

N° 257

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET  
DE **loi de finances pour 2003** (n° 230)

TOME IV

**AFFAIRES SOCIALES, TRAVAIL ET SOLIDARITÉ**

**TRAVAIL**

PAR Mme IRENE THARIN,

députée.

---

---

Voir le numéro : 256 (annexe n° 6).

Lois de finances



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.- UNE RÉORIENTATION COURAGEUSE DU BUDGET QUI VISE PRINCIPALEMENT A CREER LES CONDITIONS PROPICES AU DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOI</b> .....	7
A. CONFORTER ET MODERNISER LA GESTION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI .....	8
1. La poursuite de la modernisation de l'administration générale .....	8
2. Des moyens augmentés pour l'Agence nationale pour l'emploi à la mesure des nouvelles tâches lui incombant .....	9
B. DES EFFORTS ALLANT DANS LE SENS DE LA BAISSSE DES CHARGES PESANT SUR LES ENTREPRISES ET DE LA RESPONSABILISATION DE CES DERNIÈRES EN MATIERE DE CESSATION D'ACTIVITE.....	14
1. Les mesures ciblées d'allègements du coût du travail .....	14
2. La baisse de la participation de l'Etat au financement des retraits d'activités anticipés .....	15
<b>II.- UNE POLITIQUE RENOVEE QUI FAIT DE L'EMPLOI DES JEUNES ET DE LA REINSERTION DES PUBLICS LES PLUS EN DIFFICULTE SES GRANDES PRIORITES</b> .....	17
A. LUTTER CONTRE LE CHOMAGE DES JEUNES LES MOINS QUALIFIES ET REORIENTER VERS LE SECTEUR MARCHAND .....	17
1. Une action volontariste menée en faveur de l'emploi des jeunes dans le secteur marchand.....	17
2. Des orientations raisonnables s'agissant du programme des emplois jeunes .....	19
B. CIBLER EFFICACEMENT LES PUBLICS DESTINATAIRES DES CONTRATS AIDES ET SOUTENIR LES ACTIVITES D'INSERTION PAR L'ECONOMIQUE .	20
1. Un recentrage plus fin des dispositifs d'insertion vers les publics les plus éloignés de l'emploi.....	20
2. Développer les activités d'insertion par l'économique.....	24
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	29



## INTRODUCTION

Le projet de budget de l'emploi pour 2003 est incontestablement un budget novateur par rapport aux exercices précédents. Il reflète les nouvelles orientations, ambitieuses et multiformes, de la politique de l'emploi du gouvernement.

Les grands axes de l'action du gouvernement s'articulent autour de quatre grands objectifs. Premièrement, le gouvernement s'est engagé à ce qu'un maximum d'efforts soit accompli afin de réorienter toutes les personnes qui le peuvent vers le secteur marchand. Cette démarche diffère de celle que le précédent gouvernement a développée au cours des dernières années avec des résultats très mitigés. Il faut rappeler une évidence : c'est l'entreprise qui crée les emplois ; les efforts doivent donc porter prioritairement vers le secteur concurrentiel plutôt que vers le secteur non marchand. La deuxième grande priorité du gouvernement est de tout faire pour améliorer les taux d'emploi des jeunes et notamment des jeunes les moins qualifiés qui souffrent le plus du chômage. Il faut saluer à cet égard la mise en place du nouveau dispositif d'accueil des jeunes en entreprise. Le troisième objectif est de prolonger la logique de baisse des charges sociales pour les entreprises. Cette politique, qui trouve sa traduction dans les lois de financement de la sécurité sociale, est confortée dans le budget de l'emploi par des mesures ciblées d'exonérations de charges sociales. Un quatrième grand objectif est de resserrer les dispositifs de préretraites progressives en responsabilisant davantage les entreprises concernées.

On doit préciser qu'un certain nombre d'outils dont le gouvernement entend se doter rapidement – courant 2003 – n'ont pas pu matériellement être intégrés dans le budget, tel le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) qui doit être mis en place prochainement. Par définition et étant donné le calendrier parlementaire, le projet de loi en préparation sur ce sujet n'a pas pu être examiné avant l'élaboration du budget. Il n'apparaît donc pas pour l'instant dans les lignes budgétaires. Cela explique en partie le fait que, visuellement, le projet de budget soit en diminution pour 2003. A structure constante, le projet de budget de l'emploi pour 2003 baisse en effet de 6,4 % par rapport à celui de l'année précédente et se monte à près de 15,7 milliards d'euros. Mais ce budget permet de financer des mesures importantes et utiles et opère un changement de cap appréciable par rapport à la logique peu efficace sur un certain nombre de points qui a prévalu au cours des dernières années.



## I.- UNE RÉORIENTATION COURAGEUSE DU BUDGET QUI VISE PRINCIPALEMENT A CREER LES CONDITIONS PROPICES AU DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOI

La répartition des crédits pour 2003 s'opère, comme au cours des exercices précédents, entre cinq grandes actions (ou agrégats) :

- les actions destinées à insérer dans le monde du travail les publics dits prioritaires représentent 40 % du total ;

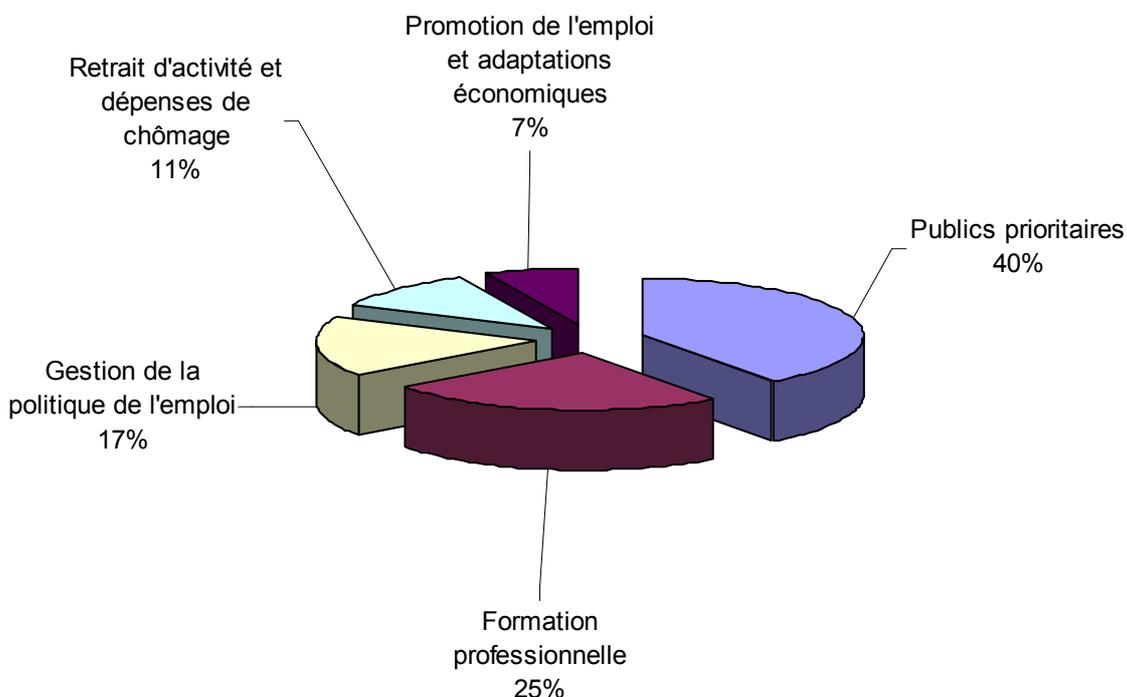
- les crédits consacrés à la formation professionnelle – crédits qui ne sont pas commentés dans le présent rapport pour avis – à hauteur de 25 % ;

- les dépenses relatives à la gestion de la politique de l'emploi à hauteur de 17 % ;

- celles relatives aux retraits d'activité et les dépenses de chômage (11 %) ;

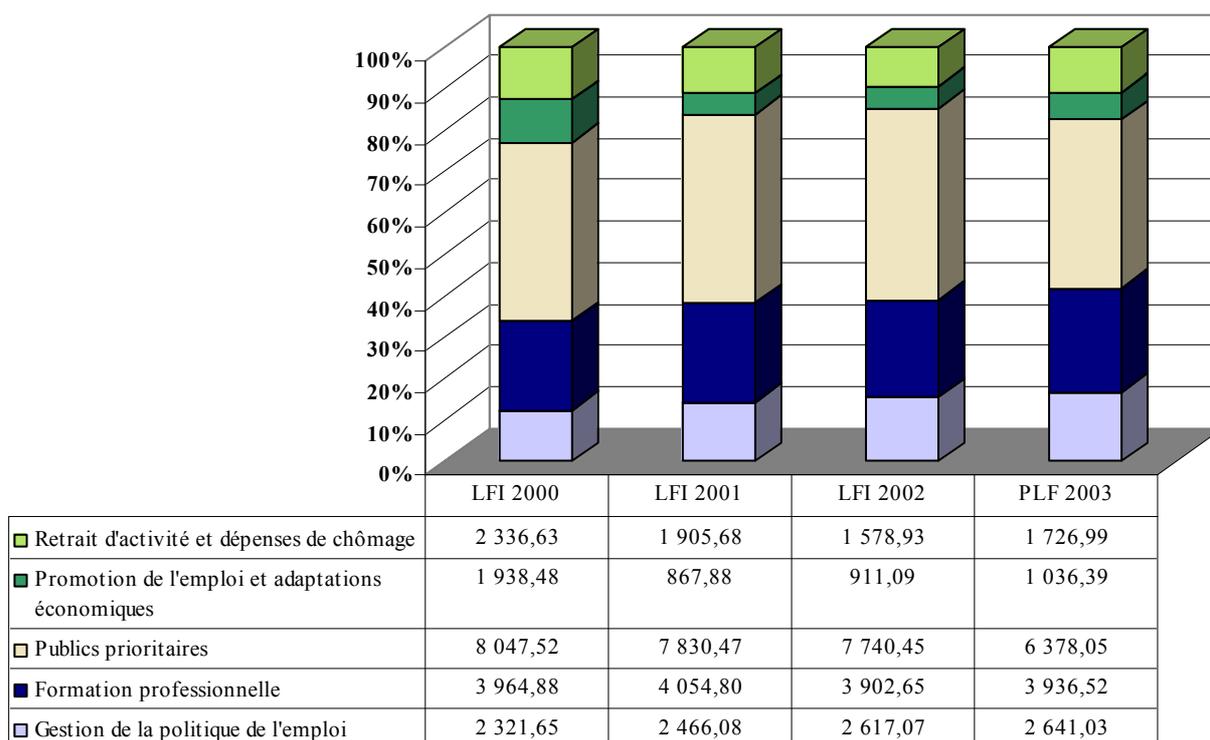
- celles permettant de favoriser la promotion de l'emploi et les adaptations économique (7 %).

