

Des dispositifs mobilisés pour lutter contre la précarité

Auteur : Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Bretagne (Direccte)

Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (PPIS) adopté en janvier 2013 inscrit des mesures concrètes en termes de politiques d'accès à l'emploi. Si les causes de la pauvreté sont plurielles, le non-recours aux droits, le manque d'accompagnement ou de formation, l'isolement face aux accidents de la vie y participent fortement.

Par une nouvelle feuille de route 2015-2017, ce plan inscrit pour le champ « Emploi, travail, formation professionnelle » des mesures qui reposent sur la conviction que chacun est employable, et s'adressent aux salariés ou aux personnes éloignées du marché du travail.

Ces mesures se traduisent par la mise en place de dispositifs comprenant la généralisation de l'accompagnement global des publics les plus fragiles, le suivi dans l'emploi des publics très éloignés du marché du travail de même qu'un droit à une formation qualifiante gratuite pour les demandeurs d'emploi.

Parmi les publics les plus fragiles et éloignés de l'emploi se trouvent les chômeurs de longue durée, les jeunes, les salariés aux revenus modestes, mais aussi les seniors et travailleurs reconnus handicapés.

Les objectifs du volet emploi formation du PPIS reposent sur 2 axes : recréer des opportunités d'emploi pour les jeunes et les demandeurs d'emploi (repandre confiance en soi), et développer les possibilités de formation, en particulier pour les chômeurs de longue durée (rebondir malgré les difficultés).

Le marché du travail et les publics vulnérables

La précarité de l'emploi correspond au fait de ne pas pouvoir prévoir son avenir professionnel, ni assurer durablement sa protection sociale.

Les difficultés pour accéder à l'emploi, la durabilité de la relation d'emploi, des contrats courts sur un marché du travail fortement affecté par le chômage, l'unicité de l'employeur, des revenus très faibles sont des facteurs de précarité.

Personnes en CDD, intérimaires, contractuels et vacataires de la Fonction publique, intermittents, jeunes en apprentissage, stagiaires et personnes en contrats aidés ont un statut précaire, défini par le contrat particulier qui les relie à leurs employeurs. Dans

les cas, la précarité de l'emploi se définit à partir de la nature du contrat de travail.

Au 30 juin 2017, la Bretagne comptait 255 703 demandeurs d'emploi inscrits en catégories A/B/C à Pôle emploi (données brutes) dont 13 % de moins de 25 ans et 24 % de 50 ans ou plus. Parmi les seniors, près de 63 % sont en chômage longue durée.

À cette même date, les personnes reconnues travailleurs handicapés représentent 11 % des demandeurs d'emploi de catégorie A/B/C. Parmi eux, 56 % sont en chômage longue durée.

Des dispositifs mobilisés pour favoriser l'accès et le retour à l'emploi

Les chiffres du marché du travail démontrent que les jeunes, les seniors et les travailleurs handicapés sont des publics plus concernés par le chômage, et en conséquence prioritaires pour les dispositifs d'accès ou retour à l'emploi.

Par la mise en œuvre de plans de formations pré-qualifiantes et qualifiantes, ainsi que l'instauration de contrats-aidés (contrat d'accompagnement dans l'emploi, contrat initiative emploi, emploi d'avenir), les pouvoirs publics visent à favoriser l'accès et le retour à l'emploi des publics fragiles. L'année 2016 a été marquée par la mise en œuvre du **plan 500 000 formations supplémentaires** pour lequel les demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés et chômeurs de longue durée sont la cible privilégiée.

En 2016, 21 % de l'ensemble des stagiaires sont sans qualification. Bien que cibler les jeunes ne soit pas un objectif explicite du plan, les politiques de formation professionnelle semblent de façon générale les favoriser. En période d'insertion dans la vie active, ils sont plus exposés au risque « chômage ». Ainsi, les formations ont particulièrement bénéficié aux jeunes de moins de 26 ans qui représentent 28 % des entrées en formation alors qu'ils constituent 19 % des demandeurs d'emploi au 31 décembre 2015. À l'inverse, les personnes âgées de 45 ans ou plus représentent 24 % des stagiaires alors qu'elles constituent 33 % des demandeurs d'emploi.

