

N° 1864

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800)

TOME IV

EMPLOI, TRAVAIL et COHÉSION SOCIALE

TRAVAIL ET EMPLOI

PAR M. MAURICE GIRO,

Député.

Voir le numéro : **1863** (annexe n° 7).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	7
A. L'IMPACT DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE	9
1. La remobilisation du service public de l'emploi	12
2. La réforme des dispositifs destinés aux « publics prioritaires »	12
B. LES CRÉDITS DE « PROMOTION DE L'EMPLOI »	17
1. Les exonérations de cotisations prises en charge	17
2. L'aide temporaire à l'hôtellerie-restauration	20
C. LES AUTRES LIGNES DE CRÉDITS	20
1. Les moyens destinés aux travailleurs handicapés	20
2. Le financement de l'allocation de solidarité spécifique	22
3. Le financement des préretraites	22
II.- LES CHANCES D'ACCÉDER A L'EMPLOI RESTENT TROP FAIBLES POUR LES JEUNES DES QUARTIERS « DIFFICILES »	25
A. LE CONSTAT : DEUX JEUNES SUR CINQ AU CHÔMAGE DANS LES QUARTIERS SENSIBLES	26
B. LES DISPOSITIFS EXISTANTS : DES RÉSULTATS INSUFFISANTS	28
1. Les missions locales et les permanences d'accueil (PAIO)	28
2. Le programme TRACE	29
3. Le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)	31
4. Les dispositifs spécifiques aux quartiers sensibles	32
a) <i>La clause d'embauche prioritaire dans les zones franches urbaines</i>	32
b) <i>Les équipes emploi insertion</i>	32
c) <i>Le ciblage des mesures emploi</i>	32
d) <i>Le soutien à des actions locales innovantes</i>	33
e) <i>Le développement du parrainage</i>	33

C. LE PLAN DE COHÉSION SOCIALE : UNE RÉPONSE AMBITIEUSE.....	34
1. L'affirmation d'un droit à l'accompagnement vers l'emploi pour les jeunes en difficulté	34
2. La réforme de l'apprentissage	35
3. La réforme du contrat jeunes.....	36
4. La sortie des emplois jeunes	36
D. LA MOBILISATION DES ENTREPRISES	36
TRAVAUX DE LA COMMISSION	39

INTRODUCTION

Les crédits du travail représentent une masse considérable – plus de 32 milliards d’euros – à travers laquelle s’expriment budgétairement plusieurs des politiques les plus importantes de l’Etat. Le poids de ces crédits apparaît d’autant plus important qu’il s’agit essentiellement de crédits d’intervention du « titre IV », sur lesquels existe une vraie marge de manœuvre, alors qu’une grande part du budget de l’Etat est absorbée par des charges d’endettement et de personnels sur lesquelles il y a très peu de prise à court terme ; les 30 milliards d’euros de crédits d’intervention du budget du travail représentent 40 % de l’ensemble des crédits d’intervention du budget général de l’Etat.

L’exercice 2005 donnera une bonne illustration des enjeux qui s’attachent aux crédits du travail avec le début de l’application du plan de cohésion sociale.

C’est pourquoi le rapport présente les évolutions les plus significatives de l’ensemble des lignes budgétaires des crédits du travail, avant de s’attacher plus particulièrement à la question de l’insertion dans l’emploi des jeunes issus des « quartiers difficiles » : un jeune sur quatre au chômage en France, deux sur cinq dans les zones urbaines sensibles (ZUS) selon le recensement de 1999, c’est une situation particulièrement inacceptable.

Depuis vingt ans, les pouvoirs publics ont développé des interventions visant à donner une chance aux jeunes les moins qualifiés, à travers diverses structures et programmes d’accompagnement ; la politique de la ville a par ailleurs donné une dimension territoriale à ces actions. Les résultats restent manifestement insuffisants. Alors que le plan de cohésion sociale s’efforce d’apporter des réponses nouvelles, le rapporteur pour avis croit utile de mettre en perspective l’ensemble de ces politiques.

*

L’article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe une date butoir pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires : au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances, soit le 9 octobre 2004. A cette date, 75 % des questions adressées par le rapporteur pour avis en juillet avaient reçu une réponse.

I.- PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits de la section budgétaire « I. – Emploi et travail » répartis par agrégat et, dans chacun des agrégats, les lignes principales (sauf pour l'agrégat « formation professionnelle », que le rapporteur pour avis ne commentera pas compte tenu de la répartition des compétences des rapporteurs pour avis).

Globalement, les crédits de la section « travail » seront en 2005 en très légère baisse (0,3 %) par rapport à 2004.

Toutefois, il convient d'apprécier l'évolution de ces crédits à périmètre constant, en tenant compte des transferts opérés entre budgets. Outre quelques opérations de portée très mineure sur les moyens administratifs, le projet de loi de finances propose de transférer sur le budget de l'outre-mer les crédits relatifs au régime d'exonération de cotisations sociales spécifique aux DOM, évalués à 678 millions d'euros.

Après neutralisation de ces transferts, les crédits du travail ressortent en 2005 en augmentation de 1,8 %.

On relève qu'une autre opération, qui n'est pas prise en compte dans le calcul précédent et le tableau ci-après, car elle n'est pas présentée formellement – dans la nomenclature – comme un transfert, pourrait y être assimilée : l'instauration d'une surtaxe de 0,06 % sur la taxe d'apprentissage (par l'article 20 du projet de loi de finances pour 2005) apparaît comme la contrepartie, dans une logique de « bonus-malus » pour les entreprises, de celle (par le projet de loi de cohésion sociale) d'un crédit d'impôt sur les sociétés pour les entreprises employant des apprentis (1 600 €/apprenti).

Cette surtaxe étant affectée aux régions et le crédit d'impôt étant à la charge de l'Etat, le bouclage de l'opération repose sur un transfert financier des régions à l'Etat qui prendra la forme d'une diminution de leur dotation de décentralisation à hauteur de 198 millions d'euros.

La réintégration de cette opération dans l'analyse à périmètre constant ferait apparaître une hausse de 2,4 % des crédits du travail.

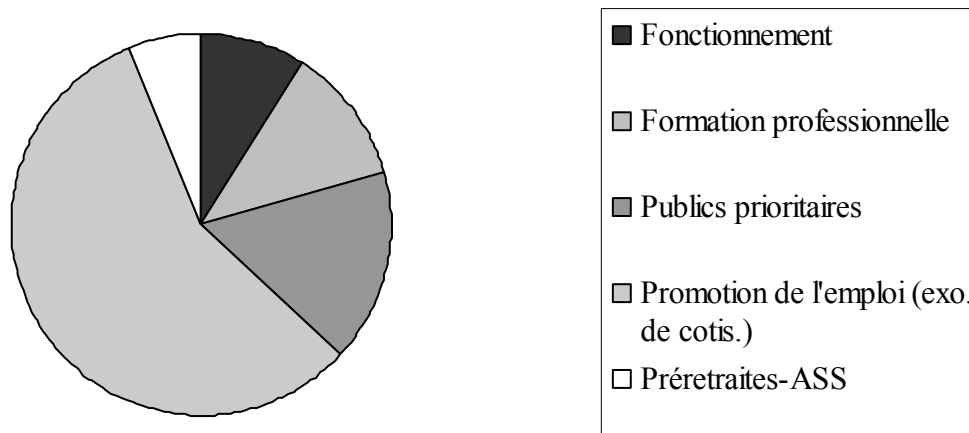
Présentation générale des crédits de la section « Emploi et travail »

(en M€)

	Loi de finances 2004	Projet de loi de finances 2005	Evolution en %
Administration, dont :	2 679	2 842	6,1
- ANPE	1 193	1 225	2,7
- AFPA	771	751	- 2,6
- Maisons de l'emploi (nouveau)	-	120	-
Formation professionnelle	3 881	3 753	-3,3
Publics prioritaires (contrats aidés), dont :	5 652	5 309	-6,1
- Emplois-jeunes	1 591	1 012	- 36,4
- Accompagnement des jeunes éloignés de l'emploi	192	373	94,1
- SEJE (contrat-jeunes)	416	430	3,2
<i>Sous-total « jeunes »</i>	<i>2 199</i>	<i>1 815</i>	<i>- 17,5</i>
- Programme CLD (SIFE)	215	50	- 76,7
- Contrats initiative emploi (CIE) en vigueur	552	559	1,4
- Contrats non-marchands en vigueur (CES-CEC-RMA)	1 374	640	- 53,4
- Enveloppe fongible CAE-CIE (nouveau)	-	439	-
- Contrats d'avenir (nouveau)	-	383	-
- Insertion par l'économie	149	213	43,2
<i>Sous-total « publics en difficulté »</i>	<i>2 289</i>	<i>2 284</i>	<i>- 0,2</i>
- dont stages et contrats non marchands	<i>1 589</i>	<i>1 357</i>	<i>- 14,6</i>
- dont contrats marchands	<i>701</i>	<i>927</i>	<i>32,3</i>
- Travailleurs handicapés	1 118	1 169	4,6
Promotion de l'emploi et adaptations économiques, dont :	18 383	18 387	-
- Exonérations générales de cotisations	17 100	17 140	0,2
- Autres exonérations	1 105	507	- 54,1
- EDEN (encouragement au développement d'entreprises nouvelles)	68	45	- 34,4
- Aide hôtellerie-restauration (nouveau)	-	550	-
Retrait d'activité et chômage (préretraites-fonds de solidarité), dont :	1 737	1 934	11,3
- Préretraites	317	468	47,8
- Fonds de solidarité (ASS)	1 418	1 326	- 6,5
- ACCRE (chômeurs créateurs d'entreprises)	-	95	-
TOTAL	32 332	32 225	- 0,3
TOTAL à périmètre constant	32 332	32 906	1,8

La répartition des moyens par agrégat fait apparaître la prédominance des dépenses de « promotion de l'emploi », qui correspondent principalement au financement par l'Etat d'exonérations de cotisations sociales justifiées par la politique de l'emploi.

Les crédits du travail en 2005 : les grandes masses



Les principaux déterminants de l'équilibre des crédits du travail en 2005 sont :

- l'impact du plan de cohésion sociale ;
- la marge de manœuvre offerte par la décade des emplois-jeunes (- 578 millions d'euros) ;
- la stabilisation des dépenses de compensation des exonérations générales de charges sociales, qui traduit un équilibre entre un dynamisme spontané très grand de ces dépenses – lié aux très importantes revalorisations du SMIC par le gouvernement – et une importante mesure de recentrage permettant 1,2 milliard d'économie budgétaire ;
- la mise en place d'une aide à l'emploi au bénéfice des hôteliers-restaurateurs, conformément aux engagements pris dans l'attente de la réduction du taux de TVA, pour 549,5 millions d'euros.

A. L'IMPACT DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE

Le plan de cohésion sociale, présenté le 30 juin dernier, trouve sa traduction législative dans le projet de loi du même nom, lequel comporte plusieurs articles de programmation financière pour les années 2005 à 2009.

Parmi eux, l'article 38 concerne plusieurs lignes budgétaires de la section « travail », sur lesquelles l'Etat s'engage donc pour cinq ans : il s'agit du financement des maisons de l'emploi, des contrats d'avenir, d'un fonds de garantie de prêts à fins sociales et de prêts à des chômeurs créateurs d'entreprise, ainsi que des structures d'insertion par l'activité économique.

Naturellement, le projet de loi de finances respecte les engagements du plan pour 2005 (il les dépasse même sur un point en inscrivant 19,6 millions d'euros au titre du fonds départemental pour l'insertion contre 13,4 programmés dans le projet de loi de cohésion sociale).

Le tableau ci-après retrace l'impact du plan de cohésion sociale sur les crédits de la section « travail » tel qu'il ressort des documents budgétaires (le « bleu »), en sachant que toutes les incidences de ce plan, notamment sur les dépenses administratives, ne peuvent y être évaluées.

Il apparaît que le solde des mesures nouvelles du plan et des réductions de crédits résultant de la suppression de divers dispositifs remplacés par celles-ci est d'environ 310 millions d'euros.

Ce solde correspond aux dépenses nettes supplémentaires prévues en 2005 par le plan de cohésion sociale sur les crédits du travail à périmètre constant.

Dans le cadre d'une analyse formelle de l'évolution des crédits de la section « travail » tels que présentés dans le projet de loi de finances, il conviendrait de déduire de ce montant le transfert implicite – évoqué *supra* – que recouvre l'instauration d'une surtaxe sur la taxe d'apprentissage au bénéfice des régions et la réduction concomitante de leur dotation de décentralisation à ce titre.