### Structure par agrégats du PLF 2003



Le graphique qui figure ci-après montre que la proportion des agrégats entre eux est restée à peu près stable depuis 1999. Cependant, la nouveauté du projet de budget pour 2003 est que l'agrégat relatif aux actions destinées aux publics prioritaires est relativement moins important qu'au cours des dernières années, tandis que l'agrégat relatif à la promotion de l'emploi et aux adaptations économiques prend au contraire une place proportionnellement plus grande dans l'ensemble des crédits inscrits.

**Évolution des agrégats budgétaires depuis 1999**



(en millions d'euros)

## **A. CONFORTER ET MODERNISER LA GESTION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI**

Les crédits inscrits pour 2003 permettent la poursuite de la modernisation de l'administration générale (1) et le renforcement des moyens mis à la disposition du service public de l'emploi (2).

### **1. La poursuite de la modernisation de l'administration générale**

Les dépenses d'administration générale progresseront en 2003 de 1,1 %. Cette hausse modérée des moyens permettra notamment de mener à bien trois grandes actions.

En premier lieu, le plan de régularisation des emplois précaires sera poursuivi au sein du ministère.

En deuxième lieu, les efforts en matière de dynamisation des carrières seront accentués. Une réforme du corps des contrôleurs du travail est en cours. Elle vise à mettre le statut de ces derniers en adéquation avec leurs responsabilités accrues au cours des dernières années par l'accroissement et la diversification de leurs missions. Il est vrai que leurs fonctions de contrôle dans les petites et moyennes entreprises se sont accentuées dans le cadre du passage aux trente-cinq heures. En outre, les interventions des contrôleurs du travail se sont notoirement accrues en matière d'hygiène et de sécurité dans la période récente. Une provision de 1,21 million d'euros était inscrite en loi de finances pour 2002 pour entreprendre cette réforme. Dans le projet de loi de finances pour 2003, un complément à cette provision (1,126 million d'euros) permettra de financer la réforme en année pleine.

En troisième lieu enfin, les modalités de fonctionnement du ministère seront améliorées. Il faut rappeler que les moyens de fonctionnement des services déconcentrés font l'objet depuis 2002 d'une expérimentation de nouveaux modes de gestion des crédits. La dotation globale de fonctionnement des services déconcentrés a été élargie aux crédits de communication, de formation et d'informatique.

## **2. Des moyens augmentés pour l'Agence nationale pour l'emploi à la mesure des nouvelles tâches lui incombant**

### ***a) Des moyens renforcés pour favoriser le retour à l'emploi***

Le projet de budget pour 2003 permet d'apporter les dotations budgétaires nécessaires à la modernisation des différents acteurs du service public de l'emploi

Les subventions versées à l'ANPE, comme d'ailleurs à l'AFPA<sup>1</sup>, progressent respectivement de 1,7 % et de 1,8 % en 2003. Les établissements concourant au service public de l'emploi voient donc leurs capacités d'action préservées. Le budget de l'ANPE pour 2003 – constitué à hauteur de 1 191 millions d'euros issus du budget du ministère du travail et d'environ 500 millions d'euros en provenance de l'UNEDIC – constitue un budget de consolidation.

Les 6,5 millions d'euros de mesures nouvelles vont permettre à l'ANPE de :

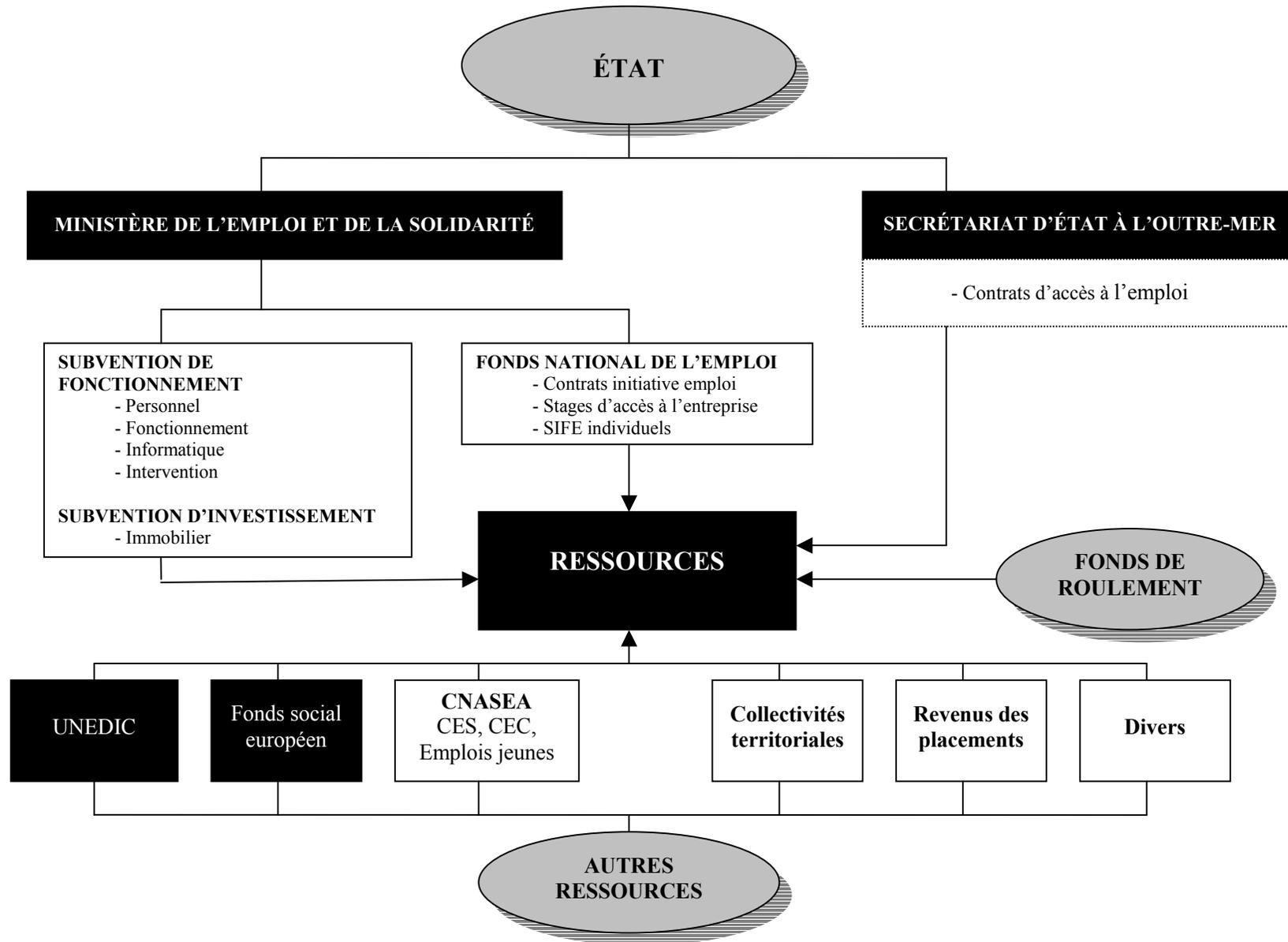
- Poursuivre la mise en œuvre du programme d'action personnalisée pour un nouveau départ (PAP-ND). Il est prévu de renforcer les prestations de l'ANPE destinées à mettre en œuvre le suivi individualisé de tous les demandeurs d'emploi jusqu'à leur retour à l'emploi.

- Mettre à niveau l'organisation et l'espace des agences locales et de développer de nouveaux projets informatiques tout en procédant à l'extension d'applications existantes. Seront poursuivies la réalisation du système d'informations (intitulé « GEODE ») ainsi que le projet de modernisation de l'organisation des agences locales (« ALE 2000 »).

---

<sup>1</sup> S'agissant de l'AFPA, la subvention de fonctionnement progresse de 702 millions d'euros en 2002 à 714 millions d'euros prévus en 2003. Cette évolution est liée aux orientations du contrat de progrès 1999-2003. Elle permet notamment la mise en place du dispositif de « validation des acquis de l'expérience » prévu par la loi de modernisation sociale.

LE BUDGET DE L'ANPE POUR 2003 : ORIGINE DES RESSOURCES



Comme M. Michel Bernard, directeur général de l'ANPE l'a indiqué lors d'une audition organisée par la rapporteure pour avis, l'ANPE a dû au cours des quatre dernières années accomplir de nombreuses tâches nouvelles et plus complexes du fait :

- d'une part, de la mise en œuvre du programme intitulé « nouveau départ » et destiné à réinsérer dans le monde du travail des chômeurs de longue voire de très longue durée (2500 agents ont dû être recrutés sur la période 1998-2002 pour faire face à l'augmentation du travail ainsi créé dans les agences locales) ;

- d'autre part, de la mise en place du programme d'action personnalisée pour un nouveau départ (PAP-ND) à la suite de la nouvelle convention assurance-chômage de juillet 2001 ; 3650 agents ont dû être recrutés – et formés – afin de pouvoir étendre le bénéfice concret de ce nouveau programme à l'ensemble des demandeurs d'emploi. En quatre années, les effectifs de l'ANPE ont ainsi été augmentés de près de 6000, passant d'environ 16 000 à 23 000.

