

L'ÉLOIGNEMENT DE L'EMPLOI

DONNÉES DE CADRAGE

125

JUIN 2014


 ÉCONOMIE


L'action contre l'éloignement de l'emploi est aujourd'hui un enjeu clé de l'action contre le chômage et, plus largement, contre la précarité au niveau local.

L'intérêt pour ce thème participe aussi du mouvement actuel de redéfinition des politiques d'insertion et d'emploi en France : d'une perspective éminemment nationale et à forte composante indemnitaire, vers une vision davantage axée sur la prévention et les services aux demandeurs d'emploi, plus territorialisée et plus ciblée au niveau des populations les plus fragiles.

Cette note inaugure une série de travaux de l'ADEUS consacrée à l'éloignement de l'emploi dans la zone d'emploi (ZE) de Strasbourg. Elle propose une définition du phénomène, abordé en tant que phénomène social et non qu'éloignement spatial, ainsi qu'une méthodologie pour l'identification et l'analyse des populations éloignées de l'emploi (PEE).

Ce travail, fait en partenariat avec Pôle emploi, s'inscrit dans le cadre du Comité d'Orientations et de Coordination pour l'emploi et l'insertion du bassin d'emploi de Strasbourg, auquel participent la CUS,

la Ville de Strasbourg, la Région Alsace, le Conseil général du Bas-Rhin, Pôle emploi, les Missions locales de Strasbourg et de Schiltigheim, la Préfecture de région et de département, la Direccte, Innovemploi, la Maison de l'emploi de Schiltigheim et la Maison de l'emploi de Strasbourg, qui anime le comité.

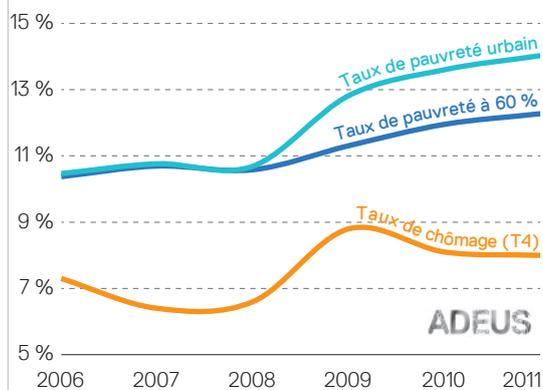
L'éloignement de l'emploi : enjeu clé de la lutte contre la précarité

L'éloignement de l'emploi concerne les personnes rencontrant les plus grandes difficultés d'accès au marché de l'emploi. Ce phénomène constitue une problématique prioritaire au niveau local pour les politiques d'insertion et d'emploi, mais pas uniquement : dans la mesure où les personnes éloignées de l'emploi coïncident souvent avec des populations à faibles revenus, la lutte contre l'éloignement de l'emploi participe aussi d'une autre action, autrement plus cruciale : celle contre la pauvreté et la précarité au niveau local.

En effet, l'éloignement de l'emploi entretient chez les populations défavorisées les conditions-mêmes de leur précarité, qui aggravent à leur tour les difficultés pour trouver de l'emploi. S'installent, par-là, de véritables cercles vicieux précarité/éloignement de l'emploi.

Le lien entre éloignement de l'emploi et pauvreté est observable à travers la corrélation entre le niveau du chômage et celui de la pauvreté. Ainsi, entre 2006 et 2011, sous les effets de la crise économique, le Bas-Rhin a connu une augmentation sensible du chômage (de 7 % à 8 % environ) et une augmentation importante de la pauvreté : fin 2011, 12,7 % des ménages bas-rhinois percevaient moins de 60 % du revenu médian des français¹, alors qu'ils représentaient 10,4 % en 2006. La part des ménages percevant moins de 40 % du revenu médian y a progressé dans la même période de 2,1 % à 2,7 %.

