

# Lutter contre la *précarité* *professionnelle* par une économie plus inclusive

RAPPORTEURS

Jean-Marc Boivin et Saïd Hammouche

2026-006  
NOR : CESL1100006X  
Mardi 24 février 2026

JOURNAL OFFICIEL  
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026  
Séance du 24 février 2026

---

## Lutter contre la précarité professionnelle par une économie plus inclusive

Avis du Conseil économique, social  
et environnemental au nom de la commission  
travail et emploi

---

Rapporteurs :  
Jean-Marc Boivin  
Saïd Hammouche

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son Bureau en date du 4 mars 2025 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le Bureau a confié à la commission travail et emploi la préparation d'un avis : *Lutter contre la précarité professionnelle par une économie plus inclusive*. La commission travail et emploi, présidée par Mme Sophie Thiéry, a désigné MM. Jean-Marc Boivin et Saïd Hammouche comme rapporteurs.

# sommaire

|                                                                                                                                                     |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Synthèse</b>                                                                                                                                     | <b>4</b>  |
| <b>Introduction</b>                                                                                                                                 | <b>10</b> |
| <b>I - Constats</b>                                                                                                                                 | <b>17</b> |
| <b>A - UNE PRÉCARITÉ PROFESSIONNELLE<br/>PLURIELLE ET EN AUGMENTATION MALGRÉ LA<br/>BAISSE DU CHÔMAGE AU COURS<br/>DE LA DERNIÈRE DÉCENNIE</b>      | <b>13</b> |
| 1. Les nouveaux visages de la précarité<br>professionnelle                                                                                          | 13        |
| 2. Des modèles économiques qui favorisent les<br>formes atypiques d'emploi<br>et de travail                                                         | 20        |
| 3. L'emploi, pivot historique des politiques de lutte<br>contre la pauvreté<br>et la précarité, au détriment des conditions de<br>travail           | 23        |
| 4. Des accompagnements aux trajectoires<br>professionnelles insuffisamment coordonnés<br>dans un contexte de mutations sociétales et<br>économiques | 24        |
| <b>B - DES DISPOSITIFS MULTIPLES POUR<br/>RÉDUIRE LA PRÉCARITÉ PROFESSIONNELLE<br/>DANS UN CONTEXTE DE TRANSITIONS</b>                              | <b>26</b> |
| 1. Des transitions porteuses d'opportunités, mais<br>génératrices d'inégalités                                                                      | 26        |
| 2. Responsabilité sociale des entreprises et des<br>organisations et commande publique : des leviers<br>d'inclusion par le travail                  | 28        |
| 3. D'autres modèles économiques pour une<br>transformation du travail et de l'emploi                                                                | 29        |
| 4. Décliner la lutte contre la précarité à l'échelle<br>territoriale : opportunités<br>et défis                                                     | 30        |

## **II - Préconisations 106**

### **A - FAIRE DES CONDITIONS DE TRAVAIL ET D'EMPLOI UN MOTEUR DURABLE D'EMANCIPATION ET DE PROGRES SOCIAL 33**

1. Sécuriser les parcours professionnels pour sortir  
de la précarité professionnelle 33

2. Renforcer le dialogue social et la prévention  
et le contrôle pour lutter contre la précarité  
professionnelle 66

### **B - DE L'ENGAGEMENT A L'IMPACT REEL : L'INCLUSION ECONOMIQUE, PILIER D'UNE ECONOMIE INCLUSIVE, AU SERVICE DES POLITIQUES D'EGALITE, DE COHESION ET DU DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES 69**

1. Responsabiliser les employeurs et les donneurs  
d'ordre publics  
et privés 69

2. Renforcer et améliorer les incitations aux  
politiques inclusives  
au plus près des territoires 76

**Conclusion 140**

**Déclarations des groupes 142**

**Scrutin 158**

**Annexes 160**







## MENTION UTILE

La commission Travail et Emploi du Conseil économique social et environnemental (CESE) a souhaité, pour cet avis, s'appuyer sur une analyse évaluative des politiques de l'emploi et du travail. Ces travaux ont été confiés, après consultation, au Cabinet Itinere Conseil & Laboratoire ORSEU, spécialisé dans l'évaluation des politiques publiques. Le bilan issu de ces travaux est annexé au présent avis et comprend :

- une analyse des orientations qui sous-tendent les politiques de l'emploi depuis plus d'une décennie ;
- une caractérisation des différentes formes de précarité dans le travail et l'emploi ;
- une étude critique de plusieurs mesures emblématiques :
  - o les réformes du marché du travail et de l'assurance chômage ;
  - o les exonérations de charge et aides à l'emploi ;
  - o les dispositifs légaux et incitatifs en matière de lutte contre les discriminations et en faveur de l'égalité ;
  - o les modèles d'entreprises à impact les dispositifs de soutien à l'entrepreneuriat ;
  - o les réformes de la formation professionnelle ;
  - o les mesures à destination de la Fonction publique.

# introduction

## **Le travail, vecteur d'inclusion sociale et d'émancipation économique ?**

Depuis des décennies, la lutte contre le chômage a occupé une place centrale dans les politiques publiques. Gouvernements successifs, partenaires sociaux, collectivités, entreprises et associations ont multiplié les initiatives pour améliorer l'accès à l'emploi : dispositifs de formation, insertion des jeunes, soutien aux publics éloignés du marché du travail, lutte contre les discriminations à l'emploi ou encore promotion de l'égalité professionnelle. Le résultat de ces politiques a pu se traduire dans les chiffres : entre 2015 et 2024, le taux de chômage en France a fléchi de plus de 3 points tombant de 10,9 % en 2015 à 7,5 % en 2024 l'un des plus bas taux depuis plus de quinze ans.

Cette statistique certes encourageante a cependant trouvé une limite, les chiffres du chômage ayant repris à la hausse en 2025<sup>1</sup>. La réalité de l'emploi est beaucoup plus contrastée, et parfois plus sombre : avoir un travail aujourd'hui ne protège plus nécessairement de la précarité et ne permet pas d'en vivre décemment.

Cette évolution fragilise les individus et les ménages, creuse les inégalités, interroge aussi sur certaines des mesures citées plus haut et remet en question notre conception même du travail comme vecteur d'inclusion sociale et d'émancipation économique.

Au-delà de ces chiffres, il faut rappeler qu'il s'agit de personnes, d'hommes et de femmes, pour lesquels la précarité du travail et au travail semble durablement installée.

---

<sup>1</sup> Une hausse du chômage de 0,6 points en 2025 est annoncée par l'INSEE pour atteindre 7,9 % selon les derniers chiffres de la DARES

## Travailler... et rester précaire

De plus en plus de travailleurs peinent à « assurer » leurs fins de mois, à planifier leur avenir ou simplement à vivre dignement de leur activité. En 2022, selon l'INSEE, 1,1 million de personnes ont un emploi mais vivent avec moins de 1 000 euros par mois (travailleurs à temps partiel subi, salariés enchaînant les contrats courts ou encore indépendants au revenu irrégulier etc.)<sup>2</sup>. Les travailleurs privés d'emploi représentent, en 2025, 2,4 millions de personnes. Parmi eux<sup>3</sup>, environ 34 % des personnes éligibles au Revenu de solidarité active (RSA) ne font pas la demande de cette aide et 30 % des personnes éligibles ne font pas valoir leurs droits à l'assurance chômage<sup>4</sup>.

Le travail, longtemps perçu comme un rempart contre l'exclusion, peut parfois devenir instable, source d'incertitudes, de marginalisation et de souffrance physique et mentale. La précarité professionnelle touche aujourd'hui une diversité de profils : les jeunes, souvent cantonnés aux Contrats à durée déterminée (CDD), à l'intérim ou aux stages prolongés - près de 60 % d'entre eux démarrent leur vie professionnelle ainsi -, mais aussi les femmes, les travailleurs peu qualifiés, les seniors avec l'émergence du phénomène des NER (ni en emploi, ni en retraite), les actifs vivant dans les quartiers populaires ou en ruralité, les descendants d'immigrés, ou encore des agents du service public.

Dans certains secteurs ou métiers, comme par exemple, l'aide à domicile, la grande distribution ou la logistique, les conditions de travail peuvent être éprouvantes. Les horaires sont

fractionnés, les cadences intenses, les marges de manœuvre faibles. Près de 45 % des salariés déclarent que leur travail est physiquement ou mentalement pénible, un chiffre en augmentation.

## Une précarité aux visages multiples

La précarité professionnelle ne se limite plus à l'absence d'emploi ou à l'instabilité contractuelle, elle se niche dans les carrières hachées, la stagnation des rémunérations, des conditions de travail dégradées, le recul du salariat et l'ineffectivité des droits.

De plus, l'emploi ne garantit pas nécessairement l'accès à un logement, à un crédit ou à une vie décente. Certains cumulent même plusieurs emplois précaires pour tenter de survivre, au prix de leur santé, de leur vie familiale et de leur stabilité psychique.

Même la Fonction publique, traditionnellement perçue comme un bastion de stabilité, n'est plus épargnée. Le recours croissant à des agents contractuels, parfois sur de longues périodes sans titularisation possible, les réorganisations et la surcharge de travail renforcent une précarité qui fragilise ces professionnels.

Dans des secteurs comme la santé, l'éducation ou le travail social, les conditions de travail se dégradent : surcharge, manque de moyens, réorganisations permanentes, perte de sens. La précarité n'est pas seulement financière, elle touche aussi la santé mentale et physique des individus.

Dans le monde rural, cette précarité est criante pour de nombreux exploitants

<sup>2</sup> INSEE, le seuil de pauvreté situé à 60% du revenu médian est fixé à 1 288 euros en 2025

<sup>3</sup> DREES, Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats Cyrine Hannafi, Rémi Le Gall, Laure Omalek et Céline Marc avec la collaboration de Claire Laporte, Vincent Lignon, Florence Thibault (CNAF) et François Legendre (ERUDITE), Dossiers n° 92, février 2022.

<sup>4</sup> Les travailleurs privés d'emploi représentent, en 2025, 2,4 millions de personnes, auxquelles il faut rajouter les personnes dans le « halo du chômage » selon l'INSEE, estimées à 1,9 million de personnes.

agricoles qui arrivent à peine à survivre, dégager un revenu décent, préserver une qualité de vie personnelle ni même bien sûr pouvoir employer du personnel pour les soulager.

### **Des causes complexes, des parcours entravés**

La précarité professionnelle ne naît pas du hasard. Elle résulte d'un ensemble de facteurs interconnectés, parfois structurels, souvent liés à des choix politiques et aux grandes mutations sociales, économiques, technologiques ou environnementales que traverse notre société.

Parmi les facteurs exogènes les plus impactants, on retrouve la crise du logement, particulièrement dans les grandes métropoles. Le manque de logements à prix abordables accentue la mobilité, et grève le pouvoir d'achat. Les temps et/ou la pénibilité de transport excessifs, les coûts liés aux déplacements, les horaires incompatibles avec les services publics ou les impératifs familiaux pèsent lourdement sur les personnes les plus vulnérables.

Certaines situations familiales, comme celles des femmes seules avec enfants, renforcent encore cette précarité : entre temps partiel, absence de modes de garde adaptés et revenus faibles, elles doivent souvent choisir entre travail et stabilité familiale.

Les discriminations systémiques - liées à l'origine sociale ou ethnique, à la domiciliation, au genre - viennent encore aggraver cette situation. Les personnes issues de l'immigration, ou vivant dans des quartiers populaires,

rencontre davantage de freins à l'embauche, accèdent plus difficilement aux postes qualifiés, et progressent plus lentement dans leur carrière, quand elles ne sont pas confinées dans des emplois précaires.

Certes, des entreprises engagent des actions contre certains facteurs de précarité : aides au logement, plans de mobilité, accompagnement des salariés aidants ou parents de jeunes enfants, ou encore soutien aux femmes victimes de violences. Mais ces initiatives, bien que précieuses, restent encore trop rares, trop disparates. Or, quand ces freins ne sont pas traités, ils ont un effet cumulatif avec les facteurs précités et enferment les personnes dans une « trappe à précarité ». Les personnes qui sont victimes de discriminations multiples à l'embauche sont souvent aussi celles qui ont le plus de difficultés à se loger, disposer d'un moyen de transport pour des raisons économiques et/ou géographiques, ce qui accentue leurs difficultés d'accès à l'emploi et précarise leurs conditions de travail.

### **Un monde du travail en pleine mutation... et des politiques publiques à réinventer**

En toile de fond, c'est tout le modèle économique et productif qui évolue rapidement. L'économie numérique, la montée en puissance de l'intelligence artificielle, les plateformes de services... bouleversent les métiers, les qualifications requises, et la nature même du lien entre travailleur et employeur.

Les travailleurs de plateforme (chauffeurs, livreurs, *freelances*<sup>5</sup>...) en sont une illustration frappante.

Les travailleurs de plateforme, juridiquement indépendants mais **économiquement dépendants**, cumulent revenus imprévisibles, protection sociale réduite et faible représentation dans les négociations collectives. Leur situation révèle une nouvelle forme de précarité où la flexibilité exigée devient synonyme d'insécurité permanente.

À quoi s'ajoutent d'autres grandes transitions tels que les défis environnementaux, qui transforment en profondeur certains métiers, ainsi que les conditions de travail dans certains secteurs ; le vieillissement de la population, qui redessine les besoins en compétences et oblige à penser les modalités d'intégration de travailleurs issus de l'immigration ; ou encore les aspirations individuelles nouvelles, comme la quête de sens ou le besoin d'un meilleur équilibre de vie. Ces éléments bousculent les schémas traditionnels et les réponses institutionnelles tardent à s'adapter.

Repenser l'action publique consiste d'abord à voir dans les mutations actuelles des occasions de refondation. En effet, outre le fait que les capacités d'intégration du marché du travail marquent le pas, le développement de la précarité professionnelle révèle les limites d'un modèle. Ce dernier ne parvient plus à transformer ses nouvelles opportunités de croissance en accélérateurs d'inclusion. Or, l'inclusion économique doit reposer sur la coordination des politiques publiques, des pratiques d'entreprises et des coopérations territoriales pour sécuriser les parcours professionnels et ouvrir concrètement l'accès aux opportunités - emploi, formation,

entrepreneuriat, marchés, financements - aux publics sous-représentés ou discriminés. Un tel écosystème est en mesure de créer de la valeur autant pour les personnes que pour les organisations et les territoires, tout en respectant les limites planétaires.

Il faut donc aussi investir dans les personnes, en reconnaissant les compétences transversales, relationnelles et comportementales et celles acquises par l'expérience comme des atouts économiques pour lever les barrières sociales, genrées et territoriales.

Les politiques doivent aussi prendre en considération les besoins du tissu économique et social, l'impératif écologique, les évolutions technologiques et démographiques, les difficultés objectives de recrutement, les métiers en tension, le développement local, l'entrepreneuriat afin de bâtir des parcours d'accès à l'emploi et de mobilité interne réellement qualitatifs pour les publics les plus exposés à la précarité.

L'entreprise doit être mobilisée comme acteur d'inclusion, via le recrutement et un management inclusif, les achats responsables et les mécanismes de redistribution de la valeur dont le salaire doit rester le levier de partage privilégié.

Enfin, il s'agit de relier développement économique et cohésion sociale en intégrant la qualité de l'emploi dans les indicateurs public/privé, tout en sécurisant les parcours par des passerelles entre emploi, formation, accompagnement et mobilité garantissant des trajectoires ascendantes et des droits effectifs.

---

5 Travailleurs indépendants

### **Vers une nouvelle définition de la précarité professionnelle**

Face à la complexité croissante de ce phénomène, une redéfinition s'impose. A titre d'exemple, le Cabinet Itinere Conseil & Laboratoire ORSEU conseil propose une approche renouvelée. Il s'agit d'intégrer simultanément les dimensions statutaires (type de contrat, temps de travail), économiques (niveau et stabilité du revenu), professionnelles (progression, reconnaissance, accès à la formation), personnelles et territoriales (logement, mobilité, charges familiales) et symboliques (respect, sens, pouvoir d'agir). Dans cette perspective, est précaire quiconque cumule des fragilités rendant incertaine sa capacité à vivre dignement de son travail et à consolider sa trajectoire professionnelle.

Trois objectifs guident cette démarche :

- identifier les nouveaux visages de la précarité professionnelle, en intégrant pleinement ses dimensions sociales, territoriales, genrées et statutaires ;
- comprendre les déterminants multiples de cette précarité, à la lumière des transformations actuelles du travail et de la société ;
- proposer des préconisations concrètes, mobilisables par l'ensemble des acteurs - pouvoirs publics, employeurs, partenaires sociaux, associations et collectivités territoriales -, pour faire reculer la précarité et restaurer la promesse d'un travail digne.

Il ne s'agit pas seulement d'emploi et de travail, mais bien de justice sociale, de cohésion nationale et de dignité humaine. Travailler ne devrait jamais rimer avec précarité.

# I - Constats

« La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux », telle est la définition que Joseph Wresinski donnait de la précarité économique et sociale en 1987<sup>6</sup>. Quatre décennies plus tard, si ce constat a encore toute son actualité, les phénomènes de précarité se sont considérablement accentués touchant en particulier certaines franges de la population et s'inscrivant dans des réalités territoriales de plus en plus contrastées. Les évolutions technologiques récentes ont eu un effet accélérateur faisant émerger de nouvelles formes de travail précaire, tel le travail des plateformes, tout en présentant aussi des opportunités nouvelles. Les pouvoirs publics et les opérateurs économiques doivent mobiliser des instruments de régulation, notamment en s'engageant plus fortement vers des modèles sociaux plus justes et plus inclusifs.

« La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut-être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible.

[...] Le manque de formation professionnelle et des conditions de vie, généralement mauvaises vont de pair avec les faibles ressources et l'impossibilité de gagner sa vie par le travail ».

[...] Que deviennent, en effet, certains qui vivent dans les zones informelles de l'emploi, celles des travaux épisodiques, intermittents, saisonniers ou occasionnels ?

[...] Ne pas pouvoir « gagner sa vie » de façon permanente dans nos sociétés fondées sur les échanges économiques et la réalisation de performances professionnelles, n'est-ce pas déjà être engagé dans un processus de paupérisation ? »

6 Avis du CESE « Grande pauvreté et précarité économique et sociale » (rapporteur Joseph Wresinski), février 1987.

L'inclusion économique est un modèle dont les contours théoriques sont en mutation constante. Elle doit cependant être un principe qui sous-tend la lutte contre la précarité professionnelle. L'inclusion économique implique des politiques, pratiques et dynamiques qui garantissent à toutes et tous l'égalité de traitement dans l'accès à l'emploi, à la formation, à l'entrepreneuriat et à la mobilité professionnelle.

Elle vise à transformer le marché du travail pour le rendre plus ouvert, quelles que soient les singularités et origines des individus. Non seulement elle permet de faire reculer les inégalités mais elle est aussi un levier d'émancipation, une source de création de valeur et de cohésion sociale.

Complémentaire aux politiques d'insertion, l'inclusion économique articule les pratiques des entreprises et l'action publique afin de lever les freins sociaux et territoriaux, de transformer les processus de recrutement, d'achat et d'investissement et de mesurer les résultats obtenus.

Elle repose sur deux mouvements simultanés : d'un côté, la mobilisation des organisations publiques et privées vers une reconnaissance active des capacités et des potentiels, connectée aux opportunités économiques de qualité. C'est une condition de réussite face aux grandes transformations : métiers en tension, transitions écologique et numérique, vieillissement démographique, mutations industrielles. De l'autre côté, elle suppose un accompagnement renforcé et adapté des personnes en situation de précarité et/ou exposées aux discriminations liées à l'origine

sociale ou territoriale, au genre, à l'âge, à la situation familiale, au niveau de formation, au handicap ou à l'origine supposée. L'objectif est clair : créer les conditions d'une insertion et d'une réussite pleine, durable et reconnue dans le monde professionnel.

Elle suppose une mobilisation à tous les niveaux, structurée autour de trois piliers :

- une démarche volontaire, proactive, portée par des organisations ;
- une ambition politique forte, portée par les pouvoirs publics dans la durée ;
- une ingénierie territoriale d'accompagnement du changement.

## A. Une précarité professionnelle plurielle et en augmentation malgré la baisse du chômage au cours de la dernière décennie

### 1. Les nouveaux visages de la précarité professionnelle

#### 1.1 UNE PRÉCARITÉ DE « PLEIN EMPLOI »

Malgré la baisse des chiffres du chômage entre 2015 et 2024<sup>7</sup>, la précarité du travail et de l'emploi demeure massive.

En 2025, le taux de chômage au sens du BIT augmente de 0,2 point au 4<sup>e</sup> trimestre 2025 et de 0,6 point sur l'ensemble de l'année. Ce taux s'établit à 7,9 % selon les derniers chiffres de l'INSEE. Le taux de chômage croît fortement pour les jeunes avec +2,8 points sur l'année pour atteindre 21,5 %. De même, celui des 50 ans et plus s'établit à 5,1 %, soit 0,4 point de plus sur l'année.<sup>8</sup>

Par ailleurs, en 2025, on dénombre plus de 1,1 million de travailleurs pauvres<sup>9</sup> et 1,7 %<sup>10</sup> de la population active est au chômage depuis plus d'un an (chômage de longue durée). Sont particulièrement touchés, les femmes (surreprésentées dans les emplois à temps partiel et faiblement rémunérées, souvent cantonnées aux métiers du soin et du lien social), les jeunes, les seniors, les personnes en situation de handicap (confrontées à une double difficulté : faible taux d'emploi et discriminations

persistantes) et les habitants des territoires défavorisés (quartiers urbains populaires, Outre-mer, zones rurales) où la faiblesse du tissu productif et les obstacles à la mobilité limitent l'accès à l'emploi durable.

Selon le Baromètre de suivi qualitatif de la pauvreté et de l'exclusion sociale<sup>11</sup> du Conseil national de lutte contre la pauvreté et les exclusions (CNLE), des contraintes budgétaires pèsent sur des catégories jusque-là épargnées, telles qu'une partie des classes moyennes. Ayant subi une perte régulière de leur pouvoir d'achat, ces dernières sont confrontées au choix de payer leur loyer ou de se nourrir correctement et sollicitent l'aide alimentaire. 53 % des travailleurs pauvres déclarent ne pas manger à leur faim, 40 % sautent régulièrement des repas<sup>12</sup>.

Cette précarité s'étend à toutes les formes d'activité : travail indépendant, plateformes, intérim, sous-traitance aussi bien dans le secteur privé que dans la Fonction publique. Les causes sont globalement identifiées :

→ fragmentation du marché du travail<sup>13</sup> (CDD courts, temps partiel, intérim, travail indépendant contraint, plateformes numériques) ;

7 INSEE, France (hors Mayotte) : 2015-Trimestre 2 : 10,5 % et 2025-Trimestre 4 : 7,9 %

8 Le ministère du Travail et des Solidarités indique « un retournement conjoncturel mesuré, davantage lié à la normalisation du cycle économique et à l'élargissement du marché du travail qu'à une dégradation structurelle ».

9 Observatoire des inégalités, Un million de travailleurs pauvres en France.

10 INSEE, L'essentiel sur la pauvreté, Statistiques et études, juillet 2025.

11 Conseil national de lutte contre l'exclusion, Baromètre hiver 2024-2025.

12 Etude Baromètre national des travailleurs pauvres, Association nationale des épiceries solidaires, avril 2025.

13 Durée de l'activité et fragmentations du travail, Sylvie Célérier et Sylvie Monchatre, Temporalités, revue de sciences sociales et humaines, 2020. La fragmentation du travail renvoie à la décomposition des processus productifs en multiples segments qui affectent les temps, les lieux et les relations sociales du travail, avec des implications sur la continuité productive et l'organisation des activités.

- dévalorisation du travail socialement utile et faibles rémunérations, en particulier dans les métiers du soin, de l'aide et du lien ;
- conditions de travail dégradées : horaires morcelés, sous-rémunération, risques santé-sécurité, intensification des rythmes de travail et faibles perspectives d'évolution transformant les postes en trappe à insécurité ;
- biais cognitifs, stéréotypes et préjugés à l'embauche qui pèsent sur la rémunération, l'orientation professionnelle, la formation et la mobilité interne ;
- politiques publiques centrées sur la quantité d'emplois, au détriment de leur qualité, de la progression professionnelle et de la santé au travail ;
- manque de coordination entre opérateurs de l'emploi, de la formation, de l'insertion et de l'action sociale ;
- facteurs environnementaux tels que la chaleur extrême, la pollution de l'air ou les catastrophes climatiques locales, ces causes pèsent sur les conditions de travail, voire empêchent l'activité dans l'agriculture, le bâtiment, la logistique ou le soin à domicile. Ces facteurs deviennent un déterminant croissant de la précarité.

Ces dynamiques entretiennent une précarité « d'emploi ». Elles révèlent un désalignement entre dynamiques économiques, sociales et territoriales.

Les freins à l'emploi peuvent également conduire les personnes sur des trajectoires précaires<sup>14</sup>. Les difficultés de garde d'enfants, des difficultés liées à la santé ou à la mobilité sont des barrières qui contraignent les personnes à travailler ou à s'orienter vers des emplois précaires. Ces mêmes barrières peuvent entraver une évolution professionnelle vers un emploi de qualité : distance importante à parcourir entre l'emploi et le domicile et/ou absence de moyens de transport, autant de difficultés qui conduisent à du temps partiel ou à des horaires contraints.

France Travail identifie que 35 % des demandeurs d'emploi sont concernés par des freins à l'emploi extraprofessionnels (logement, mobilité, santé, garde d'enfants, etc.). Ces freins empêchent le retour à l'emploi mais aussi maintiennent ceux qui reprennent le travail dans des trappes à précarité. Plusieurs études d'opinion estiment qu'entre un quart et un tiers des Français et des Françaises ont renoncé à une offre d'emploi ou à une évolution professionnelle en raison de ces freins. Les jeunes sont encore plus nombreux à être touchés avec des proportions allant de 30 à 60 % selon le type de difficultés. Quant aux bénéficiaires des minimas sociaux : un bénéficiaire du RSA sur deux âgé de plus de 50 ans déclare des difficultés de santé qui l'empêche

<sup>14</sup> Bilan évaluatif des politiques d'aide pour l'accès et de maintien dans l'emploi pour le CESE, Cabinet Itinere & Laboratoire ORSEU, octobre 2025.

de travailler (DREES, 2023)<sup>15</sup>. Quand ils reprennent un travail, la grande majorité occupe un emploi instable : 42 % des bénéficiaires du RSA salariés occupent un contrat précaire (CDD en emploi aidé ou en intérim) et 60 % à temps partiel (DREES, 2023). À ce titre les obligations visant à renforcer les contraintes à la reprise d'emploi peuvent maintenir ces personnes dans la précarité.<sup>16</sup>

Le rapport 2024 de la Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP) dresse un bilan complet des politiques de prévention et de lutte contre la pauvreté. Ce rapport, ainsi que le baromètre de suivi qualitatif de la pauvreté et de l'exclusion sociale du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), identifient plusieurs freins majeurs à l'emploi et à la sortie de la pauvreté par le travail. Ces documents mettent notamment en évidence que les freins à l'emploi sont multiples, interdépendants, et dépassent souvent la simple absence de compétences ou de volonté, incluant des obstacles financiers, sanitaires, sociaux, numériques, etc.

## 1.2 PRÉCARITÉS PROFESSIONNELLES ET INJUSTICES ENVIRONNEMENTALES

Parallèlement aux profondes mutations du marché du travail, il est désormais indispensable de reconnaître que la précarité professionnelle se superpose et se nourrit d'inégalités environnementales croissantes. Les salariés les plus vulnérables - temps partiel subi, intérim, multi-emplois, mobilités contraintes - sont souvent aussi ceux qui subissent davantage l'« exposition

environnementale » : déplacements domicile-travail plus longs, recours à des modes de transport polluants et peu résilients aux aléas climatiques, logements mal isolés (soumis aux canicules ou aux froids intenses) fréquemment situés dans des zones industrielles ou périurbaines à forte pollution. Le Médiateur national de l'énergie indique que 36 % des foyers ont rencontré des difficultés de paiement de leurs factures d'énergie au cours des douze derniers mois.

Plusieurs facteurs d'aggravation doivent être pris en compte : d'abord, l'intensification des aléas climatiques (vagues de chaleur, inondations, sécheresses) qui impactent particulièrement les emplois exposés (travail extérieur, chaîne logistique, bâtiment) ; ensuite, la localisation de certaines fonctions précaires dans des secteurs ou territoires plus exposés (zones industrielles, friches, territoires urbains vulnérables) ; enfin, les trajectoires professionnelles éclatées (contrats courts, intérim, multi-activités) rendent plus difficile l'accès à la protection sociale, à la formation, à la mobilité vers des emplois « verts » et résilients. Le Haut conseil pour le climat (HCC) alerte sur le fait que « *le dérèglement climatique risque de creuser les inégalités et de fragiliser la cohésion sociale et les droits humains* ».