Dans le même temps, les sommes mobilisées par l'ANPE pour pouvoir faire appel à des structures prestataires de services – notamment pour effectuer des bilans d'évaluation des compétences ou des actions d'accompagnement au profit des demandeurs d'emplois – qui représentaient environ 60 millions d'euros il y a quatre ans, se montent aujourd'hui à environ 220 millions d'euros.

(en millions d'euros)

	<b>Loi de finances pour 2002</b>	<b>Loi de finances pour 2003</b>	<b>Évolution en %</b>
<b>Total gestion de la politique de l'emploi</b>	2 617,06	2 641,02	0,9
<i>- dont : administration générale</i>	588,61	595,04	1,1
<i>- dont ANPE</i>	1 171,96	1 191,77	1,7
<i>- dont AFPA et autres organismes de formation</i>	763,21	765,01	0,2

Source : ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, octobre 2002

***b) Un premier bilan positif de l'application du programme d'action personnalisée pour un nouveau départ***

Le programme d'action personnalisé pour un nouveau départ mis en place depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2001 mobilise activement tous les membres du service public de l'emploi : les services déconcentrés du ministère qui animent la politique de territorialisation et coordonnent le contrôle de la recherche d'emploi, l'AFPA pour la construction et la réalisation des projets de formation et enfin l'ANPE comme pivot de sa mise en œuvre.

Des efforts particuliers sont accomplis depuis plusieurs mois par l'agence pour améliorer les dispositifs d'évaluation, de formation, d'accompagnement et d'appui social ainsi que les aides à l'emploi du secteur marchand ou non marchand proposés aux demandeurs d'emploi. Les agences sont de plus en plus fréquemment amenées à établir des diagnostics approfondis permettant de déterminer des axes d'action prioritaire du PAP lors des entretiens initiaux et à recourir de manière intensive aux prestations d'accompagnement. L'objectif est d'accentuer l'action de prévention du chômage de longue durée, en facilitant un retour rapide à l'emploi pour l'ensemble des demandeurs et en maintenant une attention particulière aux publics qui en sont le plus éloignés.

**• La montée en charge au cours de l'année 2002**

Le bilan provisoire est conforme aux objectifs initiaux du programme PAP. L'année 2002 a été une année de montée en charge pour le recrutement et la formation de personnels, la réception des demandeurs d'emploi ainsi que l'amélioration de la qualité du service rendu.

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2001, tous les nouveaux inscrits ont bénéficié d'un PAP. Par ailleurs, d'ici septembre 2002, le PAP sera proposé à la totalité des demandeurs d'emploi inscrits avant cette date. D'après les informations fournies par le ministère, au cours des six premiers mois de mise en place du programme, 2 300 600 projets d'action personnalisés ont été élaborés, dont 1 124 470 au bénéfice de demandeurs d'emploi nouvellement inscrits. Les premières actualisations des PAP (intitulés PAP 02), ont été réalisées dès janvier 2002, dans le cadre du suivi effectué au plus tard à six mois, conformément aux modalités de mise en œuvre du programme.

***Évolution au cours du premier semestre 2002***

<b>2002</b>	<b>Entrées en PAP</b>	<b>Dont nouveaux inscrits</b>	<b>Actualisations du PAP (02)</b>
Janvier	366 197	200 843	84 582
Février	314 312	158 902	56 186
Mars	314 972	158 123	59 471
Avril	284 195	150 329	110 320
Mai	254 808	127 783	147 586
Juin	287 821	141 641	182 016
<b>Total</b>	<b>1 822 305</b>	<b>937 621</b>	<b>640 161</b>

De janvier à juin 2002, 820 000 personnes ont bénéficié dès l'élaboration du PAP d'un appui individualisé, sous forme d'ateliers ou de prestations d'évaluation et 260 000 ont bénéficié de prestations plus longues, sous forme d'accompagnement à l'emploi ou d'accompagnement social. Par ailleurs, une formation a été proposée dans le cadre d'un PAP à près de 500 000 personnes, marquant une augmentation de 50 % par rapport à la même période de 2001.

La structure par type de propositions est différente selon les situations des demandeurs d'emploi : les propositions d'accompagnement sont plus importantes pour les demandeurs d'emploi de longue durée et les bénéficiaires du RMI, et s'intensifient au fur et à mesure des actualisations du PAP. L'accompagnement est alors utilisé dans 20 % des cas au lieu de 13 % lors de la première phase.

**• La mobilisation croissante de l'agence pour offrir des prestations de qualité aux demandeurs d'emploi**

Depuis plusieurs années, l'ANPE a réalisé de forts gains de productivité : les services rendus par les agences locales se veulent en effet des services de qualité. Il est demandé aux agents non seulement de faire preuve de déontologie et de sens du contact humain mais également d'une efficacité professionnelle toujours plus grande pour accompagner au mieux chaque cas individuel.

L'enjeu pour l'ANPE est donc autant quantitatif que qualitatif. L'agence peut s'honorer d'être parvenue à atteindre l'objectif de collecter plus de 3 millions d'offres de travail de la part des entreprises, alors que le nombre d'offres collectées n'était que de 1,2 million au début des années 90. Les engagements figurant dans le troisième contrat de progrès signé entre l'agence et les deux ministères de tutelle, le ministère de l'emploi et celui des finances, ont été respectés.

On peut souligner que la mise en œuvre du programme a renforcé la coopération de l'ANPE et de l'UNEDIC. Déclinant les conventions nationales, des protocoles locaux ont été élaborés et des instances régionales et locales de coordination ont permis de renforcer les échanges. Les parties prenantes à la convention Etat-UNEDIC-ANPE, dans le cadre de leur instance de suivi, se sont réunies le 4 juillet 2002 et se sont accordées sur la nécessité de disposer à l'automne 2002 d'indicateurs qualitatifs communs afin d'évaluer les apports du PAP pour les demandeurs d'emploi concernés.

Certes, l'agence fait l'objet de certaines critiques. On sait que les employeurs notamment dans les secteurs artisanaux – les restaurateurs, les boulangers, les électriciens pour ne citer que quelques exemples significatifs – se plaignent de ne pas parvenir à embaucher les salariés compétents et motivés qui seraient nécessaires à la bonne marche de leur entreprise. Le nombre de postes offerts et non pourvus, qui atteindrait le chiffre de 800 000 selon le MEDEF, serait d'après les responsables de l'ANPE, en fait, de quelque 200 000 seulement.

Au-delà de la bataille des chiffres, il apparaît que le problème est ailleurs : ce ne sont pas les compétences des agences locales qui sont en cause mais bien les conditions d'exercice de certains métiers qui pour des raisons objectives et subjectives n'apparaissent globalement pas attractives aux jeunes générations. L'ANPE mène ainsi de plus en plus fréquemment des réflexions avec les organisations d'employeurs et les

chambres consulaires sur la manière d'attirer en amont des candidats à l'emploi vers certains secteurs aujourd'hui délaissés. Le rôle que l'ANPE s'assigne apparaît beaucoup plus large et complet depuis quelques années. Il est vrai que les exigences que les partenaires sociaux gestionnaires de l'UNEDIC fixent à l'ANPE sont allées croissant.

Les indicateurs de suivi montrent que globalement, 80 % des demandeurs d'emploi ayant bénéficié des services de l'ANPE s'en disent satisfaits. Des progrès sont cependant encore possibles pour améliorer l'efficacité de l'agence. L'ANPE pourrait notamment développer davantage ses liens avec des acteurs tels que les missions locales, les structures compétentes en matière d'emploi des personnes handicapées, l'APEC qui s'intéresse aux salariés cadres, et les collectivités locales qui ont de plus en plus tendance à s'investir dans l'animation des bassins d'emploi.

## **B. DES EFFORTS ALLANT DANS LE SENS DE LA BAISSÉ DES CHARGES PESANT SUR LES ENTREPRISES ET DE LA RESPONSABILISATION DE CES DERNIÈRES EN MATIÈRE DE CESSATION D'ACTIVITÉ**

Les crédits consacrés à la promotion de l'emploi et aux adaptations économiques augmenteront de 13,8 % en 2003. Cette progression significative s'explique principalement par l'augmentation de la dotation consacrée aux exonérations spécifiques de charges sociales. En hausse de 19,4 %, cette dotation passe de 731,85 millions d'euros en 2002 à 873,63 millions d'euros en 2003.

Au-delà des chiffres, il faut noter que le présent projet de budget comporte, comme lors des années précédentes, plusieurs lignes portant sur telle ou telle mesure spécifique d'exonérations de charges sociales.

Le gouvernement s'est engagé à opérer une remise à plat des divers mécanismes qui se sont multipliés au fil du temps. Étant donné que dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale, un dispositif rénové et général d'allègement du coût du travail est désormais prévu jusqu'à 1,7 fois le SMIC, les mesures ciblées doivent être repensées afin d'en maximiser l'efficacité. Ce chantier d'importance devrait être mené à bien dans les mois à venir.

### **1. Les mesures ciblées d'allègements du coût du travail**

Le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC)<sup>1</sup> prenant en charge la compensation aux organismes de sécurité sociale de l'ensemble des allègements à portée générale, seules les mesures ciblées d'exonérations de charges sociales figurent dans le projet de budget.

---

<sup>1</sup> Conformément à l'article 5 de la loi du 29 décembre 1999, la compensation aux organismes de sécurité sociale des allègements de charges décidés dans le cadre de la réduction du temps de travail et en faveur des bas salaires est effectuée par le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) créé à cet effet.