TAUX DE PAUVRETÉ ET DE CHÔMAGE DANS LE BAS-RHIN



Source : INSEE, taux de chômage au sens du BIT et taux de chômage localisé

1. Les taux de pauvreté à 60 % et 40 % désignent respectivement les pourcentages de ménages qui perçoivent moins de 60 % ou 40 % du revenu médian national.

L'éloignement de l'emploi, reflet des dysfonctionnements locaux du marché du travail

L'éloignement de l'emploi résulte en grande partie d'un effet d'éviction, qui concentre et perpétue les difficultés d'accès au marché de l'emploi sur certaines populations, notamment celles à faibles revenus.

Cet effet d'éviction est aussi sensible dans la corrélation entre chômage et pauvreté² : dans le Bas-Rhin, la progression de la pauvreté semble être nettement plus réactive à la hausse qu'à la baisse du chômage. Autrement dit, dans le Bas-Rhin, la pauvreté augmente quand le chômage s'accroît, mais elle ne diminue pas lorsque ce premier se réduit. La pauvreté dans le Bas-Rhin a pu ainsi progresser de manière soutenue à partir de 2008, malgré une baisse sensible du chômage dans le département entre 2009 et 2010.

Cette rigidité à la baisse de la pauvreté indique également que lorsque le chômage baisse, les populations les plus pauvres sont probablement celles qui retrouvent le plus tard de l'emploi (demeurant par là en situation de pauvreté). Cela constitue un effet d'éviction du marché du travail, qui se vérifie particulièrement en milieu urbain³ dans le Bas-Rhin ou le taux de pauvreté urbain a augmenté de manière continue et accentuée à partir de 2009 (passant de 12,8 % à 14 % en 2011) malgré une baisse d'environ 1 point du chômage dans le département pendant la même période. Fin 2011 et au niveau local, 24 % des ménages strasbourgeois étaient sous le taux de pauvreté à 60 % (contre 12,7 % des ménages au niveau départemental)⁴.

2. ATKINSON AB., *Poverty in Europe* - Blackwell Publishers, Oxford 1998
BURGESS S., GARDINER K., PROPPER C. Why rising tides don't lift all boats: An explanation of the relationship between poverty and unemployment - Centre for Analysis of Social Exclusion February 2001, LSE London School of Economics -discussion paper

3. MINGIONE Enzo, *Urban Poverty and the Underclass*, Blackwell 1996

4. Strasbourg occupe désormais la 30ème place en termes de pauvreté parmi les 100 plus grandes communes en France Cf. : Mulhouse (31 %), Lille/Marseille/Montpellier (25 %), Toulouse (19 %), Bordeaux (17 %), Rennes (18 %), Lyon (15 %). Cf. COMPAS / Observatoire des inégalités : <http://www.inegalites.fr/spip.php?article1902>

Repères pour comprendre l'éloignement de l'emploi

Quelle définition de l'éloignement de l'emploi ?

L'éloignement de l'emploi désigne l'ensemble de contraintes et de difficultés durables qu'une personne active peut affronter pour trouver ou se maintenir en situation d'emploi formel et rémunéré. Cette définition dépasse ainsi un statut individuel et peut inclure de nombreuses variables observables et individualisables (comme la qualification, l'âge ou la profession) mais peut également en intégrer d'autres, collectives ou non observables, comme les conditions de vie, les finances du foyer, la santé ou les facteurs culturels, sociaux et familiaux.

Éviter l'amalgame entre éloignement de l'emploi, inactivité et chômage

De nombreuses catégories de population sont susceptibles de contenir un nombre important de personnes éloignées de l'emploi (PEE). Les demandeurs d'emploi, les bénéficiaires du RSA et les bénéficiaires des différentes allocations familiales sont celles dont on dispose aujourd'hui des données les plus complètes. L'analyse de ces populations « repère » constitue ainsi une première étape dans l'analyse de l'éloignement de l'emploi.

