

Décembre 2009

Actions locales pour les emplois et les actifs peu qualifiés en Île-de-France



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

ÎLE-DE-FRANCE



Actions locales pour les emplois et les actifs peu qualifiés en Île-de-France

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France

15, rue Falguière – 75740 PARIS CEDEX 15

Tél. : 01.77.49.77.40 – Fax. : 01.77.49.76.02

<http://iau-idf.fr>

Directeur Général : François Dugeny

Département Économie et développement local – Directrice : Anne-Marie Roméra

Dossier réalisé par Pascale Leroi et Laure Thévenot

© IAU îdF – 6.07.016– décembre 2009

Crédit photo couverture : C. Degremont / IAU îdF

Sommaire

Préambule	5
1. Actifs et emplois peu qualifiés	6
1.1 Les emplois peu qualifiés : nettoyage, sécurité et services de proximité	6
1.2 Les actifs : des femmes, des jeunes, des personnes peu formées	9
2. Agir en faveur de l'emploi et des actifs peu qualifiés.....	11
2.1 L'action des territoires pour l'emploi.....	11
2.2 Créer de l'emploi et soutenir le développement local.....	15
2.3 Accompagner et sécuriser les parcours professionnels	20
2.4 Aider la personne dans le péri travail : mobilité, logement, vie quotidienne	25
Focus sur les actions locales en direction des peu qualifiés en Amérique du Nord.....	29
Conclusion.....	38

Préambule

Les grandes métropoles proposent des économies hyperproductives fondées sur les compétences d'actifs très qualifiés assurant des fonctions métropolitaines supérieures. Ces économies reposent aussi sur des actifs peu qualifiés pour des tâches opérationnelles, essentiellement sur des fonctions « nettoyage-entretien-sécurité et services de proximité. Dans le prolongement de l'étude réalisée en 2006¹ qui abordait la place des peu qualifiés en Île-de-France dans l'économie régionale et au niveau des territoires, l'IAU île-de-France se penche sur les actions menées au niveau local en direction des actifs et des emplois peu qualifiés. Cet état des lieux fait essentiellement référence aux actions initiées par les acteurs publics ou dans lesquelles ils sont impliqués. D'autres expériences existent, portées indépendamment par des entreprises, des fédérations professionnelles ou des associations.

Les questions essentielles abordées dans ce dossier sont : comment développer l'offre d'emploi peu qualifié ? Comment rendre ces emplois accessibles à des personnes exclues durablement du marché du travail ? Comment améliorer ces emplois et les conditions de vie des salariés qui les occupent ? Comment aider les actifs peu qualifiés à progresser dans leurs parcours professionnels ?

Un retour d'expérience sur les initiatives locales pour l'emploi en Amérique du nord permet d'apporter des éléments de réflexion sur la manière d'aborder ces questions. Ces initiatives s'appliquent dans un autre contexte, mais ne sont pas sans renvoyer quelques interrogations sur nos pratiques.

1 « L'emploi peu qualifié en Île-de-France », Pascale Leroi, Laure Thevenot, IAURIF, février 2007

1. Actifs et emplois peu qualifiés

Les salariés peu qualifiés remplissent des fonctions peu diversifiées mais indispensables au fonctionnement de l'économie régionale et à celui de la métropole. Les perspectives d'emplois sont réelles mais la moindre qualité d'emploi, la faiblesse des salaires, le glissement d'un emploi industriel vers un emploi tertiaire complexifient les parcours professionnels des actifs de cette catégorie. Le risque de chômage des personnes peu qualifiées est plus élevé. Par ailleurs, seuls les postes d'employés se développent, les ouvriers continuant de perdre des emplois. L'emploi peu qualifié est aujourd'hui essentiellement occupé par des femmes qui travaillent dans le secteur tertiaire, à des postes d'employés.

1.1 Les emplois peu qualifiés : nettoyage, sécurité et services de proximité

La qualification est une notion relative qui se réfère au travail effectué, à l'emploi occupé, à des caractéristiques individuelles. L'idée sous-jacente à la faible qualification est que les emplois peu qualifiés peuvent être occupés par l'ensemble des actifs sans formation ou expérience préalable.

L'ensemble des études sociologiques menées sur l'organisation et les conditions de travail des emplois dits non qualifiés soulignent les nombreuses compétences mobilisées par les salariés mais ces compétences ne sont ni valorisées (pour une promotion professionnelle possible) ni reconnues.

Le profil des personnes en emploi étant varié, les possibilités de mobilité professionnelle, notamment d'évolution d'emplois peu qualifiés vers des emplois qualifiés dépendent du profil de la personne (niveau de qualification, type de formation, expérience, âge, sexe, nationalité...), du contrat de travail proposé (les personnes en contrats aidés et autres contrats temporaires ont souvent moins de possibilités d'évolution vers l'emploi qualifié et plus de risques de connaître le chômage) et du métier occupé. Il existe aussi, notamment en période de crise, une déconnection entre le niveau de qualification des actifs et celui des emplois qu'ils occupent.

Pour procéder à des analyses de chiffres, il est indispensable de définir les emplois peu qualifiés en référence à des nomenclatures statistiques ce qui permet de constituer un groupe et d'en décrire les caractéristiques. Que ce soit pour les employés ou pour les ouvriers, la nomenclature des professions et des catégories socioprofessionnelles (PCS) ne permet d'aborder la qualification de l'emploi que de manière approximative. De plus, au sein d'une même PCS, de nombreux profils d'emploi sont possibles : selon la taille de l'entreprise, le secteur d'activité, l'organisation du travail...

40 PCS

La qualification dans l'emploi occupé est définie par la nomenclature des PCS dont le niveau le plus agrégé est couramment utilisé : cadres, ouvriers, employés, agriculteurs, etc. La définition de l'emploi peu qualifié utilisée ici est basée sur le regroupement de 40 PCS très détaillées – 160 PCS décrivent la totalité des emplois- 16 d'employés et 24 d'ouvriers.

PCS employés peu qualifiés: Agents de service des établissements d'enseignement ; Agents de service de la fonction publique (sauf écoles, hôpitaux) ; Agents de service hospitaliers (du public ou du privé) ; Agents de sécurité, de surveillance ; Opératrices de saisie en informatique ; Standardistes, téléphonistes ; Vendeurs en alimentation ; Employés de libre-service ; Caissiers de magasin ; Pompistes et gérants (salariés ou mandataires) de station service ; Serveurs et commis de restaurant ou de café ; Employés de l'hôtellerie ; Assistantes maternelles, gardiennes d'enfants, travailleuses familiales ; Employés de maison et femmes de ménage chez des particuliers ; Concierges, gardiens d'immeubles ; Employés des services divers ; Conducteurs-livreurs, coursiers (salariés)

PCS ouvriers peu qualifiés : Ouvriers non qualifiés de l'électricité et de l'électronique ; Ouvriers non qualifiés travaillant par enlèvement de métal ; Ouvriers non qualifiés travaillant par formage de métal ; Ouvriers non qualifiés de montage, de contrôle, etc... en mécanique ; Ouvriers non qualifiés des travaux publics et du travail du béton : Aides mineurs, ouvriers non qualifiés de l'extraction ; Ouvriers non qualifiés de la chimie ; Ouvriers non qualifiés des industries agricoles et alimentaires ; Ouvriers non qualifiés de la métallurgie, du verre, de la céramique et des matériaux de construction ; Ouvriers non qualifiés de la fabrication des papiers et cartons et des industries lourdes du bois ; Ouvriers non qualifiés du textile et de la tannerie-mégisserie ; Ouvriers non qualifiés de la confection ; Ouvriers non qualifiés du travail du cuir ; Ouvriers non qualifiés du travail du bois ; Manutentionnaires, agents non qualifiés des services d'exploitation des transports ; Ouvriers du tri, de l'emballage, de l'expédition ; Ouvriers non qualifiés divers de type industriel et ouvriers mal désignés ; Métalliers, serruriers, réparateurs en mécanique, non qualifiés ; Ouvriers non qualifiés du gros oeuvre du bâtiment ; Ouvriers non qualifiés du second oeuvre du bâtiment ; Apprentis boulangers, bouchers, charcutiers ; Nettoyeurs ; Ouvriers non qualifiés divers de type artisanal.

• Présents dans tous les secteurs d'activités économiques ...

En Île-de-France, les emplois peu qualifiés s'exercent dans l'ensemble des secteurs économiques mais certains sont prépondérants : le commerce, les services fournis principalement aux entreprises (notamment les agences d'intérim et le secteur du nettoyage) et la santé-action sociale.

Les gains d'emploi sont uniquement alimentés par les employés peu qualifiés avec plus de 90 000 emplois supplémentaires durant les années 1990. Le développement des activités tertiaires – dont les services opérationnels, et les services aux personnes – ont en effet offert des opportunités d'emploi pour les actifs peu qualifiés quand l'industrie restreignait ou externalisait ses effectifs. **Deux tiers des ouvriers peu qualifiés travaillent dans un établissement tertiaire²** ; pour 10% dans la construction et seulement un cinquième dans un secteur d'activité industriel.

Employés peu qualifiés : Les activités santé action sociale, hôtels et restaurants, commerce, administration publique, services domestiques comptent chacune plus de 60 000 emplois d'employés peu qualifiés et totalisent 71% des effectifs régionaux.

Ouvriers peu qualifiés : Les activités de services fournis principalement aux entreprises, industrie, commerce, transports-communication et construction comptent chacune plus de 30 000 emplois d'ouvriers peu qualifiés et totalisent 80% des effectifs régionaux.

² Le poids du tertiaire s'explique notamment par le fait que le secteur « services fournis principalement aux entreprises » regroupe 24% de l'emploi des ouvriers peu qualifiés : c'est au sein de ce secteur que l'on trouve les activités de nettoyage et les entreprises de travail temporaire.

- **...concentrés sur deux fonctions**

Les tâches effectuées par les emplois peu qualifiés sont moins diversifiées que celles effectuées par les autres catégories sociales comme le montre la répartition des actifs par fonctions³. Les emplois peu qualifiés sont présents sur sept fonctions. Le nettoyage entretien sécurité et les services de proximité sont les deux principales fonctions faisant appel à une main d'œuvre peu qualifiée et totalisent à elles deux la moitié des emplois peu qualifiés en Île-de-France.

Répartition des emplois par fonctions et par PCS en Île-de-France

	Emplois peu qualifiés	Ouvriers et employés qualifiés	Autres professions	Ensemble des emplois
Nettoyage, Entretien, Sécurité	30%	1%	1%	6%
Services de proximité	21%	8%	2%	7%
Fabrication	14%	17%	8%	12%
Mobilités des biens	13%	7%	1%	5%
Distribution	10%	7%	4%	6%
Hôtellerie –restauration	10%	3%	2%	4%
Gestion	2%	29%	21%	20%
Commercialisation	0%	0%	12%	6%
Mobilités des personnes	0%	3%	2%	2%
Mobilités PTT	0%	3%	1%	2%
Formation	0%	0%	8%	5%
Médicale	0%	5%	8%	6%
Sociale	0%	0%	2%	1%
Culturelle	0%	0%	5%	3%
Affaires publiques	0%	11%	6%	6%
Sécurité publique	0%	5%	1%	2%
Etudes, Recherche, Ingénierie	0%	0%	14%	8%
Justice	0%	0%	1%	0%
Total	100%	100%	100%	100%

Source: INSEE, Recensement général de la population de 1999 (exploitation complémentaire), actifs occupés au lieu de travail

³ L'approche par fonction renseigne sur le type de tâche occupée par les actifs et leur rôle dans le système productif, ce qui n'apparaît pas dans l'approche par secteur d'activité.

1.2 Les actifs : des femmes, des jeunes, des personnes peu formées

Les évolutions économiques (développement des activités tertiaires, recul de l'emploi industriel) et la croissance de l'activité féminine ont eu des conséquences sur l'emploi peu qualifié et le profil des personnes occupant cet emploi. Les salariés sont majoritairement des employées, des femmes occupées dans des activités de services et de commerce. L'emploi n'est pas toujours de bonne qualité : contrats temporaires, durée de travail courte et horaires atypiques pour des salaires peu élevés. Pour certains actifs -les jeunes en particulier- ces emplois permettent l'insertion ou l'entrée sur le marché de travail. Mais pour d'autres, plus démunis, les passages vers une situation professionnelle plus satisfaisante demandent des actions particulières.

• Des profils divers, pour des emplois à bas salaire

Les femmes occupent plus de la moitié des emplois peu qualifiés et elles se concentrent sur trois professions (assistantes maternelles – auxiliaires de vie, employées de maison, activités de nettoyage). De plus, certaines professions, regroupant un volume conséquent d'emplois, sont quasi-exclusivement occupées par des femmes (plus de 90% des emplois de caissières, employées de maison, assistantes maternelles). De façon logique, les emplois peu qualifiés sont en grande partie occupés par des non diplômés : 33% au lieu de 12% pour la moyenne des emplois. Cependant les personnes diplômées sont plus nombreuses à se tourner vers l'emploi peu qualifié, ce qui conduit à faire diminuer fortement le taux de non diplômés, de 46% à 33% entre 1990 et 1999. Cette tendance est également observée au niveau national depuis le début des années 80. Les actifs étrangers occupent plus fréquemment un emploi peu qualifié : ils représentent 28% des actifs peu qualifiés contre 12% de l'ensemble des actifs franciliens.

Les personnes occupant un emploi peu qualifié cumulent souvent bas salaires, conditions de travail difficiles que ce soit en terme de pénibilité physique, d'intensité du travail, d'horaires de travail atypiques pouvant être fragmentés... mais **les réalités de la faible qualification restent multiples :**

- les métiers constituant les emplois peu qualifiés sont diversifiés : ils peuvent être salariés d'une entreprise privée, fonctionnaires (agents de service notamment); subir des contraintes hiérarchiques fortes ou travailler avec une grande autonomie (assistante maternelle, livreur, femme de ménage)...
- les personnes occupant ces emplois ont également des profils variés, notamment en terme de diplôme détenu : plusieurs études⁴ analysant l'insertion des jeunes au niveau national illustrent le fait que les possibilités d'évolution vers des emplois qualifiés varient selon le niveau de diplôme détenu par la personne.