L'impact budgétaire du plan de cohésion sociale sur les crédits du travail

(en M€)

Dépenses supplémentaires ou réduites (suppression de dispositifs)	PLF 2005
Création des maisons de l'emploi	120
Jeunes, dont :	273
- <i>Création de plateformes des vocations par l'ANPE</i>	32
- <i>Elargissement des exonérations de contrats d'apprentissage financées (relance de l'apprentissage et mise en place d'une filière dans la fonction publique)</i>	48
- <i>Création d'une bourse intermédiaire d'insertion</i>	52
- <i>Création d'un accompagnement renforcé</i>	66
- <i>Création d'un fonds d'insertion professionnelle</i>	75
Insertion par l'économique, dont :	66
- <i>Création de 1 756 postes dans les entreprises d'insertion</i>	23
- <i>Augmentation des fonds départementaux pour l'insertion</i>	11
- <i>Augmentation de l'aide à l'accompagnement dans les associations intermédiaires</i>	8
- <i>Création d'une aide à l'accompagnement dans les chantiers d'insertion</i>	24
Réforme des contrats aidés, dont :	862
- <i>Amélioration des droits sociaux des bénéficiaires du revenu minimum d'activité (RMA)</i>	40
- <i>Création des contrats d'avenir</i>	383
- <i>Nouveaux contrats initiative emploi (CIE) et contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) : enveloppes régionales fongibles</i>	439
Création d'un fonds de garantie pour l'insertion économique	4
Prolongation de l'aide aux chômeurs repreneurs d'entreprise (ACCRE)	95
Total des dépenses supplémentaires sur les crédits du travail	1 420
Suppression de l'exonération de cotisations des contrats d'apprentissage pour la période postérieure au diplôme	- 33
Suppression des stages d'insertion et de formation à l'emploi et d'accès à l'entreprise (SIFE et SAE)	- 165
Suppression des contrats emploi solidarité et emploi consolidé (CES et CEC)	- 724
Fin du régime actuel du CIE et du RMA (réformés)	- 45
Suppression du volet « emplois d'utilité sociale » du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)	- 56
Non-renouvellement des emplois-jeunes dénoncés avant leur terme	- 69
Autres (restriction du programme TRACE- trajectoire d'accès à l'emploi, etc.)	- 17
Total des réductions de crédits complémentaires du plan de cohésion sociale	- 1 110
Dépenses supplémentaires « nettes » sur les crédits du travail à périmètre constant	310
Réduction de la dotation de décentralisation « apprentissage » versée aux régions grâce à la création d'une surtaxe à la taxe d'apprentissage	- 198
Impact net sur les crédits du travail	112

1. La remobilisation du service public de l'emploi

Le projet de loi de cohésion sociale comprend des mesures fortes de reconnaissance et de réorganisation du service public de l'emploi : il définit à son article 1^{er} les missions de celui-ci et en liste les intervenants principaux – Etat, ANPE, UNEDIC et AFPA (Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes) – de même que les collectivités et organismes qui y concourent ; il institue également des maisons de l'emploi – 300 devraient être créées en cinq ans.

Ces dispositions visent à améliorer la coordination des acteurs de la politique de l'emploi et à mieux articuler, au niveau des bassins d'emploi, l'analyse des besoins de main d'œuvre et l'activité d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Le projet de loi de finances dote les maisons de l'emploi de 120 millions d'euros de crédits en 2005 et 300 millions d'euros en autorisations de programme.

Par ailleurs, il conforte les intervenants du service public de l'emploi en augmentant de 32 millions d'euros, à 1 214 millions d'euros, la subvention de fonctionnement à l'ANPE et en reconduisant celle à l'AFPA à hauteur de 714 millions d'euros.

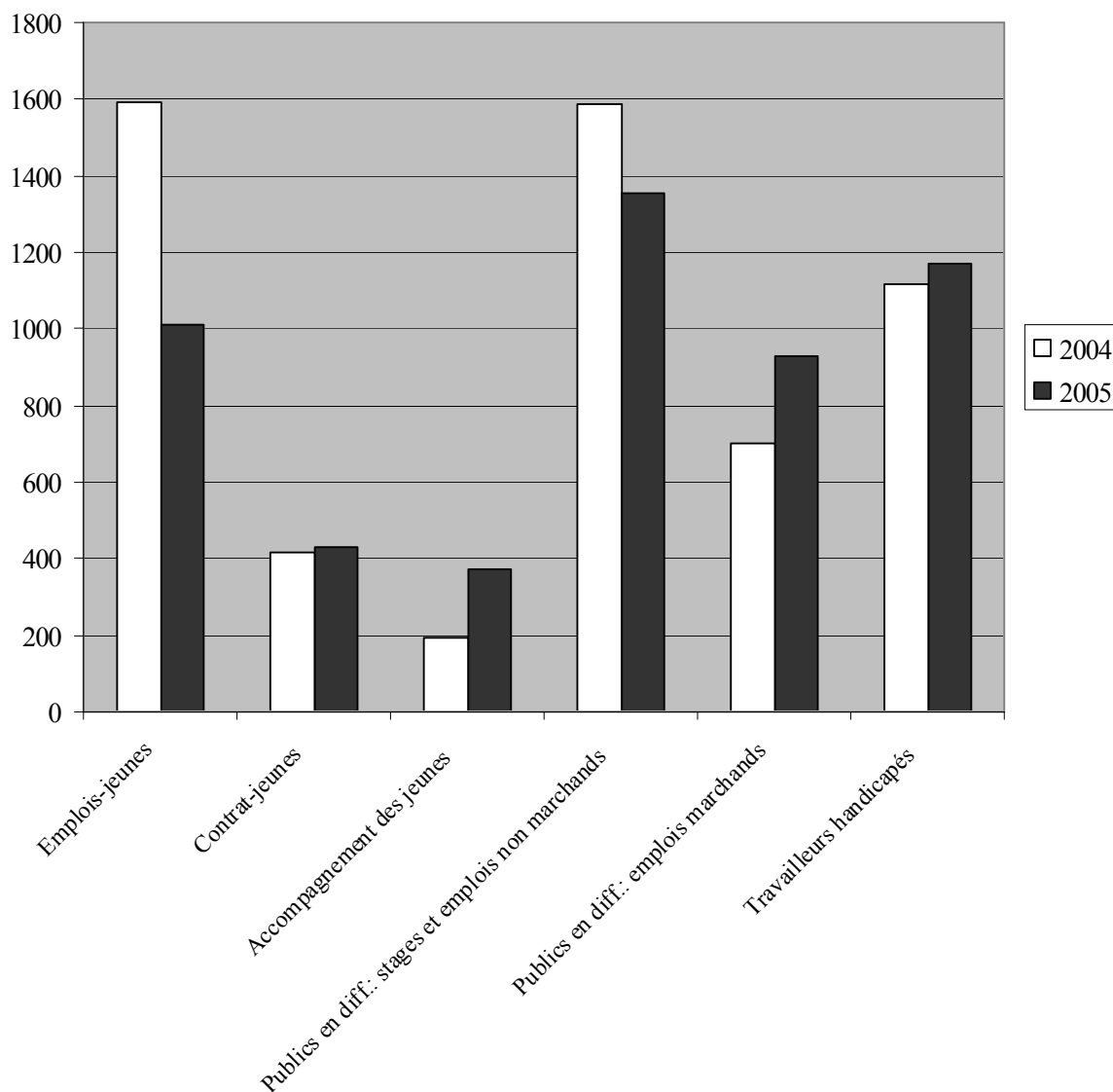
2. La réforme des dispositifs destinés aux « publics prioritaires »

Les dispositifs de la politique de l'emploi distinguent essentiellement trois publics prioritaires : les jeunes, les personnes les plus éloignées de l'emploi (définies d'abord comme chômeurs de longue durée, qu'elles soient ou non allocataires de minima sociaux) et les travailleurs handicapés. On relève que les « seniors » ne sont pas ciblés par des mesures spécifiques de cette politique, hormis les différents régimes de préretraite – qui naturellement ne peuvent se rattacher aux objectifs d'accès ou de retour à l'emploi communs aux différents dispositifs de la politique de l'emploi.

En revanche, ils sont pris en charge à travers les dispositifs transversaux de contrats aidés, que le gouvernement a souhaité réorienter notamment vers eux : ainsi les plus de cinquante ans représentent-ils entre 15 % (contrats emploi solidarité-CES) et 32 % (contrats emploi consolidé-CEC) des nouveaux bénéficiaires de contrats aidés en 2003 (26 % pour les contrats initiative emploi-CIE) alors qu'ils représentent seulement 6 % de l'ensemble des embauches d'une année.

Les crédits destinés aux publics prioritaires

(en millions d'euros)



L'ensemble des mesures ciblées vers les « publics prioritaires », qui recouvrent principalement ce qu'il est convenu d'appeler les contrats aidés, seront fortement affectées dès 2005 par la mise en œuvre du plan de cohésion sociale.

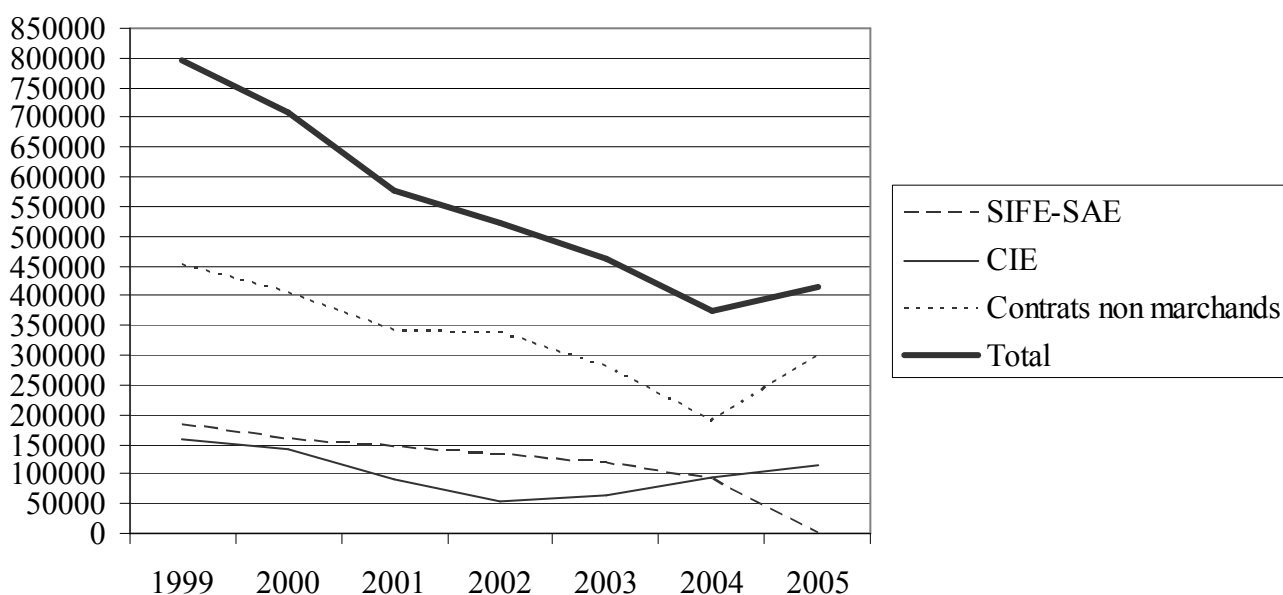
Par ailleurs, celles qui sont spécifiques aux travailleurs handicapés le seront par la future loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, en cours de navette. Le rapporteur pour avis reviendra plus loin sur les mesures destinées à ce public particulier, de même que sur celles orientées vers les jeunes, et se bornera pour l'heure à présenter les grandes évolutions des politiques « généralistes » tournées vers les personnes les plus éloignées de l'emploi, qui reposent principalement sur les « contrats aidés ».

Le plan de cohésion sociale propose non seulement une relance des « contrats aidés », bien visible dans le graphique ci-après, mais aussi une réforme globale dont on analysera les lignes directrices.

Stages et contrats destinés aux personnes éloignées de l'emploi : entrées annuelles

	1999 (réalisé)	2000 (réalisé)	2001 (réalisé)	2002 (réalisé)	2003 (réalisé)	2004 (prévision)	2005 (PLF)
SIFE-SAE	183 200	158 600	144 390	132 266	116 943	91 490	-
CIE	157 000	140 300	90 870	52 735	63 955	96 102	230 000
CES-CEC	450 600	405 200	341 606	336 238	280 302	188 437	
Contrats d'avenir	-	-	-	-	-	-	185 000
Total	795 800	707 500	576 866	521 239	461 200	376 029	415 000

Source : bleu « Emploi et travail »



Note : pour le graphique, il est admis que les 230 000 contrats « fongibles » prévus en 2005 se répartissent en 115 000 CIE et 115 000 CAE (non marchands).