Il en résulte un impératif pour la politique publique d'inclusion économique : il faut penser les trajectoires professionnelles non seulement dans la logique de sécurisation et d'élévation des compétences, mais également dans une logique de justice écologique.

Cela suppose de renforcer les formations et les dispositifs de reconversion afin

<sup>15</sup> Minima sociaux et prestations sociales - Ménages aux revenus modestes et redistribution, Pierre-Yves Cabannes et Opale Echegu, Panoramas de la DREES, octobre 2024.

<sup>16</sup> Avis du Conseil national de Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sur le projet de décret du régime rénové des droits et obligations applicables aux demandeurs d'emploi dit « décret sanctions ».

d'orienter prioritairement les publics les plus fragiles vers des emplois durables et résilients face aux changements climatiques, tout en anticipant les mutations économiques pour éviter que la transition écologique ne crée de nouvelles formes de précarité. Il s'agit également d'adapter les conditions de travail aux risques environnementaux, qu'il s'agisse des vagues de chaleur, de la pollution, des contraintes de mobilité ou encore de l'exposition à des produits chimiques, en intégrant ces enjeux dans les politiques de santé, de prévention et de qualité de vie au travail. Enfin, il convient d'introduire explicitement les critères d'exposition et de vulnérabilité environnementale dans les dispositifs d'insertion, d'accompagnement et de développement territorial, afin de soutenir en priorité les personnes et les territoires cumulant précarités sociales et risques écologiques.

### 1.3 PERSONNES ET TERRITOIRES SÉGRÉGÜÉS

Dans sa résolution « *Le travail en questions* » de juin 2023, le CESE appelait à « *une action volontariste pour lutter contre les inégalités et la précarité au travail* » et soulignait que les discriminations aggravent les situations de précarité, tant dans le travail que pour les demandeurs et demandeuses d'emploi, qui « *touchent plus fortement les jeunes, les femmes, les proches aidants, les personnes d'origine*

*étrangère et les personnes en situation de handicap* ». Trois formations de travail et un groupe de travail *ad hoc*<sup>17</sup> ont été sollicités pour contribuer aux réflexions de l'avis sur le lien entre inégalités et discriminations. Les éléments ci-dessous complètent et renforcent ce que la commission Travail et Emploi a pu produire sur ces sujets dans ses travaux antérieurs. Certains de ces sujets pourront être traités sous d'autres angles dans la suite du texte.

#### a. La précarité professionnelle des femmes

En 2023, selon l'INSEE<sup>18</sup>, la population à temps partiel est à 77,9 % féminine. Parmi les salariés, 26,6 % des femmes et 7,8 % des hommes sont à temps partiel - c'est aussi le cas de 26 % des jeunes de moins de 24 ans -.

Dans sa contribution, la délégation aux Droits des femmes et à l'égalité (DDFE) du CESE souligne, citant des chiffres de 2024<sup>19</sup>, que les femmes sont plus souvent en situation de sous-emploi (6,2 % contre 2,7 %) que les hommes et qu'elles sont beaucoup plus souvent qu'eux sans emploi pour des raisons liées aux enfants. Les obligations familiales qui reposent encore beaucoup sur elles, créent « des inégalités irrémédiables d'un point de vue professionnel », mais cette situation est perçue comme la conséquence de leurs choix personnels. Dans certaines situations, elles peuvent effectuer un travail informel (TPE familiales, travail

17 Délégation aux droits des femmes et à l'égalité, Délégation aux Outre-mer, Groupe de travail Quartiers urbains populaires parlons solutions. Leurs contributions sont jointes en annexe.

18 INSEE Emploi, chômage, revenus du travail, édition 2024, INSEE Références, août 2024.

19 Ministère chargé de l'Égalité entre les femmes et les hommes et la lutte contre les discriminations, chiffres clés édition 2024, mars 2025.

auprès du conjoint...) auquel s'ajoute un travail invisible et non rémunéré qui se cumule à l'emploi. Elles représentent 82 % des foyers monoparentaux.

Malgré une réussite scolaire féminine supérieure et constante par rapport à celles des hommes, du fait qu'elles sont plus nombreuses à accéder à l'enseignement supérieur et qu'elles représentent la majorité des diplômés universitaires, la ségrégation professionnelle, liée à la persistance de parcours scolaires différenciés, aux stéréotypes de genre, les oriente vers des métiers peu valorisés et faiblement rémunérés. Les origines - femmes étrangères et issues de l'immigration, vivant dans des quartiers urbains populaires ou des territoires ruraux - renforcent ces inégalités. Dans l'emploi à domicile, une personne employée sur six est une personne migrante. Le temps partiel est généralisé dans des conditions particulièrement difficiles : emplois du temps fractionnés, grandes amplitudes horaires, temps de trajets longs et non comptabilisés. Citant des travaux de recherche de deux économistes, Rachel Silvera et Séverine Lemièrre, portant sur les secteurs du soin et du lien aux autres, la contribution souligne que « *à fonctions, complexité et responsabilité comparables, les métiers ne font pas l'objet de la même reconnaissance ni surtout de la même rémunération, selon qu'ils sont occupés majoritairement par des hommes ou par des femmes* ».

#### *b. Une précarité massive en Outre-mer*

La délégation Outre-mer du CESE souligne que « *la précarité est un facteur d'éloignement de l'emploi tandis que les difficultés d'accès à l'emploi fragilisent l'insertion [...] et créent ou entretiennent la précarité* ». Les difficultés à intégrer le marché du travail restent très fortes : dans l'ensemble des Outre-mer, moins de la moitié de la population

en âge de travailler est en emploi, à l'exception de la Martinique. Les jeunes sont particulièrement touchés par les difficultés d'insertion : en Martinique, à la Guadeloupe, en Guyane et à la Réunion, entre 26 et 30 % des jeunes de 15 à 29 ans sont des NEETS (jeunes ni en études, ni en emploi, ni en formation). Le décrochage scolaire, avant obtention d'un diplôme ou d'une formation, est important. Le service militaire adapté apparaît, par ses résultats, comme un dispositif essentiel d'insertion socioprofessionnelle des jeunes, mais il ne peut satisfaire les besoins sur l'ensemble de ces territoires. Les départements d'Outre-mer présentent des niveaux de précarité parmi les plus élevés du territoire national. Dans la plupart de ces territoires, la part des emplois à durée limitée est supérieure à 25 %, avec des taux dépassant 30 % pour les jeunes actifs. La structure économique repose sur un nombre limité de secteurs : commerce, administration publique, services aux personnes et emplois aidés. L'accès à la formation qualifiante, à la progression professionnelle ou à la reconversion y est restreint. Les emplois informels y sont aussi plus fréquents, notamment dans les services. Les recommandations du CESE insistent sur la nécessité de politiques différenciées, centrées sur la baisse du coût de la vie, le développement de l'emploi local, et la consolidation des parcours professionnels.

La précarité de l'emploi en Outre-mer apparaît très liée à la fragilité du tissu économique, composé pour l'essentiel de TPE et de PME. Les crises politiques ont de ce point de vue des effets aggravants. L'emploi précaire s'en trouve favorisé, sous forme de CDD, d'intérim, de micro-entrepreneuriat etc. Les TPE ont très peu de marges financières et leur vulnérabilité aux aléas engendre un marché du travail très instable, faisant appel à une main-d'œuvre peu qualifiée et moins rémunérée,

ce qui est source de précarité. De plus, une forte proportion de demandeurs d'emplois est très faiblement formée voire sans aucune formation - la part de jeunes de 18 ans en difficulté de lecture atteint entre 30 et 75 % dans les Outre-mer - ce qui ne facilite pas leur recrutement sur des emplois stables. En outre, le travail informel reste très présent en Outre-mer, il s'exerce souvent complémentirement à une activité déclarée. Il s'agit d'un important facteur de précarité économique et sociale, minorant les prestations sociales des salariés comme des chefs d'entreprises. Enfin, en Outre-mer comme dans l'hexagone, les difficultés de la vie quotidienne, de logement, accentuent les effets de la précarité. Trois habitants sur dix dans les DROM souffrent de mal-logement, d'un logement insalubre ou de l'absence de logement personnel. Les problèmes de mobilité sont également connus, l'offre de transports en commun reste très insuffisante pour satisfaire la demande de liaisons de proximité et entre les villes principales où se situent les principaux besoins en emplois.

*c. La précarité professionnelle des personnes en situation de handicap*

L'ensemble des avis de la commission Travail et Emploi depuis le début de la mandature constate que les personnes en situation de handicap souffrent d'un accès à l'emploi insuffisant, en particulier à l'emploi ordinaire, et qu'elles sont soumises à un risque élevé

de désinsertion professionnelle. Par ailleurs, les métiers impliqués dans le soin ou plus généralement l'accompagnement des enfants ou des adultes handicapés font partie des métiers dits « en tension ».

Selon l'enquête Emploi de l'INSEE<sup>20</sup>, parmi les personnes de 15-64 ans déclarant disposer d'une « reconnaissance administrative d'un handicap » (y compris incapacité permanente ou invalidité), 45 % sont actives au sens du Bureau international du travail (en emploi ou au chômage) et 33 % travaillent à temps partiel. Ces personnes diminuent souvent leur temps de travail pour éviter une dégradation de leur état de santé. Le temps partiel subi, les contrats courts, le moindre accès aux formations, les carrières incomplètes ou interrompues, les métiers peu qualifiés qu'ils exercent souvent, caractérisent leur vie professionnelle. Six sur dix sont employés ou ouvriers, un sur dix est cadre. 2 % seulement des cadres en situation de handicap l'ont fait reconnaître.

Les travailleurs handicapés sont moins bien rémunérés, à situation équivalente, que les travailleurs non handicapés, et sont victimes de discriminations et de préjugés. Les femmes en situation de handicap sont exposées encore plus que les hommes à des situations de précarité. Enfin, le handicap est le premier motif de saisine de la Défenseure des droits et l'emploi en est le principal sujet.

<sup>20</sup> INSEE, Travail, santé et handicap, INSEE Références, juillet 2024.

*d. L'accentuation de la précarité professionnelle dans les territoires défavorisés*

Les Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) concentrent des populations particulièrement exposées à la précarité : 60 % des habitants ont des revenus d'activité inférieurs au seuil de pauvreté, une forte proportion de familles monoparentales et de jeunes de moins de 25 ans, ainsi qu'un nombre important de personnes étrangères ou issues de l'immigration. Le niveau de diplôme et le taux de réussite dans l'enseignement supérieur y sont plus faibles, et les parcours professionnels des jeunes diplômés sont marqués par des obstacles liés au lieu de résidence, aux discriminations à l'embauche et aux stéréotypes. L'emploi y est souvent instable, avec des contrats courts, du temps partiel subi et des horaires contraignants. Les hommes occupent majoritairement des emplois d'ouvriers et les femmes des postes d'employées, souvent pénibles, et les trajets domicile-travail longs et les conditions de transport peuvent décourager l'accès à l'emploi.

Dans certaines zones rurales, la précarité de la population active est renforcée par une dynamique économique faible, une offre réduite d'emplois, des contrats courts et peu rémunérés, des conditions de transports et d'hébergements insuffisantes et des services publics souvent lacunaires.

Dans l'ensemble, QPV, DROM (départements, régions et collectivités d'Outre-mer) et zones rurales illustrent des formes de précarité profondément enracinées et qui se cumulent. Ces formes de précarité sont liées à la fois aux caractéristiques socio-démographiques,

aux contraintes économiques et aux fragilités des tissus productifs locaux, renforçant l'exclusion sociale et professionnelle de leurs habitants.

*e. La précarité professionnelle des travailleurs immigrés et descendants d'immigrés*

La précarité professionnelle touche plus fortement les immigrés et leurs descendants de deuxième génération parce que le marché du travail demeure discriminant<sup>21</sup>. Cela ressort dans l'édition 2024 de l'ouvrage *France, portrait social*, publiée par l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Ces personnes connaissent un accès plus difficile au premier emploi stable, une surreprésentation dans les CDD, l'intérim et le temps partiel subi, et une concentration dans des métiers pénibles ou faiblement protégés (nettoyage, BTP, restauration, logistique). À diplôme comparable, les écarts persistent : reconnaissance incomplète des titres obtenus à l'étranger, moindres réseaux, adresse en territoires moins connectés à l'emploi, et discriminations à l'embauche ou dans les carrières.

Chez les descendants d'immigrés, la situation s'améliore mais reste moins favorable, surtout pour les origines extra-européennes : le Contrat à durée indéterminée (CDI) arrive plus tard et la progression salariale est plus lente. Aujourd'hui les descendants d'immigrés hommes connaissent en moyenne un taux de chômage supérieur à celui de leurs parents en dépit d'une progression très sensible de leur niveau d'éducation. Ils sont plus de 70 % à obtenir un diplôme supérieur à celui de leurs parents. Un tiers d'entre eux sont diplômés du supérieur,

<sup>21</sup> « Inégalités, pouvoir d'achat, éco-anxiété : agir sans attendre pour une transition juste - Rapport annuel sur l'état de la France (RAEF) 2023, Marianne Tordeux Bittker, avis du CESE, octobre 2023.

une proportion qui reste cependant en dessous de celle des descendants de natifs (43 %).

## **2. Des modèles économiques qui favorisent les formes atypiques d'emploi et de travail**

Selon l'Organisation internationale du Travail (OIT), « les « formes atypiques d'emploi » désignent les différents arrangements professionnels qui dévient de l'emploi classique. Parmi elles, l'emploi temporaire ; le travail à temps partiel et le travail à la demande ; les agences d'intérim et autres employeurs multiples ; l'emploi déguisé et le travail indépendant économiquement dépendant. Le travail à domicile n'ayant pas lieu dans les locaux de l'employeur, mais au domicile du travailleur ou dans un autre lieu de son choix, il est lui aussi considéré comme un régime de travail atypique. Les emplois atypiques occupent une place importante dans les plateformes numériques de travail. »

Si les chiffres du chômage étaient en baisse depuis dix ans pour s'établir à 7,5 % en 2024<sup>22</sup> - taux précédant la crise de 2008-, une tendance haussière a été confortée en 2025 signe d'un retournement conjoncturel en défaveur de l'emploi. La baisse de la dernière décennie n'a en outre pas eu pour effet de réduire la précarité et la pauvreté.

Au contraire, en 2023<sup>23</sup>, 2,3 millions de travailleurs étaient pauvres. La pauvreté monétaire touchait 6,6 % des salariées et salariés et 19,2 % des travailleurs indépendants.

L'accroissement récent des formes d'emploi dites « atypiques » - contrats courts, temps partiels, intérim, travail saisonnier, auto-entreprise, poly-activité - témoigne de l'essor de nouvelles formes de précarité professionnelle aux contours pluriels. Au-delà des personnes en emploi précaire, des chômeurs et des personnes exclues du marché du travail, des actives et actifs en emploi réputé stable (CDI, titulaires de la Fonction publique) sont également vulnérabilisés face à des phénomènes tels que la baisse de la qualité de l'emploi, la pénibilité, l'insécurité, le manque d'autonomie et de satisfaction au travail<sup>24</sup> et l'impossibilité de se projeter dans un avenir professionnel choisi. Le statut de l'emploi est un facteur de précarité. Conditions de travail dégradées, perte de sens, exposition aux risques et manque d'accès aux droits menacent également la stabilité et la sécurité de nombre de salariées et salariés à temps plein en contrat à durée indéterminée et de fonctionnaires<sup>25</sup>.

Le salariat à durée limitée, le travail en horaires décalés, le travail indépendant et le travail via des plateformes numériques, témoignent de façon emblématique

<sup>22</sup> INSEE, L'essentiel sur le chômage, août 2025.

<sup>23</sup> INSEE, L'essentiel sur la pauvreté, juillet 2025.

<sup>24</sup> INSEE, Satisfaction dans la vie de 2010 à 2022 Enquête SRCV - Insee Résultats 2023 extrait du bilan évaluatif des politiques d'aide pour l'accès et le maintien dans l'emploi du Cabinet Itinere & Laboratoire ORSEU pour le CESE, octobre 2025.

<sup>25</sup> Agnieszka Piasna, Job quality in turbulent times An update of the European Job Quality Index, Étude européenne ETUI citée dans le Bilan évaluatif des politiques d'aide et de maintien dans l'emploi pour le CESE du Cabinet Itinere Conseil & Laboratoire ORSEU, octobre 2025.

des transformations qui affectent profondément le travail et l'emploi sous l'effet de nouveaux standards de production orientés sur l'adaptabilité, la réactivité, la maîtrise des coûts dans une économie fortement tertiaisée et digitalisée. Les dirigeants sont également affectés par ces contraintes macro-économiques : un dirigeant sur cinq perçoit une rémunération inférieure au SMIC et 48 % rencontrent des difficultés de recrutement. Ces mutations participent d'une flexibilisation générale du marché du travail caractérisée par la sous-traitance (38 % des entreprises des secteurs marchands non agricoles et non financiers y ont recours), la multiplication des indépendants et la montée en puissance du travail « à la demande » et du « juste à temps » qui permet d'ajuster la main-d'œuvre aux besoins immédiats au prix d'une plus grande insécurité pour les travailleurs et les travailleuses.

Le statut de travailleur indépendant (augmentation de 72 % d'auto-entrepreneurs/micro-entrepreneurs en 15 ans) comptait 4,4 millions de non-salariés en 2023<sup>26</sup>. 90 % des micro-entrepreneurs déclarent des revenus inférieurs à 15 000 € annuels, révélant une précarité importante, même si pour certains il s'agit de revenus complémentaires. Au sein des QPV, en 2021, plus de 92 % des créations d'entreprises relevaient du statut de micro-entrepreneur. La plateformeisation du travail amplifie cette tendance : environ 600 000 indépendants utilisent une plateforme pour trouver des clients, trois fois plus qu'en 2017. Parmi eux, les livreurs représentent environ 150 000 personnes fin 2024. Leurs revenus nets sont faibles - 6 € à 6,70 €/heure pour 70 heures

de travail hebdomadaire en moyenne - illustrant un modèle d'emploi très instable et peu protecteur, modèle qu'il est urgent d'interroger.

De nouvelles formes apparaissent, comme les micro-travailleurs numériques, rémunérés à la tâche pour effectuer des micro-tâches non automatisables par l'intelligence artificielle relevant des services de proximité - livraison de courses, VTC... -. Ces activités sont souvent informelles, mal encadrées et sont cumulées à d'autres activités, renforçant la fragmentation du travail. Le recours accru aux contrats courts - intérim, CDD de courte durée, sous-traitance - contribue également à cette dynamique. En 2023, sur 46 millions de contrats signés, seuls 4,4 millions étaient des CDI. Cette forme d'emploi classique reste majoritaire en stock, en 2023, 73 % des personnes en emploi sont en emploi à durée indéterminée (CDI ou fonctionnaires)<sup>27</sup>. La durée moyenne dans l'emploi se réduit, y compris pour les salariés en CDI<sup>28</sup>. La sociologie du travail décrit une tendance du « retour du travail à la tâche », où les droits des travailleurs et des travailleuses sont fragilisés et la responsabilité de l'employeur se dilue. Cet éloignement du salariat s'accompagne d'un développement du management algorithmique et d'une individualisation des relations de travail. Lorsqu'elles ne sont pas choisies, ces situations hors salariat nourrissent un sentiment d'isolement, de désaffiliation sociale et de perte de sens, particulièrement fort chez les travailleurs des plateformes.

Nicolas Roux<sup>29</sup> souligne une tension entre autonomie choisie et précarité subie : si

<sup>26</sup> Emploi et revenu des indépendants, INSEE Références 2025

<sup>27</sup> INSEE Portrait social de la France, édition 2024.

<sup>28</sup> INSEE, Emploi, chômage, revenus du travail, INSEE Références, juin 2025.

<sup>29</sup> Audition de Nicolas Roux, maître de conférences en sociologie, Université de Reims Champagne-Ardenne, 16 avril 2025.

certaines travailleurs bénéficient de l'autonomie offerte par ces nouvelles formes de travail, d'autres exercent leur activité dans une situation de subordination et de dépendance semblable au salariat moins les droits fondamentaux du salarié que sont la protection sociale et la représentation collective. Loin de former une cohorte homogène, les travailleurs dits atypiques ne peuvent non plus être réduits à des individus ayant choisi librement, en toute connaissance de cause, leur statut, ses avantages et ses inconvénients. Ces nouvelles formes d'emploi interrogent sur l'isolement des travailleurs et travailleuses sans collectif de travail, leurs difficultés à être représentés pour faire valoir leurs droits et, souvent, sans perspective d'évolution professionnelle.

### **3. L'emploi, pivot historique des politiques de lutte contre la pauvreté et la précarité, au détriment des conditions de travail**

Depuis plus de vingt ans, les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et la précarité s'articulent autour d'une priorité : l'accès à l'emploi. L'objectif prioritaire est de favoriser la création d'emplois et la reprise d'activité, dans une logique d'activation de la dépense sociale promue par des orientations européennes. Cette approche

visait à transformer les prestations de solidarité ou assurantielle - RSA, allocations chômage - en leviers de retour à l'emploi par la responsabilisation individuelle, le développement de l'employabilité et la contrainte<sup>30</sup>.

Les réformes successives du marché du travail (2008-2023) ont renforcé cette orientation. Les ordonnances Travail de 2017 ont introduit une flexibilisation accrue du lien d'emploi : accords de performance collective, ruptures conventionnelles collectives, fixation de barèmes pour les indemnités prud'homales et fusion des instances représentatives du personnel. Ces mesures, dont l'objectif était de sécuriser les employeurs et stimuler les embauches, ont pu avoir pour effet de fragiliser la négociation sur les conditions de travail.

Les politiques d'incitation à l'embauche reposent principalement sur un ensemble d'aides et d'exonérations. Le montant des allègements généraux de cotisations patronales, ayant pour objet de réduire le coût du travail, a presque quadruplé entre 2014 et 2024, pour atteindre 77 milliards d'euros<sup>31</sup>, tandis que les dispositifs territoriaux (QPV, ZRR, ZFU, etc.) mobilisent plus de 957 millions<sup>32</sup> d'euros d'exonérations fiscales et sociales. Ces aides ont permis d'accroître le volume d'emplois créés, mais leur effet sur la qualité de l'emploi reste

30 L'article 1 de loi globale de lutte contre les exclusions de 1998 précisait : « La lutte contre la pauvreté et les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. Elle tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux [...] ».

31 Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, mai 2025, Cour des comptes.

32 Panorama des dispositifs zonés d'exonération fiscale pour les entreprises, Direction générale des Finances publiques (DGFiP), Analyses n° 05, novembre 2023.

limité : les évaluations<sup>33</sup> montrent que les deux tiers des emplois soutenus sont à temps partiel ou faiblement rémunérés, souvent concentrés dans les services à la personne, la restauration et le commerce. Certaines de ces aides peuvent inciter les employeurs à maintenir les salariés dans l'échelle basse des revenus, générant des trappes à précarité.

Les contrats aidés (CUI, PEC, emplois francs) et les structures d'insertion par l'activité économique (IAE, ACI, ETTI, EITI) ont ciblé les publics éloignés de l'emploi. En 2023, environ 175 000 personnes ont été accompagnées dans l'IAE et 45 000 par le dispositif Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD). Si ces mesures facilitent l'insertion, leur efficacité durable dépend fortement des partenariats locaux et de la capacité d'articulation entre État, Régions, Départements, Service public de l'emploi, entreprises, associations. En l'absence de gouvernances intégrées, les logiques d'intervention en silos perdurent et réduisent l'efficacité des interventions.

Pour les personnes déjà en emploi, la formation professionnelle constitue le principal levier mobilisé. Le Plan d'investissement dans les compétences (PIC), doté de 15 milliards €<sup>34</sup>, le Compte personnel de formation (CPF) et le Conseil en évolution professionnelle (CEP) soutiennent les transitions professionnelles. En 2023, la parité d'accès au CPF a été atteinte, mais les femmes restent surreprésentées parmi celles ayant un reste à charge et accèdent moins souvent à un emploi stable après

formation<sup>35</sup>. Le conseil en évolution professionnelle est un dispositif qui reste sous-utilisé faute de connaissances et d'appropriation. Ces dispositifs visent à soutenir davantage l'adaptation aux mutations économiques.

Globalement, les politiques françaises de l'emploi se caractérisent par une priorité donnée à la quantité d'emplois créés plutôt qu'à leur qualité. Les interventions sur les conditions de travail, la santé au travail ou la représentation des salariés demeurent faiblement articulées aux politiques économiques. Parallèlement, la territorialisation des dispositifs, bien qu'elle permette une adaptation locale, produit des inégalités fortes : les Régions disposant d'une ingénierie publique solide captent davantage de financements, tandis que les zones rurales et ultramarines cumulent déficits de formation, faible attractivité et précarité des emplois créés.

La lutte contre la précarité s'est focalisée sur l'accès à l'emploi : encourager l'embauche, responsabiliser les individus sur leur situation et adapter les compétences. Si cette orientation a permis de contenir et faire baisser le chômage global jusqu'en 2024, elle a participé à invisibiliser les déterminants sociaux des situations individuelles. La reprise à la hausse des chiffres du chômage en 2025 montre la limite de cette approche.

33 France stratégie, Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire, Antoine Bozio et Étienne Wasmer, Rapport 2024 pour France stratégie : [https://www.strategie.gouv.fr/files/2024-11/rapport\\_vfff\\_241003.pdf](https://www.strategie.gouv.fr/files/2024-11/rapport_vfff_241003.pdf)

OFCE, Évaluation de l'impact du CICE par une méthode hybride et utilisation de l'information macro-sectorielle, Rapport 2020 pour France stratégie.

34 Évaluation du plan d'investissement dans les compétences (PIC) 2018-2023, Cour des Comptes, janvier 2025.

35 Bilan évaluatif des politiques d'aide pour l'accès et le maintien dans l'emploi, Cabinet Itinere & Laboratoire ORSEU pour le CESE, octobre 2025.

#### 4. Des accompagnements aux trajectoires professionnelles insuffisamment coordonnés dans un contexte de mutations sociétales et économiques

Face à l'insécurité professionnelle grandissante, vecteur d'insécurité sociale, l'absence de mesures efficaces de lutte contre les inégalités à la fois réelles, concrètes, accessibles, et dotées de moyens dédiés interroge l'économie et le social. Ce constat appelle la nécessité de répondre aux besoins des personnes pour les sécuriser tout au long de leur vie professionnelle.

Une bonne articulation entre les opérateurs de l'emploi, de la formation, de l'insertion et de l'accompagnement social peut aider à mieux détecter les risques de précarité professionnelle et coordonner les actions à mettre en place pour faciliter l'accès à des emplois de qualité. La mission de préfiguration de France Travail plein emploi indiquait en avril 2023 que 5,1 millions de personnes éloignées de l'emploi étaient confrontées à des interventions fragmentées, générant des ruptures de parcours, des doublons ou des abandons de parcours, toujours selon cette mission. Cette approche en silo, fondée sur des logiques statutaires ou institutionnelles et non sur

les personnes ne permet pas de coordonner et de faire jouer la complémentarité des différents opérateurs du Service public de l'emploi (France Travail, missions locales, Cap emploi, Départements, Régions, OPCO<sup>36</sup>...), des relais associatifs ou encore des services sociaux et médico-sociaux (CAF, MDPH). Cette coordination étant d'autant plus importante que 45 % des demandeurs d'emploi de longue durée le sont depuis plus de deux ans, 40,7 % des bénéficiaires du RSA entre 2011 et 2020 ont connu au moins une sortie suivie d'un retour dans le dispositif, et 10,4 % ont connu au moins deux allers-retours illustrant la fragilité persistante des parcours d'insertion<sup>37</sup>.

En 2025, le ministère du Travail documente que 1,5 million de personnes exerçant une activité professionnelle vivent sous le seuil de pauvreté et ne bénéficient pas d'un accompagnement professionnel alors qu'elles sont suivies dans le cadre d'aides sociales<sup>38</sup>. D'après l'analyse des résultats des dispositifs d'insertion qui associent mise en emploi et accompagnement - Insertion par l'activité économique (IAE), Parcours emploi compétences, ... - publiée par l'IGAS en décembre 2022 et qui porte sur l'accès à l'emploi durable, il ressort que « *quel que soit l'indicateur considéré, [les] réalisations [sont]*

36 Les 11 OPCO ou opérateurs de compétence sont des organismes instaurés par la Loi « Avenir professionnel » de 2018 (Article L. 6332-1-1 du Code du travail) chargés d'accompagner les entreprises notamment les TPE-PME dans le développement des compétences de leurs salariés (financement de l'apprentissage, aide des branches professionnelles à construire les certifications professionnelles, et d'accompagnement des PME dans l'analyse et la définition de leurs besoins en formation).

37 DREES, Un bénéficiaire du RSA sur cinq reste les dix années suivantes dans la prestation, Etudes et résultats, n° 1287, décembre 2023.

