



LE MARCHÉ DU TRAVAIL : FACE A UN CHOMAGE ELEVE, MIEUX CIBLER LES POLITIQUES

Rapport public thématique

Janvier 2013

SOMMAIRE

DELIBERE	9
INTRODUCTION	11
CHAPITRE I UN DUALISME DU MARCHÉ DU TRAVAIL AGGRAVE PAR LA CRISE	15
I - Une augmentation du chômage assez marquée malgré un recul de l'activité économique moindre que dans la moyenne des pays européens	16
A - Une croissance moins dégradée que dans d'autres pays européens .	16
B - Une évolution globale de l'emploi et du chômage en France durant la crise proche de la moyenne des pays de l'OCDE	18
II - Une aggravation du dualisme du marché du travail	23
A - Des mesures nombreuses en faveur de l'emploi et du marché du travail à partir de 2008.....	23
B - Un renforcement des inégalités face à l'emploi	26
CHAPITRE II UN FINANCEMENT DE L'INDEMNISATION DU CHOMAGE DIFFICILEMENT SOUTENABLE	39
I - Des règles d'indemnisation du chômage légèrement plus favorables à partir de 2009	40
A - Des objectifs définis en amont de la crise économique	40
B - Une réforme visant à simplifier l'indemnisation et à l'améliorer pour les plus précaires.....	41
C - Les autres paramètres d'indemnisation restés globalement inchangés	44
II - Une couverture du risque de chômage plus favorable que dans d'autres pays	46
A - Au sein de l'OCDE, une amélioration temporaire des conditions d'indemnisation face à la crise.....	46
B - Un système protecteur d'indemnisation du chômage.....	48
C - Une baisse du taux de couverture au cours de la crise.....	53

III - Un régime d'assurance chômage confronté à la crise	56
A - La montée en puissance de l'indemnisation de l'activité réduite	56
B - Une articulation perfectible entre les prestations d'assurance chômage et les allocations de solidarité	60
C - Des prestations d'assurance chômage très différentes selon le profil du bénéficiaire	64
D - Une forte dégradation de la situation financière de l'assurance chômage à partir de 2009	66

CHAPITRE III DES DISPOSITIFS PEU EFFICACES FACE A LA HAUSSE DU CHOMAGE.....71

I - L'insuffisante mobilisation du chômage partiel	72
A - Un dispositif quasiment tombé en désuétude dans la première partie des années 2000	72
B - Une modernisation tardive et partielle.....	74
II - Le recours persistant à des contrats aidés peu efficaces.....	80
A - Un déclin interrompu par la crise	80
B - Un instrument nettement plus sollicité en France qu'ailleurs en Europe	81
C - Des résultats insuffisants en termes d'insertion.....	82

CHAPITRE IV DES POLITIQUES INSUFFISAMMENT CIBLEES SUR LES PUBLICS EN DIFFICULTE89

I - Un effort de formation professionnelle inégalement réparti	90
A - Les personnes qui en auraient le plus besoin ne bénéficient pas de la formation continue	90
B - Un effort insuffisant de formation des demandeurs d'emploi	96
II - Des difficultés de ciblage accrues par la crise.....	99
A - Une baisse de la part des publics défavorisés à partir de 2009.....	99
B - Des contrats de professionnalisation insuffisamment orientés vers les peu diplômés.....	104
C - Des dispositifs de reclassement des demandeurs d'emploi insuffisamment ciblés vers ceux qui en ont le plus besoin	107

CHAPITRE V UNE GOUVERNANCE PUBLIQUE ET PARITAIRE COMPLEXE ET INSUFFISAMMENT COORDONNEE.....	115
I - Un grand nombre d'acteurs.....	116
A - Au niveau national : l'absence d'une instance de gouvernance commune	116
B - Au plan local : un foisonnement d'instances de concertation sans réelle coordination.....	118
II - Le fonds d'investissement social : une tentative inaboutie de coordination de l'Etat et des partenaires sociaux.....	120
A - Une création motivée par une volonté de réponse à la crise.....	120
B - Des résultats insuffisants au plan national mais plus positifs au niveau local.....	122
III - Le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSP) : des missions ambitieuses mais un fonctionnement encore déficient.....	125
A - Un nouvel organisme doté de missions ambitieuses.....	125
B - Des difficultés importantes entravant encore la mission de financement des projets	130
CONCLUSION GENERALE.....	137
RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	141
REPONSES DES ADMINISTRATIONS ET DES ORGANISMES CONCERNES.....	145

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

La Cour publie un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'*indépendance* institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La *contradiction* implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La *collégialité* intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par *La documentation Française*.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil réunie en formation ordinaire, a adopté le présent rapport sur « Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques ».

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations et organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Descheemaeker, Bayle, Bertrand, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Lévy, Lefas, Briet, présidents de chambre, MM. Picq, Babusiaux, Hespel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. de Mourgues, Devaux, Ganser, Beaud de Brive, Cazanave, Mmes Bellon, Pappalardo, MM. Cazala, Braunstein, Phéline, Barbé, Mme Seyvet, MM. Bonin, Vivet, Mme Moati, MM. Davy de Virville, Maistre, Ténier, Lair, Hayez, Mme Saliou (Monique), MM. Violla, Antoine, Boudy, Migus, Lena, Glimet, Mmes Latare, Pittet, Fontaine, Perin, MM. Cahuzac, Dors, conseillers maîtres.

Ont été entendus :

- en sa présentation, Mme Froment-Meurice, présidente de la chambre chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Bertrand, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Davy de Virville, conseiller maître, et M. Strassel, conseiller référendaire, rapporteurs du projet devant la chambre chargée de le préparer, et de Mme Ratte, conseillère maître, contre-rapporteuse devant cette même chambre ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général, accompagné de Mme Sanchez, chargée de mission.

M. Gérard Terrien, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 9 janvier 2013.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 15 octobre 2012, par la cinquième chambre de la Cour des comptes, présidée par Mme Froment-Meurice, présidente de chambre, et composée de M. Richard, Mme Dayries, Mme Froment-Védrine, MM. Baccou, Antoine, Guérault, Mme Esparre, conseillers maîtres, MM. Cazenave et Dubois, conseillers maîtres en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, MM. Davy de Virville, conseiller maître, et Strassel, conseiller référendaire, et, en tant que contre-rapporteuse, Mme Ratte, conseillère maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 22 octobre 2012, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Johanet, Procureur général, Descheemaeker, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM Durrleman, Levy, Lefas et Briet, présidents de chambre.

Introduction

L'évolution du chômage depuis une décennie a été particulièrement contrastée.

La première partie des années 2000 a vu le chômage baisser progressivement en France, comme dans l'ensemble des pays de l'Union européenne. A la fin 2007, alors que les demandeurs d'emploi représentaient 7,4 % de la population active dans notre pays, la perspective d'un retour au plein emploi apparaissait plus proche qu'elle ne l'avait jamais été depuis les années 1970.

L'éclatement de la crise financière à l'été 2007 et sa propagation à l'économie réelle à partir de la fin 2008 ont entraîné un retournement de cette tendance. Le nombre de demandeurs d'emploi a ainsi fortement augmenté en 2009, dépassant 9 % de la population active en fin d'année. Stabilisé à ce niveau en 2010 à la faveur d'un léger raffermissement de la croissance économique, il est reparti à la hausse à partir de la seconde moitié de l'année 2011. Selon l'INSEE¹, il devait atteindre 10,6 % de la population active à la fin 2012 (10,2 % en France métropolitaine), soit un niveau qui n'avait plus été observé depuis les années 1990.

Le chômage risque de rester durablement à ce niveau élevé.

En effet, dans un contexte économique qui ne permet pas d'entrevoir à court terme le retour à une croissance suffisante pour aboutir à des créations nettes d'emploi, l'économie française va probablement devoir faire face, au cours des prochaines années, à un taux de chômage avoisinant ou dépassant les 10 %.

Cette augmentation du chômage a donc d'abord une origine conjoncturelle.

Les études de l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) font ainsi couramment référence à une relation stable dans le temps, connue sous le nom de « loi d'Okun² », selon laquelle un écart d'un point à la croissance potentielle entraînerait une variation moyenne de 0,5 point du chômage. Dans cette optique, l'augmentation du chômage en France, comme dans la plupart des pays de l'OCDE depuis 2009, serait à rapprocher de la faiblesse de la

¹ INSEE, *Point de conjoncture*, octobre 2012.

² Arthur Okun (1928-1980), économiste américain, a établi, dans un article de 1962, une relation entre l'évolution du produit intérieur brut et celle du chômage.

croissance, et sa résorption relèverait avant tout des politiques macroéconomiques.

Toutefois, si le niveau du chômage devait rester durablement élevé, le risque serait grand de voir le phénomène changer de nature : d'origine conjoncturelle, le chômage deviendrait progressivement structurel.

En effet, l'éloignement durable du travail a pour conséquence de dégrader les perspectives d'emploi des personnes concernées, à la fois parce que leurs compétences se détériorent ou sont frappées d'obsolescence et parce qu'une durée longue de chômage apparaît en elle-même comme un obstacle au retour à l'emploi.

Ce changement progressif de la nature du chômage fait déjà sentir ses premiers effets dans notre pays. Il en résulte une élévation du taux de chômage structurel³, reflétant la situation dans laquelle les demandeurs d'emploi ne peuvent occuper les postes disponibles parce qu'ils n'ont pas les compétences voulues, n'habitent pas là où les postes sont offerts ou ne sont pas prêts à travailler au salaire offert.

L'OCDE estime ainsi que le taux de chômage structurel est passé en France de 8,5 % en 2007 à 8,9 % en 2011.

Dans ce contexte, il apparaît essentiel de préserver l'employabilité de ceux qui, demandeurs d'emploi ou salariés, sont les plus fragilisés par les évolutions économiques. Un tel objectif suppose de mobiliser l'ensemble des « politiques en faveur du marché du travail ».

La notion de « politiques en faveur du marché du travail », élaborée par Eurostat à partir de 1996, recouvre « *les interventions publiques sur le marché du travail visant à permettre un fonctionnement efficace de celui-ci et à corriger des déséquilibres, et qui peuvent être distinguées d'autres interventions plus générales de la politique de l'emploi dans la mesure où elles agissent de façon sélective en favorisant des groupes particuliers sur le marché du travail* ».

Ces politiques en faveur du marché du travail sont l'objet du présent rapport. Elles se caractérisent par leur ciblage sur les chômeurs inscrits auprès du service public de l'emploi, ainsi que sur les autres groupes éprouvant des difficultés pour accéder au marché du travail ou s'y maintenir. En revanche, elles n'intègrent pas les mesures plus

³ Le taux de chômage structurel d'une économie est celui qui est atteint lorsque l'économie croît à un rythme égal à la croissance potentielle soit, pour la France, un niveau proche de 1,5 %.

générales, telles que les exonérations et allègements de cotisations sociales ou encore les mesures concernant le droit du travail.

Le présent rapport traite donc essentiellement de l'indemnisation du chômage, des dispositifs visant à l'incitation ou à la création d'emplois et de la formation professionnelle continue.

Il n'inclut pas, en revanche, l'accompagnement des demandeurs d'emploi par Pôle emploi. Créé par la loi du 13 février 2008, cet opérateur a fait face à la crise, alors même qu'il avait à conduire la fusion entre les services issus de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et ceux des associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC). Dans ce contexte, il n'a pu entreprendre que récemment la modernisation de sa mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi, qui n'a en conséquence pas encore pu être examinée par la Cour.

Ainsi entendues, les politiques en faveur du marché du travail représentaient un montant total de financement de 50,13 Md€ en 2010.

Ces politiques relèvent en France d'une pluralité d'acteurs. La collaboration entre eux ne va pas de soi dans notre pays, où la décentralisation est récente et où le paritarisme et les pouvoirs publics peinent à coordonner leurs moyens et leurs actions. Ainsi, alors que la fixation des règles relatives à l'indemnisation du chômage relève des partenaires sociaux, c'est l'Etat et son principal opérateur, Pôle emploi, qui assurent, pour l'essentiel, la conduite de la politique de l'emploi. Cet éclatement se retrouve en matière de formation professionnelle, où les régions ont reçu des compétences importantes en matière d'apprentissage et de formation des demandeurs d'emploi, tandis que les partenaires sociaux gèrent l'essentiel des financements destinés à la formation professionnelle continue des salariés.

L'efficacité des politiques en faveur du marché du travail dépend de facteurs variés : la nature du diagnostic posé sur la situation économique, l'efficacité des dispositifs en faveur de l'emploi, leur soutenabilité financière, mais aussi la cohérence des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, indispensable à la sécurisation des parcours professionnels.

Le présent rapport tient compte de ces différents aspects. Il s'appuie sur tous les travaux réalisés par la Cour concernant les politiques

⁴ En raison de la complexité de ces financements, qui nécessitent d'agrèger des données de provenances diverses, les chiffres relatifs aux années plus récentes ne sont pas encore disponibles.

en faveur du marché du travail depuis 2008. Certains d'entre eux ont d'ores et déjà fait l'objet de communications publiques. C'est notamment le cas des dispositifs suivants :

- les contrats de transition professionnelle (CTP) et conventions de reclassement personnalisées (CRP) (référé du 26 novembre 2010, déjà cité dans le RPA 2012) ;
- les contrats aidés (communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2011) ;
- le chômage partiel (RPA 2011) ;
- les contrats de professionnalisation (RPA 2012).

Lorsque des constats ayant déjà fait l'objet de communications antérieures sont évoqués, ils le sont avec le souci de les actualiser et d'assurer le suivi des recommandations formulées.

Les principales conclusions tirées par la Cour de l'ensemble des travaux qu'elle a réalisés sont développées dans les cinq chapitres du rapport :

- malgré les nombreuses mesures décidées à partir de 2008, l'évolution du chômage a été plus défavorable en France que dans plusieurs pays européens, les personnes les plus fragilisées de la population active apparaissant comme les principales victimes de la crise (chapitre I) ;
- l'assurance chômage met en œuvre des règles d'indemnisation protectrices, mais son évolution financière apparaît difficilement soutenable avec la prolongation de la crise (chapitre II) ;
- certains dispositifs destinés à faire face à la dégradation de la situation de l'emploi, comme le chômage partiel ou les contrats aidés, affichent une efficacité insuffisante (chapitre III) ;
- le ciblage des dispositifs sur ceux qui en avaient le plus besoin n'a pas été satisfaisant (chapitre IV) ;
- les mesures prises pour pallier les conséquences de la multiplicité des acteurs des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle n'ont pas eu les effets escomptés (chapitre V).

Chapitre I

Un dualisme du marché du travail

aggravé par la crise

Alors que l'activité économique a relativement mieux résisté à la crise en France que dans la moyenne des pays de l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE), et que les politiques du marché du travail y ont été assez fortement mobilisées, l'augmentation du chômage dans notre pays à partir de 2009 a été plus marquée que chez plusieurs de nos voisins, notamment l'Allemagne.

Une analyse plus approfondie montre que la dégradation de la situation de l'emploi n'a pas affecté l'ensemble de la population active de manière homogène. Ce sont, en effet, les catégories les plus fragiles de la population - titulaires d'emplois précaires, jeunes, salariés peu qualifiés, employés des petites entreprises - qui ont été les plus touchées.

Cette situation tient à deux spécificités de la réaction du marché du travail français à partir de 2009 :

- en premier lieu, les employeurs se sont adaptés à la baisse d'activité en diminuant les effectifs (*flexibilité externe*) plus qu'en diminuant le nombre d'heures travaillées par salarié ou en ajustant temporairement les salaires (*flexibilité interne*). A cet égard, la France se différencie fortement de l'Allemagne et de quelques autres pays européens qui sont parvenus à contenir l'augmentation du chômage en sollicitant les dispositifs de flexibilité interne et notamment le chômage partiel ;

- en second lieu, la dégradation marquée de la situation des salariés les plus précaires sur le marché du travail à partir de 2009 a accentué le « *dualisme du marché du travail* », c'est-à-dire la situation dans laquelle le marché du travail est divisé en deux sous-ensembles, l'un constitué de travailleurs relativement protégés dont l'emploi est plutôt stable et l'autre de travailleurs plus exposés, dont l'emploi est temporaire et les mobilités fréquentes et non volontaires.

La comparaison avec la crise de 1993 illustre cette évolution : alors qu'à cette époque les licenciements économiques avaient été la forme d'ajustement dominante, ce sont, en 2008, les réductions massives de contrats précaires (intérim et contrats à durée déterminée) qui ont absorbé l'essentiel du choc, ces formes d'emploi s'étant fortement développées depuis la fin des années 1990.

L'évolution de la situation du marché du travail français depuis la crise est d'autant plus préoccupante : l'augmentation du chômage y a été plus forte que dans d'autres pays européens, malgré une croissance moins dégradée (I) ; dans ce contexte, malgré une forte mobilisation des politiques en faveur du marché du travail depuis 2008, ce sont les salariés les plus précaires qui ont payé le tribut le plus lourd à la crise (II).

I - Une augmentation du chômage assez marquée malgré un recul de l'activité économique moindre que dans la moyenne des pays européens

A - Une croissance moins dégradée que dans d'autres pays européens

L'analyse des politiques du marché du travail conduites en France depuis l'éclatement de la crise requiert un rappel préalable du contexte économique général.

Les économies des différents pays de l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) n'ont pas réagi de manière identique au choc représenté par la crise, comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n° 1 : Croissance du produit intérieur brut en volume dans différents pays de l'OCDE (2005-2011)

En %	Moyenne 2005-2007	2008	2009	2010	2011	PIB 2011 (base 100=2007)
France	2,3	-0,2	-3	1,6	1,7	100,0
Allemagne	2,7	0,8	-5,1	3,6	3,1	102,2
Italie	1,6	-1,2	-5,5	1,8	0,5	95,5
Espagne	3,7	0,9	-3,7	-0,1	0,7	97,7
Royaume-Uni	2,7	-1,1	-4,4	2,1	0,7	97,2
Etats-Unis	2,5	-0,3	-3,5	3	1,7	100,8
Japon	1,7	-1,1	-5,5	4,5	-0,7	97,0
zone euro	2,7	0,2	-4,4	1,9	1,5	99,1
total OCDE	2,9	0,1	-3,8	3,2	1,8	101,2

Source : Organisation de coopération et de développement économique, juin 2012

En termes de production, l'économie française a plutôt mieux résisté à la crise que la moyenne des économies européennes, même si l'Allemagne affiche une meilleure performance. Ainsi, le produit intérieur brut de la France, au terme de l'année 2011, était-t-il revenu à son niveau de 2007, alors qu'il en était nettement inférieur en Italie, en Espagne et au Royaume-Uni.

L'évolution du produit intérieur brut (PIB) sur la période 2008-2011 montre, par ailleurs, que l'économie française a connu une évolution moins heurtée que la moyenne. Ainsi, lors du point culminant de la crise, en 2009, le PIB de la France a reculé sensiblement moins que celui de la zone euro (- 3 % contre - 4,4 %). Le contraste est particulièrement marqué avec des pays comme l'Allemagne ou l'Italie, qui ont connu un fort repli de leur production, atteignant respectivement 5,1 % et 5,5 % au cours de cette même année. En contrepartie, la reprise de l'année 2010 a été un peu moins vive en France que dans la moyenne de la zone euro (1,6 % pour la France contre 1,9 % pour la zone euro).

Les perspectives de croissance pour 2012 marquent un très net ralentissement par rapport à 2011 : selon l'INSEE, la progression du PIB serait de 0,2 % en 2012 en France, alors que l'activité reculerait dans la zone euro.

B - Une évolution globale de l'emploi et du chômage en France durant la crise proche de la moyenne des pays de l'OCDE

Dans le contexte économique décrit précédemment, les marchés du travail des pays de l'OCDE ont réagi de façon différenciée. Certains sont parvenus à absorber mieux que d'autres l'impact de la crise. Pour reprendre l'expression utilisée par l'OCDE dans ses *Perspectives de l'emploi* de 2012, la « résilience » des marchés du travail à la crise n'a pas été partout la même.

1 - Un volume de l'emploi en quasi-stagnation depuis 2007

Le volume de l'emploi a été fortement affecté par la crise. Le tableau ci-après rend compte des évolutions enregistrées dans les pays de l'Union européenne (UE 15) ainsi qu'aux Etats-Unis et au Japon.

Tableau n° 2 : Evolution de l'emploi entre 2007 et 2011

	Variation de l'emploi 2007-2011		Emploi en 2011 (en milliers)
	En %	En milliers	
Autriche	+ 2,9	+ 118	4 146
Belgique	+ 3,9	+ 176	4 633
Danemark	- 4,3	- 125	2 780
Finlande	- 0,8	- 19	2 464
France	+ 1,0	+ 253	25 769
Allemagne	+ 3,0	+ 1 208	41 099
Grèce	- 9,2	- 416	4 094
Irlande	- 14,5	- 307	1 808
Italie	- 1,1	- 258	22 968
Luxembourg	+ 8,4	+ 18	225
Pays-Bas	+ 0,5	+ 42	8 533
Portugal	- 6,3	- 322	4 807
Espagne	- 11,1	- 2 265	18 105
Suède	+ 2,1	+ 94	4 642
Royaume-Uni	- 0,1	- 34	29 176
Etats-Unis	- 4,3	- 6 261	139 873
Japon	- 2,6	- 1 654	62 443
Zone euro	- 1,3	- 1 897	142 546
OCDE	- 0,4	- 2 060	550 369

Source : Organisation de coopération et de développement économique

Sur l'ensemble de la période 2007-2011, l'emploi a connu un recul significatif en moyenne dans la zone euro (- 1,3 %, soit 1,9 million d'emplois) et a stagné (+ 0,4 %) dans les pays de l'OCDE.

Cette moyenne résulte d'évolutions très différentes selon les pays :

- certains, comme la France, les Pays-Bas, l'Italie ou le Royaume-Uni ont vu l'emploi stagner ou varier faiblement ;

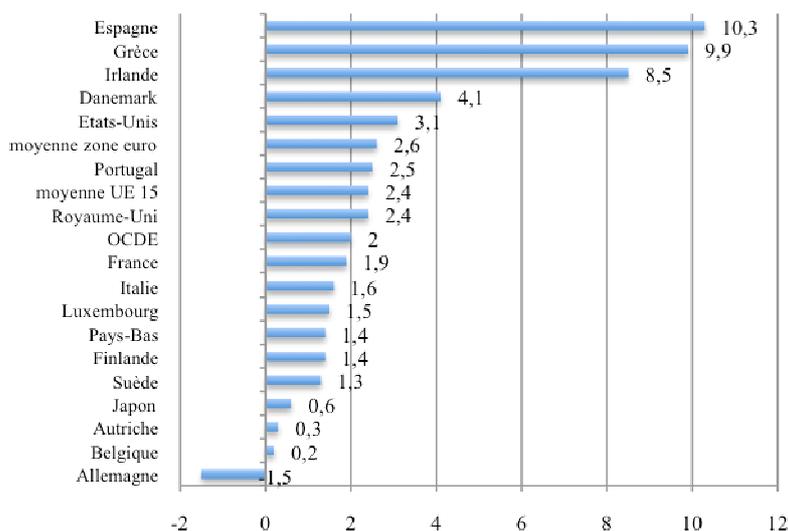
- d'autres ont vu l'emploi s'effondrer, comme l'Irlande (- 14,5 %), l'Espagne (- 11,1 %), la Grèce (- 9,9 %) et le Portugal (- 6,3 %) ou se contracter fortement comme les Etats-Unis (- 4,3 %) ou le Danemark (- 4,3 %) ;
- quelques pays sont parvenus, à l'inverse, à faire progresser significativement l'emploi : l'Allemagne (+ 3,0 %), l'Autriche (+ 3,9 %) et la Belgique (+ 2,9 %).

2 - Une évolution du chômage en France voisine de la moyenne de l'OCDE

La performance des différents pays développés en termes d'évolution du chômage a été corrélativement très contrastée au cours des dernières années. Alors que la période 2000-2007 avait vu les pays de la zone euro converger vers un niveau de chômage de l'ordre de 8 % en fin de période, la crise a provoqué une forte divergence des taux de chômage selon les pays comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique n° 1

Evolution du taux de chômage (2008-2011)



Source : Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)

Trois groupes de pays peuvent être distingués au regard de l'évolution du taux de chômage pendant la période 2008-2011 :

- les pays où le taux de chômage a baissé (Allemagne) ou très légèrement augmenté (Belgique, Autriche, Japon) ;
- ceux dont le taux de chômage a augmenté de l'ordre de deux points (Italie, France, Royaume-Uni, etc.) ;
- les pays dont le taux de chômage a augmenté de plus de trois points (Etats-Unis, Danemark) et parfois jusqu'à dix points (Grèce, Espagne).

Ces résultats appellent plusieurs observations :

- la performance de la France apparaît proche de la moyenne de l'OCDE et légèrement meilleure que celle de la moyenne de la zone euro ;
- les pays qui enregistrent des reculs marqués de leur PIB voient leur chômage augmenter quelle que soit l'organisation de leur marché du travail.

Ainsi ceux qui faisaient figure de modèle en matière d'emploi dans les années 2000 ont enregistré des résultats plutôt médiocres dans ce domaine depuis 2008. Le Danemark, qui a inspiré les politiques de « flexicurité » — association de mesures de libéralisation du marché du travail et de fortes protections bénéficiant aux salariés —, enregistre une hausse très importante de son niveau de chômage, de l'ordre de 4,1 points sur l'ensemble de la période observée. Le Royaume-Uni ou les Etats-Unis, pays dont les marchés du travail sont caractérisés par une grande flexibilité, affichent une dégradation plus marquée de leur taux de chômage que la France, même s'il convient de remarquer qu'ils partent d'un niveau initial plus faible.

Il faut souligner que, malgré leurs différences d'organisation, le Danemark, le Royaume-Uni et les Etats-Unis ont en commun un niveau de protection de l'emploi plus faible que le niveau moyen de l'OCDE. Cette caractéristique semble avoir eu un impact défavorable sur l'évolution du chômage à l'occasion de la crise ;

- à l'inverse, certains pays parviennent à faire baisser leur taux de chômage ou à le maintenir à son niveau antérieur à 2008.

C'est tout particulièrement le cas de l'Allemagne, mais aussi celui de l'Autriche et de la Belgique dont l'emploi a continué à progresser de 2008 à 2011. C'est aussi le cas du Japon qui a vu son taux de chômage progresser faiblement entre 2008 et 2011 ; toutefois, ce maintien du taux de chômage reflète davantage, pour ce pays, les effets de sa faible

démographie, l'emploi s'y étant contracté, durant la même période, de 2,6 points.

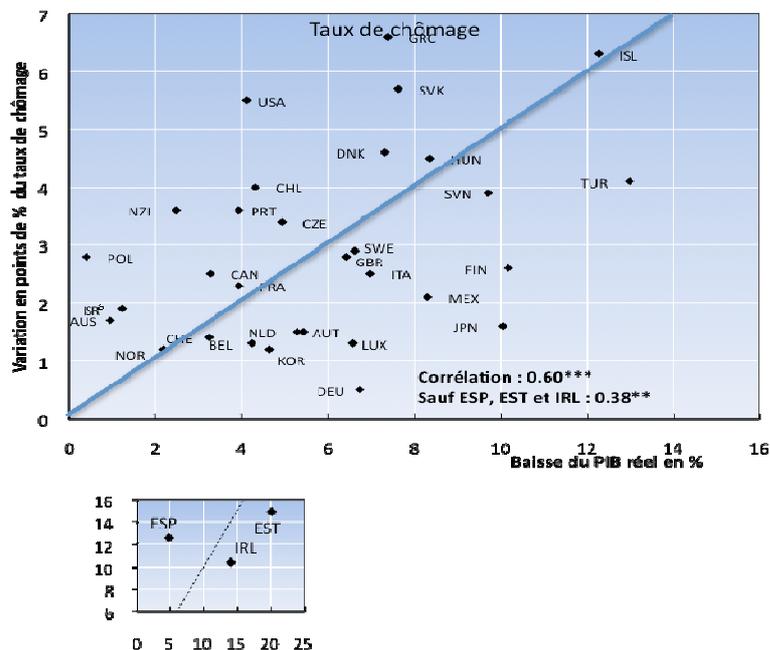
3 - Une performance du marché du travail français à relativiser au regard de la dégradation moins prononcée qu'ailleurs du contexte économique

Le déterminant le plus fort de l'évolution du chômage étant le niveau de l'activité, la performance très contrastée des différents marchés du travail doit donc être mise en regard de leur croissance économique.

Le graphique ci-dessous permet cette analyse pour la période de récession qui marque le début de la crise financière : il s'agit de mesurer les différences de réaction au choc de la récession.

On constate que, durant la période 2008-2009, les pays ont connu des évolutions relatives différentes de leur PIB et de leur taux de chômage, certains absorbant mieux que d'autres les effets du recul de l'activité.

Graphique n° 2 - Variations du taux de chômage et du PIB (2008-2009) dans les pays de l'OCDE



Source : Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)

En période de récession, la « loi d'Okun » déjà citée en introduction du présent rapport montre qu'un recul du PIB d'un point s'accompagne d'une augmentation de 0,5 point du taux de chômage. Or, durant la crise récente, un grand nombre de pays se sont éloignés sensiblement de cette moyenne.

Certains pays ont vu leur taux de chômage augmenter bien plus que ce que permettait de prévoir le recul de leur PIB. Cela a notamment été le cas des Etats-Unis, où le taux de chômage a augmenté de plus de 5 points, alors que le PIB reculait de 4 points de 2008 à 2009. L'évolution est plus saisissante encore en Espagne, où un recul du PIB de 5 points durant ces deux années s'est accompagné d'une augmentation de plus de 12 points du taux de chômage.

A l'inverse, l'Allemagne a connu une quasi-stabilité de son taux de chômage, alors que son PIB reculait de plus de 5 points. Au Japon l'évolution a été de même nature qu'en Allemagne avec une aggravation du chômage de 1,5 point seulement pour un recul du PIB de 10 points.

La France se situe en position médiane, avec une augmentation du chômage légèrement supérieure à 2 points pour un recul du PIB de l'ordre de 4 points.

En définitive, la performance de la France en termes de chômage durant la crise a été supérieure à celle des pays où, comme aux Etats-Unis ou en Irlande, l'ajustement s'est fait de façon massive par des licenciements, mais inférieure à celle des pays qui, comme l'Allemagne, mais aussi l'Italie, recourent plus traditionnellement aux différents modes de flexibilité interne et dont les entreprises ont privilégié le maintien de leurs effectifs pendant la crise.

II - Une aggravation du dualisme du marché du travail

A - Des mesures nombreuses en faveur de l'emploi et du marché du travail à partir de 2008

La dégradation de la situation économique à partir de 2008 a suscité de nombreuses mesures en faveur de l'emploi, comme le montre la chronologie ci-après.

Chronologie des principales mesures en faveur de l'emploi et du marché du travail depuis 2008**en 2008**

Loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi (création de Pôle emploi).

Loi du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail : (création de la rupture conventionnelle du contrat de travail).

Loi du 1^{er} août 2008 relative aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi (introduction de la notion d' « offre raisonnable » d'emploi).

Loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion (création notamment du contrat unique d'insertion qui unifie les contrats aidés existant précédemment).

en 2009

Sommet social du 18 février 2009 : annonce de mesures en faveur des principales victimes de la crise économique. Ces mesures seront reprises notamment dans le cadre du **plan de relance de l'économie française** (prime de 500 € aux chômeurs ; augmentation de l'indemnisation du chômage partiel ; ciblage de la formation professionnelle, augmentation du nombre de contrats aidés, etc.).

Accord du 19 février 2009 relatif à la convention d'assurance chômage 2009-2011.

10 avril 2009 : installation du fonds d'investissement social (FISO) dont l'objet est de coordonner les actions de l'Etat et des partenaires sociaux en faveur des salariés les plus fragilisés par la crise.

24 avril 2009 : annonce d'un « plan d'urgence pour l'emploi des jeunes » dont les dispositions seront reprises dans divers textes ultérieurs (augmentation du nombre de contrats aidés pour les jeunes, prime pour la conclusion de contrats de professionnalisation, mesures pour le développement de l'apprentissage).

Décret du 29 avril 2009 relatif à la création de l'activité partielle de longue durée (nouveau dispositif de chômage partiel).

Loi du 24 novembre 2009 : création du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP).

Décret du 10 novembre relatif à l'organisation des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

en 2010

Loi du 18 mai 2010 visant à garantir de justes rémunérations aux salariés concernés par une procédure de reclassement.

en 2011

Loi du 18 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et des parcours professionnels, (création notamment du contrat de sécurisation professionnelle qui fusionne les conventions de reclassement personnalisé (CRP) et les contrats de transitions professionnelle (CTP)).

Accord du 6 mai 2011 relatif à la convention d'assurance chômage (1^{er} juin 2011 au 31 décembre 2013)

Certaines de ces mesures étaient d'ordre conjoncturel, comme celles prises, en 2009, dans le cadre du « plan de relance de l'économie française » ou du « plan d'urgence pour l'emploi des jeunes ». D'autres étaient d'ordre structurel, et leur logique était largement indépendante du contexte de la crise, même si leur mise en œuvre a été fortement affectée par cette dernière : c'est le cas de la loi du 13 février 2008 créant Pôle emploi ou de celle du 24 novembre 2009 relative à la réforme de la formation professionnelle.

Les mesures prises pour faire face à la crise et à la dégradation de la situation de l'emploi ont abouti à une augmentation sensible des dépenses en faveur du marché du travail. Alors que ces dernières ne représentaient que 2,02 % du PIB en 2008, elles ont atteint 2,59 % du PIB en 2010 ; en valeur, elles s'établissaient à 50,1 Md€, soit un surcroît de dépenses de 10 Md € environ par rapport à 2008 et retrouvent ainsi leur niveau de l'année 2000.

Tableau n° 3 : Dépenses en faveur du marché du travail (2000-2010, % PIB et M€)

	2000	2005	2006	2007	2008	2009		2010	
	en % PIB	en M€	en % PIB	en M€					
Services du marché du travail	0,17	0,23	0,24	0,22	0,21	0,26	4 873	0,30	5866
Formation professionnelle des demandeurs d'emploi	0,37	0,29	0,29	0,3	0,28	0,36	6 855	0,38	7 310
Incidations à l'emploi	0,18	0,12	0,12	0,11	0,1	0,1	1 823	0,11	2 081
Emploi protégé	0,06	0,07	0,07	0,07	0,07	0,08	1 428	0,07	1 438
Créations directes d'emplois	0,4	0,18	0,2	0,21	0,15	0,15	2 921	0,22	4 201
Aide à la création d'entreprise	0	0	0,01	0,03	0,03	0,04	738	0,05	1056
Maintien et soutien du revenu	1,2	1,53	1,34	1,2	1,16	1,42	26 789	1,44	27 986
Préretraites	0,18	0,06	0,05	0,04	0,02	0,02	296	0,01	198
TOTAL	2,56	2,48	2,32	2,18	2,02	2,43	45 723	2,59	50 136

Source : Ministère chargé des affaires sociales, direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) pour Eurostat.

L'augmentation des dépenses correspond, pour près des deux tiers, à l'indemnisation des demandeurs d'emploi. Les « créations directes d'emplois » (emplois aidés) et les dépenses d'accompagnement et de formation des demandeurs d'emploi expliquent en grande partie le reste de l'augmentation des dépenses.

B - Un renforcement des inégalités face à l'emploi

a) Un choc économique subi, en France, par les plus précaires

Les variations globales de l'emploi ou du taux de chômage n'épuisent pas la description des effets de la crise sur le marché du travail. Il convient ici d'affiner l'analyse en mettant en évidence les mutations en termes de qualité de l'emploi : taux de chômage de certaines catégories de la population active (jeunes, seniors, femmes),

augmentation du chômage de longue durée, développement de l'emploi précaire (temps partiel, intérim), évolution du nombre d'heures supplémentaires.

Cette analyse est d'autant plus nécessaire que l'on sait depuis plusieurs décennies que le marché du travail français est marqué par un dualisme particulièrement fort : à côté de l'emploi stable en contrats à durée indéterminée, en particulier dans les grandes entreprises, s'est développé un emploi plus ou moins précaire prenant des formes intermittentes et saisonnières. Ce dualisme est associé à la qualification, les emplois précaires étant moins qualifiés, et au cycle de la vie active, l'entrée dans celle-ci étant souvent amorcée dans la précarité. Or, en France, les jeunes et les titulaires de contrats courts ont été particulièrement touchés par les effets de la crise.

Les différentes catégories de la population active n'ont pas été affectées de manière homogène par le recul de l'activité. L'observation de l'évolution des taux de chômage montre que les personnes les plus fragiles sur le marché du travail (titulaires de contrat à durée déterminée, intérimaires et jeunes) ont également été les premières victimes de la dégradation du contexte économique.

b) L'augmentation du chômage des jeunes

Les jeunes (l'expression désigne conventionnellement les 16-25 ans en matière d'emploi) sont traditionnellement plus affectés que les autres catégories de la population active lors des épisodes de récession. Les causes de ce phénomène sont multiples et renvoient à la plus grande précarité de leur situation sur le marché du travail : plus forte proportion de contrats atypiques ou à durée déterminée, difficultés d'insertion sur le marché du travail renforcées en période de recul de l'activité.

