

# Synthèse

du Rapport public thématique

Janvier 2013

## Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques

### ■ Avertissement

**C**ette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes. Seul le rapport engage la Cour des comptes. Les réponses des administrations et des organismes concernés figurent à la suite du rapport.



# Sommaire

<b>Introduction</b> .....	5
<b>1</b> Un dualisme du marché du travail aggravé par la crise .....	7
<b>2</b> Un financement de l'indemnisation du chômage difficilement soutenable .....	11
<b>3</b> Des dispositifs peu efficaces face à la hausse du chômage .....	15
<b>4</b> Des politiques insuffisamment ciblées sur les publics en difficulté .....	17
<b>5</b> Une gouvernance publique et paritaire complexe et insuffisamment coordonnée .....	19
<b>Conclusion générale</b> .....	21
<b>Recommandations</b> .....	22



# Introduction

*L'éclatement de la crise à l'été 2007 et sa propagation à l'économie réelle à partir de la fin 2008 ont entraîné une forte augmentation du chômage dans notre pays. Alors que son taux s'établissait à 7,4 % à la fin 2007, il a atteint 10,6 % en décembre 2012, soit son plus haut niveau depuis deux décennies. Dans un contexte économique qui ne permet pas d'entrevoir à court terme le retour d'une croissance suffisante pour aboutir à des créations nettes d'emplois, l'économie française va probablement devoir faire face, au cours des prochaines années, à un niveau de chômage élevé.*

*Face à cette situation, les politiques publiques ne sont pas restées inertes et de nombreuses initiatives ont été prises. Toutefois, faute d'avoir pu prendre en compte tous les changements intervenus sur le marché du travail, leur efficacité a été limitée et elles ne sont pas parvenues à enrayer la hausse du chômage. Ces politiques subissent aujourd'hui double contrainte d'une conjoncture économique qui accroît les besoins d'intervention et d'un contexte des finances publiques qui en limite les moyens.*

*S'appuyant sur des enquêtes réalisées au cours des deux dernières années, la Cour a consacré son analyse aux « politiques en faveur du marché du travail ». Cette notion, 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 se caractérisent donc 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 générales, telles que les exonérations et allègements de cotisations sociales ou encore les mesures concernant le droit du travail. Ainsi entendues, elles représentent un montant total de dépenses s'élevant à plus de 50 Md€ par an, soit 2,5 points de PIB.*

*A l'issue de cette synthèse, la Cour propose une réorientation des politiques en faveur du marché du travail, permettant de mieux cibler les moyens disponibles sur les demandeurs d'emploi et les salariés qui sont les plus fragilisés par la crise.*

# Introduction

---

*Les principales conclusions de la Cour 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 ;*

*- l'assurance chômage met en œuvre des règles d'indemnisation protectrices, mais son évolution financière apparaît difficilement soutenable dans une période de très faible croissance ;*

*- certains dispositifs destinés à faire face à la dégradation de la situation de l'emploi, comme le chômage partiel ou les contrats aidés, présentent une efficacité insuffisante ;*

*- le ciblage des dispositifs visant à l'accès à l'emploi ou au maintien dans l'emploi de ceux qui en avaient le plus besoin n'a pas été satisfaisant ;*