38 Les travailleurs pauvres, livret de pratiques inspirantes à destination des entreprises, août 2025, Les entreprises s'engagent, ministère du Travail.

*systematiquement inférieures aux cibles et ce, avant le déclenchement de la crise sanitaire et malgré les moyens déployés dans le cadre du Pacte »<sup>39</sup>. Or, l'emploi durable, en particulier le CDI, est de l'avis des personnes concernées une condition nécessaire de la stabilité professionnelle et de la reconstruction durable après une longue période de précarité. Une part significative des personnes en contrat dans les Structures d'insertion par l'activité économique perdure dans le dispositif enchaînant les contrats de 24 mois sans évolution significative de leur situation. Le relais entre accompagnement professionnel et formation reste encore à parfaire. Et si 60 % des chômeurs formés accèdent à un emploi dans les six mois qui suivent leur formation<sup>40</sup>, il est nécessaire de renforcer l'accompagnement des 40 % restants, de comprendre les obstacles qui empêchent leur retour à l'emploi et de trouver le meilleur moyen de favoriser leur montée en compétence.*

En résumé, depuis vingt ans, les politiques d'emploi reposent sur le paradigme de « l'activation » : inciter à reprendre une

activité, responsabiliser les individus et flexibiliser le marché du travail. La France est parvenue à réduire son taux de chômage sans réduire la précarité professionnelle.

Les dispositifs existants (IAE, TZCLD, emplois francs, CPF, PIC) restent indispensables mais insuffisamment articulés. Les discriminations à l'embauche et dans les carrières persistent, freinant l'accès équitable aux opportunités, les parcours professionnels demeurent instables, les transitions peu sécurisées. Enfin, la qualité de l'emploi n'est toujours pas un objectif des politiques publiques et la santé au travail se dégrade. La suppression des CHSCT a entravé la détection et la lutte contre les problèmes de santé au travail. Cette précarité professionnelle dans certains secteurs a pu s'accroître en raison des conditions du marché mondial et des mutations technologiques et concurrentielles. Ces dernières conduisent à des adaptations toujours plus rapides et fréquentes, ce qui génère une fragilisation de certaines relations de travail.

## **B. Des dispositifs multiples pour réduire la précarité professionnelle dans un contexte de transitions**

### **1. Des transitions porteuses d'opportunités, mais génératrices d'inégalités**

L'impératif de transition écologique concerne tous les secteurs : industrie, transport, agriculture, numérique, bâtiment, etc. Selon le rapport 2024 de l'OCDE sur les perspectives de

l'emploi<sup>41</sup>, dans les pays de l'Organisation, entre 2015 et 2019, 20 % environ des travailleurs occupent des emplois liés à la transition écologique. Parmi ces professions : 46 % sont des professions existantes, dont les compétences évoluent sous l'effet de la transition écologique (professions dont le niveau de qualification est modifié par la transition écologique) ;

<sup>39</sup> L'insertion par l'activité économique, état des lieux et perspectives, Farida Belkhir et Christine Branchu, Inspection générale des affaires sociales, décembre 2022.

<sup>40</sup> Enquête « Sortants de formation », Repères et analyses, statistiques n° 19, Pôle emploi.

<sup>41</sup> Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2024, Plus d'un quart des emplois seront fortement touchés par la transition vers la neutralité carbone, juillet 2024

40 % sont des emplois existants qui feront l'objet d'une forte demande, car ils fournissent des biens et des services indispensables aux activités « dites » vertes (professions recherchées dans le cadre de la transition écologique) ; 14 % seulement de ces professions peuvent être qualifiées à juste titre de « professions vertes nouvelles ou émergentes ».

Comme le rappelle le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) dans son rapport intermédiaire de 2024<sup>42</sup>, il faudrait former 2,8 millions de personnes d'ici 2030 pour répondre aux besoins de la transition. Le Cabinet Itinere Conseil & Laboratoire ORSEU conseil dans son rapport, rappelle que la transition écologique n'est pas encore un critère explicite de pilotage des politiques de formation et d'insertion vers des emplois de qualité. Par ailleurs, les besoins sectoriels liés à la transition sont encore insuffisamment anticipés dans les dispositifs d'emploi. De plus, les emplois créés dans le cadre de la transition ne garantissent pas toujours des conditions de travail satisfaisantes (sécurité contractuelle, rémunération, pénibilité).

Par ailleurs, le Haut Conseil pour le climat<sup>43</sup> rappelle que la transition vers une économie décarbonée ne peut réussir que si elle est juste, c'est-à-dire si elle prend en compte à la fois les impacts sociaux et territoriaux de cette mutation.

Il souligne que, jusqu'à présent, l'intégration de cet impératif de justice est restée « insuffisante » et que les instruments de politique publique actuels ne permettent pas encore d'engager les changements structurels nécessaires pour tenir la trajectoire retenue. Il relève également que le calendrier des textes stratégiques et leurs modalités d'application ont pris du retard, ce qui affaiblit le pilotage de l'action publique climatique et accroît le risque que les mesures adoptées ne bénéficient pas aux catégories professionnelles et aux territoires les plus exposés à la précarité.

Un Plan d'investissement dans les compétences (PIC), doté de 15 Mrd€, a été lancé entre 2018 et 2023 afin d'adapter la formation aux enjeux actuels, dont la transition énergétique. Le plan a permis une modernisation et une individualisation des modalités d'accompagnement des publics éloignés de l'emploi, mais n'a pas répondu à l'ambition de faire évoluer le système de formation de façon adaptée aux besoins de la transition énergétique. L'État n'est pas sorti de son rôle de financeur et ne s'est pas impliqué pleinement dans le pilotage stratégique et la coordination. La Cour des Comptes<sup>44</sup>, pointant le manque de formations spécialisées, recommande notamment de réaliser un suivi plus exhaustif du renforcement des formations relatives à la transition. Les formations doivent également

42 Mobiliser pour accélérer la planification écologique, année 2 de la planification écologique, Secrétariat général à la planification écologique (SGPE), juillet 2024.

43 Relancer l'action climatique face à l'aggravation des impacts et à l'affaiblissement du pilotage, rapport annuel du Haut Conseil pour le Climat, juin 2025.

44 Cour des comptes, Évaluation du plan d'investissement dans les compétences (PIC) 2018-2023, janvier 2025.

être mieux orientées vers les métiers en tension (ex. techniciens et agents de maîtrise des industries mécaniques).

Le numérique est identifié comme un autre secteur stratégique dans le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) 2018–2024, visant à former 2 millions de demandeurs d'emploi peu ou pas diplômés, ainsi que des jeunes « décrocheurs », aux métiers des transitions et du numérique. Les inégalités d'accès à l'emploi dans ce secteur sont malgré tout encore importantes. Ces inégalités s'expliquent par la sélectivité des entreprises : les bénéficiaires des formations rencontrent des difficultés à intégrer le marché du travail, en raison de critères de recrutement exigeants et d'une concurrence forte : le secteur attire des profils déjà qualifiés, ce qui limite l'insertion des publics en difficulté. Le numérique offre ainsi un potentiel d'insertion professionnelle important, mais nécessite une structuration plus inclusive des parcours de formation et une mobilisation accrue des entreprises pour accueillir des profils éloignés de l'emploi.

## **2. Responsabilité sociale des entreprises et des organisations et commande publique : des leviers d'inclusion par le travail**

Dans le cadre des dispositifs de lutte contre la précarité professionnelle, la commande publique et les démarches de responsabilité sociétale constituent des leviers stratégiques majeurs. La commande publique, qui représente en France, près de 100 milliards d'euros, soit environ 8 % du produit intérieur brut<sup>45</sup>, offre un potentiel considérable de soutien à l'emploi local et durable. L'intégration de

clauses sociales dans les marchés publics permet de réserver des heures de travail à des publics éloignés de l'emploi, favorisant ainsi leur insertion professionnelle tout en consolidant les filières économiques inclusives. L'exemple des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 illustre l'efficacité de ce levier : plus de trois millions d'heures d'insertion ont été réalisées, soit 120 % de l'objectif initial, au bénéfice de 4 200 personnes, dans des secteurs variés tels que la construction, la logistique ou la restauration.

Toutefois, les effets de la commande publique sur l'emploi sont contrastés en raison des disparités territoriales, des contraintes budgétaires et des logiques de compétitivité-prix (en particulier dans les marchés de faible montant où le moindre formalisme favorise le moins-disant). La formation des acheteurs publics, dont les élus locaux, est une piste de réponse afin de privilégier une approche en coût global intégrant les critères sociaux. De même, l'accès aux marchés publics des TPE et PME et leur rôle dans le développement des emplois locaux présentent d'importantes marges de progrès.

En complément, les démarches de RSE et de RSO permettent aux entreprises et aux organisations de s'engager volontairement dans l'intégration de préoccupations sociales, environnementales et éthiques dans leur stratégie. Ces démarches peuvent contribuer à l'amélioration des conditions de travail, à la promotion de l'égalité des chances, à la sécurisation des parcours professionnels et au développement de partenariats avec les structures d'insertion. Toutefois, leur portée reste limitée par leur caractère non contraignant, le manque

<sup>45</sup> « Commande publique : renforcer son rôle social et environnemental », Vie publique, 28/10/2021, <https://www.vie-publique.fr/en-bref/282093-commande-publique-renforcer-son-role-social-et-environnemental#:~:text=L'achat%20public%20repr%C3%A9sente%20110,incidence%20sur%20de%20nombreux%20sec>

de ressources dédiées, l'absence d'évaluation systématique de leur impact réel sur l'emploi et le travail, et les pratiques des donneurs d'ordres. La directive européenne CSRD<sup>46</sup> transposée en droit français par l'ordonnance n° 2023-1142 du 6 décembre 2023, introduit une obligation de transparence renforcée sur les pratiques sociales et environnementales des entreprises, en imposant un audit obligatoire des informations de durabilité par un commissaire aux comptes ou organisme tiers. Ce cadre réglementaire, fondé sur l'analyse de double matérialité, vise à renforcer la redevabilité des entreprises et à valoriser leurs engagements auprès des parties prenantes.

### 3. D'autres modèles économiques pour une transformation du travail et de l'emploi

Un mouvement de transformation du monde économique, qui vise à concilier performance économique, justice sociale et transition écologique, est amorcé depuis une décennie. Il s'appuie sur la redéfinition de la finalité et de la gouvernance de l'entreprise, l'hybridation des modèles économiques et l'émergence de nouveaux indicateurs de performance intégrant l'impact social et environnemental, autant de leviers mobilisables pour lutter contre la précarité professionnelle.

Certains statuts ou partenariats

tels que les entreprises à mission, les Sociétés coopératives et participatives (SCOP), les Sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) ou les co-entreprises sociales incarnent cette volonté de mettre l'intérêt général au cœur de l'activité économique.

Le statut d'entreprise à mission, introduit par la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite Loi PACTE), permet à une entreprise d'inscrire dans ses statuts une raison d'être et des objectifs sociaux ou environnementaux. Un tel statut permet d'intégrer à la stratégie d'entreprise des objectifs d'inclusion, de qualité de vie au travail et de lutte contre les discriminations<sup>47</sup>. Il doit favoriser une culture d'entreprise plus responsable et attentive aux conditions de travail en allant au-delà d'un simple *reporting* RSE. Les entreprises à mission restent cependant encore limitées à 2 027 structures, dont 81 % de PME concentrées en Ile-de-France et dans les secteurs du conseil, de l'informatique et des télécoms en 2022<sup>48</sup>.

Les SCOP et les SCIC, deux formes coopératives issues de l'économie sociale et solidaire, proposent des modèles d'entreprise fondés sur la participation active des parties prenantes et la recherche d'utilité collective. Les SCOP sont des entreprises dont les salariés sont majoritaires au capital et

46 Corporate Sustainability Reporting Directive ou Directive sur les rapports de développement durable des entreprises.

47 Audition de Geneviève Ferone-Creuzet, co-fondatrice et associée de l'entreprise à mission Prophiel et Virginie Seghers, co-fondatrice, associée et présidente de l'entreprise à mission Prophiel, 27 mai 2025 et d'Éric Delannoy, CEO de Tenzing, 18 juin 2025.

48 Observatoire des sociétés à mission et Communauté des entreprises à mission, Portrait des sociétés à mission 2022, Baromètre de l'observatoire.

participent activement à la gouvernance. Ce modèle favorise une implication forte des travailleurs dans les décisions et une répartition équitable des bénéfices, comme en ont témoigné les salariées de l'usine Bergère de France lors de la visite du CESE à Bar-le-Duc<sup>49</sup>. Les SCIC réunissent plusieurs parties prenantes (salariés, usagers, collectivités, partenaires) autour d'un projet d'intérêt collectif. Elles sont conçues pour répondre à des besoins sociaux ou territoriaux, avec une gouvernance partagée. En intégrant des acteurs variés, les SCIC peuvent développer des activités inclusives et utiles localement, favorisant l'emploi de publics en difficulté. Elles permettent aussi une reconnaissance du travail au-delà de sa seule dimension productive.

Le modèle de co-entreprise sociale repose sur la création d'une entreprise commune entre un acteur de l'économie sociale et solidaire (comme une association ou une entreprise d'insertion) et une entreprise classique. Ce type de partenariat permet notamment d'intégrer l'insertion de personnes éloignées de l'emploi à la stratégie globale de développement de l'activité ou d'autres thématiques d'intérêt général.

Ces outils incarnent de nouveaux modes entrepreneuriaux qui permettent d'allier efficacité économique et utilité sociale, mais aussi d'agir positivement sur l'organisation et les conditions de travail, la gestion des ressources humaines, les externalités des activités et la répartition de la valeur.

L'innovation et l'hybridation des financements constituent, en outre, un levier stratégique d'orientation vers des activités favorisant l'inclusion

économique. Le modèle de fondation actionnaire repose sur la détention de tout ou partie du capital d'une entreprise par une fondation. Ce type d'actionnariat assure la stabilité des activités et de l'emploi et oriente ses bénéfices vers des actions d'intérêt général. Il permet de protéger l'entreprise contre des logiques spéculatives ou des pertes de contrôle financier. La fondation peut également soutenir des programmes d'insertion, de formation ou d'amélioration des conditions de travail. Elle peut aussi garantir une stratégie d'entreprise alignée avec des valeurs sociales sur le long terme en préservant notamment les emplois locaux. Lors de son audition, Virginie Seghers<sup>50</sup> a mis en avant la mission de sécurisation de l'emploi dévolue à la fondation actionnaire. À titre d'illustration, l'entreprise allemande multinationale Staedler appartient à 100 % à une fondation, laquelle est mandatée pour maintenir l'emploi majoritairement en Allemagne mais également de bannir des chaînes tout produit toxique.

L'État investisseur, avec la Banque publique d'investissement (BPI), doit jouer également un rôle clé dans la montée en puissance de projets d'intérêt général favorisant la création et la préservation d'emplois.

#### **4. Décliner la lutte contre la précarité à l'échelle territoriale : opportunités et défis**

La dimension territoriale constitue un axe central dans l'analyse des politiques de lutte contre la précarité professionnelle. Elle reflète à la fois la diversité des contextes locaux (ruralité, quartiers prioritaires, bassins industriels en reconversion, territoires ultramarins) et la volonté des pouvoirs publics d'adapter les réponses à des besoins différenciés,

<sup>49</sup> Déplacement du CESE dans le cadre d'une consultation citoyenne sur la précarité à Bar-le-Duc, juin 2025.

<sup>50</sup> Audition de l'entreprise à mission Prophyl, précitée.

tout en articulant les interventions de chaque acteur.

Comme le souligne le Cabinet Itinere Conseil & Laboratoire ORSEU dans son bilan, l'insertion par l'activité économique (IAE) illustre une territorialisation « de fait ». Bien que de portée nationale, ce dispositif repose historiquement sur des dynamiques locales (initiatives associatives, ancrage dans les collectivités) et présente une couverture hétérogène sur le territoire. Les Conseils départementaux avec les acteurs de l'insertion par l'activité économique et les Pactes régionaux visent à coordonner l'offre, mais des inégalités subsistent : certaines zones disposent d'un tissu dense de SIAE, tandis que d'autres restent peu couvertes. L'adaptation locale se traduit aussi par une spécialisation sectorielle, par exemple : maraîchage biologique, écoconstruction ou recyclerie dans des zones rurales ; services à la personne ou mobilité dans les quartiers urbains. Chaque année, entre 150 000 et 170 000 personnes sont en contrat dans les structures de l'IAE, mais seules 25 % d'entre elles accèdent à un emploi en CDI six mois après leur sortie du dispositif, ce qui souligne les limites actuelles en matière de pérennisation des parcours. Par ailleurs, ce secteur, pourtant reconnu pour son impact social, fait face à une fragilisation croissante, menaçant l'équilibre économique déjà précaire de nombreuses structures, en particulier dans les territoires les plus vulnérables.

L'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD), lancée en 2016 et étendue à plus de 80 territoires, repose quant à elle, sur une approche innovante fondée

sur la mobilisation des coûts de la privation d'emploi pour financer des emplois de dimension locale. À ce jour, plus de 7 000 personnes ont été remises en emploi en CDI via la création de plus de 200 entreprises à but d'emploi (EBE), démontrant le potentiel du dispositif en matière d'insertion durable, de revitalisation territoriale et de cohésion sociale. Ce lien direct avec le territoire en fait un outil de relocalisation de l'emploi et d'adaptation fine aux besoins des personnes et des territoires. En 2024, 75 territoires étaient habilités, majoritairement (70 %) urbains mais avec une part croissante de zones rurales. La territorialisation permet de répondre aux spécificités locales : dans certains territoires, les activités développées relèvent majoritairement de l'économie circulaire et de la transition écologique ; dans d'autres, elles concernent principalement les services aux habitants ou la valorisation du patrimoine. Les activités de ces entreprises relèvent de secteurs non couverts par le secteur marchand. Toutefois, les Entreprises à but d'emploi (EBE) demeurent fortement dépendantes des financements publics et rencontrent des difficultés en matière de gouvernance, de droits sociaux et de formation des salariés. Le comité scientifique chargé de l'évaluation du dispositif souligne que les bénéfices économiques et sociaux sont réels. TZCLD présente la mesure d'impact la plus élevée pour une action d'insertion avec des effets durables dans le temps, même s'ils semblent différés et que leur monétisation dans les cadres budgétaires classiques demande à être étudiée. L'Assemblée nationale a approuvé en janvier 2026 la

pérennisation de l'expérimentation TZCLD et son intégration dans le droit commun.

L'IAE et TZCLD démontrent que l'ancrage territorial peut favoriser des parcours durables et valorisants. En revanche, les zonages fiscaux et les aides à l'embauche, tels que les emplois francs, démontrent des résultats plus contrastés (pour les emplois francs, bien qu'elles constituent 61 % des personnes éligibles dans les QPV, elles ne représentent que 46 % des bénéficiaires) et souffrant d'effets d'aubaine.

Si la territorialisation permet une meilleure adaptation aux besoins locaux, elle comporte aussi des limites, mises en évidence par Itinere Conseil dans son rapport d'évaluation :

- fragmentation et lisibilité : la multiplication des zonages (QPV, ZRR, BER, ZRD, DOM) rend l'architecture complexe pour les bénéficiaires et les employeurs ;
- inégalités territoriales : les territoires les mieux dotés en ingénierie publique et associative (grandes métropoles, régions dynamiques) captent davantage de financements et déploient des dispositifs plus ambitieux, tandis que les zones rurales ou périphériques cumulent déficit de formation, faible attractivité économique et services publics réduits ;
- précarité des emplois créés : dans les QPV comme dans les ZRR, les emplois soutenus sont souvent concentrés dans les secteurs faiblement rémunérés et à forte rotation (services à la personne, commerce, restauration) ;
- articulation à renforcer entre niveau national/local : les politiques nationales fixent des objectifs (plein emploi, montée en compétences) sans toujours donner aux territoires les moyens de les décliner efficacement, ni d'intégrer les réalités vécues par les habitants, le

pilotage global de l'ensemble des sujets demeurant faible.

\*  
\*      \*

En définitive, l'analyse de la précarité du travail et de l'emploi met en évidence de nouveaux facteurs de fragilisation liés aux transformations économiques, sociales, technologiques, écologiques, territoriales et démographiques. Ces évolutions ne se limitent plus à certains secteurs ou statuts : elles touchent désormais l'ensemble du monde du travail, y compris les métiers de service, les professions indépendantes et les jeunes actifs. En cela, elles demandent d'autres réponses que celles qui ont été mises en œuvre ces dernières années.

Cette situation appelle une réponse systémique. Les politiques d'emploi, de formation professionnelle et d'inclusion doivent non seulement sécuriser les parcours individuels en les garantissant collectivement, mais aussi transformer les environnements économiques et institutionnels qui produisent de la précarité : qualité de l'emploi, accès à la formation, articulation entre transition écologique et évolutions technologiques. L'objectif n'est donc pas uniquement de « corriger » la précarité professionnelle, mais de construire un cadre durable d'inclusion économique, garantissant à chacune et chacun un emploi digne, rémunérateur, stable et porteur de sens, ce qui participe d'une meilleure reconnaissance du travail.

C'est à cette ambition que répond la deuxième partie du présent avis, en identifiant les leviers collectifs et les politiques publiques susceptibles de renforcer la sécurité professionnelle, d'améliorer la qualité des emplois et du travail, et d'inscrire durablement l'inclusion économique au cœur des transformations en cours.

## II - Préconisations

Ne laisser personne sur le bord de la route et donner tout leur potentiel aux acteurs économiques et aux acteurs publics pour faire de l'emploi et du travail des leviers de cohésion sociale : telle est l'ambition du CESE avec ces propositions en faveur de l'inclusion. Face à ce défi, le CESE propose une méthode renouvelée qui vise à soutenir de concert l'accompagnement des personnes exposées à la précarité et l'engagement des

acteurs économiques : employeurs, décideurs, donneurs d'ordre public et privé, entrepreneurs et entrepreneurs sociaux. La sécurisation des trajectoires professionnelles et la valorisation des compétences sont appelées à former un *continuum* avec l'appui aux acteurs privés et publics pour transformer les modèles économiques et sociaux et aboutir à un marché du travail plus inclusif et plus juste.

### A. Faire des conditions de travail et d'emploi un moteur durable d'émancipation et de progrès social

#### 1. Sécuriser les parcours professionnels pour sortir de la précarité professionnelle

##### 1.1 ASSURER UN REVENU DIGNE ET RÉMUNÉRATEUR POUR TOUTES ET TOUS DANS LE SECTEUR PRIVÉ

Comparativement à la majorité des pays européens où il a diminué, le risque de pauvreté au travail<sup>51</sup> a progressé en France entre 2015 et 2023, la France régresse de la 9<sup>e</sup> à la 13<sup>e</sup> place dans le classement de 21 pays de l'Union européenne (UE) selon cet indicateur. Cette dégradation relative est apparue principalement après la crise COVID. Comme souligné par le rapport du Conseil national de la lutte contre

la pauvreté et l'exclusion sociale, malgré la baisse du chômage, la pauvreté monétaire des actifs n'a pas diminué et a même augmenté dans un contexte inflationniste<sup>52</sup> entre 2015 et 2021 (11 % jusqu'en 2020 et 12 % en 2021).

Pour rappel, le seuil de pauvreté est fixé par convention à 60 % du niveau de vie médian de la population. Il correspond à un revenu disponible de 1 288 € par mois pour une personne vivant seule et de 2 705 € pour un couple avec deux enfants âgés de moins de 14 ans, selon les dernières données INSEE (2025). En 2023, en France métropolitaine, le taux de pauvreté s'élève à 15,4 % (contre 14,4 % en 2022) et atteint son niveau le plus élevé depuis

51 Le risque de pauvreté au travail correspond à la part de travailleurs avec un revenu, après transferts sociaux, inférieur au seuil de pauvreté fixé à 60 % du revenu disponible médian après transferts sociaux.

52 Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, Analyse de l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale entre 2015 et 2022, Panorama, avril 2025.

1996. Selon l'INSEE<sup>53</sup>, en 2023 toujours, 9,8 millions de personnes occupant un logement ordinaire vivent sous le seuil de pauvreté monétaire<sup>54</sup>. La pauvreté monétaire touche en premier lieu les chômeurs (36,1 %). Parmi les personnes en emploi, les travailleurs indépendants sont plus vulnérables (19,2 %) que les salariés (6,6 %).<sup>55</sup> Plus précisément, les privations matérielles et sociales se sont considérablement étendues parmi les employés embauchés sur des contrats courts (de 15,5 % en 2015 à 18,3 % en 2019 comme en 2021), les intérimaires (de 14,1 % à 23 % entre 2015 et 2021) et les chômeurs (de 34 % à 37 % entre 2015 et 2021).<sup>56</sup> S'agissant des configurations familiales, les familles monoparentales sont les plus concernées. En 2023, 32,2 % des immigrés sont pauvres, en particulier ceux nés en Afrique (37,7 %)<sup>57</sup>. Dans ce contexte, les inégalités de niveau de vie sont en hausse et le niveau de vie des ménages les plus pauvres fléchit en raison notamment du recul de la protection sociale et de l'augmentation des contraintes budgétaires pour les ménages.<sup>58</sup> Le niveau des dépenses contraintes, en particulier liées au logement et au coût de l'énergie, pèse de façon croissante dans le budget des ménages. Également en cause dans la baisse du niveau de vie des ménages,

figure la hausse du nombre de ménages qui déclarent de faibles revenus d'activité indépendante et la non-reconduction des mesures exceptionnelles de soutien au pouvoir d'achat mises en place en 2022. Les travaux du Conseil national de lutte contre l'exclusion sur les budgets de référence démontrent, en outre, que le niveau minimum des salaires est de plus en plus éloigné du niveau de revenu permettant une vie décente<sup>59</sup>.

Au 1<sup>er</sup> novembre 2024, environ 2,2 millions de salariés du secteur privé (hors secteur agricole) sont rémunérés au SMIC, soit 12,4 % des salariés selon les données publiées en octobre 2025 par la Dares<sup>60</sup>. Le SMIC s'élève depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2024 à 11,88 € brut de l'heure, son montant brut mensuel est de 1 801,80 € et le montant net mensuel est de 1 426,30 €.

Comme le rappelait le CESE dans son avis sur les métiers en tension<sup>61</sup>, la faiblesse des rémunérations pose la question des règles de salaires minimum applicables : minima conventionnels et salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). Les minima conventionnels sont conditionnés à la négociation d'accords majoritaires. Les grilles de salaires négociées par les branches ne s'appliquent que dans leur champ conventionnel : elles fixent, pour

53 Niveau de vie et pauvreté en 2023 - Taux de pauvreté et inégalités s'accroissent fortement, INSEE Première n° 2063, juillet 2025.

54 Soit en comptant les personnes hors logement ordinaire et les habitants des Outre-mer, près de 12 millions de personnes sous le seuil de pauvreté (Source ATD Quart monde)

55 L'essentiel sur la pauvreté, Statistiques et études, INSEE, juillet 2025.

56 Analyse de l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale entre 2015 et 2022, Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, Panorama, avril 2025.

57 L'essentiel sur la pauvreté, Statistiques et études, INSEE, juillet 2025.

58 Source : Pierre Madec, 12/01/2026, Alternatives économiques et rapport du conseil scientifique du CNLE.

59 Rapport 2022 : les budgets de référence, nouvelle piste pour l'inclusion, Conseil national de lutte contre l'exclusion.

60 La revalorisation du SMIC au 1<sup>er</sup> novembre 2024, Nouvelle baisse du nombre de bénéficiaires, DARES, octobre 2025 « Au 1<sup>er</sup> novembre 2024, le gouvernement porte le montant du SMIC brut horaire à 11,88 euros, soit une augmentation de 2,0 % anticipant la hausse qui résulterait de l'application au 1<sup>er</sup> janvier 2025 des règles de revalorisation annuelle du SMIC. Aucune augmentation additionnelle n'a lieu le 1<sup>er</sup> janvier 2025 ».

61 Avis du CESE, Métiers en tension (rapporteur Pierre-Olivier Ruchenstain), janvier 2022.

des niveaux de qualification donnés, des niveaux de salaire en-dessous desquels les salariés ne peuvent être rémunérés. Le SMIC, en revanche, est une disposition légale d'ordre public. Pour éviter une divergence, les minima conventionnels et le SMIC doivent être harmonisés. En vertu de l'article L. 2241-10 du Code du travail, les branches ont l'obligation d'ouvrir une négociation salariale dans un délai de 45 jours, au lieu de trois mois précédemment<sup>62</sup>, et d'ajuster le premier niveau conventionnel à partir du SMIC comme plancher. Toutefois, en pratique, dans certaines branches fragilisées par la conjoncture économique, les négociations salariales prennent du retard, ce qui pénalise les salariés.