Les lignes directrices de la réforme des contrats aidés sont la simplification, la priorité au retour à l'activité et à l'emploi marchand, la gestion de terrain et la continuité.

• *La simplification*

Sept dispositifs existent actuellement : quatre les remplaceront.

Les nouveaux contrats

	<i>Emploi dans le secteur marchand</i>	<i>Emploi dans le secteur non marchand</i>
<i>Non bénéficiaires de minima sociaux</i>	Contrat initiative emploi (CIE)	Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE)
<i>Allocataires du RMI ou de l'ASS</i>	Revenu minimum d'activité (RMA)	Contrat d'avenir

Le dispositif du RMA institué l'an dernier sera recentré sur le secteur marchand et harmonisé avec les autres : suppression de son assiette sociale dérogatoire (ce qui permettra d'améliorer la couverture sociale des bénéficiaires) et élargissement de son accès aux titulaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

• *La priorité au retour à l'activité et à l'emploi marchand*

Favoriser le retour à l'activité est l'un des objectifs centraux du plan de cohésion sociale. C'est pourquoi il est prévu que tous les dispositifs reposent à l'avenir sur un contrat de travail, ce qui conduit à supprimer les simples stages (SIFE et SAE : stages d'insertion et de formation à l'emploi et d'accès à l'entreprise), qui ont parfois constitué une solution de facilité pour obtenir rapidement un reflux de la statistique du chômage.

Les emplois sont dans les entreprises, le gouvernement – de même que le rapporteur pour avis – en est convaincu.

C'est pourquoi il a privilégié, depuis deux ans, les mesures favorisant l'intégration dans l'emploi marchand, comme par exemple le « contrat jeunes » (soutien à l'emploi des jeunes en entreprise-SEJE). Au demeurant, ce sont les formes de contrats aidés orientées vers l'entreprise, comme le SEJE ou le CIE, qui donnent les meilleurs résultats ultérieurs en termes d'accès à l'emploi. Le tableau ci-après compare l'efficacité à cet égard du CIE (en entreprise), du CES (effectué dans une collectivité locale ou une association) et du SIFE (stage de formation).

Situation des bénéficiaires des politiques de l'emploi trois ans après en être sortis

(en %)

Situation en mars 2003 des anciens bénéficiaires de :	Emploi	Emploi aidé	Chômage	Formation	Inactivité	Total
- SIFE	48,6	8,9	31,2	3,2	8,1	100
- CES	38	21,4	28,7	1,8	10,1	100
- CIE	74,3	2	15,1	0,6	8	100

Source : DARES, « Premières synthèses », n° 32.1, 8/2004.

Le plan de cohésion sociale s'inscrit dans la même démarche : sans remettre en cause les possibilités d'intégration dans des collectivités ou des associations, plus adaptées à certains publics, l'accent sera mis sur le secteur marchand.

Les dispositifs orientés en ce sens, CIE, RMA et insertion par l'économique, devraient en 2005 mobiliser des moyens budgétaires en forte augmentation¹.

• *La gestion de terrain et la continuité*

Le plan de cohésion sociale fait le choix d'une gestion territoriale, proche du terrain et souple : les contrats d'avenir seront gérés par les communes (ou les intercommunalités) et/ou les départements ; les CAE et CIE seront pilotés par les services de l'Etat mais à l'échelle régionale, la prime de l'Etat étant modulée notamment au regard des conditions économiques locales.

Les niveaux moyens d'aide prévus sont toutefois calibrés pour assurer une continuité, en termes de coûts pour les employeurs, entre les contrats en vigueur et les nouveaux dispositifs.

En particulier, le contrat d'avenir comportera une prise en charge dépassant 80 % du coût du travail qui le rapproche, pour les collectivités publiques et associations employeuses, des formes les plus aidées des CES et CEC.

¹ Les chiffres donnés dans le tableau du début du rapport et repris dans le graphique sur les crédits destinés aux publics prioritaires, qui font apparaître une augmentation de plus de 30 % en 2005 des moyens consacrés aux contrats « marchands », sont issus d'une extrapolation sur la répartition en 2005 de l'enveloppe fongible CIE-CAE à partir des effectifs attendus de CIE et de CAE (115 000 de chaque) et des niveaux moyens de prime envisagés pour les deux types de contrats.

Les aides prévues pour les différents contrats

CIE	Exonération de droit commun « Fillon » (223 €/mois sur la base de 26 h./semaine) + aide Etat modulable (niveau moyen : 259,50 €/mois)
RMA	Exonération de droit commun « Fillon » + aide forfaitaire égale au RMI individuel (417,88 €/mois)
CAE	Exonération de charges (280 €/mois sur la base de 26 h./semaine) + aide Etat modulable (niveau moyen : 479,40 €/mois)
Contrat d'avenir	Exonération de charges (280 €/mois pour 26 h./semaine) + aide forfaitaire égale au RMI individuel (417,88 €/mois) + aide Etat dégressive (398 €/mois la première année) + aide forfaitaire pour embauche en CDI

Par ailleurs, le plan de cohésion sociale comporte des engagements significatifs en matière de soutien aux organismes d'« insertion par l'activité économique » : relèvement à 13 000, en 2005, puis à 15 000 du contingent d'aides au poste dans les entreprises d'insertion ; création d'une aide d'accompagnement aux chantiers d'insertion, assortie d'une dotation annuelle de 24 millions d'euros sur 2005-2009 ; garantie sur la même période d'une dotation annuelle de 13 millions d'euros aux associations intermédiaires, contre 5 millions d'euros en 2004 ; augmentation de la dotation annuelle aux fonds départementaux d'insertion, de 8 millions d'euros en 2004 à 21 à partir de 2007.

Enfin, le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale institue une possibilité de prolongation de l'exonération de cotisations sociales « ACCRE » (aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprises) dans le cas où le bénéficiaire relève du régime fiscal de la micro-entreprise : 95 millions d'euros sont inscrits au budget au titre de la compensation par l'Etat de cette extension d'exonération.

Le rapporteur pour avis, convaincu de la nécessité d'une gestion des politiques de l'insertion qui soit proche du terrain et proche des besoins des employeurs, ne peut que saluer les impulsions données par la réforme proposée.

B. LES CRÉDITS DE « PROMOTION DE L'EMPLOI »

1. Les exonérations de cotisations prises en charge

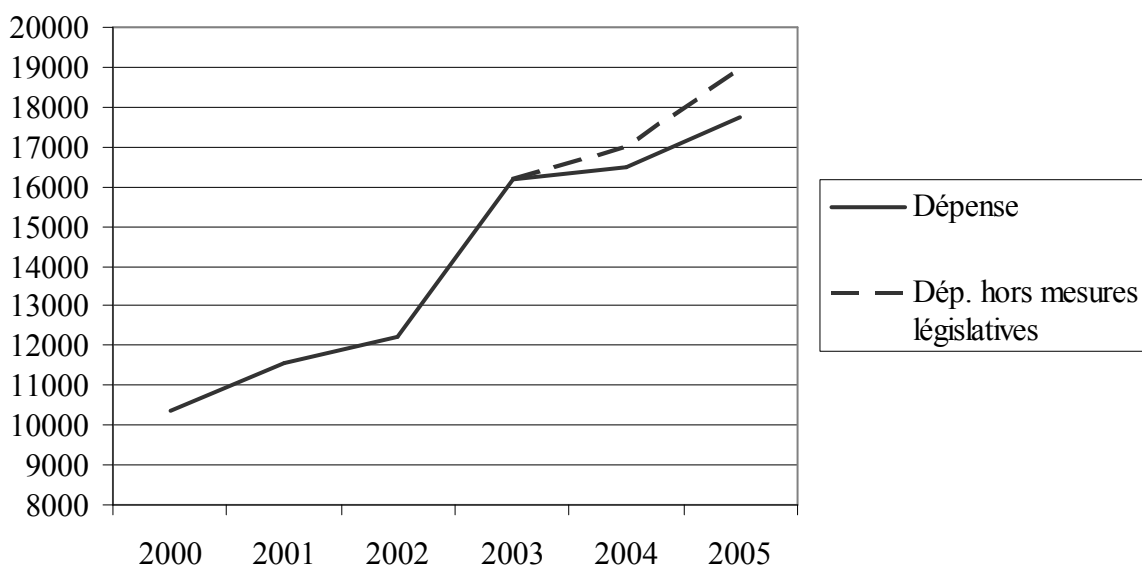
Comme le montre le graphique ci-après, le coût budgétaire des allègements généraux de charges sociales compensés par l'Etat (ou antérieurement le FOREC) à la sécurité sociale s'est considérablement accru ces dernières années et continuera à croître en 2005.

**Les dépenses de compensation des exonérations générales
de cotisations sociales**

(en millions d'euros)

2000 (réalisé)	2001 (réalisé)	2002 (réalisé)	2003 (réalisé)	2004 (LFI)	2005 (PLF)
10 382	11 549	12 215	16 194	17 100	17 140

Source : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale (questionnaire budgétaire).



L'amélioration et la généralisation de ces abattements par la loi « Fillon » du 17 janvier 2003, ainsi que la très forte augmentation du SMIC horaire décidée par la même loi (qui se reporte *ipso facto* sur le montant, proportionnel, des cotisations prises en charge), expliquent le dynamisme de la dépense. En 2005, l'allègement général « loi Fillon » atteindra son régime de croisière avec la convergence au 1^{er} juillet du SMIC et des différentes « garanties mensuelles de rémunération » (GMR) liées à l'application complexe des 35 heures ; le coût budgétaire de cette convergence est évalué à 2,4 milliards d'euros.

Des mesures de recentrage conduisent cependant à une atténuation de la progression de la dépense (on voit sur le graphique le « tendanciel » hors mesures). Dans une optique de poursuite de l'œuvre de simplification engagée par la loi précitée, la loi de finances pour 2004 a supprimé la possibilité de cumuler la ristourne unique, non liée à la durée du travail, instituée par cette loi avec l'aide temporaire instituée par la loi du 13 juin 1998 (la première loi « Aubry » de réduction du temps de travail). Cette mesure entraîne en 2004 une économie budgétaire de 500 millions d'euros.

L'article 74 du présent projet de loi de finances propose également une mesure d'économie en matière d'allègements de charges, consistant à ramener de 1,7 fois à 1,6 fois le SMIC¹ le niveau maximal de salaire ouvrant droit à l'allègement général de charges « Fillon » issu de la loi précitée du 17 janvier 2003.

Ce recentrage du dispositif permettra une économie budgétaire de 1,2 milliard d'euros et présente l'avantage de ne pas modifier le montant de l'allègement de charges au niveau du SMIC (cet allègement étant ensuite de plus en plus réduit pour les rémunérations plus élevées pour disparaître sur l'intervalle 1,6-1,7 X SMIC). En effet, c'est au niveau du SMIC que la croissance salariale est actuellement la plus vive, du fait de la politique précitée de convergence accélérée des différents SMIC ou plus exactement garanties mensuelles de rémunération. En trois revalorisations annuelles (2003, 2004 et 2005), le gouvernement aura ainsi relevé de 18 % le SMIC horaire, ce qui, revalorisations dues à l'inflation déduites, aura couvert les 11,4 % de différentiel qui correspondent à l'écart entre 35 et 39 heures. L'allègement « Fillon » atténué de 60 % ce choc salarial structurel ; comme il n'est pas modifié au niveau du SMIC, ce niveau d'atténuation est maintenu.

On peut rappeler en outre que la « ristourne sur les bas salaires » instituée en son temps par le gouvernement d'Alain Juppé, premier allègement général de charges, ne concernait que les salaires inférieurs ou égaux à 1,3 fois le niveau du SMIC. Et si l'allègement dit « Aubry II » comportait une part dégressive jusqu'à 1,8 X SMIC plus une part fixe, c'est qu'il visait à compenser le passage brutal aux 35 heures.

Enfin, l'impact de la réforme sur les entreprises ne peut être envisagé qu'en prenant en compte l'ensemble des mesures proposées dans le projet de loi de finances, et notamment l'allègement de l'impôt sur les sociétés (suppression en deux ans de la surtaxe établie en 1995).