Désormais, il convient de préciser que les demandeurs d'emploi (tout comme les bénéficiaires du RSA ou les bénéficiaires des allocations familiales) ne constituent pas, en soi, des personnes éloignées de l'emploi. De la même manière, au cours d'une vie active, de nombreuses personnes peuvent échapper à ces catégories administratives tout en demeurant en situation chronique ou durable d'éloignement de l'emploi⁵.

5. Parmi les catégories le plus souvent citées à ce propos : personnes au foyer, jeunes et adolescents « perdus de vue » du système de formation, étudiants inscrits en attente d'un emploi, retraités bénéficiant de petites pensions, professionnels de l'art et du spectacle, travailleurs saisonniers, malades, informels, en reconversion ou en congé permanent, professionnels libéraux ou indépendants, chefs d'entreprise non-salariés en procédure de liquidation, actifs en situation de handicap, personnes récemment immigrées.

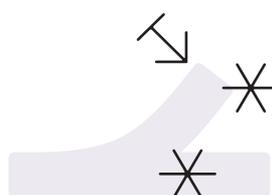
Les populations fragiles face au marché du travail

Quatre grandes populations « fragiles » sont habituellement considérées comme étant particulièrement propices à contenir des personnes éloignées du marché de l'emploi (ici abordées à partir des données sur les demandeurs d'emploi dans la CUS) : les DEFM bénéficiaires du RSA, les seniors, les chômeurs de très longue durée et les jeunes.

Ces catégories de population représentent, en effet, des parts considérables parmi les demandeurs d'emploi. Leur hétérogénéité indique néanmoins qu'il existe une multiplicité de facteurs convergeant dans l'éloignement de l'emploi, qui interrogent les critères pour objectiver le phénomène de l'éloignement de l'emploi.

	Alsace	ZE Strasbourg	CUS	CUS hors Strasbourg	Strasbourg
Total demandeurs d'emploi (DEFM cat. ABC)	134 401	46 790	41 662	14 757	26 905
Part des DEFM bénéficiaires du RSA	20 %	25 %	27 %	21 %	30 %
Part des seniors (50 ans et +)	21 %	19 %	18 %	21 %	17 %
Part des chômeurs de très longue durée > 2 ANS (DETLD)	20 %	21 %	21 %	21 %	21 %
Jeunes (<25 ans) faible niveau de formation (V et VI, inf. niveau bac)	9 %	8 %	7 %	8 %	7 %

Source : Pôle emploi, octobre 2013, donnée brutes



Indicateurs locaux de l'éloignement de l'emploi

1. Le chômage

Il n'existe pas de critère singulier permettant d'observer directement le phénomène ou l'évolution de l'éloignement de l'emploi, ni pour identifier les personnes en situation d'éloignement de l'emploi. On s'accorde, en revanche, sur un ensemble de critères a minima. Une première condition pour identifier les personnes éloignées de l'emploi est que ces dernières soient au **chômage**. L'indicateur de base pour observer l'éloignement de l'emploi à l'échelle locale est ainsi le niveau du chômage.

L'ensemble des territoires alsaciens a connu une forte augmentation du chômage entre 2008 et 2009, puis une augmentation sensible entre 2011 et 2013. Depuis 2013, l'ensemble des territoires Alsaciens connaissent cependant une décélération du chômage, voire une stabilisation de ce dernier.

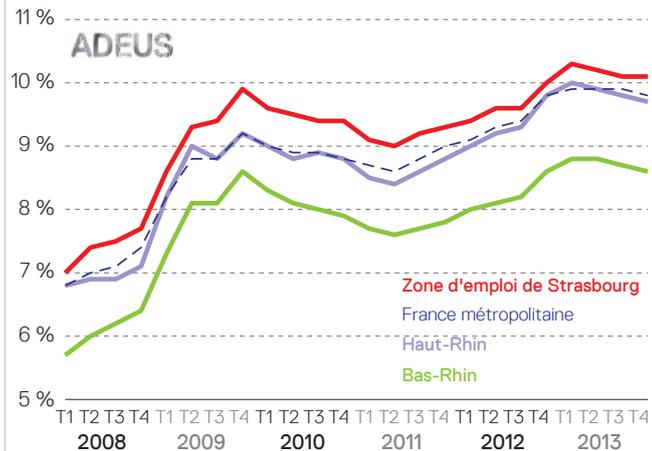
Le chômage constitue une condition de base de l'éloignement de l'emploi, mais guère un indicateur suffisant pour le mesurer : En effet, les personnes au chômage (inscrites ou non à Pôle emploi) ne sont pas systématiquement être en situation d'éloignement de l'emploi.