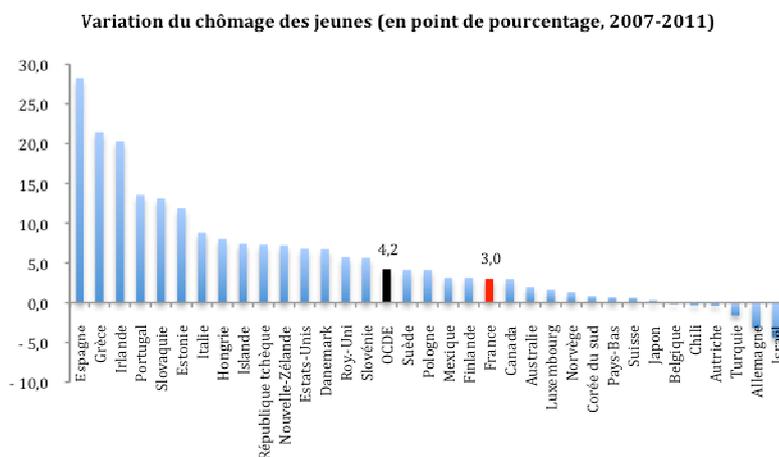
On constate cependant que le prix payé par les jeunes en période de difficultés économiques n'est pas identique selon les pays. La plus ou moins grande augmentation du chômage des jeunes lors des épisodes de récession éclaire l'efficacité, variable d'un pays à l'autre, des mécanismes d'insertion sur le marché du travail. Les pays qui disposent d'institutions permettant une bonne transition entre la période de formation et l'emploi (notamment grâce à des dispositifs de formation en alternance) affichent des résultats supérieurs aux autres.

Ainsi, alors que la tendance générale est à une augmentation du taux de chômage des 16-25 ans durant la crise : de 2007 à 2011, le taux de chômage des jeunes a reculé de près de 2 points en Allemagne et a enregistré une légère baisse en Autriche et en Belgique.

A l'inverse, d'autres, comme la Grèce et l'Espagne, ont vu le taux de chômage des jeunes augmenter de plus de 20 points.

La France affiche une évolution proche de la moyenne de l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) avec une augmentation du chômage des jeunes de 3 points entre 2007 et 2011.

Graphique n° 3

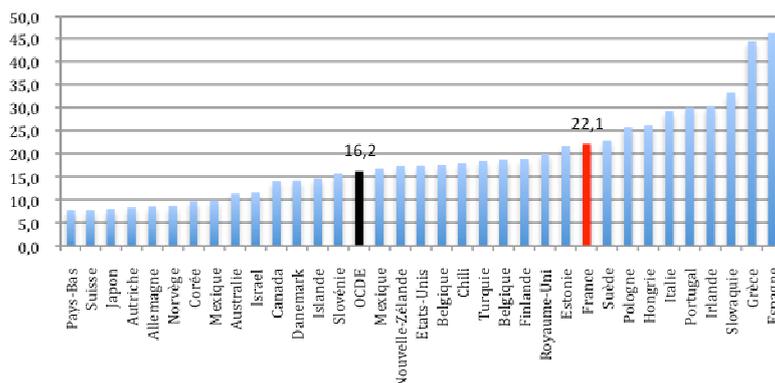


Source : Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)

Ces différences dans l'augmentation du taux de chômage des jeunes durant la crise ont généralement amplifié les écarts importants qui existaient dans ce domaine. A cet égard, la France connaît un taux de chômage des jeunes proche de la moyenne de l'Union européenne, à environ 20 %, mais supérieur à ceux de certains pays comme l'Allemagne, l'Autriche ou les Pays-Bas, qui enregistrent des taux inférieurs à 10 %.

Graphique n° 4

Taux de chômage des jeunes (en %, 2011)



Source : Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

c) La fragilisation des salariés ayant les niveaux de qualification les moins élevés

L'ajustement du marché du travail pendant les années 2008 et 2009 a fait l'objet d'une analyse détaillée de la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) à partir des données issues de l'enquête Emploi de l'INSEE⁵. Ces travaux mettent en évidence le fait que les sorties d'emploi à partir du début 2009 ont principalement concerné les ouvriers et les employés.

Ainsi, le nombre des sorties d'emploi (toutes causes confondues : fin de contrat, licenciement, démission, etc.) a augmenté de 28 % et 17 % respectivement pour les ouvriers et les employés, alors que ce nombre est resté stable pour les autres catégories de salariés (professions intermédiaires et cadres). Selon la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques, « les sorties d'emploi des ouvriers ont continué à progresser jusqu'au 3^{ème} trimestre 2009 avant de diminuer pour retrouver fin 2010 un niveau à peine supérieur à celui d'avant crise alors qu'elles restent à un niveau durablement plus élevé pour les employés ».

⁵ Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES), L'ajustement du marché du travail français pendant la crise de 2008-2009, *Analyses*, n° 40, juin 2012.

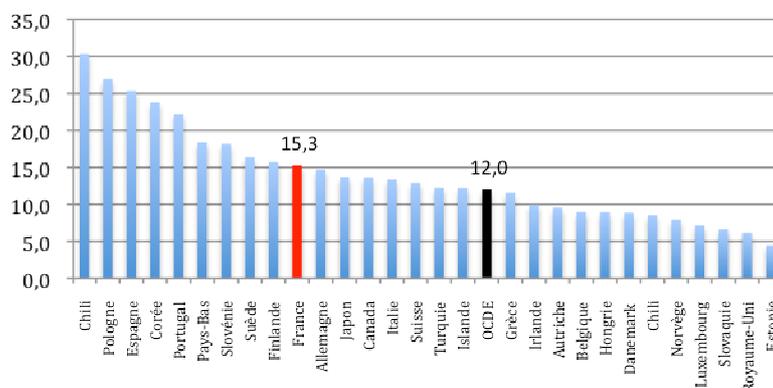
d) Une réduction forte mais inégalitaire de l'emploi temporaire pendant la crise

L'emploi temporaire (entendu au sens de l'OCDE, soit « toute forme d'emploi salarié dont la date d'échéance est précisée à l'avance, incluant les contrats à durée déterminée, les missions d'intérim, le travail saisonnier ou toute autre modalité d'emploi de courte durée ») est par nature plus sensible aux variations conjoncturelles que l'emploi stable (contrats à durée indéterminée). Il n'est donc pas étonnant qu'il ait absorbé une partie importante du choc de la crise de 2008-2009. Toutefois, le volume de l'emploi temporaire n'étant pas le même d'un pays à l'autre, l'impact de son évolution sur le chômage total a pu varier selon les situations nationales.

La France se caractérise par un recours relativement élevé aux diverses formes de travail temporaire qui représentent 15,3 % de l'emploi salarié, soit 3 points de plus que la moyenne de l'OCDE.

Graphique n° 5

Taux de recours aux diverses formes d'emploi temporaire (en % de l'emploi salarié, 2011)



Source : Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

La France partage ce recours élevé au travail temporaire avec d'autres pays dont la caractéristique commune est de présenter une réglementation du travail relativement protectrice des contrats de travail à durée indéterminée. Ainsi, l'Italie, l'Allemagne, la Suède ou les Pays-Bas présentent des taux voisins de ceux de la France, même si ceux-ci doivent parfois être interprétés avec nuances : en Allemagne, l'importance du

recours à l'apprentissage, juridiquement considéré comme une forme de contrat à durée déterminée, tend à majorer la part de l'emploi temporaire.

A l'inverse, le Royaume-Uni ou les États-Unis, où les contrats de travail font l'objet d'un degré de protection moindre qu'en Europe continentale, n'ont recours que dans une faible proportion aux différentes formes d'emploi temporaire.

En France, la crise a eu un impact fortement négatif sur l'emploi temporaire : dans les marchés du travail marqués par le dualisme, ce sont les formes d'emploi précaires qui constituent le premier mécanisme d'ajustement de l'emploi en temps de ralentissement ou de crise, alors que dans d'autres pays ce sont les mécanismes de flexibilité interne qui jouent d'abord ou encore plus directement les licenciements. Cet effet a été particulièrement marqué pour l'intérim. Alors que le nombre d'intérimaires s'établissait à 650 000 à la fin de 2007, il a baissé jusqu'à 450 000 à la mi-2009 avant de se redresser pour s'établir à 593 000 à la fin de l'année 2010. Ces données, qui mesurent le nombre de personnes en emploi à un moment déterminé, rendent imparfaitement compte de l'importance de l'emploi intérimaire ; ainsi, la DARES estime qu'en 2009, environ 1,7 million de personnes ont été intérimaires un jour au moins dans l'année.

Les intérimaires sont donc particulièrement exposés au risque d'une forte réduction de leur activité en période de récession. Toutefois, ce risque ne concerne pas tous les intérimaires de la même façon, certains apparaissant plus fragiles que d'autres sur le marché du travail.

Ainsi, la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES)⁶ a montré qu'en moyenne, la moitié des intérimaires n'effectue que 10 % du volume total des heures d'intérim, alors qu'à l'opposé, 10 % des intérimaires réalisent 30 % du temps de travail total. Affinant l'analyse, la DARES met en évidence la relative hétérogénéité des intérimaires, 13 % des effectifs apparaissant comme des « intérimaires permanents » (ils réalisent un total d'heures annuel correspondant à au moins 80 % d'un emploi à temps plein), alors que 42 % sont « occasionnels » (ils réalisent moins de 20 % d'un temps plein sur l'année). Les « intérimaires permanents » ont des caractéristiques qui les distinguent de la moyenne des intérimaires : ils sont plus souvent des hommes, ont plus fréquemment plus de trente ans, travaillent davantage

⁶Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques, Parcours des intérimaires : les intérimaires les plus expérimentés ont été moins touchés par la crise de 2008-2009, *Analyses*, n° 33, avril 2011.

dans l'industrie et la construction et moins dans le tertiaire et sont plus qualifiés.

Autrement dit, le marché de l'intérim est lui-même marqué par le dualisme, une partie des intérimaires expérimentés maintenant leur activité à un haut niveau même en période de récession.

Au cours de la crise, les « intérimaires permanents » ont vu leur volume d'emploi se réduire nettement moins que les autres catégories d'intérimaires. Alors que l'emploi intérimaire total s'est réduit de 33 % en 2009, le recul des heures travaillées n'a été que de 24 % pour les « permanents » contre 35 % pour les « occasionnels ». Au total, même si dans son ensemble, le travail temporaire a été fortement impacté par la crise, cet impact a été inégalitaire, les plus exposés étant les salariés les moins qualifiés et les moins expérimentés.

2 - Un recours plus fréquent que dans d'autres pays aux réductions d'effectifs face à la crise

Les formes de flexibilité externe précédemment décrites se sont accompagnées d'un recours plus ou moins important selon les pays, aux dispositifs de flexibilité interne, permettant de sauvegarder la stabilité de l'emploi : réduction du nombre d'heures travaillées, recours au chômage partiel. Ces modalités de réaction à la crise ont été moins fortement mobilisées en France que dans d'autres pays.

a) Une faible diminution du nombre d'heures travaillées par salarié

Face à la baisse de l'activité intervenue en 2009, la quasi-totalité des pays de l'OCDE ont vu le volume total de travail diminuer. Toutefois, les pays qui ont enregistré la plus forte diminution du nombre d'heures travaillées pendant la crise ont été ceux qui ont eu le plus recours à la baisse des effectifs salariés et aux diverses formes de flexibilité externe (Danemark, Espagne, Etats-Unis, Irlande).

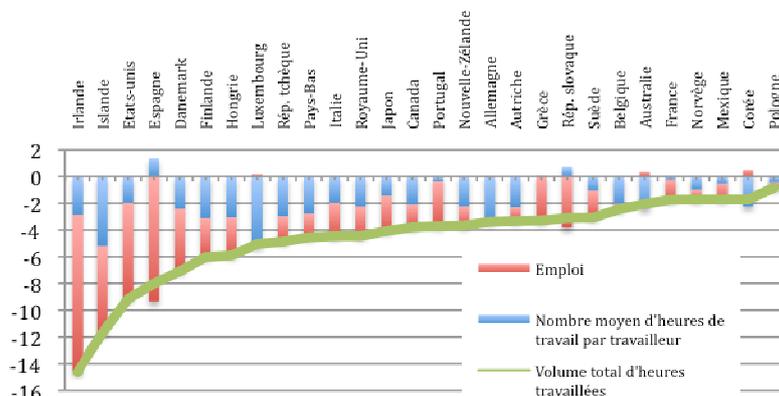
A l'inverse, en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en Corée et au Luxembourg, la baisse du nombre total d'heures travaillées a été absorbée presque entièrement par un ajustement du nombre moyen d'heures par salarié.

Le graphique ci-après présente une décomposition du recul du nombre d'heures travaillées durant la crise (2008-2009) en distinguant la part de la réduction de l'emploi et celle du nombre d'heures travaillées en

moyenne par un salarié⁷. Il montre que la France se situe plutôt du côté des pays qui ont privilégié le recours à la flexibilité externe : en effet, la quasi-totalité de la baisse du nombre total d'heures travaillées a été absorbée par la baisse de l'emploi, le nombre d'heures travaillées par salarié étant resté relativement constant pendant la période observée.

Graphique n° 6

La contraction du volume total d'heures travaillées a été absorbée différemment selon les pays (décomposition de la variation du nombre d'heures travaillées 2008-09, en %)



Source : Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

La situation de la France contraste vivement avec celle de l'Allemagne au regard de l'évolution du nombre d'heures travaillées par salarié durant la crise : alors que ce nombre est passé en Allemagne de 1 422 heures par an en 2007 à 1 383 heures en 2009, il a nettement moins

⁷ La courbe de couleur verte représente le recul du nombre d'heures travaillées dans chaque pays ; les barres décomposent ce recul en distinguant l'effet de la réduction de l'emploi (en rouge) et celui de la réduction du nombre d'heures travaillées par salarié (en bleu). On remarque qu'en France, la quasi-totalité du recul du nombre d'heures travaillées s'explique par la diminution de l'emploi ; à l'inverse, l'Allemagne qui connaît pourtant un recul plus prononcé du nombre d'heures travaillées recourt presque uniquement à la diminution du nombre d'heures de travail par salarié. Ces réactions très différentes du marché du travail en France et en Allemagne expliquent une partie de la divergence observée entre les deux pays pour l'évolution du chômage, qui a augmenté en France à partir de 2009, alors qu'il a continué à baisser en Allemagne.

baissé en France 1 485 heures en 2007 contre 1 472 heures en 2009, ce qui traduit un plus faible recours aux formes de flexibilité interne.

Les raisons sont diverses :

- certaines touchent à la nature des relations sociales en France : les dispositifs de flexibilité interne, comme l'annualisation du temps de travail, existent depuis les années 2000 où ils ont été créés dans le contexte du passage aux 35 heures. Pourtant leur utilisation est moins développée qu'en Allemagne, surtout lorsqu'elle se traduit par une baisse des rémunérations ;
- d'autres résultent d'une utilisation moins importante que dans certains pays européens des dispositifs de chômage partiel, comme le montrent les développements ci-après.

b) Un dispositif de chômage partiel moins utilisé et plus faiblement réactif à la crise que dans certains pays étrangers

Le chômage partiel est l'une des modalités permettant de sauvegarder la stabilité de l'emploi en période de récession. Ce dispositif poursuit deux objectifs principaux :

- permettre aux entreprises de faire face à une dégradation brutale et temporaire de leur activité tout en évitant de recourir aux licenciements et en limitant la détérioration de leur situation de trésorerie par la prise en charge par l'Etat d'une partie des dépenses de rémunération ;
- assurer aux salariés un revenu de remplacement d'un niveau suffisant.

Le système d'indemnisation du chômage partiel repose en effet sur une aide de l'Etat : durant les périodes d'activité partielle, l'employeur suspend la rémunération normale du salarié et lui substitue une indemnité dont une partie du financement est assurée par les pouvoirs publics, une autre par lui-même.

Si la plupart des pays ont eu recours à ce type de dispositif, certains l'ont sollicité plus que d'autres. Ainsi, la France a nettement moins utilisé le chômage partiel que l'Allemagne, l'Italie ou la Belgique, comme le montre le tableau ci-après :

Tableau n° 4 : Part des salariés participant à un dispositif de chômage partiel dans le total de la population salariée

	2009	2007	différence 2009/2007 (en points de population active couverte)
Pologne	0,04	0	0,04
Portugal	0,12	0,03	0,09
Nouvelle-Zélande	0,2	0	0,2
Etats-Unis	0,22	0,04	0,18
Canada	0,34	0,02	0,32
Danemark	0,47	0	0,47
Corée	0,52	0,04	0,48
Norvège	0,62	0,09	0,53
Autriche	0,63	0	0,63
Pays-Bas	0,75	0	0,75
France	0,83	0,34	0,49
Slovaquie	0,85	0	0,85
Hongrie	0,88	0	0,88
Espagne	1,01	0,01	1
Irlande	1,03	0	1,03
Suisse	1,13	0,02	1,11
République tchèque	1,44	0	1,44
Finlande	1,67	0,36	1,31
Japon	2,71	0	2,71
Luxembourg	2,98	0,09	2,89
Allemagne	3,17	0,08	3,09
Italie	3,29	0,64	2,65
Turquie	3,98	0	3,98
Belgique	5,6	3,22	2,38
Moyenne	1,44	0,21	1,23

Source : Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), perspectives pour l'emploi, 2010.

Les données du tableau n° 4 montrent ci-dessus que, rapportée à l'emploi total, la part des salariés concernés par le chômage partiel en France en 2009 a été plus de trois fois inférieure à ce qu'elle était au même moment en Allemagne ou en Italie. Le rapport est de 1 à 6 avec la Belgique.

L'écart peut s'expliquer, s'agissant de l'Allemagne, par des différences de structures économiques, la part de l'industrie étant plus élevée outre-Rhin qu'elle ne l'est en France. Cette explication n'est

toutefois que partielle et n'est pas pertinente s'agissant de la comparaison avec l'Italie ou la Belgique.

D'autres facteurs explicatifs sont donc à prendre en compte, comme l'importance prise par les diverses formes d'emploi précaire. La très forte réduction du volume des contrats à durée déterminée (CDD) et des contrats d'intérim à partir de 2008 a été le principal facteur d'ajustement des entreprises face à la crise et a rendu moins nécessaire le recours au chômage partiel.

Plus encore que les niveaux relatifs de recours au chômage partiel, la comparaison met en évidence la faible réaction du dispositif français à la dégradation de la conjoncture lorsqu'on la compare à ce qui a été observé à l'étranger. Ainsi, alors que la part de la population salariée concernée par le chômage partiel en France était supérieure à la moyenne de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) avant la crise (2007), elle est devenue inférieure à la moyenne au plus fort de la crise (2009) : la part de la population salariée couverte par le chômage partiel est en effet passée de 0,31 % en 2007 à 0,86 % en 2009, contre respectivement 0,21 % et 1,44 % en moyenne dans l'OCDE. La comparaison est encore plus contrastée avec des pays comme l'Italie (0,64 % en 2007 ; 3,29 % en 2009) ou l'Allemagne (0,08 % en 2007 ; 3,18 % en 2009).

Il est frappant également de constater que la France, qui dispose d'un système public d'indemnisation du chômage partiel depuis 1931, n'a pas davantage mobilisé ce dernier que des pays qui l'ont créé à partir de 2008 pour faire face à la crise, ce qui a été le cas de l'ensemble des nouveaux Etats membres de l'Union européenne, mais aussi de pays comme les Pays-Bas et l'Autriche. A l'inverse, les pays qui disposaient d'un système ancien d'indemnisation du chômage partiel (Allemagne, Belgique, Italie) l'ont mobilisé dans des proportions bien supérieures à celles observées en France.

La France s'est donc doublement singularisée dans l'utilisation du système de chômage partiel :

- elle l'a faiblement mobilisé en valeur absolue, se rapprochant davantage à cet égard de pays ayant nouvellement créé un dispositif de chômage partiel que de ceux qui en disposaient depuis longtemps ;
- le différentiel d'utilisation entre la période précédant la crise et le plus fort de la crise a été particulièrement faible, ce qui témoigne de difficultés spécifiques de mobilisation du dispositif.

3 - Une amplification de la tendance au dualisme du marché du travail en France

En définitive, la crise de 2008-2009 a amplifié une tendance à la dualisation déjà à l'œuvre depuis plusieurs années sur le marché du travail français.

Si la progression du chômage a été plus faible en France que dans la moyenne des pays de l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) en raison d'un recul de la production moins marqué qu'ailleurs, les effets de la crise ont porté de manière très inégalitaire sur les différents groupes de salariés. De façon peu surprenante, ce sont les plus jeunes et les moins qualifiés, ceux aussi qui sont titulaires d'emplois précaires, qui ont été principalement touchés. La crise a donc aggravé les tendances à l'inégalité sur le marché du travail.

La brièveté du rebond économique qui a marqué l'année 2010 et le début de l'année 2011 n'a pas permis un reflux significatif du chômage en France.

La perspective pour les prochaines années d'une croissance ralentie, voire très ralentie, laisse donc penser que le chômage restera à un niveau élevé. Une telle situation est préoccupante. En effet, comme l'a souligné l'OCDE, « *la persistance d'un haut niveau de chômage – associée à une augmentation de la proportion de chômeurs confrontés à de longues périodes de non-emploi – se traduira, à terme, par une dégradation généralisée du capital humain, ainsi que des phénomènes de découragement et de retrait du marché du travail. Le risque est particulièrement important pour les jeunes et les travailleurs peu qualifiés qui ont été touchés de manière disproportionnée par la montée du chômage* »⁸.

Dans ce contexte, les politiques en faveur du marché du travail menées dans notre pays, dont il a souvent été souligné qu'elles ne compensent que trop faiblement les inégalités qui se sont développées au cours des dernières années, ne pourront efficacement lutter contre le chômage que si elles sont réorientées vers ceux qui en ont le plus besoin. Ces derniers présentent des profils divers : salariés en emploi précaire qui voient se succéder des séquences d'activité courtes entrecoupées de périodes de chômage, chômeurs qui, après une rupture professionnelle ne

⁸ Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), *Persistance d'un haut niveau de chômage : quels risques ? Quelles politiques ?*, Perspectives économiques de l'OCDE, juin 2011.

parviennent pas à retrouver un emploi en raison de l'obsolescence de leurs qualifications.

Afin de faire face à cette situation, les politiques du marché du travail devront être réactives aux évolutions économiques et sociales et plus efficacement coordonnées que par le passé.

CONCLUSION

Face à un recul de l'activité économique moins marqué que dans la moyenne des pays européens, l'évolution globale de l'emploi et du chômage en France a été relativement défavorable. L'augmentation du chômage a tout particulièrement affecté les salariés les plus fragiles, peu formés ou en emploi précaire. Il en est résulté une forte aggravation du dualisme du marché du travail au cours des dernières années, alors même que les instruments des politiques en faveur du marché du travail n'étaient pas toujours adaptés à cette nouvelle situation.

Chapitre II

Un financement de l'indemnisation du chômage difficilement soutenable

L'indemnisation du chômage joue un rôle essentiel parmi les instruments de la politique du marché du travail. En apportant un revenu de remplacement aux personnes privées d'emploi, elle contribue au soutien de la consommation et atténue l'ampleur des fluctuations économiques. Ses règles influent également sur l'incitation des demandeurs d'emploi à retrouver une activité.

La France a abordé la crise avec une nouvelle convention d'assurance chômage. Signée en début d'année 2009, elle avait été négociée au cours de l'année précédente. La négociation avait principalement pour objet de favoriser une meilleure couverture des chômeurs, notamment des plus précaires, mais la nouvelle convention n'était pas conçue pour faire face à la dégradation de la situation économique pourtant intervenue dans les mois qui ont précédé sa signature.

Dans ce contexte, la situation financière de l'assurance chômage s'est fortement dégradée au cours des dernières années : finançant des indemnités rendues plus favorables par la convention de 2009 (I), celle-ci met en œuvre un régime sensiblement plus protecteur que ceux d'autres pays (II). La soutenabilité du régime est aujourd'hui remise en cause par le maintien du chômage à un niveau élevé (III).

I - Des règles d'indemnisation du chômage légèrement plus favorables à partir de 2009

A - Des objectifs définis en amont de la crise économique

La négociation de la convention d'assurance chômage, qui fixe les principes applicables aux contributions et aux diverses prestations financées par l'assurance chômage, est une prérogative des partenaires sociaux.

L'assurance chômage a été, en effet, instituée en 1958 par la voie d'un accord collectif, de façon autonome par rapport au système de la sécurité sociale. La loi du 13 février 2008 créant Pôle emploi a mis fin à l'existence du réseau des associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assédic), chargé du prélèvement des contributions et du versement des prestations d'assurance chômage. En revanche, elle a maintenu l'Unédic, organisme national à gestion paritaire chargé d'organiser la mise en œuvre des conventions d'assurance chômage.

La convention d'assurance chômage en vigueur arrivait à échéance dans la seconde moitié de l'année 2008. Les discussions pour son renouvellement ont donc commencé plusieurs mois avant l'apparition de la crise.

Dans l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail, les partenaires sociaux avaient fixé les orientations générales de la nouvelle convention. Elles s'inscrivaient dans la continuité des principes définis dans l'accord précédent du 22 décembre 2005, qui avait, pour la première fois, évoqué la nécessité d'une réforme de l'assurance chômage dans une perspective d'adaptation aux mutations du marché du travail.

L'objectif esquissé de la réforme était, d'abord, de simplifier le fonctionnement du régime d'assurance chômage, mais aussi d'améliorer la couverture indemnitaire en l'adaptant aux nouvelles caractéristiques du marché du travail, en particulier au développement des formes flexibles d'emploi (contrat à durée déterminée, intérim, temps partiel). Il s'agissait de mieux prendre en charge les salariés occupant des emplois précaires ou touchés par la récurrence d'épisodes de chômage. L'objectif était également d'améliorer la couverture des jeunes actifs, souvent confrontés à des difficultés d'insertion durables. Enfin, la convention d'assurance chômage a tiré les conséquences du transfert à Pôle emploi des aides

directes versées aux demandeurs d'emploi (formation et mobilité géographique).

L'économie générale de la réforme s'est dessinée sur la base de ces principes durant les premiers mois de l'année 2008. En revanche, la phase finale des négociations s'est tenue après le déclenchement de la crise financière et le retournement conjoncturel de l'automne.

Pour autant, les orientations de la réforme n'ont pas été modifiées et sont restées conformes à celles envisagées dans l'accord du 11 janvier 2008.

Le préambule de la convention a rappelé les objectifs de simplification et d'élargissement du régime d'assurance chômage et de cohérence d'action avec les autres intervenants sur le marché du travail.

B - Une réforme visant à simplifier l'indemnisation et à l'améliorer pour les plus précaires

Les deux principales modifications apportées par la convention entrée en vigueur en 2009 sont l'assouplissement des conditions d'accès au système d'assurance chômage et la suppression du système des filières.

1 - Un élargissement des conditions d'accès

Les conditions d'accès au dispositif d'indemnisation sont définies en France par deux paramètres principaux : la durée minimale de cotisation et la période de référence au cours de laquelle cette durée est appréciée.

Dans le système issu de la convention de 2006, la durée minimale requise pour pouvoir bénéficier d'une indemnisation était fixée à 6 mois, au cours d'une période de référence de 22 mois. La nouvelle convention modifie chacun de ces deux éléments : elle abaisse à 4 mois la durée minimale d'affiliation pour tous les demandeurs d'emploi ; elle élargit la période de référence à 28 mois pour les demandeurs d'emploi de moins de 50 ans⁹.

⁹ Cette période reste de 36 mois pour les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans, sans changement.

La conjugaison de ces deux modifications conduit à ouvrir plus largement le système d'assurance chômage¹⁰. Toutes les deux s'inscrivent dans un mouvement de long terme visant à faciliter, depuis les années 1990, l'entrée en indemnisation.

Depuis 1992, la durée de la période de référence a, en effet, été régulièrement allongée, passant de 8 mois en 1992 à 18 mois en 2001 puis à 22 mois en 2003. La durée minimale d'affiliation avait, de son côté, été réduite à 4 mois en 2001, avant d'être de nouveau fixée à 6 mois en 2003.

La convention de 2009, en décidant à la fois d'allonger la période de référence et de réduire la durée minimale d'affiliation, conduit ainsi à un fort assouplissement des conditions d'entrée en indemnisation. Cette évolution permet d'ouvrir davantage le système aux salariés les plus précaires, bénéficiant de courtes périodes d'emploi.

2 - La suppression des filières d'indemnisation

La convention du 19 février 2009 introduit une seconde modification juridique en mettant fin au système antérieur dit des filières.

Ces filières fixaient une durée maximale d'indemnisation en fonction d'un « score d'affiliation », déterminé par la durée de cotisation et la période de référence. Il existait 4 filières d'indemnisation (filières I, II, III et IV) qui donnaient droit à 7, 12, 23 ou 36 mois d'indemnisation.

Tableau n° 5 : Le système des filières issu de la convention de 2006

	Durée minimale de cotisation	Période de référence	Droit ouvert
Tous demandeurs d'emploi			
Filière I	6 mois	22 mois	7 mois
Filière II	12 mois	20 mois	12 mois
Filière III	16 mois	26 mois	23 mois
Demandeurs d'emploi de 50 ans et plus			
Filière IV	27 mois	36 mois	36 mois

Source : Cour des comptes

¹⁰ Avant le 1er janvier 2003, l'indemnisation avait déjà concerné des demandeurs d'emploi ayant travaillé 4 mois, mais au sein d'une période de référence plus courte.

Avec la convention de 2009, ces anciennes filières disparaissent au profit d'une individualisation des droits, fondée sur un principe simple selon lequel la durée d'indemnisation est égale à la durée de cotisation. Les demandeurs d'emploi de moins de 50 ans sont ainsi tous indemnisés pendant une période correspondant à leur durée de cotisation, dans une limite de 24 mois.

Toutefois, la réforme maintient des aménagements spécifiques pour les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans : une période de référence plus longue (36 mois) et une durée maximale d'indemnisation plus longue également (36 mois).

Tableau n° 6 : Les droits instaurés par la convention de 2009

	Durée minimale de cotisation	Période de référence	Droit ouvert	Durée maximale d'indemnisation
Tous demandeurs d'emploi Filière unique	4 mois	28 mois	durée de cotisation	24 mois
Demandeurs d'emploi de 50 ans et plus	4 mois	36 mois	durée de cotisation	36 mois

Source : Cour des comptes

Par cette réforme, la convention de 2009 modifie le « taux d'échange », c'est-à-dire le rapport entre la durée de cotisation et la durée d'indemnisation.

Ce taux est fixé à 1 pour tous les demandeurs d'emploi, ce qui signifie que chaque jour cotisé donne désormais droit à un jour d'indemnisation. Il s'ensuit une stricte indexation des périodes d'indemnisation sur les périodes d'emploi, assurant au système une plus grande lisibilité et supprimant les effets de seuil.

La mise en œuvre de ce principe modifie également les durées potentielles d'indemnisation par rapport à la convention précédente : allongement de la durée d'indemnisation pour certaines catégories de demandeurs d'emploi, réduction des droits pour d'autres.

C - Les autres paramètres d'indemnisation restés globalement inchangés

Essentiellement centrée sur la question de l'ouverture des droits aux personnes ayant peu cotisé et sur la refonte du système des filières, la convention de 2009, reprise dans la plupart de ses dispositions par celle qui lui a succédé, datée du 6 mai 2011, n'a pas remis en cause les autres caractéristiques du régime français d'indemnisation (non dégressivité des indemnités, logique assurantielle), ni affecté les modalités d'indemnisation propres à certaines annexes, en particulier les annexes 4 (concernant les salariés intérimaires), 8 et 10 (concernant les techniciens et artistes intermittents des métiers du spectacle)¹¹.

La convention a également maintenu le niveau de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), fixée selon les mêmes modalités que dans la convention de 2006. L'allocation reste définie par rapport au salaire journalier de référence (SJR) brut des 12 derniers mois, dans la limite de 4 fois le plafond de la sécurité sociale (11 784 € mensuels en 2011). Elle est calculée, soit par l'addition d'un montant fixe et d'un montant variable, soit en pourcentage du salaire journalier de référence. Ces modalités de calcul visent à assurer la dégressivité des taux de remplacement, qui varient entre 57,4 % et 75 % du salaire antérieur brut selon le niveau de celui-ci.

Tableau n° 7 : Modalités de calcul de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (au 01/07/2011)

	Niveau de salaire antérieur brut mensuel			
	< 1 105 €	1 105 € - 1 211 €	1 211 € - 1 999 €	1 999 € - 11 784 €
Partie variable	75 % du salaire journalier de référence	-	40,4 % du salaire journalier de référence	57,4 %
Partie fixe	-	27,66 €/jour	11,34 €/jour	-
Taux de remplacement brut	75 %	68 % à 75 %	57,4 % à 68 %	57,4 %

Source : Pôle emploi, calculs Cour des comptes

¹¹ Les annexes 8 et 10 ont été évoquées dans plusieurs rapports publics annuels de la Cour, la dernière fois dans le rapport public annuel 2012 (février 2012) pour constater l'absence d'évolution depuis 2005 et leur déséquilibre économique persistant.

Toutefois, le taux de remplacement net, c'est-à-dire le rapport entre l'allocation nette et le salaire net, est beaucoup plus élevé en raison de prélèvements sociaux plus limités sur les revenus de remplacement. Ce taux de remplacement net variait selon l'Unédic, au 31 décembre 2010, entre 93 % et 63 % de la rémunération nette antérieure. Les taux de remplacement nets les plus élevés se situent au niveau des salaires les plus faibles.

La convention du 19 février 2009 ne modifie pas davantage les conditions d'affiliation des employeurs, ni le taux des contributions à l'assurance chômage. Celles-ci restent assises, sauf exception, sur les rémunérations brutes plafonnées à 4 fois le plafond de la sécurité sociale.

Le taux de contribution est maintenu à 6,40 %, réparti entre l'employeur (à hauteur de 4 %) et le salarié (à hauteur de 2,40 %). Toutefois, l'accord prévoit, dans son article 3, une baisse des taux de contribution automatique sous conditions en fonction du résultat d'exploitation semestriel de l'Unédic et de l'évolution de son endettement¹². Ces clauses n'ont, toutefois, pas eu à s'appliquer pendant la mise en œuvre de la convention, suite à la forte dégradation de la situation financière du régime.

En définitive, la convention de 2009, comme celle de 2011, n'ont apporté que des aménagements limités au système français d'indemnisation du chômage. Cette situation contraste avec celle d'autres pays de l'OCDE qui ont fait évoluer les règles d'assurance chômage de manière plus nette (généralement pour en augmenter les prestations) afin de faire face au choc de la récession de 2009.

La relative stabilité du régime d'assurance chômage en vigueur en France durant la crise peut s'expliquer par le caractère déjà fortement protecteur qui en faisait, avant la négociation de 2009, un instrument propice au soutien du revenu des demandeurs d'emploi.

¹² Ces taux seront réduits « à effet du 1er janvier et du 1er juillet de chaque année si le résultat d'exploitation semestriel du semestre précédent est excédentaire d'au moins 500 M€ ». Une réduction est également prévue si « l'endettement net de l'Unédic vient à descendre en dessous de l'équivalent d'un mois de contributions ».

II - Une couverture du risque de chômage plus favorable que dans d'autres pays

Les comparaisons internationales permettent de mesurer les spécificités de l'indemnisation du chômage en France, qui apparaît sensiblement plus protectrice que celles mises en œuvre dans d'autres pays européens.

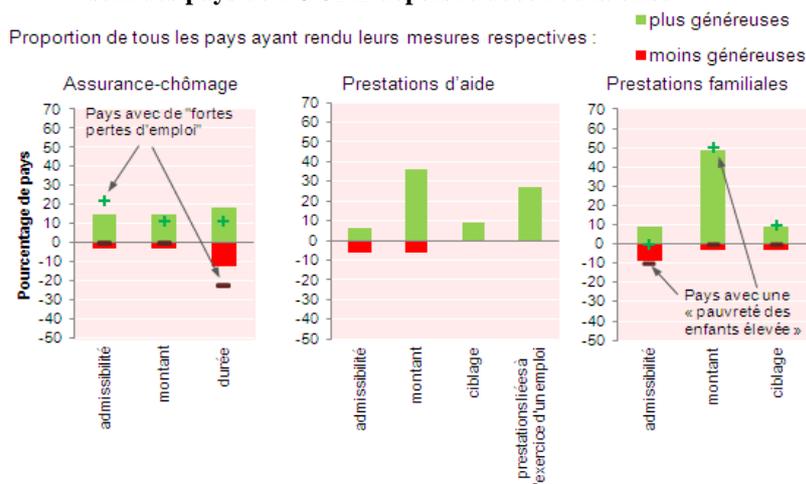
A - Au sein de l'OCDE, une amélioration temporaire des conditions d'indemnisation face à la crise

1 - Des dispositifs d'assurance chômage mobilisés pour soutenir le revenu des demandeurs d'emploi

En Europe, plusieurs pays ont ajusté leur système d'indemnisation au cours de l'année 2009. Plus largement, au sein de l'OCDE, l'assurance chômage a été un levier souvent utilisé dans une optique de soutien aux revenus et de stabilisation macroéconomique, en particulier dans les pays où le système initial était le moins protecteur.

Comme le montre le graphique ci-après, les réformes ont consisté, selon les pays, en une baisse du seuil d'éligibilité au système d'assurance, un relèvement du niveau d'indemnisation ou un allongement de la durée d'indemnisation.