Les autres exonérations de cotisations sociales dont le coût pour l'État est retracé dans l'agrégat « promotion de l'emploi » correspondent pour la plupart à des mesures territoriales. Comme il a été indiqué, les crédits correspondant à la principale de ces mesures, destinée à l'outre-mer, sont en 2005 transférés sur le budget de ce ministère. Par ailleurs, 2005, après 2004, verra à nouveau une forte progression des moyens afférents à l'exonération propre aux zones franches urbaines (ZFU), qui passeront de 295 à 363 millions d'euros : cette évolution rend compte de la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine promulguée du 1^{er} août 2003, qui a créé quarante et une nouvelles zones franches.

¹ S'agissant de la fin de la période transitoire où coexistent le SMIC et GMR, c'est-à-dire du 1^{er} janvier (entrée en vigueur de la nouvelle mesure) au 30 juin 2005 (fin de la période transitoire), le plafond est de même ramené de 1,7 à 1,6 fois la « GMR2 ».

2. L'aide temporaire à l'hôtellerie-restauration

Dans l'attente de la diminution du taux de la TVA à 5,5 % dans ce secteur, la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement a instauré une aide à l'emploi dans les hôtels, cafés et restaurants.

L'enveloppe de 549,5 millions d'euros budgétée en 2005 est accordée en contrepartie d'engagements de la profession. En effet, un avenant à la convention collective nationale de la branche ratifié le 22 juillet par deux organisations patronales et par trois organisations syndicales prévoit notamment la suppression du système dérogatoire du « SMIC hôtelier », ce qui entraîne directement une hausse de 11 % pour les plus faibles rémunérations (incluant la hausse de 5,8 % du SMIC horaire au 1^{er} juillet 2004). Cet avenant institue également une sixième semaine de congés payés et deux jours fériés supplémentaires. Dans ce secteur qui a des difficultés à recruter, les employeurs prennent ainsi en considération la nécessité d'offrir des conditions plus attractives.

L'aide publique pourra donc tout à la fois accompagner une revalorisation des conditions sociales et du pouvoir d'achat et concourir à l'ajustement du marché du travail. Elle sera versée pour les périodes d'emploi situées entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2005 et s'élèvera à :

- 114,40 euros par mois et par salarié pour ceux dont le salaire horaire, hors avantages en nature, est égal au SMIC ;
- 143 euros pour ceux dont le salaire horaire est supérieure.

L'aide sera proratisée par un coefficient qui reflète la part de chiffre d'affaires de l'entreprise réalisée dans la vente de restauration sur place hors boissons alcoolisées et pour les salariés à temps partiel.

Par ailleurs, la loi prévoit une aide spécifique aux chefs d'entreprise du secteur dont le conjoint est inscrit au registre du commerce comme conjoint collaborateur, afin d'inciter au développement de ce statut, qui permet aux intéressés d'acquérir des droits à la retraite. Elle représentera la moitié des cotisations minimales (retraite de base, retraite complémentaire obligatoire, invalidité-décès) dues sur la période de dix-huit mois précitée.

C. LES AUTRES LIGNES DE CRÉDITS

Sans commenter chacune des dépenses inscrites au budget du travail, le rapporteur pour avis souhaite évoquer les évolutions les plus significatives.

1. Les moyens destinés aux travailleurs handicapés

Les moyens consacrés sur le budget de la section « Emploi et travail » aux travailleurs handicapés, regroupés sur son chapitre 44-71 « Reclassement des travailleurs handicapés », ne représentent qu'une part de l'effort budgétaire de l'Etat pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées, qui passe aussi,

notamment, par les centres d'aide par le travail (CAT) financés sur la section « Santé, famille, personnes handicapées et cohésion sociale ».

Les crédits du chapitre 44-71 se répartissent traditionnellement en trois articles :

– l'article 10, de montant minime (7,6 millions d'euros en 2005) retrace diverses mesures spécialisées en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés, dont la plus notable est le financement des programmes départementaux d'insertion des personnes handicapées (PDITH) ;

– l'article 20 est consacré aux ateliers protégés. La diminution de la dotation inscrite en 2005 (39,4 millions d'euros contre 42,95 en 2004) s'explique, selon les documents budgétaires, par un transfert formel d'une fraction des crédits vers l'un des chapitres créés pour accueillir des dotations régionales globalisées de crédits d'intervention dans le cadre des expérimentations de la réforme de la gestion budgétaire en région (en l'espèce, les régions concernées sont le Centre et Provence-Alpes-Côte d'Azur). L'effort de l'Etat est donc maintenu. En outre, l'article 76 du projet de loi de finances tend à dégager des ressources supplémentaires pour les ateliers protégés (et pour les CAT) en permettant à la nouvelle Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie¹ (CNSA) de les financer. Sur ce point, toutefois, il est nécessaire de signaler un problème de coordination formelle : cet article modifie un alinéa de l'article L. 323-31 du code du travail, alors même que ledit article est intégralement réécrit par l'article 19 du projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées en cours de navette. La navette concomitante de deux textes qui modifient la même disposition législative peut conduire, en fin de parcours et selon le dernier promulgué, à un résultat incohérent. De manière moins grave, on observera qu'il conviendrait, compte tenu du projet « personnes handicapées », de remplacer dans la terminologie budgétaire l'expression « ateliers protégés » par l'expression « entreprises adaptées » ;

– l'article 30 du chapitre 44-71, affecté à la « garantie de ressources » des travailleurs handicapés (GRTH) que verse l'Etat pour porter à un minimum garanti la rémunération des personnes accueillies en CAT et en atelier protégé, pose une question identique de coordination formelle, la GRTH devant, selon le projet « personnes handicapés » précité, être remplacée par des systèmes d'aide au poste, tant dans les CAT que dans les entreprises adaptées. Sans doute peut-on envisager une contribution future de la CNSA au financement de ces nouvelles aides, mais cette possibilité n'est pas clairement prévue par le texte de l'article 76 précité du projet de loi de finances : s'agissant des entreprises adaptées ex-ateliers protégés, l'aide au poste est définie et mise à la charge de l'Etat par le dernier

¹ Dont on rappelle qu'elle a été créée par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 et est financée principalement par la suppression d'un jour férié.

alinéa de l'article L. 323-31 du code du travail tel que réécrit par le projet de loi « personnes handicapées », alinéa que ne modifie par cet article 76.

2. Le financement de l'allocation de solidarité spécifique

L'allocation de solidarité spécifique et d'autres allocations destinées à des publics particuliers sont versées par le fonds de solidarité, géré par l'UNEDIC, à des demandeurs d'emploi qui n'ont plus de droits aux allocations d'assurance chômage. Le fonds de solidarité est financé d'une part par une contribution spéciale des fonctionnaires, représentant 1 % de leur traitement, d'autre part par une subvention budgétaire. Le projet de loi de finances pour 2005 propose de ramener cette subvention de 1 418 à 1 326 millions d'euros, en prenant en compte la stabilisation de la dépense qui résulterait d'un nombre d'allocataires inférieur, en 2004, aux prévisions initiales : seules 359 000 personnes percevaient l'ASS en avril 2004, contre 375 000 l'année précédente et 392 000 « budgétées » en 2004.

Par ailleurs, il convient de rappeler que la plus grande part de la réforme de l'ASS, qui reposait principalement sur la limitation dans le temps de la durée de versement, a été suspendue suite à la déclaration du Président de la République du 1^{er} avril 2004. Cependant, une nouvelle version de ce dispositif reste attendue.

Evolution du régime de solidarité

	2000	2001	2002	2003	2004 ¹	PLF 2005
Nombre total d'allocataires, dont :	441 668	414 661	457 050	461 400	481 000	448 815
- bénéficiaires de l'ASS	409 862	377 962	390 000	375 300	392 500	365 500
Dépenses du fonds de solidarité (en M€), dont :	2 513,13	2 356,87	2 471,61	2 507,77	2 584,20	2 515,53
- ASS	2 402,6	2 232,01	2 178,14	2 080,82	2 030,3	2 027,14

Source : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale (questionnaire budgétaire).

3. Le financement des préretraites.

Depuis 1993, les pouvoirs publics ont cherché continûment à restreindre l'accès aux préretraites, compte tenu de l'insuffisance du taux d'emploi des « seniors » et du coût très élevé de ce type de dispositifs.

La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, en particulier, a tout à la fois introduit des dispositifs généraux d'incitation à la prolongation de l'activité professionnelle (introduction d'une « surcote » des pensions liquidées au-delà de la durée d'assurance donnant droit à la retraite à taux

¹ LFI pour les effectifs ; prévisions revues en août 2004 pour les dépenses.

plein, assouplissement des règles de cumul emploi-retraite...) et prévu des mesures restrictives en matière de préretraites : assujettissement des préretraites « d'entreprise » à une contribution spécifique, recentrage du dispositif CATS (conventions de cessation d'activité de certains travailleurs salariés) sur les métiers les plus pénibles, abrogation du dispositif de préretraite progressive au 1^{er} janvier 2005.

Cependant, la demande vis-à-vis de ces dispositifs reste forte et leur maîtrise imparfaite. Au cours du présent exercice, les pouvoirs publics ont dû compléter par décret d'avance (n° 2004-817 du 19 août 2004) les crédits du chapitre 44-79 de plus de 145 millions d'euros ; le même chapitre bénéficiera prochainement d'une nouvelle ouverture de crédits à hauteur de 194 millions d'euros, dont 104 millions d'euros destinés aux préretraites ; les crédits proposés pour 2005 apparaissent en forte progression sur la dotation initiale 2004. Les tableaux ci-après permettent de se rendre compte de la pression budgétaire qui subsiste sur les préretraites.

Les préretraites : effectifs et moyens budgétaires

		2002	2003	2004 (prévisions révisées)	PLF 2005
Préretraites FNE	Nombre moyen de bénéficiaires	39 524	33 313	29 973	26 973
	<i>En M€</i>				
	Crédits en loi de finances initiale	145	80	15	13
	Crédits complétés par les fonds de concours (participation des employeurs)	359	222	139	173
	Dépenses	334	219	169	
Préretraites progressives	Nombre moyen de bénéficiaires	43 897	48 657	41 400	n.d.
	<i>En M€</i>				
	Crédits en loi de finances initiale	192	191	119	255
	Crédits complétés par les fonds de concours (partic. des employeurs)	273	304	293	290
	Dépenses	360	409	412	
CATS	Nombre moyen de bénéficiaires	9 337	16 915	20 767	21 822
	<i>En M€</i>				
	Crédits en loi de finances initiale	105	143	177	198
	Dépenses	27	96	187	

Source : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale (questionnaire budgétaire).

II.- LES CHANCES D'ACCÉDER A L'EMPLOI RESTENT TROP FAIBLES POUR LES JEUNES DES QUARTIERS « DIFFICILES »

La médiocrité de la performance de notre pays en matière d'emploi des jeunes n'est pas une nouveauté. Force est de constater que malgré de nombreux programmes publics, parfois très coûteux comme celui des « emplois jeunes », les résultats obtenus jusqu'à présent ont été insuffisants.

Le tableau ci-après montre que la « performance » française pour le taux d'emploi des jeunes s'est certes améliorée depuis quelques années, mais reste très en deçà de la moyenne européenne et plus encore des performances de tous les pays d'Europe du Nord et même de l'Allemagne, malgré ses difficultés actuelles et son chômage global élevé.

Taux d'emploi des 15-24 ans

(en %)

	1999	2000	2001	2002	2003
Allemagne	46,2	46,1	46,5	45,4	44
Belgique	28,2	29,1	29,7	29,4	27,4
Espagne	30,4	32,3	33,5	33,3	33,4
France	26,4	28,2	29,3	29,9	30,6
Italie	25,8	26,5	26,3	25,8	25,2
Pays-Bas	62,7	68,7	70,4	70,1	68
Royaume-Uni	56,7	56,7	56,7	56,3	55,5
Union européenne	38,7	40	40,6	40,5	39,7
Zone euro	35,7	37	37,2	37	36,4

Source : Eurostat.

Plus inquiétant, les difficultés d'accès à l'emploi des jeunes paraissent se concentrer de plus en plus sur certains d'entre eux, caractérisés par leur faible qualification, mais encore leur habitat dans des quartiers « sensibles » accompagné, bien souvent, d'une origine étrangère.

Le plan de cohésion sociale, partant du constat des insuffisances des programmes existants pour les jeunes dépourvus de qualification, met en musique une nouvelle politique de l'emploi des jeunes, dont les deux axes majeurs sont la reconnaissance d'un droit à l'accompagnement personnalisé pour ceux qui sont sortis du système scolaire sans qualification et la relance de l'apprentissage. Au-delà, il convient de poursuivre le développement des actions ciblées sur ceux des quartiers sensibles.