2. La part du chômage de longue et très longue durée

Le deuxième critère pour observer l'éloignement de l'emploi **est un dépassement significatif de la durée moyenne du chômage**. Cette moyenne est établie en France au travers de l'Indicateur Conjoncturel de Durée au Chômage (ICDC)⁶, qui mesure le temps moyen qu'un demandeur d'emploi prend pour sortir des listes : il est aujourd'hui de 440 jours en Alsace (397 jours au niveau national - T3 2013).

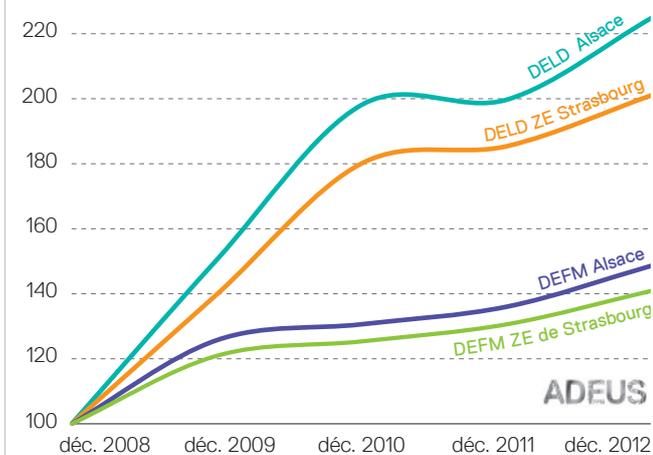
Il convient de noter que les valeurs de cet indicateur pour les différentes catégories de demandeurs d'emploi varient en fonction de critères sociodémographiques (âge et niveau de qualification, notamment) et géographiques (région, zone urbaine / rurale) mais elles

TAUX DE CHÔMAGE COMPARÉ 2008-2013



Source : INSEE, taux de chômage au sens du BIT et taux de chômage localisé

ÉVOLUTION DES DEMANDEURS D'EMPLOI DE LONGUE DURÉE (DELD) ET DU CHÔMAGE TOTAL (DEFM) ALSACE ET ZE STRASBOURG (BASE 100 DÉCEMBRE 2008)



Source : INSEE, statistiques du marché du travail

6. L'ICDC est développé par Pôle emploi et fait référence à la durée moyenne de chômage d'une cohorte de demandeurs d'emploi reconstituée, en conservant une stabilité hypothétique des conditions sur le marché du travail par rapport à celles du trimestre d'entrée <http://www.pole-emploi.org/file/gallervelement/pj/0d/27/19/ft/icdc%202013%20t211940506647102153.pdf>
L'ICDC est cependant fortement sensible à la conjoncture macro-économique et varie fortement à court terme

varient surtout en fonction des raisons de la recherche d'emploi : un licencié économique prend 661 jours en moyenne pour sortir des listes, alors que les primo-entrants sur le marché du travail en prennent 209 jours.

L'ICDC varie cependant de manière importante en fonction de la conjoncture économique et des territoires⁷. Ainsi, un premier seuil est généralement accepté pour identifier les demandeurs d'emploi de longue durée (DELD) : le dépassement de plus de 12 mois en recherche active d'emploi. Un seuil de 24 mois en recherche d'emploi est également retenu comme un deuxième seuil pour identifier les demandeurs d'emploi de très longue durée (DETLD, 2 ans constituant la durée administrative maximale d'indemnisation en France pour les chômeurs de moins de 50 ans).