Graphique n° 7 - Evolution des politiques de redistribution au sein des pays de l'OCDE depuis le début de la crise



Source : Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)

Plusieurs pays ont ainsi procédé à un assouplissement des conditions d'accès à l'indemnisation (Finlande, Japon, Etats-Unis). Certains ont également mis en œuvre un relèvement des niveaux d'indemnisation (Belgique, Grèce, certains pays d'Europe de l'Est) ou un allongement de la durée de versement des prestations (Canada, Portugal). Les Etats-Unis ont conduit l'une des plus importantes réformes en ce sens, en augmentant à la fois le niveau et la durée des allocations chômage entre 2007 et 2009. Cette politique s'explique par le caractère beaucoup plus limité du système d'indemnisation du chômage aux Etats-Unis avant le déclenchement de la crise.

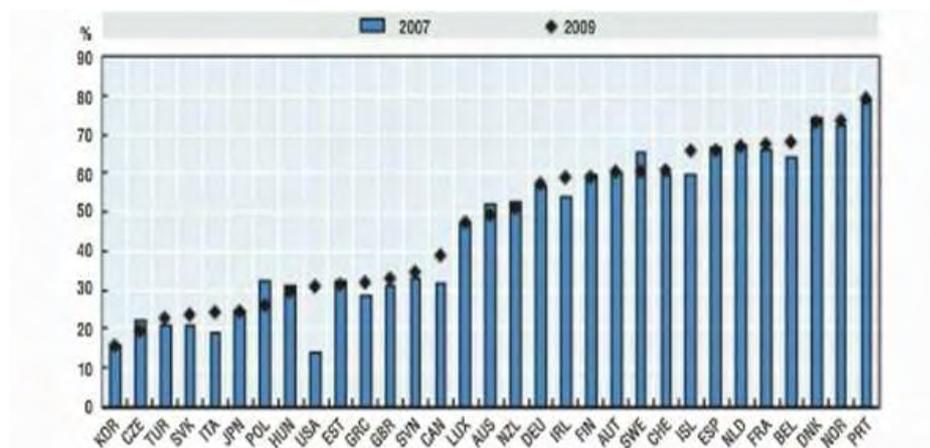
Certains pays ont été conduits, à l'inverse, à un resserrement de leur dispositif d'indemnisation en raison de la situation de leurs finances publiques.

2 - Une augmentation importante des taux de remplacement dans certains pays

Ces réformes se sont notamment traduites par une évolution des taux de remplacement, sous l'effet de la hausse des prestations et/ou de l'allongement des droits. L'impact a été variable selon les pays et selon le niveau antérieur du taux de remplacement. Il a ainsi été particulièrement fort aux Etats-Unis et au Canada, mais également en Islande et en Irlande. Il a également été important en Grèce, en Belgique et en Italie¹³.

¹³ Toutefois, il faut souligner qu'en Italie, la réforme datait de 2007 et était donc antérieure à la crise.

Graphique n° 8 - Evolution du taux de remplacement net moyen entre 2007 et 2009 pour un épisode de chômage de deux ans¹⁴



Source : Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), Perspectives de l'emploi 2011

Le graphique ci-avant met en évidence que le régime d'assurance chômage français a été peu modifié par rapport à d'autres systèmes d'indemnisation en vigueur au sein de l'OCDE. L'écart en termes de taux de remplacement, qui est résulté des modifications apportées en 2009, est resté limité.

Cette évolution est bien sûr à mettre en relation avec le niveau initialement élevé du taux de remplacement français et le caractère globalement plus protecteur du régime en comparaison internationale.

B - Un système protecteur d'indemnisation du chômage

1 - Un régime plus facilement accessible que dans la plupart des pays européens

La France figure parmi les pays d'Europe offrant l'un des accès les plus ouverts à l'indemnisation du chômage.

¹⁴ Cf. encadré méthodologique à la suite du graphique n° 9 pour les précisions concernant les niveaux de salaire considérés.

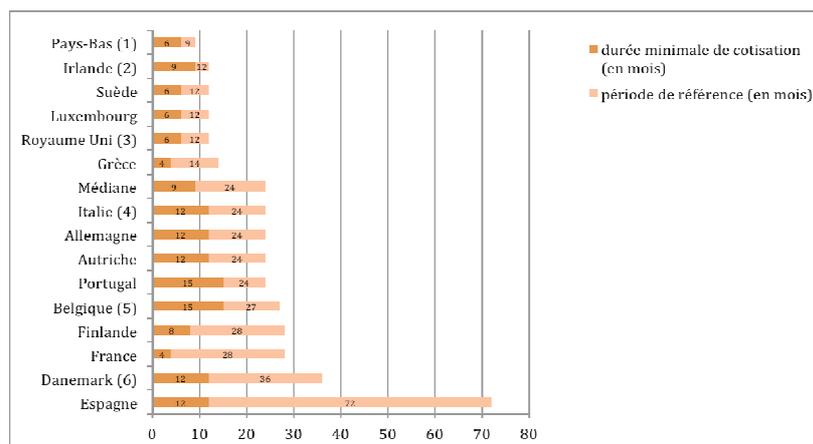
La durée minimale de cotisation se situe à la suite de la réforme initiée par la convention du 19 février 2009, à un niveau nettement inférieur à celle exigée chez nos voisins européens. Cette durée est de 12 mois dans la plupart des pays, en particulier en Italie, en Autriche, en Allemagne, et au Danemark. Elle est de 6 mois dans quelques pays comme le Luxembourg, les Pays-Bas ou la Suède. La France est l'un des seuls pays européens à ouvrir des droits dès 4 mois d'affiliation.

De même, la période de référence, allongée à 28 mois, est désormais plus longue que chez la plupart de nos partenaires. Dans de nombreux pays européens, cette période est fixée à 24 mois (Allemagne, Royaume-Uni, Italie). Seuls quelques pays prennent en compte une période plus longue, mais avec une durée minimale de cotisation également plus longue (Espagne, Danemark).

La combinaison de ces deux paramètres fait de la France l'un des pays où le seuil d'entrée dans le système d'assurance est le plus bas.

Graphique n° 9 - Durée minimale de cotisation (en mois) et période de référence (en mois) dans quinze pays de l'Union Européenne (hors conditions applicables aux jeunes et aux seniors)

Situation au 01/07/2011



1) 26 semaines d'emploi sur les 36 dernières semaines pour ouvrir des droits. Ceux-ci peuvent être prolongés si le salarié justifie, en plus, de 52 jours d'emploi sur 4 des 5 dernières années.

2) 39 semaines de contribution sur l'année fiscale de référence (ou 26 semaines de cotisations durant chacune des deux années fiscales) et 104 semaines de cotisations depuis le début de l'activité salariée.

3) Cotisations payées sur 25 fois le seuil de salaire assurable au cours d'une des deux dernières années fiscales, et cotisations payées ou créditées sur 50 fois le seuil de salaire assurable sur les deux dernières années fiscales.

4) 52 semaines de cotisations sur les deux dernières années et deux ans d'affiliation au régime d'assurance.

5) Conditions applicables aux 36-49 ans (468 jours au cours des 27 derniers mois). 6) 52 semaines de cotisations au cours des 3 dernières années et 12 mois d'appartenance à une caisse d'assurance chômage.

Source : Commission européenne, mise en forme Cour des comptes

2 - Un niveau d'indemnisation plutôt favorable en France

La convention de 2009 a reconduit les modalités de calcul de l'allocation de retour à l'emploi (ARE) et a donc maintenu le taux de remplacement français à un niveau relativement élevé en comparaison des autres pays. Ce taux a été très légèrement augmenté pour un épisode de chômage de deux ans (cf. tableau n° 7), sous l'effet de l'allongement de la durée maximale d'indemnisation de 23 à 24 mois.

Note méthodologique:

La mesure du « taux de remplacement » des indemnités de chômage

Le niveau de remplacement des revenus, qui mesure le rapport entre l'indemnité perçue par le bénéficiaire de l'assurance chômage et ses revenus d'activité précédents, est complexe à évaluer. Il doit notamment s'apprécier pour chaque système au regard d'une multiplicité de critères :

- la définition du salaire de référence (brut ou net) ;
- le niveau relatif de l'indemnisation ;
- l'existence de majoration éventuelle pour charge de famille ;
- le plafond de l'indemnisation (applicable au salaire de référence ou à l'allocation).

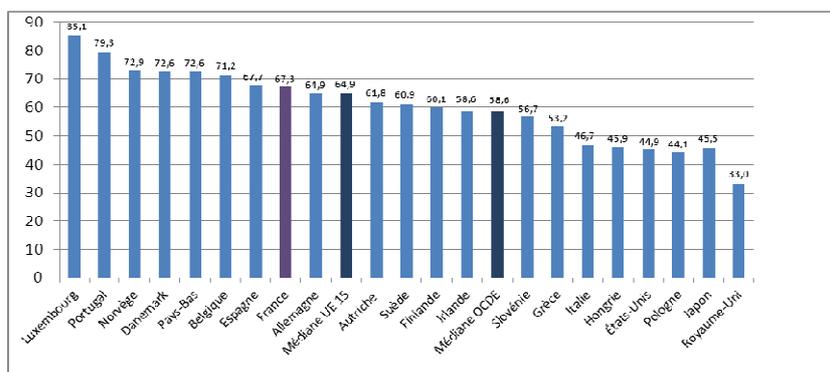
Il est également affecté par la durée des prestations lorsqu'il est calculé en moyenne annuelle.

La méthode de l'OCDE consiste à construire un indicateur synthétique, permettant de calculer un « taux de remplacement net » qui tient compte de l'ensemble de ces paramètres, ainsi que des retenues sociales et fiscales. Ce taux synthétique est calculé pour un travailleur d'âge actif (40 ans) ayant une carrière professionnelle longue et ininterrompue. Il correspond à une moyenne des taux de remplacement observés pour deux niveaux de rémunération (67 % et 100 % du salaire moyen à temps plein) et quatre familles types (personne seule, couple comptant un seul apporteur de revenu, couple avec et sans enfants).

Toutefois, cet indicateur ne prend pas en compte les prestations d'aide sociale ou d'aide au logement qui peuvent venir compléter le revenu. Dans certains pays, notamment au Royaume-Uni, la prise en compte de ces prestations conduit à majorer sensiblement le revenu net du demandeur d'emploi.

Selon les données de l'OCDE relatives à l'année 2009, le taux de remplacement net moyen en France, pour la première année d'un épisode de chômage, atteignait ainsi 67,3 %, soit un niveau nettement supérieur à la médiane de l'OCDE, qui se situait à 58,6 %.

Graphique n° 10 -Taux de remplacement net en 2009 pour la première année d'un épisode de chômage (en %)



Source : Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), mise en forme Cour des comptes

Il faut, toutefois, nuancer ce constat en observant qu'au sein des pays les plus développés de l'Union européenne, le taux de remplacement français se situe à un niveau intermédiaire. Il est supérieur à celui de la Suède, de la Finlande, de l'Allemagne, de l'Italie, et du Royaume-Uni, mais inférieur à celui du Danemark, des Pays-Bas, de l'Espagne et du Portugal¹⁵. Il se situe ainsi à un niveau légèrement supérieur à la médiane des pays de l'Union européenne (64,9 %)

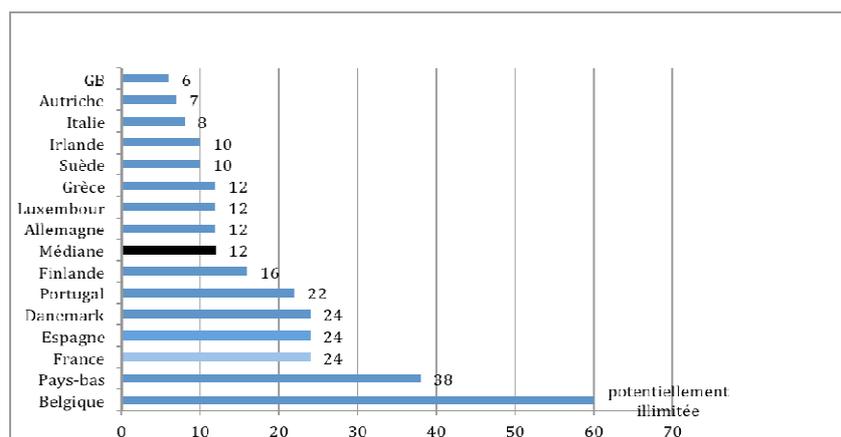
3 - Une durée d'indemnisation longue, mais réservée aux salariés les mieux insérés dans l'emploi

La durée maximale d'indemnisation française, fixée par la convention de 2009 à 24 mois pour les demandeurs d'emploi de moins de 50 ans, apparaît relativement longue dans les comparaisons internationales. Dans la plupart des autres grands pays européens, cette durée est plus courte : 6 mois au Royaume-Uni, 8 mois en Italie et 12 mois en Allemagne pour les demandeurs d'emploi de moins de 50 ans. Seuls quelques pays prévoient une durée maximale d'indemnisation supérieure ou égale à 24 mois (Danemark, Espagne, Pays-Bas, Belgique).

¹⁵ Chiffres de 2009, donc antérieurs aux réformes des systèmes d'indemnisation.

**Graphique n° 11 - Durée maximale d'indemnisation (en mois) dans
15 pays de l'Union Européenne pour un salarié âgé de 30 à 40 ans
ayant un profil d'affiliation complet**

Situation au 01/07/2011



Pour le Portugal, les 22 mois correspondant à 18 mois d'indemnisation pour tout salarié de 30 à 40 ans ayant cotisé plus de 24 mois, plus 1 mois supplémentaire pour chaque période d'emploi de 5 ans durant les 20 dernières années.

Source : Commission européenne, mise en forme Cour des comptes

Cette durée de 24 mois est en France réservée aux salariés ayant un profil d'indemnisation complet. Pour les salariés entrés avec 4 mois de cotisation, catégorie qui ne serait pas couverte dans les autres systèmes européens, la durée d'indemnisation est seulement de 4 mois.

Le système français est donc l'un de ceux où l'éventail des durées d'indemnisation est le plus important. Il couvre les salariés les plus précaires, mais aussi réserve le plus haut niveau de protection aux salariés les mieux insérés dans l'emploi.

Au total, pour un salarié ayant un profil d'affiliation complet, rémunéré au niveau du salaire moyen, le régime d'assurance français apparaît plutôt favorable, tant pour ce qui est du taux de remplacement des revenus que de la durée d'indemnisation.

C - Une baisse du taux de couverture au cours de la crise

La mise en œuvre de la convention d'assurance chômage de 2009 a permis d'ouvrir plus largement le système d'indemnisation et donc de couvrir de nouveaux demandeurs d'emploi, dont la durée de cotisation

était inférieure à 6 mois et qui n'auraient bénéficié auparavant d'aucune indemnisation.

L'Unédic estime à près de 500 000 le nombre de nouveaux demandeurs d'emploi indemnisés dans ce cadre entre avril 2009 et décembre 2011. Par ailleurs, la réforme a également permis un allongement global de la durée d'indemnisation. Selon la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES)¹⁶, la durée moyenne d'indemnisation potentielle des entrants au titre d'un nouveau droit a augmenté de 30 jours sous l'effet des nouvelles règles, 75 % des allocataires entrant sur un nouveau droit ont bénéficié d'un droit plus long.

Le système français a toutefois été confronté à l'érosion de son taux de couverture durant la crise. A partir de 2010, l'absence d'un retour à une croissance suffisante pour faire baisser le nombre des demandeurs d'emplois s'est accompagnée d'une diminution du caractère protecteur du système, un grand nombre de demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à indemnisation.

La direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) a estimé¹⁷ à 2,35 millions le nombre de demandeurs d'emploi et dispensés de recherche d'emploi qui, au 30 septembre 2010, n'étaient pas indemnisables par le régime d'assurance chômage, dont 42 % en raison de l'épuisement de leurs droits.

Le taux de couverture des demandeurs d'emploi par le régime d'assurance chômage a baissé sur la période, passant de 48,5 % en 2009 à 44,8 % en 2011.

¹⁶ Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES), L'indemnisation par le régime d'assurance chômage en 2010, étude actualisée à la demande de la Cour, *Analyses*, n° 19, mars 2012.

¹⁷ Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques, Quand les demandeurs d'emploi ne sont pas couverts par le régime d'assurance chômage : les allocataires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation équivalent retraite (AER) et les demandeurs d'emploi n'ayant pas de droit ouvert en 2010 », *Analyses*, n° 20, mars 2012.

Tableau n° 8 : Evolution du taux de couverture entre 2009 et 2011

En milliers et en %	2009	2010	2011 ¹⁸	variation
Potentiel indemnisable ¹⁹	4 417	4 517	4 566	+ 3,4 %
Demandeurs d'emploi ²⁰ indemnisés par le régime d'assurance chômage (RAC)	2 145	2 136	2 047	- 4,6 %
Demandeurs d'emploi indemnisés par le régime de solidarité	416	434	422	+ 1.4 %
Total des demandeurs d'emploi indemnisés	2 561	2 570	2 469	-3,5 %
Demandeurs d'emploi non indemnisés	1 856	1 947	2 096	+12,9 %
Proportion de demandeurs d'emploi indemnisés par le régime d'assurance chômage (RAC)	48,5	47,3	44,8	- 2,7 points
Proportion de demandeurs d'emploi indemnisés par le régime de solidarité	9,4	9,6	9,2	- 0,2 point
Proportion de demandeurs d'emploi indemnisés	58,0	56,9	54,1	-3,9 points

Source : Pôle emploi, chiffres au 31 décembre à l'exception de l'année 2011

La mesure de la couverture indemnitaire des demandeurs d'emploi

La proportion des chômeurs indemnisés, définie comme le rapport entre le nombre de chômeurs indemnisés et le nombre total de demandeurs d'emploi, est complexe à préciser en raison des différentes définitions possibles de la population des demandeurs d'emploi.

La mesure de la couverture indemnitaire des demandeurs d'emploi est généralement désignée sous le terme de « taux de couverture », même si ce dernier correspond en général à un taux d'indemnisation. En effet, certains demandeurs d'emploi ont des droits ouverts à l'assurance chômage et sont donc indemnisables, sans pour autant être indemnisés. Cette situation tient à des raisons diverses, dont la plus fréquente est l'exercice d'une activité réduite dépassant les seuils fixés par la réglementation.

¹⁸ Chiffres de septembre 2011.

¹⁹ Cf note méthodologique.

²⁰ DE : demandeurs d'emploi.

L'évolution mise en évidence dans ce tableau n° 8 ci-avant montre que la réforme de 2009 n'a pas permis d'éviter durablement la baisse du taux de couverture face à la crise. Même si d'autres facteurs ont pu contribuer à cette baisse, elle met d'abord en évidence la difficulté pour le régime d'assurance chômage d'« absorber » les effets de la dégradation du marché du travail, imputables à l'importance de la dégradation conjoncturelle et à la faiblesse du nombre des retours à l'emploi.

Sans un renforcement de mécanismes permettant, malgré les difficultés du marché du travail, d'accélérer le reclassement des demandeurs d'emploi, il n'apparaît pas possible de maintenir durablement les taux de couverture.

III - Un régime d'assurance chômage confronté à la crise

Au-delà du diagnostic que l'on peut porter sur le rôle de l'assurance chômage pendant la crise, la perspective d'une période prolongée de faible croissance accompagnée d'un niveau de chômage élevé appelle l'attention sur l'évolution prévisible du système actuellement en vigueur.

L'adaptation du régime français d'assurance chômage au contexte créé par la crise apparaît fragile tant au regard de ses caractéristiques économiques (protection offerte aux salariés), sociales (articulation avec les prestations de solidarité) que financières (évolution de l'endettement du régime).

A - La montée en puissance de l'indemnisation de l'activité réduite

La convention du 19 février 2009 a tiré les conséquences de la loi du 13 février 2008 créant Pôle emploi et a mis fin au financement par l'assurance chômage des aides, des formations ou des dispositifs d'accompagnement, ceux-ci relevant désormais de la compétence du nouvel opérateur.

Cette évolution a répondu ainsi en partie aux observations de la Cour qui, dans son rapport public thématique de mars 2006 consacré à l'assurance chômage, avait relevé l'excessive complexité entraînée par le développement des dispositifs d'activation initiés par le régime d'assurance chômage (RAC), dispositifs qui venaient s'ajouter aux aides, mises en œuvre par l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), destinées à

tous les demandeurs d'emploi et non aux seuls demandeurs d'emploi indemnisés-, et accroissaient ainsi la complexité du système. En outre, les montants mobilisés pour ces actions restaient modestes, ce qui permettait de s'interroger sur leur efficacité réelle.

La redéfinition des rôles entre Pôle emploi et l'Unédic décidée par la loi de 2008, et dont la convention du 19 février 2009 a pris acte, est de nature à améliorer sur ce point la cohérence du système et l'efficacité du service public de l'emploi. Toutefois, l'Unédic continue de financer des dispositifs de soutien à l'emploi, dont le plus important est l'indemnisation de l'activité réduite, qui soulève des interrogations.

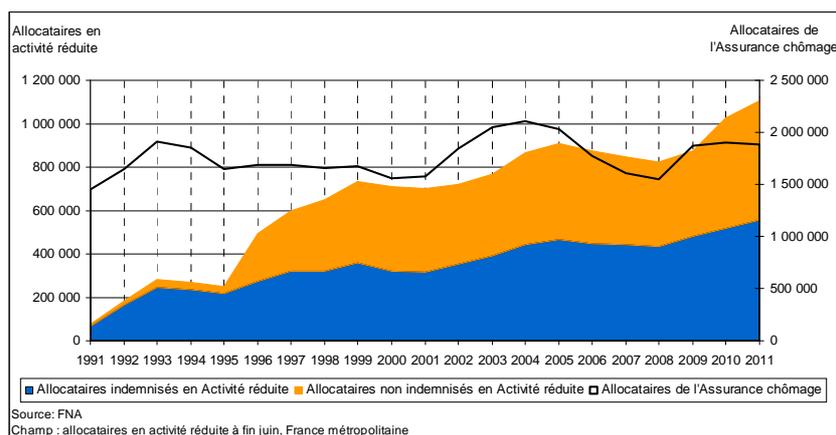
1 - Un dispositif dont l'ampleur croissante modifie la nature du régime d'assurance chômage

Le dispositif dit d'activité réduite permet aux allocataires de reprendre²¹ une activité à temps partiel ou à durée déterminée, et de cumuler la rémunération qu'ils en tirent avec une partie de leur allocation chômage. Cette possibilité de cumul a été mise en place dès 1962. Ses modalités ont été précisées à partir de 1983, avant d'être modifiées à plusieurs reprises. Depuis cette date, le nombre d'allocataires du régime d'assurance chômage (RAC) déclarant une activité réduite a augmenté de manière quasi ininterrompue. Leur effectif a été multiplié par 11 entre 1991 et 2009, ce qui a porté la part des allocataires en activité réduite de 5,2 % à 38,2 % du nombre total des allocataires.

La convention de 2009 a reconduit sur ce point les règles en vigueur dans le cadre de la convention précédente. Le maintien de ces paramètres dans un contexte de forte dégradation du marché du travail a entraîné une nouvelle hausse du nombre de bénéficiaires en activité réduite, qui est passé de 880 000 en 2009 à 1,1 million en 2011. En juin 2011, 45 % des allocataires de l'assurance chômage, soit près d'un sur deux, déclaraient une activité réduite. Il faut, toutefois, souligner qu'une partie seulement de ceux qui exercent une activité réduite cumulent effectivement une allocation avec leur revenu professionnel. Les autres ne touchent aucune prestation en raison du dépassement des plafonds fixés.

²¹ Il peut également s'agir d'une activité conservée. Toutefois, les données montrent qu'il s'agit le plus souvent d'une activité reprise (90 % des cas).

Graphique n° 12 - Evolution du nombre d'allocataires en activité réduite entre 1991 et 2011



Source : Unédic.

Ce dispositif présente des avantages qui expliquent son fort développement en période de crise. Il permet aux bénéficiaires de toucher un complément de revenu, mais également d'allonger leur droit à indemnisation, dans la mesure où la succession d'épisodes d'activités réduites offre la possibilité de reconstituer des droits. Par ailleurs, le système de l'activité réduite est conçu par le régime d'assurance chômage (RAC) comme une mesure d'encouragement à l'emploi, visant à maintenir un lien avec le marché du travail et ainsi à limiter les risques d'exclusion qu'une installation durable dans le chômage peut favoriser.

La place aujourd'hui prise par l'activité réduite doit conduire à s'interroger sur ses effets socio-économiques et sur son impact à long terme sur le marché du travail, en particulier par rapport aux formes flexibles d'emploi.

Même si certains résultats montrent un impact positif du passage par l'activité réduite en termes d'insertion dans l'emploi durable²², le risque existe d'une évolution non voulue de l'assurance chômage qui ferait de celle-ci le financeur d'un revenu de complément durable à des salariés en activité précaire. Cette évolution présenterait deux types d'inconvénients : certaines entreprises pourraient intégrer cette situation dans leurs modes de gestion en utilisant les allocations comme une

²² Cf. Unédic, Enquête auprès des allocataires de l'assurance chômage en activité réduite, *Eclairages, Etudes et analyses*, n° 4, septembre 2012.

modalité de rémunération de leurs salariés précaires ; certains demandeurs d'emploi pourraient être insuffisamment incités à reprendre un emploi à temps plein lorsque cela est possible. Les partenaires sociaux ont d'ailleurs eux-mêmes évoqué ce risque dans l'accord national interprofessionnel du 18 janvier 2008, en soulignant la nécessité d'éviter que ce dispositif ne glisse d'un « revenu de remplacement vers un revenu de complément ». Ils semblent également avoir amorcé une réflexion sur ce sujet, avec la mise en place d'un groupe de travail paritaire dont les résultats ne sont pas connus à ce jour.

2 - Une superposition parfois problématique avec d'autres dispositifs

Le dispositif d'activité réduite coexiste aujourd'hui avec plusieurs autres mesures qui, ayant pour objet l'incitation à la reprise d'emploi, prévoient le versement d'aides.

Ainsi, l'indemnisation de l'activité réduite coexiste tout d'abord avec la composante « activité » du revenu de solidarité active (RSA).

Le revenu de solidarité active, créé par la loi du 1^{er} décembre 2008 et entré en vigueur le 1^{er} juin 2009, instaure un mécanisme permettant, sous condition de ressources, de cumuler une prestation avec un revenu d'activité. Même si le dispositif d'activité réduite et le revenu de solidarité « activité » n'ont pas les mêmes modalités d'attribution, ils constituent deux mesures parallèles d'incitation à l'activité qui sont partiellement redondantes²³. A la fin de l'année 2010, 28 % des bénéficiaires du revenu de solidarité « activité » inscrits à Pôle emploi étaient indemnisés au titre de l'activité réduite²⁴.

²³ Il convient de noter que le revenu de solidarité active (RSA) repose, dans son montant, sur le RSA « socle » qui est indépendant du montant de l'allocation d'assurance chômage (qui dépend des salaires antérieurs). Le RSA seul (ou la prime pour l'emploi seule) ne peut donc jouer de rôle incitatif à la reprise d'emploi pour les demandeurs d'emploi ayant une indemnité élevée.

²⁴ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), Les allocataires du RSA en juin 2011 et leurs trajectoires, *Etudes et résultats*, n° 782, novembre 2011.

Tableau n° 9 : Modalités d'attribution du dispositif d'activité réduite du régime d'assurance chômage et du revenu de solidarité active « activité »

	Activité réduite	Revenu de solidarité active
Bénéficiaire	Demandeur d'emploi	Ménage
Nature	Cumul temporaire d'une partie de l'allocation	Complément de revenu pérenne
Paramètres	Ancien salaire, durée du travail et nouveau salaire	Revenus d'activité, ressources et composition du ménage
Conditions d'attribution	Droits à l'assurance chômage	Ressources du ménage inférieures à un plafond

Source : Conseil d'orientation pour l'emploi (COE)

Le revenu de solidarité active (RSA) « activité » s'ajoute lui-même au dispositif de la prime pour l'emploi (PPE), créé en 2001, qui constitue également un dispositif qui vise à la reprise d'emploi. Dans ces conditions, la prime pour l'emploi versée à chaque foyer fiscal est amputée depuis 2010 d'une fraction du revenu de solidarité active perçu.

Enfin, il existe par ailleurs un dispositif dit d'« aide différentielle de reclassement », maintenu par la convention du 19 février 2009. Cette aide, qui vise à accorder un complément de revenu en cas de reprise d'un emploi moins bien rémunéré que le précédent, n'a connu qu'un développement très limité et n'a été attribuée qu'à 6 631 personnes en 2011. Elle devrait être supprimée.

Au-delà des problèmes de financement, la superposition de ces mesures conduit à une forte complexité pour les demandeurs d'emploi et contribue sans doute à limiter l'efficacité de chacune d'entre elles en matière de retour à l'emploi. Une simplification de ces dispositifs doit être recherchée.

B - Une articulation perfectible entre les prestations d'assurance chômage et les allocations de solidarité

Le taux de couverture des demandeurs d'emploi par le régime d'assurance chômage est aujourd'hui inférieur à 50 %, ce qui signifie que moins d'un demandeur d'emploi sur deux est indemnisé par l'assurance chômage. Dans ce contexte, l'articulation entre le régime d'assurance et

le régime de solidarité financé par l'Etat est une question essentielle au sujet de laquelle peu d'avancées ont été observées au cours des dernières années.

1 - Un système à trois composantes

Le fonctionnement du système d'indemnisation du chômage repose actuellement sur la combinaison de deux régimes qui se succèdent dans le temps : un système d'assurance financé par le régime d'assurance chômage et un dispositif de solidarité financé par l'Etat.

Le régime de solidarité destiné aux demandeurs d'emploi qui ne peuvent bénéficier de l'assurance chômage ou ont épuisé leurs droits à indemnisation, comprend plusieurs allocations. La principale est l'allocation de solidarité spécifique (ASS), qui est versée à la fois sous condition de ressources et sous condition d'activité²⁵. Les autres allocations sont l'allocation transitoire de solidarité (ATS, qui a remplacé l'allocation équivalent retraite (AER) depuis le 1^{er} juillet 2012) et la rémunération de fin de formation (RFF).

Enfin, le dispositif d'indemnisation du chômage est juxtaposé avec une troisième composante : les prestations versées sous conditions de ressources dans le cadre du revenu de solidarité active depuis le 1^{er} juillet 2009 et avant cette date dans le cadre du revenu minimum d'insertion. Ces trois catégories de prestations sont attribuées selon des paramètres et des logiques différents, alors qu'elles sont susceptibles de concerner les mêmes populations au cours du temps. En outre, alors que la relation entre l'ANPE et les bénéficiaires du RMI demeurait occasionnelle, la création du RSA et la constitution de Pôle emploi ont conduit à des relations plus systématiques : une majorité des bénéficiaires du RSA sont inscrits comme demandeurs d'emploi.

2 - Des ruptures dans la prise en charge des demandeurs d'emploi

Ce système à trois composantes peut conduire néanmoins à des ruptures dans la prise en charge des demandeurs d'emploi, l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ne prenant pas systématiquement le relais de l'assurance chômage et la prise en charge par le revenu de solidarité active n'étant ni automatique ni toujours possible.

²⁵ Justifier de cinq ans d'activité dans les 10 ans précédant la rupture du contrat de travail, et avoir des ressources inférieures à un certain plafond.

Ces effets sont particulièrement importants en période de forte dégradation de la conjoncture. Ainsi, en septembre 2010, près de 2 350 000 demandeurs d'emploi ou dispensés de recherche d'emploi n'étaient pas indemnisables par le régime d'assurance chômage. Parmi eux, seulement 17 % étaient indemnisés²⁶ au titre de l'allocation solidarité spécifique, et 2 % au titre de l'allocation équivalent retraite (AER). Plus d'un sur quatre était demandeur d'emploi en catégorie A, B ou C et n'était éligible à aucun autre dispositif d'indemnisation, souvent en raison de revenus du foyer dépassant les plafonds de ressources établis pour l'attribution du revenu de solidarité active.

Tableau n° 10 : Demandeurs d'emploi non indemnisables au titre du régime d'assurance chômage au 30 septembre 2010

Non indemnisables par le RAC	Part (en %)	Effectif
	100	2 349 600
Indemnisables par l'ASS	16,8	394 300
Indemnisables par l'AER	2,2	52 500
Indemnisables par d'autres allocations (1)	2,5	58 600
Inscrits en catégories A, B C non indemnisables	62,9	1 476 900
dont : allocataires du RSA avec activité réduite	4,6	107 800
allocataires du RSA sans activité réduite	20,6	484 800
pratiquant une activité réduite, sans RSA	10,9	256 500
ni activité réduite, ni RSA	26,7	627 800
Inscrits en catégorie D non indemnisables	2,8	66 100
Inscrits en catégories E non indemnisables	12,8	301 300

(1) Allocation temporaire d'attente (ATA), allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF), allocation de professionnalisation et de solidarité et allocation de fin de droits (destinées aux intermittents du spectacle)
 Champ : demandeurs d'emploi de catégories A, B, C, D, E non indemnisables par le RAC, et dispensés de recherche d'emploi indemnisables par le régime de solidarité (ASS, AER, ATA, AFDEF, etc.) ; France entière

Source : Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES).

Cette diversité de situations souligne la complexité de l'articulation entre les différents dispositifs, qui peuvent, dans quelques cas, être à l'origine de situations sociales difficiles.

²⁶ Sur la différence entre la population indemnisable et indemnisée, voir l'encadré explicatif accompagnant le tableau n° 8.

En outre, la fixation des paramètres d'indemnisation par les partenaires sociaux peut également conduire à des transferts de charge vers les régimes de solidarité, dont l'impact n'est pas toujours maîtrisé. En effet, les échanges d'informations entre l'Unédic, Pôle emploi et les services de l'Etat ne permettent pas de prévoir avec suffisamment de précision les effectifs susceptibles de rejoindre les dispositifs de solidarité, ce qui accroît les difficultés de budgétisation.

L'organisation en succession dans le temps des régimes d'assurance et de solidarité rend également très difficile toute disposition visant à prolonger la durée d'indemnisation dans le cadre de l'assurance-chômage pour faire face à des difficultés persistantes de reclassement. Les mêmes difficultés apparaissent également si l'on veut introduire un raccourcissement de la durée d'indemnisation dans le cadre de l'assurance-chômage, par exemple, en cas d'insuffisance dans les actes de recherche d'emploi. Dans l'un et l'autre cas, les variations de la durée d'assurance induisent des transferts de financement entre les partenaires sociaux et l'Etat, particulièrement difficiles à organiser.

De telles limitations n'existeraient pas si l'indemnisation était dès le départ la somme d'un socle constitué par la prestation de solidarité à laquelle viendrait s'ajouter, de façon concomitante et pour une durée variable, une prestation d'assurance. Un tel dispositif permettrait de reposer la question de la dualité entre l'allocation solidarité spécifique (ASS) et le revenu de solidarité active (RSA). Il offrirait également un cadre propice à une meilleure gestion de la question des « fins de droits ». Pourtant cette évolution si elle devait être envisagée, ne le pourrait qu'au terme d'une évaluation approfondie de ses effets en termes d'incitation au retour à l'emploi et de maîtrise des transferts financiers entre l'assurance chômage et l'Etat.

Indépendamment de ces perspectives, la création de Pôle emploi est de nature à favoriser, au moins en partie, une meilleure articulation des dispositifs d'indemnisation.

La nouvelle configuration du service public de l'emploi permet d'unifier les dispositifs d'accompagnement de l'ensemble des demandeurs d'emploi, y compris les bénéficiaires du revenu de solidarité active qui sont désormais prioritairement orientés vers Pôle emploi. L'ensemble de ces publics bénéficie aujourd'hui d'une politique de suivi et d'accompagnement unifiée au sein du même opérateur. En revanche, ils continuent à faire l'objet de circuits d'indemnisation séparés et bénéficient de revenus de remplacement dont les modalités d'attribution demeurent peu coordonnées. La nécessité demeure donc d'une concertation entre les partenaires sociaux, les services de l'Etat et les collectivités locales sur cette question.

C - Des prestations d'assurance chômage très différentes selon le profil du bénéficiaire

Le système français d'assurance chômage se caractérise par le fait que les droits ouverts y sont largement proportionnels aux cotisations versées²⁷.

Cette caractéristique se traduit notamment par le plafond fixé pour le calcul de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)²⁸, situé à un niveau très élevé.

Dans les autres pays européens, le niveau de l'indemnisation est souvent beaucoup plus strictement plafonné. Il s'ensuit une réduction du taux de remplacement lorsque l'on s'élève dans l'échelle des revenus. Au contraire, le système français garantit un taux de remplacement important, y compris pour des niveaux de rémunérations élevés.

Ainsi, pour un cadre de moins de 50 ans dont la rémunération mensuelle brute était de 10 000 €, soit un net d'environ 7 200 €, l'indemnité s'élève à 5 012,40 € net, soit un montant considérablement plus important que celui auquel peut prétendre une personne dans une situation similaire en Allemagne (environ 2 200 €).

²⁷ Le système d'indemnisation du chômage est souvent décrit comme étant fondé sur une logique assurantielle. Si ce qualificatif est justifié au regard de la proportionnalité existant entre la qualité de couverture du risque et le montant des cotisations, il l'est moins lorsque l'on considère l'évaluation du risque propre de l'assuré : à la différence des assurances classiques, cette évaluation n'est pas prise en compte pour la fixation des cotisations.

²⁸ Qui correspond également au plafond fixé pour le calcul des cotisations.