En application de l'article L. 2242-1 du Code du travail, les obligations de négociations salariales ne s'imposent qu'aux « *entreprises où sont constituées une ou plusieurs sections syndicales d'organisations représentatives* ». Toutefois, comme relevé par le Sénat dans son rapport de 2024 « Négociations salariales et smicardisation : faux débat, vrai problème »<sup>63</sup>, l'administration interprète habituellement cette disposition, comme indiqué, à titre d'exemple, dans une circulaire de la direction de la sécurité sociale (DSS) et de la direction générale du travail (DGT)<sup>64</sup>, comme s'appliquant

aux entreprises où sont constituées une ou plusieurs sections syndicales représentatives et dans lesquelles au moins un délégué syndical a été désigné. En l'absence de délégué syndical, la négociation salariale est une faculté offerte à l'employeur mais non une obligation. Le rapport du Sénat pointe un « *décalage entre les entreprises pourvues d'un délégué syndical (où s'appliquent les obligations de négociier) et les entreprises dépourvues d'un délégué syndical mais ayant un CSE (où les obligations de négocier ne s'appliquent pas)* ». Or, au sein des entreprises de 10 à 49 salariés, seules 4,5 % étaient dotées d'au moins un délégué syndical en 2021.

Dans son rapport de 2024, le groupe d'experts SMIC<sup>65</sup> recommande une meilleure visibilité des augmentations sur le SMIC et un effort de coordination avec les négociations de branche. Dans ses précédents rapports, le groupe indiquait qu'une voie à privilégier pour lutter contre les trappes à bas salaires et pour encourager l'augmentation des revenus des travailleurs était celle de la mobilité salariale et professionnelle. Néanmoins, les gains nets tirés par cette mobilité peuvent être limités par la compression des salaires ou par le système d'impôts, taxes et prestations<sup>66</sup>. Dans ce contexte, le groupe d'experts appelle

62 Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat

63 Négociations salariales et smicardisation : faux débat, vrai problème, rapport d'information du Sénat

n° 689, Corinne Bourcier (commission Affaires sociales), 12 juin 2024.

64 Circulaire du 7 mars 2011.

65 L'article 24 de la loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail a créé en 2008 le Groupe de travail sur le SMIC.

66 France stratégie, Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire, Antoine Bozio et Etienne Wasmer, Rapport, octobre 2024.

à l'instauration de dispositions adaptées visant à renforcer le rôle de la négociation collective.

Par ailleurs, depuis la fin de l'année 2020, le SMIC a augmenté de 17 % à la faveur de neuf revalorisations<sup>67</sup>. Ces nombreux ajustements ont contribué à resserrer l'éventail des salaires : le SMIC se rapproche des salaires moyens sans répondre, pour autant, aux besoins des personnes pour vivre dignement. Ainsi, le rythme soutenu des revalorisations automatiques assises sur l'indice des prix et entraîné par la dynamique inflationniste des années 2022 et 2023, a largement dépassé celui de la négociation collective au détriment des bas salaires rattrapés par le SMIC. Cependant, le rythme des augmentations légales a pris de court celui des négociations. Entre 2020 et 2025, la part de salariés concernés par la revalorisation du SMIC augmente mais sans que la totalité d'entre eux ne puisse en bénéficier, faute de négociation. Entre janvier 2023 et novembre 2024, les quatre hausses successives du SMIC ont encore augmenté le nombre de branches pour lesquelles des minima salariaux sont devenues inférieurs au SMIC.

Parmi les 171 branches du secteur général comptant plus de 5 000 salariés, le niveau de conformité consécutif à l'avant-dernière revalorisation du SMIC (+1,13 %) du 1<sup>er</sup> janvier 2024 est le suivant<sup>68</sup> : 56 % des minima de branches étaient conformes au SMIC au 1<sup>er</sup> janvier 2024 contre 37 % qui n'étaient pas conformes, dont certaines depuis 2022. En 2023, 2,7 millions de salariés étaient impactés par cette non-conformité d'après le ministre du Travail d'alors, Olivier Dussopt.

Face à la non-conformité de certaines branches, en conclusion de la Conférence sociale d'octobre 2023, la Première ministre Élisabeth Borne indiquait que les branches qui persisteraient à ne pas respecter ces minima feraient l'objet d'une mesure législative visant à calculer les exonérations de cotisations sociales non plus sur la base du SMIC, mais sur la base du minima de branche. En effet, alors que les allègements généraux de cotisations sont calculés sur la base du SMIC, certaines branches recourent à des minima conventionnels inférieurs. Cette proposition a été retenue à l'article 20 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2026, prévoyant une réduction dégressive de cotisations patronales dans les branches avec des minima conventionnels inférieurs au SMIC. Dans les branches où le salaire minimum national professionnel (minimum conventionnel) des salariés sans qualification est inférieur au SMIC pendant toute l'année civile précédant celle du mois au titre duquel la réduction est calculée, il est prévu de remplacer le paramètre SMIC par ce minimum conventionnel inférieur dans la formule de calcul du coefficient de la réduction générale dégressive unique de cotisations patronales (RGDU) (loi art. 20 ; c. séc. soc. art. L. 241-1, III bis nouveau).

Le CESE considère que la mise en application de cette disposition devra faire l'objet d'une négociation en amont, afin d'éviter que des entreprises conformes ne soient sanctionnées en raison de la non-conformité de leur branche professionnelle avec le SMIC.

En référence à l'article 5 de la loi du 29

67 Haut-commissariat à la stratégie et au plan, Groupe d'experts SMIC, Rapport, novembre 2024, mise à jour décembre 2025.

68 Négociations salariales et smicardisation : faux débat, vrai problème, Rapport d'information du Sénat n° 689, Corinne Bourcier, juin 2024 avec les données de la Direction générale du travail.

novembre 2023<sup>69</sup>, qui introduit l'expérimentation d'un dispositif obligatoire de partage de la valeur pour les entreprises de 11 à 49 salariés dont le bénéfice fiscal net est au moins égal à 1 % des recettes pendant trois années consécutives, le CESE propose de retenir les mêmes critères dans l'application du levier incitatif portant sur les règles d'exonération de cotisations sociales.

En complément, une négociation de branche pourrait prévoir le financement d'avantages collectifs visant à améliorer les revenus des travailleurs et travailleuses. Ces avantages collectifs versés au profit des salariés, dans les branches dont le modèle économique est fragilisé, particulièrement au sein des TPE et PME, pourraient porter sur des sujets périphériques à l'emploi et se concrétiser par l'attribution de chèques déjeuner, chèques mobilité, chèques logement, aides à la garde d'enfant etc.

À la condition de la signature d'un tel accord de branche et à la condition que le premier niveau de rémunération conventionnelle soit égal ou supérieur au SMIC, le CESE estime que le législateur devrait assurer la neutralité sociale et fiscale des avantages mutualisés par la négociation collective de branche<sup>70</sup>. Afin d'augmenter les revenus des travailleurs et travailleuses, le CESE recommande de renforcer et d'accélérer les négociations de branche qui visent à mutualiser les avantages sociaux.

## PRÉCONISATION #1

Afin de lutter contre la précarité professionnelle et de permettre un partage équitable de la valeur, il est urgent de résoudre la problématique des branches professionnelles dont les minima conventionnels sont inférieurs au SMIC.

En conséquence, le CESE recommande l'ouverture d'une négociation interprofessionnelle ayant pour objectif de :

- favoriser des évolutions de rémunération en lien avec les évolutions professionnelles ;
- définir un levier incitatif sur les règles d'exonération des cotisations sociales, afin de corriger la non-conformité de certaines branches à court terme et de garantir la réalité de négociations régulières sur les minima de branche à plus long terme.

Le CESE invite par ailleurs les partenaires sociaux de l'ensemble des branches professionnelles à négocier des écarts minimaux et maximaux entre les échelons de rémunération et à réviser régulièrement les grilles de classification pour permettre de réelles évolutions salariales au cours des carrières.

69 Loi du 29 novembre 2023 portant transposition de l'accord national interprofessionnel relatif au partage de la valeur au sein de l'entreprise.

70 Métiers en tension, avis du CESE précité.

## 1.2 ASSURER UN REVENU DIGNE ET RÉMUNÉRATEUR POUR TOUTES ET TOUS DANS LE SECTEUR PUBLIC

Dans la Fonction publique, les formes d'emploi hors statut et plus précaires ont augmenté au cours des dernières décennies. En 2023, les agents contractuels représentaient 23,3 % de l'ensemble des effectifs publics contre 11% en 2011. La surreprésentation des emplois hors statut est plus marquée dans la Fonction publique territoriale et la Fonction publique hospitalière qui comptent respectivement 25,3 % 21,4 % de contractuels <sup>71</sup>. Dans les trois Fonctions publiques, le ratio titulaires/contractuels est passé de 4,7 pour 1 en 2007 à 3,1 pour 1 en 2020, avec une progression de +15,8 % des contractuels entre 2010 et 2017, contre seulement +5,9 % pour l'ensemble des agents <sup>72</sup>. La loi Sauvadet de 2012 et la loi pour la Transformation de la fonction publique de 2019 <sup>73</sup> ont accéléré cette tendance avec la possibilité de recruter en CDD renouvelable ou en CDI public sur des emplois permanents, et également en CDD de mission pour des projets temporaires. La loi Sauvadet, qui a opté pour le CDI public afin de résorber la précarité dans le secteur public plutôt que de favoriser les titularisations ou de restreindre davantage le recours aux contrats, témoigne dès 2012 d'un alignement sur le cadre européen qui

favorise la flexibilité de l'emploi <sup>74</sup>. De plus, les inégalités en matière de rémunération, de protection sociale et de perspectives de carrière entre fonctionnaires et contractuels façonnent une Fonction publique à deux vitesses qui fragilise la cohésion des équipes et est source d'insatisfaction au travail comme souligné dans l'avis du CESE « Métiers de la cohésion sociale » <sup>75</sup>.

Pour l'ensemble des agents publics (fonctionnaires ou non), les salaires apparaissent comme un facteur de difficultés et de précarisation possible. L'INSEE a publié, le 23 juillet 2025, trois études consacrées aux salaires dans la fonction publique en 2023. Ces études font état d'une diminution des salaires, corrigés de l'inflation <sup>76</sup>, dans les trois Fonctions publiques tout statut confondu, la baisse étant plus marquée dans la territoriale et l'hospitalière. En effet, s'il y a bien eu des hausses de salaires dans les trois versants de la Fonction publique, celles-ci n'ont pas compensé la forte inflation de 2023 (+4,9 %). À volume de travail identique, les agents de la fonction publique perçoivent un salaire net moyen inférieur de 3,7 % à celui de leurs homologues du secteur privé, malgré leur âge et leur niveau de diplôme en moyenne plus élevés. Cet écart leur était favorable jusqu'en 1995, mais le salaire net moyen du secteur privé a ensuite progressé plus vite que celui de la fonction publique, si

71 L'emploi dans la Fonction publique en 2023, INSEE Première n° 2052, mai 2025.

72 Les agents contractuels dans la Fonction publique, Exercices 2010-2019 Rapport public thématique, Cour des comptes, septembre 2020.

73 Loi Sauvadet n° 2012347 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la Fonction publique ; Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la Fonction publique.

74 L'État recomposé, Patrick Le Galès, Nadège Vézinat, La vie des idées, PUF, 2014.

75 Avis du CESE « Les métiers de la cohésion sociale » (rapporteur Evanne Jeanne-Rose), pp. 61-65, juillet 2022.

76 « Corrigé de l'inflation » c'est-à-dire « en euros constants » soit, selon la définition de l'INSEE « Les prix courants sont les prix tels qu'ils sont indiqués à une période donnée, ils sont dits en valeur nominale. Les prix constants sont les prix en valeur réelle c'est-à-dire corrigés de la variation des prix par rapport à une donnée de base ou de référence. On utilise de la même façon les termes euros constants et euros courants. »

bien qu'il le dépasse depuis 2013<sup>77</sup>.

Au sein de la Fonction publique d'Etat (FPE), le salaire net moyen des fonctionnaires a légèrement diminué de 0,2 % en euros constants.

La baisse est particulièrement marquée pour les fonctionnaires de catégorie B (-1,7 %), qui bénéficient moins de mesures de revalorisation indemnitaire spécifiques. Concernant les femmes, en 2023, leur salaire net moyen en équivalent temps plein (EQTP) dans la FPE s'élève à 2 742 € par mois, soit 12,2 % de moins que celui des hommes (3 122 euros). Cet écart augmente avec l'âge : il varie de 1,6 % parmi les moins de 30 ans, à 18 % parmi les agents de 60 ans ou plus. Au sein de la Fonction publique hospitalière, (FPH), le salaire net moyen des fonctionnaires diminue de moins 1,4 % en euros constants. Cette évolution n'est pas homogène selon les catégories hiérarchiques (+0,9 % pour les C, -2,7 % pour les A). Le salaire net moyen des femmes est inférieur de 19,1 % à celui des hommes, à profil comparable, cet écart s'établit à 4,2 %. Ces moyennes ne doivent pas faire oublier que près de 20 % des enseignants débutants et plus de 30 % des contractuels hospitaliers percevaient un revenu inférieur au seuil de pauvreté monétaire qui se situe à 60 % du niveau de vie médian.

Certains cadres A, à temps partiel, notamment dans l'Éducation nationale ou la recherche, cumulent plusieurs postes pour atteindre un revenu décent.

À cela s'ajoute la flexibilisation des rémunérations des fonctionnaires dont la part variable (primes) est passée de 14 % en 2000 à 22 % en 2022, notamment après la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)<sup>78</sup>.

Une prime de pouvoir d'achat allant jusqu'à 800 € bruts a été versée en 2023 à l'ensemble des agents dont la rémunération était inférieure à 3 250 € bruts. Cela représentait alors environ la moitié des agents de la Fonction publique d'État et 70 % des agents publics hospitaliers.

<sup>77</sup> À volume annuel de travail égal, le salaire net moyen de la fonction publique est inférieur de 3,7 % à celui du secteur privé, Fanny Godet, Tung Anh Tran, INSEE Première, n° 2043, mars 2025.

<sup>78</sup> Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

## PRÉCONISATION #2

Le CESE recommande d'augmenter les rémunérations des agents publics afin de compenser la perte réelle de revenus consécutive à l'inflation subie ces dernières années et d'accroître l'attractivité des carrières publiques :

- via le volet indiciaire, par une revalorisation de points, en référence aux études INSEE Dataviz comparant les rémunérations publiques et privées par types de métiers, à compétences équivalentes ;
- via la réévaluation des grilles lorsque, notamment, les premiers échelons sont rattrapés par les évolutions automatiques du SMIC.

## 1.3 SÉCURISER LE TEMPS DE TRAVAIL AVEC LES GROUPEMENTS D'EMPLOYEURS

### • L'emploi discontinu et fragmenté facteur de précarité

La discontinuité du temps de travail figure parmi les caractéristiques de la « précarité contemporaine ». Le sociologue Nicolas Roux<sup>79</sup> souligne que le fait d'alterner des périodes d'emploi et de chômage ou d'occuper des emplois temporaires, saisonniers ou atypiques, au premier rang desquels se classent les temps partiels, crée des trajectoires professionnelles marquées par l'incertitude et l'instabilité.

Le temps partiel<sup>80</sup> figure parmi les formes les plus répandues d'emploi discontinu<sup>81</sup>. Bien qu'en recul depuis 2017, le temps partiel a globalement augmenté au cours des trente dernières années à la faveur de politiques incitatives de lutte contre le chômage telles que les exonérations fiscales sur les bas salaires. Le Cabinet Itinere Conseil & Laboratoire ORSEU conseil<sup>82</sup> souligne que cette forme d'emploi discontinu se développe dans un contexte économique concurrentiel et fluctuant où elle peut coïncider avec une recherche de flexibilité et de rationalisation des organisations de travail de la part des employeurs<sup>83</sup>. L'un des derniers rapports de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) indique qu'un salarié sur six est à temps partiel en 2023. Particulièrement exposées aux aléas conjoncturels, les entreprises de moins de

79 Audition de Nicolas Roux, sociologue du travail, par le CESE, avril 2025, précitée.

80 Le salarié à temps partiel est celui dont la durée du travail, obligatoirement mentionnée dans son contrat de travail, est inférieure à la durée légale (35 heures par semaine) ou aux durées conventionnelles ou pratiquées dans l'entreprise.

81 Une photographie du marché du travail en 2024, INSEE, mars 2025 – L'intérim représente 2 % à 3 % des emplois et le temps partiel 17,6 % des emplois.

82 Bilan évaluatif des politiques d'aide pour l'accès et le maintien dans l'emploi, Cabinet Itinere Conseil & Laboratoire ORSEU pour le CESE, octobre 2025.

83

dix salariés emploient 29% de leur personnel à temps partiel et celles de vingt à quarante-neuf salariés 18 %<sup>84</sup>.

Les filières dont l'activité est saisonnière et/ou qui connaissent des tensions de main-d'œuvre figurent parmi les plus utilisatrices de cette forme d'emploi. Six branches regroupent un tiers des postes : aides et soins à domicile (73,9 % des postes), services à la personne (66 %), propreté (69,4 %), restauration rapide (56,6 %), grande distribution (28,3 %), hôtels-café-restaurants (24 %). Il est à noter que dans le secteur du nettoyage professionnel, les prestataires peuvent changer régulièrement en fonction des appels d'offres et des décisions économiques des clients. Pour répondre à ces enjeux, une clause de la convention collective du secteur du nettoyage a été créée dans le but de garantir la continuité de l'emploi des agents de propreté en cas de changement de prestataire. Elle vise à préserver l'emploi des agents travaillant sur un site donné, indépendamment de la société qui remporte le marché.

Les filières agricoles, concentrent également différentes formes

d'emplois discontinus parmi leurs effectifs salariés : CDD, saisonniers, intérim, missions courtes, détachés, etc.

Lorsque le temps partiel ne résulte pas d'un choix personnel mais est accepté à défaut d'un temps complet, il constitue un facteur de précarité. Or, un salarié sur quatre à temps partiel y est contraint<sup>85</sup>, en particulier dans les métiers de service administratif et de soutien (39,4 % en 2023), de l'enseignement (31,7 %), de l'hébergement-restauration (30,9 %), des arts-spectacles-activités récréatives (29,1 %), des services rendus aux particuliers employeurs (27,7 %) et des « autres activités de service » (26,5 %)<sup>86</sup>.

Cette forme d'emploi subie s'inscrit dans des parcours professionnels déjà fragilisés : 60 % des personnes en temps partiel contraint sont en sous-emploi<sup>87</sup>, à 78 % ces emplois sont occupés par des femmes, à 55,8 % par des personnes non diplômées et un salarié en temps partiel subi sur six occupe plusieurs emplois avec un temps de travail fragmenté. Les conditions de travail sont souvent plus pénibles et les niveaux de salaires moyens bas. Les

84 Temps partiel et temps partiel contraint : des inflexions possibles pour un cadre renouvelé, Antoine Magnier ; Louis-Charles Viossat, octobre 2024, rapport de l'Inspection générale des affaires sociales.

85 INSEE, définition, juin 2023 [https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/Le\\_sous-emploi\\_recouvre\\_les\\_personnes\\_ayant\\_un\\_emploi\\_à\\_temps\\_partiel\\_qui\\_souhaitent\\_travailler\\_plus\\_d'heures\\_et\\_qui\\_sont\\_disponibles\\_pour\\_le\\_faire,\\_qu'elles\\_recherchent\\_ou\\_non\\_un\\_emploi.\\_Sont\\_aussi\\_incluses\\_les\\_personnes\\_ayant\\_involontairement\\_travaillé\\_moins\\_que\\_d'habitude,\\_pour\\_cause\\_de\\_chômage\\_partiel\\_par\\_exemple,\\_qu'elles\\_travaillent\\_à\\_temps\\_plein\\_ou\\_à\\_temps\\_partiel.\\_60\\_%\\_des\\_salariés\\_à\\_temps\\_partiel\\_sont\\_en\\_situation\\_de\\_sous-emploi\\_selon\\_le\\_dernier\\_rapport\\_de\\_l'IGAS:\\_les\\_personnes\\_sont\\_disponibles\\_pour\\_travaillerdavantage\\_mais\\_ne\\_peuvent\\_accéder\\_à\\_un\\_emploi\\_qui\\_correspond\\_pleinement\\_à\\_leur\\_aspiration.](https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/Le_sous-emploi_recouvre_les_personnes_ayant_un_emploi_à_temps_partiel_qui_souhaitent_travailler_plus_d'heures_et_qui_sont_disponibles_pour_le_faire,_qu'elles_recherchent_ou_non_un_emploi._Sont_aussi_incluses_les_personnes_ayant_involontairement_travaillé_moins_que_d'habitude,_pour_cause_de_chômage_partiel_par_exemple,_qu'elles_travaillent_à_temps_plein_ou_à_temps_partiel._60_%_des_salariés_à_temps_partiel_sont_en_situation_de_sous-emploi_selon_le_dernier_rapport_de_l'IGAS:_les_personnes_sont_disponibles_pour_travaillerdavantage_mais_ne_peuvent_accéder_à_un_emploi_qui_correspond_pleinement_à_leur_aspiration.)

86 Temps partiel et temps partiel contraint : des inflexions possibles pour un cadre renouvelé, Antoine Magnier ; Louis-Charles Viossat, octobre 2024, rapport de l'Inspection générale des affaires sociales

87 Ibid.

salariés à temps partiel présentent la plus forte probabilité d'être dans une trappe à bas salaire selon une étude récente de la Direction générale du Trésor<sup>88</sup>. Dans son dernier rapport, l'IGAS souligne également de faibles perspectives d'évolution, le taux de passage du temps partiel au temps complet étant plutôt faible.

- **Les groupements d'employeurs : un levier pour stabiliser l'emploi**

Créés en 1985 puis modernisés par la réforme de 2011<sup>89</sup>, les Groupements d'employeurs (GE) peuvent constituer une réponse appropriée aux difficultés générées par le temps partiel subi. Dans son avis de 2018, le CESE a recommandé le recours à ce dispositif dans les filières fortement utilisatrices de contrats courts ou de temps partiels. Il s'agit d'une « formule d'emploi partagé pérenne, au développement encore limité »<sup>90</sup>. Leurs effets vertueux ont fait l'objet de divers travaux analysant les aspects individuel, organisationnel et territorial de ce modèle<sup>91</sup>.

Organisés sous forme associative ou coopérative, à but non lucratif - SCOP, SCIC, ...<sup>92</sup>, les groupements d'employeurs (GE) sont des réseaux inter-entreprises orientés vers le développement des compétences et la sécurisation des parcours professionnels. Le CESE a appelé, à ce titre, à mener une réflexion sur la possibilité d'un soutien public de ces structures<sup>93</sup>. Elles endossent la fonction d'employeur unique et mettent à disposition des entreprises adhérentes des salariés formés, polyvalents et fidélisés. « Ils [Les groupements d'employeurs] contribuent à un retour vers l'emploi en proposant un parcours personnalisé axé sur la logique de compétence [...] ils forment un puissant moteur de l'emploi dans les TPE et PME des territoires en permettant de nouvelles embauches de salariés à temps partagé et la mutualisation de certaines compétences »<sup>94</sup>.

88 Bilan évaluatif des politiques d'aide pour l'accès et le maintien dans l'emploi, Cabinet Itinere conseil & Laboratoire ORSEU pour le CESE 2025 qui cite Benyamina R. et Stutzmann C., 2025, Les trajectoires salariales des salariés rémunérés au voisinage du SMIC, Trésoréco, n° 36.

89 Loi n° 85-772 du 25 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre social, intégrée dans le Code du travail (articles L. 1253-1 et suivants) et Loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels.

90 Avis du CESE « Les groupements d'employeurs » (rapporteur Patrick Lenancker), novembre 2018.

91 Les groupements d'employeurs : vers un nouveau développement de la gestion RH territoriale, Laetitia Lethielleux, Annales de Mines – Gérer et comprendre, n° 132, 2018.

92 Le GE est une structure juridique permettant à des employeurs de se regrouper pour employer en commun un ou plusieurs salariés (art. L. 1253-1 et suivants du Code du travail). La structure juridique peut être une association Loi 1901 ou une société coopérative (SCOP ou SCIC (4)) qui regroupe des employeurs (entreprises, commerçants, artisans, associations...) d'un même bassin d'emploi pour (4) SCOP : société coopérative de production devenue « participative » avec la loi du 31 juillet 2014. SCIC : société coopérative d'intérêt collectif.

93 Avis du CESE Les groupements d'employeurs précité.

94 Les groupements d'employeurs : vers un nouveau développement de la gestion RH territoriale, Laetitia Lethielleux, Annales de Mines – Gérer et comprendre, n° 132, 2018.

Selon les études les plus récentes, il existe 919 groupements d'employeurs (GE) hors agriculture. Le nombre d'emplois générés par ces structures a doublé en dix ans pour atteindre 24 825 salariés dont 17 831 dans les groupements d'employeurs hors groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GIEQ) qui en comptent 6 994<sup>95</sup>.

Pour les TPE et PME adhérentes, les groupements d'employeurs offrent une réponse concrète aux difficultés de recrutement et de fluctuations d'activité, qu'elles soient saisonnières ou liées à une période ponctuelle de développement. Les GE facilitent l'accès à une main-d'œuvre stabilisée et partagée. En prenant en charge le recrutement, la gestion administrative et la formation des salariés, le groupement d'employeur libère ces entreprises de la gestion RH et leur évite le recours à de l'intérim ou à des contrats courts.

Dans certaines régions, les GE ont transformé des volumes d'heures morcelés en emplois durables, soutenant la continuité des filières qui reposent historiquement sur des contrats courts. Ces structures apparaissent comme un levier de recomposition de l'offre d'emploi local et de stabilisation des bassins d'emploi<sup>96</sup>.

Néanmoins, pour les salariés, le travail au sein d'un groupement d'employeurs peut engendrer des difficultés spécifiques importantes. Celles-ci tiennent notamment à la nécessité de s'adapter

en permanence à des tâches fragmentées et à des exigences variées, ce qui peut générer une fatigue accrue, et priver les salariés de la satisfaction et de la fierté liées à l'accomplissement d'une mission menée de bout en bout. En outre, les salariés concernés peuvent se trouver davantage isolés, compte tenu du déficit de liens durables qu'ils sont susceptibles de tisser au sein des collectifs de travail.

Pour autant, le groupement d'employeurs garantit la stabilité de l'emploi, ainsi que l'accès aux droits sociaux et à la formation. La diversité des missions et des environnements de travail, accroît leur employabilité et leur permet de sortir du cycle du temps partiel subi. Près des trois quarts des salariés des groupements d'employeurs travaillent à temps plein et 50 % sont en CDI ce qui confirme une dynamique structurelle et non conjoncturelle. Ce chiffre témoigne du rôle concret de ces structures dans l'amélioration des conditions d'emploi.

La mise en place de telles structures est donc recommandée par le CESE. À l'instar des études menées sur l'efficacité de ce modèle, le CESE appelle cependant à la vigilance sur trois points pour en faire des leviers concrets de lutte contre la précarité :

- adosser le groupement d'employeur à une réelle stratégie de développement des compétences et de pérennisation des emplois à l'échelle territoriale. L'objectif est d'éviter la dérive vers

95 DARES L'emploi des groupements d'employeurs non agricoles en 2021, Alexandre Cazenave-Lacroix, Justine Obser, Focus n° 59, décembre 2022.

96 Sur le travail insoutenable : ouvrières d'un groupement d'employeurs agricole, Nicolas Roux, Economie rurale, n° 385, p. 83-100, juillet-septembre 2023.

un modèle de plateforme de partage de main-d'œuvre favorisant le *dumping* social<sup>97</sup> ;

- organiser l'accompagnement des salariés des groupements d'employeurs pour conforter leur identité professionnelle et développer leur adaptabilité au sein des divers entreprises employeuses<sup>98</sup> ;
- garantir des conditions de travail soutenables : l'enchaînement de missions, les trajets domicile-travail, l'ajustement des horaires à des besoins fluctuants et l'évaluation parfois imprécise de la charge réelle peuvent générer fatigue et tensions comme le souligne le sociologue du travail Nicolas Roux<sup>99</sup>.

Forme particulière de groupement d'employeurs, le modèle spécifique du groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ), adressé à des personnes en insertion ou reconversion professionnelle constitue un levier de dé-précarisation par la formation professionnelle.

Adossé à des branches, il favorise une approche stratégique et mutualisée pour professionnaliser et implanter à l'échelle territoriale des filières d'activités (BTP, propreté, services). Le dispositif peut, à ce titre, participer à la consolidation d'activités et d'emplois dans des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, tels le sport, la culture etc.

En conséquence, promouvoir l'émergence de groupements d'employeurs doit s'inscrire dans la perspective d'une sécurisation des parcours professionnels et d'une dé-précarisation des emplois.