⁴ Les données disponibles au niveau régional permettant d'isoler une catégorie d'emplois faiblement qualifiés et fournissant des informations sur les trajectoires professionnelles sont peu nombreuses et n'ont pas été approfondies ici

• Situation sur le marché du travail francilien en 2006⁵

Actifs occupés et chômeurs

	Actifs	Actifs occupés	Chômeurs
Employés	100%	90,6%	9,4%
Employés de commerce et services directs particuliers	100%	87%	13%
Ouvriers non qualifiés	100%	81,5%	18,5%
Moyenne régionale	100%	90,5%	9,5%

Contrats de travail

	Actif occupés	Sans objet (sans emploi ou fonctionnaire)	Contrat à durée indéterminée (y compris contrat Nouvelles Embauches)	CDD +intérim	Apprentissage, saisonniers
Employés	100%	25,1%	63%	10%	1,9%
Employés de commerce et services directs particuliers	100%	5%	83,5%	8,6%	3%
Ouvriers non qualifiés	100%	4,5%	71,3%	17,5%	6,6%
Moyenne régionale	100%	26,5%	63,3%	8,8%	1,4%

Part du temps partiel et du temps partiel moins d'un mi-temps parmi les actifs occupés

	Temps partiel	Moins d'un mi-temps
Employés	21,5%	6,1%
Employés de commerce et services directs particuliers	30,2%	11,1%
Ouvriers non qualifiés	15,8%	4,7%
Moyenne régionale	13,6%	3,2%

Source : Insee, enquête emploi 2006

De l'exclusion du marché du travail à l'emploi... qualifié

Au regard des trajectoires des actifs et de leurs caractéristiques, l'emploi peu qualifié occupe une place différente : emploi de passage pour des étudiants ayant besoin de ressources financières pour poursuivre leurs études ; premier emploi pour des personnes disposant d'un diplôme mais rencontrant des difficultés à s'insérer sur le marché du travail du fait d'un chômage massif ; emploi d'insertion pour les personnes non diplômées rencontrant des difficultés encore plus élevées pour accéder à l'emploi. L'emploi peu qualifié peut aussi être un emploi n'offrant aucune perspective sur le long terme du fait de l'absence de reconnaissance des compétences acquises en effectuant ce travail.

L'enjeu pour les acteurs est de travailler sur les passages : passer de la non employabilité à l'employabilité, de l'insertion à l'emploi, de l'emploi de mauvaise qualité à un meilleur emploi en aidant les actifs lorsque ces transitions demandent l'acquisition de connaissances spécifiques ou un suivi individuel.

⁵ Les données permettant d'isoler finement les employés et ouvriers peu qualifiés tels que définis ci-dessus ne sont pas disponibles pour des années récentes. Il reste possible d'analyser la catégorie des ouvriers non qualifiés qui est relativement proche de la grille retenue dans l'étude de 2006. Pour les employés peu qualifiés, il est uniquement possible d'isoler les employés de commerce et services directs aux particuliers, catégories qui ne couvrent pas l'ensemble des postes d'employés peu qualifiés et surtout qui regroupent également des postes qualifiés.

2. Agir en faveur de l'emploi et des actifs peu qualifiés

Les difficultés rencontrées par les actifs peu qualifiés concernent directement les acteurs locaux. Leurs actions portent sur des questions sociales et de formation, afin de permettre une meilleure insertion dans l'emploi, mais aussi de développement local, en agissant sur les filières économiques qui emploient des personnes peu qualifiées.

2.1 L'action des territoires pour l'emploi

L'intervention des collectivités territoriales en France s'inscrit dans un contexte général où la politique de l'emploi est de la compétence de l'Etat. Depuis une vingtaine d'année, pour intégrer la diversité des situations individuelles et celles des marchés locaux de l'emploi dans la lutte contre le chômage, l'action des services publics s'est décentralisée au niveau des territoires et les partenariats locaux se sont développés. Une meilleure connaissance des situations locales s'est établie par la production de diagnostics et de plans d'actions locaux en amont de l'intervention publique. Cette territorialisation de la politique de l'emploi s'est accentuée au début des années 2000⁶.

L'Etat, en plus des actions dont il a la charge, a un rôle d'impulsion en offrant un cadre réglementaire pour la mise en place de dispositifs ou d'actions et de reconnaissance du rôle de certaines institutions (labellisation...). Par exemple, la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 légitime les collectivités territoriales -Régions, Départements, Communes, Intercommunalités- à concourir au service public de l'emploi. **Les collectivités territoriales peuvent développer, avec les acteurs traditionnels de l'emploi, des projets territoriaux concertés et adaptés aux besoins locaux.** Celles-ci agissent aussi dans leurs domaines de compétences obligatoires. La Région s'investit dans le domaine de l'emploi à partir de ses compétences en matière de formation et de développement économique, le Département essentiellement à partir de ses responsabilités en matière d'action sociale et d'insertion. Les Communes et Intercommunalités développent des actions pour l'emploi via leurs compétences dans les domaines sociaux et économiques et surtout sur un principe de proximité avec les personnes rencontrant des difficultés (cf. encadré ci-après).

La place des peu qualifiés dans ces actions et outils est approchée sur la base du cas de l'Île-de-France, à travers trois thèmes principaux :

- Créer de l'emploi et soutenir le développement local,
- Accompagner et sécuriser les parcours professionnels (notamment par l'accès à l'emploi et la qualification),
- Aider la personne dans le péri travail : mobilité, logement, vie quotidienne.

⁶ Trois événements vont avoir une influence sur la politique de l'emploi: la réorganisation générale de la politique publique conduisant à une réorganisation des services de l'Etat au niveau local ; les recommandations du Grenelle de l'insertion ; certaines mesures du plan banlieue.

Ces thèmes ont été dégagés en explorant l'ensemble des voies d'actions des collectivités locales en Île-de-France. Le mode d'action est relativement comparable pour les différentes collectivités : établissement de documents de programmation et mise en œuvre d'actions pour favoriser l'accès ou le maintien dans l'emploi généralement en partenariat avec d'autres acteurs publics et privés.

• Les structures territoriales de développement de l'insertion et de l'emploi

Les territoires via notamment les communes et intercommunalités peuvent être à l'initiative et se doter de différentes structures agissant dans le domaine de l'emploi et de l'insertion⁷. En effet, **plusieurs dispositifs et structures locales encadrés par des réglementations et bénéficiant du soutien de l'Etat sont impulsés et portés par des collectivités territoriales ou par des associations** : maisons de l'emploi, missions locales, plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE), ateliers et chantiers d'insertion, écoles de la deuxième chance... L'ensemble du territoire n'est pas couvert de manière homogène par ces structures, leur création étant laissée à l'initiative des acteurs locaux. Les personnes peu qualifiées rencontrant des difficultés sont un des publics de ces structures. **L'ensemble des acteurs publics sont investis dans ces projets et les collectivités territoriales jouent souvent un rôle fédérateur entre les différents acteurs, institutionnels mais aussi privés** (entreprises, fédérations professionnelles, chambres consulaires...). Elles ont aussi un rôle dans l'innovation et la diffusion des pratiques.

- **les Missions locales** proposent une approche globale de l'insertion sociale et professionnelle. Elles mettent en place des actions pour les jeunes de 16 à 25 ans et assurent des fonctions d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement pour aider les jeunes à résoudre l'ensemble des problèmes que pose leur insertion. Chaque jeune, selon son niveau, ses besoins, ses difficultés peut bénéficier de réponses individualisées pour définir son objectif professionnel et les étapes de sa réalisation, pour établir son projet de formation et l'accomplir, pour accéder à l'emploi et s'y maintenir. Il y a 82 missions locales en Île-de-France.
- **les Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE)** ont pour objectif de favoriser, sur le plan local, l'accès ou le retour à l'emploi des personnes les plus en difficulté, chômeurs de longue durée, allocataires du RMI, personnes handicapées, faiblement qualifiées ou toutes autres personnes en voie de marginalisation. Ils sont présentés comme les maîtres d'œuvre délégués de la politique territoriale de l'insertion et de l'emploi des communes et intercommunalités. Les programmes, conçus en fonction des spécificités des territoires s'appuient sur leurs différentes initiatives économiques, sociales et culturelles pour développer des activités génératrices d'emploi et peuvent bénéficier de l'appui financier de l'Europe, de l'Etat, du Conseil Général, Régional, entreprises et organismes impliqués dans le champ de l'insertion et de l'emploi. Il y a 33 PLIE en Île-de-France.
- **les Comités de bassin d'emploi (CBE)** sont fondés sur la volonté d'impliquer, à travers le dialogue social territorial, les acteurs économiques et sociaux locaux dans l'amélioration de la situation de l'emploi de leur territoire, dans une stratégie économique de développement. Ils sont constitués de quatre collègues : élus, représentants des entreprises, représentants des salariés et représentants du monde associatif et de l'économie sociale et solidaire. Il y a 7 CBE en Île-de-France.

⁷ En complément des services municipaux ou intercommunaux ; sur ce thème voir aussi : Les solidarités territoriales, IAU Île-de-France, cahiers n°148, septembre 2008 ; Les territoires de l'emploi et de l'insertion, C. Baron, B. Bouquet, P. Nivolle (coord.), L'Harmattan 2008

- **les Maisons de l'emploi** : ces dernières ont un statut particulier car elles regroupent de nombreux acteurs et intègrent parfois une mission locale ou un PLIE. Les membres constitutifs sont les collectivités territoriales (dont les Conseils Généraux et le Conseil Régional⁸ à leur demande), les services de l'État, l'ANPE et l'ASSEDIC. D'autres acteurs peuvent également être associés à la structure. Les trois principales missions d'une maison de l'emploi sont l'observation, l'accès et retour à l'emploi et le développement de l'emploi et création d'entreprise. Il existe 30 Maisons de l'emploi en Île-de-France.

Les compétences obligatoires des différentes collectivités territoriales

(entre parenthèses figurent les principaux domaines d'intervention de chaque thématique, en gras les compétences ayant un lien direct avec le propos)

Les Régions

- **Le développement économique** (coordination des actions de développement économique, définition du régime des aides aux entreprises, élaboration à titre expérimental du schéma régional de développement économique)
- L'aménagement du territoire et la planification (élaboration du schéma régional d'aménagement du schéma régional des transports, contrats de projet Etat-Région...)
- **L'éducation, la formation professionnelle** et la culture (construction et fonctionnement des lycées, élaboration du plan pour la formation professionnelle, organisation et financement des musées régionaux...)
- La santé

Les Départements

- **L'action sociale et la solidarité** (insertion sociale et professionnelle, aides au logement, aides sociales à l'enfance, aux handicapés, personnes âgées...)
- L'aménagement de l'espace et l'équipement (voirie départementale, programme d'aide à l'équipement rural...)
- L'éducation, la culture et le patrimoine (construction et fonctionnement des collèges, organisation et financement des musées départementaux et bibliothèques...)
- **L'action économique** au travers d'aides économiques aux entreprises propres au département ou complémentaires à celles de la Région

Les communes

- Fonctions d'état civil, électorale et de protection de l'ordre public
- L'urbanisme (élaboration du plan local d'urbanisme)
- L'enseignement (construction et fonctionnement des écoles publiques)
- **L'action économique** au travers d'aides économiques aux entreprises propres à la commune ou l'EPCI ou complémentaires à celles de la Région ou du Département
- Le logement (élaboration d'un programme local de l'habitat)
- **L'action sociale** et la santé (centre communal d'action social)
- La culture (bibliothèques et musées communaux)

Les communes peuvent transférer à des **structures intercommunales** une partie de leurs compétences pour assurer certaines prestations ou pour élaborer des projets économiques, d'aménagement ou d'urbanisme.

⁸ Le Conseil Régional d'Île-de-France participe aux maisons de l'emploi ayant intégré le volet formation. Il existe d'autre part des structures territoriales plus spécialisées sur la formation, parfois également intégrées aux maisons de l'emploi : les MIFE (maisons de l'information sur la formation et l'emploi). Il existe 3 MIFE en Île-de-France

• Des structures qui mobilisent les dispositifs de la politique nationale de l'emploi

Les emplois peu qualifiés étant considérés comme un sas d'insertion, de nombreuses politiques de l'emploi ont soutenu et soutiennent ces emplois afin de lutter contre l'exclusion : actions de formation, développement des contrats aidés pour les personnes les moins qualifiées... **Les critères d'accessibilité aux dispositifs et aux aides mentionnent peu le niveau de qualification comme principal critère d'accès.** Les personnes peu qualifiées sont une des cibles du fait que leur taux de chômage est plus élevé que la moyenne des actifs et qu'en période de crise ce sont les premières concernées par les licenciements. Elles remplissent fréquemment des caractéristiques donnant droit à une aide : être jeune, être au chômage de longue durée, être travailleur handicapé, toucher le RSA (Revenu de Solidarité Active)... Il est cependant possible que des trappes existent, notamment pour la génération de jeunes adultes qui ont enchaîné une succession de métiers peu reconnus.