Tableau n° 11 : Taux de remplacement net selon le salaire de référence ²⁹

Salaire de référence brut, en % du salaire moyen	Taux de remplacement (en %)					
	France	Allemagne	Danemark	Espagne	Italie	Royaume-Uni
50 %	78,7	67,1	91,3	74,1	73,1	68,9
100 %	66,4	62,3	60,6	59,6	58,2	37,9
150 %	69,1	61,9	44,5	40,9	42,8	26,4
200 %	68,3	59,6	35,3	31,9	33,9	20,7

Taux de remplacement nets y compris prestations sociales annexes dont allocations logement pour un demandeur d'emploi célibataire sans charges de famille

Source : calculatrice impôts-prestations de l'OCDE, calculs Cour des comptes

Cette logique assurantielle a été encore renforcée par la convention de 2009, dans la mesure où elle s'étend à la durée de versement de l'allocation, désormais strictement proportionnelle à la durée de cotisation du bénéficiaire. Il en résulte une forte individualisation des durées d'indemnisation.

Ce modèle aboutit à proposer une couverture très différente selon le profil du bénéficiaire.

Les comparaisons internationales montrent que le taux de remplacement est plus favorable qu'à l'étranger aux deux extrémités de l'échelle des revenus : au voisinage immédiat du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC)³⁰ et aux niveaux de rémunération les plus élevés.

Il convient de rappeler que le régime d'assurance chômage offre, par ailleurs, à certains groupes de salariés comme les intermittents du spectacle (annexes 8 et 10 de la convention d'assurance chômage) des conditions d'indemnisation nettement plus favorables que celles du régime général et dont l'équivalent n'existe pas à l'étranger, comme l'a montré à plusieurs reprises la Cour des comptes, par exemple, dans son rapport public annuel 2012).

²⁹ Taux de remplacement net intégrant les retenues sociales et fiscales ainsi que les prestations sociales annexes (dont les allocations logement).

³⁰ Cette situation s'explique en partie par le caractère plus favorable de la fiscalité et des prélèvements sociaux sur les revenus de remplacement en France.

Cette grande diversité dans les conditions de traitement des demandeurs d'emploi, qui ne se justifie pas toujours par la prise en considération d'éléments objectifs quant à la situation des personnes concernées, pose question en termes d'équité. Les taux de remplacement devraient faire l'objet d'un examen approfondi lors de la négociation de la future convention d'assurance chômage.

D - Une forte dégradation de la situation financière de l'assurance chômage à partir de 2009

Si, dans un premier temps, la qualité du système d'indemnisation du chômage face à la crise a été examinée au regard de son rôle protecteur à l'égard des demandeurs d'emploi, la faible croissance économique et le maintien du chômage à un niveau élevé posent dès maintenant la question de sa soutenabilité financière.

En effet, la dégradation de la situation financière de l'assurance chômage a été continue au cours des dernières années. L'année 2013 s'annonce particulièrement défavorable, avec un déficit prévu de 5 Md€ et une dette qui pourrait atteindre plus de 18,6 Md€ en fin d'année.

Tableau n° 12 : Situation financière de l'assurance chômage en M€

(en M€)	2011 (R)	2012 (E)	2013 (P)
Recettes	31 788	32 545	33 194
Dépenses	34 314 ³¹	35 271	38 092
Variation de trésorerie (R-D)	- 2 526	- 2 725	- 4 898
Déficit cumulé (depuis 1990)	- 11 026	- 13 751	- 18 649

(R) : réalisé ; (P) : prévision ; (E) : Estimation

Source : Unédic

1 - La dérive financière persistante des annexes 8 et 10

Le régime d'assurance chômage prévoit des modalités particulières d'indemnisation au profit de salariés ayant un profil d'activité atypique. Ces dispositions sont précisées dans des annexes à la convention générale d'assurance chômage.

³¹ Dont 895 M€ de charges exceptionnelles.

Ainsi, les techniciens et artistes du spectacle vivant voient leurs conditions d'indemnisation fixées par les annexes 8 et 10. Ces conditions d'indemnisation, nettement plus favorables que celles du régime général ou encore des travailleurs intérimaires (annexe 4 de la convention d'assurance chômage), sont à l'origine d'un déficit préoccupant. Comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport public annuel 2012, le seul déficit cumulé des annexes 8 et 10 au cours des 10 dernières années (environ 1 Md€ par an depuis 2002) représentait l'équivalent de la dette du régime d'assurance chômage à la fin 2011.

Au vu du caractère massif des sommes en cause et de l'effet de ce déficit sur la soutenabilité du régime d'assurance chômage, il apparaît nécessaire que les dispositions des annexes 8 et 10 soient révisées dans le cadre de la prochaine convention d'assurance chômage.

2 - L'impact de l'accentuation du dualisme du marché du travail sur le déficit de l'assurance chômage

Le développement du travail précaire, en particulier de l'intérim, a des conséquences non négligeables sur l'équilibre financier de l'assurance chômage. Ainsi, l'annexe 4 de la convention d'assurance chômage, qui précise les règles d'indemnisation des travailleurs intérimaires, connaît un déficit croissant, qui a atteint 1,7 Md€ en 2011.

La Cour procède actuellement à un contrôle de cette annexe, dont les conclusions seront connues en 2013. Toutefois, il peut être souligné dès à présent que les coûts pour l'assurance chômage liés au développement du travail précaire ne sont pas pris en compte par le système organisant les contributions, celui-ci étant fondé sur un taux uniforme.

A cet égard, il apparaît souhaitable de mettre à l'étude un système de taux décroissant, lié à l'ancienneté des contrats, rendant ainsi plus coûteuse la contribution pour les employeurs ayant le plus recours aux contrats de courte durée ou aux missions d'intérim, tant pour les responsabiliser face à un phénomène coûteux pour la société que pour contribuer à la réduction du déficit du régime d'assurance chômage.

3 - Une dérive accentuée par l'absence de mesures pour accélérer le reclassement

La dégradation de la situation financière du régime d'assurance chômage au cours des dernières années a été accentuée par le fait que la crise est intervenue sans qu'une réflexion suffisante ait pu être entreprise sur les moyens propres à accélérer la vitesse de reclassement des

demandeurs d'emploi et donc, à alléger le coût de l'indemnisation pour l'assurance chômage.

L'une des explications de cette carence tient aux évolutions importantes intervenues en 2008, par la renégociation de la convention d'assurance chômage, la constitution de Pôle emploi et la mise en place du « revenu de solidarité active » (RSA) remplaçant le revenu minimum d'insertion.

Ces trois évolutions se sont accompagnées, par ailleurs, d'un élargissement significatif de l'intervention du service public de l'emploi en raison :

- du renforcement de l'intervention de Pôle emploi auprès de l'ensemble des demandeurs d'emploi, indemnisés ou non ;
- de la forte incitation des bénéficiaires du revenu de solidarité active à s'inscrire comme demandeurs d'emploi, ce qui n'était pas le cas des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI).

Cet élargissement de l'intervention de Pôle emploi aurait été pleinement positif si, parallèlement, sa capacité d'accompagnement s'était développée pour accélérer le reclassement des demandeurs d'emploi. Or, comme l'a montré une première enquête de la Cour sur Pôle emploi, le processus de fusion lui-même, opéré dans un contexte difficile du point de vue de l'emploi, a fortement sollicité l'organisme pour maintenir dans ce contexte sa capacité de gestion des indemnisations et le maintien de ses services.

En outre, ce n'est qu'à la fin de l'année 2011 que les partenaires sociaux et l'Etat sont parvenus à conclure une convention tripartite qui comporte un volet « accroître la transparence et la fluidité du marché du travail ». Elle formule de façon explicite la nécessité de moduler les ressources allouées aux demandeurs d'emploi de façon à ce que ceux d'entre eux en situation difficile et les plus éloignés de l'emploi soient les premiers bénéficiaires de cet accompagnement. La mise en œuvre de ces nouvelles orientations est de nature à favoriser, par une accélération de la vitesse de reclassement, une amélioration de l'équilibre financier du régime d'assurance chômage.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

L'évolution du régime d'assurance chômage depuis 2009 s'est faite sans qu'une réflexion soit véritablement menée sur l'adaptation du dispositif à une augmentation du chômage dans la durée. En particulier la question de l'articulation entre indemnisation et reclassement n'a été que tardivement posée et il n'y a pas eu ensuite d'évolution avant la période la plus récente. Si le régime, renforcé par la négociation de 2009, a bien joué son rôle de maintien du revenu des demandeurs d'emploi, il voit désormais son efficacité se dégrader, son équité se fragiliser et sa soutenabilité mise en cause du fait du maintien à un niveau élevé du chômage.

La renégociation de la convention d'assurance chômage qui aura lieu en 2013 ne pourra éviter d'aborder ces différentes questions.

Dans cette perspective, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. réviser l'ensemble des paramètres permettant de rétablir la situation financière du régime d'assurance chômage et notamment :

- les règles d'indemnisation des annexes 8 et 10 de manière à réduire significativement le déficit de ce régime, en distinguant notamment davantage les règles applicables aux techniciens du spectacle de celles applicables aux artistes ;

- remplacer l'actuel taux de contribution uniforme par un taux majoré pour les contrats d'une durée limitée, rendant plus coûteuses les contributions des employeurs ayant le plus recours à ces formes de contrats (CDD et intérim) ;

- mettre en place un taux de remplacement décroissant des prestations de l'assurance chômage pour les niveaux d'indemnisation les plus élevés, à l'image de ce qui existe dans la plupart des pays européens.

2. Accroître les incitations au retour à l'emploi :

- inciter à la mobilité géographique ou à la diminution du salaire lorsque celle-ci est un paramètre clé de la reprise d'emploi ;

- supprimer l'aide différentielle de reclassement, eu égard au nombre restreint de bénéficiaires et à la nécessité de limiter le nombre de dispositifs poursuivant des objectifs similaires ;

- réexaminer les règles de l'indemnisation en activité réduite ;

- simplifier les dispositifs d'incitation à l'activité (prime pour l'emploi, RSA activité) et rechercher un meilleur équilibre entre le montant de ces incitations et le taux de remplacement des prestations d'assurance chômage au voisinage du salaire minimum interprofessionnel de croissance.

3. évaluer les effets d'une refonte du système d'indemnisation des chômeurs, prévoyant d'articuler, de façon concomitante, un socle relevant de la solidarité et un étage au titre de l'assurance chômage. Cette évaluation devra porter sur les conséquences financières d'une telle refonte et l'utilisation qui pourrait en être faite pour accompagner un reclassement plus rapide.

4. renforcer la cohérence des prestations versées aux demandeurs d'emploi :

- améliorer l'articulation entre les prestations versées par l'assurance chômage et les prestations de solidarité (allocation de solidarité spécifique et le RSA « socle ») ; à cette fin, optimiser l'échange d'informations physico-financières entre Pôle emploi, l'Unédic et les services de l'Etat chargés de l'emploi ;

- simplifier les prestations de solidarité versées aux demandeurs d'emploi, de manière à mieux prendre en compte la situation de ceux qui, actuellement, n'ont accès ni aux unes ni aux autres.

Chapitre III

Des dispositifs peu efficaces face à la hausse du chômage

La France a abordé la crise avec des instruments de politique de l'emploi dont l'efficacité s'est révélée décevante. Tel est le cas des dispositifs du chômage partiel et des contrats aidés.

Tombé en quasi-obsolescence dans la première partie des années 2000, le dispositif de chômage partiel a fait l'objet d'une tentative de réforme à l'occasion de la crise. Sa modernisation, dans le cadre de l'« activité partielle de longue durée », a été entreprise à la fin 2008, mais le dispositif n'a pu entrer en vigueur qu'à l'automne 2009, soit trop tard pour contribuer à absorber le pic de la crise, intervenu au premier semestre 2009. Il a donc joué un rôle nettement plus limité que dans certains autres pays européens pour enrayer les conséquences de la crise sur l'emploi (I).

Les contrats aidés relèvent d'une problématique différente : leur utilisation dans le secteur non marchand a persisté en France, alors qu'elle a été abandonnée dans la plupart des autres pays en raison de sa faible efficacité en matière d'insertion durable dans l'emploi. Le recours à ce dispositif dans le cadre de la réponse à la crise apparaît donc discutable (II).

I - L'insuffisante mobilisation du chômage partiel

Le chômage partiel, qui permet à un établissement de réduire temporairement son activité au-dessous de la durée légale du travail afin d'éviter le recours à des licenciements économiques, est apparu pendant la crise de 2008-2009 comme l'un des instruments de la politique de l'emploi les plus efficaces pour organiser la « résistance » du marché du travail.

Les pays qui ont le plus fortement mobilisé ce dispositif – Allemagne, Italie, Belgique, Autriche – se sont signalés par des performances supérieures à celles de la France en matière d'emploi. Ainsi, en Allemagne, le PIB a reculé plus fortement que celui de la France en 2009, mais le niveau d'emploi a été maintenu.

Les difficultés rencontrées par la France pour favoriser la mobilisation du chômage partiel ont déjà été analysées par la Cour dans son rapport public annuel de 2011. Pour une part, elles reflètent la prévalence dans notre pays du recours aux formes d'emploi précaires. Elles résultent aussi de carences importantes dans l'organisation du dispositif de chômage partiel demeuré trop complexe et relativement peu incitatif pour les employeurs.

A - Un dispositif quasiment tombé en désuétude dans la première partie des années 2000

Le système français de chômage partiel est ancien et remonte aux années 1930. Depuis la fin des années 1960, il repose sur l'imbrication de trois étages d'indemnisation et d'un régime d'exonération de cotisations sociales :

- une « allocation spécifique » de chômage partiel, versée au salarié par l'employeur puis remboursée à ce dernier par l'Etat. Définie par voie réglementaire, cette allocation est forfaitaire et s'établissait jusqu'en 2008 au taux horaire de 2,13 € pour les entreprises de plus de 250 salariés et de 2,43 € pour les autres (soit, dans les deux cas, moins de 30 % du SMIC horaire) ;
- une « indemnité complémentaire » versée par l'employeur, dont le montant est fixé par voie d'accord collectif. Elle se calcule comme la différence entre l'indemnisation totale garantie par les textes conventionnels et l'allocation d'Etat, cette différence étant à la charge de l'employeur ;

- une « allocation forfaitaire » prise en charge par l'Etat lorsque ce dernier passe avec un employeur une « convention d'activité partielle ». L'allocation forfaitaire correspond à la prise en charge partielle ou totale par l'Etat de l'indemnité complémentaire mentionnée ci-dessus ;
- enfin, ne représentant pas un salaire, les indemnités de chômage partiel sont exonérées de cotisations sociales et soumises à un taux réduit de contribution sociale généralisée (CSG) et de contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), ce qui n'est évidemment pas le cas du salaire qui est versé pour la partie du temps qui reste effectivement travaillé.

La mise en place d'un régime d'autorisation préalable du recours au chômage partiel a été décidée, dans la mesure où ce dispositif était réservé au traitement des difficultés conjoncturelles. Pour délivrer cette autorisation, les services de l'Etat concernés sont chargés de vérifier que la réduction d'activité a un caractère à la fois temporaire et exceptionnel.

Conçu comme un instrument de sauvegarde de l'emploi dans des phases de difficultés conjoncturelles, le dispositif français de chômage partiel n'a pas vocation à s'appliquer à des situations de sous-activité récurrente présentant un caractère structurel, contrairement à l'Allemagne ou l'Italie. Ces pays disposent de plusieurs instruments, distinguant les situations où le chômage partiel est saisonnier, structurel ou simplement conjoncturel.

Gelé à partir du début des années 2000 dans ses taux et ses principales modalités, le régime français de chômage partiel est progressivement devenu obsolète. Ainsi, le niveau de l'« allocation spécifique » versée par l'Etat, qui représentait 35 % du SMIC horaire brut en 2001, n'en représentait plus que 27 % en 2007, soit un niveau faiblement attractif pour les employeurs à qui incombait une partie croissante de l'indemnisation des salariés. S'agissant des indemnités versées aux salariés, le minimum conventionnel en vigueur en 2008 était resté inchangé depuis 1993 ; inférieur à 50 % du SMIC horaire brut, il n'était en pratique plus applicable.

Laissée en jachère, l'application de ce dispositif s'est fortement réduite, après 2000 : 0,65 million d'heures avaient été indemnisées en 2005 contre 5,8 millions en 1996. Encore ces heures avaient-elles été majoritairement mobilisées par des secteurs en surcapacité ou en déclin, dans lesquels le recours au chômage partiel n'a pas toujours correspondu à des motifs strictement conjoncturels (textile, automobile, métallurgie).

La France a abordé la crise de 2008 avec un régime de chômage partiel qui avait cessé depuis plusieurs années d'être un outil opérationnel de la politique de l'emploi.

B - Une modernisation tardive et partielle

Face à la baisse extrêmement brutale de l'activité constatée à partir de l'automne 2008, les pouvoirs publics ont réactivé le chômage partiel en modernisant d'abord le dispositif traditionnel, puis en créant un nouveau dispositif dit d'« activité partielle de longue durée » (APLD). Un effort réel en est résulté, la mobilisation du chômage partiel ayant culminé à 275 000 personnes en 2009 pour un coût estimé sur les finances publiques de 610 M€.

Ces chiffres sont toutefois à comparer à ceux de l'Allemagne, qui pendant cette même année, a mis en œuvre ses dispositifs de chômage partiel au profit de 1,53 millions de salariés, pour un coût de l'ordre de 6 Md€.

1 - Le « toilettage » du chômage partiel « classique »

Dès novembre 2008, une circulaire donne instruction aux services de l'Etat chargés de l'application des mesures de chômage partiel d'en ouvrir le champ d'application et de retenir une interprétation extensive et dérogatoire des textes en vigueur au vu des circonstances « exceptionnelles » et « temporaires » qui seules permettent d'autoriser un employeur à recourir à cette mesure. En pratique, le dispositif a été ouvert à l'ensemble des entreprises, y compris celles en redressement judiciaire, ce qui avait toujours été exclu jusqu'alors.

La loi du 24 novembre 2009, relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, parachève cet assouplissement des conditions d'éligibilité en permettant aux entreprises de placer leurs salariés en chômage partiel « par roulement » et non plus de façon collective et simultanée comme cela était le cas auparavant, l'objectif essentiel de cette mesure étant de développer le recours au chômage partiel dans le secteur des services et des petites et moyennes entreprises (PME).

Parallèlement, la durée et le montant de l'indemnisation sont revus à la hausse.

La durée d'indemnisation passe de 6 mois à un an, à comparer toutefois au passage dans le même temps de 12 à 18, puis à 24 mois du dispositif allemand. Le nombre maximal d'heures indemnisables au titre

du chômage partiel augmente de 600 heures à 1 000 heures dans les cas de réduction partielle de l'activité tandis que le nombre de semaines autorisées au titre d'une réduction totale d'activité passe de 4 à 6.

Par un décret du 29 janvier 2009, l'allocation versée par l'Etat aux employeurs est augmentée de 58 % pour les entreprises de moins de 250 salariés et de 56 % pour les autres. Elle passe ainsi d'un niveau inférieur à 30 % du SMIC brut en 2008 à un peu moins de 45 % en 2009. L'indemnité horaire minimale, restée inchangée depuis 1993, est elle aussi revalorisée de 55 %. Enfin, le taux de remplacement minimal de l'indemnité de chômage partiel passe de 50 % de la rémunération brute d'activité à 60 %.

2 - La création tardive de l' « activité partielle de longue durée »

Une convention entre l'Etat et l'assurance chômage du 1er mai 2009 institue un étage supplémentaire d'indemnisation, mobilisable dans le cadre de conventions dites d'« activité partielle de longue durée » conclues entre les entreprises et l'Etat pour une durée pouvant aller jusqu'à un an.

Ce nouveau dispositif d'activité partielle de longue durée (APLD), qui a vocation à se substituer aux anciennes « conventions d'activité partielle » et à être le régime conventionnel de droit commun, accroît de manière très significative la générosité du régime : il est garanti aux salariés concernés un niveau d'indemnisation s'élevant au minimum à 75 % de la rémunération brute antérieure, soit 93 % de leur rémunération nette ; de leur côté, les employeurs bénéficient, en plus de l'« allocation spécifique » de droit commun, d'un supplément d'aide publique s'élevant à 1,90 € pour les 50 premières heures et à 3,90 € pour les heures suivantes, ce qui porte le montant du concours public à l'indemnisation des salariés à un maximum de 88 % du SMIC brut horaire.

En contrepartie de cette augmentation du financement public du chômage partiel, les employeurs doivent s'engager à maintenir dans l'emploi pour une durée au moins égale au double de celle de la convention les salariés bénéficiaires de l'aide. Ils s'obligent également à organiser avec chacun de ces derniers un entretien relatif aux possibilités de formation.

Au-delà, l'activité partielle de longue durée innove fortement par une participation de l'assurance chômage au financement des allocations en se substituant à l'Etat au-delà de la 50^{ème} heure. Cette intervention de

l'Unédic, limitée à 150 M€ annuels par la convention Etat-Unédic du 1er mai 2009³², s'inspire de la situation observée dans plusieurs pays européens, dont l'Allemagne, où le chômage partiel est financé totalement ou en partie par l'assurance chômage.

Malgré la relative rapidité de la réaction des pouvoirs publics face à la crise, les évolutions apportées à l'indemnisation du chômage partiel n'ont pu s'appliquer que progressivement et trop tardivement au regard de la dynamique de la conjoncture économique : en particulier, l'activité partielle de longue durée n'a pu être véritablement mise en œuvre qu'à partir du troisième trimestre 2009, après le paroxysme de la crise, à un moment où les entreprises avaient déjà commencé à avoir moins besoin de recourir au régime du chômage partiel.

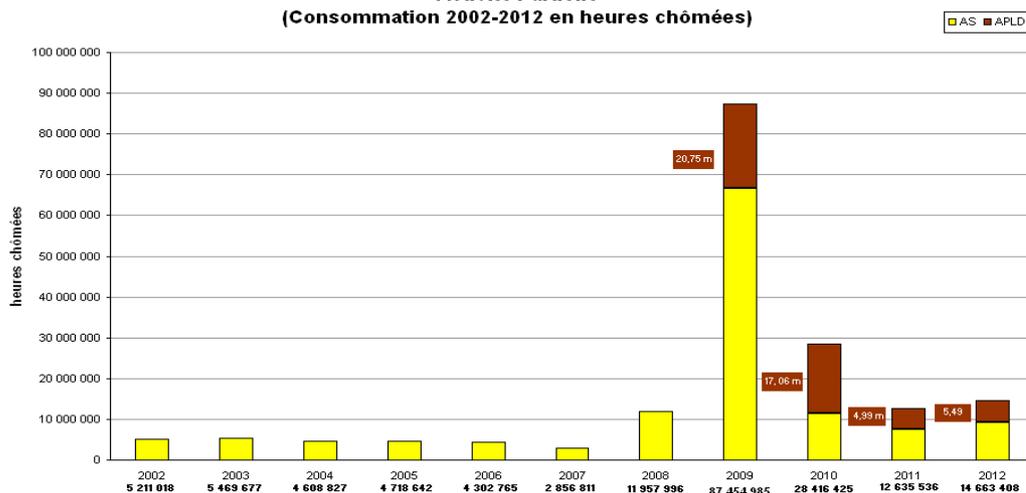
3 - La persistance des freins à la mobilisation du dispositif et le nouvel aménagement de 2012

Malgré les évolutions précédemment mentionnées, les entreprises ont continué de faire part de difficultés à mobiliser le dispositif, le volume d'heures de chômage partiel utilisées en France restant moins élevé qu'à l'étranger et marquant le pas à la fin 2011 alors que la situation économique ne le justifiait pas.

³² En 2009, la participation réelle de l'Unédic au financement du chômage partiel s'est élevée à 42 M€.

Graphique n° 13

Activité Partielle
(Consommation 2002-2012 en heures chômées)



Source : DGEFP

Le ministère chargé de l'emploi a souhaité poursuivre le mouvement de réforme de l'activité partielle à la fin 2011. En est résultée la conclusion de deux accords nationaux interprofessionnels (datés du 13 janvier et du 6 février 2012) et l'intervention de deux décrets qui ont apporté de nouveaux aménagements au dispositif.

Le premier accord avait pour objet de favoriser la formation pendant les périodes d'activité partielle de longue durée en prévoyant que les formations organisées dans ce dispositif puissent être régies par le même cadre – souple – que celui applicable au plan de formation des entreprises. Il ouvre également la possibilité de recourir au chômage partiel sans accord préalable de l'administration.

Le second accord visait à harmoniser les régimes d'indemnisation des deux dispositifs d'activité réduite (activité partielle de longue durée et chômage partiel « classique »). Cette réforme a accompagné en 2012 une légère remontée du nombre d'heures chômées.

4 - Des difficultés persistantes

a) Les lourdeurs liées au circuit administratif

L'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a récemment rendu un rapport relatif à « l'évaluation du système français d'activité partielle dans la perspective d'une simplification de son circuit administratif et financier »³³ dans lequel elle considère que les freins à la mobilisation du dispositif résultent de la complexité des deux régimes de chômage partiel qui doivent, de surcroît se combiner avec d'autres formes de réduction du temps de travail (annualisation, modulation, aménagement du temps de travail). Constatant que « les réformes entreprises depuis 2009 ont eu des effets réels mais limités », l'IGAS préconise une simplification des circuits administratifs et financiers, ainsi qu'une unification à moyen terme des deux régimes de chômage partiel.

b) Une aide aux employeurs relativement moins attractive que dans certains pays étrangers

La Cour avait souligné, dans son rapport public de 2011, que les modalités de compensation par l'Etat des heures de chômage partiel rendaient le dispositif moins attractif pour les employeurs que dans beaucoup de pays européens.

Ainsi, en Allemagne, seules les cotisations patronales restent à la charge de l'employeur en cas de chômage partiel et ce uniquement pendant les six premiers mois (alors même que certaines entreprises ont bénéficié du régime pendant 24 mois).

En outre, les cotisations ne sont plus exigibles dès lors que le salarié suit une formation pendant la période de chômage partiel. En Belgique, l'employeur ne supporte aucune charge d'indemnisation ou de rémunération pendant la période de chômage partiel.

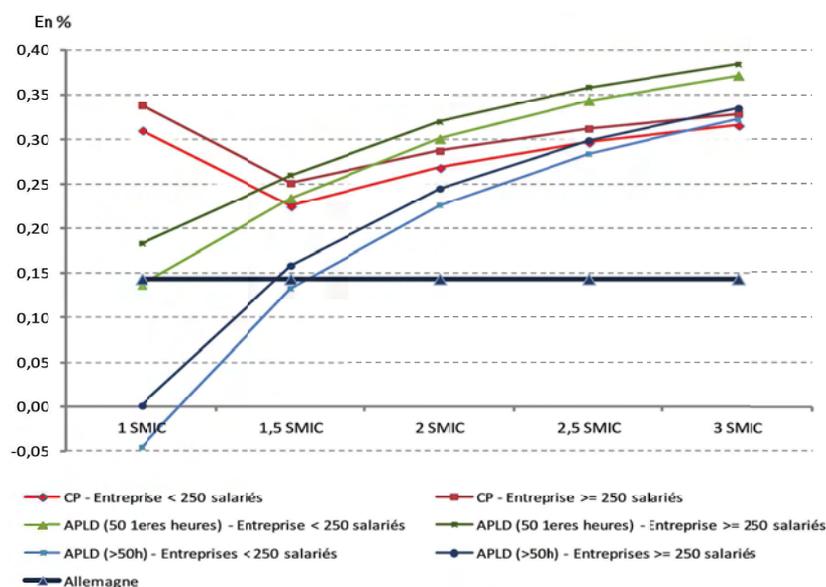
Une récente étude de la direction générale du Trésor confirme le caractère financièrement plus attractif du régime allemand de chômage partiel dans la plupart des cas de figure, le reste à charge pour l'employeur (hors éventuelles dispositions conventionnelles) étant de l'ordre de 15 % du coût de la rémunération antérieure du salarié, alors qu'il peut aller au-delà de 30 % dans le système français.

³³ Inspection générale des affaires sociales, « *Evaluation du système français d'activité partielle dans la perspective d'une simplification de son circuit administratif et financier* », juin 2012.

A ces considérations relatives au reste à charge de l'employeur s'ajoute une indemnisation des salariés au titre des heures travaillées plus favorable que dans les autres pays européens.

Alors qu'en Allemagne, le salarié perçoit au titre des heures non travaillées, une indemnité garantie de 60 % du salaire net, il perçoit en France une indemnité de 93 % du salaire net dans le cadre de l'activité partielle de longue durée. Même si cet écart est susceptible d'être réduit par l'application fréquente en Allemagne d'indemnités conventionnelles plus favorables que le minimum légal, il n'en reste pas moins qu'en général, le système français de chômage partiel apparaît plus favorable aux salariés et moins favorable aux employeurs. Les paramètres de cet équilibre global mériteraient d'être réexaminés au vu de l'expérience des dernières années.

Graphique n° 14 - Reste à charge pour l'employeur d'une heure chômée en France et en Allemagne pendant la crise (hors coûts résiduels et dispositions conventionnelles)



Lecture : dans une entreprise de plus de 250 salariés sans convention APLD, l'employeur supporte 34 % du coût du travail pour un salarié au Smic (une heure chômée coûte 34 % du coût d'une heure travaillée). En Allemagne, le coût résiduel des employeurs est de 14,4 % (hors avantages conventionnels) et n'augmente pas avec le salaire.

Source : Direction générale du Trésor- Ministère de l'économie et des finances.

Quatre années après l'éclatement de la crise, le dispositif français de chômage partiel n'a pas trouvé son équilibre, les freins à son utilisation subsistent.

La lenteur dans l'adaptation du dispositif met en évidence l'inertie d'une réglementation dont la complexité fait pourtant l'objet d'un diagnostic partagé par l'ensemble des acteurs. Cette faible réactivité est d'autant plus dommageable quand elle entrave l'efficacité d'un dispositif qui a pourtant fait ses preuves à l'étranger et dont l'essentiel des effets est concentré sur l'industrie³⁴.

II - Le recours persistant à des contrats aidés peu efficaces

A - Un déclin interrompu par la crise

Les contrats aidés ont longtemps été un dispositif central de la politique de l'emploi dans notre pays. Depuis une dizaine d'années, leur nombre avait, toutefois, très sensiblement diminué : 800 000 au début des années 2000, 600 000 en 2005, 265 000 à la fin 2008.

La crise économique de 2008-2009 a interrompu cette tendance. Réformés et simplifiés dans le cadre du « contrat unique d'insertion » issu de la loi du 1^{er} décembre 2008, les contrats aidés ont été fortement sollicités dans le cadre des politiques de réponse à la crise.

Toutefois, le rebond du nombre des bénéficiaires de cette mesure ne s'est manifesté que tardivement, à partir de 2010, alors même que la phase la plus aiguë de la crise avait été atteinte en 2009. Par ailleurs, cette inflexion est restée limitée : les contrats aidés ont culminé à 414 000 à la mi-2010 pour retomber à 370 000 en janvier 2012.

Le gouvernement a cependant annoncé la création de 80 000 contrats aidés supplémentaires dès le second semestre 2012, ce qui contribuera à relancer à nouveau ce dispositif.

³⁴ Selon la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), 85 % des heures de chômage partiel en France de 2007 à 2010 ont bénéficié au secteur industriel, dont 25 % à la seule industrie automobile.

B - Un instrument nettement plus sollicité en France qu'ailleurs en Europe

Le recours aux contrats aidés reste, en France, nettement plus développé que dans les autres pays européens.

Ainsi, les dépenses engagées au titre de la catégorie 6 (créations directes d'emplois), qui correspond en France aux emplois aidés non marchands, restent très supérieures à la moyenne européenne. En 2009, selon les données d'Eurostat, la catégorie 6 représente 0,16 % du PIB, contre moins de la moitié (0,07 %) en moyenne dans l'Union européenne. La France est en revanche beaucoup plus proche de la moyenne pour la catégorie 4 (incitations à l'emploi : 0,10 % du PIB au lieu de 0,14 % pour la moyenne de l'EU), cette catégorie englobant les contrats aidés du secteur marchand ainsi que d'autres aides classées dans cette catégorie.

Tableau n° 13 : Comparaisons européennes des dépenses en catégorie 4 (incitations à l'emploi), 5 (emploi protégé) et 6 (créations directes d'emplois) (en % de PIB)

	Catégorie 4		Catégorie 5		Catégorie 6	
	Incitations à l'emploi		Emploi protégé		Créations directes d'emploi	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
France	0,10	0,11	0,07	0,07	0,16	0,22
Belgique	0,51	0,61	0,14	0,13	0,37	0,36
Allemagne	0,10	0,09	0,04	0,03	0,06	0,05
Espagne	0,26	0,25	0,03	0,03	0,08	0,08
Italie	0,15	0,14	-	-	0,01	0,01
Suède	0,37	0,46	0,22	0,24	-	-
Royaume-Uni	0,01	-	0,01	-	0,00	-
Moyenne UE-15	0,14	-	0,08	-	0,07	-
Moyenne UE-27	0,13	-	0,08	-	0,07	-

Source : Eurostat

Au sein de l'Union européenne, la situation de la France est très atypique pour ce qui est du volume des emplois aidés non marchands, significativement plus élevé que chez tous nos voisins à l'exception de la Belgique.

Tel n'a pas toujours été le cas. Au début des années 2000, plusieurs autres Etats membres avaient un recours aussi élevé que la France aux contrats aidés dans le secteur non marchand. C'était notamment le cas de l'Allemagne qui consacrait 0,27 % de son PIB à ce type de mesure en 2000 (0,29 % du PIB en France à la même date). Depuis, les moyens consacrés aux emplois aidés dans le secteur non marchand ont fortement baissé en Allemagne comme dans la plupart des Etats de l'Union, au cours de la décennie. Cet abandon progressif est à rapprocher des études convergentes qui, à partir du début des années 2000, ont conclu à l'inefficacité ou à la faible efficacité de cet instrument en termes d'insertion ultérieure dans l'emploi.

L'appréciation de la situation de la France par rapport aux autres pays européens doit également prendre en compte les différences dans l'organisation du marché du travail : dans les pays où des emplois faiblement qualifiés, à durée déterminée et avec des horaires flexibles ont été favorisés par les pouvoirs publics (à l'exemple des « mini-jobs » en Allemagne), la nécessité de recourir à des contrats aidés comme un outil de la politique de l'emploi apparaît moins nécessaire.

C - Des résultats insuffisants en termes d'insertion

1 - Moins de la moitié des contrats aidés du secteur non marchand conduisent à une insertion

Afin de mesurer l'insertion professionnelle à l'issue des contrats aidés du plan de cohésion sociale, puis du contrat unique d'insertion (CUI), une enquête a été réalisée à l'initiative de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES). Elle a porté sur l'ensemble des personnes sorties depuis 6 mois des dispositifs et montre que l'insertion dans l'emploi est plus favorable pour les bénéficiaires de contrats aidés du secteur marchand contrat initiative emploi (CIE) et contrat d'insertion – revenu minimum d'activité (CI-RMA) que pour les personnes sortant des contrats du secteur non marchand contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et contrat d'avenir (CAV).

Il en ressort que moins de 40 % des personnes en contrat aidé non marchand sont en emploi six mois après, contre plus de 70 % pour ceux qui ont bénéficié de contrats dans le secteur marchand.

**Tableau n° 14 : Taux d'insertion à 6 mois des sortants de contrats aidés
(en %)**

	Sortants de l'année 2010						
	Part des sorties précoces*	Taux d'insertion dans l'emploi			Taux d'insertion dans l'emploi durable		
		Ensemble	Sortants précoces	Salariés arrivés au terme prévu de l'aide de l'Etat	Ensemble	Sortants précoces	Salariés arrivés au terme prévu de l'aide de l'Etat
Contrat initiative emploi	19,9	77,8	57,2	81,4	70,2	42,9	74,9
Contrat insertion-revenu minimum d'activité	16,7	63,8	31,9	69,3	58,0	22,7	64,1
Contrat unique d'insertion-contrat initiative emploi	47,2	62,3	54,1	69,7	48,4	39,3	56,5
Contrats aidés du secteur marchand	31,7	70,1	54,3	76,5	59,8	39,9	67,8
Contrat d'accompagnement dans l'emploi	12,6	39,6	53,9	38,0	26,9	42,7	25,1
Contrat d'avenir	10,8	30,3	49,1	28,7	18,4	36,8	16,8
Contrat unique d'insertion-contrat d'accompagnement à l'emploi	32,0	40,8	47,3	37,7	24,7	32,0	21,2
Contrats aidés du secteur non marchand	20,4	38,8	49,2	36,4	24,8	35,2	22,4

* Les sorties précoces sont celles des salariés dont le contrat aidé est rompu avant la fin initialement prévue.

Lecture : 77,8 % des personnes sorties de contrat initiative emploi (CIE) en 2010 se déclarent en emploi, six mois après leur sortie ; cette proportion atteint 81,4 % pour celles restées en contrat jusqu'au terme prévu de l'aide de l'État ; le taux d'insertion dans l'emploi durable six mois après la sortie de CIE s'établit à 70,2 % pour l'ensemble des sortants de CIE en 2010.

Champ : sortants de l'année 2010 ; France entière.

Source : Agence de services et de paiement ; traitement de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARE).

2 - Des effets positifs sur l'insertion dans le seul secteur marchand

Ces résultats pourraient refléter des différences de profil entre les bénéficiaires de contrats marchands et non marchands, mais les résultats précédents sont corroborés par d'autres études.