De ce point de vue, on constate que le chômage de longue et très longue durée s'accroît en Alsace plus rapidement que l'ensemble du chômage, suggérant une accentuation de l'éloignement de l'emploi⁸.

3. La part du chômage sans activité

Afin d'éviter un amalgame entre catégories, un troisième critère est employé pour caractériser les demandeurs d'emploi particulièrement éloignés de l'emploi : **absence totale activité professionnelle** pendant la période de chômage (catégorie A des demandeurs d'emploi auprès de Pôle emploi).

En combinant ces deux critères (chômage de longue durée et sans activité), on distingue depuis 2012 une catégorie de demandeurs d'emploi dite en « intensité » du chômage, composée par les **demandeurs d'emploi très éloignés de l'emploi (DETEE)**. Cette catégorie concerne les demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A, B ou C (en recherche active d'emploi) au cours du mois de référence et ayant été, en sus, inscrits pendant 21 mois ou plus en catégorie A (en recherche active et sans aucune activité professionnelle rémunérée) au cours des 24 mois précédents.

Ces deux premiers critères peuvent ainsi être observés de manière significative à partir des bases de données de Pôle emploi. Cependant, l'observation

7. Par ex. l'ICDC T3 2013 est en augmentation de +9,7 % par rapport à T2 2013

8. La durée d'inscription en tant que demandeur d'emploi ne constitue cependant pas un indicateur suffisant pour qualifier l'éloignement de l'emploi dans son ensemble, et ce pour deux raisons :

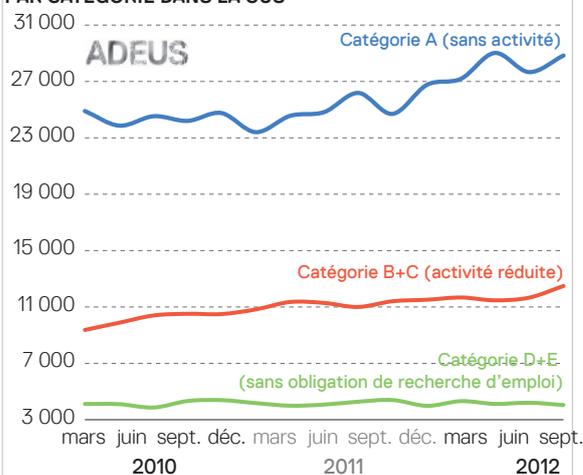
- La première est que la durée du chômage est souvent assimilée à la durée d'inscription administrative : cela revient implicitement à considérer que toutes les sorties des registres mensuels de Pôle emploi constituent des sorties vers l'emploi. Or, de nombreux demandeurs d'emploi très éloignés de l'emploi sortent des registres pour des raisons autres que le retour à l'emploi (cessation de droits, évictions administratives, effets saisonniers, déménagements...).

- La deuxième raison est que l'ICDC -comme souvent les indicateurs concernant la durée du chômage-, agrège les demandeurs d'emploi sans emploi et sans activité (cat. A) avec ceux ayant accompli une activité réduite pendant le mois (cat. B et C, ces derniers étant relativement moins éloignés de l'emploi que les cat. A).

de l'éloignement de l'emploi au travers de cette seule source comporterait une limite importante, car elle supposerait une relation effective et de longue durée (passée et en vigueur) entre la personne et Pôle emploi.