Les contrats-aidés, contrats de travail dérogatoires au droit commun, et subventionnés par les pouvoirs publics permettent aux personnes ayant des difficultés d'insertion

professionnelle particulière d'accéder à l'emploi tout en diminuant les coûts à l'embauche pour l'employeur, en contrepartie de mesures d'accompagnement ou de formation du salarié concerné. Ces contrats s'adressent particulièrement aux jeunes, aux chômeurs de longue durée, et aux allocataires de minima sociaux.

La précarité des jeunes revêt des problématiques spécifiques

Le chômage des jeunes demandeurs d'emploi a augmenté moins vite que celui des autres catégories d'âge entre 2010 et 2016. Cependant, fin 2016 le taux de chômage des jeunes en France était de 22,9 %.

Le concept de NEET (jeunes ni à l'école, ni en formation, ni en emploi) offre l'avantage de mieux prendre en compte la diversité des situations des jeunes et leurs difficultés (santé, famille, isolement géographique, logement...) qui sont autant de freins à leur insertion sociale et professionnelle.

En 2014 en Bretagne, 52 719 jeunes de 15 à 24 ans (dont 52,3 % d'hommes) étaient identifiés NEET.

Parmi ces jeunes, 33,5 % ont un niveau de qualification inférieur au baccalauréat, et 19,1 % sont sans diplôme ou ont au mieux le BEPC, le brevet des collèges ou le DNB.

Au 31 décembre 2016, sur plus de 47 000 demandeurs d'emploi de moins de 25 ans en Bretagne (données brutes), près de 60 % sont suivis par les missions locales.

Les politiques d'emploi mises en œuvre apportent des réponses globales pour amener les jeunes vers l'emploi et l'autonomie : garantie jeunes, emplois d'avenir, etc.

Les dispositions actuelles du code du travail issues de la loi du 8 août 2016 prévoient que tout jeune, de 16 à 25 ans révolus, en difficulté et confronté à un risque d'exclusion professionnelle ouvre droit à un accompagnement vers l'emploi et l'autonomie, organisé par l'État.

Cet accompagnement est proposé par les 17 missions locales dans 300 lieux d'accueil en Bretagne. Il peut prendre la forme d'un parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA), élaboré avec le jeune et adapté à ses besoins identifiés lors d'un diagnostic. Un contrat d'engagement est signé entre le jeune et le (la) conseiller(ère) préalablement à l'entrée dans le parcours contractualisé

d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie.

La garantie jeunes (dispositif d'accompagnement) et les emplois d'avenir (EAV, contrats-aidés) sont deux exemples de dispositifs mis en œuvre par les pouvoirs publics pour l'insertion des jeunes. Ils engendrent des obligations pour chaque partie prenante.

La garantie jeunes, dispositif d'accompagnement renforcé, est une mesure phare de l'action gouvernementale en direction des jeunes en difficulté d'insertion.

Ce dispositif est une des modalités, la plus intensive, du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA). Il a été généralisé à tous les jeunes éligibles qui le souhaitent depuis le 1^{er} janvier 2017.

Il est construit autour de 3 principes structurants. Centré sur les jeunes « ni à l'école, ni en formation, ni en emploi », c'est un droit ouvert aux jeunes de 16 à moins de 26 ans en situation de grande précarité, souvent en rupture familiale et ayant trop souvent perdu l'espoir de s'en sortir. Il repose sur un contrat d'engagement réciproque. Ce contrat annuel et renouvelable, entre le jeune et la mission locale, engage le jeune à suivre pas à pas les étapes du parcours dynamique, individuel et collectif construit avec son accompagnant. Il bénéficie d'un accompagnement intensif et exigeant comprenant des expériences de travail, une élévation du niveau de connaissances/compétences-clés, et un suivi social. De plus, le jeune bénéficie d'un outil d'accompagnement se traduisant par une aide financière d'un montant équivalent au RSA. Cette aide financière est octroyée afin de permettre au jeune de surmonter certains obstacles (mobilité, logement, santé...) et se concentrer sur son parcours d'insertion pendant 12 mois.

La garantie jeunes vise à accompagner les jeunes pour leur permettre de relever la tête,

de regarder vers l'avenir ; elle accompagne aussi les entreprises qui accueillent ces jeunes pour leur faire découvrir leur potentiel.