---

97 Quels positionnements stratégiques pour les groupements d'employeurs ? Une proposition de typologie Anne Joyeau, Sébastien Le Gall, Matthieu Mandard, n° 147, Annales des Mines, mars 2022. « L'affirmation d'un positionnement stratégique clair des GE permettrait [...] de créer et/ou de renforcer l'image novatrice et stratégique de cette forme d'emploi, en bref, de lui donner du sens. Cela contribuerait aussi à développer le sentiment d'appartenance des salariés aux GE, qui semble actuellement faire défaut (Joyeau et al., 2019), et enfin à asseoir l'identité professionnelle qui reste une problématique singulière au sein des GE. En effet, relativement à d'autres formes de réseaux inter-organisationnels dans le domaine de l'emploi comme l'intérim, les GE [...] modifient le rapport salarial : avec un employeur de droit différent de l'employeur de fait, le pouvoir hiérarchique et, par induction, les identités au travail, se trouvent bouleversés. En explicitant le sens de leur action, la clarification du positionnement stratégique des GE pourrait contribuer à lever ce problème. »

98 Les groupements d'employeurs : vers un nouveau développement de la gestion des ressources humaines territoriale ?, Laëtitia Lethielleux, n° 132, Annales des mines, juin 2018.

99 Le travail soutenable : ouvrières d'un groupement d'employeurs agricole, Nicolas Roux, Economie rurale n° 385, juillet-septembre 2023.

### PRÉCONISATION #3

Pour lutter contre le travail discontinu et ses effets négatifs, le CESE appelle les entreprises, dont l'activité implique de recourir à du temps partiel ou des contrats courts de manière significative, à mobiliser autant que possible les Groupements d'employeurs (GE) et les Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) en y adhérant.

Pour tenir compte de la spécificité de ces formes d'emplois, des dispositions collectives de branche doivent garantir pour les salariés de ces Groupements la stabilité et la continuité de l'emploi, la qualité du travail, la formation professionnelle et des rémunérations qui intègrent les particularités, notamment de déplacements, liées à ces emplois.

### 1.4 GARANTIR UN REVENU MINIMUM ET RENFORCER LES MOYENS DÉVOLUS AUX POLITIQUES DE SOLIDARITÉ ET DE TRANSITION VERS L'EMPLOI

Avec la mise en place du Revenu de solidarité active, qui remplace depuis 2008 le revenu minimum d'insertion (RMI), les politiques de lutte contre la précarité et la pauvreté sont explicitement articulées à celle de l'emploi. Depuis lors, l'accès à un revenu minimum est conditionné à des démarches actives d'insertion professionnelle. Le montant de l'allocation est variable et baisse dès lors que l'ensemble des revenus d'activité et des autres revenus allocatifs perçus par un foyer augmentent<sup>100</sup>.

Comme souligné dans l'avis du CESE « Droits sociaux : accès et effectivité »<sup>101</sup>, la mise en place du RSA, en 2008, en remplacement du Revenu minimum d'insertion (RMI), marque une profonde mutation des politiques sociales en France. Ces dernières sont passées de politiques fondées sur la solidarité nationale (le RMI étant une allocation qui répond au droit constitutionnel à des moyens convenables d'existence ne pouvant, comme toute aide sociale, être soumise à des contreparties ou des devoirs) à des politiques dites « d'activation » : il est désormais attendu de l'allocataire d'une prestation sociale une attitude

<sup>100</sup> Les montants forfaitaires du RSA comprenant le forfait logement en 2024 sont les suivants : 1 personne 646,52 €, couple ou isolé avec 1 enfant 969,78 €, couple avec 3 enfants 1 616,31 €, couple 1 avec enfant ou isolé avec 2 enfants 1 163,74 €, couple 2 enfants 1 357,70 €. Source CAF CAF - Barème Revenu de solidarité active. En cas de reprise d'activité le montant de l'allocation est recalculé par retranchement du revenu d'activité.

<sup>101</sup> Avis du CESE Droits sociaux accès et effectivité (rapporteuses Isabelle Doresse et Catherine Parajez y Sanchez), novembre 2024.

active, contrôlée et sanctionnée par l'administration publique en cas de manquement. La logique de contreparties s'impose alors, en contradiction avec le respect et l'effectivité des droits fondamentaux. Elle renvoie aussi la responsabilité de leur situation sur les personnes et les stigmatisant et crée des insécurités supplémentaires.

En outre, le montant du RMI était fixé à 49 % du salaire minimum lors de sa création en 1988. Le montant du RSA ne représente aujourd'hui plus que 39 % du salaire minimum augmenté de la prime d'activité en 2019. Sur les 30 dernières années, le niveau de vie des ménages sans emploi a baissé par rapport au seuil de pauvreté. Et, le montant du RSA s'éloigne de plus en plus de ce qui est évalué et considéré par les instances publiques comme nécessaire pour vivre dignement, que ce soit le niveau du SMIC ou le seuil de pauvreté. Il faut rappeler aussi que de nombreuses personnes au RSA sont des travailleurs à temps partiels ou saisonniers.

De plus, le caractère familialisé (toute sanction ou reprise de ce revenu aggrave la situation de pauvreté des enfants par exemple) et surtout dégressif des revenus minimum est à pointer. Toute ressource de quelque nature que ce soit est retirée du montant de l'allocation et le niveau de l'allocation est réévalué tous les trois

mois.

Ce modèle, fondé sur un principe d'activation de la dépense allocative, a été réaffirmé par La loi Plein emploi<sup>102</sup> de 2023 qui a renforcé la conditionnalité du RSA. Les obligations et sanctions des allocataires ont été revues en ce sens<sup>103</sup>. Outre leur inscription à France Travail avec un statut de demandeur d'emploi, le décret suppose dorénavant une obligation d'activité par semaine et élargit les motifs de sanctions en cas de manquement. Ce régime rénové repose sur une logique dite de « suspension-remobilisation » : la suspension totale ou partielle du RSA peut être décidée et cette suspension peut être levée si la personne se conforme à nouveau aux obligations<sup>104</sup>. Le Conseil départemental reste le seul acteur à pouvoir arbitrer une décision de sanction liée à l'allocation, même quand celle-ci est proposée par France Travail. Il lui revient de tenir compte de la situation individuelle des personnes, de la nécessité de prévenir les ruptures de droits et de préserver la cohésion sociale.

La conditionnalité de l'allocation a été dénoncée de longue date par la littérature comme un facteur d'augmentation des risques de précarité et de pauvreté, que les personnes reprennent ou non un travail<sup>105</sup>. Il n'existe par ailleurs pas d'études scientifiques reconnues démontrant l'efficacité des politiques

<sup>102</sup> Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le Plein emploi.

<sup>103</sup> Article L 5412-1 modifié par la loi n°2023-1196 du 18 décembre 2023 « Sauf motif légitime, sont sanctionnés les manquements aux obligations énoncées dans le contrat d'engagement relatives à l'assiduité, à la participation active aux actions prévues par le plan d'action et à l'obligation de réaliser des actes positifs et répétés en vue de trouver un emploi, parmi lesquels figurent les candidatures à des offres d'emploi, en vue de créer, de reprendre ou de développer une entreprise, de réaliser des actions concourant à l'insertion sociale et professionnelle et de mettre en œuvre, le cas échéant, le projet de reconversion professionnelle mentionné au 2° du II de l'article L. 5422-1 ».

<sup>104</sup> Décision qui relève du Président du Conseil départemental, conformément aux compétences du Département en matière de RSA fixées par le Code de l'action sociale et des familles, mais sur proposition de sanction émise par France travail depuis la Loi travail de 2023.

<sup>105</sup> Bilan évaluatif des politiques d'acoès et de maintien dans l'emploi, Cabinet Itinere Conseil & Laboratoire ORSEU pour le CESE, octobre 2025 qui cite Yolande Y. Benarrosh, Les trappes d'inactivité : chômage volontaire ou chômage de résistance ?, Revue Travail et Emploi n° 95, juillet 2003.

d'activation.

Alors que les ménages allocataires vivent déjà en-dessous du seuil de pauvreté<sup>106</sup>, ils peuvent se voir contraints, pour éviter la sanction-suspension du RSA, d'accepter des emplois de faible qualité, discontinus, à temps partiels, pénibles, mal rémunérés sans possibilité de progresser dans l'échelle des salaires. Ainsi, certes les personnes accèdent à l'emploi mais elles perdurent dans des formes de pauvreté laborieuse, ou « trappes à précarité »<sup>107</sup>. Le faible volume horaire des emplois situés dans l'échelle basse des rémunérations constitue un facteur qui renforce l'assignation des personnes à des situations de pauvreté au travail. Le principe de sanction peut également avoir un effet dissuasif et accroître les situations de non-recours à l'allocation. Selon la DREES, en 2018, environ 34 % des personnes éligibles au RSA n'en font pas la demande<sup>108</sup>.

Estimant les mesures de la loi dite « plein emploi » tant injustes et inefficaces que contraires au droit à des moyens convenables d'existence, seize associations et syndicats ont pris, en juillet 2025, la décision

d'attaquer ensemble le décret sanctions du 31 mai 2025, devant le Conseil d'État<sup>109</sup>.

Par ailleurs, la rémunération du travail ne permette pas systématiquement de sortir de la pauvreté. Pour les bénéficiaires du RSA qui reprennent un emploi à temps plein, avec une rémunération au moins égale au SMIC, l'augmentation de leur revenu net disponible est avérée. Mais, si un travail à temps plein paie, il ne garantit pas de vivre dignement. En effet, la possibilité de sortir de la pauvreté avec un emploi varie nettement en fonction de la configuration familiale : personne seule versus couple, avec ou sans enfants. A titre d'exemple, le gain de niveau de vie à la reprise d'emploi à temps plein est de + 40 % pour un couple avec trois enfants contre + 86 % pour une personne seule, ce qui témoigne de fortes disparités selon les situations<sup>110</sup>.

Dans sa note de décembre 2019 sur les gains à l'emploi et la sortie de la pauvreté, France Stratégie conclut que « *dans toutes les configurations familiales sauf celle d'une personne isolée avec un enfant, un travail*

106 Le seuil de pauvreté se situe à 60 % du niveau de vie médian. Le seuil de pauvreté 2019 était de 1 063 € par mois pour une personne seule : données INSEE basées sur les revenus 2019, publiées en 2021.

107 Bilan évaluatif des politiques d'aide pour l'accès et le maintien dans l'emploi, Cabinet Itinere Conseil & Laboratoire ORSEU pour le CESE, octobre 2025.

108 Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats Cyrine Hannafi, Rémi Le Gall, Laure Omalek et Céline Marc avec la collaboration de Claire Laporte, Vincent Lignon, Florence Thibault (CNAF) et François Legendre (ERUDITE), Dossiers de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) n° 92. Concernant l'assurance chômage, parmi les personnes éligibles on dénombrait en 2018-2019, 30 % de non-recourant.

109 Avis du Conseil national du lutte contre l'exclusion sur le projet de décret du régime rénové des droits et obligations applicables aux demandeurs d'emploi, dit « décret sanctions ». Un régime de sanctions qui risque d'impacter durablement le parcours des allocataires du RSA et d'accroître les inégalités de traitement, mai 2025.

110 Protection contre la pauvreté et gains monétaires au travail depuis vingt ans, Note d'analyse France stratégie, n° 83, décembre 2019.

*au SMIC à mi-temps ne permet pas de sortir de la pauvreté. Un emploi au SMIC à temps plein, s'il permet aux célibataires [...] de sortir de la pauvreté, il ne préserve pas aujourd'hui les couples du phénomène de pauvreté laborieuse »<sup>111</sup>.*

Les effets de seuil liés à la « familialisation » des aides et des allocations peuvent en outre avoir un effet dissuasif sur la reprise d'emploi pour les couples : le gain d'un deuxième revenu peut être effacé par la perte des aides. L'actuel mode de calcul du RSA, centré sur le foyer, empêche une prise en charge individuelle des besoins : le montant forfaitaire varie selon la composition du foyer, 642 € pour une personne seule contre 969 € pour un couple, ce qui crée des écarts significatifs entre personnes vivant seules et personnes en couple. Le caractère « familialisé » du dispositif contribue à des arbitrages privés (partage du RSA au sein du foyer, dissuasion à la déclaration de séparation), pointés dans les travaux de Guillaume Allègre sur la familialisation du RSA<sup>112</sup>.

La non-individualisation des droits peut donc aggraver la vulnérabilité des personnes et limiter l'efficacité redistributive des minima sociaux en générant des situations de non-recours,

d'inégalités intra-foyer et de freins à l'autonomie qui touchent en particulier les femmes et les jeunes de moins de 25 ans<sup>113</sup>. Toutefois, plusieurs courants de pensées s'opposent encore aujourd'hui sur la question de l'individualisation des prestations sociales en France. Le rapport Sirugue d'avril 2016 ou encore les travaux de Fabrice Lenglard (2022) soulignent la complexité et le coût pour les finances publiques d'une remise en cause du modèle de solidarité fondé sur le foyer.

ATD Quart monde rappelle *a contrario* que tout revenu du travail d'une personne partageant le même domicile baisse le montant du RSA de la famille, telles quelques heures de travail ou les indemnités de stage d'un jeune ou encore une rémunération d'apprentissage (alors que pour les familles soumises à l'impôt, il n'est pas nécessaire de les déclarer, il s'agit donc une déduction nette d'impôts). La familialisation peut être une source majeure de ruptures de droit. Dans les contrôles de la CAF, les familles monoparentales sont visées. La fraude la plus souvent dénoncée est la non-déclaration de la mise en couple afin de percevoir deux RSA et non un seul.

Enfin, l'augmentation de la précarité des bénéficiaires du RSA s'inscrit

111 Note d'analyse France stratégie n° 83 précitée La baisse des taux effectifs de prélèvement fiscaux depuis 2003 et la dernière revalorisation de la prime d'activité suite à la crise des gilets jaunes, ont généré un gain à la reprise d'emploi et les revenus du travail ont été renforcés, en particulier pour les niveaux de rémunérations au SMIC. A titre d'exemple, une personne seule occupant un emploi à temps plein payé au SMIC (1 445 €) dispose d'un niveau de vie supérieur à plus de 80 % à celui d'une personne seule sans revenu d'activité (642 €).

112 L'expérimentation du revenu de solidarité active entre objectifs scientifiques et politiques, Guillaume Allègre, Revue de l'OFCE, n° 113, 2010. « Pour les couples avec deux enfants, c'est le passage de l'inactivité à la mono activité qui est favorisé par la réforme. La reprise d'emploi à temps plein au SMIC horaire du premier conjoint se traduit par une augmentation pérenne du revenu disponible de 557 euros contre 340 auparavant (soit une augmentation de 217 €). En revanche, le passage de la mono activité à la bi-activité à temps-plein est moins rémunérateur : le gain pérenne est de 459 € avec la réforme du RSA contre 676 € auparavant (soit une diminution de 217 €). La réforme est donc ambiguë en termes d'incitation au travail : si pour les allocataires de minima sociaux, elle accroît les gains à la reprise à temps partiel pour les célibataires et au passage de l'inactivité à la mono activité pour les couples ; pour les travailleurs pauvres, les gains liés à l'augmentation du nombre d'heures travaillées pour les célibataires et au passage de la mono-activité à la bi-activité pour les couples sont réduits. »

113 Non-recours aux prestations sociales : le manque d'information en tête des motifs selon les Français, DREES, décembre 2022.

dans un contexte où les crédits des Départements pour financer l'allocation, sont durablement fragilisés.

Si la loi de décentralisation de 2003<sup>114</sup> dispose que l'État doit compenser aux collectivités territoriales les charges résultant du transfert de compétences, cette compensation n'a pas été régulièrement ajustée pour prendre en compte les évolutions réelles des dépenses consacrées au RSA. Entre 2013 et 2024, le RSA a fait l'objet de revalorisations cumulées significatives. Or, la prise en compte des revalorisations de barèmes et des effets de conjoncture dans les mécanismes de compensation de l'État sont restés insuffisants. En conséquence, les Départements se trouvent contraints, depuis plusieurs années, à supporter un reste à charge croissant par rapport au « coût historique » de l'allocation. Les chiffres du Rapport sur la situation des finances publiques locales, annexe au projet de loi de finances pour 2026<sup>115</sup>, mettent en évidence le déséquilibre entre dépenses sociales locales et niveaux de compensation par l'Etat. En 2022, la compensation nationale couvrait environ 90 % des dépenses départementales liées au RSA, contre un taux de 70 % en 2024. Cette érosion du taux de couverture découle notamment de la diminution des recettes fiscales

locales et de l'insuffisance des dispositifs de péréquation conçus pour atténuer les inégalités de financement<sup>116</sup>.

Les réformes successives concernant les recettes locales - suppression de la taxe professionnelle en 2008 et de la taxe d'habitation sur les résidences principales en 2022 - conjuguées à la crise immobilière qui a drastiquement fait baisser le produit des droits de mutation à titre onéreux (dont une part substantielle revient aux Départements) ont fortement fragilisé la capacité des collectivités à absorber les dépenses liées au RSA.

Dans ce contexte, plusieurs Conseils départementaux qui connaissent des taux de pauvreté importants ont renationalisé le financement et la gestion du RSA, dès 2019 et 2020 pour les collectivités territoriales uniques de Guyane et de la Réunion ainsi que pour le Département de Mayotte. Depuis 2022, la Seine-Saint-Denis, l'Ariège et les Pyrénées Orientales expérimentent également la renationalisation de l'allocation estimant ne plus pouvoir assumer seuls l'intégralité de cette dépense. Cette démarche leur a permis de dégager des marges de manœuvre budgétaires réaffectées au renforcement des politiques d'accompagnement vers l'emploi. La Seine-Saint-Denis s'était ainsi

<sup>114</sup> Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, article 72-2 « Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

<sup>115</sup> Rapport sur la situation des finances publiques locales, annexe au projet de loi de finances pour 2026.

<sup>116</sup> Ibid.

engagée à doubler ses crédits d'insertion en 2024 et les Pyrénées Orientales à faire passer leurs crédits d'insertion de 8 à 13 millions d'euros et à tripler leurs effectifs de conseillers d'insertion<sup>117</sup>.

Au-delà de l'allocation elle-même, les Départements ont la possibilité de mobiliser des ressources supplémentaires pour garantir la reprise d'emploi sans baisse de revenu pour les bénéficiaires du RSA engagés dans des parcours d'insertion. Certains conseils départementaux, à l'instar de celui de la Meurthe-et-Moselle, ont ainsi utilisé les articles L. 121-4 et L. 262-26 du Code de l'action sociale et des familles pour permettre à des allocataires cumulant activité professionnelle (de 150 à 600 heures par an dans des secteurs en tension) de percevoir simultanément des revenus d'activité et l'allocation RSA socle à taux plein pendant une durée déterminée. Cette « neutralisation de revenu », financée par le Département, préserve l'ensemble des droits liés au statut RSA et permet en outre de percevoir la prime d'activité, sécurisant ainsi véritablement le passage à l'emploi. Permettre aux personnes de cumuler un revenu avec l'allocation RSA socle à taux plein pendant une durée déterminée, constitue une condition essentielle pour prévenir les ruptures de droits et réduire les risques de pauvreté lors d'une reprise d'emploi.

#### PRÉCONISATION #4

Le CESE demande à l'État de garantir la compensation équitable des dépenses supportées par les Départements au titre du revenu de solidarité active (RSA), afin d'assurer l'effectivité du principe de solidarité nationale et le droit de toute personne à disposer d'un revenu lui permettant de vivre dignement.

Le CESE recommande enfin que les Conseils départementaux développent des dispositifs de sécurisation des reprises d'emploi, fondés notamment sur le cumul temporaire de revenu et du RSA à taux plein, afin de faciliter la reprise d'activité des personnes sans qu'elles subissent une perte de ressources.

### 1.5 SÉCURISER LES CONDITIONS DE TRAVAIL ET D'EMPLOI DES TRAVAILLEURS DE PLATEFORME

Les nouvelles formes de travail indépendant (micro-entrepreneuriat) sont au cœur du rapport d'information du Sénat « Plateformisation du travail : agir contre la dépendance économique et sociale »<sup>118</sup>. Ce rapport pointe une fracture qui s'accroît entre des travailleurs effectivement indépendants ayant librement choisi ce statut afin de satisfaire leur besoin d'autonomie et d'accroître leurs revenus et des travailleurs faiblement qualifiés en situation de subordination vis-à-vis des plateformes, lesquels peuvent être en situation de grande précarité.

<sup>117</sup> Recentralisation du revenu de solidarité active, Rapport d'information n° 771 (2023-2024) du Sénat, septembre 2024.

<sup>118</sup> Sénat, Martine Berthet et Pascal Savoldelli, septembre 2021.

La dépendance économique et sociale sur laquelle reposent ces nouvelles formes de travail est à l'origine de nouvelles pathologies encore peu connues et qui se multiplient. En effet, l'organisation du travail qu'elles impliquent - management algorithmique, absence d'encadrement humain, conditions de travail à risque - a un impact sur la santé des personnes. Les exigences physiques et mentales sont nombreuses, accompagnées d'une surveillance constante de la quantité de travail fournie via la plateforme. S'agissant des livreurs, les troubles de santé reflètent cette situation : troubles musculosquelettiques, problèmes de santé mentale, perturbations du rythme circadien etc. L'étude « Santé et conditions de travail des livreurs des plateformes numériques »<sup>119</sup> a mis en évidence qu'en France 32,4 % des livreurs ont eu de manière régulière des troubles urinaires dans les 30 jours précédant l'enquête (généralement les symptômes d'une infection) et 30,2 % des livreurs ont eu de manière régulière des douleurs, une pression ou un inconfort dans le bas ventre dans les 30 jours précédant l'enquête. Aussi, 58,6 % des livreurs interrogés ont déjà eu au moins un accident dans le cadre de leur travail et 63,5 % des livreurs ayant eu un accident à vélo avec blessure n'ont pas recouru aux soins. Enfin près d'un livreur sur trois n'a aucune couverture santé et, en tant qu'auto-entrepreneurs,

les livreurs sont exclus *de facto* des dispositifs assurantiels liés à l'employeur (maladie ou accident). Le CESE soulignait d'ailleurs récemment dans son étude sur la santé au travail<sup>120</sup> que ces nouvelles formes de travail indépendant demeurent une préoccupation majeure en matière de santé au travail.

L'Organisation des Nations unies (ONU), dans son dernier rapport sur l'extrême pauvreté<sup>121</sup>, consacrait dès les premières pages un chapitre entier à la précarité des travailleurs des plateformes et au travail dissimulé qui en résulte « *le fait que ces « travailleurs externes » soient considérés comme des entrepreneurs indépendants peut créer les conditions propices à un emploi déguisé (ou un emploi indépendant fictif) et avoir des répercussions considérables sur les revenus et la protection juridique des travailleurs. [...] La classification erronée des travailleurs des plateformes en tant qu'« indépendants » peut également menacer la viabilité financière des systèmes de sécurité sociale. Elle peut en outre entraîner une concurrence déloyale entre les employeurs s'appuyant sur cet emploi indépendant fictif et les autres employeurs ».*

Sur le sujet du travail dissimulé résultant du travail de plateforme, l'Agence nationale de sécurité sanitaire (ANSES), dans son rapport d'expertise collective de

<sup>119</sup> Santé et conditions de travail des livreurs des plateformes numériques en France, Projet Santé-Course, Marwân-al-Qays Bousmah (Ined), Kevin Poperl (IRD).

<sup>120</sup> Étude du CESE Prévention en santé au travail - Défis et perspectives (rapporteurs Cécile Gondard-Lalanne et Jean-Christophe Repon), avril 2025.

<sup>121</sup> Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Olivier De Schutter, juillet 2023, Haut-commissariat des Nations unies aux droits de l'homme.

mars 2025<sup>122</sup>, rappelait que le tribunal correctionnel de Paris, dans son arrêt du 19 avril 2022 avait ainsi caractérisé cet état de fait en statuant que « *la plateforme [Deliveroo] a détourné le statut de travailleur indépendant de ses livreurs en les faisant travailler en connaissance de cause, sous lien de subordination, sans procéder aux déclarations qui doivent être faites aux organismes de protection sociale et à l'administration fiscale* ». Dans son jugement, la procureure de la République avait tenu la plateforme responsable d'une « *instrumentalisation de la régulation du travail dans le but d'organiser une « dissimulation systématique » d'emplois de livreurs qui auraient dû être salariés* ». En vertu de ce verdict, la plateforme Deliveroo a été condamnée au versement d'une amende de 375 000 € pour travail dissimulé, à une peine d'emprisonnement pour trois de ses dirigeants et au versement de dommages et intérêts pour chacun des syndicats constitués parties civiles à l'audience. Deliveroo a par la suite été condamnée le 1<sup>er</sup> septembre 2022 par le tribunal judiciaire de Paris au versement d'un arriéré de cotisations à l'Urssaf (estimé à 9,6 millions d'euros d'arriérés de cotisations et de contributions sociales).

Le gouvernement français s'est saisi de ces questions dans le cadre du nouveau plan de lutte 2023-2027 contre le travail illégal et le travail dissimulé. Dans sa préconisation n° 7, ce plan prévoit de lutter contre les faux statuts (faux travailleurs indépendants) en élaborant des stratégies communes vis-à-vis des plateformes de mise en relation, ces travaux sont en cours et n'ont pas encore abouti.

A l'échelle européenne, la récente adoption de la directive relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme<sup>123</sup> régule le management algorithmique en imposant des normes de transparence et interdisant les manipulations unilatérales des algorithmes au détriment des travailleurs. La directive aborde la santé des travailleurs et travailleuses et impose aux plateformes d'évaluer les risques pour ces derniers et d'établir des mesures de prévention et de protection adaptées. Enfin et surtout, elle inverse la charge de la preuve à la faveur des travailleurs de plateformes, en inscrivant une présomption de salariat.

---

<sup>122</sup> Travailleurs des plateformes numériques de livraison de repas - Connaître, évaluer, protéger, avis de l'ANSES, mars 2025.

<sup>123</sup> Directive (UE) 2024/2831 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme.

## PRÉCONISATION #5

Pour lutter contre la précarité des travailleurs de plateforme, le CESE recommande d'accélérer la transposition en droit français de la directive relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme.

Le CESE préconise d'assortir cette transposition de la mise en place d'inspections automatisées, de mesures d'amélioration de l'expertise des autorités compétentes dans le domaine de la gestion algorithmique et de l'application d'amendes dissuasives pour les entreprises de plateformes contrevenant à la réglementation sociale. La directive inscrit une présomption de salariat pour ces travailleurs lorsque des faits témoignent d'un contrôle et d'une direction par la plateforme. La plateforme devra apporter la preuve de l'absence du lien de subordination.

Le CESE considère que cette présomption de salariat doit s'accompagner d'une régularisation par le travail, dans laquelle les factures d'auto-entrepreneurs puissent être considérées comme des preuves de travail, au même titre qu'un bulletin de salaire. Pour les livreurs « loueurs de compte », les virements réguliers sur un compte tiers devraient également être considérés comme des preuves de travail, au même titre qu'un bulletin de salaire.

Le CESE préconise de garantir des droits sociaux et des avantages collectifs aux travailleurs de plateformes. Ces dernières ont l'obligation d'y contribuer.

### 1.6 FACILITER LA RÉGULARISATION DES TRAVAILLEURS SANS PAPIERS

La situation des travailleuses et travailleurs étrangers en situation irrégulière est préoccupante. Sans être dotées d'un titre de séjour valide, ces personnes exercent un emploi rémunéré et s'acquittent d'impôts et de cotisations sociales. Cependant, elles n'ont pas accès aux mêmes droits que des salariés réguliers. Les étrangers en situation irrégulière peuvent toutefois, s'ils bénéficient d'une

promesse d'embauche à condition de régularisation, solliciter une régularisation par le travail.

Deux chemins de régularisation par le travail peuvent être empruntés par les intéressés eux-mêmes, avec les organisations syndicales, le conseil éventuel d'ONG d'aide aux étrangers et l'appui de leur employeur. On trouve d'une part, l'article L. 435-4 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), que la circulaire dite « Retailleau » du 23 janvier 2025 demande aux préfets de

privilégier<sup>124</sup>. Cette disposition introduite dans le Code par la loi du 24 janvier 2024 légalise la procédure de régularisation par le travail dans les métiers souffrant de difficultés de recrutement<sup>125</sup>, tout en maintenant le caractère discrétionnaire de la décision du représentant de l'État. Les dispositions de cet article sont applicables jusqu'au 31 décembre 2026. Cette voie est fermée aux travailleurs des plateformes, qui n'entrent pas dans le champ des métiers en difficultés de recrutement, et plus généralement à toute personne exerçant une activité sous un autre statut que celui de salarié.

L'autre voie est celle de l'article L. 435-1<sup>126</sup> du même Code, qui était utilisée pour accorder une régularisation fondée sur des motifs humanitaires ou exceptionnels, parmi lesquels le travail était pris en considération. Cet article est applicable à toute personne travaillant en France qu'elle soit salariée ou non salariée pouvant donner lieu à régularisation des travailleurs de plateformes qu'ils soient bénéficiaires ou locataire des comptes.