**ALLEGEMENTS DU COUT DU TRAVAIL INSCRITS DANS LE BUDGET**

*(en millions d'euros)*

	<b>Loi de finances pour 2002</b>	<b>Projet de loi de finances pour 2003</b>	<b>Évolution</b>
Allégements de cotisations sociales patronales liées aux zones de revitalisation rurale (ZRR), aux zones de redynamisation urbaine (ZRU), aux zones franches (ZF) et à la Corse	304,90	242,70	- 20,4 %
Autres allégements (DOM, presse, travailleurs indépendants)	426,95	630,93	+ 47,8 %
<b>Total</b>	<b>731,85</b>	<b>873,63</b>	<b>+ 19,4 %</b>

*(en millions d'euros)*

<b>Imputation budgétaire</b>	<b>Type d'exonérations de cotisations sociales</b>	<b>Loi de finances pour 2002</b>	<b>Projet de loi de finances pour 2003</b>
Chap 44-77, article 41	ZRR et ZRU	33,54	30
Chap 44-77, article 42	ZF hors Corse	243,92	190
Chap 44-77, article 43	ZF Corse	27,44	22,70

Il faut signaler que les diminutions de crédits s'agissant des ZRR ou des ZRU s'expliquent par le fait qu'un nombre croissant d'entreprises situées dans ces zones, sont désormais passées aux trente-cinq heures et bénéficient de ce fait des allégements de charges correspondantes, assortis d'une majoration, et pris en charge par le FOREC.

**2. La baisse de la participation de l'Etat au financement des retraits d'activités anticipés**

Depuis 1997, la participation de l'Etat au financement des retraits d'activité anticipés a tendance à reculer. Le projet de budget pour 2003 renforce cette logique : les crédits consacrés aux retraits d'activité baissent de 7,3 %.

*a) Des taux d'emploi des salariés âgés trop faibles*

L'objectif du gouvernement est de favoriser le taux d'activité des salariés de plus de 55 ans. On sait que la France a l'un des taux les plus faibles d'Europe en matière de taux d'emploi des personnes âgées. Il convient d'envoyer un signal fort au monde de l'entreprise et de réaffirmer avec force qu'il ne saurait être considéré comme normal de se « débarrasser » des salariés âgés de plus de 55 ans grâce à des mécanismes de préretraites financées, qui plus est, très largement par la collectivité publique.

Il faut dissuader le plus possible les entreprises de recourir à ce mode de gestion comme s'il s'agissait d'une variable d'ajustement acceptable. L'augmentation du taux d'emploi des salariés âgés, souvent victimes de phénomènes d'éviction du

marché du travail, constitue, dans un contexte de vieillissement démographique, une priorité pour la France, dans le cadre notamment du plan national d'action pour l'emploi.

***b) Des conditions d'accès et de financement des préretraites plus restrictives***

Les conditions d'accès aux préretraites doivent être resserrées. Les entreprises, dont les taux de contribution progresseront, seront amenées à participer davantage au financement de ces mesures. Deux voies sont aujourd'hui privilégiées :

- Les entreprises sont davantage responsabilisées. Les pouvoirs publics doivent de plus en plus sélectionner les entreprises – et notamment les petites et moyennes entreprises – susceptibles de bénéficier d'une aide financière pour leur permettre d'utiliser les outils de cessations d'activité anticipées. Seuls les salariés réellement volontaires et qui auraient des difficultés sérieuses à retrouver un emploi sur le marché du travail doivent être ciblés.

- Il faut encourager le plus possible les entreprises à développer une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

**MESURES DE RETRAITS D'ACTIVITE**

	<b>Loi de finances pour 2002</b>	<b>Projet de loi de finances pour 2003</b>	<b>Évolution</b>
Allocations spéciales du FNE	250,02	79,95	- 68 %
Préretraites progressives	192,09	190,71	- 0,7 %
Mesure sidérurgie	16,42	10,68	-35 %
Cessations d'activité des travailleurs salariés (CATS)	0	143,6	-
Total	458,53	424,94	- 7,3 %

Un effort particulier est donc consenti en 2003 en faveur du dispositif de cessation d'activité des travailleurs salariés (CATS). Celui-ci, qui fait l'objet dans le projet de budget d'un article spécifique (article 36 du chapitre 44-79), mis en place par le décret du 9 février 2000, prévoit la possibilité d'une prise en charge partielle par l'Etat du revenu de remplacement versé par l'entreprise à des salariés âgés de plus de 57 ans ayant pendant plus de quinze ans effectué des travaux pénibles (travail à la chaîne, travail de nuit, travailleurs handicapés). L'Etat prend en charge une part de l'allocation, selon des taux déterminés en fonction de l'âge des salariés dès lors que ces derniers ont accompli leur activité professionnelle dans des conditions particulières de pénibilité ou ont été reconnus travailleurs handicapés.

Un premier accord conclu a concerné le secteur automobile et prévoit de faire bénéficier 36 600 salariés de ce dispositif, dont près de 23 000 font l'objet d'une prise en charge partielle de l'Etat pendant cinq ans. D'autres accords ont été signés par la suite dans les secteurs de la banque, de la métallurgie et de l'industrie alimentaire.

Notons que l'hypothèse d'entrées dans le dispositif CATS en 2003 est de 10 225 contre 7 500 en 2002.

## **II.- UNE POLITIQUE RENOVEE QUI FAIT DE L'EMPLOI DES JEUNES ET DE LA REINSERTION DES PUBLICS LES PLUS EN DIFFICULTES GRANDES PRIORITES**

Le gouvernement entend en premier lieu lutter énergiquement contre le chômage des jeunes, en particulier des moins qualifiés, en encourageant l'accès à une première expérience professionnelle en entreprise (A). Il tend en second lieu à mobiliser les dispositifs d'insertion dans le secteur non marchand pour les recentrer sur les publics les plus éloignés de l'emploi, tout en maintenant et développant les activités d'insertion par l'économique (B).

### **A. LUTTER CONTRE LE CHOMAGE DES JEUNES LES MOINS QUALIFIES ET REORIENTER VERS LE SECTEUR MARCHAND**

Le chômage des jeunes est une préoccupation majeure du gouvernement. En un an, celui-ci a progressé de 12 %. Il concerne plus particulièrement les jeunes sans diplôme ou sans qualification. Environ 160 000 jeunes sont faiblement diplômés (sans diplôme ou avec le brevet seul), dont un peu moins de 60 000 sans qualification (de niveau VI et V bis, ou sortants du premier cycle, ou en année intermédiaire avant le CAP ou le BEP).

#### **1. Une action volontariste menée en faveur de l'emploi des jeunes dans le secteur marchand.**

Le souci d'assurer une meilleure transition de l'école à l'emploi, les périodes de forte montée du chômage des jeunes mais aussi l'hétérogénéité de leurs situations ont conduit les pouvoirs publics à construire progressivement une action diversifiée en direction de l'ensemble des jeunes.

##### ***a) Un action diversifiée en faveur de l'insertion des jeunes dans le monde du travail***

Toute la palette des instruments des politiques d'emploi doit être utilisée pour augmenter les chances pour un jeune de trouver un emploi. On peut citer : les mesures de formation professionnelle afin de « rattraper » ce qui n'aurait pas été acquis dans le système scolaire dans une logique d'adéquation de la formation avec les offres d'emploi ; les mesures de formation en situation de travail dans le cadre de l'alternance afin de construire en même temps qualification et expérience professionnelle ; les incitations financières notamment des exonérations de charges sociales pour abaisser le coût du travail, en particulier celui des moins qualifiés ; l'aide à la création d'entreprises ; les mesures d'insertion dans l'emploi non marchand pour des jeunes ayant des difficultés à s'insérer directement dans l'emploi en entreprise.

Ces outils fonctionnent de manière relativement efficace, mais n'ont pas éradiqué le fléau du chômage des jeunes.

Ces derniers ont du mal à obtenir un emploi stable. Seuls 53 % des jeunes actifs du secteur privé bénéficient d'un contrat à durée indéterminée, contre 78 % de leurs aînés. Les autres emplois sur lesquels se concentrent les jeunes sont les emplois

salariés à durée limitée : 16 % sont en contrat d'apprentissage, 14 % en contrat à durée déterminée, 10 % sont intérimaires et 5 % sont en stage ou en contrat aidé. Les jeunes hommes se concentrent davantage sur les contrats d'apprentissage et sur l'intérim et les jeunes femmes sur les contrats à durée déterminée. Cette différence s'explique en grande partie par la répartition sectorielle des différents contrats : les contrats d'apprentissage et d'intérim sont souvent privilégiés dans l'industrie et dans le bâtiment, secteurs à prédominance masculine, tandis que le tertiaire recrute plus volontiers en contrats à durée déterminée.

**REPARTITION DES JEUNES DE MOINS DE 25 ANS  
AYANT UN EMPLOI DANS LE SECTEUR PRIVE EN MARS 2002**

	<b>Hommes</b>	<b>Femmes</b>	<b>Total</b>
Agriculteurs	8 000	1 000	9 000
Artisans commerçants	10 000	4 000	14 000
Cadres	23 000	11 000	34 000
Professions intermédiaires	125 000	96 000	221 000
Employés	148 000	431 000	579 000
Ouvriers	653 000	91 000	744 000
<b>Statut de l'emploi</b>			
Non salarié	19 000	6 000	25 000
Intérim	115 000	49 000	164 000
Apprentissage	181 000	78 000	259 000
Contrat à durée déterminée	104 000	124 000	228 000
Contrat à durée indéterminée	508 000	340 000	848 000
Stages et contrats aidés	41 000	37 000	78 000
<b>Total</b>	<b>967 000</b>	<b>633 000</b>	<b>1 601 000</b>

Source : INSEE, enquête Emploi 2002

D'après les statistiques disponibles, trois ans après leur sortie de l'école, le chômage reste élevé pour les jeunes les moins qualifiés. Alors que le taux de chômage des titulaires d'un BTS, d'un DUT ou les sortants d'une école de commerce est de 3 %, de 2 % pour les sortants d'une école d'ingénieur, de 6 % après un troisième cycle universitaire, il est de 30 % pour les jeunes non qualifiés et de 20 % pour les non diplômés. Ces derniers cumulent en général les difficultés scolaires et les handicaps sociaux.