En Bretagne, ce dispositif, mené à titre expérimental en 2014 dans le Finistère, a été déployé en 2015 sur l'ensemble du territoire breton, avant d'être généralisé au niveau national en 2017. Entre 2014 et 2016, 6 796 jeunes sont entrés dans le dispositif. 49,3 % de ces jeunes entrants ont plus de 21 ans (47 % au niveau national) et ce sont majoritairement des hommes (58,1 %). Sur l'année 2016, 3 039 jeunes ont eu recours à cet accompagnement.

Les emplois d'avenir s'adressent aux jeunes de 16 à 25 ans particulièrement éloignés de l'emploi, et peu ou pas qualifiés. Les jeunes domiciliés en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), ou en zone de revitalisation rurale (ZRR), ont un accès prioritaire à ce dispositif. Ce contrat comporte des engagements réciproques entre le jeune, l'employeur et les pouvoirs publics, susceptibles de permettre une insertion durable du jeune dans la vie professionnelle.

En Bretagne¹, 2 600 jeunes ont intégré un dispositif emploi d'avenir avant le 31 décembre 2013. 82 % sont âgés de 20 à 25 ans et 55 % sont des femmes.

14 % des bénéficiaires résident en QPV (ou ex-ZUS) et 5 % en zone de revitalisation rurale.

90 % des jeunes bénéficiaires ont bénéficié d'une formation, et 23 % ont eu accès à une formation certifiante. 23 % des jeunes entrés dans le dispositif étaient sans diplôme et 15 % étaient titulaires du brevet des collèges.

6 jeunes sur 10 ont signé 1 seul et unique contrat.

En fin de 2^e trimestre 2017, les effectifs de personnes en emplois d'avenir en Bretagne étaient de 2 757 (452 en secteur marchand, 2 305 en secteur non marchand) (figure 1).

Si la précarité touche en priorité les jeunes, une partie des seniors est également concernée par la pauvreté et la précarité.

Malgré les atouts de l'expérience et du savoir-faire, les salariés seniors sont plus fortement exposés aux licenciements. Ils connaissent des difficultés de reclassement importantes dès lors qu'ils perdent leur emploi. Particulièrement touchés par le chômage de longue durée, ils rencontrent plus de difficultés que les jeunes pour un retour en emploi.

Au 31 décembre 2016, 62 500 seniors (de 50 ans ou plus) sont inscrits à Pôle emploi Bretagne soit 23,4 % de la demande d'emploi en Bretagne. Le chômage des seniors a augmenté de 87 % de 2010 à 2016, et un chômeur de longue durée sur trois est un senior.

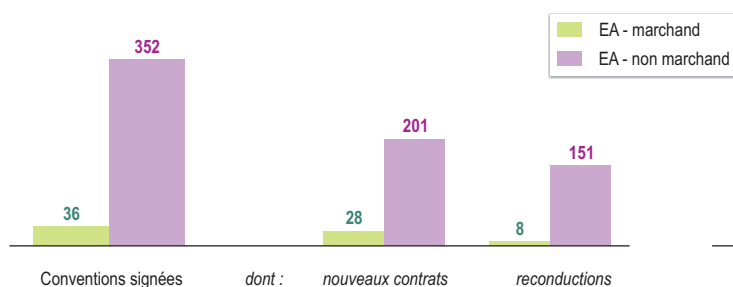
Les seniors sont éligibles à des dispositifs tels que le contrat de génération ou les contrats-aidés.

S'agissant du contrat de génération instauré par la loi du 1^{er} mars 2013, deux objectifs majeurs sont en direction des seniors, à savoir le recrutement et le maintien dans l'emploi des seniors et la transmission des compétences et savoir-faire entre générations. Toutefois, alors que les entreprises doivent mettre en place des actions en faveur de l'emploi des salariés âgés dans au moins 2 domaines sur 5 proposés, l'item « aménagement des fins de carrière et transition vers la retraite » a été retenu par 61 % des entreprises. Les domaines « organisation de la coopération intergénérationnelle » et « recrutement de salariés âgés » ont été moins choisis, respectivement par 41 % et 32 % des entreprises.