A. LE CONSTAT : DEUX JEUNES SUR CINQ AU CHÔMAGE DANS LES QUARTIERS SENSIBLES

L'analyse des difficultés d'accès à l'emploi sur des critères de résidence et/ou d'origine ethnique se heurte à un certain manque d'instruments de mesure, d'autant que la loi, légitimement, limite les possibilités de classification des personnes selon leur origine. On dispose cependant de quelques éléments, notamment grâce aux recensements, qui permettent – par définition – une appréciation de la situation des personnes selon leur lieu de résidence.

L'exploitation des données censitaires montre que dans les « zones urbaines sensibles » (ZUS), où habitaient 4,5 millions de personnes en 1999, soit un peu moins de 8 % de la population française, le taux de chômage est désormais de l'ordre du double du taux national : 25 % contre 13 % en 1999 – il s'agit du chômage tel que déclaré par les personnes recensées, ce qui explique l'écart avec le taux officiel « normalisé » selon les règles internationales. Encore la moyenne de 25 % recouvre-t-elle des situations extrêmes : dans 10 % des ZUS, le taux de chômage dépasse 39 %¹. Pour les 15-24 ans, le taux de chômage était proche en 1999 de 40 % pour l'ensemble des ZUS, contre moins de 26 % au niveau national. La comparaison 1999/1990 montre une dégradation plus rapide de la situation dans les ZUS que pour l'ensemble du pays.

D'autres indicateurs significatifs sont présentés sur le tableau ci-après : le taux de jeunes dans la population, nettement plus élevé en ZUS ; le poids relatif des emplois précaires dans l'emploi, également très élevé dans les ZUS ; enfin, le taux global d'activité, c'est-à-dire le rapport du nombre d'actifs occupés (personnes ayant un emploi) à l'ensemble de la population. Ce taux est resté stable pour le pays, à 39 %, de 1990 à 1999, mais est tombé dans les ZUS de 36 à 32 %.

Situation comparée de l'emploi dans les zones urbaines sensibles et en France

	ZUS		France globale	
	1990	1999	1990	1999
% de moins de 20 ans dans la population	33,4	31,5	26,5	24,6
% d'actifs occupés dans la population	35,9	32,2	39,5	39,4
% des salariés en emplois précaires (CDD, intérim, stages, contrats aidés)	13,5	20	9,1	13,8
Taux de chômage ²	18,9	25,4	10,8	12,8
Chômage des 15-24 ans	28,5	39,5	19,9	25,6

Source : INSEE Première, n° 835, mars 2002, par Jean-Luc Le Toqueux et Jacques Moreau.

¹ Délégation interministérielle à la ville : étude « Emploi et chômage dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville », Philippe Choffel.

² Il s'agit du chômage au sens du recensement, c'est-à-dire déclaré par les personnes recensées, et non « normalisé » au sens du BIT.

Une étude statistique¹ portant également sur les ZUS s'est efforcée de comparer l'effet de différents facteurs sur la durée moyenne de chômage à partir du suivi de la trajectoire de personnes habitant huit ZUS et les agglomérations auxquelles ces zones sont rattachées. Il en ressort qu'à « *caractéristiques individuelles identiques, le fait d'habiter une zone urbaine sensible tend en moyenne à augmenter les durées de chômage, mais plutôt modérément au regard de l'incidence de l'âge, du niveau de formation ou de l'origine nationale (...)* ». Comme on le voit sur le tableau ci-après, la résidence en ZUS n'aggrave en moyenne la durée du chômage que de 9 %, ce qui est bien moins que d'autres facteurs bien connus comme la faible qualification ou l'âge, mais aussi, par exemple, la nature du dernier emploi occupé (la durée du chômage est diminuée de 34 % pour un ex-intérimaire par rapport à un ex-contrat aidé) ou la mobilité (avoir un véhicule, même un vélo, réduit de 18 % le chômage moyen)...

Cependant, le fait est que les facteurs se cumulent souvent pour les résidents des quartiers difficiles, qui, en outre, sont plus souvent dépourvus d'une qualification, d'un véhicule, *etc.* Par ailleurs, le croisement entre le facteur « lieu de résidence » et le facteur « origine étrangère extra-européenne », fait apparaître un décalage important, d'environ 30 %, entre le chômage moyen d'un « Français de souche » hors ZUS et celui d'un Français issu d'immigrés extra-européens et résidant en ZUS.

Effets de différents facteurs sur la durée du chômage

(en %)

Résidant hors ZUS	référence	Agé de 15-25 ans	référence
Résidant en ZUS	+ 9	Agé de 26-35 ans	+ 28
Etranger non européen hors ZUS	référence	Agé de 36-45 ans	+ 49
Français de souche hors ZUS	- 11	Agé de 46-50 ans	+ 61
Français d'origine européenne en ZUS	- 15	Agé de 51-55 ans	+ 188
Français d'origine européenne hors ZUS	- 16	Sans diplôme	référence
Français d'origine non europ. en ZUS	+ 18	Etudes primaires	- 13
Femme	référence	Diplôme court	- 25
Homme	- 12	Diplôme long, diplôme supérieur	- 39
Ni permis, ni moyen de transport	référence	Dernier emploi : contrat aidé	référence
Titulaire du permis de conduire	- 15	Dernier emploi : CDD	- 12
Possesseur d'un moyen de transport	- 18	Dernier emploi : intérim	- 34

Lecture : par exemple, avoir le permis de conduire réduit la durée du chômage de 15 % par rapport à la référence : ne pas l'avoir.

¹ DARES, Premières synthèses, n° 43.1 10/2003 ; étude de Philippe Choffel et Eric Delattre.

Une autre approche des difficultés mesurables d'accès à l'emploi des jeunes issus de quartiers sensibles et/ou de l'immigration est illustrée par les « tests » effectués par des chercheurs qui répondent à des offres d'emplois par des *curriculum vitae* types dans lesquels ils introduisent des paramètres discriminants : par exemple, quand un candidat au nom et à l'adresse « sans problèmes » sera convoqué 75 fois à des entretiens d'embauches (après qu'il a été répondu à 258 annonces), celui doté d'une « mauvaise adresse » ne le sera que 45 fois et celui doté d'un nom à consonance maghrébine que 14¹...

B. LES DISPOSITIFS EXISTANTS : DES RÉSULTATS INSUFFISANTS

Depuis le début des années 1980 ont été progressivement mis en place divers dispositifs destinés à accueillir et accompagner vers l'emploi les jeunes, généralement non qualifiés, confrontés au chômage. Par ailleurs, dans le cadre de la politique de la ville, des actions visant plus spécifiquement l'emploi dans les quartiers sensibles se sont développées.

1. Les missions locales et les permanences d'accueil (PAIO)

Fin 2002, il existait 382 missions locales et 174 permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO), employant 8 920 agents (dont 7 550 sont salariés d'une association ou d'un groupe d'intérêt public et 1 370 mis à disposition par des administrations et services publics). Les PAIO et les missions locales étaient en 2002 en relation avec 910 000 jeunes, le flux de nouveaux entrants étant un peu inférieur à 400 000/an (sur 1998-2002). 720 000 de ces jeunes ont bénéficié d'au moins un entretien en 2001, dont un quart ont été reçus plus de trois fois ; 750 000 en 2002, dont 300 000 jeunes sans qualification².

Leur financement est partagé entre l'Etat, le fonds social européen (FSE) et les collectivités territoriales selon la clé approximative suivante :

- 35 % en provenance de l'Etat ;
- 10 % du FSE ;
- 20 % des régions ;
- 6 % des départements ;
- 29 % des communes et de leurs groupements.

¹ Enquête de l'observatoire des discriminations de l'université Paris-I, citée dans la note « Ni quotas, ni indifférence, l'entreprise et l'égalité positive » de Laurent Blivet (institut Montaigne, 10/2004).

² Données extraites de : DARES, « Premières synthèses » n° 27.3 et 31.1, 7/2003.

La Cour des comptes a relevé dans son rapport public 2000 l'hétérogénéité des structures du réseau des PAIO et missions locales, l'éclatement de ses ressources, qui conduit à un financement qualifié d' « *inégalitaire, complexe, instable et tardif* », l'insuffisance de son pilotage (animation et contrôle) par l'Etat, enfin la faiblesse des instruments de suivi, qui permettent de quantifier l'activité du réseau (*cf.* les chiffres présentés *supra*) mais guère de mesurer ses résultats. La Cour reconnaissait au réseau le mérite d'une fréquentation importante, mais regrettait la diminution de la part des jeunes les moins qualifiés dans celle-ci. Le rapporteur pour avis, quant à lui, peut témoigner de la qualité du travail de terrain effectué par les missions locales et PAIO dans sa région.

Les crédits d'Etat inscrits en loi de finances 2004 au titre du réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes s'élèvent à 70,85 millions d'euros. Ils passeront à 113,69 millions d'euros du fait de la création d'un nouveau régime d'accompagnement personnalisé prévu par le projet de loi de cohésion sociale (voir *infra*).

2. Le programme TRACE

Le programme TRACE (trajectoire d'accès à l'emploi) a été institué suite à la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions et élargi en 2001. Il s'adresse à des jeunes « *en difficulté et confrontés à un risque d'exclusion professionnelle* », en priorité à ceux sans qualification, auxquels est proposé un « *accompagnement personnalisé et renforcé ayant pour objet l'accès à l'emploi (...) par l'articulation des actions relevant [des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle]* ». Il est mis en œuvre principalement par le réseau d'accueil et d'orientation.

Le programme TRACE a fait l'objet de diverses études statistiques, parfois contradictoires, mais dont on peut tirer quelques enseignements :

– Au 31 décembre 2002, 237 000 jeunes étaient entrés dans le dispositif depuis sa création. 110 000 étaient présents dans le parcours à cette date.

– Leurs familles d'origine sont le plus souvent défavorisées : à peine plus d'un père sur deux travaille, trois fois sur quatre en tant qu'ouvrier ; les parents sont une fois sur deux immigrés. 5,6 % des jeunes entrés dans le dispositif en 2002 déclaraient appartenir à un foyer bénéficiaire du RMI, 2,6 % de l'allocation de parent isolé (API) et 9,3 % de l'assurance chômage (allocation unique dégressive).

– TRACE n'est pas seulement un dispositif d'aide à la recherche d'emploi. De manière constante, les services mobilisés pour près d'un jeune sur deux sont ceux liés à la mise en relation avec les partenaires de l'emploi, de la formation et de l'action sociale, mais aussi ceux relatifs à l'accès aux aides financières (fonds d'aide aux jeunes, aides à la mobilité...). Les services liés à la santé sont mobilisés pour un jeune sur quatre environ. Les aides aux démarches administratives sont sollicitées par un jeune sur six.

– D’après une analyse portant sur les années 2000-2002¹, 69 % des jeunes ont obtenu au moins un emploi pendant leur passage dans le dispositif. Le premier emploi occupé après l’entrée dans le dispositif a été le plus souvent un contrat à durée déterminée ou une mission d’intérim (49 % des cas), un contrat emploi solidarité (23 %), rarement un contrat à durée indéterminée (11 %). A la sortie du dispositif, une petite moitié accède à l’emploi (ce taux s’étant plutôt dégradé de 2000 à 2002, passant de 50 à 43 %). En décembre 2002, sur l’ensemble des 126 000 jeunes sortis du programme depuis ses débuts, 40,4 % étaient en situation d’emploi ou de formation (29,5 % sur des contrats de travail de plus de 6 mois), 23,2 % étaient sortis sans solution d’emploi, 17,5 % avaient abandonné le programme, 18,8 % étaient sortis pour d’autres raisons (maternité, maladie, incarcération...).

Il ressort du tableau ci-après que le fait d’avoir occupé un ou plusieurs emplois durant le passage dans TRACE est un facteur déterminant de l’insertion ultérieure dans l’emploi, puisque plus de la moitié de ceux qui ont été en emploi pendant ce passage sont dans cette situation après en être sortis, contre un sixième de ceux qui n’ont pas eu d’emploi durant ce passage.

Situation au printemps 2002 des jeunes entrés dans TRACE en 1999

(en %)

	Sur les jeunes ayant occupé depuis l’entrée dans TRACE...			Sur le total des jeunes
	- aucun emploi	- un emploi	- plusieurs emplois	
Emploi	17,8	57,8	51	47,5
Formation	15	5,8	6	7,6
Recherche d’emploi	49,3	31,6	38,8	38
Inactivité	17,9	4,8	4,2	6,9

Source : DARES, « Premières synthèses » n° 44.4, 10/2003.