***b) Le contrat jeune en entreprise***

Dans son discours de politique générale, le Premier ministre avait annoncé que le gouvernement s'efforcera de renforcer les dispositifs d'insertion des jeunes dans l'emploi, en les réorientant sur le secteur marchand, trop négligé ces dernières années par le précédent gouvernement.

C'est ainsi que le nouveau dispositif visant à améliorer l'entrée des jeunes dans l'emploi a été créé à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2002 par la loi du 29 août 2002. Il vise les jeunes de 16 à 22 ans pas ou peu qualifiés (dont le niveau d'études est au plus celui du baccalauréat, sans en avoir obtenu le diplôme) et prend la forme de contrats à durée indéterminée de trois ans et ouvre droit pour l'employeur à une compensation forfaitaire

de cotisations sociales. Une dotation de 200 millions d'euros est prévue à cet effet pour 2003.

Tout jeune embauché par une entreprise en contrat à durée indéterminée (et pour un temps de travail complet, ou partiel mais supérieur ou égal à un mi-temps) ouvrira pour l'entreprise le droit à une exonération totale des charges patronales (soit 45 points de cotisations) pour les salaires compris entre 1 SMIC et 1,3 SMIC. Le soutien de l'Etat pour des embauches sans charge durera trois ans (il sera dégressif la troisième année : l'aide sera portée à 50 % du montant des deux premières années). Cette aide de 2 700 euros par an au niveau du SMIC, qui devrait concerner environ 300 000 jeunes en 2004-2005, permettra aux jeunes sortis peu qualifiés du système scolaire d'occuper très rapidement un emploi, sans passage par le chômage. Elle diminuera la précarité, liée à la récurrence de « petits boulots ». Elle assurera un horizon professionnel pour les jeunes concernés, favorable à leur insertion sociale et économique. Elle contribuera à modifier les comportements des entreprises qui procéderont à des embauches en contrat à durée indéterminée, assurant ainsi une meilleure attractivité des emplois proposés.

Pour l'ensemble de ces motifs, ce nouveau dispositif contribuera à améliorer le taux d'emploi des jeunes et la qualité des emplois qui leur sont proposés. A l'issue des trois années d'exercice professionnel, les jeunes pourront bénéficier de la validation des acquis de l'expérience, dans des conditions définies par accord collectif.

## **2. Des orientations raisonnables s'agissant du programme des emplois-jeunes**

Les crédits inscrits pour le financement des emplois jeunes en 2003 s'élèvent à 2,781 milliards d'euros contre 3,219 milliards d'euros en loi de finances initiale.

Le gouvernement a en effet décidé de mettre un terme au programme, pour ce qui concerne les créations de nouveaux postes emplois-jeunes, en 2003.

Dans le champ des associations, des collectivités locales, des entreprises et des établissements publics, on compte 155 000 jeunes en contrats emplois jeunes. Pour les contrats ayant été conclus en 1998 et qui arrivent à échéance en 2003, plusieurs dispositifs sont prévus. Un bilan individualisé, poste par poste, portant sur les perspectives du jeune comme de l'activité est proposé pour les 50 000 postes environ qui sont concernés. Les crédits d'ingénierie de l'Etat, les plates-formes de professionnalisation et le service public de l'emploi sont également mobilisés pour aider à ce que se dégagent des solutions pour le jeune ou l'activité. Pour certaines associations, il sera possible de mobiliser, pour une durée maximale de trois ans une aide complémentaire et dégressive. S'agissant de l'accès à la fonction publique territoriale, la promotion des concours de troisième voie sera poursuivie.

Dans le champ des ministères de l'éducation nationale, de l'intérieur ou de la justice, on dénombre 74 000 jeunes détenteurs d'un contrat emploi jeune. On sait que les effectifs d'aides-éducateurs ont vocation à décroître en 2003, ceux de la police et de la justice se stabiliseront. Les actions de formation et de préparation aux concours se poursuivront, en vue de permettre aux jeunes d'accomplir un parcours professionnel complet, sans que l'intégration dans la fonction publique soit la solution unique.

## **B. CIBLER EFFICACEMENT LES PUBLICS DESTINATAIRES DES CONTRATS AIDES ET SOUTENIR LES ACTIVITES D'INSERTION PAR L'ECONOMIQUE**

### **1. Un recentrage plus fin des dispositifs d'insertion vers les publics les plus éloignés de l'emploi**

Les crédits pour 2003 destinés aux actions en faveur des publics prioritaires se montent à 6 378,05 millions de francs (en diminution de 18,1 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2002).

Il est certain que le nombre plus ou moins important des contrats de travail aidés – que ce soit dans le secteur marchand et plus encore dans le secteur non marchand – a un impact de court terme sur le nombre de personnes inscrites sur les listes des demandeurs d'emploi.

Ces outils de traitement, dit social, du chômage ont certes leur utilité mais l'analyse faite par le gouvernement est qu'ils ne sauraient constituer la solution au problème du chômage.

#### ***a) Le nécessaire rééquilibrage des dispositifs d'insertion en faveur des publics les plus éloignés de l'emploi***

Mieux vaut des mesures réellement ciblées sur les personnes qui, sans ces instruments, ne trouveraient pas du tout à s'employer plutôt que d'élargir au maximum des mesures qui deviennent non seulement très coûteuses pour la collectivité publique mais également moins efficaces en termes d'insertion des publics les plus en difficulté. On sait que, dans le passé, ce sont les jeunes les plus qualifiés, et par conséquent ceux qui auraient été les plus à même de trouver un emploi dans le secteur marchand selon les voies classiques, qui ont par exemple bénéficié du programme des emplois jeunes ou parfois des contrats emploi solidarité.

Le gouvernement a donc souhaité prolonger le rééquilibrage des dispositifs d'insertion en faveur des publics les plus éloignés de l'emploi. Les crédits consacrés aux contrats aidés dans le secteur non marchand sont en nette diminution par rapport à 2002 : - 76,3 % pour le contrat emploi-solidarité, ce qui correspond à une baisse du taux de prise en charge par l'Etat et à un strict recentrage sur les publics les plus éloignés de l'emploi. La baisse des crédits est de 4 % pour le contrat emploi consolidé dont la durée est ramenée de cinq à trois ans pour les contrats conclus à partir de 2003.

Mais, comme l'a souligné lors d'une audition organisée par la rapporteure pour avis, un représentant de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère de l'emploi, il faut rappeler que les enveloppes de divers contrats de travail aidés peuvent être fongibles localement à l'initiative des directeurs départementaux ou régionaux du travail. Sur le terrain, une certaine souplesse existe pour permettre l'ajustement de l'offre de ces contrats aux besoins réels.

(en millions d'euros)

	<b>Loi de finances initiale pour 2002</b>	<b>Loi de finances initiale pour 2003</b>	<b>Évolution</b>
<b>ACTIONS SPECIFIQUES EN FAVEUR DES JEUNES</b>			
Nouveaux services – emplois jeunes	3 219,71	2 781,33	- 13,6 %
Réseau d'accueil, TRACE, bourses d'accès à l'emploi et contrats jeunes	173,80	323,68	+ 86,2 %
Total des actions pour les jeunes	3 393,51	3 105,01	- 8,5 %
<b>ACTIONS D'INSERTION EN FAVEUR DES PUBLICS EN DIFFICULTE</b>			
Contrats emploi-solidarité	1 015,62	279,50	- 72,5 %
Contrats emploi consolidé	999	959	- 4 %
Emplois ville	6,71	0	- 100 %
Contrats de retour à l'emploi-CERMI	9,91	9,91	+ 0 %
Contrats initiative emploi	781,45	483,95	- 38,1 %
Programme chômeur de longue durée (SIFE, SAE, mesures d'accompagnement de la globalisation)	394,87	360,14	- 8,8 %
CPER	17,56	20,32	+ 15,7 %
Insertion par l'économique	164,66	146,85	- 10,8
Dotations globalisées expérimentales de la région Centre		11,02	
Total actions pour les publics en difficulté	3389,78	2270,69	- 33 %
<b>ACTIONS EN FAVEUR DES TRAVAILLEURS HANDICAPES</b>			
	957,16	1 002,35	+ 4,7 %
Total des crédits	7 740,45	6 378,05	- 17,6 %

***b) Des contrats aidés moins nombreux mais systématiquement proposés à ceux qui sont les plus démunis face au marché du travail***

• S'agissant tout d'abord des contrats emploi-solidarité (CES), on peut rappeler que ce contrat a été institué par la loi du 19 décembre 1989 (articles L. 322-4-7 et suivants du code du travail) et le décret n° 90-105 du 30 janvier 1990. La loi d'orientation et de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 et son décret d'application du 9 décembre 1998 ont réformé le dispositif en réaffirmant notamment l'intérêt de le recentrer sur les personnes qui ne sont pas susceptibles d'occuper dans l'immédiat un emploi ordinaire ou de participer à une formation qualifiante, mais qui peuvent envisager un retour à l'emploi à moyen terme (dans les trois à vingt-quatre mois).

Le recentrage des CES sur des publics prioritaires semble avoir porté ses fruits puisque la part de ces publics ne cesse de croître dans le dispositif. On est ainsi passé de 53 % de bénéficiaires de CES appartenant à un public prioritaire en 1998 à 88,5 % en 2001. En 2001, 31 % des bénéficiaires de CES sont des chômeurs longue durée de plus de trois ans et 39 % des bénéficiaires du RMI. Il faut aller plus loin dans ce sens.

On peut rappeler que le secteur associatif reste le principal employeur de CES avec 41 % des conventions conclues en 2001 et augmente même sa part ; 38 % des conventions sont conclues avec des établissements publics (52 % de ces établissements publics étant des établissements locaux d'enseignement) et 16 % avec des collectivités territoriales.