L'accès aux guichets des préfectures pour déposer une demande de titre de séjour est aujourd'hui très difficile. A ce titre, un nouveau contentieux portant

sur l'accès des étrangers à ces guichets se développe, en plus du contentieux traditionnel en matière de droit des étrangers, visant les décisions des préfectures relatives au droit au séjour ou à l'éloignement. En l'absence de créneaux disponibles sur les sites de réservation des préfectures, de multiples procédures juridictionnelles sont engagées pour contraindre l'administration à accorder un rendez-vous permettant de déposer une demande de titre de séjour.

Afin de faciliter la procédure, il conviendrait de fixer un délai maximal à l'administration pour accorder un rendez-vous en préfecture en lien avec une demande de titre de séjour, comme cela existe pour les passeports « talent ». Cela permettrait en outre de désengorger les juridictions administratives qui font aujourd'hui office de « pré-guichet » des préfectures. C'est ce que recommande le rapport<sup>127</sup> du Sénateur François-Noël Buffet (groupe Les Républicains) « Services de l'État et immigration : retrouver sens et efficacité ». En effet, depuis 2019, pour ces passeports « talents » un délai de deux semaines maximum pour accéder aux guichets s'impose. Une telle mesure nécessite d'affecter davantage de moyens aux

124 Circulaire du 23 janvier 2025 du ministre de l'Intérieur : « Concernant les régularisations à titre exceptionnel justifiées par le travail, dans un souci d'efficacité de l'action de l'État, vous vous recentrez sur le mode de régularisation prévu à l'article L. 435-4 s'agissant des étrangers en situation irrégulière exerçant une activité salariée par rapport à la voie de régularisation offerte au titre de l'article L. 435-1 du CESEDA. S'il est fait application de cette dernière procédure, les critères prévus par la loi doivent être d'application stricte ».

125 Art. L. 435-4 du CESEDA « À titre exceptionnel, et sans que les conditions définies au présent article soient opposables à l'autorité administrative, l'étranger qui a exercé une activité professionnelle salariée figurant dans la liste des métiers et zones géographiques caractérisés par des difficultés de recrutement définie à l'article L. 414-13 durant au moins douze mois, consécutifs ou non, au cours des vingt-quatre derniers mois, qui occupe un emploi relevant de ces métiers et zones et qui justifie d'une période de résidence ininterrompue d'au moins trois années en France peut se voir délivrer une carte de séjour temporaire portant la mention " travailleur temporaire " ou « salarié » d'une durée d'un an ».

126 « L'étranger dont l'admission au séjour répond à des considérations humanitaires ou se justifie au regard des motifs exceptionnels qu'il fait valoir peut se voir délivrer une carte de séjour temporaire portant la mention « salarié », « travailleur temporaire » ou « vie privée et familiale », sans que soit opposable la condition prévue à l'article L. 412-1 ».

127 Sénat, Services de l'État et immigration : retrouver sens et efficacité, Rapport d'information n° 626 (2021-2022), François-Noël Buffet, mai 2022.

services chargés du séjour des étrangers au sein des préfectures,

tel que souligné dans le rapport sénatorial.

#### PRÉCONISATION #6

Le CESE préconise de faciliter la régularisation des travailleurs étrangers exerçant une activité professionnelle en ouvrant les listes des métiers caractérisés par des difficultés de recrutement, à un plus grand nombre de métiers sur la base des propositions des partenaires sociaux. Il recommande de réviser annuellement ces listes et de les étendre aux métiers exercés via une plateforme d'intermédiation digitale.

Le CESE préconise de fixer par voie réglementaire un délai maximal à l'administration pour accorder un rendez-vous en préfecture pour une première demande de titre de séjour, ainsi qu'un délai maximal pour un renouvellement.

D'une manière générale, le CESE estime qu'il convient de faciliter la régularisation de toute personne sur la base d'une preuve de travail effectif.

#### 1.7 SE DONNER LES MOYENS DE LUTTER CONTRE L'ABSENCE DE DIPLÔME, DE QUALIFICATION ET LE CHÔMAGE DES JEUNES, Y COMPRIS DES JEUNES DIPLÔMÉS

Les jeunes sont fortement touchés par la précarité professionnelle et subissent une ségrégation sur le marché du travail. Bien qu'une grande partie 18-25 ans<sup>128</sup> trouvent dans l'activité professionnelle une forme d'émancipation, ces derniers restent fortement exposés aux discriminations lors de la recherche d'emploi. D'après son rapport de décembre 2025, la Défenseure des droits note que 24% des 18-34 ans déclarent en être l'objet contre 11%

des 35-54 ans et 9% des 55-64 ans. Les enquêtes rapportent ainsi avoir été questionnés sur leur âge en entretien, c'est le cas de 50 % des 18-24 ans et de 28 % des 55-64 ans contre 18 % des 35-54 ans.

Le CESE rappelait d'ailleurs dans sa résolution « pour des politiques de jeunesse » que « si la jeune génération actuelle est la plus diplômée, elle connaît toujours une surexposition au chômage et aux emplois précaires ». De fait, l'écart vis-à-vis du reste de la population s'est amoindri (17,3 % contre 7,3 % en 2022, alors qu'en 2012 il s'établissait à 25,8 % contre 9,8 %). Mais lorsqu'elle travaille, la jeune génération est, le plus souvent, à temps partiel (22,5 % des jeunes

<sup>128</sup> Selon le Code de l'action sociale et des familles (CASF), on parle souvent de jeunes de moins de 26 ans pour les aides sociales, l'insertion ou l'accompagnement (art. L. 312-1 et suivants pour certaines aides). Article L312-1 CASF : l'aide aux jeunes s'adresse aux personnes de moins de 26 ans... Pour d'autres dispositifs (formation, emploi), la limite peut être 30 ans (ex. Garantie jeunes, apprentissage).

contre 17,3 % de la population générale) ou en sous-emploi (7,9 % contre 4,6 % de la population générale). Si certains jeunes choisissent le temps partiel, d'autres le subissent. Même si cela ne concerne pas l'ensemble des jeunes, les débuts de carrières compliqués ont des effets sur toute leur trajectoire, ce que le sociologue Camille Peugny décrit comme un « effet cicatrice » qui tend à s'accroître.

Le taux de stabilisation dans l'emploi et le retard de salaire pris par les jeunes en début de carrière ne se rattrapent pas par la suite. Les difficultés à entrer dans le monde du travail et à s'y stabiliser sont aussi un frein à l'engagement des jeunes.

En effet, selon l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), « les étudiants (44 %) et les jeunes en emploi (43 %) sont davantage bénévoles que les jeunes au chômage (25 %) »<sup>129</sup>.

Les moins de 25 ans issus des quartiers prioritaires de la ville et des Outre-mer, les étudiants boursiers et issus de milieux modestes sont davantage exposés au chômage, à la déqualification, au sous-emploi et à des ruptures de parcours au moment de l'entrée sur le marché du travail.

Dans les quartiers prioritaires de la ville, trois ans après leur sortie de formation initiale, seuls 63 % des jeunes au moins titulaires d'un baccalauréat sont en emploi, contre 78 % pour ceux issus d'un autre quartier des unités urbaines environnantes<sup>130</sup>. Et le taux d'emploi des jeunes dans ces quartiers est inférieur

de 15 points à la moyenne nationale.

Selon le Céreq, seuls 23 % des jeunes des QPV accèdent à une formation en alternance, contre 33 % hors QPV, alors même que ce mode d'accès à l'emploi réduit sensiblement les effets des discriminations et des stéréotypes liés au lieu de résidence. L'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) indique que plus de 40 % des jeunes diplômés de QPV déclarent avoir déjà subi une discrimination à l'embauche. En Martinique et en Guadeloupe, plus d'un jeune sur quatre est au chômage.

Phénomènes de discrimination, manque de connaissance des codes de l'entreprise, réseaux de contacts en entreprise restreints, manque de confiance en soi et représentations sociales négatives mais aussi exposition à des phénomènes d'enclavement territorial, difficultés d'accès à un logement et/ou à la mobilité identifiés dans les quartiers prioritaires et les territoires d'Outre-mer, autant d'obstacles qui freinent leur accès au marché du travail. Plus de 500 000 jeunes des quartiers subissent ainsi les effets cumulatifs d'une forme de ségrégation territoriale et liée à l'âge. Ces facteurs initiaux créent des effets d'inertie qui rendent plus difficile la mobilité sociale même lorsque les compétences ou la motivation sont présentes. Les difficultés professionnelles rencontrées par les jeunes s'ajoutent à des contraintes structurelles : fragilité du tissu productif et spécialisation économique de certains territoires, recours fréquent aux contrats courts ou à l'emploi informel et faibles

<sup>129</sup> Défenseure des droits, *Emploi : une hausse des discriminations préoccupante sur la dernière décennie*, décembre 2025, Communiqué de presse : « La Défenseure des droits et l'Organisation internationale du travail (OIT) dévoilent la 18<sup>e</sup> édition de leur baromètre des discriminations dans l'emploi. Fondée sur les données 2016-2024 de l'institution (Enquête Accès aux droits), cette nouvelle édition dresse un état des lieux actualisé des perceptions et expériences de discrimination à l'embauche et tout au long de la carrière. » <https://www.defenseurdesdroits.fr/emploi-une-hausse-des-discriminations-preoccupante-sur-la-derniere-decennie-1020>

<sup>130</sup> Que deviennent les jeunes des quartiers prioritaires de la ville après leur bac ?, Thomas Couppie, Pascal Dieusaert, Mélanie Vignale, *Bulletin de recherche emploi formation (BREF)*, n° 391, CEREQ, 2020.

marges de mobilité.

Accompagner ces jeunes diplômés vers un emploi durable nécessite une stratégie articulant accès à la qualification, valorisation des compétences, aide à la mobilité et lutte contre les discriminations du côté des recruteurs. Les partenariats entre universités/grandes écoles, missions locales, groupements d'employeurs, organisations professionnelles, entreprises doivent être renforcés afin d'offrir aux jeunes diplômés défavorisés des parcours d'accompagnement à l'emploi durable. Favoriser leur insertion n'est pas seulement une exigence d'équité : c'est un enjeu majeur de cohésion sociale et de développement économique pour l'ensemble des territoires.

Des actions et des expérimentations sur l'insertion par l'activité économique sont engagées par des acteurs associatifs et par les opérateurs du service public de l'emploi (missions locales, Pacte de solidarité), souvent en partenariat avec des acteurs économiques (organisations professionnelles, entreprises, réseaux consulaires...), autour de parcours associant accompagnement personnalisé, mentorat, parrainage des jeunes, mise en relation avec des recruteurs et « rencontres emploi », assortis le cas échéant de formations et d'aides périphériques à l'emploi (aide au financement du permis de conduire, aide au logement).

## PRÉCONISATION #7

Le CESE appelle les pouvoirs publics à mieux coordonner et à renforcer les programmes dédiés à l'orientation et l'insertion des jeunes et à renforcer le rôle de la délégation interministérielle à la jeunesse.

Il appelle à assortir ces programmes d'une allocation de ressource pour les jeunes les plus précaires et sans soutien familial.

Le CESE préconise le renforcement des moyens financiers dédiés à l'accompagnement et à l'apprentissage, en priorité à destination des jeunes en situation de précarité (NEETS, QPV, Outre-mer, zones rurales etc.).

Il recommande de renforcer les politiques de lutte contre les discriminations au sein des organisations en suivant les recommandations de la Défenseure des droits. Il préconise également de sensibiliser en particulier aux discriminations fondées sur l'âge, trop souvent minimisées et qui se cumulent aux discriminations fondées sur l'origine supposée, le sexe et l'état de santé ou la situation de handicap.

## 1.8 FAVORISER L'INTÉGRATION DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP DANS LE MONDE DU TRAVAIL

Comme le rappelle la contribution à cet avis du Collectif Handicaps<sup>131</sup>, selon l'INSEE<sup>132</sup>, 33 % des personnes en emploi disposant d'une reconnaissance administrative de handicap travaillent à temps partiel, contre 17 % dans la population générale. Face au manque de considération de leur fatigabilité ou faute d'indemnisation de leurs absences médicales, les personnes handicapées diminuent souvent leur temps de travail pour éviter une dégradation de leur état de santé. Ce temps partiel subi entraîne mécaniquement une perte de revenu et une moindre protection sociale. Couplé aux difficultés pour cumuler revenus professionnels et allocation adulte handicapé ou pension d'invalidité, le temps partiel accentue la précarité.

L'accès, le maintien ou le retour dans l'emploi sont tributaires des conditions de travail dans l'entreprise. Or les aménagements de poste, pourtant prévus par la loi, sont encore trop souvent inadaptés ou absents alors même que le refus de prendre ces mesures appropriées est constitutif d'une discrimination de la part de l'employeur. Face à ce constat, l'assise légale de l'obligation d'aménagement raisonnable et les dispositions en matière de lutte contre les discriminations fondées sur l'état de

santé ou le handicap mériteraient d'être renforcées et rappelées aux employeurs. Les travailleurs handicapés exercent souvent dans des secteurs d'activité où le travail est plus pénible, avec des métiers peu qualifiés générateurs de troubles musculosquelettiques, qui ne peuvent être exercés pendant de longues années<sup>133</sup>. Enfin, le recours répété aux contrats courts (intérim, CDD) contribue fortement à l'usure professionnelle des personnes en situation de handicap. Cette instabilité contractuelle génère du stress, une précarité financière chronique et complique les démarches d'adaptation ou de maintien dans l'emploi.

Traduisant cette inadaptation du monde du travail et un défaut de prévention de la santé au travail, le taux de licenciement pour inaptitude reste préoccupant (environ 135 000 par an<sup>134</sup>). L'évolution de la carrière professionnelle est également freinée par un plafond de verre persistant. Les salariés en situation de handicap ont moins accès aux formations qualifiantes<sup>135</sup> et aux reconversions professionnelles. Cela limite l'employabilité, l'accès à une diversité de métiers, les promotions internes et la mobilité professionnelle de ces travailleurs. Selon une étude menée lors de la dernière SEEPPH<sup>136</sup> (Semaine européenne pour l'emploi des personnes handicapées), 71 % des personnes handicapées trouvent « difficile » de progresser dans leur carrière et 64 % de changer d'emploi. Les personnes en situation de handicap sont sous-

131 Handicap & précarité de l'emploi et du travail.

132 INSEE, Emploi, chômage, revenus du travail, INSEE Références, août 2024.

133 Maintien dans l'emploi des travailleurs en situation de handicap : un serpent de mer – Etat des lieux et solutions d'APF France handicap, Dossier Emploi & Handicap, SEEPPH 2023

134 Rapport sur l'activité des services de prévention et de santé au travail en 2022, Direction générale du travail (DGT), Édition 2024.

135 Défenseur des droits, 16<sup>e</sup> Baromètre sur les discriminations dans l'emploi : concilier maladies chroniques et travail : un enjeu d'égalité, décembre 2023.

136 IFOP avec l'AGEFIPH, le FIPFIP et l'Association pour l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées (LADAPT), Égalité des chances en emploi : une réalité pour les personnes en situation de handicap ?, enquête, novembre 2024.

représentées dans les fonctions d'encadrement : 11 % occupent un poste de cadre, contre 22 % de leurs collègues sans handicap<sup>137</sup>.

Notons que parmi les cadres en situation de handicap, seulement 2 % l'ont fait reconnaître (reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) ou perte d'autonomie)<sup>138</sup>.

Cette stagnation professionnelle aggrave le sentiment d'isolement et de déclassement de nombreuses personnes en situation de handicap, en particulier celles ayant un niveau de formation élevé.

Depuis 2018, les entreprises d'au moins 250 salariés doivent désigner un référent handicap, afin d'informer et d'orienter les collaborateurs en situation de handicap, de sensibiliser leurs collègues et de permettre à chaque salarié d'être intégré dans l'entreprise. Or, toutes ces entreprises ne donnent pas la possibilité à la personne référente de mener ses missions, voire ne respectent pas l'obligation d'en désigner une, ce qui devrait être davantage sanctionné.

<sup>137</sup> DREES, Le handicap en chiffres, 2024.

<sup>138</sup> APEC, Trajectoires, parcours et inégalités : révéler et faire reconnaître son handicap en entreprise, Révéler et faire reconnaître son handicap en entreprise Une évaluation coûts/ bénéfices pour les cadres, novembre 2024.

## PRÉCONISATION #8

Le CESE recommande de renforcer les synergies entre les acteurs pour que les travailleurs et travailleuses en situation de handicap soient pris en considération et mènent leur vie professionnelle dans les mêmes conditions que tous les salariés, y compris dans les Etablissements et services d'accompagnement par le travail (ESAT)<sup>1</sup>.

Dans ce cadre, il est nécessaire de former les directions et d'accompagner les managers à l'accueil et à l'intégration des travailleurs en situation de handicap et à la prévention des risques spécifiques.

Le CESE préconise de renforcer le soutien aux dispositifs d'accompagnement et de lutte contre la privation d'emploi, ainsi qu'à ceux facilitant l'accès des travailleurs handicapés à la formation et à la réadaptation professionnelle. Pour l'aménagement des postes des personnes en situation de handicap, il appelle à promouvoir les services et les fonds dédiés de l'Association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH).

Le CESE appelle enfin à la vigilance sur la transposition en droit français de la directive européenne sur la transparence salariale afin qu'elle prenne en compte la situation de handicap des salariés.

<sup>1</sup> En référence au décret n°2022-1561 du 13 décembre 2022 relatif au parcours professionnel et aux droits des travailleurs handicapés admis en établissements et services d'aide par le travail.

### 1.9 DÉVELOPPER L'ACCOMPAGNEMENT GLOBAL

« L'accompagnement global » est un dispositif initié en 2014 par France travail ex-Pôle emploi, la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et l'Assemblée des Départements de France<sup>139</sup> pour lutter contre la pauvreté et pour soutenir l'insertion des personnes les plus fragilisées. Il a vocation à « accélérer le retour en emploi des demandeurs d'emploi les plus fragilisés » par un suivi intensif et personnalisé de plusieurs mois

associant une expertise conjointe sociale et professionnelle.

Un protocole national signé en 2014 et reconduit en 2019 entre les trois partenaires définit le cadrage général et les ressources à mobiliser pour ce nouveau type d'accompagnement ciblé. Le dispositif se décline à l'échelon territorial via des conventions entre France travail ex-Pôle emploi et les Départements.

<sup>139</sup> Les Départements sont chefs de file des politiques d'action sociale et de solidarité territoriale en vertu de l'article L. 1111-9 du Code des collectivités territoriales issu de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et conforté par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification.

La spécificité de cet accompagnement est de proposer un parcours intensif opéré par un binôme conseiller France travail et travailleur social du Département et destiné exclusivement aux bénéficiaires du RSA et aux demandeurs d'emploi de longue durée cumulant plusieurs difficultés mais en mesure de travailler si celles-ci sont résolues. L'intervention du binôme permet d'agir simultanément sur ces difficultés (problèmes de santé, de logement, de transport, de garde d'enfant ou besoin en formation, projet professionnel) et de faciliter l'accès à l'emploi ou à la formation. Dans les territoires ultra-marins, comme le souligne la Délégation aux Outre-mer dans sa contribution à l'avis, l'accès à l'emploi stable doit passer par une démarche d'insertion sociale, notamment pour les publics les plus en difficulté qui sont nombreux en Outre-mer. Les précarités sociales se concentrent autour de plusieurs facteurs : le genre (les femmes sont très souvent dans une précarité plus importante : taux de familles monoparentales élevés, problèmes de garde d'enfants) ; les lieux de vie dans des territoires très éloignés avec peu d'accès aux transports publics et aux services publics, ou des personnes résidant dans un habitat précaire ou dégradé ; les jeunes en situation de décrochage scolaire n'ayant pas de formation professionnelle : difficultés à lire (voire illettrisme), à utiliser les outils numériques et à adopter les comportements attendus en milieu professionnel (savoir-être

professionnel).

Les premiers résultats observés après 2014 ont montré, dans certains départements, qu'en quelques mois jusqu'à 50 % des personnes suivies avaient repris une activité. En 2018, ce dispositif a été inscrit comme un axe de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. En 2022, des objectifs plus exigeants ont été assignés à l'accompagnement global dans le cadre de cette stratégie. Le nombre de demandeurs d'emploi appelés à être accompagnés via ce dispositif a été porté à 200 000, soit 100 000 personnes supplémentaires<sup>140</sup>. Il a été demandé aux Départements et à Pôle emploi, devenu France Travail, de « *s'engager sur un objectif annuel commun d'à minima 100 nouvelles personnes accompagnées par binôme Pôle emploi/Département* ». Il a, en outre, été recommandé de recourir aux Fonds européens pour le déploiement de cette offre.

En effet, ce dispositif s'il mobilise des ressources importantes, tant parmi les effectifs de France Travail que ceux des Départements présente, en outre, l'avantage d'être éligible aux programmes de lutte contre l'exclusion du Fonds social européen (FSE+).

<sup>140</sup> Instruction N° DGCS/SD1B/DIPLP/DGEFP/2022/19 du 19 janvier 2022 relative aux conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi départementales, métropolitaines et régionales pour l'année 2022.

Les dernières statistiques sur ce dispositif à l'échelon national font état de 1 137 binômes France Travail (ex. Pôle emploi) et Départements mobilisés et 90 448 personnes entrées dans ce parcours d'accès à l'emploi en 2020<sup>141</sup>. Ce sont majoritairement des bénéficiaires du RSA (62 %) et des demandeurs d'emploi de longue durée (50 %) peu ou pas diplômés (75 % ne dépassent pas le niveau du CAP ou BEP) qui en bénéficient<sup>142</sup>.

Depuis l'entrée en vigueur de ses premières dispositions en janvier 2024, la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, fixe de nouvelles orientations en vue d'améliorer et de personnaliser les accompagnements. L'accompagnement global figure parmi les outils emblématiques de ces nouvelles ambitions et s'inscrit plus largement dans les orientations du Pacte des solidarités 2024-2027<sup>143</sup>. En toile de fond, cette loi a profondément réorganisé la gouvernance et les instruments des politiques d'emploi, notamment avec la création de France Travail.

A l'heure actuelle, l'accompagnement global est évalué à l'échelle des Départements mais aucune évaluation précise de ses résultats et de ses moyens n'est en place à l'échelle nationale. La mesure d'efficacité de ce dispositif, non seulement en termes quantitatifs (accès à l'emploi, taux de retour à l'activité, insertion durable), mais aussi qualitatifs (satisfaction des usagers, qualité du service rendu, continuité des parcours, amélioration de la qualité de vie) associée à l'évolution des conditions de travail

au sein des services de France Travail pourrait fournir des éléments essentiels à d'éventuels ajustements souhaitables de ce dispositif.

Un point de vigilance sur les publics ciblés par ce service ainsi que son évaluation est à prendre en compte. En effet, comme le souligne le rapport de méta-évaluation réalisé par le Cabinet Itinere Conseil & Laboratoire ORSEU pour le CESE, les dispositifs d'accompagnement vers l'emploi s'inscrivent majoritairement dans une logique de ciblage des publics considérés comme les plus « accompagnables », c'est-à-dire ceux pour lesquels un retour à l'emploi apparaît envisageable à court ou moyen terme. L'efficacité des politiques de l'emploi est largement appréciée « à l'aune des objectifs de retour rapide à l'emploi », l'évaluation reposant principalement sur le taux d'accès à l'emploi. Cette approche conduit à privilégier des indicateurs quantitatifs de sortie vers l'emploi, sans que soient véritablement prises en compte la qualité des emplois occupés, la durabilité des parcours professionnels, ni la sortie effective de la précarité<sup>144</sup>.

141 L'approche globale de l'accompagnement global, Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, Direction des partenariats et de la territorialisation, 2023.

142 L'accompagnement global des demandeurs d'emploi : une réponse adaptée aux besoins d'un public particulièrement fragilisé, novembre 2018, Statistiques, études et évaluations, Eclairages et synthèses, Pôle emploi devenu France travail en 2024

143 Présentation du Pacte des solidarités.

144 Bilan évaluatif des politiques d'aide pour l'accès et le maintien dans l'emploi, octobre 2025, Cabinet Itinere Conseil & Laboratoire ORSEU pour le CESE pages 28-32 et 34-38.

## PRÉCONISATION #9

Au vu de l'impact positif de l'« accompagnement global » qui s'adresse aux demandeurs d'emploi de longue durée et aux bénéficiaires du Revenu de solidarité active (RSA) ayant des difficultés sociales et professionnelles, le CESE recommande de mettre en œuvre, en coopération avec France Travail et les Conseils départementaux, une systématisation de cet accompagnement pour les publics les plus en difficulté et une augmentation du nombre de personnes accompagnées.

Cette montée en charge de l'accompagnement global devra faire l'objet d'une évaluation périodique fondée sur des indicateurs quantitatifs et qualitatifs afin d'en mesurer les effets non seulement sur le taux d'emploi mais aussi sur la réduction de la précarité professionnelle et l'accès à des emplois de qualité et durables.

Cette évaluation pourra déboucher sur un élargissement des publics visés et des moyens et organisations du travail des personnels accompagnants à mobiliser

Le CESE préconise le déploiement d'un programme stratégique d'accompagnement global dans les Outre-mer.

Le CESE recommande de porter à l'échelle de l'Union européenne une demande d'augmentation des aides européennes dédiées à l'insertion et l'inclusion active dans le cadre des plans nationaux proposés pour la prochaine programmation 2028-2034, ce afin de renforcer les crédits dévolus à l'accompagnement global.

Il demande également que les porteurs de projet soient formés et bénéficient de moyens supplémentaires dédiés à l'ingénierie de projets de financements européens.

### 1.10 FACILITER L'ACCÈS AU CONSEIL EN ÉVOLUTION PROFESSIONNELLE

En 2023, améliorer sa rémunération est devenue la raison la plus souvent évoquée - dans 28 % des cas - par les actifs souhaitant préparer ou préparant une reconversion professionnelle<sup>145</sup>. Dans l'objectif d'éviter les stagnations salariales au cours des carrières, le Sénat, dans

son rapport d'information sur les négociations salariales, considère que les mobilités professionnelles doivent être encouragées. Pour ce faire, les dispositifs nationaux d'accompagnement à la reconversion professionnelle doivent être renforcés alors que les salariés les moins qualifiés sont ceux qui expriment le plus souvent un souhait de reconversion mais qui échouent également le plus dans leur

<sup>145</sup> Centre Inffo, 4<sup>e</sup> édition du Baromètre de la formation et de l'emploi, février 2023.

projet<sup>146</sup>. Dans ce rapport d'information, les rapporteuses considèrent que la lutte contre la stagnation salariale doit entrer dans les priorités des projets de transition professionnelle (PTP), mis en place depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019 au bénéfice de tous les salariés. Ses critères doivent davantage cibler les salariés candidats peu qualifiés dont le projet de transition professionnelle présenterait une perspective d'amélioration significative de leur rémunération.

Dans son avis sur les reconversions professionnelles<sup>147</sup>, le CESE soulignait que l'accompagnement recouvre l'ensemble des actions mises en œuvre pour permettre à une personne de faire, en connaissance de cause, un choix d'orientation professionnelle et, le cas échéant, d'évolution professionnelle. Les réformes de 2014 et 2018 de la formation professionnelle ont inscrit ce droit dans deux dispositifs, l'entretien professionnel et le Conseil en évolution professionnelle (CEP), qui se sont ajoutés au bilan de compétences.

Le Conseil en évolution professionnelle est un service gratuit et en principe accessible à tous. C'est un processus d'appui à l'élaboration et à la concrétisation des projets personnels d'évolution professionnelle des actifs et actives qui en expriment le besoin et, le cas échéant, à l'aménagement d'un parcours comprenant notamment des actions de formation. Sa mise en œuvre a sensiblement évolué avec la réforme de 2018. Il est dorénavant confié, pour les actifs et actives en emploi, à des opérateurs régionaux sélectionnés par appel d'offres de France compétences.

N'ayant cependant pas bénéficié comme le compte personnel de formation (CPF) d'une campagne d'information nationale des pouvoirs publics, il n'est pas suffisamment connu. Le portage public de ce dispositif, conçu comme un droit nouveau, doit donc se préoccuper de son accessibilité, qui passe par un effort national de communication.

#### PRÉCONISATION #10

Le CESE préconise de promouvoir le conseil en évolution professionnelle en mettant en œuvre une campagne grand public, en particulier vers les travailleurs isolés et/ou peu qualifiés, et une diffusion d'information auprès des salariés via les employeurs.

### 1.11 MIEUX RECONNAÎTRE LES COMPÉTENCES DES MÉTIERS FÉMINISÉS, DU SOIN ET DU LIEN

Comme relevé par la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité dans sa contribution, aujourd'hui, seuls 20 % des travailleurs et travailleuses exercent un métier « mixte »<sup>148</sup> et dans le secteur des métiers du soin, environ 9 postes sur 10 sont occupés par des femmes. Comme le notait le CESE dans son avis « Métiers de la cohésion sociale », dans le secteur de la cohésion sociale les métiers sont fortement féminisés : 91 % d'assistantes sociales, près de 70 % de femmes dans les métiers de l'animation, entre 65 % et 68 % chez les moniteurs- éducateurs

146 Inspection générale des affaires sociales (IGAS), Transitions professionnelles : dynamiser et mieux cibler l'action publique, Brigitte Bourguignon, Dominique Giorgi, Tristan Klein, Hélène Monass, Rapport, mars 2024.