D’un point de vue budgétaire, le programme a bénéficié de crédits d’Etat à hauteur de 11,71 millions d’euros en 2003 comme en 2004 (lois de finances initiales) pour le financement de ses opérateurs externes. Ces moyens seront réduits à 8,75 millions d’euros en 2005, compte tenu de la création d’un nouveau dispositif d’accompagnement personnalisé par le plan de cohésion sociale (voir *infra*).

Par ailleurs, l’Etat a financé la mise en place expérimentale, en 2002, de la « bourse d’accès à l’emploi » (BAE) dans le cadre du dispositif TRACE. Son objectif était d’assurer une sécurisation financière des parcours des jeunes en leur

¹ DARES, « Premières synthèses » n° 42.1, 10/2003.

ouvrant droit à une bourse durant les périodes pendant lesquelles ils ne disposaient d'aucune autre ressource. La bourse est d'un montant maximal de 300 € par mois (avec quatre montants possibles : 75, 150, 225, ou 300 €), dans la limite de 900 € par semestre ; fin mai 2004, 65 000 jeunes l'avaient perçu au moins une fois. Au total, le montant des dépenses de l'Etat à ce titre s'établit à 29 millions d'euros en 2002 et 33 en 2003. Ce programme destiné aux jeunes présents dans TRACE en 2002 est en extinction, mais sera repris sous une autre forme dans le plan de cohésion sociale (voir *infra*).

Globalement, le dispositif TRACE a eu le mérite d'accueillir en nombre des jeunes en grande difficulté, caractérisés à la fois par des origines défavorisées et un faible niveau de formation. Cependant, ses résultats en termes d'insertion dans l'emploi doivent, même pour un tel public, être relativisés : un jeune sur deux, deux ou trois ans après être entré dans le dispositif, se retrouve chômeur.

3. Le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)

La loi de finances pour 2004 a transféré aux régions la compétence d'organiser les actions d'accompagnement personnalisé et renforcé en faveur des jeunes en difficulté, c'est-à-dire ce qui constitue l'objet du programme TRACE, et leur a confié la mise en œuvre du CIVIS, dispositif nouveau (sauf son volet « emplois d'utilité sociale » créé en 2003).

Le CIVIS s'adresse aux jeunes de seize à vingt-quatre ans révolus, d'un niveau de qualification inférieur ou égal au niveau IV ou n'ayant pas achevé le premier cycle de l'enseignement supérieur, et rencontrant des difficultés particulières d'insertion. D'une durée de deux ans au plus, le CIVIS est un contrat qui retrace les engagements du jeune pour la mise en œuvre d'un projet professionnel à travers des actions d'accompagnement, d'orientation vers un emploi (notamment un contrat aidé ou en alternance), ou encore une assistance à la création ou la reprise d'une activité non salariée. Il a également été prévu que les jeunes majeurs engagés dans le CIVIS puissent bénéficier d'une allocation (300 €/mois maximum) versée par la région pendant les périodes durant lesquelles ils ne perçoivent aucun revenu.

Cependant, le dispositif n'a pas été mis en œuvre pour le moment : la perspective de l'éventuelle régionalisation, finalement abandonnée, des PAIO et missions locales dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, puis celle du plan de cohésion sociale ont entretenu un certain attentisme ; les décrets d'application ne sont pas encore parus ; le transfert des crédits correspondants, inscrits au budget 2004 à hauteur de 36 millions d'euros, n'a pas été effectué.

En 2005, la dotation de l'Etat aux régions sera portée à 110,7 millions d'euros, conformément à la montée en charge du dispositif telle que prévue par l'article 138 de la loi de finances pour 2004 (sur la base de 60 000 entrées annuelles). Par ailleurs, le financement des allocations « intermédiaires », versées

lorsque les jeunes ne perçoivent pas d'autre revenu, sera assuré à hauteur de 52 millions d'euros.

4. Les dispositifs spécifiques aux quartiers sensibles

Les volets « accès à l'emploi des jeunes » qui ont été développés dans le cadre de la politique de la ville reposent sur plusieurs orientations : le développement d'une approche territoriale de l'emploi, le ciblage des mesures générales de la politique de l'emploi en direction des quartiers prioritaires, la promotion d'actions locales innovantes, le développement du parrainage.

a) La clause d'embauche prioritaire dans les zones franches urbaines

Depuis la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, le bénéfice de l'exonération de cotisations sociales prévue pour les PME dans les zones franches urbaines (ZFU) est conditionné au lieu de résidence des salariés : la loi précitée avait prévu que lorsque l'entreprise a déjà procédé à deux embauches après la délimitation de la zone franche, le maintien de l'exonération lors des embauches ultérieures est subordonné à la condition qu'un cinquième au moins des nouveaux embauchés ou de l'effectif total réside dans cette zone. La loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a porté le taux d'embauches locales à effectuer au tiers, tout en autorisant la prise en compte dans ce contingent des résidents des ZUS (hors ZFU) de l'agglomération.

Afin d'optimiser cette clause d'embauche préférentielle et d'en faire bénéficier les jeunes, la délégation interministérielle à la ville a signé le 26 novembre 2003 un protocole d'accord avec le conseil national des missions locales (CNML) pour une durée de trois ans. Missions locales et PAIO sont ainsi associées à la politique de la ville.

b) Les équipes emploi insertion

Le comité interministériel de la ville du 14 décembre 1999 a décidé la mise en place d'équipes « emploi insertion » dans les territoires bénéficiant d'un contrat de ville. La mission de ces équipes est double : assurer un appui de proximité aux demandeurs d'emploi et organiser un relais efficace avec les autres services sociaux ou chargés de l'emploi dans l'agglomération (agences locales pour l'emploi, missions locales, *etc.*). Les 65 équipes emploi insertion mises en place ont accompagné environ 38 000 personnes en 2002, dont près de 40 % de moins de 26 ans.

c) Le ciblage des mesures emploi

Plusieurs dispositifs de la politique générale de l'emploi font l'objet de mesures territoriales : aides majorées dans les quartiers prioritaires ou fixation d'objectifs quantitatifs d'attribution dans ces quartiers :

– Il est prévu un doublement, à 66 % du SMIC, du montant de l'aide versée dans le cadre du CIVIS « emplois d'utilité sociale » lorsque l'action entreprise par le jeune concerne le lien social dans les quartiers de la politique de la ville ou l'intégration. Le peu de succès de ce volet du CIVIS, qui va entraîner sa suppression, conduit à relativiser la portée de cette mesure.

– L'objectif d'intégrer au moins 25 % de jeunes issus des ZUS a été retenu pour le programme TRACE. Cependant, ce seuil n'a pas été atteint. En 2002, près de 18 000 jeunes des ZUS ont bénéficié du dispositif TRACE, soit 20,8 % du nombre de bénéficiaires.

– La prime à l'embauche en CIE est majorée pour les demandeurs d'emploi des ZUS. Le nombre d'entrées en CIE au sein des ZUS a été estimé à 10 200 pour 2001, mais seulement 5 605 en 2002 ; un dixième des CIE en ZUS bénéficieraient à des jeunes de moins de vingt-six ans.

d) Le soutien à des actions locales innovantes

Dans le cadre de la politique de la ville sont soutenues diverses expérimentations :

– Les « groupements de jeunes créateurs » s'appuient sur un partenariat constitué autour d'une structure d'accompagnement à l'emploi (généralement la mission locale), une structure de qualification et de formation (par exemple un IUT) et une association de création d'activité (boutique de gestion ou ADIE). Cette expérience développée dans 5 sites affiche des résultats très favorables en matière de retour à l'emploi (plus de 80 % de sorties positives vers l'emploi).

– Les chantiers école visent des personnes très éloignées de l'emploi qu'ils mettent en situation de travail dans des activités d'intérêt collectif. Afin d'amplifier ces actions, la délégation interministérielle à la ville finance un réseau national « chantiers écoles » dont le programme de travail est centré sur les ZFU.

– Des actions en faveur des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur issus des quartiers prioritaires ont été lancées en 2004 : promotion de recherches sur les moyens de favoriser l'accès de ces jeunes aux emplois correspondant à leurs qualifications ; soutien à un programme associatif visant à se rapprocher des jeunes habitant un quartier référencé en zone franche urbaine aux mêmes fins.

e) Le développement du parrainage

Le comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003 a décidé de faire du « parrainage pour l'emploi des jeunes » un outil privilégié d'accompagnement vers l'emploi, qui s'adresse en particulier aux jeunes résidents des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Un objectif de doublement du nombre d'actions (soit 25 000) a été fixé pour l'année 2004. Par ailleurs, afin d'assurer une meilleure lisibilité du dispositif, une ligne budgétaire dédiée au parrainage est créée à compter de 2005 (chapitre 44-70 article 15) et dotée de 3,52 millions d'euros.

Le constat du taux de chômage dans les quartiers sensibles traduit en lui-même les limites des politiques menées jusqu'à présent. Les dispositifs « généralistes » touchent effectivement beaucoup de jeunes, mais avec des résultats mal connus (PAIO et missions locales) ou quelque peu décevants (TRACE). Le CIVIS n'a pas encore été effectivement mis en œuvre. Quant aux actions ciblées de la politique de la ville, leur portée est le plus souvent restreinte.

Le plan de cohésion sociale s'efforce d'apporter une réponse de grande ampleur à la question de l'insertion dans l'emploi des jeunes peu ou pas qualifiés.

C. LE PLAN DE COHÉSION SOCIALE : UNE RÉPONSE AMBITIEUSE

Le gouvernement estime à environ 800 000, sur les cinq ans du plan de cohésion sociale, le nombre de jeunes qui sont soit déjà sortis du système scolaire, soit appelés à en sortir, sans aucune qualification. L'objectif est de les faire accéder à l'emploi par trois voies :

- 350 000 à travers l'affirmation d'un droit à formation (ils bénéficieront le cas échéant d'un dispositif aidé) ;
- 350 000 par une formation en alternance ;
- 100 000 par la création d'une filière d'entrée dans la fonction publique en alternance.

1. L'affirmation d'un droit à l'accompagnement vers l'emploi pour les jeunes en difficulté

Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale institue un régime nouveau d'accompagnement des jeunes en difficulté, à la charge de l'Etat, dont la mise en œuvre relèvera des PAIO et des missions locales. Ce dispositif se distinguera du programme TRACE :

- par l'affirmation d'un « droit » à l'accompagnement ;
- par la désignation de référents pour accompagner les jeunes les moins qualifiés ;
- par son ancrage territorial et la volonté de tenir compte des réalités locales de l'emploi. L'Etat pourra donc conclure des contrats d'objectifs et de moyens avec les régions, les autres collectivités territoriales et, le cas échéant, les partenaires sociaux, sur la base d'un diagnostic territorial.

Le financement de cette mesure sera assuré en 2005 :

- 66 millions d'euros sont prévus pour financer 2 500 postes de référents et de coordonnateurs du dispositif ;

– un fonds d'insertion professionnelle sera créé, doté de 75 millions d'euros, pour financer des actions particulières pour les jeunes les plus en difficulté ;

– l'ANPE sera dotée de 32 millions d'euros pour créer des plateformes des vocations dans les bassins d'emploi, afin d'orienter les jeunes vers les métiers qui recrutent effectivement localement. Dans ce cadre pourront notamment leur être proposés des tests de « mise en situation » permettant de détecter les aptitudes professionnelles.

Par ailleurs, le projet de loi propose un aménagement du CIVIS :

– le Sénat a modifié le texte de sorte que le CIVIS soit pris en charge par l'Etat (ce qui devra se traduire par un ajustement des crédits budgétaires) ;

– le plafonnement à deux ans de la durée du CIVIS sera supprimé. Un texte réglementaire ajustera les conditions de durée et de renouvellement du contrat afin de permettre un suivi plus durable des jeunes les plus en difficulté ;

– le volet « emplois d'utilité sociale » (dans des associations) du dispositif, créé par un décret du 11 juillet 2003, sera supprimé, eu égard à son faible succès (seulement 405 contrats signés depuis janvier 2004). Les jeunes pourront bénéficier du nouveau contrat d'accompagnement dans l'emploi qui sera ouvert aux associations.

Parallèlement, le projet de loi de finances prévoit une mesure nouvelle de 52 millions d'euros pour financer les allocations intermédiaires versées aux bénéficiaires du CIVIS.