La dernière enquête complète portant sur l'année 2001 montre que six mois après leur sortie du dispositif, 25 % des personnes concernées occupaient un autre contrat emploi-solidarité ou un contrat emploi consolidé, 18 % avaient un emploi non aidé en contrat à durée déterminée ou en contrat à durée indéterminée, 41 % se trouvaient au chômage et 6 % suivaient un stage professionnel.

En 2001, 294 544 conventions ont été signées, ce qui a représenté 74 609 conventions de moins par rapport à l'année 2000. Au premier semestre 2002, 159 290 conventions ont été conclues sur une enveloppe annuelle votée en loi de finances pour 2002 de 260 000. Par ailleurs, le nombre moyen de conventions créées par mois pendant le premier semestre 2002 est de 26 548 contre une moyenne mensuelle de 24 545 en 2001.

L'exercice 2003 sera donc marqué par une forte réduction du nombre de CES. Les crédits demandés en 2003 s'élèvent en effet à 279,5 millions d'euros pour 80 000 entrées en CES ; 80 000 contrats supplémentaires portant les entrées à 160 000 en 2003 devraient pouvoir être conclus à partir de crédits de la gestion 2002 reportés en 2003.

Plus que jamais, les CES devront donc être réservés en priorité aux seules personnes qui peuvent en tirer un bénéfice réel en terme de resocialisation et d'accès à l'emploi. En outre, afin de responsabiliser davantage les employeurs vis-à-vis des CES, une réforme des taux de prise en charge par l'Etat a été introduite dès le 1<sup>er</sup> octobre 2002. Depuis cette date, seuls les taux de 65 et 85 % sont retenus pour les conventions initiales et avenants.

• La logique de recentrage est la même s'agissant des contrats emploi consolidé (CEC). On peut rappeler que ce contrat a été mis en place par la loi du 29 juillet 1992 (article L. 322-4-8-1 du code du travail) afin de faciliter l'insertion professionnelle de personnes sans perspective d'emploi ou de formation à l'issue de leur contrat.

L'aide de l'Etat a été modulée en fonction des difficultés d'accès à l'emploi. Les principaux employeurs sont les associations, puisqu'elles embauchent selon les dernières études disponibles 41,2 % des CEC, suivies par les collectivités locales avec 36,5 % qui occupent désormais la seconde place en raison de leur forte mobilisation autour du programme des emplois jeunes. Par ailleurs, la part des établissements publics progresse, dont 7,9 % sont des établissements publics locaux d'enseignement, ce qui constitue une tendance nouvelle.

D'après les données fournies par le ministère, après une sortie de CEC, les anciens bénéficiaires sont pour 60 % actifs (57 % occupent un emploi et 3 % sont en formation), pour 40 % inactifs (24 % sont au chômage, 8,4 % sont inactifs et 7,6 % sont en maladie). Dans tous les cas, il s'agit d'un taux d'insertion très supérieur aux autres contrats aidés.

En 2001, 147 256 contrats emploi consolidé, dont 47 062 conventions initiales et 106 847 avenants, ont été conclus ou renouvelés. Au 30 juin 2002, 93 612 contrats emploi consolidé, dont 22 077 conventions initiales, ont été conclus ou renouvelés. En 2002, le coût budgétaire pluriannuel du CEC est de 23 237,87 euros pour une durée moyenne constatée de 3,4 ans (la durée totale d'un CEC pouvant aller jusqu'à 60 mois). Le standard d'une convention CEC de cinq ans apparaît ainsi théorique.

	1999	2000	2001	2002 1 <sup>er</sup> semestre
<b>Dépenses en millions d'euros</b>	632,28	682,69	904,57	630,27
<b>Effectifs</b>	119 938	135 977	147 256	93 612
<i>dont nouvelles entrées</i>	45 649	50 420	47 062	22 077

Source : ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, octobre 2002

Pour 2003, le gouvernement a prévu une diminution de l'enveloppe budgétaire avec la création de 30 000 contrats emploi consolidé. En conséquence, le recentrage du dispositif CEC sur les publics les plus en difficulté sera poursuivi et amplifié : la conclusion de contrats emploi consolidé sera réservée en priorité aux personnes dénuées de toute perspective d'emploi ou de formation en raison d'un cumul de difficultés. A cet effet, une appréciation individualisée des situations et des besoins des personnes en difficulté sera obligatoirement menée afin d'orienter vers le CEC les personnes les plus éloignées de l'emploi.

Par ailleurs, il est prévu pour 2003 de réduire la durée totale du CEC de cinq ans à trois ans afin de responsabiliser les employeurs dans leur recrutement de salariés en CEC. Seule une fraction minoritaire des bénéficiaires de la mesure CEC demeurera effectivement cinq ans dans le dispositif. Les études réalisées sur le devenir des salariés en CEC montrent que c'est moins la durée du contrat que le nombre d'actions de

formation et d'accompagnement réalisées au cours du contrat CEC qui favorise l'insertion durable des salariés, soit auprès d'autres employeurs, soit auprès de l'employeur initial.

- Une baisse des crédits est enfin prévue pour les contrats initiative-emploi (CIE). Créés par la loi du 4 août 1995, ces contrats visent à faciliter l'insertion professionnelle durable et directe dans le secteur marchand de personnes qui sont ou qui risquent d'être exclues du marché du travail. Il s'agit d'un dispositif fortement incitatif, fondé essentiellement sur le versement à l'employeur d'une aide mensuelle dont le montant est modulé en fonction de la gravité des difficultés d'accès à l'emploi du bénéficiaire.

On peut rappeler qu'une réforme est intervenue début 2002, introduite par l'article 141 de la loi de finances pour 2002. Elle a pour objectif de renforcer la mobilisation du dispositif envers les personnes les plus éloignées de l'emploi et de le mettre en cohérence avec la politique d'allègements de charges associée aux trente-cinq heures en supprimant l'exonération spécifique. Pour maintenir l'attractivité du dispositif, l'aide mensuelle a été renforcée : elle passe de 152,45 et 304,90 euros à 330 et 500 euros. L'accès au CIE est désormais réservé aux demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de deux ans, aux demandeurs d'emploi de longue durée soit âgés de plus de 50 ans, soit résidant en zones urbaines sensibles (nouveau public), aux bénéficiaires du RMI, de l'ASS, de l'API et de l'obligation d'emploi ainsi qu'aux anciens détenus.

L'année 2001 a permis la signature de 90 870 CIE. En loi de finances initiale pour 2002, le nombre de CIE à conclure pour cette année a été fixé à 90 000. Au 30 juin 2002, 26 792 CIE ont été conclus. On constate une nette baisse par rapport au premier semestre 2001.

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit l'inscription de 142 millions d'euros au titre du chapitre 44-70, article 32 (stock de conventions signées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002), et de 341,95 millions d'euros (au titre du chapitre 44-70, article 31) pour le fonctionnement. Les aides à la formation et au tutorat seront financées dans le cadre du fonctionnement à hauteur respectivement de 1,12 million d'euros et de 0,14 million d'euros. Ces crédits permettront la conclusion de 70 000 conventions en 2003. La tendance constatée sur 2002, la maîtrise mesurée des dépenses du projet de loi de finances pour 2003 et la volonté de privilégier l'accès au secteur marchand par le nouveau contrat jeune en entreprise, ont conduit le gouvernement à diminuer le volume des CIE.

- Quant au programme TRACE, les moyens prévus pour 2003 permettent de maintenir la capacité d'accueil dans le dispositif. Ainsi 14 000 jeunes doivent être pris en charge par les opérateurs externes en 2003. Les 410 postes de conseillers créés en 2002 dans les missions locales et les PAIO seront pérennisés : 4,46 millions d'euros supplémentaires sont ainsi alloués au réseau d'accueil.

## **2. Développer les activités d'insertion par l'économique**

L'insertion par l'activité économique constitue de fait l'un des principaux instruments de lutte contre l'exclusion. La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 lui a consacré un volet en propre et a réformé son cadre

juridique afin de donner au secteur toute sa dimension au sein des dispositifs d'aide à l'insertion des personnes en difficulté. Elle a permis de définir plus clairement le secteur, de préciser et d'harmoniser ses conditions d'exercice.

#### *a) Le récent développement du secteur*

Au cours des dernières années, le secteur a connu un développement contrasté, avec un fort développement des entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI), une diminution des associations intermédiaires (AI) et l'émergence des chantiers d'insertion. Ainsi, à la fin de l'année 2001, on pouvait estimer le nombre de d'entreprises d'insertion à 960, le nombre d'entreprises de travail temporaire d'insertion à 280, le nombre d'associations intermédiaires à 1013 et celui de chantiers d'insertion à 1 960.

Ces diverses structures ont permis d'embaucher environ 228 000 personnes. Les personnes embauchées sont pour 58 % chômeurs de longue durée, dont 22 % au chômage de plus de trois ans, pour 26 % bénéficiaires du RMI ou de l'ASS, et pour 7 % pris en charge au titre de l'aide sociale. Par ailleurs, les jeunes en grande difficulté représentent 11 % des personnes embauchées dans ces structures. Enfin, 18 % des personnes orientées vers ces structures d'insertion n'étaient pas inscrites à l'ANPE comme demandeuses d'emploi.

La situation des personnes embauchées présente cependant des particularités différentes selon le type de structures. Ainsi, les bénéficiaires du RMI sont très présents dans les entreprises d'insertion (38 % des salariés) et dans une moindre mesure dans les associations intermédiaires et les entreprises de travail temporaire d'insertion (respectivement 18 % et 19 %). De même, les jeunes en grande difficulté sont davantage employés par les entreprises de travail temporaire d'insertion (18 %). Les associations intermédiaires, quant à elles, accueillent plus de personnes non inscrites à l'ANPE (20 %) et de chômeurs de plus de trois ans (23 %) que les autres structures (15 % pour les entreprises d'insertion et 17 % pour les entreprises de travail temporaire d'insertion). Les chantiers d'insertion attirent des publics en très grande difficulté avec une proportion très importante de bénéficiaires du RMI (70 %).