Ainsi, la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) a mis en place, à partir du début des années 1990, des études longitudinales ayant vocation à évaluer les effets des politiques d'emploi. Par cette méthode, il est possible de comparer le devenir de groupes de personnes de caractéristiques identiques selon qu'elles sont ou non passées par un dispositif de la politique de l'emploi. De tels travaux présentent l'avantage d'éliminer les « biais de sélection » qui affectent l'analyse que l'on peut faire des résultats des divers dispositifs.

Sans recourir à de telles méthodes, il serait, en effet, impossible de savoir, par exemple, si les meilleurs résultats enregistrés par les contrats aidés du secteur marchand sont liés à leur effet propre ou aux caractéristiques des populations qui bénéficient de ce type de mesure.

Les premiers résultats observables concernant les contrats aidés montrent que, pour les personnes ayant bénéficié d'un contrat aidé dans le secteur non marchand entre 2005 et 2007, l'effet de la mesure évalué fin 2009-début 2010 est significativement négatif : les anciens titulaires d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) ont une probabilité d'occuper un emploi en contrat à durée indéterminée statistiquement inférieure aux personnes témoin qui n'ont pas bénéficié d'un contrat aidé.

L'effet des contrats du secteur marchand apparaît très différent : le passage par un contrat initiative emploi (CIE) augmente notablement la probabilité d'être en emploi fin 2009.

Une explication possible de l'effet négatif des contrats aidés dans le secteur non-marchand pourrait être liée au fait que, pendant cette même période, le secteur non marchand n'a que très peu recruté dans des emplois stables. Dans ces conditions, la qualification spécifique acquise par les titulaires de contrats aidés n'a pas pu être valorisée pour trouver un emploi stable dans le même secteur. L'accompagnement de la fin des contrats aidés apparaît donc particulièrement importante pour l'insertion dans l'emploi.

Par ailleurs, pour les deux types de contrats, la durée du contrat a un effet positif sur l'insertion professionnelle. Ainsi pour les CAE, l'impact sur le taux d'accès à l'emploi est négatif si la durée du contrat est inférieure à un an, mais devient positif lorsque celui-ci dépasse un an. Dans le cas du CIE, la durée du contrat joue également positivement sur le taux d'insertion. L'allongement de la durée du contrat permettrait ainsi à son bénéficiaire d'acquérir davantage d'expérience et de compétences valorisables sur le marché du travail, ce qui va se traduire ensuite en termes d'insertion dans l'emploi.

Concernant l'impact du délai avant l'entrée en contrat aidé, les premiers résultats obtenus sur le CIE suggèrent que l'effet du contrat aidé sur l'insertion dans l'emploi est susceptible d'être plus important pour les demandeurs d'emploi ayant déjà passé un certain temps au chômage avant de rentrer en contrat aidé. Dans ce cas, le contrat est davantage ciblé sur les personnes les plus à même d'en retirer un plus grand bénéfice. En revanche, dans le cas du CAE, le délai avant l'entrée ne semble pas jouer un rôle déterminant, l'effet du contrat restant globalement négatif sur l'accès à l'emploi stable.

Enfin, le fait d'avoir bénéficié d'une formation pendant la durée du contrat a un effet positif sur l'employabilité. Un contrat initiative emploi (CIE) avec formation augmente de 13 points la probabilité d'occuper un emploi fin 2009, contre 7 points pour la moyenne des CIE. Pour le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), l'effet est de même sens mais peu convaincant : alors que l'effet général d'un CAE sur le taux d'insertion en emploi est négatif (-1,9 point), le fait de bénéficier d'un CAE avec formation ne fait que ramener à zéro l'effet du dispositif.

Bien qu'encore provisoires et à confirmer, ces résultats sont conformes aux conclusions de différentes études sur l'efficacité des contrats aidés antérieurs aux plans de cohésion sociale³⁵. Alors que les dispositifs évalués ont pu différer selon les générations de contrats aidés (ancien CIE, contrat emploi solidarité, Sife pour le 1^{er} panel ; CIE et CAE pour le second panel), les résultats obtenus convergent sur trois points :

- si l'on compare à ceux du secteur non marchand, les contrats aidés du secteur marchand sont plus souvent un tremplin vers l'emploi stable ;
- les contrats aidés de courte durée, qu'ils prennent place dans le secteur marchand ou non marchand, ne facilitent pas l'accès à l'emploi stable ;
- le rôle de la formation et de l'accompagnement, au sein du dispositif de contrat aidé, est favorable à une issue positive.

Certes, on ne dispose pas encore de résultats d'études évaluatives comparatives sur le contrat unique d'insertion mis en place en 2010 (CUI) et sur ses déclinaisons dans le secteur marchand et le secteur non marchand. Cependant, les conditions de mise en œuvre de ces contrats

³⁵ Cf. par exemple l'article de K. Even et T. Klein « *Les contrats et stages aidés : un profit à moyen terme pour les participants ? Les exemples du CIE, du CES et du Sife.* », Economie et statistique n° 408-409, 2007.

depuis leur entrée en vigueur ne permettent pas d'augurer de changement fondamental dans les résultats obtenus.

En définitive, on ne peut qu'être frappé par la persistance du recours aux contrats aidés en France, alors même que l'ensemble des évaluations disponibles montre que ce type de dispositif présente, dans le secteur non marchand au moins, une faible efficacité.

On pourrait objecter que ces contrats jouent un rôle de cohésion sociale en évitant la rupture avec l'activité provoquée par le chômage : les contrats du secteur marchand et du secteur non marchand améliorent le taux d'activité de leurs bénéficiaires quand on les compare avec ceux qui n'ont pas suivi de tels contrats. Encore faudrait-il que ces contrats soient mobilisés pour ceux des demandeurs d'emploi qui ne sont pas en mesure de trouver un emploi de droit commun. Or, le chapitre suivant le montre, le ciblage de l'utilisation de ces contrats est insuffisant et s'est encore dégradé depuis le début de la crise.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

Les deux dispositifs analysés dans le présent chapitre – chômage partiel et contrats aidés – ont été au centre de la politique mise en place pour faire face à la dégradation de la situation de l'emploi. Or, les résultats obtenus apparaissent très décevants :

- le dispositif de chômage partiel n'a pas été mobilisé en France à une échelle comparable à celle observée en Allemagne, en Italie ou en Belgique. Sa contribution à la lutte contre le chômage a donc été limitée. Les causes de ces résultats décevants sont nombreuses. Devenu obsolète dans les années 2000, le dispositif de chômage partiel a été adapté trop lentement au contexte économique apparu fin 2008 ; les adaptations faites au début 2012 sont apparues tardivement et laissent de nombreuses questions en suspens ; en outre, la question de l'équilibre entre des prestations plus élevées que dans la plupart des pays étrangers et des incitations aux employeurs plus modestes n'a toujours pas été résolue. De ce fait, les freins à la mobilisation de ce dispositif subsistent, ce qui est d'autant plus dommageable qu'il bénéficie pour l'essentiel à l'industrie dont le déclin des effectifs est difficilement réversible ;

- les contrats aidés dans le secteur non marchand ont été maintenus et leur nombre a augmenté, alors que les évaluations disponibles suggèrent que leur efficacité en termes d'insertion dans l'emploi est très faible et que leur effet de cohésion sociale suppose qu'ils soient ciblés sur des situations réellement difficiles.

Face à un niveau de chômage élevé, l'effort de modernisation de ces deux dispositifs doit être accéléré afin d'en améliorer significativement l'efficacité.

La Cour formule à cet égard les recommandations suivantes :

S'agissant du chômage partiel :

- 5. fusionner les deux dispositifs qui coexistent actuellement (activité partielle de longue durée et chômage partiel « classique ») ;*
- 6. à l'occasion de cette simplification, réexaminer la pertinence de l'équilibre économique du système français de chômage partiel, actuellement plus favorable pour les salariés et moins incitatif pour les employeurs qu'à l'étranger.*

S'agissant des contrats aidés :

- 7. revoir l'équilibre entre contrats du secteur marchand et contrats du secteur non marchand au bénéfice des premiers, sauf quand les contrats du secteur non marchand préparent une insertion ultérieure ;*
 - 8. réserver l'accès aux contrats aidés aux seuls bénéficiaires qui ne peuvent pas être orientés vers des dispositifs dont l'efficacité apparaît mieux fondée.*
-

Chapitre IV

Des politiques insuffisamment ciblées

sur les publics en difficulté

Les difficultés de ciblage des dispositifs de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle sont anciennes. Elles ont notamment été mises en lumière, s'agissant de la formation professionnelle, dans le rapport public thématique de la Cour, de novembre 2008, relatif à « la formation professionnelle tout au long de la vie ». Il montrait que les personnes dont la situation justifiait le plus un tel effort n'étaient souvent pas celles qui étaient bénéficiaires des importants moyens dégagés en faveur de la formation professionnelle continue.

Ce diagnostic a été confirmé à plusieurs reprises depuis. Ainsi, en 2010, un rapport sur « la formation des demandeurs d'emploi »³⁶ a mis en évidence la difficulté de mobiliser des moyens suffisants pour former les demandeurs d'emploi dans un contexte transformé, de surcroît, par la réorganisation du service public de l'emploi et la création de Pôle emploi.

L'effort de formation professionnelle peine à être orienté vers ceux qui en ont le plus besoin (I). Tant les contrats aidés, qui relèvent de la politique de l'emploi, que les contrats de professionnalisation, qui

³⁶ Rapport au secrétaire d'Etat à l'emploi, La formation professionnelle des demandeurs d'emploi, Jean-Marie Marx, Bertrand Deumié, Sylvie Vidal, février 2010.

relèvent de la formation professionnelle (II), ont rencontré d'importantes difficultés de ciblage pendant la crise.

I - Un effort de formation professionnelle inégalement réparti

A - Les personnes qui en auraient le plus besoin ne bénéficient pas de la formation continue

La formation professionnelle continue mobilise en France des financements considérables qui s'élèvent à plus de 31 Md€, soit 1,6% du PIB³⁷, dont près de la moitié est consacrée à l'indemnisation des stagiaires pendant la formation, qui pour la plupart des salariés est égale au salaire.

Cet effort bénéficie toutefois aux différentes catégories de la population de manière très inégale. Il a tendance à reproduire, et même à amplifier, les inégalités engendrées par le fonctionnement du marché du travail. En effet, les données disponibles montrent que la formation professionnelle continue bénéficie plus aux salariés les mieux formés, alors même que les moins qualifiés font face au risque de chômage le plus élevé.

1 - Les personnes non qualifiées et peu formées : une population exposée à un risque accru de chômage

L'élévation du niveau de formation à l'issue du système scolaire ainsi que l'intensification de l'effort de formation continue laissent subsister une fraction encore importante de personnes peu formées. En 2005, les personnes ayant un niveau de formation égal ou inférieur au certificat d'aptitude professionnelle (CAP) et au brevet d'étude professionnel (BEP) représentaient 54,1 % de la population active, 26,8 % n'ayant aucun diplôme.

La totalité de ces personnes « peu formées » n'est pas en difficulté sur le marché du travail. Les trajectoires individuelles sont heureusement diverses et permettent des évolutions de carrière indépendantes du niveau de diplôme. Pour autant, les personnes « peu formées » font face à un

³⁷ Ces données intègrent l'ensemble des dépenses relatives à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage. Source : direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), La dépense nationale pour la formation continue et l'apprentissage en 2009, *Analyses*, n° 82, novembre 2011.

risque de chômage nettement plus élevé que la moyenne : en 2010, le taux de chômage des personnes n'ayant aucun diplôme s'établissait à 16,1 % contre 9,4 % en moyenne pour l'ensemble de la population active. Cette caractéristique se retrouve dans l'ensemble des classes d'âge, où le taux de chômage des personnes sans diplôme est supérieur, dans des proportions parfois considérables, au taux de chômage moyen.

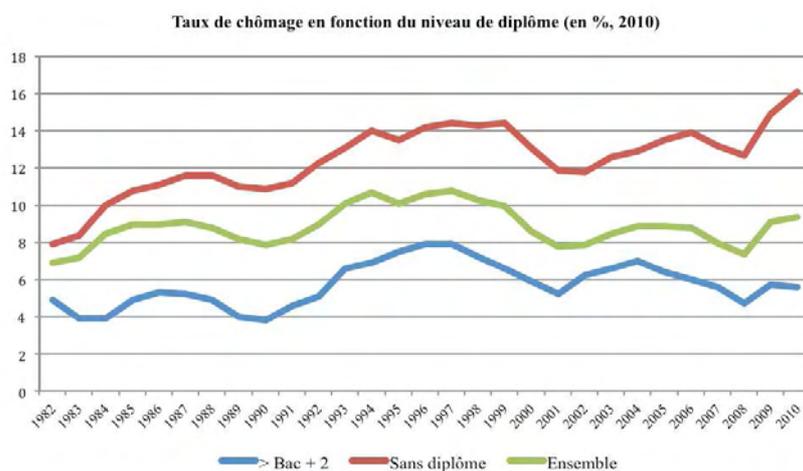
Tableau n° 15 : Taux de chômage en fonction de la catégorie d'âge et du niveau de diplôme (2010)

	15 à 29 ans	30 à 49 ans	50 ans et plus	Ensemble
Diplôme le plus élevé obtenu				
Ensemble	17,2	7,5	6,3	9,4
Non déclaré	9,6	0	0	7
Diplôme supérieur	9,3	4,6	3,9	5,6
Baccalauréat + 2 ans	9,5	4	4,8	5,4
Baccalauréat ou brevet professionnel ou autre diplôme de ce niveau	14,6	6,7	5,2	8,9
CAP, BEP ou autre diplôme de ce niveau	19	6,9	6,1	8,8
Brevet des collèges	27,6	11,3	6,4	13,8
Aucun diplôme ou CEP	35,9	15,7	9,1	16,1

Source : Insee

Ces différences dans l'exposition au risque de chômage sont accrues en période de crise. Comme le montre le graphique n° 15 ci-après, le taux de chômage des non-diplômés a augmenté nettement plus vite que celui des diplômés de l'enseignement supérieur depuis 2008.

Graphique n° 15



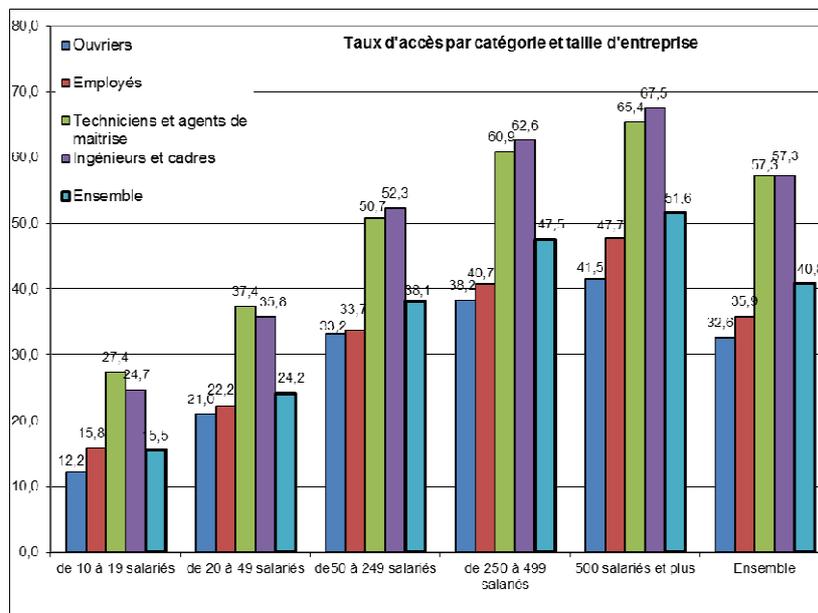
Source : Insee

En définitive, un point commun marquant entre les salariés victimes de restructurations dans l'industrie et les jeunes peinant à s'insérer sur le marché du travail réside précisément dans leur appartenance à la catégorie des personnes peu ou pas formées. Or ce sont également ces salariés qui accèdent le moins à la formation continue.

2 - Un accès à la formation plus fréquent pour les salariés de qualification élevée et travaillant dans une grande entreprise

Un cadre ou un ingénieur a une probabilité deux fois plus grande qu'un ouvrier d'avoir accès à une formation au cours d'une année. Cette inégalité selon la qualification s'accompagne d'une inégalité selon la taille de l'entreprise : dans les entreprises de 10 à 19 salariés, le taux d'accès à la formation est en moyenne de 15,5 % alors qu'il est de 51,6 % dans les entreprises de 500 salariés et plus.

Graphique n° 16



Source : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

Ces différences valent pour l'ensemble des types de formation, qu'il s'agisse de celles relevant du « plan de formation » ou de celles ayant un objectif plus large (périodes de professionnalisation, contrats de professionnalisation, droit individuel à la formation).

Tableau n° 16 : Taux d'accès aux différentes catégories de formation selon la classe de taille des entreprises (2009 pour le plan de formation ; 2010 pour le droit individuel à la formation (DIF) et périodes de professionnalisation)

	10 à 19 salariés	20 à 49 salariés	50 à 249 salariés	250 à 499 salariés	500 à 1999 salariés	Plus de 2000 salariés	Ensemble
% de salariés ayant bénéficié d'une formation au titre du plan de formation	15,7	23,1	39,2	47,5	54,6	61,5	45,3
% de salariés ayant bénéficié d'un DIF	2,2	2,6	4,8	5,3	7	10,8	6,4
% de personnes ayant bénéficié d'une période de professionnalisation	1,1	1,4	2,1	2	2,8	2,7	2,2

Source : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

Si l'importance de ces inégalités d'accès tend à se réduire (en 2005 le rapport entre le taux d'accès à la formation d'un ouvrier et d'un cadre était de 1 à 2,5 contre 1 à 2 environ aujourd'hui), elle n'en reste pas moins à un niveau élevé, ce qui laisse penser que l'effort de formation ne bénéficie pas prioritairement à ceux qui, ayant une qualification faible, en auraient pourtant fortement besoin.

3 - Un effort de formation plus limité pour les salariés les plus âgés

Le taux d'accès aux formations dépend non seulement de la qualification et de la taille de l'entreprise des salariés, mais aussi de leur âge. Si l'accès à la formation s'établit à un niveau sensiblement identique pour les salariés âgés de 25 à 45 ans, il décroît ensuite assez fortement : pour les 55-60 ans, le taux d'accès à la formation est deux fois moins élevé que pour les 25-29 ans.

Tableau n° 17 : Part des individus ayant suivi au moins une formation depuis 3 mois (en %)

	2003	2010
25-29 ans	12,2	10,2
30-34 ans	11,3	10,1
35-39 ans	10,1	10,1
40-44 ans	9,9	9,5
45-49 ans	9,0	8,4
50-54 ans	7,0	7,5
55-59 ans	3,6	5,0
Ratio 25-29 ans / 55-59 ans	3,4	2,0

Source : INSEE

Même si le tableau n° 16 ci-avant met en évidence une réduction depuis 2003 de l'écart entre les tranches d'âge, il faut noter que ce phénomène résulte autant du recul du taux d'accès des plus jeunes à la formation qu'à la progression de celui des 55-59 ans. Un tel résultat reste donc préoccupant : alors que la France affiche l'un des taux d'activité des salariés de plus de 55 ans les plus faibles en Europe, les efforts faits pour adapter cette partie de la population active à l'emploi apparaissent encore trop faibles.

4 - L'insuffisante prise en compte des besoins des salariés les plus fragiles

Le système de formation professionnelle, tel qu'il s'est développé dans notre pays, ne repose pas sur un ciblage des bénéficiaires par niveau de qualification ou sur une appréciation systématique de l'intensité des besoins en matière de formation. Les dispositifs existants sont gérés de façon indépendante par différents financeurs de formation.

Schématiquement, la répartition s'opère de la façon suivante :

- les régions financent la plus grande partie des formations destinées aux apprentis ;
- les entreprises interviennent essentiellement pour les salariés en activité;
- l'Etat, les régions et Pôle emploi interviennent parallèlement pour financer la formation des différentes catégories de demandeurs d'emploi.

Les personnes sans qualification à l'issue de leur formation initiale, estimées à 130 000 par an pour les actuelles classes d'âge, et les

personnes peu formées ne constituent pas les principaux bénéficiaires et, pour certains dispositifs, n'appartiennent pas au public cible. Ce système de formation ne fournit donc aux salariés peu formés, ni la possibilité de saisir une « seconde chance » à travers la formation, ni les instruments adéquats pour se maintenir dans l'emploi.

B - Un effort insuffisant de formation des demandeurs d'emploi

1 - Une part de plus en plus réduite de l'effort de formation des demandeurs d'emploi

La formation des demandeurs d'emploi est une composante particulièrement complexe de la dépense de formation. Aux confins de la politique de l'emploi et de la politique de formation professionnelle, elle dépend d'un grand nombre d'acteurs : régions, Pôle emploi, Etat, OPCA³⁸, OPACIF³⁹, Agefiph⁴⁰, notamment. Sur les 680 000 formations destinées aux demandeurs d'emploi, les régions ont financé les coûts pédagogiques de 57 % des stages, Pôle emploi de 17 %, l'Etat de 13 % d'entre eux, tandis que les autres financements étaient assurés par les stagiaires eux-mêmes (6 %), l'Agefiph, des OPCA, des OPACIF et des collectivités territoriales autres que les régions (7 %)⁴¹.

Si l'on prend en compte à la fois les dépenses pédagogiques, les rémunérations et les dépenses d'investissement, l'ordre se modifie, Pôle emploi supportant 43 % des dépenses totales, les régions 28 % et l'Etat 23 %.

Cet écart entre la répartition des différents financements nécessaires à l'organisation des formations doit être particulièrement souligné : il manifeste la complexité des codécisions et des cofinancements. En fait, ces financements étroitement imbriqués

³⁸ OPCA : organisme paritaire collecteur agréé, gère les fonds collectés auprès des entreprises au titre de l'effort obligatoire en matière de formation professionnelle continue.

³⁹ OPACIF : ils gèrent les fonds collectés auprès des entreprises en matière de congé individuel de formation.

⁴⁰ L'Agefiph gère les fonds collectés auprès des entreprises au titre de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés.

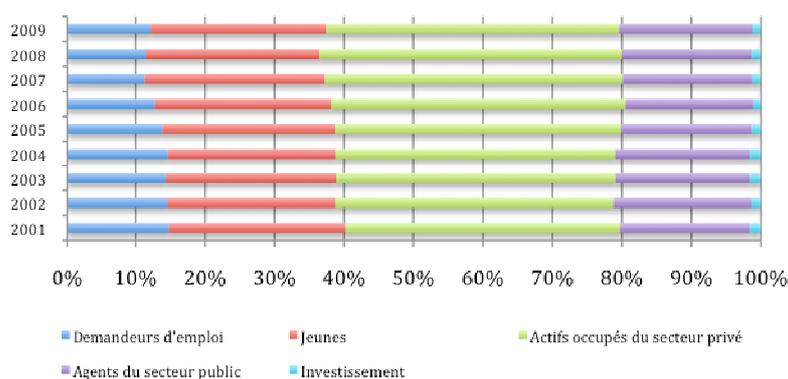
⁴¹ Ces données sont issues de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, La formation professionnelle des demandeurs d'emploi en 2010 : hausse de 17 % des entrées en formation, *Analyses*, n° 24, mars 2012.

impliqueraient une coordination efficace entre les différents acteurs qui est loin d'être acquise.

Les financements destinés à la formation des demandeurs d'emplois représentaient, en 2010, 13 % du total de la dépense de formation professionnelle continue. Toutefois, alors que la formation des demandeurs d'emploi est affichée de longue date comme une priorité par l'ensemble des acteurs intéressés, on ne peut que souligner que sa part dans les dépenses totales de formation professionnelle a reculé depuis le début des années 2000, les sommes correspondantes étant restées quasiment stables en valeur absolue entre 2001 et 2009.

Graphique n° 17

Répartition de la dépense globale de formation par public bénéficiaire



Source : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

2 - Un taux d'accès à la formation plus faible pour les demandeurs d'emploi que pour les salariés en activité

La part relativement modeste occupée par les dépenses en faveur des demandeurs d'emploi dans le total des dépenses de formation continue se traduit dans un taux d'accès des chômeurs à la formation très inférieur à celui des salariés. Selon l'enquête emploi de 2011, le taux d'accès des chômeurs (au sens du bureau international du travail) à la formation serait inférieur d'environ un tiers à celui des actifs occupés.

Les formations concernées varient fortement selon les financeurs : alors que Pôle emploi finance essentiellement des formations courtes destinées à répondre à des besoins immédiats des entreprises (74 % ont une durée inférieure à 3 mois), l'Etat et les régions financent davantage de formations longues (35 % de formations de plus de 6 mois), plus souvent tournées vers des apprentissages fondamentaux et destinées à des personnes dont le niveau de qualification est généralement inférieur.

Le délai avant l'accès à ces formations est variable : si 25 % des personnes concernées bénéficient d'un stage dans un délai de deux mois après la fin de leur dernier emploi, 25 % attendent 15 mois. Logiquement, les temps d'accès les plus courts correspondent aux titulaires de contrats à durée déterminée ou de missions d'intérim qui ont pu préparer leur arrivée en stage en amont de la fin de leur contrat. En revanche, le délai est d'autant plus grand que les bénéficiaires sont âgés et qu'ils ont connu une période de chômage longue sur l'ensemble de leur vie professionnelle. Là encore, le système peine à orienter les moyens vers ceux qui apparaissent comme les plus fragilisés.

Ceci met bien en évidence le caractère stratégique de l'organisation et des modalités de prescription de la formation si l'on veut que celle-ci soit vraiment utile à la réinsertion des demandeurs d'emploi. Il faut une connaissance actualisée du marché du travail et de la demande de qualification pour déterminer quels chômeurs ont véritablement besoin d'une formation complémentaire ou supplémentaire. Il faut aussi une organisation modulaire des formations pour éviter que le bénéfice de celles-ci ne fasse manquer des opportunités de reclassement.

Dans son rapport public consacré en 2008 à la « formation professionnelle tout au long de la vie », la Cour observait que « *la probabilité de bénéficier d'une formation croît avec la qualification initiale, avec la taille de l'entreprise et décroît avec l'âge. Par ailleurs, les salariés en activité bénéficient de formations dans une bien plus large mesure que les demandeurs d'emploi. Cette inégalité dans l'accès à la formation professionnelle soulève la question de la capacité de notre système à offrir les formations aux personnes en ayant le plus besoin* ».

Malgré quelques progrès constatés depuis, ce constat reste largement d'actualité.

II - Des difficultés de ciblage accrues par la crise

Les problèmes récurrents de ciblage ont été encore accentués par la crise.

La montée du chômage a entraîné une concurrence croissante pour l'accès aux différents dispositifs qui a modifié le profil de leurs bénéficiaires en l'écartant parfois sensiblement du public initialement visé. Ces problèmes ont été constatés à tous les échelons de la politique de l'emploi, tant pour ce qui est de l'insertion ou de la réinsertion sur le marché du travail, avec les contrats aidés et les contrats de professionnalisation que pour ce qui est de l'accompagnement des restructurations économiques avec les contrats de transition professionnelle (CTP) et les conventions de reclassement personnalisé (CRP).

A - Une baisse de la part des publics défavorisés à partir de 2009

1 - D'importants défauts de ciblage pour le dispositif CIE/CAE

Les contrats aidés font partie des mesures pour lesquelles la mise en œuvre d'un ciblage est nécessaire : il est contre-productif d'accueillir, dans un contrat aidé, un demandeur d'emploi dont la probabilité de trouver un emploi rapidement est forte.

La décision de créer ces contrats étant prise par l'administration, les critères permettant de définir les publics cibles sont établis par des circulaires de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) puis déclinés au niveau régional par un arrêté préfectoral. Les données disponibles montrent toutefois que ce ciblage a eu tendance à se relâcher à partir de 2008. Notamment, les publics embauchés en convention initiale, qu'il s'agisse du contrat initiative emploi (CIE) (secteur marchand) ou du contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) (secteur non marchand), étaient constitués de personnes plus jeunes, mieux formées et moins éloignées de l'emploi que précédemment.

Après l'éclatement de la crise, les pouvoirs publics ont orienté le contrat initiative emploi vers les jeunes : en 2010, les moins de 26 ans représentaient ainsi la moitié des conventions conclues, soit une hausse de 14 points. Par ailleurs, la part des demandeurs d'emploi de très longue durée (plus de 2 ans) dans les entrées en CIE s'est réduite. Cet effet est en partie lié au rajeunissement de la population entrant en contrat initiative

emploi (les jeunes sont moins souvent inscrits à Pôle emploi et ils le sont pour des durées moins longues), mais la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) note que l'effet du raccourcissement de la durée au chômage s'observe pour toutes les tranches d'âges. « Le relèvement des objectifs de prescription des contrats initiative emploi a pu se traduire par un moindre ciblage du dispositif sur les publics les plus en difficulté dans un contexte où la forte détérioration de la situation de l'emploi à partir de mi-2008 induisait par ailleurs une augmentation globale du nombre de demandeurs d'emploi ».

On observe également une élévation du niveau de formation (+ 11 points pour les titulaires du niveau baccalauréat ou plus), cet effet s'expliquant d'abord aussi par la hausse du poids des jeunes, tout en concernant aussi les autres tranches d'âge. Enfin, la proportion de travailleurs handicapés (TH) entrant en contrat initiative emploi a continué de reculer en 2009, sous l'effet de la concurrence de la prime initiative emploi financée par l'Agefiph, mise en place à partir de septembre 2007 (les travailleurs handicapés représentent 3% des embauches en 2009 contre 16 % en 2007).

Une évolution similaire est constatée pour ce qui est des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE). La part des jeunes a également augmenté en 2009 dans les embauches en CAE, sous l'effet notamment des 30 000 CAE passerelle du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes annoncé en avril 2009. Comme dans le secteur marchand, le niveau de formation des personnes recrutées en CAE s'est globalement élevé en 2009, pour les jeunes mais aussi dans les autres tranches d'âges.

Les personnes présentant de longues durées d'inscription comme demandeur d'emploi avant leur embauche en CAE ou en contrat d'avenir (CAV) ont vu leur poids relatif décroître.

Conséquence de la baisse de la part des embauches en CAV dans les embauches initiales en contrats aidés, on observe une baisse importante de la part des allocataires de minima sociaux dans les contrats aidés non marchands (30 % en 2009, en recul de 13 points par rapport à 2008). Que ce soit dans le secteur marchand ou le secteur non marchand, on constate ainsi en 2009 une forte diminution des entrées en contrats aidés de bénéficiaires de minima sociaux et notamment du revenu de solidarité active (RSA).

L'augmentation du nombre de contrats dans un contexte où un nombre croissant de demandeurs pouvant occuper un emploi n'en trouve pas immédiatement permet aux organisateurs de ces stages de faire jouer la concurrence et de mobiliser des chômeurs moins en difficulté. Ceci est rendu possible à la fois du fait d'un ciblage insuffisamment rigoureux et

des contraintes de réalisation rapide d'un volume important de stages. Pourtant la réalisation d'un stage au bénéfice d'un chômeur qui pourrait accéder directement à l'emploi représente une dépense inutile, et même un risque de compromettre l'insertion professionnelle de l'intéressé.

2 - Une tendance persistante malgré la création du contrat unique d'insertion

La loi du 1er décembre 2008 a réformé les politiques d'insertion en créant un « contrat unique d'insertion » (CUI) qui s'est substitué à partir du 1er janvier 2010 aux anciens contrats aidés⁴². Le contrat unique d'insertion prend la forme d'un « contrat d'accompagnement dans l'emploi » dans le secteur non-marchand (CUI-CAE) et d'un contrat initiative emploi dans le secteur marchand (CUI-CIE). 510 000 de ces contrats ont été conclus en 2010.

Si les deux modalités du contrat unique d'insertion se substituent aux anciens contrats aidés, la comparaison directe des données de 2010 avec celles des années précédentes nécessite certaines précautions liées à la reconduction de contrats anciens.

L'observation des nouvelles embauches en CUI au cours de l'année 2010 permet toutefois de dégager de grandes tendances. On observe notamment que la part des chômeurs de longue durée dans le nouveau dispositif est inférieure à ce qu'elle était dans le cadre du CAE/CIE avant l'éclatement de la crise. De la même façon, la proportion de personnes ayant un niveau de qualification supérieur au baccalauréat continue de progresser par rapport aux années 2008/2009.

⁴² Ces derniers sont toutefois restés en vigueur dans les départements d'outre-mer jusqu'au 31 décembre 2010.

**Tableau n° 18 : Caractéristiques des personnes embauchées en
contrats aidés du secteur non marchand**

Flux d'embauche par type d'employeur	2007	2008	2009	2010	
	CAE+CAV	CAE+CAV	CAE+CAV	CUI-CAE+CAE+CAV	CUI-CAE
Sexe					
Homme	36	37,2	37,1	37	36,8
Femme	64	62,8	62,9	63	63,2
Age					
Moins de 26 ans	27,4	23,7	29,7	28,6	28,5
De 26 à 49 ans	57,5	57,7	54,3	53	52,6
50 ans ou plus	15,1	18,6	15,9	18,4	18,9
Niveau de formation					
Inférieur au CAP (Vbis et VI)	26,2	28,5	22,1	20,9	19,7
Niveau CAP-BEP (V)	42,2	44,6	42,5	41,8	42,2
Niveau Bac	18,7	16,8	20,7	21,5	21,8
Supérieur au Bac	13	10,2	14,6	15,7	16,2
Personnes handicapées	8,3	9,5	6,6	6,2	6,5
Bénéficiaires d'un minimum social	40,2	42,8	30,3	29,1	29,5

Source : Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

CAE + CAV : Contrat d'accompagnement à l'emploi et contrat d'avenir

CAE : Contrat unique d'insertion

**Tableau n° 19 : Caractéristiques des personnes embauchées en contrats
aidés du secteur marchand**

Flux d'embauche par type d'employeur	2007	2008	2009	2010	
	CIE+CIRMA	CIE+CIRMA	CIE+CIRMA	CUI - CIE/CIRMA	CUI-CIE
Sexe					
Homme	57,7	57,5	55,5	58,1	58,1
Femme	42,3	42,5	44,5	41,9	41,9
Age					
Moins de 26 ans	nd	24,5	45,2	48,1	48,2
De 26 à 49 ans	nd	47,6	36,1	36,4	36,3
50 ans ou plus	nd	27,9	18,7	15,5	15,5
Niveau de formation					
Inférieur au CAP (Vbis et VI)	20,1	18,9	12,9	12	12
Niveau CAP-BEP (V)	45,7	50,6	46,8	46,2	46,2
Niveau Bac	17,9	17,3	22,4	23,6	23,7
Supérieur au Bac	16,4	13,2	17,8	18,1	18,1
Personnes handicapées	nd	6,3	3,1	2,2	2,2
Bénéficiaires d'un minimum social	50,7	41,8	15,8	13	12,9

Source : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

CIE + CIRMA : contrat initiative emploi + contrat insertion – revenu minimum d'activité
CUI : Contrat unique d'insertion

La tendance à la dégradation du ciblage dans les prescriptions de contrats aidés a donc été particulièrement nette après 2008 et n'a pas été infléchie par la création du contrat unique d'insertion (CUI). En période de dégradation du marché du travail, les populations présentant le plus de difficultés connaissent un contexte de concurrence qui accentue leurs difficultés d'accès à l'emploi. Le fait que ce phénomène joue également pour les contrats aidés, qui sont spécifiquement censés s'adresser à ceux dont l'éloignement à l'emploi est le plus grand, apparaît très contradictoire avec la vocation de ces dispositifs. Il suggère qu'à partir de 2008, l'objectif quantitatif a pris le pas sur l'objectif qualitatif dans la régulation des admissions en contrats aidés.

L'effet de concurrence entre demandeurs d'emploi doit cependant être relativisé au vu des volumes de contrats concernés ; ainsi par exemple, entre 2008 et 2009, la part des personnes de niveau inférieur au certificat d'aptitude professionnelle (CAP), entrées en contrats aidés non marchands, diminue, passant de 28,5 % à 22,1 %, soit une baisse de 6 points ; toutefois, si l'on tient compte des volumes d'entrée, 53 000 contrats ont été signés par des personnes ayant un niveau de formation inférieur au CAP après 44 000 en 2008, soit une hausse de 6 %. Ceci ne remet pas en cause pour autant le fait que les contrats ont relativement moins bénéficié aux demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail en période de dégradation de la conjoncture.

B - Des contrats de professionnalisation insuffisamment orientés vers les peu diplômés

1 - Une volonté de mobilisation des contrats de professionnalisation

Dans le cadre du « programme d'urgence pour l'emploi des jeunes » annoncé au printemps 2009, des mesures de soutien au contrat de professionnalisation ont été prévues. Une prime de 1000 € a ainsi été attribuée à partir du 1er juillet 2009 aux entreprises qui concluaient avec un salarié de moins de 26 ans un contrat de professionnalisation de plus d'un mois ou qui transformaient en contrat de professionnalisation à durée indéterminée un contrat de professionnalisation à durée déterminée conclu antérieurement. Cette prime était doublée lorsque le salarié embauché avait un niveau de qualification inférieur au baccalauréat.