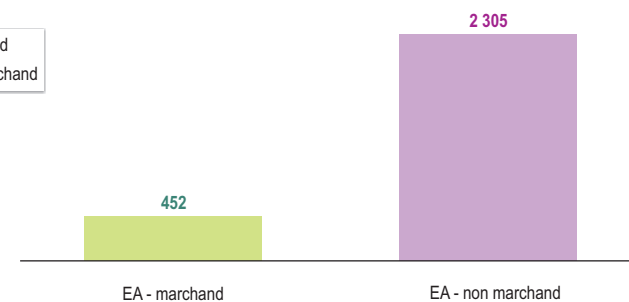
1- GREF Bretagne - « Le dispositif Emploi d'avenir en Bretagne » Edition 2017.

1 2 757 personnes en emploi d'avenir à la fin du 2^e trimestre 2017

Les emplois d'avenir en Bretagne au 2^e trimestre 2017



Effectifs des emplois d'avenir (EA) à la fin du 2^e trimestre 2017



Source : ASP, traitement DARES et DIRECCTE Bretagne.

Les contrats-aidés dont l'objet est de favoriser le retour à l'emploi des personnes en difficulté particulière d'accès au marché du travail comprenaient, au 4^e trimestre 2016, 27 % de seniors sur les contrats uniques d'insertion en secteur marchand, et 27 % également en secteur non marchand.

Les personnes ayant un handicap rencontrent également de grandes difficultés pour l'accès et/ou le retour à l'emploi.

En 2015, d'après l'enquête Emploi, 43 % des personnes reconnues handicapées sont actives en France : 35 % en emploi et 8 % au chômage. Elles ont trois fois moins de chances d'être en emploi que les personnes non handicapées ayant les mêmes caractéristiques, et deux fois plus de chances d'être au chômage².

En Bretagne, fin juin 2017, plus de 27 000 demandeurs d'emploi handicapés sont inscrits à Pôle emploi, soit 10,6 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi de la région (catégories A, B ou C). Le chômage des personnes handicapées se caractérise par une forte proportion de seniors : 45 % sont âgés de 50 ans ou plus (figure 2), contre 24 % pour l'ensemble des publics. Ils sont aussi moins diplômés que les demandeurs d'emploi tous publics (16 % ont un niveau inférieur au CAP, contre 11 % tous publics)³.

56 % sont inscrits à Pôle emploi depuis un an ou plus, alors que ce taux est de 45 % pour les demandeurs d'emploi tous publics. Dans son rapport « Les liens entre handicap et pauvreté : les difficultés dans l'accès aux droits et aux ressources » établi en novembre 2014, l'IGAS souligne les difficultés d'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi handicapés.

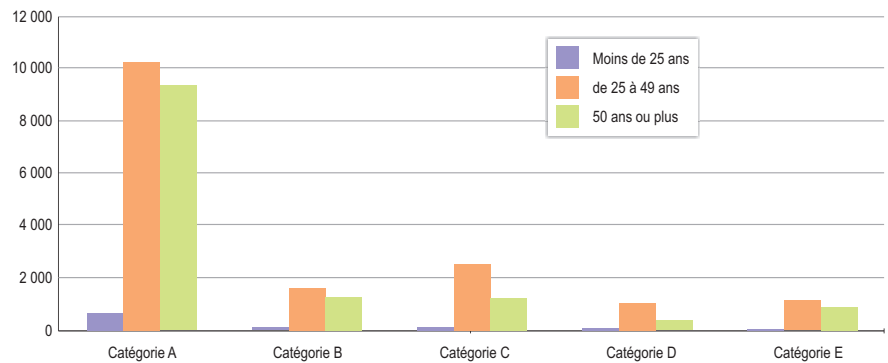
L'accès à l'emploi est précaire et nécessite accompagnement, orientation et suivi par des équipes pluridisciplinaires.

Le montant de l'AAH calculé en fonction de la situation de l'emploi, les difficultés de mobilité liées à la prise en charge des frais de transport constituent des freins importants.

Ce rapport souligne les obstacles au maintien dans l'emploi, et les risques de basculement dans la désinsertion professionnelle, faute d'aménagement ou de changement de poste de travail pour la personne en situation de handicap, lorsque le handicap survient (suspension du contrat de travail, puis licenciement pour inaptitude). Ce rapport indique par ailleurs un accès à la formation continue insuffisamment développé. Un effort particulier est nécessaire pour accompagner en formation continue les personnes en situation de handicap qui

2 Plus de 27 000 demandeurs d'emploi handicapés

Répartition des obligations d'emploi par tranche d'âge au 31/12/2016 (en %)



Source : ASP, traitement DARES et DIRECCTE Bretagne.

n'ont pas pu dans leur jeunesse acquérir de compétences initiales suffisantes. De plus, il est nécessaire de sécuriser les parcours vers et dans l'emploi pour une population surexposée aux risques d'exclusion durable de l'emploi.