2. La réforme de l'apprentissage

L'objectif poursuivi est de faire passer en cinq ans le nombre moyen d'apprentis de 360 000 à 500 000. L'apprentissage apporte en effet une réponse très adaptée aux besoins de qualification puis d'insertion professionnelle des jeunes : 55,6 % des jeunes après un CAP ou un BEP et 77,6 % après un BTS ont un emploi non aidé sept mois après la fin de leur contrat d'apprentissage.

On rappellera simplement les principaux axes de la réforme (qui sera partiellement mise en œuvre par voie réglementaire) :

- la revalorisation du statut de l'apprenti et l'atténuation de la limite d'âge ;
- l'amélioration des conditions de formation durant les contrats ;
- la réforme du système du financement, afin de le rendre plus transparent et plus incitatif.

Le coût pour l'Etat de la réforme de l'apprentissage est évalué à 0,6 milliard d'euros à l'horizon 2009.

3. La réforme du contrat jeunes

Le projet de loi de cohésion sociale comporte une réforme du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprises (SEJE) institué par la loi n° 2002-1095 du 29 août 2002 : afin d'augmenter la proportion de bénéficiaires sans aucune qualification, aujourd'hui d'environ 20 %, le montant du soutien de l'Etat aux employeurs sera désormais modulé en fonction du niveau de formation du jeune recruté, dans une fourchette fixée entre 100 et 300 euros par mois (au lieu du montant fixe de 225 euros actuel). Par ailleurs, la limite d'âge sera repoussée pour les jeunes les plus en difficulté.

4. La sortie des emplois jeunes

Les emplois jeunes institués en 1997 arrivent graduellement à échéance, ce qui entraîne spontanément une moindre dépense budgétaire chiffrée en 2005 à 509 millions d'euros par rapport à 2004. Le projet de loi y ajoute une mesure qui apportera une économie supplémentaire de 69 millions d'euros en accélérant l'extinction du dispositif : jusqu'à présent, en cas de rupture avant terme du contrat d'emploi jeune, conclu pour soixante mois, un autre jeune pouvait être recruté pour la durée résiduelle, l'Etat continuant à verser son aide : il est proposé de mettre fin à cette possibilité.

D. LA MOBILISATION DES ENTREPRISES

Parallèlement à l'action des pouvoirs publics, les entreprises ont pris conscience des enjeux de l'égalité des chances. D'un point de vue économique, la discrimination sans fondement, comme tout comportement qui n'est pas fondé sur la rationalité économique, entraîne une perte d'efficacité : on se prive, pour de mauvaises raisons, de valoriser les compétences et le travail de jeunes qui peuvent trouver leur place dans l'entreprise.

L'introduction depuis 2001 dans notre droit du travail, sous la pression des directives européennes, de mécanismes de sanctions efficaces de la discrimination (la charge de la preuve étant aménagée au bénéfice du plaignant et la discrimination indirecte, même involontaire, réprimée) constitue également un puissant mobile d'évolution, car les risques contentieux – et donc financiers – grandissent.

Divers rapports¹, souvent rédigés dans des cercles de réflexion liés au monde de l'entreprise, ont abordé la question des discriminations en essayant de tracer une voie, entre l'indifférence au problème posé et la « discrimination positive » sur fond de quotas, pour conduire une « action positive », mettre en œuvre concrètement l'égalité des chances.

¹ Voir par exemple la note précitée de Laurent Blivet pour l'institut Montaigne, « Les oubliés de l'égalité des chances », par Y. Sabeg et L. Méhaignerie, publié par le même organisme.

Trente-cinq grandes entreprises ont signé le 22 octobre dernier une « charte de la diversité » dans laquelle elles s'engagent à refléter la diversité de la société française dans leur effectif, à promouvoir la non-discrimination, à sensibiliser et former à cette fin leurs cadres impliqués dans la gestion des ressources humaines, et plus généralement leurs personnels, à faire de cette question un sujet du dialogue social et à en rendre compte dans un rapport annuel. Certaines de ces entreprises ont déjà pris des dispositions, signé des accords en interne, sur ce thème.

La mobilisation d'universités et de grandes écoles (l'IEP de Paris avec sa filière de recrutements dans les zones d'éducation prioritaire, mais aussi, par exemple, l'ESSEC) doit également être saluée.

*

L'amélioration de l'accès des « jeunes des cités » à l'emploi passe à la fois par une mobilisation générale pour l'emploi et par la suppression des discriminations de fait qu'ils subissent.

Sur ce dernier point, le déploiement des politiques « territorialisées » de la ville, l'effort exceptionnel de construction, de rénovation et de redynamisation économique permis par la loi de rénovation urbaine du 1^{er} août 2003, enfin la mise en place prochaine de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité constituent des éléments forts, d'autant qu'ils rencontrent la mobilisation récente des entreprises.

Par ailleurs, le plan de cohésion sociale propose une réforme profonde et mobilisatrice des politiques de l'emploi. Plusieurs choix fondamentaux exprimés par ce plan doivent être approuvés : une gestion territoriale et coordonnée avec les maisons de l'emploi, une gestion de terrain avec le rôle accru reconnu aux communes et aux intercommunalités, une meilleure association du tissu économique local, où se trouve effectivement les emplois...

Le rapporteur pour avis, se fondant sur son expérience, sait combien le parrainage des jeunes et le démarchage patient des chefs d'entreprise par les acteurs locaux obtiennent des résultats. Il souligne toutefois une réalité qui ne doit pas être oubliée : les nouvelles politiques, les nouvelles structures, font naître des espoirs, mais il est essentiel qu'elles soient crédibles, qu'elles obtiennent des résultats. D'où l'importance d'une véritable mobilisation de tous les acteurs et la nécessité que la programmation financière inscrite dans le plan de cohésion sociale soit respectée.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné pour avis, sur le rapport de M. Maurice Giro, les crédits du travail et de l'emploi pour 2005 au cours de sa séance du mercredi 3 novembre 2004.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

Le président Jean-Michel Dubernard a remercié le rapporteur pour avis d'avoir centré son propos sur le thème particulier de l'emploi des jeunes issus des quartiers sensibles, sujet particulièrement d'actualité.

Après avoir salué le travail du rapporteur pour avis, **M. Jean-Paul Anciaux** a indiqué que la création des maisons de l'emploi devait être encouragée. Cette mesure permettra de partir du terrain et de réunir les acteurs locaux de l'emploi tels que les entreprises, les membres des chambres consulaires, les partenaires sociaux. L'insertion professionnelle est en effet facilitée si la politique de l'emploi part des bassins d'emploi et est fondée sur des mesures pragmatiques. Une telle politique a été menée avec succès en Bourgogne.

Il paraît cependant indispensable d'évaluer l'efficacité des dispositifs d'insertion, ce travail devant être effectué par une structure extérieure garante d'une démarche totalement objective. Les missions locales seront-elles intégrées au service public de l'emploi (SPE) ? Il convient en tout cas de reconnaître le rôle essentiel de ces structures de proximité dans l'accueil des jeunes en difficulté. Concernant l'apprentissage, s'il faut saluer la réforme annoncée, il n'en demeure pas moins que le problème de l'orientation en amont n'est pas résolu. L'apprentissage est encore trop souvent perçu comme une filière d'échec et beaucoup reste à faire pour valoriser cette orientation qui offre pourtant de réelles possibilités d'accès à l'emploi durable. Il conviendrait d'améliorer la coordination entre les centres de formation d'apprentis et l'éducation nationale, qui ont trop tendance à se jalouser, ce qui contribue à la mauvaise image de l'enseignement professionnel. Quant au contrat emploi jeune en entreprise, il va être conforté, ce qui est une mesure positive, mais la réforme proposée est discutable. Moduler l'aide accordée à l'employeur selon le niveau de formation du jeune rendrait le système encore plus complexe sans inciter réellement à embaucher les moins qualifiés.

Mme Cécile Gallez s'est félicitée de ce budget dont le taux de progression de 1,8 % démontre l'importance aux yeux du gouvernement. La réforme de l'apprentissage est très positive, de même que la création des maisons de l'emploi, qui permettront de mieux accueillir les demandeurs d'emploi. L'essentiel set d'avoir une politique de proximité afin d'accueillir les personnes en difficulté de manière conviviale. La question de l'emploi des salariés âgés est également importante. Il faut promouvoir le cumul emploi-retraite car la présence de seniors dans l'entreprise permet d'avoir une continuité d'expérience et d'assurer la mémoire des entreprises. Le travail des personnes handicapées doit également être

encouragé et il faudrait augmenter le nombre de places de en centres d'aide par le travail (CAT) même si des problèmes budgétaires limitent cette possibilité. Ce budget va dans le bon sens et doit donc être voté.

M. Gaëtan Gorce a également salué la qualité du travail du rapporteur pour avis, mais a indiqué qu'il serait beaucoup moins enthousiaste que les orateurs précédents qui semblent méconnaître la dégradation des budgets de l'emploi depuis deux ans. Ce budget ne traduit en effet aucune rupture par rapport à la politique antérieure de la majorité actuelle.

Les effets d'annonce du plan de cohésion sociale ne donnent pas lieu a des mesures concrètes et traduisent mal la supposée prise de conscience de la dégradation de la situation de l'emploi. On parle de mesures financières importantes mais en réalité il ne s'agit que de redéploiements de crédits. Les seules mesures nouvelles s'élèvent à 128 millions d'euros ou à 264 millions si on prend en compte les subventions d'investissement. On est loin du compte par rapport au milliard d'euros annoncé !

Il faut déplorer la baisse des crédits pour les chômeurs de longue durée et pour les publics particulièrement en difficulté. Comment ne pas s'insurger contre la baisse des crédits d'insertion par les contrats aidés et contre le transfert des crédits du CIVIS ?

Le « plan Borloo » a suscité de grandes attentes, mais l'absence de mesures concrètes risque de générer une grande insatisfaction. Il faut en finir avec cet empilage de mesures sans cohérence pour élaborer une véritable politique de l'emploi territorialisée avec une véritable coopération des acteurs locaux. L'ANPE et l'UNEDIC doivent se mobiliser pour mettre en œuvre une politique d'accueil adaptée des chômeurs. Cette politique de l'emploi devrait être coordonnée avec une politique économique plus globale qui permettrait de relancer l'emploi grâce à une politique favorable à la croissance. Le groupe socialiste émet donc un avis extrêmement négatif sur ce projet de budget.

M. Bernard Depierre s'est étonné de la confusion entre le traitement social du chômage et le traitement actif de l'emploi. La France compte 26 % de jeunes de 18 à 26 ans sans emploi alors même qu'ont été mis en œuvre des programmes comme TRACE (trajet d'accès à l'emploi). Le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) et le revenu minimum d'activité (RMA) ne marchent pas. Ce n'est pas la création de 300 maisons de l'emploi avec une dotation de 120 millions d'euros qui résoudra le problème, car il s'agit d'une technocratie supplémentaire. Il aurait fallu réunir en un site unique tous les efforts mis en œuvre en faveur de l'emploi des jeunes.

Il faut trouver des solutions pour l'emploi durable par un accompagnement fort de l'apprentissage, par le parrainage et par la formation des tuteurs. Le projet de loi de finances ne contient aucune mesure en faveur de l'emploi des seniors qui pourraient être ces tuteurs. Pour avoir 500 000 jeunes en apprentissage, il faudrait

aussi réformer l'école. Des centaines de milliers d'emplois ne trouvent pas preneurs dans le bâtiment, l'hôtellerie, la restauration, l'aide à la personne, *etc.* Pour renverser cette situation il faudrait supprimer la limite d'âge pour l'apprentissage.

En outre, les décrets d'application de la loi pour l'initiative économique, dite loi Dutreil, ne sont toujours pas publiés un an après sa promulgation.

La politique en faveur de l'emploi des jeunes ne devrait pas diviser les hommes politiques, mais le fait est que l'on empile encore une fois des mesures dans lesquelles personne ne peut se retrouver, y compris les fonctionnaires en charge de l'emploi.

M. Bernard Perrut a estimé que le budget de l'emploi traduit la démarche volontariste du gouvernement en faveur de l'emploi ; il est indissociable de l'action menée depuis deux ans, qui a permis de créer des entreprises, de valoriser le travail en augmentant le SMIC horaire et d'offrir aux jeunes des contrats dans les entreprises. Le point fort de ce budget est l'accompagnement de 800 000 jeunes vers l'emploi. La situation de l'emploi des jeunes de 15 à 24 ans est en effet préoccupante en France : leur taux d'emploi est de 30 % alors qu'il est de 39 % en Europe ; 230 000 jeunes sont au chômage ; 500 000 sortent sans diplôme des écoles.