La politique de l'emploi se structure principalement autour de deux grands types de dispositifs :

- **Les contrats aidés** dans les secteurs marchand et non marchand sont proposés à des personnes remplissant des conditions spécifiques à chaque dispositif. La plupart des dispositifs sont revus par les différents gouvernements. Ils sont utilisés pour offrir une expérience professionnelle ainsi que des actions de formations à un public ayant des difficultés à s'intégrer sur le marché du travail. Actuellement, la politique de l'emploi prévoit comme principaux dispositifs :
 - Le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) créé en 2005, outil d'accompagnement vers l'emploi durable, destiné aux jeunes de 16 à 25 ans en difficultés d'insertion, en particulier ceux sans qualification ou sans diplôme (25 000 jeunes en Île-de-France en 2007). Il est mis en place au nom de l'Etat par les missions locales ou permanences d'accueil, d'information et d'orientation. Ce n'est pas un contrat de travail, mais un dispositif d'insertion qui vise la mise en place d'actions nécessaires à la réalisation d'un projet d'insertion dans un emploi durable. Le CIVIS « renforcé » s'adresse aux jeunes sortis de scolarité sans CAP-BEP ou avant la terminale. En juin 2007, 255 000 jeunes étaient accompagnés en CIVIS en France, parmi eux 42% sont sortis vers un emploi durable (CDI ou CDD de plus de 6 mois hors contrats aidés du secteur non marchand). Deux tiers des bénéficiaires à l'entrée du dispositif sont des jeunes peu ou pas qualifiés⁹.
 - Le contrat de professionnalisation (43 000 en Île-de-France en 2007) fait le lien entre formation et emploi¹⁰. Si le public du contrat de professionnalisation est jeune et diplômé avant tout, la part des jeunes sans qualification a augmenté de 6 points passant de 16% à 22% entre le contrat de qualification et le contrat de professionnalisation.
 - Le contrat d'autonomie, dispositif expérimental de placement mis en place par des opérateurs privés est destiné à des jeunes résidant dans des quartiers couverts par des contrats de cohésion sociale.
 - Le contrat insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) vise à faciliter l'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ou du revenu de solidarité active (RSA) financé par les départements.

⁹ Le contrat d'insertion dans la vie sociale, premières synthèses, Dares janvier 2008

¹⁰ Les contrats d'apprentissage assurent également ce lien entre formation et emploi et sont une voie d'intégration sur le marché du travail reconnue de longue date. La politique d'apprentissage est définie et mise en œuvre par le Conseil Régional, voir point 2.3

- Les emplois aidés dans le secteur non marchand (35 000 bénéficiaires en Île-de-France en 2007) comme le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), destinés aux personnes sans emploi rencontrant des difficultés professionnelles particulières d'accès à l'emploi, le contrat initiative emploi (CIE) pour le secteur marchand ou le contrat d'avenir complètent ce volet et concernent tous les publics de demandeurs sans restriction d'âge¹¹.

De nombreux contrats sont gérés ou mis en œuvre conjointement avec les collectivités et structures locales (voir points 2.2 et 2.3).

A noter qu'à partir du premier janvier 2010, le contrat unique d'insertion entrera en vigueur et remplacera plusieurs contrats aidés : le CAE, CIE, le contrat d'avenir, le CI-RMA. Les objectifs affichés sont une simplification du dispositif et une flexibilité permettant l'adaptation aux contextes locaux.

- **Les exonérations fiscales** : l'Etat contribue au développement de l'emploi peu qualifié par les aides à l'embauche. L'exonération de charges fiscales pour l'embauche de salariés à temps partiel mise en place entre 1992 et 2002 a contribué de façon indirecte et importante au développement des emplois peu qualifiés. On citera dans les mesures actuelles les réductions de charges patronales pour embauche à bas et moyen salaires pour une durée de deux ans ; le crédit d'impôts pour les moins de 26 ans embauchés pour un métier en difficulté de recrutement jusqu'en 2007¹²; réduction d'impôt, crédit d'impôt et exonération de charges patronales pour les particuliers employant un salarié rendant des services à la personne ; aides ciblées sur certains secteurs d'activité (hôtels, cafés, restaurants par exemple)... L'Etat a également mis en place des exonérations de charges sociales pour revitaliser et faciliter l'accès à l'emploi sur certaines zones du territoire (ZRU, ZFU...).

2.2 Créer de l'emploi et soutenir le développement local

Dans les objectifs des documents de planification, dans les plans d'actions régionaux, départementaux ou locaux, dans les différents dispositifs de développement économique, le développement des emplois peu qualifiés n'est que très rarement mentionné. En revanche, plusieurs objectifs ou dispositifs contribuant au développement de filières économiques, à la création d'entreprises, au développement local de territoires en difficulté peuvent avoir des conséquences positives sur le développement des emplois accessibles aux personnes peu qualifiées. L'intervention des collectivités locales, outre au travers de leur fonction d'employeur, n'est pas directe sur la création d'emplois, cette dernière découlant avant tout de l'action des entreprises et du contexte économique dans lequel elles évoluent.

¹¹ Sources : La politique de l'emploi en 2007, DRTEFP, Bref Île-de-France n°13 novembre 2008 ; Région Île-de-France, Panorama de l'apprentissage 2007.

¹² Parmi les métiers concernés, des métiers peu qualifiés : caissiers, employés libre-service, les apprentis bouchers, charcutiers, boulangers

• Les collectivités territoriales prennent des initiatives pour enrichir et développer les emplois aidés

Les Conseils Généraux participent à la mise en oeuvre des contrats aidés pour les publics qui reçoivent une allocation dont ils ont la charge (CI-RMA dans le secteur marchand et contrat d'avenir dans le secteur non marchand pour les personnes touchant soit le RSA, API, ASS ou AAH¹³). Certains d'entre eux ont renforcé les actions d'accompagnement des personnes en CI-RMA ou contrat d'avenir via des actions de parrainage ou tutorat et l'embauche de conseillers emploi par exemple. Leurs orientations sont définies dans les programmes départementaux d'insertion professionnelle et sociale.

En Île-de-France, le Conseil Régional a mis en place les emplois tremplins. Le schéma régional de développement économique se donne pour objectif la création de 10 000 emplois tremplins pour faire diminuer le taux de chômage notamment pour les publics et territoires où il est le plus élevé. Depuis le début de la mesure en 2004, 3 300 postes ont été créés par le Conseil Régional d'Île-de-France et ses partenaires. Malgré la mise en place en 2006 d'un bonus pour l'embauche de personnes peu qualifiées dans les emplois tremplins, la part des actifs occupés sans diplôme ou possédant un diplôme inférieur (au sens strict) au niveau V est très inférieure à la moyenne des actifs. Un résultat qui pourrait s'expliquer, selon le bilan de cette mesure, par la sur-représentation des emplois qualifiés dans les associations. Pour pallier ce décalage, un emploi-tremplin insertion a été créé uniquement accessible aux personnes à bas niveau de qualification ou en situation de handicap ainsi que pour les salariés travaillant dans une structure d'insertion par l'activité économique¹⁴.

• Des orientations économiques ouvrant des perspectives pour les emplois peu qualifiés

Ces dernières années l'Île-de-France, et dans une moindre mesure la France dans son ensemble, a créé comparativement moins d'emplois que de richesse, un constat alarmant dans une perspective de lutte contre le chômage. Dans le Schéma Régional de Développement Economique (SRDE), le Conseil Régional d'Île-de-France et ses partenaires se positionnent sur une croissance plus riche en emplois « et bénéficiant mieux aux habitants ». Il s'agit de créer de l'emploi et de proposer un nouveau type de croissance durable. Le maintien d'une économie diversifiée, est un objectif général du SRDE qui peut avoir un impact sur les emplois peu qualifiés puisqu'il conduit à proposer, à côté des fonctions métropolitaines stratégiques, le soutien à d'autres filières, le développement d'emplois plus accessibles à des personnes très faiblement qualifiées. Ainsi le SRDE, privilégie le développement de huit filières économiques jugées prioritaires dont trois emploient une part importante de peu qualifiés : éco-industries, services à la personne, tourisme et loisirs (dont hôtellerie et restauration).

Plusieurs Conseils Généraux et intercommunalités engagent des actions avec des grandes entreprises ou des fédérations professionnelles et signent des chartes afin de favoriser l'embauche des actifs de leur territoire. Il ne s'agit alors pas forcément de créer plus d'emplois mais que le développement économique existant sur un territoire bénéficie également aux habitants. Les jeunes sans qualification sont un des publics cibles des chartes avec les allocataires de minima sociaux. Certaines collectivités locales engagent également des actions avec des fédérations professionnelles concernant souvent des secteurs ayant des difficultés de recrutement et employant une part importante de peu qualifiés, comme les entreprises de nettoyage, le bâtiment, l'hôtellerie restauration.

¹³ RSA : revenu de solidarité active ; API : allocation de parent isolé ; ASS : allocation spécifique de solidarité ; AAH : allocation aux adultes handicapés

¹⁴ Source : Renforcement du programme régional emplois-tremplin, rapport CR 92-08, Conseil régional d'Île-de-France, novembre 2008

Dans le cadre du soutien à l'économie solidaire, certaines activités prioritaires comme les services à la personne, à l'environnement, le commerce équitable, le tourisme solidaire pourraient concerner des emplois peu qualifiés.

De plus, les collectivités locales et autres organismes publics locaux sont d'importants pourvoyeurs d'emploi voire les principaux employeurs dans les territoires ruraux. Les institutions publiques ont ainsi un rôle direct à jouer pour faciliter l'accès à l'emploi des personnes moins qualifiées. A titre d'exemple, la Fédération des Entreprises publiques locales (représentant 1 094 Sociétés d'économie mixte et Sociétés publiques locales) vient de s'engager à ce que les structures locales recrutent 1 000 jeunes issus des zones urbaines sensibles dans les 2 ans à venir dans le cadre de contrats d'apprentissage ou de contrats d'insertion.

Bien évidemment des actions menées par d'autres organisations comme les Chambres de commerces, les grands groupes ou les PME sont également à prendre en compte. Les entreprises, dans le cadre de démarche sociale, peuvent conduire des actions favorisant l'embauche de personnes éloignées de l'emploi et peu qualifiées.

• Le soutien à la création d'entreprise

Le soutien à la création d'entreprise par les publics en difficultés implique un accompagnement et des conseils spécifiques. De nombreux dispositifs, aides régionaux et départementaux ciblent la création de son propre emploi pour des personnes qui en sont dépourvues. En Île-de-France, plusieurs acteurs participent à l'appui à la création d'entreprise dans les quartiers de la politique de la ville avec par exemple l'organisation de convention d'affaires Créarif Quartier¹⁵. Un bilan de l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACCRES) en 2006 montre que la part des personnes peu qualifiée est faible : moins de 10% ont un niveau inférieur au CAP-BEP ou ont un niveau « études primaires ». Les niveaux de formation des bénéficiaires de cette mesure, notent les auteurs, ont tendance à se resserrer autour du baccalauréat ou du CAP-BEP¹⁶.

Aider les publics en insertion à créer leur entreprise : la démarche de l'association ELICE

Démarche et objectifs : Créée en 2005 par le Conseil Général des Hauts de Seine, l'EcoLe pour l'Insertion par la Création d'Entreprise propose un accompagnement spécifique, personnalisé et global et une formation adaptée aux publics en difficultés d'insertion. En lien avec des acteurs sociaux et du monde de l'entreprise, Elice a mis en place une démarche d'accompagnement individuel et collectif prenant en compte les difficultés socioprofessionnelle spécifiques des personnes (manque de repères, de réseaux, de confiance en soi...).

Public cible : allocataires du RMI ou de l'allocation de parent isolé (API) résidant dans les Hauts-de-Seine. En 2007, l'association a réalisé 330 entretiens. Elice a accompagné 95 bénéficiaires de minima sociaux. 17 personnes ont créé leur entreprise en 2007 et 7 personnes ont trouvé un emploi salarié.

Actions : l'accompagnement et la formation dure 1 an et se base sur un modèle pédagogique en 3 temps : phase de diagnostic pour évaluer la situation personnelle, professionnelle et financière de la personne ; phase de mobilisation des personnes selon leurs besoins, pendant 1 à 2 mois, pour les aider à remobiliser les potentiels, recenser les compétences et savoir les présenter... ; phase d'accompagnement de 3 à 9 mois pour construire le projet d'entreprise. Entre chaque phase l'avancement des projets est validé par une commission. Une phase de suivi post création est également prévue.

Partenaires et financement : APCE, CCIP, Chambre des Métiers des Hauts-de-Seine, Médef, Edf, Gdf-Suez, DDTEFP, France Active, Crédit Mutuel, Hauts-de-Seine Initiative ; Partenaires financiers : Conseil Général des Hauts-de-Seine, Conseil Régional Île-de-France, Fond Social Européen

¹⁵ Créarif Quartier est une rencontre permettant la mise en relation de porteurs de projet de création d'activité des quartiers en politique de la ville avec les structures d'accompagnement pouvant les aider (expertise, orientation, information et accès aux dispositifs et aides publics).

¹⁶ Les aides aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et le Ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, DARES premières informations juin 2008- n°25.2

• **L'appui au développement économique de territoires ciblés**

La volonté affichée dans les documents de planification de mettre en place une dynamique réductrice des inégalités sociales et territoriales bénéficie indirectement aux personnes peu qualifiées. Dans les aides régionales on citera le soutien aux franges, le soutien aux quartiers en difficultés, la coordination des actions au niveau d'un territoire notamment avec la territorialisation du SRDE par le biais des Pactes pour l'emploi, le développement économique et la formation. Les acteurs locaux mobilisent aussi des mesures nationales ou européennes : exonération de charges sociales en zones franches urbaines et plus largement dispositifs mis en place par la politique de la ville, les fonds européens pour la cohésion sociale...

La flexibilité et la mondialisation de l'économie peuvent bouleverser l'équilibre économique des territoires. Des actions spécifiques pour anticiper les mutations économiques et gérer les reconversions sont alors engagées. Si les acteurs locaux restent relativement démunis pour traiter cette question, des outils comme les EDEC (Engagement de développement de l'Emploi et de compétences), conventions avec les branches professionnelles, conventions de revitalisation lors de licenciements collectifs existent. Ces démarches collaboratives associent l'Etat, les entreprises ou fédérations professionnelles et les acteurs publics locaux.