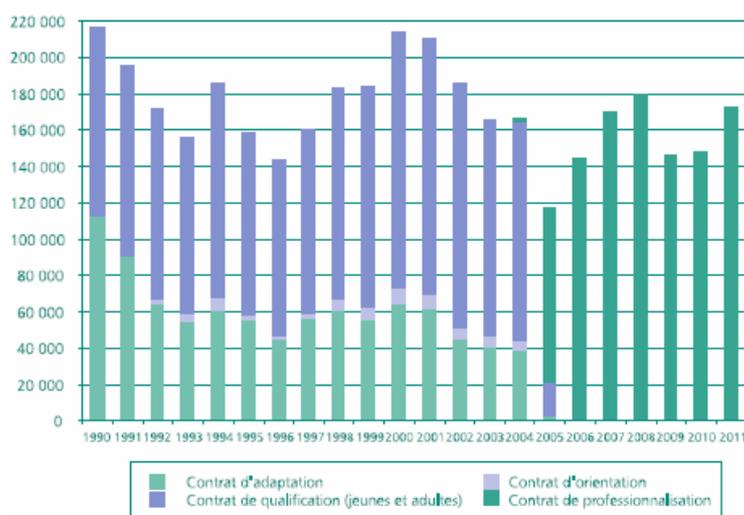
Par ailleurs, la loi du 24 novembre 2009 a créé un « contrat de professionnalisation renforcé » au bénéfice de publics identifiés comme prioritaires : bénéficiaires de certains minima sociaux, personnes ayant bénéficié d'un contrat unique d'insertion, personnes peu qualifiées. Ce contrat renforcé présente plusieurs spécificités par rapport aux contrats de professionnalisation de droit commun : il peut être porté à 24 mois sans accord de branche et la prise en charge des actions de formation et du tutorat par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) obéit à des règles plus favorables.

Pôle emploi et certaines branches professionnelles (métallurgie, travaux publics, intérim, commerce et distribution, entreprises de propreté et banques) ont conclu des « conventions cadres pour le développement du contrat de professionnalisation ». Ces contrats fixaient notamment comme objectif commun des parties signataires des volumes d'entrée en contrat de professionnalisation ainsi que des critères qualitatifs relatifs à

la proportion des sans emploi dans le total des personnes embauchées. Enfin, les différents réseaux de financement de la professionnalisation (fonds paritaire pour la sécurisation des parcours professionnels, OPCA) se sont mobilisés pour promouvoir les contrats auprès des entreprises.

Alors que le nombre de contrats de professionnalisation conclus dans l'année avait pour la première fois, en 2008, dépassé celui atteint en 2004 dans le cadre du dispositif antérieur, il a brutalement reculé avec la survenue de la crise économique, passant de 179 043 en 2008 à 145 950 en 2009. Ce niveau est resté stable en 2010, à 147 990 avant de remonter à 173 185 en 2011.

Graphique n° 18 - Les flux d'entrées en contrats en alternance



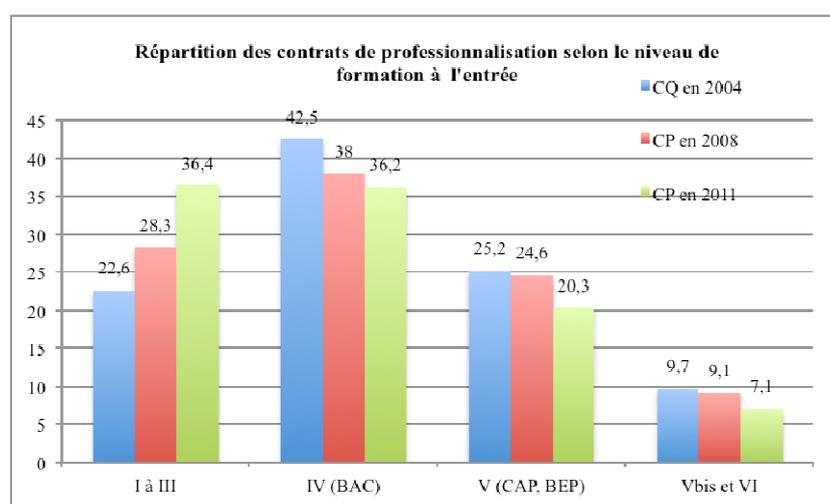
Source : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

2 - Des difficultés de ciblage amplifiées par la crise économique

La mobilisation des contrats de professionnalisation durant la crise s'est accompagnée d'une évolution du profil des bénéficiaires. Une forte augmentation de la part des diplômés de l'enseignement supérieur a ainsi été observée : cette catégorie représentait 28,3 % des contrats conclus en 2008, 33,5 % en 2010 et 36,4 % en 2011.

La forte augmentation de la part des plus qualifiés dans le dispositif a pour corollaire la diminution de la part des salariés les moins qualifiés : ainsi, les personnes ayant une qualification de niveau V (CAP ou BEP) ont vu leur part se réduire de 24,6 % à 20,3 % entre 2008 et 2011 ; les personnes de niveau V bis et VI sont, quant à elles, passées de 9,1 % du total en 2008 à 7,1 % en 2011.

Graphique n° 19



Source : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)⁴³

Les « conventions cadres pour le développement des contrats de professionnalisation », conclues entre Pôle emploi et plusieurs branches professionnelles, qui avaient pour objet d'orienter les efforts de professionnalisation vers des publics prioritaires, n'ont pas été en mesure de contrecarrer cette évolution. Peu suivies par Pôle emploi, elles n'ont pas joué le rôle de mobilisation qui en était attendu.

Alors que l'accord national interprofessionnel (ANI) du 5 décembre 2003 mentionnait « les jeunes sans qualification professionnelle » au premier rang des bénéficiaires potentiels du contrat de professionnalisation, force est de constater que la proportion de ces derniers n'a cessé de se réduire depuis l'introduction de ce dispositif, cette tendance s'étant encore aggravée à l'occasion de la crise.

⁴³ Le contrat de professionnalisation en 2011 : plus d'entrées qu'en 2010 et des contrats plus courts, *Analyses*, n° 21, mars 2012.

Comme d'autres dispositifs de la politique de l'emploi, les contrats de professionnalisation ont du mal à être ciblés sur ceux qui en auraient le plus besoin. Toutefois, le cas du contrat de professionnalisation n'est pas totalement assimilable à celui des contrats aidés. Alors que ces derniers sont pilotés par l'administration, les contrats de professionnalisation sont conclus par les entreprises. En l'espèce, l'aide versée par l'Etat pour inciter les entreprises à conclure des contrats de professionnalisation, qui prévoyait pourtant une majoration en cas d'embauche de jeunes ayant un niveau de qualification inférieur au baccalauréat, a échoué à orienter les employeurs vers les jeunes les moins diplômés.

D'autres instruments pourraient être mobilisés par l'Etat pour orienter les contrats de professionnalisation vers les moins qualifiés. C'est notamment le cas des « conventions d'objectifs et de moyens » passés entre l'Etat et les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) financeurs de ces contrats, qui pourraient comporter des dispositions par lesquels ces derniers s'engageraient sur des objectifs de ciblage des différents dispositifs de la formation professionnelle.

C - Des dispositifs de reclassement des demandeurs d'emploi insuffisamment ciblés vers ceux qui en ont le plus besoin

Deux dispositifs de reclassement des demandeurs d'emploi ont été créés au milieu des années 2000, l'un à l'initiative de l'Etat (le contrat de transition professionnelle (CTP) et l'autre à celle des partenaires sociaux la convention de reclassement professionnel (CRP)⁴⁴. Ils correspondaient à la volonté de développer des outils de sécurisation des parcours professionnels selon une logique de « flexisécurité » empruntée notamment au Danemark. Leur objectif était de proposer aux salariés ayant fait l'objet d'un licenciement économique, un accès renforcé à la

⁴⁴ Il est à noter que la convention de reclassement personnalisé avait été précédée d'un dispositif proche dans ses principes et son fonctionnement : la convention de conversion, elle-même héritière des « congés de conversion » et de dispositifs de branche, notamment dans la sidérurgie et les chantiers navals. Celle-ci offrait à un salarié licencié pour motif économique la possibilité de recevoir pour une durée de 6 mois un revenu de remplacement plus élevé que l'allocation de chômage de droit commun ainsi qu'un accompagnement spécifique. Les partenaires sociaux n'avaient pas souhaité proroger ce dispositif qui a disparu en 2001. C'est à la demande du gouvernement qu'ils ont adopté en 2005 la convention de reclassement professionnel.

formation ainsi qu'une indemnisation sensiblement majorée par rapport au droit commun.

Les deux dispositifs, faisant très largement double emploi comme l'avait souligné un référé de la Cour du 26 novembre 2010, sont arrivés à échéance au printemps 2011 et ont été remplacés par le « contrat de sécurisation professionnelle (CSP) » issu de la loi du 28 juillet 2011. Ce dernier ne pourra être efficace que s'il tire pleinement les conséquences des difficultés rencontrées par les dispositifs qu'il a remplacés.

1 - Un important effort d'accompagnement des salariés licenciés pour motif économique

L'intensité des prestations offertes aux adhérents de la convention de reclassement professionnel et du contrat de transition professionnelle est à souligner.

En 2009, le nombre des entretiens a été de 9 par personne pour la convention de reclassement professionnel (contre 4,3 en moyenne pour des demandeurs d'emploi pendant la même durée). Par ailleurs, les adhérents de la CRP ont bénéficié en moyenne de 1,4 prestation de type évaluation, atelier de méthode ou accompagnement et ceux du contrat de transition professionnelle de 2,3, alors que le ratio pour ces prestations est de 0,6 en moyenne pour l'ensemble des demandeurs d'emploi. Les adhérents de la convention de reclassement professionnel se sont aussi vu communiquer par Pôle Emploi 5 mises en relation avec des employeurs potentiels, contre 0,7 en moyenne pour l'ensemble des demandeurs d'emploi. De plus, l'accès aux formations a été élargi grâce à des accords de coopération passés avec les deux organismes paritaires collecteurs agréés interprofessionnels.

Cet effort d'accompagnement important s'est traduit par des coûts élevés à la charge des différents financeurs du dispositif : l'Etat, l'Unédic, la sécurité sociale, en raison de l'exonération de cotisations sociales associée à ces dispositifs, et les salariés eux-mêmes qui doivent, pour bénéficier de la convention de reclassement professionnel ou du contrat de transition professionnelle, renoncer à l'indemnité de préavis à laquelle ils ont droit. Ainsi, le coût total du contrat de transition professionnelle sur la période 2006-2009 a été de 200 M€ environ, soit un coût unitaire estimé à 15 500 €, dont 90 % de dépenses de rémunération, le reste étant constitué de dépenses d'accompagnement et de frais de gestion. De son côté, le coût unitaire global d'une convention de reclassement professionnel aurait été de plus de 10 500 €.

2 - Un ciblage peu pertinent

Ces importants moyens ont été mobilisés au profit d'une population dont rien ne garantissait pourtant que tous ses membres étaient dans une situation justifiant pleinement ces efforts particuliers, ni qu'elle s'adressait bien à toute la population connaissant de fortes difficultés de réinsertion.

Tous les licenciés économiques ne sont pas nécessairement les plus fragilisés au regard du marché du travail. Dans un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE), en particulier quand il est fait appel au volontariat, ce qui est fréquent notamment dans les grandes entreprises, une fraction parfois significative des personnes licenciées peut détenir des qualifications et une expérience qui font que leur reclassement n'est pas plus difficile que pour la moyenne des demandeurs d'emploi. A l'inverse, il y a aussi parmi les licenciés économiques, des salariés faiblement qualifiés ou exerçant depuis des années des métiers devenus obsolètes et pour lesquels le recours à des dispositifs de type convention de reclassement professionnel/contrats de transition professionnelle (CRP/CTP) est alors justifié.

Par ailleurs, il n'a pas été proposé un contrat de transition professionnelle ou une convention de reclassement professionnel à toutes les personnes ayant fait l'objet d'un licenciement économique. Le tableau ci-dessous montre qu'en 2009, la part des bénéficiaires d'une convention de reclassement professionnel (CRP) ou d'un contrats de transition professionnelle (CTP) parmi ceux qui ont fait l'objet d'un licenciement a été particulièrement faible, avant de se redresser en 2010 :

Tableau n° 20 : Evolution des entrées en contrat de transition professionnelle/convention de reclassement professionnel et licenciements économiques

	2009	2010	2011 (1er trimestre)
CRP	94 938	95 246	26 640
CTP	17 023	20 227	6 092
Licenciements économiques	265 500	184 500	
CTP+CRP/licenciements économiques	42 %	63 %	75 % ⁴⁵

Source : Pôle emploi et INSEE

⁴⁵ Estimation délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

Différentes raisons peuvent expliquer cette situation : inéligibilité de certains licenciés économiques à la CRP du fait de leur faible ancienneté dans l'emploi, méconnaissance du droit applicable par les entreprises, refus d'opter pour la CRP⁴⁶. Or, on peut craindre que les personnes auxquelles les conventions de reclassement professionnel/contrats de transition professionnelle n'ont pas été proposés sont, pour une part importante, celles dont la situation au regard de l'emploi apparaît la plus fragile. Par rapport aux licenciés économiques qui se sont vu proposer l'un de ces dispositifs, les licenciés non admis sont moins souvent en emploi durable, plus souvent en temps partiel, leur qualification est moins élevée, leur salaire plus faible et ils sont salariés d'entreprises plus petites, souvent dans le secteur des PME ou de l'artisanat. Les salariés a priori les plus éloignés de l'emploi n'ont donc pas toujours pu bénéficier des deux dispositifs alors même qu'ils rentraient dans leur champ d'application.

Enfin, l'accès aux conventions de reclassement professionnel/contrats de transition professionnelle ne concernait que les personnes ayant fait l'objet d'un licenciement pour motif économique. Or la part des licenciés économiques parmi les demandeurs d'emploi tend aujourd'hui à baisser. Bien d'autres demandeurs d'emploi que les licenciés économiques connaissent de graves difficultés qui justifieraient des moyens accrus offerts par les conventions de reclassement professionnel/contrats de transition professionnelle : c'est notamment le cas de ceux qui deviennent des chômeurs de longue durée ou d'une partie des salariés précaires dont on a vu précédemment que pour certains d'entre eux, la précarité reflète une vraie difficulté d'accès à un emploi stable.

Le ciblage qui avait été retenu à l'origine de la création des conventions de reclassement professionnel et des contrats de transition professionnelle n'apparaît donc pas en mesure de diriger les moyens vers les salariés qui en auraient le plus besoin. Cette question du ciblage de l'effort de reclassement est au centre de l'économie de la convention pluriannuelle qui a été signée à la fin de l'année 2011 entre l'Etat et les partenaires sociaux pour organiser la transformation de l'activité de placement de Pôle emploi. Il faut souligner le caractère novateur de l'approbation de cette orientation par les partenaires sociaux et l'Etat. La Cour sera particulièrement attentive à la mise en œuvre effective de cette volonté affichée de différencier les prestations et de cibler l'effort au bénéfice des demandeurs d'emploi qui en ont le plus besoin.

⁴⁶ L'adhésion à la convention de reclassement professionnel entraîne, en effet, la perte du préavis.

Il serait particulièrement utile d'étudier comment peuvent s'articuler le développement d'un accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'activité et celui des nouveaux contrats de sécurisation professionnelle (CSP) : les méthodes utilisées devraient pouvoir largement s'inspirer l'une de l'autre et quand le ciblage des demandeurs bénéficiant d'un accompagnement renforcé aura été pleinement optimisé, il faudra étudier la possible convergence des deux dispositifs.

3 - Des résultats décevants en termes d'insertion dans l'emploi

Après des débuts plutôt encourageants, les taux de retour à l'emploi des conventions de reclassement/contrats de transition professionnelle se sont nettement dégradés à partir de 2008 sans qu'il soit possible de distinguer l'usure des dispositifs et les effets de la crise économique. Le taux d'insertion dans l'emploi n'était ainsi que de 48 %, 12 mois après un contrat de transition professionnelle en 2009. En 2010, les chiffres ne montraient pas d'amélioration : en région Ile-de-France, 69 % des bénéficiaires de conventions de reclassement professionnel s'étaient réinscrits à Pôle emploi juste après la fin de la convention de reclassement professionnel. Ce taux était plus élevé encore pour les seniors, pour lesquels il s'élevait à 77 %.

Au total, les résultats en termes d'insertion dans l'emploi obtenus par les contrats de transition professionnelle et conventions de reclassement professionnel ne se distinguent plus clairement de ceux obtenus avec les dispositifs de droit commun, ce qui renforce la nécessité d'un échange de méthode avec l'accompagnement renforcé.

4 - Des défauts insuffisamment corrigés dans le cadre du contrat de sécurisation professionnelle (CSP)

Le remplacement en 2011 des conventions de reclassement professionnel (CRP) /contrats de transition professionnelle (CTP) par le contrat de sécurisation professionnelle (CSP) répond aux recommandations de la Cour en matière de simplification et d'unité de gestion. En revanche, il ne s'accompagne que de progrès modestes en termes de ciblage. Ainsi, le nouveau contrat demeure limité aux licenciés économiques. Compte tenu de la diversité des formes de rupture de contrats liées aux mutations économiques, c'est donc toujours un statut juridique qui reste le critère d'accès au contrat de sécurisation professionnelle et non une appréciation de la distance à l'emploi des bénéficiaires.

Il convient, toutefois, de noter qu'une expérimentation est actuellement en cours dans 30 bassins d'emploi afin d'ouvrir le bénéfice du contrat de sécurisation professionnelle aux salariés en fin de contrat durée déterminée, de mission d'intérim ou de contrat de chantier⁴⁷. La Cour sera particulièrement attentive aux résultats de cette expérimentation.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

L'ensemble des données disponibles suggère qu'en période de crise les personnes moins formées sont aussi celles dont le taux de chômage s'accroît le plus rapidement. Le ciblage des actions de formation professionnelle sur les salariés et les demandeurs d'emploi les plus fragiles apparaît donc comme l'un des leviers essentiels des politiques visant à contenir l'augmentation du chômage. Cette orientation est encore plus nécessaire dans un contexte où les moyens budgétaires des différents acteurs des politiques du marché du travail sont contraints et où le chômage resterait durablement élevé.

A cet égard, le système français affiche une performance médiocre. Il n'est pas en mesure d'orienter efficacement les dispositifs vers les publics identifiés comme prioritaires. Trop souvent, le pilotage des mesures s'appuie en effet sur des critères juridiques plutôt que sur une analyse de l'éloignement à l'emploi des bénéficiaires. Il en résulte des effets d'aubaine et une dispersion des moyens défavorables à leur efficacité.

La nécessaire transformation de ces politiques passe par des réformes et une évolution du pilotage des dispositifs.

La Cour formule, à cet égard, les recommandations suivantes :

S'agissant de la formation des demandeurs d'emploi :

- 9. engager une réflexion sur l'organisation de la prescription de formation et l'accompagnement vers la formation des demandeurs d'emploi : mobilisation des compétences des agents prescripteurs, articulation de formations courtes et longues pour la qualification sans détourner de l'emploi ;*

⁴⁷ Une première vague de 15 bassins avait été définie en janvier 2012 ; l'expérimentation a été élargie à 15 bassins supplémentaires en mai 2012.

10. cibler l'offre de formation professionnelle par Pôle emploi vers les publics prioritaires, comme le prévoit la convention tripartite Etat-Pôle emploi-Unédic signée en 2011 ;

11. proposer aux publics ciblés des prestations d'accompagnement performantes et renforcées ;

S'agissant des contrats aidés :

12. réserver les contrats à des publics dont le niveau de qualification initial est faible, afin d'éviter l'éviction des bénéficiaires potentiels les moins diplômés par ceux qui, mieux formés, pourraient trouver d'autres voies d'accès à l'emploi ;

13. assortir systématiquement l'exécution du contrat d'une formation allant au-delà de l'adaptation au poste de travail ;

14. moduler l'aide en fonction de la qualité de la formation prévue par le contrat ;

15. inscrire les contrats aidés dans une durée suffisante (supérieure à 1 an) tout particulièrement lorsque leurs bénéficiaires sont les publics éloignés de l'emploi ;

16. en contrepartie de cette inscription dans la durée, prévoir une revue régulière par le prescripteur du respect par l'employeur de ses engagements en matière de formation et d'accompagnement ;

Concernant les contrats de professionnalisation :

17. supprimer les aides forfaitaires peu efficaces versées par Pôle emploi pour orienter les contrats de professionnalisation sur les moins qualifiés ;

18. mobiliser les conventions d'objectifs et de moyens (COM) passées entre l'Etat et les OPCA afin d'orienter les financements de ces derniers vers des publics prioritaires ;

Concernant les contrats de sécurisation professionnelle :

19. soumettre l'accès au contrat de sécurisation professionnelle non à un critère lié à la situation juridique du bénéficiaire, mais à l'appréciation de sa distance à l'emploi ;

20. inscrire la formation dans une logique de parcours, articulant formations courtes et longues, nécessitant une forte implication du bénéficiaire lui-même dans l'élaboration de son projet professionnel et une co-construction avec l'organisme chargé de l'accompagnement.

Chapitre V

Une gouvernance publique et paritaire complexe et insuffisamment coordonnée

Les acteurs de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle sont particulièrement nombreux. Les actions menées par l'Etat, les régions, et les partenaires sociaux, ainsi que par leurs opérateurs (Pôle emploi, OPCA, etc.), se superposent sans faire l'objet d'une véritable coordination.

Certes, des conventions sont parfois passées entre ces acteurs, notamment au niveau local, mais elles restent ponctuelles et ne permettent pas de tracer de véritables orientations. Les défauts de réactivité et de ciblage du système sont largement à imputer à la multiplicité des acteurs dont la coordination est insuffisante (I).

La réflexion suscitée par la dégradation de la situation économique à partir de 2008 a conduit les pouvoirs publics à agir pour améliorer la gouvernance et rapprocher les acteurs des politiques d'emploi et de formation professionnelle.

Une première illustration de cette volonté d'amélioration de la gouvernance a été fournie par la création en 2009 du fonds d'investissement social (FISO), qui devait regrouper les moyens des partenaires sociaux et de l'Etat en vue de financer des actions destinées à accompagner la résistance du marché du travail face à la crise. Cette première initiative est restée largement inaboutie, et a pris fin un an après sa création (II).

Le fonds de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) mis en place à la suite de la loi relative à la formation professionnelle du 24 novembre 2009 pourrait constituer un instrument contribuant à l'action conjointe des partenaires sociaux et de l'Etat en vue d'améliorer la qualité des politiques du marché du travail. Les difficultés de démarrage et les divers blocages qui entravent aujourd'hui son action ne lui ont pas permis pour l'instant de jouer ce rôle (III).

I - Un grand nombre d'acteurs

A - Au niveau national : l'absence d'une instance de gouvernance commune

1 - La place prééminente de l'Etat et de ses opérateurs dans l'organisation du service public de l'emploi

Les missions du service public de l'emploi ont été redéfinies par la loi du 13 février 2008 créant Pôle emploi. Il a ainsi pour mission « l'accueil, l'orientation, la formation, l'insertion. Il comprend le placement, le versement d'un revenu de remplacement, l'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'aide à la sécurisation des parcours professionnels de tous les salariés ». Le service public de l'emploi est constitué de plusieurs institutions :

- l'Etat et ses services déconcentrés, les directions régionales de l'entreprise, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ;
- un opérateur national, Pôle emploi, résultant de la fusion en 2008 de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et des Assédic et qui a pour mission le versement des allocations de chômage et l'accompagnement des demandeurs d'emploi ;
- l'Unédic, organisme paritaire qui assure la gestion de l'assurance chômage ;
- l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

Un conseil national de l'emploi créé par la loi du 13 février 2008 a pour mission de concourir « à la définition des orientations stratégiques de la politique de l'emploi ». Il veille également « à la mise en cohérence des actions » et à l' « évaluation des actions engagées ». Il comprend des représentants des organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs, des collectivités territoriales, des maisons de l'emploi, des

administrations intéressées et des principaux opérateurs du service public de l'emploi, ainsi que des personnalités qualifiées.

Dans les faits, ce conseil fonctionne comme une instance de consultation qui examine les textes législatifs, réglementaires et conventionnels. Il n'est pas compétent en matière de formation professionnelle.

2 - Une politique de formation professionnelle divisée entre une grande diversité d'acteurs

A l'inverse de la politique de l'emploi, dans laquelle l'Etat joue un rôle d'impulsion déterminant, la politique de formation professionnelle continue est organisée en France par les partenaires sociaux.

Ainsi, le comité paritaire national pour la formation professionnelle (CPNFP), qui réunit les représentants des partenaires sociaux, est l'instance de pilotage et de réflexion de la formation professionnelle continue financée par les entreprises.

La mise en œuvre des orientations décidées par le CPNFP est assurée par un réseau d'organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), ainsi que par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), organisme de péréquation des fonds de la formation professionnelle créé en 2009.

Les compétences décentralisées exercées par les régions, si elles sont étendues en principe, doivent être articulées, dans la pratique, avec celles des multiples acteurs compétents : Etat, partenaires sociaux, organismes de formation, autres collectivités locales, en particulier.

Le plan régional de développement des formations professionnelles, qui avait été introduit par la loi quinquennale du 20 décembre 1993 pour donner une cohérence à l'action locale en matière de formation professionnelle, a échoué. Le contrat de plan régional de développement des formations (CPRDF), créé par la loi du 24 novembre 2009, a pour objet de pallier ces lacunes sans qu'il soit encore possible de porter un jugement sur son efficacité.

B - Au plan local : un foisonnement d'instances de concertation sans réelle coordination

1 - Des instances de pilotage inutilement nombreuses

La multiplicité relevée au niveau national se retrouve au plan local où coexistent au moins trois instances de gouvernance de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle :

- le service public de l'emploi régional (SPER) rassemble, sous la présidence du préfet de région, l'ensemble des services de l'emploi ;
- le comité régional de l'emploi (CRE) créé par la loi du 13 février 2008, réunit sous la présidence du préfet de région les acteurs de la politique de l'emploi : Pôle emploi et les autres opérateurs du service public de l'emploi, administrations intéressées, organisations professionnelles, services des régions, notamment ;
- le comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) rassemble sous la coprésidence du représentant de l'Etat et du président du conseil régional des représentants des services de l'Etat, des régions et des partenaires sociaux ; Pôle emploi n'en fait pas partie, alors même que la mission de Pôle emploi comporte une forte composante de formation professionnelle.

En principe, les missions de ces différentes instances sont distinctes.

Ainsi, le conseil régional de l'emploi a vocation à permettre la coordination institutionnelle sur le territoire. Son champ de compétence recouvre aussi bien la politique contractuelle entre l'Etat et Pôle emploi, la coordination de Pôle emploi avec les autres acteurs locaux, ainsi que le positionnement des autres acteurs sur le territoire, notamment les maisons de l'emploi. En revanche, le service public de l'emploi régional et sa déclinaison départementale (SPED) et locale (SPEL) ont davantage vocation à s'intéresser au pilotage, aux conditions de mise en œuvre et à l'évaluation des différentes mesures de la politique de l'emploi conduite localement par les services de l'Etat. Enfin, le CCREFP a pour mission d'élaborer le plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF).

En pratique, l'examen des comptes rendus ou relevés de conclusions⁴⁸ des comités régionaux de l'emploi comme des réunions du service public de l'emploi conduit à douter de la clarté opérationnelle de ces distinctions et à constater leur interprétation hétérogène selon les territoires. Le conseil régional de l'emploi, bien que seule instance de gouvernance territoriale de Pôle emploi, est généralement considéré, compte tenu du pilotage national de Pôle emploi, comme une chambre d'enregistrement formelle par les acteurs territoriaux, alors que les réunions du service public de l'emploi, considérées comme un véritable outil de pilotage local de la politique de l'emploi, traitent majoritairement de sujets relevant aussi de l'activité de Pôle emploi.

2 - Une situation rendue plus complexe encore par les multiples structures partenariales *ad hoc*

A ces instances s'ajoutent les multiples structures de pilotage propres aux partenariats entre l'Etat et les collectivités locales pour certains publics ou territoires (missions locales, maisons de l'emploi, PLIE) ou *ad hoc*, pour des segments des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle (insertion par l'activité économique, sécurisation des parcours professionnels, plans de mobilisation divers).

Cet ensemble éclaté et confus, dont les compétences se chevauchent, a pour conséquence d'impliquer les acteurs dans une multiplicité d'instances.

Ainsi, la direction régionale de Pôle emploi en Ile-de-France a indiqué participer à 13 instances de coordination. Le 3 mars 2011⁴⁹, l'Etat a réaffirmé le rôle des sous-préfets, appelés à « dynamiser » les services publics de l'emploi locaux » (SPEL). En effet, selon la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), « le développement de l'emploi, en particulier celui des jeunes, et la lutte contre le chômage de longue durée nécessitent une forte articulation des interventions de l'ensemble des acteurs impliqués tant au niveau régional qu'au plan local. L'implication des sous-préfets, sous l'égide du préfet de région, peut fortement y contribuer ». Ainsi, la délégation générale à

⁴⁸ La différence d'appellation est en soi révélatrice du rôle différent de l'instance selon les régions : dans certaines, le conseil régional de l'emploi permet de prendre des décisions, dans d'autres il s'agit davantage d'un forum institutionnel d'échanges.

⁴⁹ Dans une instruction du délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle aux préfets de région et préfets de département relative à la mobilisation pour l'emploi au niveau infra-départemental - implication attendue des sous-préfets : objectifs et suivi.

l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) confie un rôle d'impulsion et de coordination aux sous-préfets, qui devront pour cela s'appuyer fortement sur Pôle emploi.

Cette multiplicité des centres de décision ne facilite pas la mise en œuvre de politiques ciblées du marché du travail qui nécessiterait au contraire une certaine unité de pilotage entre les différents acteurs. Jusqu'à 2009, il n'a existé aucune instance ayant pour objet de coordonner les moyens de l'Etat et ceux des partenaires sociaux en vue de mieux articuler les différentes mesures en faveur des salariés fragilisés par les évolutions économiques. La crise a permis une prise de conscience de cette lacune, en mettant en évidence la nécessité d'une plus grande cohérence entre les acteurs et les financements.

Les réflexions actuelles sur la décentralisation doivent s'accompagner d'une simplification drastique de ce dispositif complexe qui fasse à la fois place à une gouvernance resserrée et à la nécessaire implication de la diversité des acteurs. Faute d'une telle évolution de la gouvernance, la constitution de blocs de compétences risque de segmenter au lieu de les articuler les actions menées en matière d'emploi, de formation professionnelle et de développement économique.

II - Le fonds d'investissement social : une tentative inaboutie de coordination de l'Etat et des partenaires sociaux

A - Une création motivée par une volonté de réponse à la crise

La création du fonds d'investissement social (FISO) a été annoncée à l'occasion du sommet social du 18 février 2009. Son objet était ainsi énoncé : « Un fonds d'investissement social sera créé pour coordonner les efforts en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle en consolidant différentes sources de financement de l'Etat et des partenaires sociaux, chacun conservant bien entendu la responsabilité pleine et entière de ses financements ».

Le document constitutif du fonds d'investissement social précise assez clairement les objectifs du dispositif : « Le fonds d'investissement social permet de coordonner les politiques de réponse à la crise en matière d'emploi et de formation professionnelle et notamment :

- le soutien aux salariés et aux demandeurs d'emploi exposés à la crise ;
- l'appui à la reconversion des salariés licenciés économiques bénéficiaires du contrat de transition professionnelle et de la convention de reclassement personnalisé ;
- la formation des demandeurs d'emploi ;
- la formation des salariés les plus exposés à la crise ;
- l'appui aux démarches territoriales et sectorielles de gestion de la crise ;
- le renforcement des politiques d'emploi et de formation professionnelle des jeunes ;
- le renforcement des dispositifs de soutien à la création d'emploi. »

Pour cela, il était prévu que le fonds d'investissement social (FISO) puisse participer au développement de certains dispositifs particulièrement tournés vers les salariés les plus fragilisés par la crise :

- l'activité partielle (indemnisation et formation) ;
- la prime forfaitaire de 500 € en faveur des travailleurs précaires n'ayant pas acquis suffisamment de droits à l'assurance chômage pour être indemnisés ;
- le renforcement de l'accompagnement des salariés licenciés économiques (contrat de transition professionnelle, convention de reclassement personnalisé) ;
- la formation des demandeurs d'emploi et le maintien de leur indemnisation lorsque les chômeurs suivent des formations longues ;
- l'appui aux démarches de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences ;
- le soutien à la création d'emploi (aides aux créateurs d'entreprise) ;
- le renforcement des dispositifs d'alternance (notamment contrat de professionnalisation) ;
- les programmes de formation pour les jeunes sortis sans qualification du système scolaire ;
- la formation des salariés peu qualifiés ;
- la mise en place de la préparation opérationnelle à l'emploi.

De manière générale, les dispositifs sélectionnés répondaient à une logique de ciblage des financements sur des salariés peu qualifiés, pour lesquels la formation était considérée comme un élément essentiel de leur insertion ou de leur maintien sur le marché du travail.

L'organisation du fonds d'investissement social a été très atypique. Il a été choisi de ne créer ni structures ni dispositifs nouveaux mais de favoriser la coordination informelle entre les acteurs. Dans ce cadre, les outils existants sont mobilisés autant en prévention des mutations économiques qu'en réaction aux effets de la crise (chômage partiel, contrat de transition professionnelle/convention de reclassement personnalisé, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences-engagement de développement de l'emploi et des compétences, fonds national pour l'emploi-formation).

B - Des résultats insuffisants au plan national mais plus positifs au niveau local

1 - Une concertation peu opérationnelle et interrompue de façon prématurée au niveau national

Le comité de pilotage du fonds d'investissement social n'a reçu aucune prérogative pour gérer les moyens financiers labellisés FISO. Il est décrit, par ceux qui y ont participé, comme un lieu d'échanges d'informations et de suivi des dispositifs, qui n'a jamais eu vocation à prendre explicitement une décision concernant le pilotage des dispositifs.

Au surplus, les réunions du comité de pilotage n'ont jamais été en phase avec le calendrier du plan de relance qui portait les financements d'Etat labellisés au titre du fonds d'investissement social.

Ainsi, les deux premières lois de finances rectificatives de 2009 ont été établies avant la mise en place du comité de pilotage du fonds. Par ailleurs, la plupart des mesures du plan de relance de l'économie, dont la montée en charge a parfois été lente, ont été prorogées jusqu'à la fin de l'année 2010, soit plusieurs mois après la disparition de fait du comité de pilotage.

L'accord Etat fonds unique de péréquation (FUP), de son côté, a continué à s'exercer en 2011 et 2012 sans que la question de son rattachement à un FISO, disparu depuis plus d'un an, soit évoquée.

De leur côté, les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) sont engagées au niveau régional dans des accords pluriannuels de partenariat qui se sont le plus souvent prolongées au-delà de 2010.

La disparition du comité de pilotage, à mi-2010, n'a donc eu aucun impact sur les mesures initialement concernées par le fonds d'investissement social.

2 - Un bilan plus positif pour les expériences menées au niveau local

a) Une composante locale du FISO non négligeable, animée à l'aide des crédits de la ligne GPEC-EDEC

La composante locale du fonds d'investissement social avait pour objet de faciliter les « démarches territoriales et sectorielles de gestion de la crise ». A cette fin, les services déconcentrés de l'Etat devaient « mobiliser toutes les démarches et dispositifs existants permettant la mise en place d'actions de formation et le développement de partenariats opérationnels avec les branches et les entreprises, en veillant à articuler au mieux les initiatives prises au niveau régional et départemental »⁵⁰. Les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) disposaient pour cela de crédits supplémentaires apportés par le plan de relance sur la ligne gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) / engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC).

Ces moyens ont permis aux services déconcentrés de l'Etat de susciter la mise en place de partenariats associant, autour d'objectifs sectoriels des financements des partenaires sociaux (généralement apportés par les organismes paritaires collecteurs agréés concernés) et des régions. Sous des formulations très variables, les accords ont concerné trois thèmes majeurs :

- la promotion des échanges d'informations et du conseil aux entreprises ;
- le développement de formules permettant d'articuler chômage partiel et formation ;
- l'accompagnement des salariés en difficulté par la formation professionnelle et la mise en place de structures reclassement.

Si certains de ces accords auraient pu voir le jour indépendamment du fonds d'investissement social, ce dernier a joué un rôle facilitateur dans leur conclusion. Il a également conforté le rôle de l'Etat en donnant

⁵⁰ Instruction de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) relative à l'accompagnement des mutations économiques et au développement de l'emploi.

à ce dernier des moyens financiers renforcés par l'abondement des lignes gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) / engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC).

b) Des effets qui ont perduré après la disparition du FISO

Dans plusieurs régions, la dynamique ayant soutenu les accords s'est poursuivie au-delà de la période du fonds d'investissement social. Des accords-cadres régionaux signés sous le « label FISO », parfois même après 2010, sont toujours en cours de mise en œuvre.

En Alsace, une convention régionale sur le recours au fonds d'investissement social, portant en fait sur la mobilisation du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, considéré par les partenaires comme le successeur du FISO, a été signée en janvier 2011 entre l'Etat, le conseil régional et l'ensemble des partenaires sociaux.

En Franche-Comté, un nouveau protocole de sécurisation des parcours professionnels a ainsi été signé le 10 février 2011. En Bourgogne, un accord stratégique sur les compétences et les métiers transversaux a été signé en 2010 pour cinq ans, entre l'Etat, le conseil régional, la confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises, le MEDEF Bourgogne et la chambre régionale de commerce et d'industrie.

En Ile-de-France, une nouvelle convention tripartite « Action concertée pour la sécurisation des parcours professionnels et la consolidation de l'emploi en Ile-de-France a été signée le 28 septembre 2011 par l'Etat, le conseil régional et l'ensemble des partenaires sociaux.