Or, de nombreuses personnes éloignées de l'emploi ne maintiennent pas une relation stable avec Pôle emploi⁹. Afin de minimiser ce biais, un quatrième critère pour identifier les personnes les plus éloignées de l'emploi est mobilisé : celui de **dépendance matérielle des personnes actives**.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DEMANDEURS D'EMPLOI PAR CATÉGORIE DANS LA CUS



Source : INSEE/Pôle emploi

4. La dépendance matérielle (hors-foyer) des personnes actives

La notion de **dépendance matérielle** des personnes actives constitue un quatrième critère d'identification des populations éloignées de l'emploi. Il s'agit d'un indicateur proche de la notion de précarité. Cependant, sa mesure se heurte sur le terrain à d'importantes difficultés méthodologiques car la dépendance matérielle peut être financière ou indemnitaire (RSA, ASS, indemnités de chômage, aides d'urgence, transferts familiaux...) mais peut également s'exprimer vis-à-vis d'actions ou de dispositifs concrets mis en place par des acteurs privés, associatifs ou publics (p. ex. dispositifs d'insertion et de formation, CMS, UTAMS, CMU, actions d'aide à la garde d'enfants, d'alimentation ou de nutrition, centres d'accueil et d'hébergement)...

9. De nombreuses personnes éloignées de l'emploi peuvent ne pas demeurer en relation stable/durable avec Pôle emploi : des personnes en fin de droits, primo-arrivants sur le marché du travail, jeunes, bénéficiaires du RSA, chômeurs au sens de l'INSEE non-inscrits à Pôle emploi, personnes n'ayant jamais travaillé, travailleurs étrangers récemment arrivés sur le territoire...

En outre, le critère de dépendance matérielle ne peut être utilisé pour la mesure de l'éloignement de l'emploi que de manière partielle, c'est-à-dire seulement dans la mesure où la dépendance matérielle demeure représentative des contraintes individuelles pour dépasser de manière autonome les facteurs d'éloignement à l'emploi (limitations à la mobilité et à la disponibilité pour le travail, difficultés d'accès à la qualification...).

La mesure de la dépendance matérielle demeure encore partielle et difficile de nos jours : les bases de données les plus complètes et représentatives à ce sujet demeurent les bases concernant les bénéficiaires des différentes allocations (RSA,

Allocations familiales...). Il convient de noter sur ce point une limite intrinsèque à l'approche de la dépendance matérielle des personnes exclusivement par ces bases de données : en effet, les prestations sociales ne représentent en général que 5,4 % du revenu disponible moyen des ménages (2007) ; bien que pour les ménages sous le seuil de pauvreté, c'est près d'un tiers du revenu disponible qui dépend de ces prestations¹⁰.

10. Cf. INSEE : <http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1162/ip1162.pdf>

Évolution dans la zone d'emploi de Strasbourg

La part du chômage de longue et très longue durée s'accroît depuis 2003

Le premier critère pour identifier une éventuelle progression de l'éloignement de l'emploi est celui de l'augmentation du chômage : selon ce premier indicateur, dans la zone d'emploi de Strasbourg, le taux de chômage est passé de 7 % à 10,1 % entre 2003 et 2013.

Selon le deuxième critère (durée du chômage), il est sensible que, dans ce contexte de hausse du chômage, le nombre de DELD et de DETLD (très longue durée) a connu une hausse annuelle encore plus marquée dans la zone d'emploi de Strasbourg¹¹. Les demandeurs d'emploi de longue durée (DELD) représentaient en janvier 2010 un tiers des demandeurs d'emploi dans la zone d'emploi de Strasbourg : ils représentent désormais 42 % (19 278 en septembre 2013). Sur la même période, celle des DETLD (en recherche d'emploi depuis deux ans et plus) y est passée de 12,5 % à 20,5 % des DEFM (9 468 en septembre 2013).

De manière générale, la progression du nombre de demandeurs d'emploi de très longue durée dépasse celle des DELD à partir du dernier trimestre de 2010.

ÉVOLUTION COMPARÉE DES DEFM - DELD - DETLD DANS LA ZONE D'EMPLOI DE STRASBOURG (BASE 100 JANVIER 2010)



Source : Pôle emploi, septembre 2013

11. +16 % et +17 % respectivement, hormis les personnes handicapées en recherche d'emploi (qui ont connu une hausse de 35 % en un an - nov. 2012/nov. 2013)

Ceci exprime un important effet d'éviction sur le marché local de l'emploi : les personnes déjà au chômage (avant crise) ayant des difficultés encore plus importantes de retrouver de l'emploi.