Les missions locales ne semblent pas constituer la structure la mieux adaptée pour soutenir la formation. Les maisons de l'emploi rendent compte en revanche d'un nouvel état d'esprit et d'une nouvelle méthode de travail visant à rassembler tous les acteurs en faveur de l'emploi et à associer les élus locaux sur une plate-forme de travail commune.

Enfin, le projet de loi de cohésion sociale doit se traduire par la mise en place d'une assise territoriale pour l'emploi. A cette fin, il est nécessaire qu'il reconnaisse et conforte ce qui est déjà en place : les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et la centaine de comités de bassin d'emploi constituent de bons outils.

L'objectif est que le maximum de jeunes accèdent à l'emploi. En ce sens, l'accompagnement des jeunes par les contrats aidés est utile, mais il doit déboucher sur leur insertion dans le monde des entreprises et la société.

M. Michel Liebgott a tout d'abord souligné que si le plan de cohésion sociale soulève à l'évidence de nombreux espoirs, il n'est pas exempt du risque de redite par rapport à d'autres plans mis en œuvre pour relancer l'emploi. Or quel est le constat ? Depuis plus de deux ans, le chômage connaît une augmentation croissante et la politique de l'offre engagée prioritairement par le gouvernement se traduit par la diminution du pouvoir d'achat de nos concitoyens, entraînant du même coup la baisse de la production et de l'emploi. De surcroît, le gouvernement a supprimé de nombreux dispositifs d'aide à l'emploi non-marchand destinés aux jeunes. Ceux-ci présentent pourtant de nombreux avantages, en particulier dans les

zones urbaines sensibles, car certains jeunes y rencontrent des difficultés majeures d'insertion dans la vie active, en raison notamment de la discrimination et du fait que les entreprises ne souhaitent pas les recruter. C'est précisément pourquoi des contrats aidés ont été mis en place afin d'offrir une transition vers l'emploi en entreprise.

S'il demeure encore virtuel, dans la mesure où il n'a pas encore été discuté et adopté par le Parlement, le plan de cohésion sociale pourrait cependant être une session de rattrapage pour l'emploi, dès lors que les crédits nécessaires à sa mise en œuvre seront effectivement prévus. Mais l'expérience du passé ne plaide pas en faveur du gouvernement. Par exemple, dans les zones urbaines sensibles, les collectivités locales n'ayant pas toujours les moyens de prendre le relais de l'Etat, des emplois aidés, notamment d'adultes-relais, ont ainsi été supprimés alors même qu'ils avaient suscité de grands espoirs pour des populations fragilisées. De même, s'agissant de même des maisons de l'emploi, il faut rappeler que des ateliers de recherche de l'emploi existaient d'ores et déjà et qu'il aurait été davantage pertinent de les renforcer. Pour ce qui est des jeunes, le développement de l'apprentissage ne constitue pas la solution miracle qui permettra de remédier à toutes les difficultés. Les emplois jeunes sont souvent critiqués ; il faut pourtant souligner qu'il s'agit avant tout d'une voie de passage vers l'emploi qui permet aux jeunes de s'insérer dans la vie professionnelle.

En conclusion, le gouvernement ne peut pas espérer édifier une nouvelle politique efficace alors qu'il a déconstruit pendant plus de deux ans ce qui existait pour promouvoir l'emploi : l'essentiel est aujourd'hui de voter des crédits à la hauteur des besoins avant de dresser un bilan d'ici quelques années.

Le président Jean-Michel Dubernard a précisé que ce débat pourrait avoir lieu dès la semaine prochaine, dans le cadre de l'audition de M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale.

Après avoir félicité le rapporteur pour la qualité de son rapport, **M. Francis Vercamer** a déclaré reconnaître dans ce projet de loi le pragmatisme qui caractérise M. Jean-Louis Borloo, par opposition au dogmatisme qui a parfois présidé à la mise en œuvre des dispositifs antérieurs.

Trois points positifs méritent en particulier d'être soulignés : la relance des emplois aidés dans le secteur non-marchand, qui présentent un caractère essentiel dans certaines zones géographiques, telles que celles sinistrées par la crise de l'industrie textile, même s'il faut garder à l'esprit qu'il s'agit là d'une passerelle vers un emploi durable ; la poursuite de l'allègement des charges sociales, que le groupe UDF propose de transférer intégralement vers une « TVA sociale » afin de mettre à contribution les importations ; la simplification du dispositif d'insertion professionnelle, qui constitue une première étape intéressante.

En revanche, ce projet de loi de finances soulève plusieurs réserves, liées tout d'abord au fait qu'il s'agit davantage d'un budget de solidarité que d'une mobilisation forte pour l'emploi, qui s'appuierait sur une politique ambitieuse d'incitation à l'emploi durable. Concernant l'apprentissage, il est par ailleurs étonnant que les entreprises soient pleinement taxées à ce titre dès la première année, alors que la montée en puissance, de 370 000 à 500 000, du nombre de bénéficiaires sera échelonnée sur plusieurs années. Les maisons de l'emploi bénéficient de crédits importants mais, comme il s'agit réellement d'un dispositif pivot dans la mise en œuvre de cette réforme, il apparaît nécessaire d'accroître davantage leur nombre ainsi que leurs moyens de financement. Enfin, le fonds de l'insertion professionnelle des jeunes bénéficie de crédits d'un montant de 75 millions d'euros en 2005, alors que le plan de cohésion sociale prévoit dans le même temps des crédits à hauteur de 100 millions d'euros pour cinq ans.

S'agissant de la réforme de l'allocation de solidarité spécifique, il apparaît contestable d'affirmer, comme le fait le rapporteur pour avis, que la réforme est suspendue, car la majoration qui existait est bel et bien supprimée pour les nouveaux entrants de plus de 55 ans. Plus généralement, le projet de loi ne comporte aucune disposition en faveur de l'emploi des seniors. Enfin, la « charte de la diversité » peut également susciter un certain scepticisme.

M. Jean-Marie Geveaux a estimé que les mesures proposées vont dans le bon sens, tout en soulignant le caractère préoccupant de la situation des 30 à 40 % de demandeurs d'emploi qui sont très peu qualifiés.

L'apprentissage et les contrats jeunes fonctionnent en définitive assez bien et il faut être prudent en matière de réformes, notamment sur la modulation de l'aide aux employeurs de contrats jeunes.

Il convient plus généralement de se prémunir contre la tentation, qui se présente à chaque nouveau plan, de faire table rase des dispositifs actuels, ce qui ne contribue pas à la lisibilité du système des aides à l'emploi et présente le risque de supprimer des outils – tels que les contrats d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), les contrats emploi consolidé (CEC) et les contrats emploi solidarité (CES) – sans proposer des alternatives adaptées aux populations concernées par ceux-ci.

M. Alain Néri a posé quatre questions au rapporteur pour avis :

- Par quels instruments seront remplacés les CES et CEC ?
- Combien de CIVIS et de contrats insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) ont été signés à ce jour ?
- La suppression de la possibilité de remplacer un jeune bénéficiant d'un emploi jeunes n'est-elle pas une mesure scandaleuse ?

– Y a-t-il dans le projet de budget un renforcement des moyens de l'inspection du travail comme l'a laissé entendre M. Gérard Larcher, ministre délégué aux relations du travail, mais dont on ne trouve pas trace ?

M. Denis Jacquat s'est félicité du rapport de M. Maurice Giro mais a fait valoir que, prioritairement, il s'agit de mettre en place un accompagnement individuel des jeunes qui – en raison de leur qualification assez basse, de leur recherche à tout prix d'un contrat à durée indéterminée, voire de leur état d'esprit selon lequel tout leur est dû – sont éloignés de l'emploi et ne parviennent pas à trouver des contrats de travail. Les contrats qu'on leur propose doivent être de relativement longue durée, d'une part pour limiter la charge de la gestion des renouvellements par les collectivités locales, d'autre part pour amener plus facilement les jeunes à l'emploi marchand grâce à une période longue d'emploi aidé. Afin de remplacer les CES et les emplois jeunes, il convient de favoriser les nouveaux contrats fondés sur l'activation des minima sociaux.

Il a rappelé que les députés ont été d'accord pour que le dispositif des emplois jeunes soit en vigueur pour une période de cinq ans, les employeurs devant se charger, à l'issue de cette période, de pérenniser ces emplois. On pourrait seulement reprocher aux élus de ne pas avoir reconduit le dispositif pour la génération suivante, en dépit de son coût très élevé.

Mme Henriette Martinez a rappelé que les espaces ruraux emploi formation (EREF), créés en 1995 et transformés en maisons des services publics, accueillent les partenaires sociaux et accompagnent les créations d'emplois depuis plusieurs années ; ils jouent donc le rôle des futures maisons de l'emploi. Le gouvernement et le Parlement seraient donc bien inspirés d'examiner les structures existant en milieu rural, qui de surcroît sont financées par les collectivités territoriales. Que deviendront les maisons des services publics ? Il serait anormal qu'elles ne rentrent pas dans le dispositif proposé par le gouvernement. Il faut les conforter et leur apporter des moyens supplémentaires.

M. Jean-Claude Beauchaud a souligné les problèmes de cohérence que peuvent poser les durées différentes de la formation et du contrat dans certains dispositifs en vigueur. Le dispositif des CES-CEC permet de pérenniser l'emploi ; comment cette articulation sera-t-elle reprise dans les nouveaux contrats mis en place par le plan de cohésion sociale ? Quant aux emplois jeunes, on pourrait utilement étudier la mise en place d'une nouvelle vague.

En réponse aux différents intervenants, **M. Maurice Giro, rapporteur pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

– Les dispositif équivalents aux maisons de l'emploi qui existent d'ores et déjà seront éligibles aux aides prévues. Il n'y a pas de forme préétablie. Une maison de l'emploi, ce n'est pas quatre murs, c'est un rapprochement entre les entreprises, les différentes collectivités locales ainsi que les missions locales.

– Il est nécessaire de disposer d’une orientation en amont, c’est d’ailleurs la raison pour laquelle il était prévu de décentraliser les centres d’information et d’orientation (CIO). C’est en effet au niveau du terrain que doivent être évaluées les capacités des demandeurs d’emploi : il faut redécouvrir les tests simples d’aptitude professionnelle et orienter les jeunes vers les métiers qui embauchent effectivement.

– Les emplois jeunes disparaissent car ils n’ont rempli que très imparfaitement leur rôle. Les collectivités locales ont logiquement choisi les « meilleurs », qui n’avaient pas vraiment besoin d’un emploi subventionné, en laissant de côté les demandeurs d’emplois les moins qualifiés.

– En ce qui concerne les emplois aidés, leur nombre a connu une baisse constante entre 1999 et 2004, cette baisse est donc imputable aussi à l’ancienne majorité, mais ils vont être relancés avec le plan de cohésion sociale.

M. Gaëtan Gorce a rétorqué que la situation de l’emploi entre 1999 et 2002 n’était pas comparable à la situation actuelle qui se caractérise par une nette augmentation du chômage.

M. Maurice Giro, rapporteur pour avis, a ensuite abordé la question de l’accompagnement des jeunes. Les missions locales peuvent se flatter d’avoir accueilli beaucoup de jeunes mais elles ne les ont pas assez suivis après. Les nouvelles mesures visent à créer une véritable dynamique en développant le parrainage et en effectuant un travail de recensement des emplois disponibles et des qualifications émergentes.

M. Alain Néri a rappelé son interrogation sur les dispositifs CIVIS et CI-RMA, précisant que seuls 200 CI-RMA ont été signés.

M. Maurice Giro, rapporteur pour avis, a souligné la difficulté à faire fonctionner des dispositifs d’insertion, citant le volet insertion du RMI. Les problèmes rencontrés sont dus notamment à une insuffisance de travail en amont sur les besoins du marché du travail. La mise en place du CIVIS et du CI-RMA dépend aussi des choix des régions et des départements. Il est vrai que le CIVIS n’est pas opérationnel, mais on est en droit d’attendre des résultats positifs avec le CI-RMA qui est assorti d’une activité professionnelle.

Se félicitant du débat nourri suscité par l’examen pour avis des crédits du travail et de l’emploi, **le président Jean-Michel Dubernard** a souhaité que ces débats se poursuivent lors de l’audition, la semaine prochaine, du ministre de l’emploi, du travail et de la cohésion sociale sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale.

Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la commission a émis un *avis favorable* à l’adoption des **crédits du travail et de l’emploi pour 2005**.

N° 18641 – Tome IV – Avis au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi de finances pour 2005 : Travail et emploi (M. Maurice Giro)