Plus de deux ans après sa disparition, l'héritage du fonds d'investissement social (FISO) apparaît limité.

Sur le plan institutionnel, force est de constater qu'il n'a pas permis la mise en place d'une logique pérenne de coopération plus étroite entre l'Etat, les collectivités locales et les partenaires sociaux. Au niveau national, les régions n'ont pas été associées au dispositif et l'engagement des représentants des partenaires sociaux dans le comité de pilotage a été interrompu un peu plus d'un an après la mise en place du dispositif.

Localement, le fonds d'investissement social est intervenu alors que des coopérations existaient déjà entre l'Etat, les collectivités locales et les organismes paritaires. S'il a pu apporter un élan à ces coopérations, notamment en donnant à l'Etat des moyens financiers renforcés, il ne les a pas suscitées et elles n'ont généralement pas été affectées par sa disparition.

Pour les dispositifs soutenus par le FISO, les résultats sont difficiles à évaluer. Il n'y a eu, ni de la part de l'Etat, ni des partenaires sociaux, de volonté d'évaluer l'impact des actions cofinancées dans le cadre de ce dispositif. Une telle évaluation serait d'ailleurs difficile tant les mesures soutenues par le fonds d'investissement social ont été différentes les unes des autres.

Au total, le FISO apparaît comme une tentative inaboutie pour mieux articuler les moyens des partenaires sociaux et de l'Etat.

III - Le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) : des missions ambitieuses mais un fonctionnement encore déficient

Le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) vise à contribuer à une sécurisation des compétences et donc de l'emploi des salariés menacés par les transformations de l'économie et celles des savoirs faire, en organisant des parcours adaptés préventifs ou curatifs. Il résulte de l'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009 et de la loi du 24 novembre 2009 réformant la formation professionnelle.

Si cet organisme reprend la mission de péréquation financière qui était auparavant celle du fonds unique de péréquation, il reçoit, en outre, une mission nouvelle tendant à favoriser les cofinancements entre l'Etat et les partenaires sociaux en vue de soutenir des actions destinées à ces publics prioritaires. La « feuille de route » du nouvel organisme est donc particulièrement ambitieuse. A ce jour, de nombreuses difficultés entravent toutefois son bon fonctionnement.

A - Un nouvel organisme doté de missions ambitieuses

1 - Un organisme chargé de favoriser les cofinancements entre l'Etat, les régions et les partenaires sociaux pour financer des actions en faveur des salariés les plus fragiles

Le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) constitue une importante innovation institutionnelle dans le domaine de la formation professionnelle continue.

Ne se limitant pas aux objectifs de péréquation financière assignés à ses prédécesseurs (COPACIF et AGEFAL) jusqu'en 2004, fonds unique de péréquation jusqu'en 2009), le nouveau fonds a été doté de nouvelles missions particulièrement ambitieuses :

- mieux orienter la formation professionnelle vers les salariés les moins qualifiés ou les plus fragiles ainsi que les demandeurs d'emploi, afin de faire de la formation professionnelle un outil de sécurisation des parcours professionnels ;
- rendre l'ensemble du système de financement de la formation professionnelle plus transparent ;
- favoriser les cofinancements entre l'Etat, les partenaires sociaux et les régions. Dans l'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009, les partenaires sociaux estimaient en effet que « la mise en œuvre de la formation tout au long de la vie professionnelle et l'objectif de sécurisation des parcours professionnels impliquent une meilleure coordination des moyens respectifs mis en œuvre par l'Etat, les régions et les partenaires sociaux ».

Le caractère novateur du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels concerne aussi le champ de sa mission et son organisation :

- s'agissant du champ de la mission, le fonds a pour objet de financer non seulement la formation des actifs occupés, mais également celle des demandeurs d'emploi ;
- s'agissant de son organisation, le fonds apparaît comme la première structure pérenne destinée à servir de support à des cofinancements des différents acteurs de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle. La présence dans son conseil d'administration d'un représentant de l'Etat disposant de prérogatives étendues manifeste cette spécificité.

2 - Un organisme paritaire dans lequel l'Etat joue un rôle important

Le rôle de l'Etat au sein du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels s'appuie sur deux instruments essentiels : la signature d'une convention avec le fonds qui régit l'ensemble des actions de ce dernier ; la reconnaissance, au profit du commissaire du gouvernement siégeant au sein du conseil d'administration du fonds, d'un droit de véto suspensif sur les décisions prises par ce dernier.

La loi prévoit la signature entre l'Etat et le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels d'une convention-cadre qui a un caractère obligatoire et permet à l'Etat d'orienter l'utilisation des ressources du fonds. Les moyens juridiques dont dispose l'Etat à cet égard sont très étendus.

L'article L. 6332-21 du code du travail prévoit ainsi que « l'affectation des ressources du fonds est déterminée par un accord conclu entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés au niveau national et interprofessionnel, qui reçoivent et prennent en compte, dans des conditions fixées par décret, l'avis des autres organisations syndicales d'employeurs ou employeurs signataires de l'accord constitutif d'un organisme collecteur paritaire agréé. La déclinaison de cet accord donne lieu à une convention-cadre signée entre l'Etat et le fonds. Cette convention-cadre peut prévoir une participation de l'Etat au financement des actions de formation professionnelle mentionnées au 1^o du présent article ». Cette convention est une obligation : en effet, en cas d'absence d'accord entre les parties, la loi permet au gouvernement de déterminer l'affectation des ressources du fonds par voie réglementaire (article R. 6332-108 du code du travail)⁵¹.

La première convention-cadre entre l'Etat et le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (2010-2012) a été signée le 15 mars 2010. Elle rappelle l'objectif proclamé dans l'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009, de « former chaque année 500 000 salariés supplémentaires parmi les moins qualifiés et 200 000 demandeurs d'emploi de plus, ces objectifs devant être précisés en fonction des évaluations qui seront réalisées ». La convention traite :

- des ressources du FPSPP (art. 2) ;
- des publics et actions éligibles (art. 3) ;
- des engagements financiers de l'Etat (art. 4) ;
- des modalités de mise en œuvre des actions, notamment avec les OPCA/OPACIF, Pôle emploi et les régions (art. 5) ;
- de la programmation, du suivi et de l'évaluation (art. 6).

⁵¹ « En cas d'absence d'accord mentionné à l'article L. 6332-21 applicable avant le 1^{er} novembre de chaque année, les parties engagent une nouvelle négociation en vue de la conclusion d'un accord avant le 1^{er} mai de l'année suivante. A défaut d'un tel accord, un arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle détermine l'affectation des ressources du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels ».

La convention est complétée par une annexe financière annuelle détaillant les prévisions de financement affectées par le fonds et l'Etat à chacune des missions du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels. Comme le détaille le tableau ci-après, cette annexe prévoyait des financements pour un montant total de 1,060 Md€ en 2010 et de 800 M€ en 2011.

Tableau n° 21 :

**Ventilation des annexes financières 2010 et 2011 à la convention-cadre
Etat-fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels par
source de financement**

Missions	Article de la convention	Actions	Prévisions de financement annexe financière 2010			Prévisions de financement annexe financière 2011		
			FPSPP	ETAT	FSE	FPSPP	ETAT	FSE
Qualification et requalification des salariés et demandeurs d'emploi	Art. 3-1 : axe 1	Faciliter le maintien dans l'emploi et la qualification ou la requalification des salariés	140		50	73		22
	Art. 3-1 : axe 2	Financer l'accès des demandeurs d'emploi à des formations répondant à un besoin du marché du travail identifié à court ou moyen terme	200	80	70	99,3		65
	Art. 3-1 : axe 3	Acquisition d'un socle de connaissance et de compétences pour l'ensemble des actifs, salariés ou demandeurs d'emploi	60		30	94		13
	Art. 3-1 : axe 4	Projets territoriaux interprofessionnels ou sectoriels	40			40		
Péréquation	Art. 3-2	Développement des contrats et périodes de professionnalisation	300			290		
	Art. 3-2	Développement du congé individuel de formation	60			60		
	Art. 3-2	Mise en œuvre de la portabilité du DIF	20			20		
Service dématérialisé	Art. 3-3	Politique d'information et d'orientation	5			5		
	Art. 3-4	Mesures d'accompagnement à la qualification et à la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi	4			18,2		
	Art. 3-5	Evaluation	1			0,5		
Total			830	80	150	700		100

Source : convention cadre Etat-fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels

FPSPP : Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels

FSE : Fonds social européen

L'article R. 6332-111 du code du travail prévoit par ailleurs la désignation, par le ministre chargé de la formation professionnelle, d'un commissaire du gouvernement auprès de l'association gestionnaire du fonds. Ce dernier dispose de prérogatives inhabituellement étendues s'agissant d'un représentant de l'Etat au sein d'un organisme paritaire. En effet :

- il assiste de droit aux séances de toutes les instances de délibération et d'administration de l'organisme (bureau ou conseil d'administration) et dispose d'un droit de veto suspensif de quinze jours. Pendant ce délai, l'instance qui a pris la décision procède à un nouvel examen ;
- il a également communication de l'ensemble des documents relatifs à la gestion du fonds national et au fonctionnement de l'association ;
- enfin, il participe aux différentes commissions spécialisées du fonds, ce qui lui permet d'être associé aux décisions les plus importantes de l'organisme.

B - Des difficultés importantes entravant encore la mission de financement des projets

Chargé de financer des projets en direction de publics prioritaires, le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels est aux prises, depuis sa création, à des difficultés administratives et techniques qui ont fortement entravé son action. Le bilan des actions effectivement financées à la fin 2011 était particulièrement difficile à établir et faible si l'on s'en tient aux actions définitivement soldées.

1 - Des procédures de gestion très lourdes

Les fonds apportés par l'Etat aux appels à projet du fonds paritaire de sécurisation du parcours professionnels (FPSPP) ont pris, pour une large part, la forme de crédits du fonds social européen (FSE). Ces crédits sont soumis à des exigences de contrôle particulières qui ont marqué les procédures mises en œuvre par le fonds paritaire de sécurisation.

Afin d'homogénéiser ses méthodes, le FPSPP a décidé, en outre, d'appliquer les mêmes règles à l'ensemble des appels à projets, que ceux-ci fassent ou non intervenir des crédits du fonds social européen. Ces procédures se sont révélées lourdes à gérer, tant par le FPSPP que par les porteurs de projet, ces derniers n'ayant pas toujours les moyens

administratifs de faire face aux demandes d'information que suppose la gestion de crédits du fonds social européen.

2 - Les régions tenues à l'écart des appels à projets

Alors que le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels a été créé dans le but de favoriser des cofinancements entre les partenaires sociaux, l'Etat et les régions, ces dernières n'ont pas été sollicitées dans le cadre des appels à projets lancés par le fonds en 2010 et en 2011. Les partenaires sociaux n'ont pas souhaité utiliser cette possibilité de coopération directe, préférant s'appuyer sur les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) pour mettre en œuvre les actions détaillées dans les annexes financières de 2010 et 2011, même si certaines de ces actions sont cofinancées avec les régions.

L'absence des régions dans les appels à projets, alors même que la loi en prévoyait la possibilité, a restreint les moyens dont le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels disposait pour atteindre les objectifs ambitieux qui lui avaient été assignés.

3 - Des engagements et des paiements sensiblement inférieurs aux prévisions

Si les appels à projets ont pu être lancés dans de bonnes conditions par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, leur mise en œuvre s'est révélée problématique :

- les sommes engagées au titre des différents projets sont restées très inférieures aux sommes prévues dans les conventions entre l'Etat et le fonds unique de péréquation et entre l'Etat et le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels ;
- les paiements ont connu un démarrage très lent et sont restés eux-mêmes inférieurs aux engagements ;
- la réalité des formations financées demeure inconnue, les contrôles censés s'en assurer progressant particulièrement lentement.

a) L'accord entre l'Etat et le fonds unique de péréquation : des réalisations inférieures aux engagements pris initialement

Le calendrier d'exécution de l'accord entre l'Etat et le fonds unique de péréquation illustre la difficulté des porteurs de projets à respecter les délais prévus : les premiers appels à projets ont été lancés en juin 2009, les premiers engagements ont été effectués par les OPCA et les OPACIF à partir de

septembre 2009. Cet accord a fait l'objet d'une prolongation, puis d'une clôture en septembre 2010. Les contrôles ont démarré en 2011, après la remise des bilans au fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels en décembre 2010. Les projets se sont donc étalés sur trois exercices (2009, 2010 et 2011).

Au 31 décembre 2011, soit plus de deux ans après la conclusion de l'accord Etat-fonds unique de péréquation, les sommes payées au titre de cet accord s'élevaient à 74,58 M€, soit 47,7 % des engagements initiaux au titre de l'accord Etat-fonds unique de péréquation. Compte tenu des importantes reprises faites sur les engagements initiaux (55,4 M€ d'engagements abandonnés à la fin 2011), le reste à payer au titre de cet accord s'élevait à cette date à 26,1 M€.

Tableau n° 22 : Paiements au titre de l'accord Etat-fonds unique de péréquation

Accord Etat / FUP Situation au 30/11/2011	Engagements initiaux FPSPP (au 31.12.2010)	Engagements nets part FPSPP au 31.12.2011 A	Montant cumulé payé au 31.12.2010	Montant cumulé payé au 30.12.2011 B	Reprise part FPSPP C	Restant dû au 31.12.2011 D=A-B-C
Totaux	156 185 448 €	124 509 397 €	24 016 286 €	74 581 461 €	23 811 643 €	26 116 293 €

Source : Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, comptes certifiés au 31 décembre 2010

b) La convention-cadre entre l'Etat et le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)

Une situation identique à celle de l'accord Etat-fond unique de péréquation peut être observée pour ce qui concerne la convention-cadre Etat - fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels. Ainsi, au titre de l'annexe financière 2010, les paiements à la fin 2011 couvraient moins de la moitié des engagements initiaux.

**Tableau n° 23 : Paiements au titre de la convention-cadre entre l'Etat et le
Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)
(annexes financières 2010 et 2011)**

En €, hors part FSE	Engagements initiaux /conventions part FPSPP (comptes au 31.12.2010)	Engagements nets (situation financière au 31.12.2011)	Payé 2010	Payé 2011 (au 31.12.2011)	Restant dû au 31.12.2011
Annexe financière 2010	271 517 597	243 863 991	129 349	98 127 963	145 606 679
Annexe financière 2011	390 197 525			84 736 572	305 460 953

Source : Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, situation au 31 décembre 2011

Le suivi de l'annexe financière 2011 à la convention de l'Etat et le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels met en évidence des évolutions : à l'inverse de l'annexe 2010 pour laquelle les paiements avaient été particulièrement faibles la première année, les actions prévues au titre de l'annexe 2011 ont donné lieu dès le premier exercice à des décaissements importants par le fonds. Toutefois, cette situation s'explique essentiellement par le fait que le fonds a décidé d'augmenter le montant des avances versées à certains porteurs de projets. Il n'est pas possible d'affirmer, faute d'informations précises à ce sujet, qu'elles correspondent à une accélération réelle des dépenses effectivement réalisées par les organismes paritaires collecteurs agréés dans le cadre des projets concernés.

En outre, les contrôles mis en œuvre n'ayant pas encore abouti, le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels n'est pas en mesure de démontrer que les paiements qu'il a fait auprès des porteurs de projets correspondent à des dépenses effectives de ces derniers. Il n'est donc pas possible, d'établir le bilan des actions de formation réellement financées par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels à ce jour.

En définitive, la disproportion entre les engagements, les paiements et les réalisations certifiées souligne la fragilité du dispositif mis en œuvre par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, la capacité d'absorption limitée des porteurs de projets et l'inadaptation du dispositif de contrôle. Si le fonds constitue à l'évidence un progrès par rapport à la situation antérieure, il est encore loin d'avoir tenu toutes ses promesses.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La multiplicité des acteurs intervenant dans le champ des politiques du marché du travail s'accompagne d'une segmentation forte des différents volets de ces dernières. Ainsi, l'emploi est-il resté, pour l'instant, une politique d'Etat alors que la formation professionnelle continue relève des partenaires sociaux et des régions. La formation des chômeurs est répartie entre les différents acteurs selon une logique peu rationnelle, comme l'a montré l'exemple des ex-contrats de transition professionnelle et conventions de reclassement professionnel, où coexistaient deux dispositifs d'accompagnement proches dans leurs modalités de fonctionnement dont l'un était piloté par l'Etat et l'autre par les partenaires sociaux.

Cette organisation lourde et peu lisible pour les acteurs eux-mêmes est à l'origine d'incohérences : ainsi, la loi a confié aux régions une pleine compétence en matière de formation professionnelle, mais celle-ci reste limitée dans les faits, l'Etat continuant d'intervenir de manière multiforme, tant en matière d'apprentissage que pour orienter les contrats de professionnalisation ou encore pour investir dans les grands réseaux consulaires et les universités. Par ailleurs, l'Etat continue d'assumer seul des fonctions de « régulation » de la formation professionnelle continue financée par les entreprises comme l'illustre son tête-à-tête avec les partenaires sociaux dans le cadre du fonds d'investissement social et du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, auxquels les régions n'ont pas été associées.

La résolution de ces incohérences passe par une clarification du rôle joué par les différents acteurs et la mise en œuvre de modalités de coordination plus efficaces que celles qui ont cours actuellement.

Dans un contexte marqué par les difficultés financières tant de l'Etat que des collectivités locales, la mobilisation d'une fraction des fonds de la formation professionnelle au profit de la formation des demandeurs d'emploi tout en respectant les besoins des salariés en emploi sera également décisive.

A cet égard, la Cour fait les recommandations suivantes :

S'agissant des compétences des différents acteurs et de leur coordination :

- 21. clarifier dans le cadre de la nouvelle étape de la décentralisation qui s'organise, les compétences effectives des régions et des autres acteurs en matière d'emploi et de formation professionnelle en limitant autant que faire se peut les situations où les compétences des uns et des autres se trouvent limitées par les cofinancements ou les codécisions ;*

22. *simplifier et rendre plus efficaces les instances chargées de la coordination des acteurs au niveau local, en précisant les prérogatives du chef de file compétent pour la politique de la formation professionnelle et celle de l'emploi.*

S'agissant du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels et de la mobilisation d'une partie des fonds de la formation professionnelle au profit de la formation des demandeurs d'emploi :

23. *saisir l'occasion de la négociation de la convention cadre entre l'Etat et le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) 2013-2015 pour inciter le fonds à mener des actions coordonnées avec celles des régions par les conventions entre le FPSPP et les conseils régionaux, comme le prévoient l'accord et la loi qui ont créé le fonds ;*
24. *à l'occasion de cette même convention, réexaminer la pertinence du recours au fonds social européen pour assurer le financement délégué par l'Etat au fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels ;*
25. *améliorer l'efficacité et la transparence de la gestion du fonds en mettant en place des procédures permettant de vérifier et de suivre en temps réel l'utilisation effective des fonds par les porteurs de projets.*

Conclusion générale

Le présent rapport souligne les faiblesses du dispositif français d'intervention en faveur du marché du travail. Souvent anciennes, elles ont été accusées par la crise qui a éclaté en 2008. De ce fait, en dépit de réformes nombreuses conduites au cours de ces dernières années, ce dispositif reste largement inadapté à un contexte de chômage élevé et durable.

Les conditions de son financement apparaissent de plus en plus fragiles, tandis que les mesures sur lesquelles il repose ne sont pas de nature à enrayer la progression du chômage et sont insuffisamment orientées vers ceux qui en auraient le plus besoin.

Ainsi, alors que l'assurance chômage n'indemnise qu'une moitié des demandeurs d'emploi, elle se caractérise, pour ses bénéficiaires, par un taux de remplacement, en moyenne plus élevé (en particulier pour les salaires les plus importants) que dans la plupart des autres pays européens.

Par ailleurs, le système d'indemnisation des intermittents du spectacle pèse très lourd dans le déficit du régime d'assurance chômage, au bénéfice de seulement 3 % des demandeurs d'emploi.

Ces situations, ainsi que l'aggravation du chômage, sont à l'origine d'une très forte augmentation de la dette de l'Unédic qui est passée, entre 2011 et 2012, de 11 à 13,7 Md€.

Des réponses urgentes et appropriées devront être trouvées dans le cadre de la renégociation de la convention d'assurance chômage, qui aura lieu fin 2013.

Les conséquences économiques et sociales d'une telle situation ne doivent pas être sous-estimées. Pour les salariés, particulièrement les moins qualifiés et ceux qui travaillent dans les PME, un passage prolongé par le chômage peut signifier une perte de contact avec l'emploi ou à tout le moins une expérience durable de la précarité.

La Cour estime devoir alerter l'ensemble des acteurs concernés, Etat, régions et partenaires sociaux, et souligner la nécessité d'une inflexion dans la conduite des politiques du marché du travail. Face à une situation économique inédite, les solutions traditionnelles ne sont plus adaptées et les changements nécessaires concernent autant les dispositifs que la façon dont ils sont pilotés par les acteurs de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle.

L'analyse de la Cour conduit à des recommandations propres à améliorer la « résilience » du marché du travail face à la crise et à limiter le coût économique et social de cette dernière.

A cette fin, il apparaît urgent d'améliorer la pertinence et la réactivité du dispositif face à un environnement qui a beaucoup évolué. Dans le même temps, l'équilibre financier du régime d'assurance chômage doit être assuré dans la durée sans que soit perdue de vue la situation des actifs les plus fragiles du fait de leur faible qualification. La négociation d'un futur régime d'assurance chômage ne peut être disjointe de l'orientation qui vient d'être prise par l'Etat et les partenaires sociaux dans le cadre de la convention pluriannuelle de Pôle emploi tendant à concentrer les moyens sur les demandeurs les plus en difficulté. Cette orientation, si elle permet un reclassement plus rapide, est la voie la plus sûre pour maîtriser les coûts du régime.

C'est la raison pour laquelle il est également urgent de cibler l'ensemble des autres mesures sur les publics qui en ont le plus besoin. L'analyse faite dans ce rapport souligne la difficulté d'un tel ciblage en période de crise. Elle montre aussi que l'orientation d'une partie significative des moyens consacrés à l'emploi et à la formation professionnelle au bénéfice des plus fragiles suppose une action conjointe des partenaires sociaux, de l'Etat et des régions.

Certaines des recommandations impliquent des financements ou des moyens humains spécifiques. Ils devront être, dans le contexte d'une gestion rigoureuse des finances publiques, évalués au plus juste et financés par redéploiement.

Ces changements ne pourront être obtenus que s'ils s'accompagnent d'une meilleure coordination entre ces acteurs des politiques de l'emploi, mais aussi avec les grands opérateurs : Pôle emploi, les organismes paritaires collecteurs agréés et les principales composantes du système de formation (éducation, universités, organismes consulaires), dont les efforts sont aujourd'hui trop dispersés et empêchent la mise en œuvre de politiques suffisamment concertées et cohérentes.

La réorganisation des instances de coordination existantes devra prendre en compte la nécessité d'un rapprochement aussi étroit que possible des modes de décision applicables aux politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, leur bonne articulation étant essentielle pour assurer la sécurisation des parcours professionnels.

Les processus de décision en matière de formation et d'emploi sont souvent paralysés par la complexité inhérente aux situations de cofinancement et de codécision. Quels que soient les progrès qui pourraient être faits en clarifiant les blocs de compétences dans le cadre

d'une nouvelle étape de la décentralisation, c'est en limitant au juste nécessaire les situations de partage de la décision et du financement et en identifiant des chefs de file que l'on rendra son dynamisme à la politique conjointe de la formation et de l'emploi.

Le présent rapport n'avait pas pour objet de traiter du coût du travail ni de l'évolution de l'organisation du droit du travail. Pour autant il est essentiel de souligner combien ces questions sont liées à celles traitées ici : le financement de la protection sociale et l'évolution de son assiette rejoignent l'équilibre du régime d'assurance chômage.

Par ailleurs, la crise a accentué le caractère inégalitaire du fonctionnement du marché du travail français. La nature du chômage en a été profondément affectée : la réticence à embaucher dans l'emploi stable a pénalisé les jeunes dont le chômage est élevé et dont près de la moitié ne peut accéder aujourd'hui qu'aux formes précaires de l'emploi. Elle a aussi pénalisé les seniors qui sont souvent les victimes des réductions d'effectifs. Ces situations ne trouveront probablement pas de solutions sans des évolutions du droit du travail concertées entre les partenaires sociaux.

Les transformations nécessaires, sur des questions aussi sensibles et aussi débattues, ne se feront pas sans un débat public, débat que le Gouvernement a engagé, notamment avec la conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012. C'est à ce débat que la Cour, s'appuyant sur les nombreux travaux qu'elle a conduits au sujet des politiques du marché du travail au cours des dernières années, a souhaité contribuer par le présent rapport.

Récapitulatif des recommandations

1. Réviser l'ensemble des paramètres permettant de rétablir la situation financière du régime d'assurance chômage et notamment :
 - les règles d'indemnisation des annexes 8 et 10 de manière à réduire significativement le déficit de ce régime, en distinguant notamment davantage les règles applicables aux techniciens du spectacle de celles applicables aux artistes ;
 - remplacer l'actuel taux de contribution uniforme par un taux majoré pour les contrats d'une durée limitée, rendant plus coûteuses les contributions des employeurs ayant le plus recours à ces formes de contrats (CDD et intérim) ;
 - mettre en place un taux de remplacement décroissant des prestations de l'assurance chômage pour les niveaux d'indemnisation les plus élevés, à l'image de ce qui existe dans la plupart des pays européens.
2. Accroître les incitations au retour à l'emploi :
 - inciter à la mobilité géographique ou à la diminution du salaire lorsque celle-ci est un paramètre clé de la reprise d'emploi ;
 - supprimer l'aide différentielle de reclassement, eu égard au nombre restreint de bénéficiaires et à la nécessité de limiter le nombre de dispositifs poursuivant des objectifs similaires ;
 - réexaminer les règles de l'indemnisation en activité réduite ;
 - simplifier les dispositifs d'incitation à l'activité (prime pour l'emploi, RSA activité) et rechercher un meilleur équilibre entre le montant de ces incitations et le taux de remplacement des prestations d'assurance chômage au voisinage du salaire minimum interprofessionnel de croissance.
3. évaluer les effets d'une refonte du système d'indemnisation des chômeurs, prévoyant d'articuler, de façon concomitante, un socle relevant de la solidarité et un étage au titre de l'assurance chômage. Cette évaluation devra porter sur les conséquences financières d'une telle refonte et l'utilisation qui pourrait en être faite pour accompagner un reclassement plus rapide.
4. renforcer la cohérence des prestations versées aux demandeurs d'emploi :
 - améliorer l'articulation entre les prestations versées par l'assurance chômage et les prestations de solidarité (allocation de solidarité

spécifique et le RSA « socle »); à cette fin, optimiser l'échange d'informations physico-financières entre Pôle emploi, l'Unédic et les services de l'Etat chargés de l'emploi ;

- simplifier les prestations de solidarité versées aux demandeurs d'emploi, de manière à mieux prendre en compte la situation de ceux qui, actuellement, n'ont accès ni aux unes ni aux autres.

S'agissant du chômage partiel :

5. fusionner les deux dispositifs qui coexistent actuellement (activité partielle de longue durée et chômage partiel « classique ») ;

6. à l'occasion de cette simplification, réexaminer la pertinence de l'équilibre économique du système français de chômage partiel, actuellement plus favorable pour les salariés et moins incitatif pour les employeurs qu'à l'étranger.

S'agissant des contrats aidés :

7. revoir l'équilibre entre contrats du secteur marchand et contrats du secteur non marchand au bénéfice des premiers, sauf quand les contrats du secteur non marchand préparent une insertion ultérieure ;

8. réserver l'accès aux contrats aidés aux seuls bénéficiaires qui ne peuvent pas être orientés vers des dispositifs dont l'efficacité apparaît mieux fondée.

S'agissant de la formation des demandeurs d'emploi :

9. engager une réflexion sur l'organisation de la prescription de formation et l'accompagnement vers la formation des demandeurs d'emploi : mobilisation des compétences des agents prescripteurs, articulation de formations courtes et longues pour la qualification sans détourner de l'emploi ;

10. cibler l'offre de formation professionnelle par Pôle emploi vers les publics prioritaires, comme le prévoit la convention tripartite Etat-Pôle emploi-Unédic signée en 2011 ;

11. proposer aux publics ciblés des prestations d'accompagnement performantes et renforcées ;

S'agissant des contrats aidés :

12. réserver les contrats à des publics dont le niveau de qualification initial est faible afin d'éviter l'éviction des bénéficiaires potentiels les moins diplômés par ceux qui, mieux formés, pourraient trouver d'autres voies d'accès à l'emploi ;

13. assortir systématiquement l'exécution du contrat d'une formation allant au-delà de l'adaptation au poste de travail⁵² ;

14. moduler l'aide en fonction de la qualité de la formation prévue par le contrat ;

15. inscrire les contrats aidés dans une durée suffisante (supérieure à 1 an) tout particulièrement lorsque leurs bénéficiaires sont les publics éloignés de l'emploi ;

16. en contrepartie de cette inscription dans la durée, prévoir une revue régulière par le prescripteur du respect par l'employeur de ses engagements en matière de formation et d'accompagnement ;

Concernant les contrats de professionnalisation :

17. supprimer les aides forfaitaires peu efficaces versées par Pôle emploi pour orienter les contrats de professionnalisation sur les moins qualifiés ;

18. mobiliser les conventions d'objectifs et de moyens (COM) passées entre l'Etat et les OPCA afin d'orienter les financements de ces derniers vers des publics prioritaires ;

Concernant les contrats de sécurisation professionnelle :

19. soumettre l'accès au contrat de sécurisation professionnelle non à un critère lié à la situation juridique du bénéficiaire, mais à l'appréciation de sa distance à l'emploi ;

20. inscrire la formation dans une logique de parcours, articulant formations courtes et longues, nécessitant une forte implication du bénéficiaire lui-même dans l'élaboration de son projet professionnel et une co-construction avec l'organisme chargé de l'accompagnement.

⁵² Actuellement, ce type de formation ne concerne qu'un quart des contrats aidés. Cf. direction de l'animation et de la recherche, des études et des statistiques, « *Accompagnement et formation pendant les contrats aidés : le point de vue des employeurs* », DARES, Analyses, n° 084, décembre 2010.

S'agissant des compétences des différents acteurs et de leur coordination :

21. clarifier dans le cadre de la nouvelle étape de la décentralisation qui s'organise, les compétences effectives des Régions et des autres acteurs en matière d'emploi et de formation en limitant autant que faire se peut les situations où les compétences des uns et des autres se trouvent limitées par les cofinancements ou les codécisions ;

22. simplifier et rendre plus efficaces les instances chargées de la coordination des acteurs au niveau local, en précisant les prérogatives du chef de file compétent pour la politique de la formation professionnelle et celle de l'emploi.

S'agissant du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels et de la mobilisation d'une partie des fonds de la formation professionnelle au profit de la formation des demandeurs d'emploi :

23. saisir l'occasion de la négociation de la convention cadre Etat-FPSPP 2013-2015 pour inciter le fonds à mener des actions coordonnées avec celles des régions par les conventions FPSPP-conseils régionaux, comme le prévoient l'accord et la loi qui ont créé le fonds ;

24. à l'occasion de cette même convention, réexaminer la pertinence du recours au fonds social européen pour assurer le financement délégué par l'Etat au fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels ;

25. améliorer l'efficacité et la transparence de la gestion du fonds en mettant en place des procédures permettant de vérifier et de suivre en temps réel l'utilisation effective des fonds par les porteurs de projets.

**REPONSES DES
ADMINISTRATIONS ET DES
ORGANISMES CONCERNES**

SOMMAIRE

Ministre de l'économie et des finances	149
Ministre du travail, de la formation professionnelle et du dialogue social	151
Directeur général de Pôle emploi	154
Président de l'Association des régions de France (ARF)	157
Président du Comité paritaire national pour la formation professionnelle (CPNFP)	161
Président du Conseil d'administration de l'Unédic	165
Directeur général du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)	169
Chef de service du Contrôle général économique et financier (CGEFi)	170

REPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Nous en partageons l'essentiel des constats et de nombreuses recommandations, comme en témoigne l'action du gouvernement depuis son arrivée aux responsabilités.

La Cour souligne à juste titre que la dégradation conjoncturelle a pesé plus particulièrement sur des populations vulnérables, comme les jeunes ou les peu qualifiés. Le marché du travail français est déjà partagé entre les travailleurs en contrats permanents et ceux alternant périodes de chômage et contrats courts, avec pour ces derniers peu de possibilités d'évolution vers des emplois stables. La précarisation d'une frange de la population active n'est pas une fatalité et il est nécessaire de mener des politiques actives de lutte contre la segmentation du marché du travail.

C'est pourquoi le Gouvernement a notamment demandé aux partenaires sociaux, dans le cadre de la négociation en cours sur la sécurisation de l'emploi, de trouver des leviers efficaces pour que le CDI demeure ou redevienne la forme normale d'embauche. L'objectif de responsabiliser les entreprises aux coûts sociaux des ruptures de contrats de travail fait partie intégrante de cette négociation. Cet objectif peut être atteint par l'instauration d'une modulation des taux de cotisation, telle que proposée par la Cour, ou par une taxe sur les fins de contrat de travail ouvrant droit aux allocations chômage.

La difficulté d'insertion des jeunes sur le marché du travail est également au cœur des politiques de l'emploi du gouvernement, notamment à travers les contrats génération. Ce dispositif permet aux jeunes d'obtenir un contrat permanent et d'assurer la transmission du capital humain au sein de l'entreprise.

Outre ces impacts sociaux, la crise a dégradé la situation budgétaire de l'assurance chômage, à travers l'accroissement du nombre de chômeurs, la hausse de la durée des périodes de chômage ainsi que le ralentissement des cotisations. La Cour souligne à raison que le déficit important de l'Unedic révèle le besoin d'adapter l'assurance chômage à la situation conjoncturelle actuelle, de limiter son déficit, et d'inciter plus largement au retour à l'emploi. En particulier, la formation et l'accompagnement des chômeurs les plus éloignés de l'emploi doit être une priorité afin de limiter le chômage de longue durée, dont les coûts, financier et économique, sont particulièrement élevés.

La Cour pointe par ailleurs les insuffisances des dispositifs de lutte contre la hausse du chômage et notamment du chômage partiel et des contrats aidés. Nous nous félicitons que ces recommandations soient au cœur des négociations paritaires actuelles, notamment en ce qui concerne le chômage partiel.

Nous partageons également avec la Cour la volonté d'insister sur la nécessité de cibler les publics en difficulté sur le marché du travail et de mieux prendre en charge des chômeurs éloignés de l'emploi. Nous tenons à souligner que la mise en place des emplois d'avenir va très clairement dans ce sens, en ciblant les populations éloignées de l'emploi que sont les jeunes ou peu qualifiés résidant dans des zones où le taux de chômage est élevé.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA
FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL**

Je ne peux malheureusement que partager votre analyse des fragilités actuelles du marché du travail français. Si, s'agissant de la plupart des indicateurs qui l'illustrent, la France se maintient dans la moyenne des pays de l'OCDE, elle gagnerait à se rapprocher de ses voisins mieux situés. La précarité des travailleurs s'est accrue, notamment les jeunes, les femmes et les moins qualifiés, avec le développement continu des formes atypiques d'emplois, et en particulier des contrats très courts. Dès lors, l'ajustement face aux chocs se traduit, pour une large part, par l'accentuation des difficultés de ces publics précaires. En outre, notre économie peine dans sa capacité à anticiper et à s'adapter aux mutations économiques, comme à assurer une réelle sécurisation des parcours, par des outils efficaces de formation continue et d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

L'adaptation des institutions du marché du travail au déclenchement comme au cours de la crise n'a pas permis d'endiguer la montée continue du chômage depuis la mi-2008.

Il nous revient, gouvernement mais également acteurs sociaux et territoriaux, d'aller plus loin dans les réformes pour développer l'emploi et lutter contre le chômage, avec la conviction que cette mobilisation doit concilier efficacité économique et progrès social. A ce titre, le diagnostic comme les recommandations que vous formulez éclairent très utilement la démarche que nous avons entreprise.

S'agissant du régime d'assurance chômage, dont les partenaires sociaux devront conclure une nouvelle convention avant la fin de l'année 2013, je partage votre inquiétude quant à sa soutenabilité financière. Pour autant, il est nécessaire que le régime puisse continuer à jouer son rôle de stabilisateur dans ses temps de croissance ralentie. Il appartiendra aux partenaires sociaux d'apprécier l'ampleur du redressement financier à entreprendre sans pour autant priver les chômeurs d'une aide financière primordiale à la recherche sereine d'un emploi. Le renouvellement de l'offre de service de Pôle emploi dans le cadre de la convention tripartite 2012-2015 contribuera à amoindrir cette contrainte financière en permettant plus encore qu'aujourd'hui aux chômeurs de retrouver le chemin de l'emploi le plus rapidement possible.

Deux de vos recommandations concernant l'assurance chômage ont particulièrement retenu toute mon attention. L'instauration d'une modulation des taux de cotisation fait partie intégrante des orientations de la négociation en cours sur la « sécurisation de l'emploi ». Je ne doute pas que les partenaires sociaux trouveront la voie d'un compromis sur ce point pour contribuer à ce que le CDI redevienne la forme normale d'embauche. Par ailleurs, la proposition consistant à articuler un socle d'indemnisation de

base relevant de la solidarité nationale et un étage assurantiel relevant de l'assurance chômage m'apparaît séduisante en première analyse. Elle mériterait une expertise approfondie de sa capacité à favoriser le retour à l'emploi et à mieux sécuriser financièrement des parcours heurtés.