• **Les actions sur la rencontre entre offres et demandes d'emploi**

Les acteurs locaux - notamment via les PLIE, missions locales et maisons de l'emploi - interviennent dans la mise en relation entre demandeurs d'emploi et entreprises pour favoriser le recrutement local sous la forme de chartes, de forums, de rencontres, de semaines des métiers, de plate forme emploi, de job dating. Dans le même ordre d'idée des communes mettent en place des actions pour aller à la rencontre des demandeurs d'emploi : bus pour l'emploi, convention d'affaires, carrefour de l'emploi, semaine des métiers, etc. La collaboration avec des entreprises ou des secteurs d'activité offrant des emplois durables, de bonne qualité peut être privilégiée (voir point 2.3).

Agir auprès des employeurs : C2DI intervient sur les pratiques de recrutement¹⁷

Démarche et objectifs : C2DI (Contrat à durée déterminée et indéterminée), association créée à l'initiative de la FNARS 93 et du réseau Interlogement¹⁸ regroupe une quinzaine d'associations d'insertion sociale en Seine-Saint-Denis. Elle intervient pour aider les publics en difficultés d'insertion et proposer des méthodes de recrutement alternative. Elle s'appuie sur la méthode IOD (intervention offre demande) mise au point par l'Association Transfer et se pose en intermédiaire entre des personnes très éloignées de l'emploi et des entreprises¹⁹. Elle accompagne les personnes vers l'emploi en partant du postulat que « toute personne qui veut travailler le peut ». C2DI travaille auprès des entreprises pour éviter les obstacles d'un recrutement classique et modifie leurs pratiques en matière d'embauche et d'intégration des salariés. Le recrutement s'effectue sans CV, lettre de motivation ou entretien.

Public cible : public cumulant des difficultés d'insertion (absence de diplôme, problème de santé, absence de logement, handicap, illettrisme, problèmes judiciaires...). Le public est orienté principalement par les services sociaux du département, des communes et les autres acteurs sociaux. En 2005, 78% des personnes orientées vers C2DI n'ont pas de diplôme. Entre 2003 et 2006, 350 personnes sont entrées dans le dispositif, 50% ont signé un CDI ou CDD de plus de 6 mois.

Actions : mettre en relation les personnes avec des entreprises proposant des contrats de travail de droit commun (CDI ou CDD de plus de 6 mois) sur des métiers peu qualifiés (entretien, manutention, distribution...). Pour cela CD2I réalise une prospection auprès des entreprises et a constitué un réseau de partenaires, sélectionne des candidats potentiels et les présente à l'entreprise directement sur le poste de travail. CD2I est présent avant l'embauche, pendant et après. Avant qu'une personne soit mise en relation avec une entreprise, il s'écoule de 6 à 9 mois. Après l'embauche des réunions ont lieu entre l'employé, l'entreprise et CD2I, tous les 15 jours durant la période d'essai puis tous les 3 et 6 mois. Ces temps de discussion permettent également de faire évoluer les conditions de travail, que cela touche au salaire ou à la durée du contrat.

Partenaires et financement : associations d'insertion du réseau, entreprises ; Partenaires financiers : Conseil Général de Seine Saint-Denis, missions régionales et départementales de l'égalité des chances, Fonds Social Européen, Préfecture, Fondations de France et Fondation Vinci...

¹⁷ Source : www.professionbanlieue.org

¹⁸ FNARS : Fédération Nationale des associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale. Interlogement 93 regroupe une cinquantaine d'acteurs du logement en Seine-Saint-Denis.

¹⁹ D'autres méthodes existent afin de modifier les pratiques de recrutement notamment celle des habiletés mise en place par l'ANPE.

2.3 Accompagner et sécuriser les parcours professionnels

Les personnes de faible qualification sont davantage exposées au chômage et aux bas salaires avec pour certaines d'entre elles une exclusion durable du marché de l'emploi nécessitant des actions spécifiques conduisant à l'employabilité. Les acteurs locaux recourent aux dispositifs du service public de l'emploi et engagent leurs propres actions notamment dans les champs de compétences formation et action sociale. Les collectivités locales peuvent également inscrire les actifs peu qualifiés comme publics prioritaires des aides, appuyer les organismes faisant de l'insertion. Trois axes sont explorés ici : l'insertion par l'emploi peu qualifié, la formation des actifs peu qualifiés, l'amélioration des conditions et des statuts d'emploi.

• L'insertion par l'emploi peu qualifié

Les emplois peu qualifiés qui demandent peu de formation permettent l'insertion des actifs les moins qualifiés et les plus en difficulté sur le marché du travail. Il s'agit alors de rendre possible l'accès à l'emploi en travaillant sur les compétences de la personne et la mise en relation des demandeurs d'emploi avec les entreprises. Des actions plus larges sur le péri-travail sont souvent nécessaires (chapitre suivant).

Les collectivités territoriales peuvent s'investir dans différentes structures spécialisées dans l'insertion²⁰. Plusieurs types de structures conventionnées par l'Etat existent : les entreprises d'insertion, les entreprises de travail temporaire d'insertion, les associations intermédiaires et les ateliers et chantiers d'insertion par l'économie (ACI). Un agrément préalable des publics par Pôle Emploi assure que les publics recrutés sont les plus éloignés du marché du travail. Ces structures permettent un retour à l'emploi de personnes en difficulté par un accompagnement individualisé et des actions de formation en accompagnement d'une activité professionnelle. Les structures d'insertion bénéficient d'allègements ou d'exonérations de cotisations patronales. En 2006 en France, 253 000 salariés ont été embauchés ou mis à disposition dans le secteur de l'insertion, un effectif en augmentation par rapport à l'année précédente. Près d'un salarié sur deux (46,5%) a un niveau de formation inférieur au CAP-BEP dans les entreprises d'insertion, 42% dans les ACI, un effectif bien supérieur à celui des contrats aidés (21%). Le public adulte, âgé de 26 ans à 49 ans, domine largement (68% dans les ETTI, 63% dans les ACI)²¹.

En Île-de-France, une enquête réalisée par la DRTEFP en 2007 auprès des porteurs de projets d'ACI montre que ceux-ci sont généralement portés par une association locale spécialisée dans l'insertion. Ces structures accueillent les personnes les plus éloignées du marché du travail : manque de compétences et de qualification cumulé à des problèmes personnels : longue durée de chômage, et souvent problèmes psychologiques, familiaux, ou de santé. 65% avaient entre 26 et 49 ans, 20% moins de 26 ans²².

²⁰ Pour en savoir plus : l'insertion des jeunes, hors série pratique n°37, Alternatives économiques - janvier 2009 ; l'insertion au service de l'emploi, hors série pratique n°30, Alternatives économiques - septembre 2007

²¹ L'insertion par l'activité économique en 2006, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et le Ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, DARES premières informations juin 2008, n°25.1

²² Pratiques d'accompagnement et de formations dans les ateliers et chantiers d'insertion, DRTEFP, BREF Île-de-France supplément n°12 mai 2008

Les clauses d'insertion pour les marchés publics : le code des marchés publics donne la possibilité à l'acheteur public d'intégrer des clauses destinées à favoriser l'insertion des personnes éloignées de l'emploi. Ces dernières ne sont pas toutes faiblement qualifiées mais nombre d'entre elles n'ont pas le niveau ou le type de qualification leur permettant l'accès à un emploi. Les entreprises qui répondent aux marchés publics intégrant une clause d'insertion peuvent embaucher des personnes directement en CDD ou CDI en coopération avec les acteurs de l'emploi (PLIE, missions locales, ANPE), faire appel aux services d'entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI), de groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) ou encore d'associations intermédiaires pour qu'elles mettent à disposition des salariés, ou sous-traiter l'activité à une structure d'insertion par l'activité économique. De nombreuses communes, intercommunalités, Conseils Généraux mettent en oeuvre des clauses sociales de marchés publics les concernant, avec souvent des initiatives pour expliquer la démarche aux entreprises. Il y a aussi des clauses d'insertion rendues obligatoires par la loi, c'est le cas de l'ANRU qui intègre une charte locale d'insertion pour les opérations de rénovation urbaine des quartiers. Cette charte prévoit que 5 % des heures travaillées, dans le cadre de chaque convention, soient réservés aux habitants des zones urbaines sensibles en difficulté d'insertion professionnelle. Quel que soit le cadre d'utilisation, les clauses d'insertion ont permis une véritable coopération entre les acteurs de l'insertion, les collectivités locales et les entreprises.

Le parrainage

Le parrainage pour l'emploi est un dispositif phare pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes et des adultes. Il consiste à faciliter l'accès ou le maintien dans l'emploi des personnes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle, en les faisant accompagner par des personnes bénévoles, retraitées ou en activité. Le champ des personnes potentiellement concernées est large, cependant le parrainage vise aussi à lutter contre toute forme de discrimination à l'embauche en raison de l'origine ethnique ou du lieu de résidence (en particulier les personnes habitant les quartiers dits sensibles). Le parrainage intervient quand le projet professionnel de la personne a été préalablement identifié et se concentre sur l'accès à l'entreprise ou le maintien dans l'emploi. Basé initialement sur une constitution des réseaux de parrainage à partir des Missions Locales et des PAIO²³, le dispositif a été élargi et d'autres types de structures peuvent être support de réseaux de parrainage : des collectivités locales, des associations, des entreprises.

23 www.cnml.gouv.fr/documentation/IMG/pdf/guide_parrainage.pdf

Ares, Un groupe d'entreprises d'insertion en Île-de-France²⁴

Démarche et objectifs : Ares est un groupe d'entreprises d'insertion créé en 1991, implanté en Île-de-France (Paris, Seine Saint-Denis, Val de Marne) et en province (Gironde, Bordeaux, Rouen, Dijon). Sa vocation principale est de favoriser l'insertion de publics en grande difficulté (notamment personnes sans domicile, jeunes sans qualification, personnes handicapées). Le groupe propose plusieurs activités de logistiques et d'entretien, investit les procédés écologiques et compte parmi ses clients de grande entreprises publiques et privées. Le fonctionnement en groupes d'entreprises permet une souplesse dans la gestion du carnet de commande en accord avec les besoins de formation, soins ou autres services dispensés auprès des salariés.

Public cible : personnes en situation d'exclusion. Le repérage des bénéficiaires se fait par le biais des travailleurs sociaux, des missions locales. 300 personnes sont salariées du groupe dont 230 en contrat d'insertion. Le passage dans l'entreprise est d'une durée moyenne de 12 mois pour les employés en insertion.

Actions : Le parcours d'insertion se fait sur la base d'un travail rémunéré, un accompagnement social individualisé sur les aspects personnels, sociaux et professionnels de la personne (appui à la santé, aide à la recherche d'un logement, acquisition de savoir être et de savoir faire, formations courtes pré-qualifiantes et qualifiantes...). Plus de 50 % de sortie positive vers un emploi durable ou une formation. Un suivi social et professionnel est assuré par Ares 6 mois après la sortie du groupe. Les salariés occupent progressivement des tâches de plus en plus complexes au sein des activités proposées par l'entreprise : conditionnement et logistique, déménagement, sous-traitance industrielle, nettoyage écologique de véhicules, transports écologiques de marchandises en ville.

Partenaires et financement : L'autofinancement par l'activité productive est à hauteur de 80%. Partenaires institutionnels (FSE, Etat, Conseil Régional Île-de-France, Conseils Généraux du Val de Marne et de la Seine Saint-Denis, les communes de Paris, Tremblay-en-France, Boissy-Saint-Léger) et fondations (Fondation Caisse d'épargne pour la solidarité, société générale, Vinci, Véolia, RATP).

• L'amélioration des conditions et des statuts d'emploi

Les actifs peu qualifiés sont plus fréquemment employés à temps partiel ou pour des emplois de courte durée, le chômage fait plus souvent partie de leur parcours professionnel. Les collectivités territoriales, ou le SPE, les acteurs de l'insertion peuvent travailler avec les entreprises, les branches et les partenaires sociaux pour sécuriser les parcours professionnels en améliorant les statuts d'emploi et les temps de travail. Lorsqu'elles s'engagent dans une action d'accès à l'emploi, les collectivités et structures locales sont de plus en plus attentives à la qualité et à la stabilité de l'emploi proposé. Les principaux outils mobilisables sont :

- Le conditionnement des aides accordées aux entreprises selon la qualité des emplois proposés,
- La négociation sur les conditions d'emploi dans le cadre de la mise en relation entre entreprises et demandeurs d'emploi, personnes en insertion, la structure assurant le rôle d'intermédiaire pouvant assurer cette mission²⁵,
- Une attention particulière peut être portée aux types d'emplois aidés pour privilégier ceux proposant les meilleures conditions d'évolution vers un emploi pérenne,
- Le soutien à des groupement d'employeurs participe également à la création d'emplois plus stables.

²⁴ Source : www.ares-association.fr

²⁵ La méthode IOD (intervention offre-demande) – mise au point par l'association Transfert comprend également une négociation des conditions de travail ; voir encadré partie 2.2 sur l'action de C2DI.

• La formation des peu qualifiés

L'absence de qualification est un facteur aggravant de vulnérabilité sur le marché du travail. La formation est bien évidemment un moyen essentiel de combattre cette fragilité et de faire évoluer les personnes peu qualifiées sur l'échelle professionnelle. Les différentes lois de décentralisation ont confié aux Régions des compétences de plus en plus larges dans le domaine de la formation professionnelle²⁶. En plus de leurs actions pour le développement de la formation initiale (construction des lycées, apprentissage et formations sanitaires et sociales notamment), les Régions sont devenues un acteur incontournable au côté de l'Etat et mettent en place des actions de formation professionnelle notamment en direction des jeunes de 16 à 25 ans sortis du système scolaire et des demandeurs d'emploi. Le Conseil Régional a également en charge l'organisation du réseau des centres et des points d'information et de conseil sur la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE²⁷) et l'assistance aux candidats à la VAE...

Quelle que soit la structure (Pôle Emploi, missions locales, PLIE, maisons de l'emploi, collectivités territoriales...), les bénéficiaires rencontrant des difficultés sont accompagnés individuellement et en coordination avec tous les acteurs.