*- 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. ■*

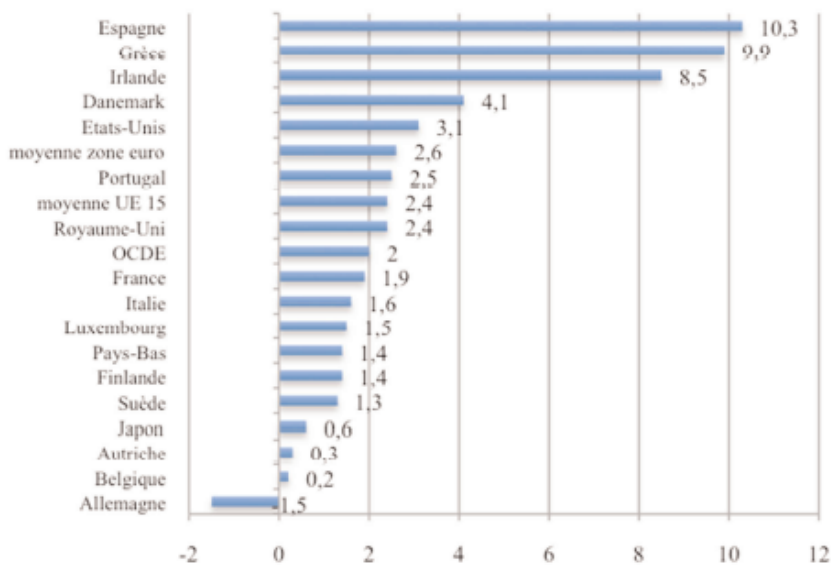
# Cour des comptes

## 1 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'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.

Evolution du taux de chômage (2008-2011)



Source : OCDE

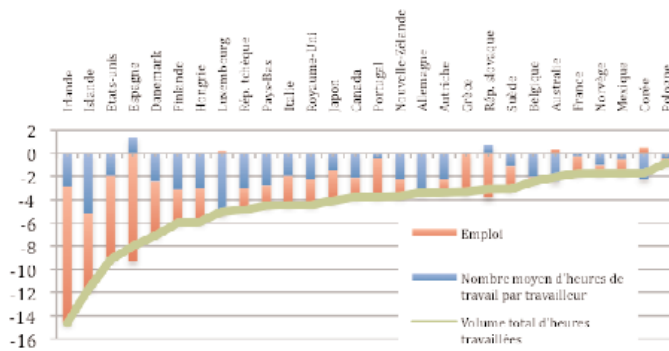
## Un dualisme du marché du travail aggravé par la crise

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 (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 pendant la crise en sollicitant les dispositifs de flexibilité interne, notamment le chômage partiel ;

**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 : OCDE



## Un dualisme du marché du travail aggravé par la crise

- en second lieu, la dégradation marquée de la situation des salariés les plus précaires à partir de 2009 a accentué le « dualisme du marché du travail », constitué, d'une part, de travailleurs relativement protégés dont l'emploi est plutôt stable et, d'autre part, 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, en 2008 ce sont les réductions massives de contrats pré-

caires (intérim et contrats à durée déterminée) qui ont absorbé l'essentiel du choc de la crise, ces formes d'emploi s'étant fortement développées depuis la fin des années 1990. Ces transformations du marché du travail se sont affirmées alors même que les instruments des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle n'étaient pas toujours adaptés à cette nouvelle situation.



## 2 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 situation financière de l'assurance chômage s'est fortement dégradée au cours des dernières années : la convention de 2009 met en œuvre un régime sensiblement plus protecteur que ceux d'autres pays. Par ailleurs, la soutenabilité du régime est aujourd'hui remise en cause par le maintien du chômage à un niveau élevé.

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

La France a abordé la crise avec une nouvelle convention d'assurance chômage. Signée au début de l'année 2009, elle avait été négociée au cours de l'année précédente, avec pour objet princi-

pal de favoriser une meilleure couverture des chômeurs, notamment les plus précaires. Elle a abouti à un élargissement des conditions d'accès à l'indemnisation. Alors que dans le système précédent, la durée de travail minimale requise pour pouvoir bénéficier d'une indemnisation était de 6 mois au cours d'une période de référence de 22 mois, la nouvelle convention a abaissé à 4 mois la durée minimale d'affiliation tout en élargissant à 28 mois la période de référence.

Le régime français d'indemnisation du chômage présente plusieurs caractéristiques qui le rendent protecteur au regard des systèmes mis en œuvre dans les autres pays :

- il est plus accessible que dans la plupart des pays européens en raison d'une durée minimale de cotisation courte et d'une période de référence assez longue. Ainsi, alors que l'indemnisation est ouverte en France aux salariés ayant travaillé 4 mois sur une période de 28 mois, elle ne l'est en Allemagne ou en Italie qu'à ceux qui ont travaillé 12 mois sur une période de 24 mois ;
- son niveau d'indemnisation, mesuré par son « taux de remplace-

## Un financement de l'indemnisation du chômage difficilement soutenable

ment»<sup>(1)</sup>, est plutôt favorable : proche de la moyenne européenne, il est toutefois plus élevé qu'à l'étranger pour les salariés situés aux deux extrémités de l'échelle des revenus : ceux disposant

des revenus les plus élevés et ceux disposant des revenus les plus faibles ;

Taux de remplacement net selon le salaire de référence <sup>(2)</sup>

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

(1) Rapport entre l'indemnisation versée par l'assurance chômage et le revenu d'activité antérieur.