En ce qui concerne la partie la plus urbaine de la zone d'emploi, ce constat se confirme : dans la CUS, alors que le nombre de demandeurs d'emploi (cat. ABC) s'est accru de 20 % entre janvier 2010 et septembre 2013, le nombre de DELD a augmenté de 50 % et celui des DETLD a presque doublé (+96 %, passant de 4 414 à 8 541).

Le chômage sans activité évolue plus vite que l'ensemble du chômage

Le troisième indicateur employé pour observer l'éloignement de l'emploi est l'évolution relative du chômage sans activité. Selon cet indicateur, le nombre de DELD de catégorie A (sans aucune activité) dans la zone d'emploi de Strasbourg a plus que doublé entre décembre 2008 et décembre 2012 (cela alors que le nombre global de demandeurs d'emploi a évolué de 20 % entre 2010 et 2013). Cela se confirme pour les demandeurs d'emploi de très long terme, c'est-à-dire pour les demandeurs d'emploi sans activité depuis 12, 24 et 36 mois.

La part des bénéficiaires du RSA parmi les demandeurs d'emploi s'accroît

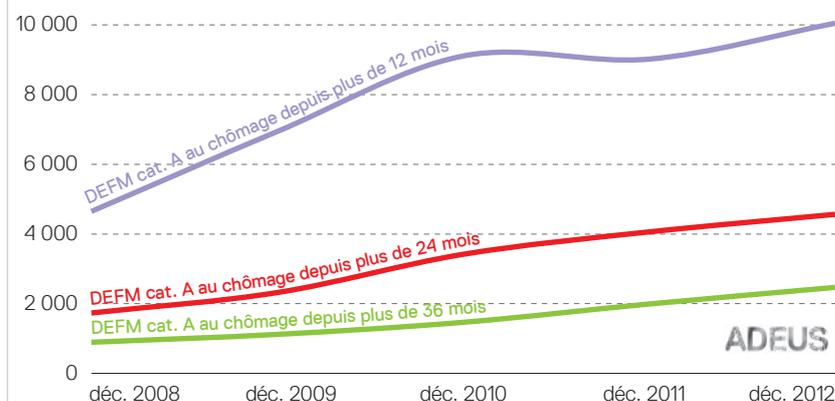
Le quatrième indicateur retenu pour observer l'éloignement de l'emploi est celui de la dépendance matérielle. Cette dernière est observée ici de manière indirecte par rapport à la part des demandeurs d'emploi bénéficiaires du RSA Socle dans la population repère des DEFM. Entre janvier 2010 et septembre 2013, dans la zone d'emploi de Strasbourg, le nombre des DEFM bénéficiaires du RSA a progressé de 45 % (de 7 849 à 11 369) alors que le nombre de DEFM s'est accru de 20 %.

La part des bénéficiaires du RSA, parmi l'ensemble des DEFM, est ainsi passée de 20 % à 25 %, avec une forte augmentation entre juin 2012 et avril 2013.

Cette progression a nettement concerné les communes les plus urbaines, notamment celles de la CUS (où le nombre de DEFM bénéficiaires du RSA a progressé de 6 700 à 10 850), alors que les communes « hors CUS » de la zone d'emploi – davantage rurales – ont connu une progression relativement faible du volume de DEFM bénéficiaires du RSA (de 350 à 521) sur la même période.