Pour les jeunes, les voies de la formation en alternance comme l'apprentissage permettent d'acquérir un diplôme et une première expérience tout en percevant une rémunération. Ce dispositif est particulièrement adapté pour les premiers niveaux de qualification. Sur les 75 000 apprentis franciliens, 40% prépare un diplôme de niveau V²⁸. En ce qui concerne les structures portées localement, les missions locales et les PAIO accueillent des jeunes pour établir un projet de formation et l'accomplir, accéder à l'emploi et s'y maintenir. Pour certains jeunes de moins de 30 ans peu ou pas qualifiés (niveau VI, V bis et V sans l'obtention du diplôme) exposés aux situations d'illettrisme et aux difficultés de lecture²⁹, le parcours de formation débutera par l'acquisition de savoirs de base.

En direction des adultes peu qualifiés, la VAE est une voie prometteuse de reconnaissance et d'acquisition de qualifications. Afin de la rendre accessible aux personnes les moins diplômées, un accompagnement et un suivi spécifiques sont à mettre en place.

Les Conseils Généraux sont également investis dans de nombreuses actions de formation en direction des publics en difficultés d'insertion (actions de pré-qualification, bourses...), actions qu'ils montent seuls ou conjointement avec les dispositifs régionaux. Les formations sur l'apprentissage de la langue française et la lecture comptent parmi la base de ces actions et permettent notamment une meilleure insertion des travailleurs étrangers.

Les actions de formation sont parfois en lien avec l'accès à un emploi défini, comme les actions bénéficiant du soutien du Conseil Régional via le dispositif passerelles pour l'emploi (acquisition d'une formation professionnelle en lien avec des postes disponibles au sein des entreprises participantes).

26 La loi du 13 août 2004 " relative aux libertés et responsabilités locales " donne ainsi notamment pleine compétence à la Région pour définir et mettre en oeuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle.

27 *La VAE : validation des acquis de l'expérience* - En Île-de-France un pôle régional d'information conseil en VAE existe, centre de ressources régional et dix antennes d'information conseil chargées d'accueillir le public.

28 Source : Panorama 2009 de l'apprentissage en Île-de-France, Région Île-de-France, Unité Développement 2009

29 Lionel Bonneville DARES « l'accompagnement des jeunes peu ou pas qualifiés par les missions locales » les travaux de l'observatoire 2007-2008 pp 113-131

Les écoles de la deuxième chance³⁰

Démarche et objectifs : Les écoles de la deuxième chance, organisations portées localement, s'inscrivent dans un échelon territorial déterminé. Ces écoles permettent de donner une seconde chance aux jeunes sortis du système scolaire sans qualification.

14 écoles existent en Île-de-France dans chacun des départements à l'exception des Hauts-de-Seine : une dans le Val d'Oise (Argenteuil ouverte en 2009), 4 en Seine Saint-Denis (la Courneuve, Plaine Commune, Rosny sous Bois, Sevran ouvertes dans les années 2002 à 2006), 2 en Essonne (Evry, ouverte en 2004, Villebon-sur-Yvette en 2009), 2 à Paris (dans le 20^{ème} ouverte en 2007, projet dans le 18^{ème}), 3 dans les Yvelines (Trappes ouverte en 2007, Le Mantois et les Mureaux mi 2009), 2 en Seine et Marne (Montereau, ouverte en 2007, projet à Melun).

Public cible : jeunes de 18 à 25 ans sortis du système scolaire sans diplôme et qualification. 93% des stagiaires n'ont pas validé un niveau V (niveau CAP) avec une moyenne d'âge de 20,5 ans³¹.

Actions : L'originalité du dispositif est que chaque jeune est accompagné individuellement, sans notion de durée (de 6 mois à plus de deux ans selon les individus). Beaucoup d'élèves ont de grandes difficultés sociales et nécessitent une approche globale en lien avec les structures sociales (santé, logement).

Partenaires et financement : partenariat opérationnel avec des entreprises, chambres consulaires et des organisations professionnelles. Plusieurs partenaires participent à leur financement : les acteurs précédemment cités ainsi que le Conseil Régional, le Fonds Social Européen, les Conseils Généraux et les Communautés d'Agglomérations et communes.

³⁰ www.fondatione2c.org

³¹ Plus récemment des expériences sont apparues pour étendre le dispositif aux adultes (par exemple en Champagne-Ardennes).

2.4 Aider la personne dans le péri travail : mobilité, logement, vie quotidienne

Étalement urbain, fractionnement des temps de travail, succession de contrats courts ont complexifié les parcours professionnels et urbains des salariés. Pour les personnes les moins qualifiées, les difficultés se cumulent souvent et peuvent entraver le retour ou le maintien dans l'emploi : faiblesse des revenus, difficultés à se loger, à faire garder ses enfants, à être mobile.

Associations et entreprises du monde de l'insertion, acteurs locaux et entreprises mettent en place des initiatives pour permettre une meilleure mobilité des salariés, augmenter leurs compétences en agissant sur la mobilité, les loisirs, la santé, faciliter l'accès à un logement et la garde d'enfants. Les collectivités ont souvent un rôle d'intermédiaire entre les individus, les acteurs sociaux, les acteurs de l'entreprise.

Les dispositifs existants et les premières expériences relevées peuvent être classés en trois entrées :

- L'aide à la personne dans les domaines sanitaires ou culturels
- La mobilité,
- Le logement et la garde d'enfants.

Les personnes d'origine étrangère, nombreuses à être peu qualifiées cumulent des difficultés spécifiques et se heurtent aux discriminations ethniques. La lutte contre les discriminations et la prise en compte des difficultés particulières des étrangers sont des éléments des dispositifs locaux.

Très souvent, une même expérience relève de deux entrées. Les politiques sociales et de l'emploi accordent une place grandissante à l'individu, les actions se positionnent sur plusieurs champs, dans une approche globale de la personne et de ses difficultés, pour de meilleurs résultats. Les collectivités locales prennent de plus en plus en considération les freins liés à la vie quotidienne et au manque de moyens financiers pouvant compromettre le suivi d'une formation ou l'occupation d'un emploi. Certaines collectivités se proposent par exemple de prendre en charge les frais liés au suivi d'une formation qui outre les aides à la mobilité développées ci-dessous comprennent le coût de la restauration, habillement, équipement, garde d'enfants... En Île-de-France, le parcours d'accompagnement vers l'emploi mis en place par le Conseil Régional vise à lever les freins périphériques à l'embauche (logement, santé, garde d'enfant) pour les publics les plus éloignés de l'emploi.

• La personne : Psychologie, santé

Pour certaines personnes, l'absence d'emploi et de ressources n'est pas la difficulté la plus urgente : santé, mais aussi manque de confiance, pertes de repères, décalage culturel doivent être réglés pour permettre d'envisager une insertion professionnelle durable. De plus en plus d'actions autour de la construction individuelle complètent les dispositifs habituels. Les missions locales par exemple qui interviennent auprès des jeunes ont une approche globale de la personne.

Les Conseils généraux fournissant des aides financières à des publics très éloignés de l'emploi, ont également mis en place, avec leurs partenaires locaux, toute une gamme d'actions d'accompagnement permettant aux personnes d'avoir accès à d'autres droits fondamentaux : santé, accès à la culture, aux loisirs... Des subventions existent pour développer des actions autour des pratiques artistiques et sportives.

• La mobilité

Les personnes peu qualifiées rencontrent souvent des difficultés à se déplacer qui limitent leurs perspectives d'emploi³². Selon leurs profils, elles se heurtent :

- à des problèmes financiers, la faiblesse des revenus ne leur permettant pas de financer l'achat d'une voiture, l'obtention du permis de conduire, le paiement d'un titre de transport ;
- à des difficultés personnelles, se déplacer demandant un minimum de compétences : savoir lire, savoir utiliser les transports en commun, savoir conduire, faire du vélo, de la mobylette, ne pas avoir peur de sortir de chez soi.

Les difficultés se cumulent lorsque l'emploi est en horaires décalés, avec des plannings modifiés régulièrement – pratique courante pour les emplois du commerce, du nettoyage et de la sécurité- et que le lieu de travail est excentré et non desservi par les transports en commun – comme par exemple les centres commerciaux ou zones d'activités périphériques.

Les collectivités territoriales participent au financement des transports en commun et à ce titre, peuvent mettre en place des actions pour faciliter l'obtention d'un titre de transports pour certaines catégories : demandeurs d'emploi, bénéficiaires des minima sociaux, jeunes, ... conditions remplies par certaines catégories d'actifs peu qualifiés. En Île-de-France les transports en commun sont gratuits pour les bénéficiaires d'aides sociales. Des chèques mobilité sont également prévus pour les jeunes suivis par les missions locales franciliennes et financent une grande partie du titre de transport. Des transports en commun à la carte peuvent également être mis en place dans des conditions spécifiques : horaires décalés, desserte de zones d'activités... La mise à disposition de véhicules à des tarifs préférentiels est également une des solutions proposées par certaines associations ou collectivités (prêt de voitures, de deux roues, taxi « social »...). Les entreprises agissent également pour améliorer la mobilité de leurs salariés et peuvent mettre en œuvre une réflexion globale sur la rationalisation des déplacements de leurs salariés et favoriser l'utilisation de modes plus respectueux de l'environnement via des Plan de Déplacements Entreprise.

Des actions sont mises en place pour l'accès au permis de conduire : subvention à la personne ou à des auto-école sociales travaillant avec des méthodes appropriées à un public mis en difficulté par les méthodes classiques. Des ateliers pour apprendre à se déplacer, à utiliser les transports en commun sont proposés par les entreprises de transports.

Mobilité solidaire : Plate-forme de service mobilité dans l'Essonne³³

Démarche et objectifs : Ouverte en octobre 2008 à Etampes, la plate-forme Mobilité Solidaire propose en un même lieu l'accès à plusieurs services à la mobilité. Les services sont accessibles pour toutes les démarches liées à l'insertion professionnelle ou l'accès à l'emploi. Le regroupement de ces services permet aux personnes de construire un véritable parcours de mobilité adapté à leur situation. Le dispositif couvre 132 communes du Sud de l'Essonne.

Public visé : l'espace d'information est accessible à tous. Les services sont accessibles aux demandeurs d'emploi, bénéficiaires de minima sociaux, jeunes en contrats CIVIS (personnes orientées par les missions locales, centres communaux d'action sociale, Pôle Emploi, maisons des solidarités...). Depuis l'ouverture 156 personnes ont bénéficié de ce service, 56 % viennent d'Etampes.

Actions : Plusieurs aides sont proposées à la personne selon sa situation : location de voitures et de deux-roues à faible coût, transport à la demande, formations mobilités pour apprendre à se repérer, lire une carte, se déplacer dans les transports en commun, permis de conduire à des tarifs préférentiels.

Partenaires et financement : Association Papa Charlie pour la location de voiture, association Horizons pour les formations mobilités, association Deux Roues pour l'Emploi pour la location de deux roues ; Partenaires financiers : Conseil Général de l'Essonne, Conseil Régional d'Île-de-France, Direction Départementale du Travail de l'Emploi et de la Formation, Communes d'Etampes, BPI, Fondation Aéroport de Paris, Fonds Social Européen

³² Voir aussi : Domicile-Travail. Les salariés à bout de souffle, Eric Le Breton, les carnets de l'Info 2008

³³ Source : www.mobilitesolidaire.fr

• Le logement et la garde d'enfants

Les emplois peu qualifiés sont les moins bien payés et aux faibles salaires s'ajoutent dans certains cas des temps de travail en horaires décalés et un trajet domicile –travail consommateur de temps et d'énergie. Pour les personnes qui vivent seules et qui ont des enfants, en particulier, la vie quotidienne peut être un casse tête. Les réseaux d'entraide personnels sont mobilisables mais pas toujours suffisants. Les actions mises en place dans les entreprises en témoignent : financement de logement à proximité des lieux de travail, réservation de logements à leurs salariés pour améliorer les recrutements et fidéliser le personnel. Les entreprises de travail temporaire, via le Fonds d'action sociale des travailleurs temporaires (FASTT) aident leurs salariés dans leur vie quotidienne : mobilité, logement et garde d'enfants. Par exemple, un service permet aux intérimaires ayant un problème ponctuel de garde d'enfants en étant en mission de faire appel à un service de garde à domicile au tarif de 1 euro de l'heure. Certaines collectivités territoriales agissent en privilégiant l'accès de certaines catégories d'actifs dans le logement social : exemple des assistantes maternelles dans des quartiers où les besoins de garde sont importants.

Elles peuvent aussi inciter les équipements d'accueil de la petite enfance à élargir leurs horaires ou ouvrir des crèches particulières pour certains actifs. Plusieurs villes ont mis en place un bureau des temps intégrant les contraintes des personnes occupant des emplois peu qualifiés.

Baby Loup : Une crèche adaptée aux horaires décalés et offrant un parcours professionnel³⁴

Démarche et objectifs : Créée en 1992 par les femmes de la cité la Noé à Chanteloup-les-Vignes, Baby Loup est une crèche associative de quartier qui accueille les enfants de 0 à 4 ans tous les jours 24 heures sur 24. Baby Loup offre à la fois un mode de garde alternatif pour des femmes travaillant en horaires décalés, des préformations aux métiers de la petite enfance auprès de femmes sans emploi freinées par un faible niveau de qualification. Baby-Loup répond aux deux raisons principales qui empêchent l'insertion économique des femmes des quartiers populaires : la garde d'enfants et le manque de qualification.

Public cible : Pour la garde d'enfants : femmes en situation d'insertion sociale ou professionnelle ; Pour la formation aux métiers de la petite enfance : femmes sans emploi. En 2006, 160 enfants accueillis au sein de la crèche pour 130 familles. Depuis l'ouverture de la crèche, 13 femmes ont suivi une formation et ont toutes obtenu un diplôme.