La situation des travailleurs handicapés sur le marché du travail a conduit l'État à légiférer.

La loi du 10 juillet 1987 impose aux entreprises privées de 20 salariés et plus l'obligation de compter au moins 6 % de personnes handicapées dans leur effectif. La loi du 11 février 2005 vient renforcer ces dispositions en posant le principe de non-discrimination et d'égalité de traitement vis-à-vis des personnes handicapées tant pour leur accès à l'emploi que leur maintien dans l'emploi et leur évolution de carrière. Elle crée « le droit à compensation » du handicap et instaure dans les entreprises (ayant des sections syndicales d'organisations représentatives) l'obligation de négocier sur le thème de l'emploi des personnes handicapées. La loi handicap de février 2005 inscrit également l'obligation scolaire.

L'accès à l'emploi est le vecteur principal d'insertion sociale. S'agissant des publics handicapés, l'État assure la mise en œuvre des politiques d'insertion en direction des demandeurs d'emploi et des salariés en situation de handicap, d'une part en mobilisant le droit commun, d'autre part par le soutien de dispositifs spécifiques.

Les contrats-aidés sont une voie d'accès et/ou de retour à l'emploi pour les bénéficiaires d'obligation d'emploi (BOE).

Ils prennent la forme d'un contrat unique d'insertion (CUI), dont l'objet est de favoriser le retour à l'emploi des personnes en difficulté particulière d'accès au marché du travail, ou d'emplois d'avenir (EAV) avec

l'ambition d'améliorer l'insertion professionnelle et l'accès à la qualification.

Le CUI, assorti d'actions d'accompagnement et de formation (actions de remobilisation vers l'emploi, aide à la prise de poste et actions d'adaptation à celui-ci, élaboration du projet professionnel et appui à sa réalisation, remise à niveau, formation qualifiante, etc.) se décline en CUI-CIE (contrat unique insertion – contrat initiative emploi) dans le secteur marchand, et en CUI-CAE (contrat unique insertion – contrat d'accompagnement à l'emploi) dans le secteur non marchand.

L'emploi d'avenir est l'opportunité pour des jeunes peu ou pas qualifiés de se voir proposer une première expérience professionnelle ainsi qu'une période d'acquisition de compétences ou de qualification reconnue.

Il est destiné aux jeunes de 16 à 25 ans, et jusqu'à 30 ans pour les jeunes reconnus travailleurs handicapés, qui sont sans emploi, sortis sans diplôme de leur formation initiale (niveau VI et Vbis) ou peu qualifiés (de niveau V, c'est-à-dire titulaires uniquement d'un CAP ou BEP) en recherche d'emploi.

L'emploi proposé doit prévoir des périodes d'acquisition de compétences et de formation. Un tuteur est désigné au sein de l'entreprise.

En Bretagne, les entrées de BOE enregistrées au 1^{er} trimestre 2017 représentent 20 % des CUI-CIE et 15 % des CUI-CAE. Seulement 5 % des emplois d'avenir sont occupés par des BOE⁴.

2- Source Dares Analyses 2017-032 - Travailleurs handicapés : quel accès à l'emploi en 2015 ?

3- Agefiph – Tableau de bord- Emploi et chômage des personnes handicapées bilan du 1^{er} semestre 2017.

4- Source ASP, traitement DARES et DIRECCTE Bretagne.

Les entreprises adaptées qui sont des entreprises ordinaires, soumises aux dispositions du code du travail, ont la spécificité d'employer au moins 80 % de travailleurs handicapés. Ceux-ci peuvent ainsi exercer une activité professionnelle dans des conditions adaptées à leurs possibilités.

Leur vocation est de favoriser la réalisation des projets professionnels des travailleurs handicapés en vue de la valorisation de leurs compétences, de leur promotion et de leur mobilité au sein de la structure elle-même ou vers d'autres entreprises. L'entreprise adaptée peut ainsi servir de tremplin vers des emplois dans des entreprises ordinaires.