147 Avis du CESE, Les reconversions professionnelles (rapporteurs Florent Compain et Bernard Vivier), mars 2021.

148 Au sein duquel les parts d'hommes et de femmes sont situées entre 40 et 60 %.

et 78 % dans les missions locales d'insertion. Pour les métiers plus singulièrement impliqués dans la prise en charge des enfants ou des personnes âgées, la part des femmes est encore plus évidente : elles représentent 99 % des aides à domicile, 100 % des techniciennes de l'intervention sociale et familiale et près de 98 % des conseillères en économie sociale et familiale. Ces métiers essentiels demandent des compétences techniques et humaines particulièrement développées et pourtant ils ne sont pas valorisés à la hauteur de ce qu'ils apportent à la société. Les métiers du soin et du lien sont marqués par une faible rémunération et par des pénibilités multiples, à la fois d'ordre physique et psychosocial. Nombre de salariées dépassent le temps alloué et travaillent pour partie gratuitement afin de compenser les insuffisances des référentiels de temps associés à chaque tâche. Ces métiers à prédominance féminine sont dévalorisés parce que considérés comme faisant écho à la « nature » même des femmes. À titre d'exemple, la profession de sage-femme, composée à 2,71 % d'hommes, est encore peu reconnue, notamment financièrement, malgré les cinq années d'études requises et les compétences techniques et humaines attendues. La sous-valorisation des métiers féminisés est une cause encore insuffisamment analysée des inégalités salariales entre femmes et hommes. À fonctions, complexité et responsabilité comparables, les métiers ne font pas l'objet de la même reconnaissance, ni de la même rémunération, selon qu'ils sont occupés majoritairement par des hommes ou par des femmes.

Accélérer la prise en compte des compétences spécifiques et transversales des métiers du soin et du lien où les femmes sont surreprésentées, dans les certifications professionnelles délivrées en formation initiale comme en formation continue, pourrait permettre d'assurer une plus grande mixité de ces métiers et de lutter contre les stéréotypes de genre dans les catégories d'emploi concernées. Cette reconnaissance de compétences trop souvent considérées comme « naturelles » permettrait également de visibiliser davantage les conditions de travail dégradées des salariées, de mieux évaluer les risques professionnels et d'adapter en conséquence les classifications professionnelles. Les branches professionnelles doivent s'appuyer sur le guide de la Défense des droits afin de reconsidérer les critères de classification des postes en insistant notamment sur : la polyvalence des tâches effectuées, la responsabilité sur des tiers et la reconnaissance de la pénibilité (charge mentale comprise).

Dans la préconisation n° 1 de son avis Métiers de la cohésion sociale, le CESE appelle à mettre en place au niveau des branches concernées, une évaluation non discriminante des emplois à prédominance féminine.

## PRÉCONISATION #11

Afin d'assurer une égalité professionnelle femmes/hommes et la mixité des métiers et pour lutter contre les stéréotypes de genre dans les catégories d'emploi, le CESE préconise que les compétences et les spécificités des conditions de travail des secteurs fortement féminisés soient reconnues et réévaluées d'un point de vue financier en particulier dans les métiers du soin, du travail social et de l'animation.

Dans ce cadre-là, il conviendrait :

- de mieux valoriser l'expérience acquise, les compétences, techniques et non techniques considérées trop souvent comme « naturelles » (relationnelles, adaptatives, ...) nécessaires à l'exercice de ces métiers,
- de mieux prendre en compte ces compétences dans les classifications professionnelles de branche et les grilles indiciaires de la fonction publique,
- de mieux évaluer les risques professionnels et d'adapter les conditions de travail spécifiques auxquelles ces métiers féminisés sont soumis, par une prévention et une protection sociale adaptées aux enjeux de santé au travail, de pénibilité et d'usure professionnelle.

### 1.12 FAVORISER LA MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE DES PERSONNES LES PLUS EN DIFFICULTÉ

Les mobilités occupent une place centrale dans l'accès et le maintien dans le travail. La concentration des emplois dans les grandes zones métropolitaines, au détriment des zones périurbaines, rurales ou des quartiers moins denses dotés d'un faible maillage en transports creuse les inégalités professionnelles. Selon une récente étude de l'INSEE, le trajet moyen domicile-travail a augmenté de moitié en vingt ans<sup>149</sup>. Ainsi, un actif sur deux résidant dans le milieu rural parcourt

plus de 13 kilomètres pour se rendre au travail en zone urbaine<sup>150</sup>.

Dans les territoires dont l'offre de transport est moins dense et/ou moins connue des habitants, le Baromètre des mobilités 2024 fait état d'une dépendance à la voiture individuelle pour les déplacements. Les coûts importants liés à cette modalité de transport contraignent les personnes à renoncer à des déplacements essentiels obérant l'accès à des opportunités d'emploi. Selon le Laboratoire de la mobilité inclusive Wimoov, un francilien sur quatre a renoncé à un emploi ou à une formation

<sup>149</sup> Le trajet médian domicile-travail augmente de moitié en vingt ans pour les habitants du rural, Sandrine Chaumeron, Aude Lécroart, Etude INSEE, mai 2023.

<sup>150</sup> Ibid.

faute de pouvoir s'y rendre<sup>151</sup>.

Ce phénomène de « précarité mobilité » est en augmentation et concerne 15 millions de personnes. Il touche particulièrement les foyers à revenus faibles et résidant loin des grands centres urbains et des bassins d'emploi. 27 % des personnes ayant renoncé plus de 5 fois en 5 ans à un déplacement ont des revenus inférieurs à 1 000 €/mois. En 2024, encore 10 % de la population hexagonale n'a aucune solution de mobilité à sa disposition<sup>152</sup>.

Dans ces conditions, chercher et trouver un emploi et surtout s'y maintenir devient difficile, notamment lorsqu'il s'agit d'un emploi en horaire décalé ou dont le temps de travail est fragmenté comme dans les services à domicile. Lors du déplacement du CESE à Bondy<sup>153</sup> pour une consultation citoyenne sur la précarité en mai 2025, des personnes travaillant comme aide à domicile ont déclaré devoir effectuer jusqu'à deux heures de transport pour se rendre quelques heures seulement chez l'un de leurs employeurs.

Dans son avis de 2019 « Travail, emploi, mobilités »<sup>154</sup>, le CESE invitait à articuler politiques d'aménagement du territoire, de mobilité et d'emploi pour que les déplacements domicile-

travail ne soient plus un obstacle. La Loi d'orientation des mobilités (LOM) de 2019 a constitué une avancée en ce sens en instaurant le droit à la mobilité<sup>155</sup>.

Elle a permis de mailler l'ensemble du territoire français en Autorités organisatrices de la mobilité (AOM), auxquelles sont dévolues la responsabilité de planifier, coordonner et financer les services de transport à l'échelle régionale et locale. Portées par les Régions et les EPCI, les AOM ont engagé la planification et le développement de l'offre de transports avec des plans de mobilité (PDM) pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants, des plans de mobilité solidaire (PMS) en direction des personnes les plus en difficulté, développés à l'échelle de chaque bassin de mobilité et des plans de mobilité simplifiés dans les zones moins denses.<sup>156</sup>

Cependant le droit à la mobilité consacré par la LOM ne s'est pas concrétisé faute d'une programmation pluriannuelle. Par ailleurs beaucoup d'intercommunalités, faute de moyens financiers ou humains, ne se sont pas dotées de la compétence d'organisation des mobilités dans le délai imparti par la loi. Dans son avis de juillet 2023, « Quelles

151 Wimoov, laboratoire de la mobilité inclusive, 2022.

152 Baromètre de la mobilité Wimoov, laboratoire de la mobilité inclusive, 2023-2024.

153 Consultation citoyenne du CESE à Bondy le 21 mai 2025.

154 Avis du CESE Travail, emploi, mobilité (rapporteurs Michèle Chay et Laurent Clévenot), novembre 2019.

155 Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités. La loi remplace le droit au transport par une logique plus large de droit à la mobilité dans la programmation et l'organisation des services de mobilité sur le territoire. Ce changement législatif traduit une volonté d'inscrire la mobilité comme un enjeu d'accès aux services, à l'emploi et à l'activité quotidienne pour tous les citoyens, en particulier dans les zones peu denses ou mal desservies.

156 Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), Liste et composition des AOM, 2023.

solutions pour des mobilités durables et inclusives en zones peu denses ? », le CESE a préconisé de compléter la LOM d'une nouvelle loi d'orientation et de programmation pluriannuelle qui pourrait trouver un chemin dans la suite de la conférence gouvernementale de 2025 « Ambition France Transports ». Dans ce même avis, le CESE préconisait de matérialiser le droit à la mobilité par une obligation légale de desserte de tout équipement essentiel par plusieurs modes de transports, de rouvrir la possibilité aux intercommunalités de prendre la compétence d'AOM, de mettre en place des aides économiques à la mobilité quotidienne sous double condition de ressources et d'éloignement géographique des centres, de renforcer les moyens financiers et humains des AOM, de renforcer le plan de mobilité simplifié intercommunal en y déclinant la lutte contre l'isolement par thème (chômage, handicap, âge, genre...), de fixer un délai obligatoire pour la production des plans d'actions intercommunaux pour la mobilité solidaires, de co-construire ces documents avec les parties prenantes et notamment les organisations syndicales représentatives des employeurs et des travailleurs dans le cadre des comités de partenaires.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2024, le territoire national comptait 707 AOM locales, en plus des AOM régionales. Cette nouvelle organisation de l'offre de transports a globalement amélioré et étendu la desserte, comme le souligne un rapport de l'Inspection générale des finances de 2025<sup>157</sup>. Malgré ces avancées significatives, le droit à la mobilité n'est pas effectif pour toutes et tous, en particulier les populations les plus défavorisées aux

plus faibles revenus et éloignés des grands centres urbains.

Le bilan de la LOM est donc contrasté et sa mise en œuvre reste inégale selon les territoires, la « fracture de mobilité » entre zones denses et zones peu denses n'est pas encore résorbée. Des incertitudes persistent sur la capacité financière et opérationnelle des AOM à développer des offres suffisantes face à l'augmentation des besoins.

Si le rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) de janvier 2025 conclut de la « bonne [situation financière actuelle] dans l'ensemble des AOM », il pointe malgré tout « des exceptions : ainsi quelques collectivités présentent-elles une situation tendue ». Des difficultés sur le long terme sont anticipées dans les régions dont la situation financière n'est pas favorable.

A la stabilisation financière des AOM s'ajoute la nécessité de développer un outil statistique harmonisé et consolidé qui permettrait d'évaluer l'impact de leur Plan de mobilité solidaire sur l'accès effectif des personnes les plus défavorisées à l'emploi. Le Cerema et l'Observatoire de la mobilité de France mobilité créé en 2021, ont déjà engagé des démarches de collecte de statistiques pour améliorer l'adéquation de l'offre et de la demande sur les territoires mais sans encore produire de données propres à l'emploi.

La Stratégie nationale de prévention et lutte contre la pauvreté portée par le Gouvernement depuis 2023 est déployée dans le cadre de Contrats locaux de solidarité avec les Départements et les Métropoles. 64 % des collectivités

157 IGEDD et IGF, Le financement des autorités organisatrices de la mobilité, Régine Bréhier, Sophie Mougard, Olivier Milan, Anne Paugram, Emilie Maysonnave, Pauline Callec, Marie Truffier-Blanc, Olivier Pernet-Coudrier, Rapport, septembre 2025.

signataires ont choisi d'intégrer des actions de mobilité solidaire dans leur contrat.

Pour une politique publique cohérente de lutte contre la précarité liée à l'emploi, il est donc indispensable de renforcer la mise en œuvre effective de la LOM. Cela passe par un soutien pérenne des AOM, un soutien ciblé aux territoires ruraux ou périurbain, et l'évaluation régulière des « zones blanches » et de l'impact des mobilités sur l'accès à l'emploi pour garantir l'effectivité du droit à la mobilité pour toutes les travailleuses et les travailleurs. Dans les territoires ultramarins, l'action des AOM devra être articulée à celle de l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM).

La mobilité doit être reconnue comme un droit essentiel, en lien direct avec l'accès et la stabilité de l'emploi, et non comme un simple service de transport subsidiaire.

### PRÉCONISATION #12

Pour que toutes et tous aient les moyens de se rendre sur leur lieu de travail ou leur lieu de formation, le CESE demande de renforcer et de garantir le droit à la mobilité dans le cadre d'une nouvelle loi d'orientation et de programmation pluriannuelle des investissements permettant de réduire la précarité liée à la mobilité dans tous les territoires.

Il recommande aux collectivités territoriales d'intégrer des actions de mobilité solidaire pour l'emploi dans les contrats locaux de solidarité. Des moyens financiers devront être prévus à cet effet.

Le CESE demande qu'un bilan national et régional sur l'action des Autorités organisatrices des mobilités (AOM) soit établi à échéance régulière. Adossé à un outil statistique dédié, il devra porter sur l'accessibilité de l'emploi, la mobilité professionnelle et les services rendus aux entreprises et aux usagers, notamment dans les Plans d'actions pour la mobilité solidaire.

Il recommande d'assurer la stabilité financière des AOM afin qu'elles déclinent obligatoirement les Plans d'actions pour la mobilité solidaire.

## **2. Renforcer le dialogue social et la prévention et le contrôle pour lutter contre la précarité professionnelle**

### **2.1 FAIRE DU DIALOGUE SOCIAL UN LEVIER DE RÉDUCTION DE LA PRÉCARITÉ DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI**

Les ordonnances travail de 2017 ont transformé de manière importante les instances représentatives élues du personnel. Sur la base de travaux couvrant la période 2017-2023, ainsi que d'enquêtes régulières<sup>158</sup> portant sur les entreprises ou leurs établissements, la DARES a publié en 2025 des analyses relatives à l'évolution récente de la représentation des salariés depuis la création des Comités sociaux et économiques (CSE)<sup>159</sup>. En 2023, 35,8 % des entreprises de 10 salariés ou plus du secteur privé non agricole disposent au moins d'une instance représentative du personnel élue. Ce sont quasi exclusivement des CSE, représentant 76,7 % des salariés. Concernant les petites et très petites entreprises, les commissions paritaires (CPRI, CPRIA et CPRPL), lieux d'échanges et de concertation entre représentants des employeurs et des salariés des TPE d'un territoire, peuvent émettre des avis utiles notamment en matière d'emploi, de compétences et de conditions de travail. Globalement, la DARES relève que la représentation élue des personnels recule entre 2017 et 2023, quelle que soit la taille des établissements et plus particulièrement dans les établissements

de 50 à 99 salariés. Il relève d'une conjonction de facteurs parmi lesquels le manque de candidats et candidates, la dégradation des conditions de représentation des salariés (ce travail reposant sur un nombre plus restreint de salariés) dans le contexte de complexification des mandats, l'effet désincitatif de la suppression des CHSCT et l'impression d'un éloignement entre élus et salariés. La DARES ajoute que l'incertitude liée à l'articulation encore mal établie entre CSSCT et CSE, pourrait avoir contribué à cette situation.

Dans les faits, de nombreux travailleurs et travailleuses ne peuvent bénéficier des dispositions destinées à prévenir les risques professionnels et à améliorer les conditions de travail, qui s'appliquent pourtant en principe à l'ensemble du monde du travail. Des travailleurs isolés comme les auto-entrepreneurs peuvent se trouver dans cette situation. Cette forme d'exclusion s'accompagne bien souvent d'une forte précarité professionnelle, en particulier pour certains travailleurs de plateforme. Le rapport d'information sénatorial de 2021 précité souligne que la flexibilisation du travail, corollaire du développement des plateformes numériques s'accompagne d'une fragilisation des droits des travailleurs. Le management algorithmique qu'elles impliquent est un facteur d'isolement par rapport au collectif de travail, isolement qui contrarie l'accès aux informations et aux ressources et la mise en œuvre du dialogue social.

Lors de son audition, Henri Bastos<sup>160</sup>

<sup>158</sup> Ministère du travail et de l'emploi, Enquête annuelle ACEMO sur le dialogue social en entreprise (champ entreprises) et Réponse 2023 pour relations professionnelles et négociations d'entreprise (tous les six ans, enquête 2020, champ établissements).

<sup>159</sup> DARES Résultats, Les instances de représentation des salariés dans les entreprises en 2023, M.-T. Pignoni, février 2025, n° 10 ; DARES Analyses, Comment évoluent l'implantation et l'organisation de la représentation des salariés depuis la création des Comités sociaux et économiques (CSE), M.-T. Pignoni, n° 41, juillet 2025.

<sup>160</sup> Audition d'Henri Bastos, directeur scientifique de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), 30 avril 2025.

rappelait que la création de l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi (ARPE) avait pour objectif d'être un instrument de représentation collective pour les travailleurs des plateformes (VTC, livreurs), néanmoins ses prérogatives sont limitées. Le CESE avait d'ailleurs proposé dès 2017<sup>161</sup> un système de représentation collective et de dialogue permanent pour ces nouvelles formes d'emploi et rappelle la nécessité aujourd'hui d'engager une réflexion sur l'ARPE pour la faire évoluer sur ses prérogatives et son mode de désignation pour une représentation plus démocratique. L'organisation de la représentation du personnel telle qu'elle est issue de l'ordonnance du 22 septembre 2017 fait toujours l'objet de débats. La concentration accrue des instances, leur éloignement des lieux du travail, réduisent les possibilités de dialogue sur la prévention des risques. Les Assises du travail, en avril 2023, avaient déjà relevé ces difficultés et formulé des recommandations telles que l'organisation du dialogue social en proximité des situations de travail en encourageant les branches professionnelles à négocier l'installation de représentants de proximité en précisant leur mission et leur place dans le dialogue social, au plus près des situations de travail. Ces propositions restent d'actualité.

### PRÉCONISATION #13

Afin d'organiser un dialogue social au plus près des situations de travail, le CESE recommande de développer des espaces de concertation en matière de santé, conditions et organisation du travail, en tenant compte de l'accroissement de la perte de sens, de la hausse de l'absentéisme et des effets du management algorithmique.

Il recommande d'attribuer des moyens et des prérogatives aux CSSCT, CSE et CSA et une personnalité morale aux CSSCT.

Pour les Très petites entreprises (TPE), ces questions devront faire l'objet d'un dialogue spécifique au sein des Commissions paritaires régionales *ad hoc*.

<sup>161</sup> Avis du CESE Les nouvelles formes du travail indépendant, (rapporteuse Sophie Thiéry), novembre 2017.

## 2.2 VERS UNE NOUVELLE MODALITÉ DE CONTRÔLE POUR LUTTER CONTRE LA PRÉCARITÉ PROFESSIONNELLE DANS LE SECTEUR PUBLIC

L'inachèvement des mesures de mise en œuvre des dispositions relatives à la sécurité et aux conditions de travail et à la prévention des risques dans la fonction publique territoriale est régulièrement pointé par les organisations syndicales. Un rapport de 2024 du Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale<sup>162</sup> estimait qu'en 2019, parmi les 44 100 collectivités ayant au moins un agent, près de 17 000 avaient mis en place un Document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP).

L'article L. 811-1 du Code général de la Fonction publique dispose que les règles de la quatrième partie du Code du travail relative à la santé au travail sont applicables à la Fonction publique. Toutefois, le livre VI de cette quatrième partie, relatif aux institutions et organismes de prévention et de contrôle tel que l'Inspection du travail, ne s'applique ni à la Fonction publique d'État et à ses établissements publics, ni aux fonctionnaires territoriaux. Dans la Fonction publique hospitalière, l'inspection du travail est chargée de veiller au respect des règles d'hygiène, de santé et de sécurité, néanmoins cette dernière est dépourvue de ses prérogatives pour les infractions relatives aux règles de santé et de sécurité par l'article L. 4741-6 du Code du travail.

L'organisation du travail dans l'administration et ses impacts en matière d'hygiène, de sécurité et de santé au travail ne sont ainsi pas soumis à une autorité externe et indépendante de contrôle et de médiation, avec certains pouvoirs de sanction telle que l'Inspection du travail. Le rapport<sup>163</sup> établi par le Président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, Philippe Laurent, indiquait que « *si cette absence ne posait pas de problème dans le passé, c'est parce que les modes de fonctionnement de l'administration différaient largement du secteur privé. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, et le secteur privé a connu de grandes avancées dans la protection des droits des salariés, alors que parallèlement la « pression » sur les agents publics progressait à l'aune des difficultés budgétaires des entités publiques et des attentes croissantes de la population* ». La recommandation n° 34 de ce rapport invite à engager un chantier de réflexion autour de la mise en place dans la Fonction publique d'une fonction analogue à l'inspection du travail indépendante.

### PRÉCONISATION #14

Pour réduire la précarité professionnelle dans les trois versants de la Fonction publique, le CESE préconise de lancer un chantier de réflexion visant la création d'une fonction analogue à l'inspection du travail indépendante qui interviendrait dans les trois versants.

<sup>162</sup> CSFPT, Le document unique d'évaluation des risques professionnels dans la Fonction publique territoriale, Christophe Iacobbi rapporteur, 28 février 2024.

<sup>163</sup> Inspection générale des finances (IGF), Rapport sur le temps de travail dans la Fonction publique, Philippe Laurent, mai 2016.



## B. De l'engagement a l'impact reel : l'inclusion economique, pilier d'une economie inclusive, au service des politiques d'egalite, de cohesion et du developpement des territoires

### 1. Responsabiliser les employeurs et les donneurs d'ordre publics et privés

#### 1.1 UN PLAN NATIONAL DE L'INCLUSION ÉCONOMIQUE

L'« action tank » « Entreprise et pauvreté » définit l'inclusion économique comme « *la capacité pour toutes les personnes, notamment les plus fragiles économiquement, à participer à l'activité économique, accéder à l'emploi, aux biens, aux services, au crédit et aux opportunités de marché sans obstacles structurels*<sup>164</sup> ».

L'inclusion économique est une exigence liée au pacte républicain. Elle est également un levier de création de valeur : elle fait de l'égalité de traitement au travail et face à l'emploi un avantage compétitif et une opportunité de développement pour les entreprises et les employeurs publics.

De nombreux dispositifs financiers et législatifs existent pour favoriser l'engagement en faveur de l'inclusion économique. La fragmentation globale de l'offre de dispositifs et l'absence d'une information harmonisée et d'accompagnement en limitent l'usage par les entreprises et réduit l'efficacité des politiques publiques en faveur de l'inclusion. Ce constat invite à repenser les modèles productifs en les adossant à un accompagnement structuré des acteurs économiques dans leur transition sociétale.

---

<sup>164</sup> Modèle économique inclusif, le guide, Martin Hirsch, Emmanuel Faber, Action Tank Entreprise & Pauvreté.

Parmi les dispositifs existants :

- la loi Hamon<sup>165</sup> de 2014 facilite la transformation d'une entreprise classique en structure de l'économie sociale et solidaire (ESS) en permettant d'adopter un statut coopératif (SCOP ou SCIC) et en encadrant l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » (ESUS). Elle renforce aussi les droits des salariés en instaurant un droit d'information préalable pour qu'ils puissent présenter une offre de reprise en cas de cession de leur entreprise ;
- la loi PACTE<sup>166</sup> en 2019 qui comporte l'introduction de la « raison d'être » de l'entreprise et la création du statut d'entreprise à mission qui permettent depuis 2019 d'inscrire dans les statuts des objectifs sociaux et environnementaux, contrôlés par un comité de mission et un organisme tiers indépendant. L'actionnariat salarié et la participation aux décisions ont également été confortés rendant l'entreprise plus démocratique et inclusive ;
- des leviers financiers innovants tels que les fondations actionnaires, le dividende sociétal, les hybridations de financements qui permettent d'orienter durablement le capital vers des projets à fort ancrage territorial, créateurs d'emplois inclusifs, pérennes et non délocalisables. À titre d'exemple, des entreprises telles que Tenzing Conseil, auditionnée par le CESE, ou Crédit Mutuel Alliance Fédérale illustrent la possibilité de redistribuer la valeur ajoutée sous forme de dividende sociétal<sup>167</sup> et d'articuler performance économique et impact social ;
- des dispositifs de soutien à l'inclusion et d'incitation à l'embauche sont mobilisables tels les contrats aidés (contrats uniques d'insertion, apprentissage, emplois francs), les exonérations de charges à l'embauche, les zones franches urbaines. Ils appellent cependant à la vigilance dans l'atteinte réelle d'objectifs d'inclusion, un effet d'aubaine ayant pu être constaté pour certains de ces dispositifs, ce qui signifie que les employeurs auraient embauché

<sup>165</sup> Loi Hamon n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

<sup>166</sup> Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019, dite Loi PACTE (Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises) relative à la croissance et la transformation des entreprises qui modifie les articles 1833 et 1835 du Code civil, le premier pour affirmer la nécessité pour les sociétés de prendre en considération les enjeux sociaux et environnementaux inhérents à leur activité, le second pour reconnaître la possibilité aux sociétés qui le souhaitent de se doter d'une raison d'être dans leurs statuts. Cette modification consacre les engagements pris par nombre d'entreprises au titre de la responsabilité sociale et environnementale.

La raison d'être est le projet de long terme dans lequel s'inscrit l'objet social de l'entreprise. La consécration de cette notion dans le code civil incite les entreprises à être plus orientées vers le long terme. (Source Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, Ministère des Petites et moyennes entreprises, du Commerce de l'artisanat, du tourisme, ministère de l'Action et des comptes publics.

La loi PACTE (article 176) crée également le statut d'entreprise à mission. L'article 2010-10 est intégré au Code du commerce qui porte qu'« Une société peut faire publiquement état de la qualité de société à mission ».

<sup>167</sup> Le dividende sociétal, une autre façon de partager la valeur, Eric Delannoy, Dunod, 2025.

même en l'absence d'aide ;

- des modèles entrepreneuriaux à impact tels que les co-entreprises sociales, ou les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ), qui associent entreprises classiques et acteurs de l'économie sociale solidaire autour d'objectifs d'insertion durable.

Ces leviers restent encore peu utilisés faute d'une stratégie cohérente de promotion de cette offre et d'accompagnement des entreprises vers des modèles économiques inclusifs. En 2024, seulement 1 961 sociétés disposent du statut société à mission, et on recense 4 140 coopératives, SCOP et SCIC et 155 000 structures de l'économie sociale et solidaire.

La mise en place d'un plan pour une économie inclusive piloté par la Direction générale des entreprises<sup>168</sup> permettrait de mobiliser acteurs économiques et pouvoirs publics autour d'objectifs communs de transformation de l'emploi et du travail pour un passage à l'échelle des modèles à impact. Animé à l'échelle territoriale par les Services déconcentrés de l'Etat, les régions, qui ont la compétence de l'emploi, du développement économique et de l'économie sociale et solidaire, en partenariat avec les chambres consulaires et les organisations professionnelles, il permettrait d'accompagner durablement et sur l'ensemble du territoire hexagonal la transition vers une économie inclusive.

Ce Plan aura vocation, en particulier, à soutenir les TPE et les PME dans cette transformation. Il leur donnera les moyens de mobiliser toutes les solutions

d'inclusion en mesure d'accroître leur impact social et leur performance économique. Le CESE a souligné à plusieurs reprises l'importance d'appuyer les entreprises dans la perspective d'une transformation des modèles économiques. Dans son avis « *Les TPE-PME et le financement de leur développement pour l'emploi et l'efficacité* »<sup>169</sup>, il appelait à réorienter les crédits bancaires et publics vers les entreprises créatrices d'emplois et porteuses de valeur sociale. Dans son avis « *Nos modèles productifs face aux enjeux de transformations : quels défis pour l'avenir* »<sup>170</sup>, il préconisait de régionaliser et rationaliser l'offre d'accompagnement afin de permettre aux TPE et PME de réussir leur transition économique, sociale et inclusive dans un cadre cohérent et lisible. L'atteinte d'objectifs lisibles, partagés et mesurables – recrutement en QPV ou zone de revitalisation rurale (ZRR), égalité hommes-femmes, accès à la formation, achats et investissements à impact... - pourra orienter durablement les entreprises vers une création de valeur à la fois économique et sociale et ainsi participer à la lutte contre la précarité professionnelle.

Dans le cadre de ses activités de conseil et accompagnement, ce plan pourra apporter son expertise pour faire de l'inclusion économique un volet de la stratégie de l'Agence des participations de l'État - via des mandats aux administrateurs, des clauses d'actionnaire, des indicateurs « Environnement social governance » (ESG) suivis et des incitations managériales conditionnées -.

<sup>168</sup> Direction générale des entreprises du ministère de l'Economie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique de France.