Actions : Le service proposé est très souple : accueil de quelques heures à quelques jours, adaptation aux changements d'horaires et aux situations d'urgence, services de garde la nuit, le week-end et en horaires décalés (très tôt le matin ou très tard le soir). Baby Loup organise également des sorties culturelles pour les enfants le week-end.

Pour les actions de préformation aux métiers de la petite enfance, les femmes peuvent travailler au sein de la crèche en même temps qu'elles préparent les concours d'admission des organismes de formation ; l'association assure aussi des actions de remise à niveau des savoirs de base. Par la suite, la crèche est le cadre de la réalisation de leurs parcours de formation en alternance. Les femmes ayant obtenu leur diplôme peuvent être embauchées par la crèche.

Partenaires et financement : Partenaires locaux : PMI, services sociaux des communes, écoles maternelles, CCAS, Centre médico-psychologique, Centre d'Action Médico-Sociale Précoce, Centre de Planification Familiale
Partenaires financiers : FSE, État, Conseil Régional d'Île-de-France, Conseil Général des Yvelines, Ville de Chanteloup-les-Vignes, CAF des Yvelines, Préfecture des Yvelines, Fondation ELLE, Fondation Vinci

³⁴ Source : Centre de Ressources Politique de la Ville en Essonne

Opération Igloo à Chelles : Logements et accès à l'emploi pour des personnes en situation d'exclusion³⁵

La démarche Igloo, Insertion Globale par le lOgement et l'empLOi : Igloo est une initiative européenne mise en place en 1992. L'association Igloo-France regroupe l'Union Sociale pour l'Habitat, la Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale, la Fédération Nationale des PACT, la Mutualité Sociale Agricole et cinq confédérations syndicales (la CFDT, la CFTC, FO, la CGT et la CFE-CGC). La démarche Igloo propose une réponse globale traitant des problèmes de logement, d'emploi, de santé et de formation. Les personnes et familles en difficulté participent à la réalisation de leur propre logement. La production de logement est ainsi au service du projet de l'insertion professionnelle de l'habitant (accès à l'emploi, formation...). L'insertion professionnelle peut se faire au sein des entreprises de bâtiment réalisant les travaux (avec l'utilisation possible des clauses d'insertion), l'embauche pendant la durée de l'opération par une entreprise d'insertion, par la commune ou par l'accès à l'emploi des futurs habitants dans un secteur éventuellement différent du BTP.

Public cible : Les bénéficiaires de la démarche Igloo sont toutes des personnes cumulant des difficultés financières, de qualification professionnelle et d'insertion sociale. En une dizaine d'années (milieu des années 1990 – 2008) sur l'ensemble de la France, 335 logements ont été réalisés, 187 logements sont en cours, 400 personnes ont bénéficié d'un accompagnement pour un retour à l'emploi.

Actions : Réalisation de sept maisons dans le quartier de Schweitzer-Laennec par l'OPAC de Chelles 2006-2008. Projet d'auto-construction de logements neufs en locatifs pour 7 familles. L'ensemble des partenaires locaux participent à la sélection des familles. La majorité touche le RMI et les chefs de famille recherchent un emploi. L'accompagnement des participants est intervenu en amont de la construction et également quelques mois après le relogement. Une charte d'insertion par l'économie a été intégrée aux travaux, les divers chantiers en cours de l'OPAC ont assuré une activité continue des candidats. Trois personnes sont aujourd'hui embauchées en CDI dans des entreprises du bâtiment, deux sont en contrat dans une association d'insertion et un chef de famille est en formation de métreur.

Structures porteuses : CCAS de Chelles et OPAC de Chelles

Partenaires et financement : Accompagnement social (démarches administratives, orientations pour un accès aux soins, aide à la gestion budgétaire, équilibre des relations intra-familiales) : Association Phare ; Insertion professionnelle (travail en réseau de plusieurs organisations pour accompagner chaque personne à concrétiser son projet professionnel) : Association EIREL (Entreprise d'Insertion, de Rénovation et d'Entretien des Logements), Association d'Accompagnement Vers l'Emploi, Mission locale, Unité d'Action Sociale du département ; Les services de la ville de Chelles

Financeurs : Etat, Region Île-de-France, Communauté de commune Marne et Chantierine, Conseil Général, CIL 77, CDC

³⁵ Source : www.igloo-habitat.org

Focus sur les actions locales en direction des peu qualifiés en Amérique du Nord³⁶

Un séjour professionnel de 3 mois aux Etats-Unis, en partenariat avec l'Institut des Etudes Politiques de l'université Johns Hopkins à Baltimore, a permis d'analyser les actions mises en œuvre pour les personnes peu qualifiées dans un autre contexte politique et socio-économique. Les types de difficultés rencontrées par les personnes peu qualifiées pour s'insérer sur le marché du travail sont d'intensité différente mais présentent des similitudes avec la situation française. Les expérimentations et principes d'action privilégiés par certains acteurs locaux américains sont riches d'enseignement.

Quelques éléments de contexte

Avant le début de la crise économique fin 2007, la situation américaine en matière d'emploi se caractérisait par un taux de chômage bas et par une forte présence d'emplois de faible qualité ne permettant aux travailleurs d'atteindre l'autosuffisance économique (*self-sufficiency*). Aux Etats-Unis, la qualité de l'emploi renvoie à sa stabilité mais surtout au niveau de salaire³⁷ et d'accès aux prestations fournies par les entreprises dans le domaine de la santé, des pensions de retraite, des congés payés, de prise en charge de l'éducation des enfants... Du fait d'un cadre législatif peu contraignant, les normes d'emploi et salariales sont extrêmement souples : de nombreuses entreprises proposent un salaire très bas et n'offrent pas de prestations sociales ou de retraites. Dans ce contexte, les moins qualifiés ont les conditions de travail les moins favorables, des possibilités d'évolution faibles et sont pour une grande partie durablement des travailleurs pauvres.

Une autre caractéristique du territoire américain, aggravant les difficultés rencontrées par les travailleurs peu qualifiés, est la très forte dissociation entre les lieux de résidence des populations pauvres et la localisation des emplois au sein des grandes métropoles (*spatial mismatch*). De plus, la distance entre la localisation des emplois en périphérie des agglomérations et celle des quartiers déshérités dans les villes centres n'a cessé de s'accroître. La voiture est souvent une nécessité car ces quartiers peuvent ne pas être reliés par les transports en commun ou avec des fréquences et plages horaires ne permettant pas de les utiliser pour se rendre sur un lieu de travail.

Du côté de l'action publique, celle-ci est faiblement dotée au regard du système français. De plus, les financements ont énormément décliné au cours des dernières décennies³⁸. Dans ce domaine et contrairement à d'autres champs de l'action publique, l'Etat Fédéral fournit un cadre d'action et une grande partie des fonds publics en matière d'intégration professionnelle (*workforce development*). Les actions pour l'emploi et la formation sont largement décentralisées, le financement allant du gouvernement fédéral, transitant par les Etats fédérés (qui peuvent fixer de nouveaux critères d'attribution) pour être transmis aux municipalités ou comtés. Chaque Etat ou municipalité a la possibilité d'aller au delà du cadre minimal fixé par le niveau fédéral.

³⁶ Source : Local innovations in skill-building and employment for low-skilled workers in United States, IAU île-de-France, Thevenot Laure, rapport à paraître

³⁷ Le salaire fédéral minimum se situe actuellement à 6.55 dollars

³⁸ Les dépenses fédérales pour l'emploi et la formation s'élevaient à 8.5 milliards de dollars en 2004 contre 22 milliards en 1980.

Autrement dit, la mise en œuvre des programmes publics s'effectue au niveau local dans un cadre fixé par les législations fédérales et celles des Etats. L'échelon local est estimé comme le niveau le plus pertinent pour élaborer une action collective adaptée. De ce fait, les actions pour l'emploi ou en direction des personnes peu qualifiées sont fortement variables d'un territoire à l'autre selon la présence d'acteurs publics ou privés investis dans ces domaines et la qualité du partenariat qu'ils auront réussi à construire. Les localités les plus investies peuvent être considérées comme des laboratoires d'initiatives dans le domaine de l'emploi mais elles ne peuvent être considérées comme représentatives du système américain.

Les Etats Unis sont connus pour le pluralisme d'acteurs intervenant dans le domaine des politiques publiques. Le désengagement de la puissance publique a notamment laissé une large place à l'action des fondations et au développement d'organisations communautaires (*community based organizations*) nées d'initiatives collectives émanant de la société civile. Ces acteurs interviennent dans les domaines économique, urbain, social et civique. Outre l'élaboration et la mise en œuvre de programmes, ils ont souvent comme mission de défendre les intérêts des plus démunis, des travailleurs peu rémunérés et agissent pour une meilleure prise en compte de leurs besoins dans les politiques publiques (*advocacy*). Ainsi, au Canada et aux Etats-Unis, les organismes communautaires sont membres des instances de concertation et de régulation et participent aux discussions sur les besoins en compétences et qualifications au même titre que les agences gouvernementales, les syndicats patronaux et de salariés et les organisations éducatives. Ces organismes communautaires ont pour mission de faire entendre la voix des personnes éloignées du marché du travail.

Quant aux fondations, elles peuvent être privées, d'entreprises ou communautaires. Elles participent au financement de nombreux programmes collectifs et l'argent transite souvent par elles avant d'atteindre les organisations communautaires. Les fondations sont également très impliquées dans la conception et l'évaluation des programmes. Elles élaborent parfois leur propre cahier des charges pour lancer des programmes innovants et quand ceux-ci ont été jugés fructueux, elles essayent de les faire essaimer sur l'ensemble du territoire américain.

Quelques principes d'action et exemples de programmes mis en œuvre localement

De nombreux programmes tentent d'agir sur l'ensemble des besoins et difficultés des personnes peu qualifiées ce qui implique l'intervention coordonnée de plusieurs acteurs du monde économique, de l'emploi et de la formation. Les programmes les plus prometteurs sont des programmes globaux, partenariaux et visant souvent une branche d'activité ou un groupe de professions.

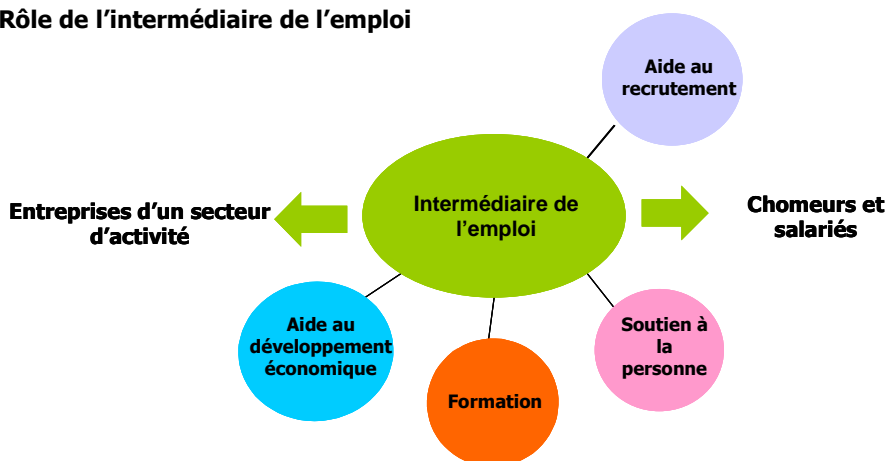
Pour les territoires engagés sur la question de l'accès à l'emploi, la construction d'actions collectives est une nécessité pour :

- atteindre une certaine échelle et pallier la faiblesse des financements publics
- répondre à la diversité des besoins des personnes peu qualifiées
- coordonner l'action de chacun d'autant plus que de nombreux acteurs privés interviennent dans la délivrance des services publics et que l'intervention publique est également fragmentée au sein de nombreuses agences.

1. La collaboration de multiples acteurs et le rôle pivot d'une organisation intermédiaire

Aucune structure n'offrant à elle seule l'ensemble de la gamme de services répondant aux besoins des personnes faiblement qualifiées, l'objectif est de créer une démarche intégrée. Dans la majorité des cas, une organisation supervise le programme, joue le rôle de chef de file et assure la connexion avec les employeurs. Cette organisation permet l'élaboration d'une action cohérente et d'avoir à la fois de multiples points d'entrée dans les dispositifs d'emploi et de formation. Ce rôle d'intermédiaire de l'emploi (*Workforce Intermediary*) peut être pris par des acteurs très divers : chambres de commerce, entreprises d'insertion, établissements d'enseignement (*Community Colleges*), organisations communautaires, municipalités... Le choix de tel ou tel acteur pour remplir cette fonction varie selon le contexte local, le positionnement de chacun et fait l'objet d'un consensus parmi tous les partenaires. De nombreux programmes innovants sont mis en place par ces structures dans le cadre de partenariats larges entre acteurs publics et privés. Les Workforces Intermediaries sont généralement structurés à une échelle métropolitaine ou régionale et ont un ancrage dans les quartiers pauvres.

Rôle de l'intermédiaire de l'emploi



2. Des programmes globaux agissant sur l'ensemble des leviers permettant l'accès à un meilleur emploi

Les freins à l'emploi pour les personnes peu qualifiées peuvent être de différents ordres mais le manque de qualification est souvent concomitant au manque de moyens financiers et peut être combiné à d'autres difficultés d'ordre de santé, judiciaire... Certains programmes traitent plus l'accès à la formation, d'autres s'orientent sur une offre de services pour aider la personne à surmonter ses difficultés sociales ou de santé. Mais la majorité des programmes innovants se donne comme objectif de traiter simultanément plusieurs barrières entravant l'accès ou le maintien dans l'emploi. Les programmes allient ainsi l'accès à une formation³⁹ et toute une gamme de services mobilisée selon les besoins de la personne : garde d'enfants, aide à la mobilité, aides financières ou accompagnement pour accéder à ces aides, suivi par un conseiller professionnel, propositions de traitements pour des problèmes de santé ou de drogue... La plupart du temps, ces services de soutien sont fournis par les organismes communautaires. Vu que l'ensemble des partenaires est présent de la conception du

³⁹ Ces formations vont de l'accès aux compétences de base, comme la maîtrise de la langue anglaise à des formations et qualifications techniques, l'acquisition d'un diplôme (l'équivalent du baccalauréat ou des formations de plus haut niveau une fois cet équivalent obtenu).

programme à sa mise en œuvre et son évaluation, l'adaptation des programmes aux besoins spécifiques des peu qualifiés est discutée et prise en compte par chacun des partenaires. Ainsi, les organismes de formation (qui sont souvent les *community colleges*) peuvent réduire les critères à l'entrée de certaines formations permettant leur accès à des personnes moins qualifiées et adapter leur cursus : division en plusieurs unités, création de cours intermédiaires (*bridge programs*), mise en place de cours du soir pour les rendre accessibles aux travailleurs peu qualifiés, aides financières... Du côté des employeurs, ils sont sollicités pour la conception du programme de formation et ont dans certains programmes accepté la mise en place de formation sur le lieu de travail ou permettent aux salariés de partir se former durant leurs heures de travail.