Les entreprises d'insertion développent leurs activités dans les domaines du BTP (21 %), de l'environnement et des espaces verts (16,5 %), dans les services rendus aux entreprises (12,3 %) et dans les services de récupération et du commerce d'occasion (9 %). Les associations intermédiaires sont surtout présentes dans les emplois effectués auprès des particuliers (53 %), cette tendance s'accroissant au fil des années (43 % en 2000). Les emplois de manutention offerts par les associations intermédiaires sont en baisse régulièrement (11,6 % en 2000 et 7 % en 2001). En revanche, les associations intermédiaires confortent leur présence dans les emplois d'entretiens ou de nettoyage effectués pour le compte des entreprises ou des collectivités locales (13,2 % en 2000 et 19,3 % en 2001). Dans les entreprises de travail temporaire d'insertion, les emplois proposés sont surtout des emplois de manutention (25 %), des emplois du bâtiment (21 %), des emplois d'ouvrier non qualifié (26 %) et des emplois agricoles (6 %).

D'après les études portant sur l'année 2001, 39 % des salariés passés en entreprise d'insertion avaient retrouvé un emploi salarié, 22 % étaient au chômage et 7,5 % en formation. Pour les entreprises de travail temporaire d'insertion, ils étaient 49 % à avoir retrouvé un emploi salarié (dont 19 % auprès d'une entreprise utilisatrice),

16 % étaient sans emploi et 6 % en formation. Les salariés passés par une association intermédiaire étaient 44 % à occuper un emploi salarié à l'issue de leur parcours d'insertion (dont 6 % auprès d'une entreprise utilisatrice), 10,5 % étaient au chômage et 8 % en formation.

***b) Des crédits maintenus pour 2003***

Le montant des crédits en projet de loi de finances pour 2003 est de 60,74 millions d'euros pour l'article 51 (entreprises d'insertion et entreprises de travail temporaire d'insertion) et de 30,61 millions d'euros sur l'article 54 (entreprises d'insertion). Les crédits de l'article 53, qui correspondent aux exonérations de charges sociales patronales pour les entreprises d'insertion, les entreprises de travail temporaire d'insertion et les associations intermédiaires devraient s'élever à 42,23 millions d'euros en 2003 contre 57,92 millions d'euros en loi de finances initiales pour 2002.

Visuellement, les crédits apparaissent donc en légère baisse par rapport à 2002. Mais cela s'explique par le transfert de crédits sur le chapitre 44-80 relatif à l'expérimentation menée dans la région Centre d'une gestion par programme (accès à l'emploi) préfigurant l'application de la loi organique sur les finances publiques. De même, la diminution des crédits inscrits à l'article 53 correspond essentiellement au passage à trente-cinq heures de la majorité des entreprises d'insertion en 2003 qui, dans ce cas, bénéficient d'exonérations gérées par le FOREC.

\*

La politique de l'emploi du gouvernement a pour objectif majeur de favoriser une croissance plus riche en emplois, grâce en particulier à l'abaissement du coût du travail. Les allègements des charges pesant sur les salaires, et en particulier sur les bas salaires, mobiliseront un milliard d'euros supplémentaires en 2003 et six milliards à l'horizon 2005. Le gouvernement entend en outre contribuer à l'amélioration de la qualité de l'emploi et à la revalorisation de la valeur travail tout en renforçant les voies d'accès à la formation professionnelle.

Pour mener à bien ses ambitions fortes, le gouvernement entend faire reposer son action sur deux leviers essentiels : la promotion de la démocratie locale et la dynamisation de la démocratie sociale.

Le premier projet, celui de la démocratie locale, sera prochainement engagé à travers un ambitieux mouvement de décentralisation. On assistera ainsi à une nouvelle dynamique de la territorialisation des politiques publiques, qui devrait concerner, entre autres sujets, l'emploi et la formation professionnelle.

Le second levier, celui de la relance de la démocratie sociale, fait partie des grands chantiers du ministère de l'emploi. La relance du dialogue social au niveau national a été confortée depuis la rentrée par une série de consultations menées par le ministre avec les représentants des organisations patronales et syndicales. Les partenaires sociaux ont ainsi été étroitement associés à la réflexion sur le processus d'harmonisation des SMIC, sur l'attractivité de la France, ses atouts et handicaps en

matière de compétitivité, ou encore sur l'Europe sociale. Les principes de la démocratie sociale doivent être réexaminés, à partir de la « position commune » établie et signée par les partenaires sociaux le 16 juillet 2001. Une double clarification est attendue de cet examen : une clarification sur l'articulation entre la loi et le contrat, et une clarification quant aux conditions du dialogue social et des modalités qui régissent la validité des accords. Davantage responsabilisés, les acteurs sociaux ont ainsi vocation à participer avec les pouvoirs publics à l'élaboration des grandes lignes de la politique de l'emploi. Celle-ci ne saurait relever de la compétence exclusive des administrations ou du service public de l'emploi, aussi compétents soient-ils, mais doit être conçue, en liaison avec ces institutions, comme étant l'affaire de tous.

\*



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné pour avis, sur le rapport de **Mme Irène Tharin**, les **crédits du travail pour 2003**, au cours de sa séance du jeudi 7 novembre 2002.

Un débat a suivi l'intervention de la rapporteure pour avis.

**M. Gaëtan Gorce** s'est déclaré en total désaccord avec les conclusions du travail effectué par la rapporteure pour avis. Le seul élément que l'on pourrait ironiquement qualifier de novateur dans ce budget consiste dans le net recul des crédits inscrits, au moment même où le chômage augmente, lui, fortement. Alors que l'ensemble des moyens devrait être mobilisé pour faire face à cette situation difficile, on constate une troublante et paradoxale coïncidence entre la hausse du chômage de 6,7 % en un an et une réduction d'un niveau comparable du budget de l'emploi pour 2003.

De plus, le recul des moyens s'accompagne de celui des politiques de l'emploi au point que l'on cherche vainement quelles pourraient être les orientations du gouvernement en la matière, comme en attestent de nombreux exemples :

- On peut s'interroger sur la cohérence de l'annonce d'un nouveau contrat baptisé CIVIS avec la priorité affirmée en faveur de l'emploi marchand.

- Alors que l'objectif affiché pour le nouveau dispositif d'accès des jeunes en entreprise était de mettre en place 18 à 19 000 contrats avant la fin de l'année, la réalité risque d'être bien en deçà de cette ambition, puisque l'on ne devrait pas dépasser le chiffre de 5 000 pour l'année 2002.

- Le gouvernement propose la suppression de dispositifs qui ont pourtant fait la preuve de leur efficacité, par exemple le programme des emplois-jeunes. En dépit des annonces du gouvernement à ce sujet, force est de constater qu'aucune perspective positive n'est proposée aux collectivités locales et aux associations y ayant actuellement recours.

- Les moyens ne sont pas préservés s'agissant de l'insertion par l'économique, ce qui semble contradictoire avec le consensus exprimé au cours de la présente réunion, lors de l'examen du précédent avis budgétaire, quant à la nécessité de soutenir tous les moyens de lutte contre l'exclusion.

- S'agissant des contrats emploi-solidarité, la situation relève de l'hypocrisie totale. Le budget ne prévoit le financement que de 80 000 contrats même si le gouvernement annonce le financement de 80 000 contrats supplémentaires grâce aux reports de crédits inutilisés en 2002. Ce tour de passe-passe est d'autant plus choquant que l'on sait d'ores et déjà qu'au cours du deuxième semestre 2002, les besoins sur le terrain en ce domaine n'ont déjà pas été satisfaits.

- Ce budget pâtit clairement d'arbitrages budgétaires qui n'ont pas fait de l'emploi une priorité. Il traduit en outre l'incapacité du gouvernement à déterminer des orientations nettes. Par exemple, les moyens mobilisés pour 2003 en faveur des

chômeurs les plus en difficulté sont très en deçà des attentes, alors que l'accent devrait être mis sur les actions d'accompagnement et les parcours d'insertion renforcés.

- On peut également regretter que ce budget ne traite nullement de la question de la précarité de l'emploi ; d'une manière générale, le gouvernement ne semble pas avoir engagé la moindre réflexion sur ce sujet.

- Enfin, on ne saurait accepter que le gouvernement se targue d'avoir augmenté les moyens consacrés à l'emploi alors qu'il agrège, pour prouver ses dires, les crédits budgétaires dévolus au ministère et ceux inscrits dans le FOREC. La comparaison des différents exercices budgétaires doit bien entendu se faire à périmètre constant et le gouvernement ne peut mettre à son actif une hausse des allègements de cotisations qui résulte de la mise en place des trente-cinq heures, politique qu'il ne cesse par ailleurs de condamner.

**M. Jean-Paul Anciaux** a formulé les remarques suivantes :

- Ce budget témoigne d'une certaine cohérence d'ensemble même si des améliorations sur tel ou tel point restent toujours possibles. En tout état de cause, on ne saurait juger une politique au regard des seuls moyens qu'elle mobilise. A cet égard, le décalage entre le niveau élevé du budget de l'emploi pour 2002 et la reprise du chômage au cours de cette même année est significatif.

- Le fait que le gouvernement lance une nouvelle dynamique en faveur de l'emploi des jeunes non qualifiés est très favorable. Tous les jeunes qui trouveront grâce à ce nouveau mécanisme un emploi stable auront moins de chances de rejoindre par la suite la cohorte de ceux qui n'ont que le RMI pour survivre.

Ce dispositif permettra à un grand nombre de jeunes d'accéder enfin au monde du travail par la voie d'un contrat à durée indéterminée et donnera ainsi une réalité à ce qui n'était jusqu'alors qu'un vœu pieux. Il ne constitue certes pas la seule méthode efficace en ce domaine mais il représente un outil utile et simple en faveur de l'insertion de jeunes. Mais ce contrat devra faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation sérieuse dans les mois et années à venir.