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

## Un financement de l'indemnisation du chômage difficilement soutenable

- il offre une durée maximale d'indemnisation longue (24 mois, contre 12 mois en Allemagne, 10 mois en Suède ou 8 mois en Italie), mais réservée aux salariés les mieux insérés dans l'emploi, c'est-à-dire ceux ayant travaillé sur des durées longues.

### Un régime d'assurance chômage confronté à la crise

Le régime d'assurance chômage a été fragilisé par la crise :

- son « taux de couverture » s'est réduit (le taux de couverture rapporte le nombre de personnes indemnisées sur le nombre total de demandeurs d'emplois) passant de 48,5 % en 2009 à 44,8 % en 2011, en raison notamment de l'arrivée en fin de droits d'un part élevée des chômeurs ;

- sa nature est affectée par le fort développement du régime d'indemnisation au titre de l'« activité réduite », permettant de cumuler une activité à temps partiel ou à durée déterminée avec une indemnisation. Ce régime concernait en

2011 45 % des allocataires et faisait craindre que certaines entreprises n'intègrent cette situation dans leurs modes de gestion en utilisant les allocations comme une modalité de rémunération de leurs salariés précaires ;

- son articulation avec les dispositifs de solidarité (allocation de solidarité spécifique, RSA) est devenue complexe et conduit à des ruptures dans la prise en charge de certains demandeurs d'emplois ;

- enfin, sa situation financière s'est fortement dégradée depuis 2009. De 9 Md€ en 2010, l'endettement du régime d'assurance chômage pourrait passer à 18,5 Md€ en 2013, soit près d'un point de PIB. Cette évolution est notamment liée à la dérive persistante du régime d'indemnisation des intermittents du spectacle (annexes 8 et 10 de la convention d'assurance chômage) dont le déficit annuel s'élève à 1 Md€ au profit de 3 % seulement des demandeurs d'emplois.



## 3 Des dispositifs peu efficaces face à la hausse du chômage

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

### L'insuffisante mobilisation du chômage partiel

Tombé en quasi-obsolésence dans la première partie des années 2000, le dispositif de chômage partiel, qui permet à un établissement de réduire temporairement son activité en-dessous de la durée légale du travail afin d'éviter le recours à des licenciements économiques, a fait l'objet d'une tentative de réforme à l'occasion de la crise. Sa modernisation a abouti à la création en 2009 d'un nouveau régime de chômage partiel, plus favorable, appelé « activité partielle de longue durée » (APLD). Ce système s'est ajouté au dispositif ancien et ne l'a pas remplacé.

Les évolutions apportées à l'indemnisation du chômage partiel n'ont pu conduire à une mobilisation satisfaisante du dispositif pendant la crise, celle-ci étant restée très inférieure à celle constatée, par exemple, en Allemagne (250 000 salariés concernés en France en 2009,

contre plus d'1,5 million en Allemagne au cours de la même année).

Cette faible mobilisation du chômage partiel résulte de la conjonction de plusieurs causes :

- une modernisation trop tardive du dispositif au regard de la dynamique de la conjoncture économique : en particulier, l'APLD n'a pu être mise en œuvre qu'à partir du 3<sup>ème</sup> trimestre de 2009, après le paroxysme de la crise, à un moment où les entreprises avaient déjà commencé à avoir moins besoin de recourir au chômage partiel ;

- des difficultés persistantes de mobilisation du dispositif, en raison notamment de sa complexité ;

- le caractère financièrement peu attractif du chômage partiel pour les entreprises. Ainsi, le reste à charge pour l'employeur dans le cadre de la mobilisation du chômage partiel est sensiblement plus élevé en France que dans d'autres pays : il est de l'ordre de 30 % du coût de la rémunération antérieure du salarié contre 15 % en Allemagne (hors dispositions conventionnelles éventuelles).