3. L'emploi, sa qualité et la constitution d'un parcours professionnel

Aux Etats-Unis, au regard des conditions de travail, l'emploi n'est pas un objectif suffisant en soi. La majorité des programmes utilisant des fonds publics et philanthropiques visent donc l'accès à un emploi de qualité c'est à dire proposant un salaire décent et l'accès à des prestations sociales, de santé... D'autre part, tous les programmes sont très orientés vers le marché c'est à dire qu'il y a peu de programmes sans que l'accès à l'emploi soit assuré à la fin. Ce principe est intéressant car il oblige à une démarche au plus près des entreprises et assure que la personne n'investit pas dans une formation pour un résultat incertain. Mais il limite d'autant les possibilités de formation, le développement du niveau de qualification des actifs et peut aussi conduire à former des personnes pour répondre aux besoins des entreprises à court terme, sans assurer donc une intégration durable sur le marché du travail. Certains programmes tiennent compte de ces limites, investissent uniquement dans des formations permettant l'acquisition de compétences transférables et évitent de répondre à la demande d'un unique employeur. A noter que ce travail main dans la main avec les entreprises est une nécessité du fait qu'il n'y a aucune obligation légale de formation aux Etats-Unis.

De nombreux programmes d'emploi et de formation sont des démarches sectorielles. L'objectif étant l'autosuffisance économique, les gestionnaires de programmes identifient des entreprises et secteurs d'activité qui :

- ont des besoins de main d'œuvre souvent liés à un turnover, un manque de qualification ou des difficultés de recrutement,
- emploient de nombreux travailleurs peu rémunérés et peu qualifiés,
- offrent ou sont prêts à discuter sur l'amélioration des conditions de travail et la constitution de parcours professionnels pour les travailleurs moins qualifiés.

Outre les entreprises ayant des pratiques de ressources humaines exemplaires et pouvant se situer dans tous les secteurs d'activité, les secteurs d'activité les plus courants sont la santé, la construction et l'industrie. Néanmoins aucun secteur n'est exclu, l'idée étant que si l'employeur revoit ses pratiques de ressources humaines et que le programme prévoit un accompagnement de la personne sur le long terme, celle-ci pourra par exemple obtenir une première expérience professionnelle dans le commerce de détail et progresser grâce aux compétences transversales qu'elle aura acquises en situation d'emploi et à des compléments de formation. Dans tous les cas, les acteurs préconisent un investissement à long terme au côté des personnes peu qualifiées leur permettant de progresser sur l'échelle professionnelle.

Dans le cadre de ces programmes, les entreprises s'engagent donc sur le paiement d'un meilleur salaire après une formation et réfléchissent aux possibilités de promotion, de prise de responsabilité progressive ou sur l'élargissement du contenu des emplois existants... Lorsque la formation concerne des salariés en poste, les entreprises peuvent également s'engager à embaucher des personnes au chômage sur les postes libérés par les salariés nouvellement formés.

L'ensemble de ces initiatives sont prometteuses mais leur impact reste faible du fait qu'elles servent un nombre relativement limité de personnes. Surtout, elles ne peuvent pallier le manque de cadre et d'incitations publiques à améliorer l'emploi et son accès pour les moins qualifiés.

Outre l'action auprès des entreprises dans le cadre de programmes d'emploi et de formation, d'autres modes d'actions plus globaux consistent à demander des contreparties aux entreprises sur les salaires et conditions de travail lors de l'attribution des marchés ou d'aides publics. Au milieu des années 2000, 89 juridictions (43 Etats, 41 villes et 5 Comtés) avaient attaché une obligation de qualité de l'emploi à l'attribution d'aides économiques. La majorité des critères sur la qualité de l'emploi consistent à la création d'emploi à temps plein, un salaire minimum versé aux travailleurs plus élevé qu'au niveau fédéral, l'accès à des prestations sociales et de santé... La mesure la plus courante est la création d'un salaire de subsistance plus élevé que le salaire minimum fédéral. La première ordonnance pour un salaire de subsistance a été adoptée à Baltimore en 1994 (il est aujourd'hui de 9.30 dollars). La portée des ordonnances est variable, parfois l'accès à des prestations sociales ou de santé est également incluse. La plupart concerne les prestataires répondant à un contrat avec les organismes publics, les agents municipaux et certaines ordonnances de salaire de subsistance concernent également les entreprises bénéficiant d'une assistance économique publique (réduction d'impôts, aides financières...). Aujourd'hui plus de 140 ordonnances locales existent (au niveau des Etats, Comtés ou municipalités) mais la plupart du temps le salaire minimum, même s'il est bien plus élevé qu'au niveau fédéral⁴⁰, ne permet toujours pas de sortir de la pauvreté. Bien qu'elle conduise à de meilleurs salaires, la portée de ces ordonnances reste souvent limitée. Elles sont néanmoins l'occasion d'aborder la question de l'équité économique. Dans la majorité des cas, des réseaux communautaires, des fondations ont conduit des campagnes pour la mise en œuvre d'un salaire minimum plus élevé et certains agissent également pour la modification du niveau de seuil de pauvreté pris en compte par les acteurs publics pour attribuer leurs aides, l'objectif étant la définition de véritables niveaux de revenu permettant l'autosuffisance⁴¹.

4. Renforcer les liens entre le développement économique et l'emploi

L'une des clés de réussite identifiée par les professionnels de l'emploi et de la formation est de développer une approche intégrée servant à la fois à développer la compétitivité d'un territoire, le soutien aux entreprises et l'intégration des personnes rencontrant des difficultés à trouver ou à se maintenir dans l'emploi. Dans cette approche, les actions d'intégration professionnelle des personnes en difficultés sont vues comme un des outils de développement économique et de promotion des territoires. Par exemple, afin de mieux assembler les objectifs de développement économique et d'intégration professionnelle, plusieurs municipalités ont réorganisé leur structure en interne en fusionnant leurs services d'emploi et de développement économique. Ainsi la municipalité de New-York a intégré son département de l'emploi au sein du département des services aux petites entreprises. Ce département ne sert pas uniquement les TPE-PME mais se concentre sur ces dernières pour les aider à recruter, celles-ci étant une large source d'emplois et ayant peu de moyens pour embaucher. L'objectif de départ en fusionnant ces services était d'être plus réactif aux besoins des entreprises. Autre exemple à Boston où le service des emplois et de la communauté (*Jobs and Community Services*) est intégré à l'agence de l'aménagement et du développement économique

⁴⁰ Les salaires de subsistance adoptés varient de 8\$ à plus de 12\$ de l'heure pour un salaire minimum fédéral de 6.55\$ de l'heure.

⁴¹ Plusieurs réseaux agissent pour la modification du mode de calcul des seuils de pauvreté notamment pour que ceux-ci soient ajustés aux coûts de la vie et varient d'un territoire à l'autre. L'un d'eux est le Wider Opportunities for Women qui mesure des niveaux de revenu d'autosuffisance (Self Sufficiency Standards). Ces niveaux de revenus varient selon la taille de la famille, le coût du logement, de la garde d'enfants, des transports, de la nourriture et des taxes ; ces différentes dépenses étant calculées pour chaque territoire.

(*Boston Redevelopment Authority / Economic Development and Industrial Corporation*). L'objectif de départ était ici d'améliorer l'intégration d'actions sur l'emploi et la formation lors de nouveaux développements urbains et chantiers de revitalisation.

Description des deux systèmes

	Intégration professionnelle	Développement économique
Origine	Préparer les personnes pour l'emploi grâce à des actions de formation et de qualification, aider les personnes les plus démunies sur le marché du travail	Attirer, maintenir et permettre l'expansion des entreprises et des secteurs d'activité
Financement	Etat fédéral	Etats fédérés
Culture	Capital humain	Entreprise
Objectifs	Accès et équité	Croissance économique
Mesure des résultats	Hautement réglementé Indicateur principal : placement dans l'emploi	Manque de réglementation Indicateur principal : création d'emplois

Source : Seedco, *A Tale of Two System, linking Economic Development and Workforce Development*

Pour permettre ce meilleur lien entre développement économique et emploi, l'un des éléments des programmes d'emploi et de formation est de s'adresser tout autant aux entreprises qu'aux personnes en difficulté sur le marché du travail. La majorité des intermédiaires de l'emploi rencontrés partent sur la base qu'ils ont deux clients (*dual customer approach*): les employeurs et les personnes peu qualifiées et ont réussi à construire une légitimité d'action auprès des deux publics.

5. Une évaluation intégrée au sein des programmes

Les actions partenariales comprennent toutes un système d'évaluation. L'évaluation est envisagée très en amont avant la mise en œuvre des actions et durent généralement plusieurs années afin de mesurer les résultats sur le moyen terme. Elle est réalisée par des firmes d'évaluation privée ou des laboratoires de recherche. Les méthodes d'évaluation les plus couramment utilisées sont la comparaison de la situation de la personne avant et après le suivi du programme ou la comparaison d'un groupe de personnes bénéficiant du programme avec d'autres groupes de contrôle constitués de personnes présentant les mêmes caractéristiques mais ne bénéficiant d'aucun service ou de services différents. La majorité des évaluations conclut que les stratégies les plus efficaces pour l'accès et le maintien dans l'emploi des peu qualifiés sont des programmes alliant une véritable formation et des services d'accompagnement. Comme les programmes regroupent toute une gamme de services, il reste difficile d'identifier l'action ayant eu le plus fort impact. D'autre part, les personnes faisant partie des groupes de contrôle peuvent durant l'évaluation entamer des démarches ce qui faussera la comparaison. Les indicateurs mesurés sont a minima le taux d'emploi et le niveau de salaire avant et à la sortie du programme mais aussi 1, 2 ou 5 ans après.

CyberCap : l'insertion de jeunes en décrochage grâce au multimédia à Montréal⁴²

Organisation et objectifs : Cybercap, créé en 2000 est un organisme à but non lucratif qui aide les jeunes à améliorer leur situation au niveau social, professionnel et personnel en utilisant les nouvelles technologies. Cybercap est localisé dans la cité multimédia de Montréal, au sein des mêmes locaux qu'une pépinière d'entreprises. Ceci lui permet de développer des collaborations avec les entreprises du secteur. L'action de Cybercap vise la remobilisation des jeunes et les accompagne que ce soit pour trouver un emploi ou reprendre des études. Outre le programme TransiTION détaillé ci-dessous Cybercap intervient également en milieu scolaire et communautaire en prévention du décrochage scolaire.

Public cible : jeunes de 18 à 25 ans de l'Île de Montréal n'ayant pas complété leurs études secondaires, sans emploi. Le taux d'intégration à la fin de TransiTION est de 70% (45% accèdent à l'emploi et 25% reprennent une formation). Chaque année, quatre groupes de 16 jeunes ont accès au dispositif.

Actions : Les médias sont le vecteur utilisé pour mobiliser les jeunes sur un projet d'insertion. Cybercap accueille les jeunes pour un stage de 6 mois. Le parcours TransiTION se divise en deux phases : une période d'apprentissage des logiciels de l'industrie du multimédia en réalisant des animations et sites web. La deuxième phase consiste à la mise en œuvre d'un projet multimédia destinés à des entreprises ou institutions gouvernementales clientes de Cybercap et met les jeunes dans un contexte semblable à celui de l'entreprise. Les jeunes participent à l'ensemble des étapes d'élaboration : dépôt de dossier, rencontres avec le client, échéancier et processus de validation... Un suivi individualisé et personnel de chaque jeune est mis en place tout au long des 6 mois pour l'accompagner dans ses démarches et un suivi post-parcours est également assuré pour l'accès et le maintien dans l'emploi.

Partenaires et financement : partenaires majeurs : Emploi Québec, Québec Montréal partenariat, Service Canada, Fondation Mise sur Toi ; ainsi que nombreuses organisations institutionnelles et entreprises du secteur multimédia impliquées dans les projets ou le conseil d'administration de Cybercap.

Agir au plus près des personnes : les programmes EarnMore et EarnBenefits élaborés par Seedco⁴³

Organisation et objectifs : Seedco (Etats-Unis) est une organisation nationale à but non lucratif fondée en 1987 dont le rôle est d'être l'intermédiaire entre des organisations communautaires, de gros employeurs et les agences publiques (fédéral, d'état ou locales). Seedco propose une aide aux organisations communautaires pour élaborer des programmes en direction des personnes à revenus modestes ou vivant dans des quartiers défavorisés. Seedco fournit la conception des programmes, des conseils, recherche les financements publics et privés. Seedco est surtout implanté à New York mais lorsque les programmes sont fructueux, il cherche à les répliquer dans d'autres agglomérations.

Public cible : travailleurs à bas revenus et chômeurs. Le programme EarnMore a permis l'insertion professionnelle de 14 000 personnes. Earnbenefits a permis de renseigner 50 000 personnes et de connecter 8 000 travailleurs avec des aides financières leur permettant d'accroître en moyenne leur revenu de 2 000 dollars par an.