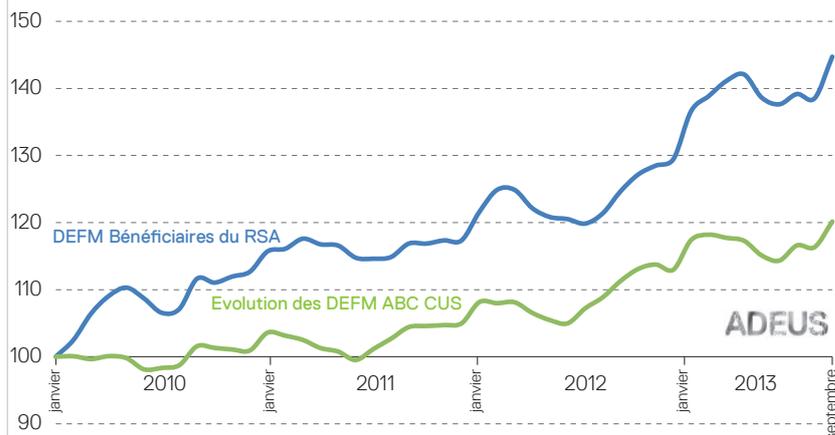


ÉVOLUTION DU NOMBRE DES DEMANDEURS D'EMPLOI SANS ACTIVITÉ ET DE LONGUE DURÉE DANS LA ZONE D'EMPLOI DE STRASBOURG



Source : INSEE, statistiques du marché du travail

ÉVOLUTION DES DEFM BÉNÉFICIAIRES DU RSA DANS LA CUS (BASE 100 JANVIER 2010)



Source : Pôle emploi, septembre 2013

Conclusion et enjeux

La crise économique a creusé un important sillon de précarité en Alsace, particulièrement sensible à partir de 2008 par l'augmentation de la pauvreté et l'accentuation du chômage de longue durée. Dans ce contexte, la lutte contre l'éloignement de l'emploi dépasse aujourd'hui les enjeux du chômage et de l'insertion pour devenir un outil clé pour la lutte contre la précarité et la pauvreté au niveau local.

L'action en faveur des personnes les plus éloignées de l'emploi apparaît ainsi comme une priorité aux yeux des acteurs institutionnels dans une période où se redessinent les politiques publiques en France dans ces domaines. En conséquence, l'intérêt pour le thème de l'éloignement de l'emploi participe intimement de l'évolution des politiques

publiques en matière de chômage, emploi et insertion : d'une perspective éminemment nationale, à forte composante indemnitaire et portée par des organismes spécialisés, on évolue aujourd'hui vers une vision de l'action institutionnelle plus articulée, plus ciblée au niveau des populations fragiles, d'avantage axée sur la notion de services aux personnes sans emploi et surtout plus territorialisée.

Cette note apporte une première contribution à cette discussion en proposant quatre critères pour caractériser et identifier au niveau local les populations éloignées de l'emploi dans la zone d'emploi de Strasbourg : 1/ chômage, 2/ chômage de très longue durée, 3/ le chômage sans activité et 4/ la dépendance matérielle des actifs.

En exploitant les données de Pôle emploi et de l'INSEE, cette analyse montre une accentuation de l'éloignement de l'emploi dans la ZE de Strasbourg au cours des années récentes, justifiant par-là la pertinence de ce thème pour les acteurs institutionnels, agissant de manière concertée dans la zone d'emploi de Strasbourg.



LE COMITÉ D'ORIENTATION ET DE COORDINATION DU BASSIN D'EMPLOI DE STRASBOURG EST CONFORMÉ PAR :



L'Agence
de Développement
et d'Urbanisme
de l'Agglomération
Strasbourgeoise

Directrice de publication : **Anne Pons, Directrice Générale de l'ADEUS**
Equipe projet : **Colette Koenig** (chef de projet), **Diego Cortes** (responsable de livrable), **Edith Henninger** (Pôle emploi), **Virginie Hamm** (assistante)
N° projet : **1.1.5.7** - Photo et mise en page : **Jean Isenmann**

© ADEUS - Numéro ISSN 2109-0149
Notes et actualités de l'urbanisme sont consultables sur le site de l'ADEUS www.adeus.org