<sup>169</sup> Avis du CESE « Les TPE-PME et le financement de leur développement pour l'emploi et l'efficacité » (rapporteur Frédéric Boccard), mars 2017.

<sup>170</sup> Avis du CESE « Nos modèles productifs face aux enjeux de transformations : quels défis pour l'avenir » (rapporteurs Pascal Guihéneuf et Michèle Salvadoretti), mars 2025.

Le Plan inclusion aurait un volet d'activité dédié au benchmark, à la formation et à la production d'outils statistiques d'aide à la décision. Dans ce cadre, il pourrait porter un projet de détection et essaimage des « pratiques managériales inclusives » dans les associations et les entreprises du territoire. Il contribuerait à les promouvoir via des sessions de formation à destination des décideurs, des encadrants et des salariés et via des publications *ad hoc*.

En 2016, France stratégie évaluait à 150 milliards d'euros le coût économique des discriminations face à l'emploi sur le long terme.<sup>171</sup> Dans le cadre du Plan inclusion, une mesure régulière du coût économique des discriminations à l'emploi pourrait être réalisée et diffusée auprès des décideurs. Plusieurs études récentes concordent sur le fait que la réduction des inégalités et des discriminations sur le marché du travail augmente mécaniquement le volume de la population active et par conséquent le niveau de contribution sociale. Chaque personne supplémentaire en emploi représente un gain social et économique.

*A contrario*, l'un des effets des discriminations est de contracter la masse salariale et le niveau des contributions économiques ainsi que de la consommation.

Dans cette perspective, le CESE a appelé dans sa résolution « *Le travail en question* » de juin 2023, à « une action volontariste pour lutter contre les inégalités et la

précarité au travail » en soulignant que les discriminations aggravent les situations de précarité qui « touchent plus fortement les jeunes, les femmes, les proches aidants, les personnes d'origine étrangère et les personnes en situation de handicap ». En l'absence d'un outil statistique stabilisé et partagé, aucune mesure d'évaluation des effets de la discrimination sur la précarité ne peut être établie.

Investir préventivement dans la lutte contre les discriminations constituerait un levier socialement et économiquement plus efficient que d'activer des dispositifs de réparation des inégalités *a posteriori*. Chaque euro investi pour qu'une personne ait accès à un emploi stable et rémunérateur étant compensé par la libération de ressources publiques pour l'avenir.

<sup>171</sup> Le coût économique des discriminations, Gilles Bon-Maury, Catherine Bruneau Clément Dherbécourt, Adama Diallo Jean Flamand, Christel Gilles, Alain Trannoy, Rapport à la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social et au Ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, Rapport France Stratégie, septembre 2016.

## PRÉCONISATION #15

Le CESE appelle à déployer un « Plan pour une économie inclusive » portée par la Direction générale des entreprises. Ce plan stratégique à forte dimension territoriale, visera à mieux accompagner les entreprises et à leur donner des outils opérationnels, en vue de développer leur impact social et de réduire la précarité professionnelle, notamment en les rapprochant des acteurs de l'insertion et de l'inclusion. Il devra être complété d'objectifs définis et mesurables de lutte contre la précarité professionnelle et les discriminations à l'emploi.

Le CESE demande que, dans le cadre de ce « Plan pour une économie inclusive », une étude annuelle sur le coût économique de la précarité professionnelle soit publiée, avec l'appui de France stratégie, et diffusée auprès des décideurs publics et privés.

### 1.2 DÉVELOPPER LES MODÈLES À IMPACT ET LES HYBRIDATIONS DE FINANCEMENTS POUR PRÉSERVER L'EMPLOI À L'ÉCHELLE RÉGIONALE

La loi Hamon et la loi Nouvelle organisation territoriale de la république (NOTRe) confèrent aux Régions un rôle central dans le développement économique et l'économie sociale et solidaire (ESS), notamment via les Chambres Régionales de l'ESS (CRESS). Elles sont ainsi appelées à promouvoir et généraliser les modèles d'hybridation financière - SCOP, SCIC, coentreprises sociales, fonds à impact - qui combinent financement public, privé et solidaire pour renforcer la viabilité

économique des entreprises engagées tout en maximisant leur impact social et territorial notamment par la création d'emploi et de conditions de travail durables. Cette logique d'hybridation de financements a présidé, à titre d'exemple à la création en 2024 de la SCOP Duralex SA par laquelle 144 salariés sont entrés au capital de l'usine ce qui a permis de préserver cette activité industrielle de fabrique de verres ainsi que les emplois dans la région Centre Val-de-Loire. De même, l'entrée au capital des salariées de l'usine textile Bergère-de-France à Bar-le-Duc a permis sa transformation en SCOP et la préservation de près de 50 emplois. Le projet de SCOP pour préserver l'usine Brandt en décembre 2025, bien que n'ayant pas été suffisamment robuste pour éviter la liquidation, a montré la capacité de mobilisation des co-financeurs, Etat, Métropole et Région étant prêts à abonder jusqu'à 11 millions d'euros cette reprise d'usine.

En mobilisant une coalition d'acteurs publics et privés, ces dispositifs créent un cadre propice à la réussite, à la pérennité économique et à l'impact social durable des initiatives entrepreneuriales. La coopération des parties prenantes devient alors un levier stratégique majeur pour transformer les approches, mutualiser les ressources et maximiser l'efficacité collective, sortant ainsi de la logique de silo qui freine encore l'efficacité et la diffusion des initiatives. Cette combinaison sécurise les projets, facilite leur changement d'échelle et renforce la capacité des territoires à diffuser des solutions innovantes de lutte contre la précarité professionnelle.

En structurant les dispositifs régionaux de soutien, en mobilisant des appels à projets, et en facilitant les partenariats et fonds hybrides, les Régions et les CRESS permettent de diffuser ces modèles sur l'ensemble du territoire et de créer des emplois dans des filières résilientes qui

sont autant de perspectives de stabilité professionnelle pour les habitants.

L'initiative centrale des régions dans le recensement et la mise en valeur des modèles économiques à impact (SCOP, SCIC, fondations actionnaires, entreprises à mission, co-entreprises sociales, etc.) doit être soulignée.

#### PRÉCONISATION #16

Pour accélérer et sécuriser le développement des modèles économiques à impact (SCOP, SCIC, fondations actionnaires, entreprises à mission, co-entreprises sociales, etc.), le CESE recommande aux pouvoirs publics de rendre visible et de développer des dispositifs d'hybridation financière qui associent les fonds à impact, les apports d'entreprises, les co-entreprises et les financements publics ou philanthropiques.

### 1.3 MOBILISER LES DONNEURS D'ORDRE POUR RENDRE LA COMMANDE PUBLIQUE ET LES STRATÉGIES D'ACHATS PLUS RESPONSABLES

Les stratégies d'achats publics et privés figurent parmi les leviers

décisifs de mutation vers des modèles économiques à impact social et environnemental. Si les achats privés restent régis par les règles de la libre concurrence, ils peuvent néanmoins intégrer la prise en compte des externalités sociales et environnementales, contribuant ainsi à la diffusion de pratiques économiques plus responsables. Une telle démarche, au-delà de son impact positif sur les territoires et la cohésion sociale, peut également constituer un levier de performance et de durabilité pour les entreprises qui l'adoptent. La loi sur le devoir de vigilance de 2017 et plus récemment la directive européenne sur l'obligation de produire un bilan extra-financier, la CSRD<sup>172</sup> (*Corporate Sustainability Reporting Directive* ou Directive sur les rapports de développement durable des entreprises) pour les grandes entreprises et les PME cotées et la VSME (*Voluntary Standard for non-listed small and medium sized enterprises* ou standard volontaire européen à destination des petites et moyennes entreprises) destinée aux PME non cotées, ont accru la capacité des acteurs privés à s'aligner sur des standards visant l'inclusion. Ces dispositifs restent toutefois complexes d'accès pour des TPE, lesquelles peuvent plus facilement s'engager dans des démarches de RSE sectorielles. Des marges de progression persistent cependant pour inciter et soutenir encore davantage la responsabilité

<sup>172</sup> La directive CSRD s'applique en France de façon progressive : dès 2024 pour les grandes entreprises déjà soumises à la NFRD, puis en 2025-2026 pour les autres grandes entreprises et les PME cotées à partir de 2027, selon un calendrier d'entrée en vigueur échelonné. Parallèlement, la norme VSME (Voluntary Sustainability Reporting Standard for SMEs), publiée par la Commission européenne en 2024, offre aux PME non cotées un cadre simplifié et volontaire de reporting de durabilité, destiné à faciliter leur alignement progressif sur les exigences de la CSRD.

sociale dans les achats privés. Des sessions de sensibilisation des décideurs à la performance globale des achats via la plateforme RSE, Impact France ou via les Chambres consulaires devraient être mises en place à cette fin.

Avec près de 100 milliards d'euros par an soit 8 % du PIB<sup>173</sup>, la commande publique reste une locomotive pour la transformation de l'économie et constitue un puissant levier de soutien à l'emploi local et durable. Elle renforce les écosystèmes économiques territoriaux notamment des zones fragiles et favorise l'émergence et la structuration de nouvelles filières qui créent des emplois. En intégrant des clauses et des critères sociaux<sup>174</sup> dans les marchés publics, les acheteurs créent un effet d'entraînement sur le tissu économique local et génèrent des dynamiques d'inclusion par l'emploi. Ils peuvent s'orienter vers des fournisseurs engagés, inciter les fournisseurs à diversifier leurs recrutements et améliorer la sécurité et la qualité des conditions de travail. Dans un rapport de 2024 sur le temps partiel, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) souligne notamment que les donneurs d'ordre publics et privés devraient s'engager dans leurs cahiers des charges sur la limitation des temps partiels et des emplois du temps fragmentés, facteurs de précarité<sup>175</sup>. Pour cela, il convient de favoriser le travail en journée et en continu dans les conditions d'exécution des prestations.

#### PRÉCONISATION #17

Le CESE appelle les donneurs d'ordre publics et privés à maximiser au titre de l'exécution du marché, les enjeux de qualité sociale et à définir un critère d'attribution pour sélectionner les offres les mieux-disantes en matière d'insertion par l'activité économique. Ce critère doit prendre en compte les engagements des employeurs sur la qualité de l'emploi, la qualité de la vie au travail et des conditions de travail.

Il recommande d'inscrire le recours au travail en continu et en journée dans les modalités d'exécution des marchés de prestations de services qui sont fortement utilisateurs de temps partiels et d'emplois du temps fragmentés.

Le CESE souligne que les leviers de la commande publique favorables aux achats inclusifs et socialement responsables sont nombreux mais sous-utilisés. Si le levier de la commande publique responsable est généralement considéré comme efficace, son impact dépend fortement de la manière dont elle est mise en œuvre. Les résultats varient selon les types de marchés et les engagements des donneurs d'ordre. En outre, elle présente des inégalités selon les secteurs et territoires. Les marchés de service ont par exemple été plus fragilisés pendant

173 Banque des Territoires et Intercommunalités de France, Baromètre de la commande publique 2023 et premier semestre 2024.

174 La clause sociale désigne toute disposition intégrée dans un marché public visant à prendre en compte des objectifs sociaux. Cela peut concerner l'insertion professionnelle (clause d'insertion), l'égalité femmes-hommes, l'emploi de personnes en situation de handicap, la lutte contre les discriminations, ou encore les conditions de travail.

175 Inspection générale du travail (IGAS), Temps partiel et temps partiel contraint : des inflexions possibles pour un cadre rénové, Antoine Magnier et Louis-Charles Viossat, réunion du HCREP du 18 décembre 2024.

la crise du Covid, avec une baisse significative des heures réalisées. Concernant spécifiquement la clause d'insertion, l'efficacité dépend de la qualité du suivi, de la formation proposée, et de la coordination avec les acteurs de l'insertion. Par ailleurs, le moindre formalisme pour les marchés à faibles montants, inférieurs aux seuils de 40 000 € (porté à 60 000 € à partir du 1<sup>er</sup> avril 2026 pour les marchés de fournitures et de services) et de 100 000 € pour les marchés de travaux, peut favoriser une logique au moins disant qui contraint les entreprises à contracter leurs coûts de production pour rester compétitives, ce qui peut défavoriser les petites et moyennes structures par rapport aux grandes entreprises. Ces dernières, dotées de ressources dédiées, sont davantage en mesure de répondre favorablement aux appels d'offres. Au contraire, la commande publique devrait mobiliser davantage les marchés inférieurs à 40 000 euros HT pour les attribuer aux acteurs de l'économie sociale et solidaire.

Le CESE appelle à mobiliser les leviers de la commande publique en faveur de l'insertion des personnes éloignées de l'emploi dans le respect des règles de la commande publique et en s'appuyant sur la loi relative au devoir de vigilance. Il recommande aux acheteurs publics de lutter contre les logiques de moins-disance et la pratique d'enchères inversées, tout au long de la chaîne de valeur.

La révision en cours des directives européennes sur la commande publique et plus particulièrement, de la directive 2014/24/UE relative aux marchés publics, est l'occasion de mettre en place ce système de préférence en faveur des PME et TPE déployé à l'échelle européenne<sup>176</sup>. Le CESE avait déjà formulé une préconisation dans le sens d'une commande publique plus inclusive dans son avis sur les modèles productifs<sup>177</sup>. Il rejoint également la recommandation formulée par la Commission d'enquête du Sénat sur la commande publique<sup>178</sup> qui vise à faciliter l'accès pour les TPE et les PME à au moins 30 % en valeur des marchés publics ainsi que les marchés d'un montant inférieur au seuil de procédures normalisées pour les fournitures et les services, sous réserve qu'ils comportent une dimension sociale.

#### PRÉCONISATION #18

Le CESE recommande, à l'instar du Sénat, de faire évoluer le droit de la commande publique à l'échelle européenne afin de réserver un pourcentage des marchés des acheteurs publics aux très petites entreprises (TPE) et aux petites et moyennes entreprises (PME) en soutien à l'emploi local.

<sup>176</sup> Dans l'esprit du Small Business Act américain.

<sup>177</sup> Avis du CESE « Nos modèles productifs face aux enjeux de transformation : quels défis ? » précité.

<sup>178</sup> Sénat, L'urgence d'agir pour éviter la sortie de route : piloter la commande publique au service de la souveraineté économique, Simon Uzenat, Dany Wattebled, Rapport de commission d'enquête, juillet 2025.

## **2. Renforcer et améliorer les incitations aux politiques inclusives au plus près des territoires**

### **2.1 INTÉGRER UN VOLET INCLUSION DANS LES RÉFÉRENTIELS RSE EXISTANTS ET EN FACILITER L'ACCÈS AUX ENTREPRISES**

La valorisation et la mise en visibilité des performances sociétales des entreprises est un principe dont l'utilité est reconnue. Le rapport de la Délégation générale du Trésor sur les labels de Responsabilité sociale des entreprises (RSE)<sup>179</sup> souligne que ces outils, de même que toute démarche RSE, opèrent des bilans qui permettent aux entreprises de s'inscrire durablement dans une démarche d'engagement sociétal. La gouvernance au sein des fédérations professionnelles et l'émulation générée autour des bonnes pratiques ont un effet d'entraînement et jouent un rôle moteur dans la massification de la RSE et la transformation des modèles productifs. Le rapport souligne que la labellisation est, parmi d'autres, un outil de valorisation de l'engagement sociétal complémentaire aux bilans issus de la Directive sur le reporting de durabilité des entreprises (CSRD) ou de la Norme volontaire de reporting de durabilité pour les entreprises non cotées de petite et moyenne taille pour les TPE-

PME (VSME).

La loi PACTE<sup>180</sup> a, par ailleurs, posé un cadre en vue de structurer davantage la qualité et la lisibilité des labellisations sociales et d'en favoriser le développement en particulier auprès des TPE-PME. Le but est de donner aux entreprises les moyens d'une valorisation claire et objective et une reconnaissance publique de leur engagement en faveur de l'inclusion.

La plateforme RSE, portée par France Stratégie, opère à cette fin l'évaluation et l'identification des labels les plus robustes sur la base d'un référentiel harmonisé - indicateurs partagés, charte des bonnes pratiques...-. Cet instrument a vocation à encadrer et faire évoluer les labels qui sont encore peu perméables aux questions d'inclusion économique. Le cadre de la norme internationale ISO 26000, qui sert de référence commune pour définir la responsabilité sociétale des entreprises (Label Lucie 26000, Engagé RSE AFNOR) présente également des limites sur le volet de l'inclusion professionnelle. En revanche, le label RSEi, co-porté par l'AFNOR et la Fédération des entreprises d'insertion, place le recrutement de personnes éloignées de l'emploi au cœur de son référentiel.

De façon à introduire l'inclusion dans

<sup>179</sup> Direction générale du Trésor, Accompagner les entreprises et donner confiance à leur parties prenantes, Rapport sur les labels RSE, février 2021.

<sup>180</sup> Loi PACTE, 2019, Article 174. Au plus tard un an après la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les conditions de mise en place d'une structure de revue et d'évaluation des labels de responsabilité sociale des entreprises permettant de valoriser des produits, des comportements ou des stratégies. Cette structure associe, notamment, des experts et des membres du Parlement et propose des pistes de rationalisation et d'harmonisation des conditions de validité, de fiabilité et d'accessibilité de ces labels pour les petites sociétés.

Le rapport mentionné au premier alinéa propose également une charte publique de bonnes pratiques de labellisation des performances extra financières des entreprises, présentant des critères et indicateurs objectifs en matière de distribution de l'épargne salariale, de partage de la valeur créée et de sensibilisation, y compris graphique, aux écarts de rémunérations.

À partir des conclusions du rapport mentionné au deuxième alinéa, l'État peut mettre en place une politique publique d'homologation des instruments d'audit, notamment les labels et les certifications, qui respectent une sélection d'indicateurs et une méthodologie définis par elle.

l'ensemble des référentiels RSE, un travail d'enrichissement pourrait donc être réalisé, sur la base du référentiel établi pour le label RSEi, avec la participation de personnes en situation de précarité.

Une telle démarche permettrait de valoriser et d'accroître l'engagement sociétal des petites et moyennes et très petites entreprises en faveur de l'emploi et du travail.

Le Haut-commissariat à la stratégie et au plan<sup>181</sup> a proposé en 2021 des labels sectoriels adaptés aux enjeux et spécificités de certaines filières d'activité afin d'améliorer la matérialité des engagements et l'accessibilité à la valorisation de leur engagement pour les TPE-PME. Plusieurs CESER ont par ailleurs proposé des labellisations régionales alignées sur des indicateurs spécifiques relatifs à la planification économique de chaque territoire et par conséquent agissant sur l'emploi local.

La mise en place de critères d'inclusion dans les référentiels RSE en lien avec la plateforme RSE pourra répondre à plusieurs enjeux simultanés : valoriser les démarches inclusives des entreprises, encourager leur montée en compétence progressive et coordonner les politiques publiques d'inclusion pour permettre aux personnes discriminées d'accéder à des emplois stables.

Les critères d'inclusion à intégrer dans les référentiels RSE pourront

porter sur des discriminations qui sont insuffisamment prises en compte par les entreprises, ni dans leurs politiques de recrutement, ni dans la mesure de performance. Ces nouveaux critères porteraient sur le lieu de résidence des personnes : quartiers prioritaires de la ville (taux de chômage de 18 % à 20 %<sup>182</sup>), Outre-mer (taux de chômage allant de 135 % en Martinique à 34 % à Mayotte<sup>183</sup>), zones rurales et péri-urbaines dont les habitants connaissent davantage de difficulté face à l'emploi.

Les entreprises pourront être accompagnées dans la valorisation de leur démarches RSE ou l'obtention de labels dans le cadre du Plan pour l'inclusion économique proposé plus haut.

<sup>181</sup> France stratégie & la Plateforme RSE, Labels RSE, Propositions pour des Labels RSE sectoriels destinés aux TPE, PME et ETI, février 2021, Haut-commissariat à la stratégie au plan.

<sup>182</sup> Observatoire des inégalités, Le sur-chômage dans les quartiers prioritaires, mai 2025. /<https://www.inegalites.fr/Chomage-QPV>.

<sup>183</sup> INSEE, Au deuxième trimestre 2025, l'emploi salarié est en hausse dans la moitié des régions, Informations rapides n° 238, 23 septembre 2025.

## PRÉCONISATION #19

Le CESE appelle à intégrer des critères d'inclusion dans les référentiels RSE et à mettre en place une démarche simplifiée qui permettra aux entreprises de valoriser toute forme d'engagement en faveur de l'inclusion.

S'appuyant sur les référentiels de certification RSE existants et enrichis par un volet inclusion, cette démarche de valorisation reconnaîtra l'atteinte d'objectifs en termes de recrutement et de pratiques managériales inclusives.

## 2.2 ARTICULER LES POLITIQUES D'INCLUSION ÉCONOMIQUE AUX POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Construire des territoires plus inclusifs et plus durables suppose de reconnaître que les situations de précarité qui se manifestent dans l'emploi, le logement, la mobilité, l'environnement ou l'accès à l'énergie ne constituent pas des phénomènes isolés : elles interagissent, se renforcent mutuellement et génèrent des effets cumulés qui fragilisent durablement les trajectoires des personnes. Ces dynamiques imbriquées sont particulièrement visibles dans les zones rurales et périurbaines, dans les quartiers prioritaires, en Outre-mer ou dans les territoires exposés aux risques environnementaux.

Certaines démarches existantes montrent qu'une approche véritablement intégrée est possible. C'est le cas par exemple de la Stratégie régionale des transitions

économique et sociale (SRTES) conduite en Bretagne, qui articule diagnostic systémique, participation des acteurs territoriaux et déclinaison opérationnelle à l'échelle des bassins de vie et d'emploi. Une telle démarche vise à lier développement économique, transition écologique, adaptation climatique, qualité de l'emploi et lutte contre les situations de précarité.

La mise en œuvre de stratégies de cette nature reste néanmoins confrontée à plusieurs contraintes structurelles :

- la dispersion des compétences entre les différents échelons (communes, intercommunalités, départements, régions, État), rendant difficile la coordination des politiques de lutte contre la précarité.
- la nécessité d'articuler sobriété foncière, renouvellement urbain et accès à un logement de qualité pour répondre aux besoins d'emploi à l'échelle du bassin de vie ;
- des capacités d'ingénierie et de financement hétérogènes, qui limitent dans certains territoires la possibilité d'élaborer des diagnostics croisés et intégrés ;
- une forte diversité de situations territoriales, qui impose d'adapter les stratégies en fonction des caractéristiques socio-économiques et environnementales locales ;
- des données dispersées ou difficilement mobilisables, qui freinent l'identification précise des zones où les facteurs de précarité s'additionnent ou se renforcent.

Dans ce contexte, il est essentiel d'élaborer un diagnostic territorial global, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés : partenaires sociaux, chambres consulaires, acteurs de l'économie sociale et solidaire,

collectivités territoriales, opérateurs du service public de l'emploi, CESER, Conseils de développement, etc.

Ce travail permettra de garantir une lecture transversale et enracinée dans les réalités locales et devra être intégré aux stratégies régionales de planification.

L'expérience bretonne montre qu'un tel diagnostic est non seulement réalisable, mais également fructueux : il permet de comprendre les interactions entre différentes formes de précarité, d'identifier les priorités et de préparer des actions publiques coordonnées. Il constitue le socle des orientations stratégiques visant à articuler inclusion économique, transition écologique, sobriété foncière, qualité du logement, mobilités quotidiennes, revitalisation des centralités et adaptation au changement climatique.

Ce diagnostic devra ensuite être décliné dans les pactes sectoriels emploi-compétences et les démarches territoriales menées à l'échelle des bassins d'emploi, avec des moyens adaptés.

#### PRÉCONISATION #20

Le CESE appelle à ce que l'élaboration des documents de planification territoriale - qu'ils concernent le développement économique, l'aménagement, la mobilité, le logement ou la transition écologique - soit complétée d'un diagnostic partagé des différentes situations de précarité dans les territoires. Le CESE demande que les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) émettent un avis sur ce diagnostic.

Ces derniers pourraient en particulier être saisis en amont de la délibération du Conseil régional dans le cadre de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) afin d'apporter une contribution aux comités des partenaires des AOM et aux comités locaux pour l'emploi.

# Conclusion

Lutter contre la précarité professionnelle constitue une urgence à la fois sociale et économique. C'est un enjeu majeur de cohésion sociale, de justice sociétale et de vitalité démocratique. Cette précarité ne relève pas des parcours individuels : elle s'inscrit dans les profondes mutations du monde du travail, à commencer par sa fragmentation, la flexibilisation accrue de l'emploi et la fragilisation des protections collectives.

Comme la résolution du CESE « Le travail en questions » le soulignait, les personnes en situation de précarité cumulent souvent des problèmes de logement, de mobilité, des situations familiales complexes (familles monoparentales, proches aidants, etc.). Il faut donc penser le travail dans sa fonction d'intégration sociale et de réduction des inégalités sociales et territoriales. À ce titre, les politiques publiques doivent garantir à toutes et tous une place pleine et entière dans la société, le pouvoir d'agir librement et la capacité de participer à la communauté nationale, dans le respect de sa diversité et de sa richesse humaine.

Le travail demeure un pilier structurant de notre pacte social. Il doit permettre à chacun et chacune de s'épanouir, de vivre dignement, de s'émanciper et d'être reconnu comme un acteur ou une actrice à part entière du développement de la société.

C'est dans cette perspective que l'avis s'est attaché à interroger les évolutions économiques actuelles, marquées par la progression d'emplois précaires, insuffisamment sécurisés, faiblement rémunérés et offrant peu de perspectives d'évolution professionnelle. Si le chômage recule, la pauvreté, elle, progresse sur l'ensemble des territoires, dans la majorité des secteurs d'activité, tant dans le

secteur privé que dans le secteur public.

Le phénomène de trappe à pauvreté s'est développé ces dernières décennies dans notre pays, malgré la recherche d'une économie de plein emploi. Un nombre croissant de personnes et de foyers ne parviennent plus à subvenir à leurs besoins essentiels par les seuls revenus du travail. Souvent isolées et dépourvues de représentation collective, ces personnes peinent à faire entendre leur voix dans le dialogue social et subissent une forme de double peine, économique et sociale.

Face à ce constat, l'interconnexion des parties prenantes apparaît comme un levier déterminant. Les pistes de progrès identifiées par le CESE, à travers le renforcement du dialogue social et professionnel et le développement de l'inclusion économique, appellent à poursuivre et approfondir une démarche d'intelligence collective. Elles invitent à dépasser les approches cloisonnées et sectorielles au profit d'une réflexion partagée et coordonnée de l'ensemble des acteurs concernés : pouvoirs publics, partenaires sociaux, entreprises, collectivités, associations et personnes concernées elles-mêmes. L'inclusion économique constitue à ce titre une responsabilité collective, qui engage l'ensemble de la société.

Ces orientations s'ancrent dans la nécessité impérieuse de repenser les modalités d'accès à l'emploi et de sécurisation des parcours professionnels, et de promouvoir des emplois stables, de qualité et suffisamment rémunérateurs, afin de garantir à chacune et chacun les conditions d'une vie digne.

Des innovations et de nouvelles modalités d'action émergent au plus près des réalités des territoires. Elles doivent être

soutenues, pérennisées et changer d'échelle, afin d'en objectiver les effets, de diffuser ce qui fonctionne et de contribuer à refonder un récit collectif. Un récit capable de maintenir la confiance des actifs comme des futurs actifs dans notre modèle social et dans la promesse républicaine.

Une politique d'inclusion économique apporte ici une valeur décisive : elle constitue une nouvelle manière de penser et de conduire l'action publique, en mettant en cohérence les objectifs des politiques publiques et les pratiques des employeurs. Elle vise ainsi à ouvrir l'accès à des opportunités de qualité, à lever les freins sociaux et territoriaux, à transformer les processus (recrutement, management, achats) et à mesurer, de manière robuste, l'impact réel des actions engagées.

En somme, l'inclusion économique, adossée à un dialogue social exigeant, permet de faire du travail non plus une trappe à précarité, mais un levier d'émancipation, de cohésion et de création de valeur durable.

Les transformations profondes du monde du travail, et par conséquent de notre modèle social, appellent enfin une actualisation des dispositifs d'accompagnement des personnes, des entreprises et, plus largement, de l'ensemble des acteurs économiques. Il en va de la capacité de notre société à garantir à toutes et tous une vie professionnelle stable et digne, condition essentielle du maintien de la cohésion sociale et de la solidité de notre démocratie.



# Déclarations des groupes

AVIS



# Scrutin

**Le CESE a adopté  
cet avis.**

**Nombre de votantes  
et de votants : 128**

**Pour : 85**

**Contre : 29**

**Abstentions : 14**



le  
ce  
se  
e.  
fr

9, place d'Iéna  
75 775 Paris Cedex 16  
01 44 43 60 00



N° 41126-002



**PREMIER  
MINISTRE**

Liberté  
Egalité  
Fraternité

Direction de l'information  
légale et administrative



*Les éditions des*  
**Journaux officiels**