Je partage votre regret que la mobilisation du chômage partiel n'ait pu être accrue pour offrir une alternative efficace aux licenciements économiques, à l'instar de ce qu'ont su faire certains de nos voisins européens. Aussi, conformément à la feuille de route établie avec les partenaires sociaux, nous avons décidé dès octobre le rétablissement de l'autorisation préalable afin d'améliorer la sécurité juridique qui entoure le recours au dispositif et lancé un plan de mobilisation Etat/partenaires sociaux pour favoriser son développement. Cette première étape devrait être prolongée par une refonte profonde du dispositif, au sortir de la négociation en cours, passant par la construction d'un nouveau régime unique et simplifié.

Par ailleurs, vous soulignez la faible capacité des contrats aidés du secteur non marchand à servir de tremplin vers l'emploi comme à être suffisamment ciblés vers les publics les plus en difficulté. Je ne partage pas tout à fait cette analyse : près de 70 % des contrats d'accompagnement dans l'emploi conclus en 2012 l'ont été avec des demandeurs d'emploi de longue durée. Ces contrats jouent un double rôle, de retour à l'emploi pour des personnes très éloignées du marché du travail et de prévention du chômage structurel par le maintien des compétences et habitudes de travail. Les contrats aidés sont également un outil de lutte contre la pauvreté et d'amélioration des conditions de vie des bénéficiaires. Toutefois, leur mode d'utilisation a pu présenter des limites ces dernières années du fait d'importantes fluctuations des volumes et d'une tendance à la conclusion de contrats courts ne permettant pas à l'employeur d'investir dans le parcours et la formation de son salarié. Lors de la conférence de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, plusieurs pistes de réforme ont été lancées, tenant notamment à la préservation d'un volume stable de contrats pour les personnes très éloignées de l'emploi, permettant de travailler avec les employeurs sur les parcours d'insertion en donnant accès à une formation, en modulant la durée de travail en fonction des capacités et de la progression des personnes et en mettant en place un accompagnement externe jusqu'à la stabilisation en emploi durable. Il a été également tenu compte des limites observées par le passé dans la construction des emplois d'avenir, votés par le Parlement en octobre 2012. Ces emplois, destinés aux jeunes de moins de 26 ans les moins qualifiés, sont prévus sur des durées plus longues - 1 à 3 ans - permettant l'acquisition d'une expérience professionnelle significative et incluant nécessairement une formation. Le volume d'emplois créés est également défini à l'avance avec un stock de 150 000 emplois prévus chaque année à compter de 2014.

S'agissant de la formation professionnelle, je ne peux que partager le constat selon lequel les personnes ayant le plus besoin de formation n'en bénéficient pas suffisamment, notamment les demandeurs d'emploi et les personnes non qualifiées. Il me semble cependant, qu'en ce qui concerne les demandeurs d'emploi, ce constat gagnerait à être relativisé au regard de la durée, souvent courte, des formations réalisées par les salariés. Par ailleurs, je tiens à souligner qu'à la suite de la Grande Conférence Sociale, le gouvernement a engagé plusieurs actions visant à réorienter la formation vers ces publics. D'abord par les « pactes régionaux pour la réussite éducative et professionnelle des jeunes », qui visent à offrir une solution pour chaque jeune sans qualification à travers notamment le développement de l'offre de formation de niveau V et ensuite par les « plans d'action régionaux pour la formation des demandeurs d'emploi ».

Concernant le Fond Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels (FPSPP), l'Etat et les partenaires sociaux se sont engagés avec la nouvelle convention-cadre 2013-2015 à un effort conséquent en faveur de la formation des salariés peu ou pas qualifiés. Cette convention accordera une large place aux projets territoriaux d'accompagnement des mutations économiques. Les Régions, comme vous le recommandez, seront ainsi plus étroitement associées à ces projets partenariaux et pourront dans certains cas être récipiendaires des fonds du FPSPP par voie conventionnelle. En outre, pour renforcer le suivi de l'activité du fond, la nouvelle convention porte également des exigences plus fortes en termes de suivi qualitatif et quantitatif des actions menées.

Enfin, s'agissant de la gouvernance des politiques dans le champ de l'emploi et de la formation, comme vous le soulignez, des marges importantes d'efficacité sont à rechercher dans une meilleure répartition des compétences et une meilleure coordination des actions. La réflexion est déjà pleinement engagée avec les acteurs concernés pour que, notamment à l'occasion de la nouvelle étape de décentralisation à venir, le pilotage de ces politiques puisse assurer toute l'efficacité que les bénéficiaires sont en droit d'attendre d'un service public si déterminant pour leurs parcours professionnels.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE PÔLE EMPLOI

Je vous en remercie.

Plus particulièrement, je souhaite porter à votre connaissance des éléments de réponse récents au regard du plan stratégique dont s'est doté Pôle emploi afin de répondre aux priorités fixées par la convention tripartite signée le 11 janvier 2012.

Ces éléments concernent certaines recommandations inscrites dans le chapitre IV du projet de rapport : « Des politiques insuffisamment ciblées sur les publics en difficulté ».

La première série d'éléments est relative à la recommandation n° 9 du projet de rapport « Engager une réflexion sur l'organisation de la prescription de formation et l'accompagnement vers la formation des demandeurs d'emploi : mobilisation des compétences des agents prescripteurs, articulation de formations courtes et longues pour la qualification sans détourner de l'emploi ».

Pôle emploi, dans le cadre de son plan d'action stratégique intitulé « Pôle emploi 2015 », déploie des actions sur 3 axes :

1) Accompagner les demandeurs d'emploi dans la sécurisation de leur parcours professionnel :

En complément des nouvelles modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi afin de mieux accompagner ceux qui en ont le plus besoin, Pôle emploi déploie une offre de services en orientation professionnelle. Cette offre de service, modulable en fonction des besoins des territoires, propose des prestations dont le contenu est individualisé pour répondre au mieux aux besoins du demandeur d'emploi. Il s'agit en l'espèce des prestations qui couvrent tout le périmètre des besoins depuis l'élaboration d'un nouveau projet professionnel jusqu'à la validation des acquis issus de l'expérience en passant par la construction de parcours de formation adapté afin de qualifier sans détourner de l'emploi.

2) Développer les compétences des conseillers en matière d'orientation et de formation professionnelle :

Pour le déploiement de cette offre de service, mise en œuvre par les conseillers et les psychologues du travail de Pôle emploi, Pôle emploi conçoit des modules de formation délivrés par ses centres de formation internes pour développer les compétences de l'ensemble des agents sur les champs de l'orientation et de la formation professionnelle.

3) Améliorer et faciliter la prescription de formation :

Pôle emploi a mis à disposition des fonctionnalités de recherche d'offres de formation directement dans le dossier du demandeur dans son système d'information. Pôle emploi poursuit ce travail en simplifiant les procédures administratives de mise en relation du demandeur avec l'organisme de formation afin de faciliter son inscription en stage. Ainsi Pôle emploi contribue au projet, porté par la DGEFP, de base nationale des formations et d'outil unique de prescription de formation.

La deuxième série d'éléments est relative à la recommandation n° 10 du projet de rapport « cibler l'offre de formation professionnelle par Pôle emploi vers les publics prioritaires, comme le prévoit la convention tripartite Etat- Pôle emploi Unedic signée en 2011 ».

Pôle emploi mobilise toute l'offre de formation disponible pour les demandeurs d'emploi, quel que soit le financeur de cette offre. Aujourd'hui, cette offre couvre tous les besoins, depuis le développement des compétences clés jusqu'à l'acquisition d'une nouvelle qualification en passant par le développement des compétences transverses et l'accès aux formations professionnalisantes permettant l'adaptation à un poste de travail proposé dans une offre d'emploi. Demain, dans le cadre des nouvelles modalités d'achat de formation liées à la mise en œuvre de l'acte 3 de la décentralisation, le rôle de l'ensemble des financeurs progressera dans sa coordination, notamment pour le diagnostic des besoins de formation sur les territoires.

La troisième série d'éléments concerne la recommandation n° 11 du projet : « proposer aux publics ciblés des prestations d'accompagnement performantes et renforcées ».

Les 3 nouvelles modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi, depuis « l'accompagnement renforcé » (rythme et contenu des entretiens adaptés à chacun, large éventail de prestations de services, actions collectives) jusqu'au « suivi et appui à la recherche d'emploi » (suivi de la recherche d'emploi et transmission d'offres), en passant par « l'accompagnement guidé » (intensité et contenu de l'accompagnement adaptés) sont conçues pour s'adapter aux besoins spécifiques des demandeurs. Il s'agit d'en faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin. A ces 3 nouvelles modalités, s'ajoutent des prestations d'orientation professionnelle modulables et au contenu individualisé pour s'adapter au plus près des besoins des demandeurs. Afin de délivrer ces prestations, les conseillers et les psychologues du travail de Pôle emploi qui vont les animer sont destinataires de modules de formation et d'une instrumentation adaptés.

Enfin, concernant le dispositif du contrat de sécurisation professionnelle (CSP) et plus particulièrement la recommandation n° 21 du projet : « inscrire la formation dans une logique de parcours articulant formations courtes et longues nécessitant une forte implication du

bénéficiaire lui-même dans l'élaboration de son projet professionnel et une co-construction avec l'organisme chargé de l'accompagnement ».

Il convient de rappeler que Pôle emploi s'inscrit déjà dans cette logique par la mise en place du cahier des charges du CSP qui se fonde sur une adhésion au dispositif et une co-construction du diagnostic et du projet. « Dès l'accueil, la phase de personnalisation de la relation vise à comprendre et analyser la situation dans laquelle se trouve l'adhérent. Les adhérents nous font part de diverses problématiques avant de parler de construction de projet. Ils viennent avec une demande d'écoute, de réassurance, d'aide à la recherche d'emploi, parfois avec une demande déjà formulée de formation, des demandes d'aide à l'orientation et à l'accompagnement ».

La capacité à aller chercher l'emploi dans des secteurs différents de celui d'appartenance du dernier emploi exercé est accompagnée d'une mise en valeur des compétences relationnelles, comportementales, managériales le cas échéant, et techniques.

L'effort de formation facilite ainsi un retour à l'emploi, durable au regard du potentiel dont dispose le bénéficiaire de cette formation et rapide au regard des opportunités du moment qu'offre le territoire où s'inscrit son projet. Cette approche souple fondée sur la co construction des projets, se distingue des opérations ciblées qui présentent certaines limites au regard de l'objectif de retour à l'emploi.

Tels sont les éléments majeurs de l'avenir proche de Pôle emploi que je souhaitais porter à votre connaissance.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES RÉGIONS
DE FRANCE (ARF)**

Ce rapport appelle de notre part les remarques suivantes :

. L'inégalité de répartition de l'effort en matière de formation professionnelle

Vous mettez en exergue dans votre rapport que les personnes qui en auraient le plus besoin ne bénéficient pas de la formation continue. Ce point soulève un paradoxe auquel nous sommes tous confrontés. Alors que les budgets sont en place dans les régions, que les commandes de formation sont efficaces, il apparaît en effet qu'un nombre significatif de places de formation restent vacantes, que ce soit sur les stages achetés par Pôle Emploi ou par les Régions. Cette situation renvoie en fait à la question fondamentale de la prescription de formation. Le transfert des psychologues de l'AFPA à Pôle Emploi a eu des effets désastreux sur la prescription et l'accompagnement vers la formation des personnes les plus éloignées du marché du travail. Cela a affaibli l'organisation et l'efficacité de l'AFPA sans pour autant améliorer l'efficacité de Pôle Emploi car ces nouveaux personnels sont difficilement intégrés à la structure. En pratique, ils sont « noyés » dans une trop vaste organisation pour que leurs services soient opérationnels. Par ailleurs, alors que les conseils régionaux mettent en place des formations qualifiantes dans la perspective d'un retour à un emploi durable de qualité, les conseillers de Pôle Emploi, qui se voient fixer des objectifs uniquement quantitatifs ont tendance à prescrire des formations courtes pour un retour rapide à l'emploi, même si celui-ci doit être de courte durée et précaire.

Nous avons bien noté que l'une de vos recommandations préconisait d'engager une réflexion sur l'organisation de la prescription et l'accompagnement vers la formation des demandeurs d'emplois. Cette réflexion devra s'engager dans un cadre quadripartite : Etat/Régions/Pôle Emploi/partenaires sociaux.

En ce qui concerne la recommandation de cibler l'offre de formation professionnelle par Pôle Emploi vers les publics prioritaires, ce point devra prendre place dans le nouveau contexte induit par la future loi de décentralisation qui devrait donner à la région le chef de filat pour les achats de formation, le rôle de Pôle Emploi étant axé sur la prescription.

. La gouvernance complexe

En créant au niveau régional un Comité Régional de l'Emploi piloté par le Préfet et dont les régions sont exclues, à côté du Comité de Coordination Emploi Formation Professionnelle, co-présidé par le Préfet et le Président de région et dont l'intitulé démontre à l'évidence qu'il avait vocation à traiter les questions d'emploi, le gouvernement a complexifié l'organisation sur le terrain (il en d'ailleurs de même au niveau national avec

le CNE et le CNFPTLV) et séparé artificiellement les approches emploi et formation professionnelle qui pourtant doivent être impérativement liées pour être efficaces et qui doivent être fortement connectées avec les politiques et stratégies de développement économique et d'aménagement du territoire.

La suppression du CRE et le renforcement du CCREFP, instance unique de concertation et de régulation sur l'emploi et la formation, permettraient en y associant les partenaires sociaux et les milieux économiques de traiter plus efficacement ces questions.

La gouvernance régionale souffre également dans certains territoires d'une insuffisante présence des représentants syndicaux, liée à un manque de moyens et à une organisation pour certains d'entre eux peu déconcentrée.

Si le Contrat de plan de développement des formations (CPRDF), élaboré par la Région, a donné lieu à une large concertation avec l'Etat, les partenaires sociaux, et les acteurs du territoire, et à un diagnostic et une stratégie partagés, son absence de caractère prescriptif sur la carte des formations a largement amoindri ses effets. C'est particulièrement le cas pour la formation initiale et les fermetures de sections décidées par l'Education Nationale sans concertation avec le Président de Région.

Nous ne pouvons donc que souscrire au vœu de la Cour de rendre plus efficaces les instances chargées de la coordination des acteurs au niveau local, en précisant le rôle de chef de file compétent pour la politique de la formation professionnelle et de l'emploi. La loi de décentralisation devrait clarifier ce point en confiant à la région le rôle d'autorité organisatrice pour l'accès à l'apprentissage et à la formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle et l'organisation du service public d'orientation tout au long de la vie.

. Le FISO (Fonds d'investissement Social)

L'annonce de la création de ce fonds a de toute évidence répondu à de simples objectifs de communication du gouvernement. Confronté à une crise économique violente, touchant de nombreux bassins d'emplois, l'Etat a souhaité montrer par la « création » de ce fonds qu'il prenait des initiatives pour y répondre. L'absence de documents juridiques attestant de la création, l'absence de comptes rendus des comités de pilotage, l'absence de tableaux de bord, la très faible implication des partenaires sociaux... montrent bien qu'il ne s'agissait que d'un habillage de dispositifs existants.

Nous déplorons également le manque de visibilité de ses actions et la mise en place très tardive de la seule mesure en faveur des demandeurs d'emplois : l'AFDEF qui s'est substituée à l'allocation de fin de formation.

Au niveau régional, de nombreuses actions étaient déjà engagées, souvent à l'initiative des Régions, en partenariat avec l'Etat et les partenaires

sociaux pour mettre en place des dispositifs de formation alternatifs au chômage partiel. Si elles ont été labellisées FISO, cela n'a pas eu d'impacts significatifs sur la façon dont les collaborations ont été conduites. Ces dispositifs ont eu des résultats très significatifs pour les filières concernées (ex automobile en Franche-Comté).

. Le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)

A l'occasion des débats précédant l'élaboration de la loi du 24 novembre 2009, l'Association des Régions de France avait exprimé le souhait que les Régions, sans remettre en cause le caractère paritaire du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, soient associées à sa gouvernance nationale, compte tenu des missions confiées à ce Fonds pour la formation des demandeurs d'emplois et des compétences des Régions en la matière. Cette demande a fait l'objet d'un amendement.

Le gouvernement et le Parlement n'ont pas souhaité donner suite à cette demande. Elle aurait pourtant permis de partager des objectifs communs sur la formation des demandeurs d'emplois et de rechercher toutes les complémentarités d'action possibles entre les Régions et les partenaires sociaux en vue d'une plus grande efficacité du dispositif d'ensemble. L'accès des demandeurs d'emplois à la formation rencontre de multiples difficultés (manque de prescription par les conseillers de Pôle Emploi, politique d'achat de formation de Pôle Emploi non coordonnée avec celle des Régions, offre de formation non saturée ...) qui rendent encore plus nécessaire la bonne coordination entre tous les intervenants.

Vous soulignez l'absence de sollicitation des Régions dans le cadre des appels à projets lancés par le Fonds en 2010 et 2011, malgré les dispositions prévues par le législateur.

Nous ne pouvons que déplorer cette situation, qui n'a pas permis la mise en cohérence des dispositifs au plan régional. Certaines régions, à l'instar de la région PACA envisagent une déclinaison en région, sous des formes juridiques à définir.

Enfin, le jugement critique que vous formulez sur la gestion du Fonds nous conforte dans notre volonté de plus de transparence dans l'octroi des fonds de la formation professionnelle par les entreprises et les partenaires sociaux. Les sommes très importantes en jeu, les objectifs prioritaires que nous partageons sur le fléchage de la formation vers ceux qui en ont le plus besoin, rendent cette exigence encore plus forte.

Rappelons à la décharge des gestionnaires du Fonds, que les prélèvements de 300 millions opérés en lois de finances initiales 2011 et 2012 ont fait l'objet de fortes contestations de la part des partenaires sociaux et qu'ils ont déstabilisé financièrement le Fonds rendant ainsi plus difficile l'exercice de ses missions.

Nous souhaitons vivement qu'à l'occasion du nouvel acte de décentralisation, les Régions puissent se voir attribuer une place dans la gouvernance du Fonds et que des modalités de partenariat soient définies ou contractualisées au niveau régional, avec des possibilités de financement par le Fonds de projets régionaux.

A ce titre, nous sommes favorables à votre préconisation visant à inciter le FPSPP à mener des actions coordonnées avec les régions.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU COMITÉ PARITAIRE NATIONAL
DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE (CPNFP)**

Le Comité Paritaire National pour la Formation Professionnelle est l'instance politique qui définit les orientations nécessaires à la mise en œuvre et au suivi des dispositions conventionnelles relatives à la formation professionnelle.

Les partenaires sociaux se sont dotés d'une structure d'analyse, de réflexion et de pilotage, afin d'assurer le bon fonctionnement du système de formation professionnelle : le Comité Paritaire National pour la Formation Professionnelle (CPNFP). Son rôle et ses missions sont fixés par l'accord national interprofessionnel du 5 octobre 2009.

Ce comité est composé de deux représentants par organisation syndicale de salariés signataire de l'accord national interprofessionnel du 5 octobre 2009, et d'un nombre égal de représentants des organisations d'employeurs signataires du même accord.

Il a notamment pour mission :

- de préciser, en tant que besoin et par délégation des parties signataires, les modalités d'application de l'accord national interprofessionnel du 5 octobre 2009,*
- de définir les orientations du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels,*
- d'assurer la liaison, en matière de formation professionnelle, avec les pouvoirs publics, et notamment l'État et les Conseils régionaux organisés sur le plan national...*

Le CPNFP est animé par un président et un vice-président, désignés pour deux ans et par alternance par chacun des deux collèges.

Le CPNFP a également pour missions de procéder aux études et enquêtes qui lui paraissent nécessaires ainsi qu'à l'évaluation des dispositions relatives à la formation professionnelle des accords nationaux interprofessionnels. Un Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle, présidé par une personnalité qualifiée, a été mis en place par le CPNFP.

Afin de renforcer la réactivité et l'efficacité des décisions prises par les partenaires sociaux, les synergies sont renforcées entre le Comité paritaire national pour la formation professionnelle et le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, en respectant le rôle d'orientation politique du CPNFP et de mise en œuvre et de gestion du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels.

Les partenaires sociaux sont favorables à la définition d'orientations partagées avec l'État et les conseils régionaux

Au niveau national, le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) doit avoir les moyens de remplir pleinement son rôle de définition des orientations pluriannuelles et des priorités annuelles de la formation professionnelle, conformément à la loi orientation-formation de 2009. Les partenaires sociaux regrettent que le CNFPTLV n'ait pu pleinement jouer son rôle en cette période. Ils constatent que les textes réglementaires nécessaires à l'exercice de ces missions ont été publiés alors que les travaux d'élaboration des Contrats de Plan Régionaux de Développement de la Formation étaient déjà en cours dans de nombreuses régions.

Il est utile, en particulier en période de crise, que soit identifiée une instance opérationnelle de concertation regroupant l'État, les conseils régionaux et les partenaires sociaux pour coordonner des actions tant au niveau national, que dans chacune des régions. Les partenaires sociaux notent que des progrès significatifs de coordination ont été enregistrés en 2008 et 2009.

Les travaux conduits au sein des Commissions Paritaires Interprofessionnelles Régionales de l'Emploi ont pu contribuer utilement, par une meilleure concertation préalable des partenaires sociaux, à l'émergence d'initiatives concertées avec l'État et les Conseils régionaux ou Pôle emploi.

Cette dynamique (incluant le rôle des instances paritaires mentionnées précédemment) s'est poursuivie pour l'élaboration des CPRDF (confère paragraphe 1).

Au niveau national, les conseils régionaux doivent se doter d'un mode de représentation en cohérence avec celui de l'État ou des partenaires sociaux. La représentation des conseils régionaux ne doit pas pouvoir être contestée et elle doit être dotée de la capacité d'engager l'ensemble des conseils régionaux.

Les partenaires sociaux ne sont pas favorables à une mise en commun des moyens consacrés à la formation professionnelle. Ils réaffirment la méthode de la contractualisation comme outil légitime des partenariats. Elle suppose libre adhésion et apports notamment financiers de tous les contractants.

Les partenaires sociaux peuvent légitimement demander la transposition dans la loi de ce qui était prévu par l'accord national interprofessionnel de 2009. Le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels doit pouvoir conclure, dans les conditions définies par le CPNFP avec l'État et les Régions, ou tout autre partenaire notamment Pôle emploi, des conventions ayant notamment pour objet de déterminer les

modalités de participation ou de cofinancement des actions concourant à la qualification et à la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi.

Les partenaires sociaux rappellent que la possibilité de conclure des conventions entre l'État et les Conseils régionaux n'a pas été reprise en l'État par la loi du 24 novembre 2009. Selon les dispositions de celle-ci, seule la convention cadre conclue entre l'État et le FPSPP détermine les conditions dans lesquelles de telles conventions peuvent être conclues. L'appel à projet du FPSPP relatif aux projets territoriaux (validé par le Conseil d'Administration du FPSPP en présence du commissaire du gouvernement), en avril 2011, précisait que les projets n'étaient éligibles que sous réserve de la conclusion d'accords de partenariats et de cofinancements avec d'autres acteurs au niveau régional ou local.

L'interprétation de l'État sur les conditions d'éligibilité des projets a largement entravé l'efficacité de cet appel à projet.

En conséquence, les réponses aux appels à projets du FPSPP doivent intégrer des partenariats larges dans la mise en œuvre et dans le financement des actions de formation. Cette possibilité est du reste inscrite dans l'accord du 3 octobre 2012 sur l'affectation des ressources du FPSPP, conclu à l'unanimité des organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives au plan national et interprofessionnel.

Ces organisations se félicitent d'avoir conclu, avec l'État, le 30 novembre 2012, les discussions relatives à la conclusion de la convention cadre entre le FPSPP et l'État, déclinant l'accord susmentionné. En particulier, les deuxième et troisième alinéas de l'article 3.3 de ladite convention précise qu'« afin de prendre en considération, avec une grande réactivité, les situations locales et sectorielles, notamment celles établies par un diagnostic partagé par les acteurs concernés au regard de publics de certains bassins d'emploi, par exemple public féminin éloigné du marché du travail, le FPSPP initiera des appels à projets permanents. Il privilégiera dans ses décisions les projets partenariaux prévoyant l'intervention des conseils régionaux et recueillant l'assentiment des partenaires sociaux au niveau régional.

L'intervention du FPSPP pourra donner lieu à conventionnement entre le fonds et les organisations représentatives d'employeurs et de salariés au niveau professionnel ou interprofessionnel, les Conseils régionaux ou l'institution mentionnée à l'article L. 5312-2 ».

Des contacts sont en cours entre le CPNFP et l'association des Régions de France pour déterminer les modalités pratiques de mise en œuvre de ces dispositions dans le courant du premier trimestre 2013.

Les partenaires sociaux ont défini des orientations ayant pour objectifs d'améliorer l'efficacité et la transparence de la gestion du Fond Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels

Les partenaires sociaux ont pris plusieurs décisions afin d'améliorer l'efficacité et la transparence du fonds.

A l'issue de la séance du 3 octobre 2012, Le CPNFP a ainsi souhaité que soient étudiées avec l'État les évolutions des actuelles dispositions légales et réglementaires définissant les règles et modalités d'accès à la péréquation du FPSPP afin de permettre une meilleure affectation des ressources des OPCA au développement de la formation en alternance sous contrat de travail.

Le CPNFP a également rappelé à l'occasion de la signature du nouvel accord portant sur l'affectation des ressources du FPSPP, que le suivi quantitatif et qualitatif de l'utilisation des ressources du FPSPP est une condition impérative de la mise en œuvre des appels à projets, de la péréquation ou des conventionnements. À cet effet, le CPNFP mobilise un groupe de travail composé de membres des organisations représentatives d'employeurs et de salariés signataires de l'ANI du 5 octobre 2009 pour renforcer les modalités spécifiques de suivi de l'affectation des ressources du FPSPP et formuler des propositions (au mois d'avril 2013) visant à renforcer l'efficacité de l'action de ce dernier.

Le conseil d'Administration du FPSPP a décidé la mise en œuvre d'un suivi mensuel (et non plus trimestriel) des réalisations des appels à projets.

A terme, l'extranet mis en œuvre à l'initiative de la DGEFP, pour le suivi du Contrat de Sécurisation Professionnelle, sera étendu, à l'initiative du CPNFP et du FPSPP et avec le concours technique de la DGEFP, à la POE et progressivement à d'autres appels à projet.

Cet extranet devrait permettre un suivi « en temps réel » des réalisations, et ce, potentiellement, au niveau de chaque bassin d'emploi.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNÉDIC

Dans ce rapport, la Cour des Comptes analyse l'indemnisation du chômage, les dispositifs visant à l'incitation ou à la création d'emploi, ainsi que la formation professionnelle, et formule des propositions concernant ces différents dispositifs et les conditions de leur coordination.

S'agissant de l'Assurance chômage, il n'appartient pas à l'Unédic qui en assure la gestion de se prononcer sur les propositions formulées par le rapport concernant des évolutions réglementaires. Ces propositions ne manqueront pas d'intéresser les partenaires sociaux auxquels la loi a confié la mission d'en définir les règles, ce qu'ils feront à nouveau dans le cadre de l'accord qui sera négocié avant la fin de l'année 2013. Depuis la mise en place du régime d'Assurance chômage en 1958, les Partenaires sociaux adaptent ainsi régulièrement les règles relatives à l'Assurance chômage afin de garantir sa soutenabilité économique et sociale.

En revanche, en conclusion du chapitre relatif à l'indemnisation du chômage, la Cour considère que, face à une augmentation du chômage dans la durée, le régime d'Assurance chômage voit son efficacité se dégrader et son équité se fragiliser. Cette affirmation s'appuie sur des analyses qui appellent de l'Unédic les observations suivantes.

En premier lieu, le rapport considère que l'érosion de la part des demandeurs d'emploi couverts par l'Assurance chômage traduirait une diminution du caractère protecteur du système et une difficulté pour le régime d'absorber les effets de la dégradation du marché du travail.

Or, à la mi-2012, 63 % des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi dans les catégories A, B et C sont allocataires de l'Assurance chômage. Ce pourcentage est stable depuis 2008. Ces chiffres ne confirment donc pas l'érosion relevée par le rapport.

Dans l'édition 2011 des Perspectives de l'emploi, l'OCDE propose également un indicateur permettant d'évaluer les systèmes d'indemnisation en matière de couverture des demandeurs d'emploi durant la crise. Cet indicateur montre que la France fait partie des pays dans lesquels la hausse du nombre de bénéficiaires de l'Assurance chômage a le mieux suivi la progression du chômage. En effet, l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'Assurance chômage a représenté 62 % de la hausse du nombre total de chômeurs durant la première année de la crise et 75 % la seconde année. Il semble ainsi que le système d'indemnisation français ait fait preuve d'une efficacité relativement plus grande que dans nombre d'autres pays européens face à la dégradation du marché du travail.

Le rapport relève ensuite que la superposition des mesures d'encouragement à la reprise d'emploi par le cumul entre le revenu de remplacement et un revenu du travail réduit conduirait à une forte

complexité pour les demandeurs d'emploi et contribuerait sans doute à limiter l'efficacité de chacune d'entre elles.

La complexité d'un dispositif doit être en premier lieu évaluée par la perception dont il fait l'objet par ses bénéficiaires. En 2012, l'Unédic a réalisé une enquête, communiquée à la Cour, auprès de demandeurs d'emploi ayant cumulé une allocation d'Assurance chômage et un revenu du travail. Cette dernière montre que le dispositif est perçu comme simple par les 2/3 des Demandeurs d'Emploi concernés.

Cette enquête a également montré que le dispositif répondait aux objectifs fixés par les Partenaires sociaux, notamment de maintenir les bénéficiaires en contact avec le marché du travail et de faciliter l'accès à des contrats de plus longue durée.

Les auteurs du rapport s'inquiètent également de l'articulation insuffisante entre les différents revenus de remplacement, ce qui pourrait être à l'origine de situations sociales difficiles.

S'agissant de l'indemnisation du chômage, l'articulation entre les différents revenus de remplacement est précisément définie par l'article L. 5423-1 du code du travail, lequel dispose qu' : « ont droit à une allocation de solidarité les travailleurs privés d'emploi qui ont épuisé leurs droits à l'allocation d'Assurance chômage ». Ainsi, les allocations de solidarité peuvent, si les conditions d'éligibilité sont réunies, prendre le relai de l'allocation d'assurance.

Les deux dispositifs répondent à des logiques différentes : l'assurance vise, pendant une durée limitée, à garantir le revenu du salarié qui perd son emploi, alors que la solidarité a pour objectif de garantir à chaque ménage un revenu minimum. L'absence de prise en charge éventuelle, ne résulte pas d'une absence d'articulation entre les deux régimes mais des conditions d'accès spécifiques prévues par le régime de solidarité.

La Cour mentionne que la grande diversité dans les conditions de traitement des demandeurs d'emploi (taux de remplacement, individualisation des durées), ne se justifierait pas toujours par la prise en considération de la situation objective des personnes concernées et poserait une question d'équité.

Il est vrai que les conditions d'indemnisation du chômage en France conduisent à une plus grande individualisation de la prise en charge que dans d'autres pays. Cette situation reflète la volonté des partenaires sociaux de trouver des réponses adaptées à l'évolution du fonctionnement du marché du travail.

En particulier, la négociation ayant abouti à la convention d'Assurance chômage du 19 février 2009 a souhaité tenir compte du développement des contrats à durée déterminée et des missions de travail temporaire. Elle a ainsi conduit à améliorer la prise en charge des salariés

les plus précaires, et notamment les jeunes, en ouvrant des droits à ceux qui cumulent au moins 4 mois de travail sur une période de 36 mois.

Cette capacité de l'Assurance chômage à tenir compte de la diversité des situations sur le marché du travail explique le rôle qu'elle a joué pour limiter le choc de la crise économique sur les revenus.

Enfin, le rapport affirme que « la question de l'articulation entre l'indemnisation et le reclassement n'a été que tardivement posée ».

Or, cette question fait partie depuis longtemps des préoccupations des partenaires sociaux.

A cet égard, la convention du 1er janvier 2001, relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage, a mis en place le Plan d'Aide au Retour à l'Emploi (PARE) visant à développer l'activation des dépenses de l'Assurance chômage dans le cadre d'un dispositif liant indemnisation et aide au retour à l'emploi et doté d'un budget de 2 Mds€. Ce dispositif, qui a été renforcé par la convention du 18 janvier 2006, repose sur l'élaboration d'un projet personnalisé pour chaque demandeur d'emploi, la mise en place de parcours spécifiques de reclassement en fonction des difficultés des allocataires et des aides facilitant le reclassement.

La loi du 13 février 2008, relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, a redéfini les rôles respectifs de Pôle emploi et de l'Unédic. Ainsi, les interventions qui, antérieurement étaient mises en œuvre par l'Unédic en faveur de la formation et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi relèvent désormais de la compétence de Pôle emploi. Cependant, la loi précitée (art L 5312-3 du code du travail) prévoit qu'une convention pluriannuelle conclue entre l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi fixe les objectifs assignés à ce dernier.

La première convention couvrant la période 2009-2011, a réservé une place importante aux conditions de réussite de l'installation du nouvel opérateur. Cependant, dès le mois de mai 2011, les Partenaires Sociaux, dans une lettre paritaire, ont insisté sur la nécessité d'une bonne articulation entre les politiques d'accompagnement et d'indemnisation. Ils ont donc demandé que l'action de Pôle emploi réponde à des objectifs de moyens et de résultats, y compris qualitatifs. C'est effectivement ce qui s'est concrétisé dans la nouvelle convention tripartite, comme le relève le rapport en page 63.

Les Partenaires sociaux se sont donc préoccupés, avec l'Etat et Pôle emploi, de mobiliser les moyens dont ils disposaient pour accélérer le retour vers l'emploi.

Cet exemple de la convention tripartite, dont le pilotage doit encore se consolider dans la durée, est une réponse aux interrogations de la Cour dans la dernière partie de son rapport. Elle constitue en effet un lieu de

coordination où l'Etat et les partenaires sociaux définissent conjointement les objectifs de l'opérateur central de la politique de l'emploi.

S'agissant des autres thèmes abordés, le rapport ne met pas suffisamment en valeur l'engagement des partenaires sociaux pour apporter des réponses adaptées à la situation économique et sociale comme l'attendent plusieurs accords signés récemment :

- convention entre l'Etat et l'Unédic du 1^{er} mai 2009 relative à l'activité partielle de longue durée,
- accord National Interprofessionnel sur la gestion sociale des conséquences de la crise économique sur l'emploi du 19 mai 2010,
- accord National Interprofessionnel relatif à l'accompagnement des jeunes du 11 juillet 2011,
- convention relative au contrat de sécurisation professionnelle du 19 juillet 2011,
- accord National Interprofessionnel du 6 février 2012 relatif à l'activité partielle de longue durée.

N.B. L'Unédic souhaite apporter quelques éléments actualisés :

Vous trouverez, ci-après, les chiffres actualisés de la situation financière de l'Assurance chômage.

Situation financière de l'Assurance chômage résumée (Equilibre Financier du 12/09/12)

En millions d'euros, au 31 décembre	2011 Réalisé	2012 Estimation	2013 Prévision
Contributions et autres produits	31 788	32 493 (+2,2%)	33 052 (+1,7%)
Total des recettes	31 855	32 545	33 074
Dépenses allocataires	30 147	31 871 (+5,7%)	34 520 (+8,3%)
Total des dépenses	33 419	35 221	38 092
SOLDE = RECETTES - DÉPENSES	-1 565	-2 675	-5 018
Éléments exceptionnels	-895	-50	120
Variation de Trésorerie	-2 460	-2 725	-4 898
Situation de l'Endettement net bancaire	-11 026	-13 751	-18 649

Note : - 895 millions d'euros apparaissent en éléments exceptionnels en 2011 au titre de l'apurement d'une dette contractée auprès de l'Etat et de variations du compte courant de Pôle Emploi, - 50 M€ apparaissent en 2012 au titre d'une variation du compte courant de Pôle Emploi et de cessions immobilières, 120 M€ apparaissent en 2013 en solde de variations de ce compte et de produits de cessions immobilières.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU FONDS PARITAIRE
DE SÉCURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS (FPSPP)**

Le FPSPP a déjà fait part des précisions techniques qu'il estimait nécessaire de produire concernant l'enquête sur « les politiques en faveur du marché du travail face à la hausse du chômage », dans la réponse qu'il a apportée à la Cour des comptes le 8 octobre 2012.

Pour le reste, le FPSPP se range à la réponse produite sur le projet de rapport public par le CPNFP.

**RÉPONSE DU CHEF DU SERVICE DU CONTRÔLE GÉNÉRAL
ÉCONOMIQUE ET FINANCIER**

Ce projet s'appuie sur différents travaux réalisés par la Cour pour lesquels la mission de contrôle emploi et formation professionnelle du Contrôle général économique et financier avait été sollicitée dans le cadre d'un examen contradictoire.

Je constate que la Cour a tenu compte dans ce document de synthèse des observations formulées par le CGEFi, notamment par courrier du 10 octobre dernier à la Présidente de la cinquième chambre. Je vous en remercie et je vous indique que je n'ai pas de nouvelles observations à apporter.