## Des dispositifs peu efficaces face à la hausse du chômage

### Le recours persistant à des contrats aidés peu efficaces

Plus utilisés en France que dans les autres pays européens, où ils ont quasiment disparu, les contrats aidés ont été mobilisés dans des conditions qui n'ont pas permis d'obtenir des résultats satisfaisants en termes d'insertion durable dans l'emploi. Cela est particulièrement notable des contrats aidés du secteur non marchand, dont moins de la moitié

conduisent à une insertion et dont certaines évaluations montrent qu'ils peuvent même dans certains cas réduire les chances de leurs titulaires d'occuper ultérieurement un emploi à durée indéterminée. Les raisons de ces résultats médiocres tiennent à plusieurs facteurs : un ciblage défaillant, des durées de contrat trop courtes, un accompagnement et une formation insuffisants des bénéficiaires.



## 4 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. Ainsi, l'effort de formation professionnelle peine à être orienté vers ceux qui en ont le plus besoin. Il en est allé de même pour le recours aux contrats de professionnalisation et aux dispositifs d'aide au reclassement, à l'occasion de la crise.

### Un effort de formation professionnelle inégalement réparti

La formation professionnelle mobilise en France des financements considérables qui s'élèvent à plus de 31 Md€, soit 1,6 % du PIB, dont près de la moitié est consacrée à l'indemnisation des stagiaires pendant la formation. 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 suggèrent 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.

L'effort de formation est particulièrement insuffisant s'agissant des demandeurs d'emploi, dont le taux d'accès à la formation est nettement plus faible que pour les salariés en activité. Ainsi, selon l'enquête emploi de l'Insee de 2011, le taux d'accès des chômeurs à la formation serait inférieur d'environ un tiers à celui des actifs occupés.

En définitive, la probabilité de bénéficier d'une formation en France 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 des formations aux personnes en ayant le plus besoin.

### Des difficultés de ciblage des dispositifs accrues avec 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 écartant parfois sensiblement du public initialement visé. Ces problèmes ont été

## Des politiques insuffisamment ciblées sur les publics en difficulté

constatés à tous les échelons de la politique de l'emploi, tant pour l'insertion que pour la réinsertion sur le marché du travail.

Ainsi, les contrats aidés et les contrats de professionnalisation, qui sont des contrats de travail prévoyant une formation en alternance, ont été insuffisamment orientés vers les moins diplômés, en contradiction avec les objectifs poursuivis par le gouvernement et les partenaires sociaux. Concernant les contrats de professionnalisation, la part des moins diplômés dans les bénéficiaires de cette mesure a constamment reculé de 2009 à 2011, alors que celle des diplômés de l'enseignement supérieur augmentait de 60 % pendant la même période.

Certains dispositifs de reclassement des demandeurs d'emploi ont connu le même défaut de ciblage. Ainsi, les contrats de transition professionnelle (CTP) et les conventions de reclassement personnalisées (CRP) prévoyaient, au bénéfice de salariés ayant fait l'objet d'un licenciement économique, le versement d'une indemnisation majorée et un accès renforcé à la formation. Dans le cadre de ces dispositifs (fusionnés en 2011 en un seul, le contrat de sécurisa-

tion professionnelle, CSP), des moyens très importants 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. En effet, 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 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. À l'inverse, il y a parmi les salariés arrivant en fin de contrat à durée déterminée ou de mission d'intérim, des personnes faiblement qualifiées pour lesquels l'accès à un dispositif tel que le contrat de sécurisation professionnelle serait utile et justifié mais qui, en l'état actuel de la législation, ne peuvent en bénéficier.

## 5 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, les partenaires sociaux, ainsi que par leurs opérateurs (Pôle emploi, OPCA, etc.) se superposent sans faire l'objet d'une véritable coordination.

### Un grand nombre d'acteurs

Si l'Etat joue un rôle d'impulsion déterminant dans l'orientation de la politique de l'emploi, la politique de formation professionnelle continue est organisée par les partenaires sociaux, en lien avec les compétences étendues dont disposent les régions et les prérogatives que conserve l'Etat dans ce domaine. Cette imbrication des compétences aboutit, au niveau local, à la multiplication des instances de pilotage et de coordination relatives aux questions d'emploi et de formation professionnelle. Ainsi, à titre d'exemple, la direction régionale de Pôle emploi en Ile-de-France a indiqué participer à 13 instances de coordination de cette nature.