Actions : le programme **EarnMore**, établi en 2000 propose d'offrir une formation et un accompagnement professionnel au travers d'organismes communautaires dont la première mission ne concerne pas le monde professionnel, l'idée étant de toucher un public qui ne l'est pas autrement. 16 organisations communautaires mettent en œuvre ce programme : organisations de développement communautaire, d'aide au logement, à la garde d'enfants, spécialisées sur la santé mentale... Ces organisations offrent également souvent les services du programme **EarnBenefits**. Lancé en 2004, ce programme vise à créer un guichet unique sur les aides financières dont peuvent bénéficier les travailleurs pauvres. Le niveau de revenu est jugé central pour rester en emploi et pouvoir progresser. Les organisations fournissent des renseignements, inscrivent les personnes et suivent leur dossier pour plus de 25 aides publiques ou privées (comme l'accès à un compte bancaire gratuit, produits pharmaceutiques à bas prix...). Ce service est mis en œuvre par des organismes communautaires et également dans des entreprises employant de nombreux travailleurs pauvres.

Partenaires et financement : organisations communautaires, fondations, ville de New York et autres agences publiques, employeurs, établissements de formation...

⁴² Voir www.cybercap.qc.ca

⁴³ Pour plus d'informations voir www.seedco.org

Go Solar : Développer la filière de l'énergie solaire en embauchant des chômeurs

Organisation et objectifs: le bureau de l'action économique et de l'intégration professionnelle de la mairie de San Francisco assure la mise en œuvre d'actions pour le développement de la main d'œuvre, l'attractivité économique et la revitalisation des quartiers. En 2008, pour soutenir des activités de développement durable et accroître le recrutement de personnes en difficulté, il a lancé un nouveau programme d'incitations financières à l'installation de panneaux solaires.

Public cible: habitants de San Francisco à revenus modestes ou ayant des difficultés importantes à trouver un emploi. En un an, 30 personnes ont été embauchées au travers de ce programme.

Actions: Quatre niveaux d'aides financières pour inciter les particuliers à installer des panneaux solaires existent. La plus haute est de 6 000 dollars et concerne les systèmes installés par une entreprise localisée à San Francisco et qui emploie des habitants à faible revenu suivis pour trouver un emploi par la ville. Des organismes communautaires fournissent une formation opérationnelle et aident à l'identification des personnes. L'idée est de renforcer la composante formation de ce système à l'avenir et de permettre aux salariés déjà en poste d'y avoir accès. Pour être éligible au plus haut niveau d'aide, l'entreprise doit remplir plusieurs obligations: offrir une formation en situation d'emploi, employer les personnes à 80% ou plus, proposer un salaire supérieur à 15 dollars de l'heure, faire réaliser au moins 25% du travail nécessaire aux installations solaires par les personnes recrutées par le programme Go Solar.

Partenaires et financement: la ville fournit les financements. Aujourd'hui 21 entreprises participent à ce programme et 7 organisations communautaires fournissent des services (Asian Neighborhood Design, Charity Cultural Service Center, Chinese for Affirmative Action, SF Conservation Corp, Vis Valley Community Developers Center, and Young Community Developers)

SkillWorks : constitution de partenariats sectoriels et développement des qualifications

Organisation et objectifs: Fondée en 2003 à l'initiative de fondations, Skillworks est une initiative de 5 ans qui vient d'être reconduite pour 5 nouvelles années⁴⁴. SkillWorks est issu de la collaboration de fondations et d'agences publiques qui ont rassemblé leurs financements au sein d'un même fonds géré par la Boston Foundation. Les objectifs sont: d'élaborer des actions d'envergure pouvant impacter le système d'emploi local; de modifier les pratiques des différents acteurs; de fournir des financements pour des partenariats entre organismes communautaires, employeurs, établissements de formation et autres acteurs pour aider la progression professionnelle des salariés à bas revenus.

Public cible: travailleurs pauvres ou peu qualifiés, chômeurs, personnes en situation de sous-emploi. Chaque partenariat accompagne entre 200 et 400 personnes par an. Durant les cinq premières années, 3 000 personnes ont soit reçu une formation ou un accompagnement et 250 personnes ont eu une promotion professionnelle.

Actions: Les programmes offrent les mêmes services aux salariés et aux chômeurs. SkillWorks cherche à relier les différents programmes entre eux pour permettre un meilleur parcours de la personne. 40 employeurs et 30 organisations communautaires sont investis dans 6 partenariats sectoriels où des potentialités d'emploi et d'évolution existent pour les peu qualifiés: 2 dans le domaine de la santé, un dans les domaines des services aux personnes, industrie automobile, construction et hôtellerie. Chaque partenariat est organisé par une structure chef de fil et offre des formations, services d'accompagnement, aides financières... Outre l'embauche de nouveaux salariés et la progression de carrière, les partenariats ont également abouti à la mise en place de formation sur le lieu de travail, la prise en charge financière par les employeurs des heures de formation et un suivi du salarié. Dans le domaine de la santé par exemple, l'un des partenariats (entre 11 hôpitaux, un syndicats et plusieurs organisations communautaires et établissements de formation) a permis de créer un système de grades pour rendre accessible la fonction d'aide-soignant et technicien-soignant à des personnes non qualifiées. 3 grades ont été créés entre ces deux niveaux avec à chaque fois un accroissement des responsabilités et des modules de formation permettant aux personnes de passer le diplôme d'aide-soignant. Dans l'hôtellerie, plusieurs formations sont proposés sur le site de travail aux employés d'étage: programmes pré-qualifiants, informatique, maîtrise de la langue anglaise...

Partenaires et financement: employeurs, organisations communautaires, établissements de formation, syndicats; la Boston Foundation et 11 autres fondations, la ville de Boston, le département de l'intégration professionnelle de l'Etat du Massachusetts financent le programme (15 million de dollars sur 5 ans). Deux firmes d'évaluation, Abt Associates et Mount Auburn Associates conduisent l'évaluation tout au long du programme.

⁴⁴ Cette initiative est devenue un modèle d'action mis en œuvre dans plusieurs agglomérations américaines. Il y a actuellement une vingtaine de fonds collaboratifs de ce type. Pour plus d'informations: www.nfwsolutions.org

Principaux enseignements

Les Etats-Unis sont réputés pour être un territoire d'expérimentations ce qui se vérifie pour les actions et programmes menés en direction des personnes peu qualifiées. Le pragmatisme et le caractère évolutif des programmes sont d'autres traits saillants : des actions sont mises en place localement pour répondre à des questions locales ; la plupart des programmes sont conçus pour répondre à des besoins de secteurs économiques ou entreprises existantes.

Le caractère innovant de nombreux programmes ne conduit cependant pas à pallier l'absence d'un système d'actions global de l'emploi et de la formation. L'objectif n'est pas tant d'élaborer un cadre d'action que d'outiller au mieux chaque individu pour lui permettre d'évoluer sur le marché du travail. Pour de nombreux praticiens, les actions menées restent de trop faible ampleur et encore trop souvent non coordonnées, les Etats fédérés leur apparaissent comme un niveau d'intervention prometteur pour améliorer le fonctionnement des programmes d'emploi.

Jusque récemment, le niveau de chômage était bas aux Etats-Unis. Les programmes sont donc moins orientés qu'en France sur le traitement du chômage. Les programmes sont ciblés sur l'accès à un emploi de qualité et tentent de modifier les pratiques des entreprises ou centrent leur action sur des secteurs offrant des emplois corrects. A noter que beaucoup de programmes servent à la fois des salariés peu rémunérés, peu qualifiés et des personnes en recherche d'emploi estimant que les besoins de ces publics sont proches. Un élément pointé par certains acteurs est que les programmes, pour servir les personnes peu qualifiées, doivent clairement identifier et cibler leurs actions sur cette population. De nombreux programmes plus ouverts ont fini par aider des personnes qualifiées rencontrant des difficultés sur le marché du travail, les chances de réussite (obtention d'une formation ou entrée dans l'emploi) étant plus élevées. Aider les personnes les moins qualifiées nécessite un investissement sur le long terme, une offre de services multiple fournie par un réseau de partenaires structuré localement. L'élaboration de programmes globaux, accompagnant les personnes pour résoudre chacune de leur difficulté, implique généralement une structure intermédiaire chargée de coordonner l'action de chacun des partenaires.

Conclusion

Avec la persistance d'un chômage massif, les acteurs investis dans les actions pour l'emploi se sont diversifiés. Les difficultés d'insertion professionnelle touchant de plus en plus de personnes, le public des mesures pour l'emploi s'est également élargi de façon à ce que le plus grand nombre y ait accès. De fait, le niveau de qualification n'est pas un critère d'accès principal aux dispositifs d'aides. Dès lors, les personnes ou les emplois peu qualifiés sont une cible parmi d'autres pour de nombreuses actions, avec le risque d'une éviction possible du public peu qualifié au profit de public plus qualifié, notamment en période de récession économique. On peut s'interroger sur les chances d'évolution de personnes peu qualifiées non couvertes par les dispositifs parce que par exemple trop âgées, ne résidant pas dans des quartiers en difficulté..., et que le durcissement des conditions économiques - crise, montée des inégalités, dualité du marché du travail, sous-emploi, maintien dans des emplois de mauvaise qualité. Les acteurs publics ont un rôle incitatif et de coordination à jouer afin que les personnes peu qualifiées soient une cible effective des dispositifs publics et des actions mises en place par les entreprises.

Une autre mission essentielle pouvant être portée par les acteurs publics est l'adaptation des dispositifs et actions aux situations particulières des personnes faiblement qualifiées. Les personnes peu qualifiées sont un public diversifié, ayant différents besoins, mais leur accompagnement implique le plus souvent la construction d'un parcours en étapes successives : par exemple, action de pré-qualification avant le démarrage d'une formation qualifiante ou traitement d'autres difficultés entravant l'accès ou le maintien dans l'emploi. Les voies d'action prometteuses proposent des méthodes alternatives de formation ou pour l'accès à l'emploi comme la méthode IOD⁴⁵, l'école de la seconde chance et la VAE avec un accompagnement spécifique adapté aux personnes sans qualification.

La faible qualification touche particulièrement des publics fragiles et va souvent de pair avec un emploi faiblement rémunéré mais aussi d'autres difficultés dans leur vie personnelle. Ces constats conduisent au fait que l'accès à la formation et à l'emploi ne sont pas suffisants et que des actions d'accompagnement doivent être menées dans d'autres domaines. L'enjeu est alors d'aider la personne tout en lui proposant des étapes de formation adaptées à sa situation. Cette approche nécessite l'investissement des acteurs de l'emploi et de la formation sur le long terme.

L'accompagnement des personnes peu qualifiées implique ainsi une approche globale, intrinsèquement partenariale, aucune structure ne couvrant à elle seule l'ensemble des actions pouvant aider la personne dans son parcours. Le rôle de la proximité est central pour la mise en œuvre de partenariats effectifs et globaux et l'adaptation aux besoins locaux des populations et des entreprises ; la territorialisation des actions de l'Etat et les nombreuses actions locales pour l'emploi portées par les différentes collectivités en sont l'illustration. C'est également le niveau local qui semble le plus à même de coordonner ce qui peut parfois apparaître comme un foisonnement d'actions notamment si on se place du côté des employeurs qui sont sollicités pour des collaborations par chacune des structures locales existantes. Optimiser la coordination, confier un rôle d'organisation à des structures, clairement identifiées dans ce rôle, sont des voies d'amélioration possibles.

⁴⁵ voir p.19

Le cas des Etats-Unis illustre bien cette pratique : le rôle d'intermédiaire et de coordination de l'ensemble des acteurs est une mission en tant que telle pouvant être confiée, selon les contextes locaux, à des structures différentes.

Plus globalement, l'analyse des actions locales pour l'emploi en Amérique du Nord détaillée dans le focus ci-dessus illustre d'autres modes d'organisation et de collaboration pour aider les personnes peu qualifiées. Dans un contexte économique et social difficile combiné à une faiblesse de l'intervention publique, les initiatives locales prises par certains acteurs, publics ou privés, offrent un nouvel éclairage sur les manières de répondre aux besoins diversifiés des personnes et des travailleurs peu qualifiés.

Le glissement des emplois peu qualifiés autrefois ouvriers et industriels vers des emplois peu qualifiés féminins et tertiaires a eu des conséquences sur les parcours professionnels et peut induire de nouveaux modes d'action. Les emplois de service s'inscrivent dans un contexte moins structuré et moins syndiqué qui compromet les perspectives d'évolution. Le fait que ces emplois soient fréquemment occupés par des femmes renvoie à leur intégration sur le marché du travail et aux facteurs de changement de leurs conditions de vie et d'emploi. Ceci incite à la mise en œuvre d'actions globales intégrant des questions d'emploi mais aussi de formation professionnelle, de vie familiale et d'égalité des chances en lien avec les acteurs mobilisés sur les droits des femmes.

Pour certaines personnes, l'emploi peu qualifié est la seule voie envisageable d'accès à l'emploi, pour beaucoup d'autres, il devrait être considéré comme une étape de transition ce qui nécessite d'imaginer un parcours professionnel permettant le passage à l'emploi qualifié. La question du parcours professionnel pour les personnes peu qualifiées nécessite une bonne articulation entre acteurs publics et monde de l'entreprise. Une pratique prometteuse peut être de centrer les actions de formation sur des métiers peu qualifiés offrant des perspectives d'évolution vers l'emploi qualifié ou sur des secteurs employant des travailleurs peu qualifiés et offrant un emploi de qualité. Outre les actions de formation, une réflexion sur la reconnaissance des compétences mobilisées par les peu qualifiés et l'amélioration des conditions de travail pourraient être engagées.



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME
ÎLE-DE-FRANCE

06 07 016
ISBN 978-2-7371-1724-4

15, rue Falguière - 75740 Paris cedex 15 - 33 1 77 49 77 49 - www.iau-idf.fr