Les entreprises adaptées constituent un outil qui allie la performance économique et la dimension sociale au service de l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap. Ces dernières sont des salariés à part entière d'une entreprise qui les fait bénéficier d'un accompagnement spécifique. Des conditions de travail adaptées à leurs besoins et à leurs capacités, sont le catalyseur de leur insertion dans l'emploi. En 2015 et 2016, l'État a maintenu son engagement auprès de ce secteur, en augmentant de 500 chaque année, le nombre d'aides au poste financé par l'État au niveau national.

En Bretagne, 45 entreprises bénéficient de cet agrément, réparties de manière homogène sur la région (11 entreprises dans les Côtes-d'Armor, 12 dans le Finistère, 11 en Ille-et-Vilaine et 11 dans le Morbihan). Pour l'année 2016, ce sont 1 852 emplois (en équivalent temps plein) qui bénéficient de l'aide au poste, soit 8,2 % des aides au poste au niveau national.

Les entreprises adaptées du territoire breton mettent en œuvre de multiples savoir-faire

dans tous les secteurs de l'industrie (électronique, électromécanique, agro-alimentaire, bois, imprimerie...) et des services (bureautique, nettoyage industriel, environnement, espaces verts, restauration...). Elles abordent également des marchés d'avenir, tels que le recyclage des équipements électriques ou encore le tri sélectif des déchets.

En Bretagne, l'enveloppe budgétaire 2016 des crédits alloués dans le cadre du budget opérationnel de programme 102 (accès et retour à l'emploi) est de 3 millions d'euros en subvention spécifique aux entreprises adaptées (crédits délégués), et 26 millions d'euros d'aides au poste (crédits pilotés).

Pour les publics les plus éloignés de l'emploi, l'État soutient l'insertion par l'activité économique (IAE)

Ce dispositif permet aux personnes les plus éloignées de l'emploi, en raison de difficultés sociales et professionnelles particulières (âge, état de santé, précarité) de bénéficier d'un accompagnement renforcé qui doit faciliter leur insertion professionnelle. Des structures spécialisées, comme les entreprises d'insertion, les associations intermédiaires, les entreprises de travail temporaire d'insertion ou les ateliers et chantiers d'insertion signent des conventions avec l'État qui leur permettent d'accueillir et d'accompagner ces travailleurs. L'insertion par l'activité économique, notamment par la création d'activités économiques, contribue également au développement des territoires.

L'enveloppe budgétaire 2016 des crédits alloués dans le cadre du budget opérationnel de programme 102 (accès et retour à l'emploi) est de 30,8 millions d'euros (crédits pilotés) pour la région.

En Bretagne, en 2016, le dispositif « insertion par l'activité économique » (IAE) compte 183 structures pour plus de 6 000 personnes accueillies.

Baisser durablement le taux de pauvreté nécessite de renouveler l'orientation et adapter le cadre.

Le plan pour l'insertion et la lutte contre la pauvreté présenté en septembre 2017 par le gouvernement cible des publics, des secteurs et des zones prioritaires pour le dispositif des contrats-aidés. Il vise aussi la conclusion de contrats de professionnalisation expérimentaux destinés à des personnes très éloignées de l'emploi.

Le contrat-aidé évolue vers un périmètre limité au secteur non marchand en direction des jeunes en insertion et des chômeurs de longue durée. Les secteurs de l'urgence sanitaire et sociale, et de l'accompagnement des enfants handicapés en milieu scolaire mais aussi des zones géographiques sont retenus comme prioritaires. Le futur plan d'investissement dans les compétences sera mobilisé avec pour objectif de développer les formations dans le cadre de ces contrats par des actions qualifiantes et également des compétences de base. Tout contrat devrait ainsi comporter un volet formation pendant sa durée ou à son issue.

Un effort particulier sera fait sur l'insertion par l'activité économique (IAE).

Par ailleurs, l'instauration de contrats de professionnalisation expérimentaux vise à permettre aux demandeurs d'emploi de disposer d'une formation sur mesure plus adaptée à leurs besoins, tout en permettant aux entreprises d'embaucher d'emblée un salarié qui sera formé au plus près des besoins réels du terrain. ■