Cette multiplicité de centres de décision ne facilite pas la mise en place de politiques ciblées du marché du travail, qui nécessiterait au contraire une certaine unité de pilotage entre les diffé-

rents acteurs. Les réflexions actuelles sur la décentralisation doivent prendre en compte la nécessité 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 des acteurs.

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

Annoncée à l'occasion du sommet social du 18 février 2009, la création du fonds d'investissement social (Fiso) avait pour objet « de 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 la responsabilité pleine et entière de ses financements ».

Ce dispositif n'a pas produit les résultats escomptés. La parité de financement initialement annoncée entre l'Etat et les partenaires sociaux n'a jamais été atteinte, le Fiso ayant essentiellement servi de « labellisation » à des

## Une gouvernance publique et paritaire complexe et insuffisamment coordonnée

moyens budgétaires engagés en faveur de l'emploi dans le cadre du plan de relance de l'économie française de 2009-2010. Le « comité de pilotage » du Fiso, qui devait permettre aux représentants de l'Etat et des partenaires sociaux de suivre l'emploi de ces moyens, n'a eu qu'une existence éphémère et a cessé de se réunir un peu plus d'un an après sa création.

Si la coordination permise par le Fiso a été plus effective au plan local qu'au niveau national, ce dispositif n'a eu, en définitive, qu'un impact très limité et apparaît comme une tentative inaboutie pour mieux articuler les moyens des partenaires sociaux et de l'Etat.

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

Résultant de l'accord national inter-professionnel du 7 janvier 2009 et de la loi du 24 novembre 2009, le FPSPP constitue une importante innovation institutionnelle dans le domaine de la formation professionnelle continue. Ses missions sont 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.

Les résultats demeurent en-deçà des attentes initiales :

- concernant les opérations cofinancées, la disproportion entre les engagements, les paiements et les réalisations certifiées souligne la fragilité du dispositif, la capacité d'absorption limitée des porteurs de projets et l'inadaptation du dispositif de contrôle ; à l'évidence, l'apport de crédits du FSE a nécessité la mise en place de procédures de contrôle très strictes qui ont largement dépassé les moyens administratifs du FPSPP, entraînant des difficultés importantes de gestion des projets ;

- l'absence des régions dans les appels à projets, alors même que la loi en prévoyait la possibilité, a restreint les moyens dont le FPSPP disposait pour atteindre les objectifs ambitieux qui lui avaient été assignés.

# Conclusion

*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 des réformes nombreuses conduites au cours de ces dernières années, ce dispositif reste largement inadapté à un contexte de chômage durablement élevé.*

*La Cour appelle l'attention de l'ensemble des acteurs concernés : Etat, régions et partenaires sociaux, sur la nécessité d'une inflexion dans la conduite des politiques du marché du travail. Face à une situation 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.*

*Dans ce contexte, les recommandations de la Cour visent à améliorer la « résilience » du marché du travail afin de limiter autant que possible le coût économique et social de la crise actuelle. ■*

# Recommandations

## Concernant le régime d'assurance chômage :

→ 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.

→ 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, revenu de solidarité active, 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.

→ 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.

→ 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 revenu de solidarité active 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.

# Recommandations

## **S'agissant du chômage partiel :**

- fusionner les deux dispositifs qui coexistent actuellement (activité partielle de longue durée et chômage partiel « classique ») ;
- 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 caractéristiques générales des contrats aidés :**

- 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 ;
- 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 :**

- 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 ;

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

## **S'agissant du ciblage des contrats aidés :**

- 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 ;
- assortir systématiquement l'exécution du contrat d'une formation allant au-delà de l'adaptation au poste de travail ;
- moduler l'aide en fonction de la qualité de la formation prévue par le contrat ;
- inscrire les contrats aidés dans une durée suffisante (supérieure à 1 an) tout particulièrement lorsque leurs bénéficiaires sont les publics éloignés de l'emploi ;
- 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 ;

# Recommandations

## **Concernant les contrats de professionnalisation :**

- supprimer les aides forfaitaires peu efficaces versées par Pôle emploi pour orienter les contrats de professionnalisation sur les moins qualifiés ;
- 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 :**

- 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 ;
- 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.

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

- 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 ;

- 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 :**

- saisir l'occasion de la négociation de la convention cadre Etat-FPSPP 2013-2015 pour inciter les 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 ;
- 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 ;
- 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.