On ne saurait trop rappeler que ce sont les entreprises qui créent les emplois. Il faut avoir confiance dans leur capacité à recruter des jeunes et dans celle de leurs salariés, notamment les cadres, à exercer, même si la loi ne leur en fait pas obligation, la nécessaire mission de tutorat auprès des jeunes ainsi recrutés.

- S'agissant des emplois-jeunes, il faut garder à l'esprit que le problème essentiel vient de ce que le précédent gouvernement n'avait rien prévu quant à la sortie du dispositif. La situation apparaît aujourd'hui très contrastée. Les jeunes employés par les collectivités territoriales ont pu ou pourront bénéficier à terme d'une intégration dans les cadres grâce à la troisième voie. En revanche, ceux ayant été employés par l'éducation nationale ont été pour la plupart d'entre eux laissés à l'abandon, ce qui est d'autant plus choquant que la mission première dévolue à cette administration est précisément la formation. La situation est également très variée dans les associations : les plus grandes d'entre elles ont d'ores et déjà prévu la pérennisation des emplois, tandis que les plus petites ne disposeront pas des moyens suffisants pour cela. Il convient de rappeler à ses responsabilités l'ancienne majorité qui, par l'intermédiaire

des préfets ou sous-préfets, faisait auprès des responsables d'associations, il y a quelques mois encore, la promotion des emplois-jeunes.

- Il faut enfin noter le décalage existant entre les diplômes requis officiellement pour prétendre accéder aux emplois de l'administration et ceux effectivement nécessaires pour réussir ces concours.

**Mme Hélène Mignon** a tout d'abord objecté que le phénomène de surqualification observée dans les concours de la fonction publique s'explique par l'état de dégradation du marché de l'emploi lui-même. Une réflexion est d'ailleurs nécessaire s'agissant des conséquences néfastes de la surqualification des agents publics ainsi recrutés.

Elle a par ailleurs formulé les observations suivantes :

- Si le nombre des emplois-jeunes est resté constant, il convient d'observer que les mêmes jeunes ont pu occuper des emplois différents au cours de la période. Beaucoup sont sortis de ce dispositif par la voie des concours de la fonction publique ou ont accédé à l'emploi marchand.

- Le fait que le gouvernement projette de reporter de nombreux crédits relatifs aux CES de l'exercice 2002 à l'exercice 2003 se traduit sur le terrain par un gel des embauches dans ce dispositif ; ce phénomène d'attentisme est constaté par les acteurs locaux depuis septembre. Par ailleurs, comment entend-on définir les critères devant désormais permettre de déterminer les personnes ayant le plus besoin de resocialisation pour leur attribuer les quelques CES qui sont budgétés ? Ne risque-t-on pas, en fixant de nouveaux critères trop restreints et difficiles à mettre en œuvre, de contribuer à la désocialisation de certains publics, sachant que le dispositif avait déjà été recentré sur les publics les plus en difficulté grâce à la loi de lutte contre les exclusions de 1998 ?

- S'agissant du contrat jeune en entreprise, le choix opéré en faveur d'un contrat à durée indéterminée va dans le bon sens, mais il faut rappeler que celui-ci peut être à temps partiel, ce qui constitue un facteur de précarité. On peut par ailleurs avoir des craintes quant au fonctionnement concret de ce dispositif étant donné l'absence de salarié référent, en particulier dans les moyennes et grandes entreprises. En ne prévoyant aucun mécanisme de tutorat, le risque est d'aller à l'encontre de l'objectif recherché en créant chez les jeunes livrés à eux-mêmes dans l'entreprise un dégoût à l'égard du monde du travail.

**M. Dominique Tian** a déclaré ne pas partager l'optimisme de la rapporteure pour avis quant à la qualité des prestations de l'ANPE. Localement, cette dernière apparaît comme une bureaucratie peu dynamique accueillant aussi mal les demandeurs d'emploi que les employeurs potentiels. Les actions d'accompagnement personnalisées restent notoirement insuffisantes.

**Mme Catherine Génisson** a fait les remarques suivantes :

- Il faut en finir avec l'idée selon laquelle seuls les emplois du secteur marchand sont des emplois « nobles ». Les emplois dans le secteur public ont autant de légitimité.

- Concernant les contrats jeunes mis en place en août de cette année, ils présentent le défaut majeur de ne pas être dotés d'un volet de formation. On ne peut que constater le faible nombre d'emplois ayant été créés à ce jour grâce à ce nouveau dispositif. On peut par ailleurs estimer que l'amendement adopté par le Sénat qui visait à élargir le dispositif à l'ensemble des entreprises, petites et grandes, avait pour seul but de faire du « chiffre ».

Au contraire, les emplois jeunes sont une réussite dans la mesure où la moitié des jeunes qui ont souscrit un tel contrat ont désormais trouvé un emploi définitif. Ce dispositif a également permis de créer un nouveau type d'emplois dont nul ne saurait aujourd'hui remettre en cause la nécessité. Quant à la question de la formation offerte aux emplois jeunes embauchés dans l'éducation nationale, les situations sont très contrastées selon les académies et les investissements personnels des recteurs concernés. Ainsi certaines académies ont activement contribué à préparer les jeunes aux concours de la fonction publique.

**Mme Catherine Génisson** a enfin demandé à la rapporteure pour avis des précisions s'agissant d'une part du taux de prise en charge des contrats emploi-solidarité désormais applicable et d'autre part du futur contenu du CIVIS.

**M. Edouard Landrain** a fait les remarques suivantes :

- L'objectif initial du programme des emplois jeunes consistant à aider à l'émergence de métiers nouveaux était généreux et intéressant. Des dérives sont malheureusement rapidement apparues dans la mise en œuvre de ce programme. Contrairement à une idée qui s'est malencontreusement répandue auprès des jeunes concernés eux-mêmes, les emplois jeunes ne constituent pas un métier en tant que tel.

Fort heureusement une partie de ces jeunes ont rapidement obtenu un contrat à durée indéterminée, même si force est de constater que cela est loin d'être la règle générale. Certaines communes ont en effet employé des jeunes en trop grand nombre, alors même que les élus concernés savaient pertinemment qu'il serait impossible de pérenniser ces emplois par la suite. Il faut aujourd'hui constater que si ce dispositif partait d'une bonne intention, dans les faits, il a montré ses limites. Il importe donc de réussir aujourd'hui la transition de ce système vers de nouveaux dispositifs en offrant une formation valable aux jeunes qui le désirent.

- Il n'est pas exact de prétendre que les agences locales de l'ANPE ne font pas correctement leur travail. Les agents paraissent au contraire mobilisés et proposent aux demandeurs d'emploi des actions d'accompagnement et de suivi qui portent bien souvent leurs fruits.

**M. Gaëtan Gorce**, après avoir déclaré que les emplois jeunes faisaient l'objet d'un faux procès, a considéré que l'actuel gouvernement dépensait plus d'énergie à démolir ce qu'avait réalisé la précédente majorité qu'à formuler des propositions concrètes. Si les titulaires d'un emploi jeune peinent aujourd'hui à sortir du dispositif en obtenant un emploi stable c'est que le contexte économique ne s'y prête guère. Le gouvernement devrait réfléchir au moyen d'accompagner ces jeunes dans leur recherche d'emploi.

**M. Henri Nayrou** a fait les observations suivantes :

- Le programme des emplois jeunes a répondu à des circonstances particulières. Au moment de sa mise en place, le chômage touchait un jeune sur quatre. Pour beaucoup de ces jeunes, les emplois jeunes ont constitué un marchepied pour entrer dans la vie active tout en permettant à certains de poursuivre leurs études. Si l'opposition de l'époque a officiellement combattu leur création, sur le terrain les élus locaux, de gauche comme de droite, se sont montrés favorables à ces contrats.

- Aujourd'hui, le gouvernement s'en remet, par la voie du contrat jeune, au seul secteur marchand alors même que celui-ci est en panne. Cette démarche manque de cohérence d'autant que, dans le même temps, le gouvernement remet en cause les dispositifs d'aide à l'emploi mis en place ou maintenus par la précédente majorité. A titre d'exemple, on peut citer le plan sport emploi destiné à créer des emplois dans le milieu sportif, qui est en chute libre. De même, l'avenir des adjoints de sécurité, qui font désormais partie intégrante des services de police, est menacé alors même que le gouvernement a besoin de ces effectifs pour mener à bien la politique sécuritaire qu'il entend mener.

**M. Edouard Landrain** a considéré pour sa part que le plan sport emploi était au contraire relancé par le gouvernement.

**La rapporteure pour avis** a apporté les éléments de réponse suivants :

- L'opposition est dans son rôle lorsqu'elle dénonce la politique pour l'emploi menée par le gouvernement. Ce faisant, il méconnaît la réalité des faits. Le mécanisme des contrats jeunes en entreprise monte actuellement en charge. Il participe de la politique de baisse des charges salariales qui permettra de lutter efficacement contre le chômage. Le dispositif rompt également avec la politique menée par le précédent gouvernement dans la mesure où il offre aux jeunes un emploi en contrat à durée indéterminée. Enfin, les emplois jeunes n'ont pas fait la preuve de leur efficacité dans la mesure où ils n'ont pas pu endiguer la remontée du chômage.

- Les crédits destinés à financer la politique pour l'emploi n'ont pas disparu ; ils sont simplement répartis différemment. Une partie des allègements de cotisations sociales patronales est prise en charge par le FOREC, ce qui explique que ces crédits ne figurent pas dans le budget de l'Etat.

- En ce qui concerne les CES, au total au moins 160 000 contrats devraient être financés en 2003 ; ce nombre pourra même être supérieur en fin d'exercice si des besoins particuliers se faisaient fortement sentir sur le terrain. Il faut aussi rappeler que les enveloppes de certains contrats aidés sont en partie fongibles localement, à l'initiative du directeur régional ou départemental du travail. Cette fongibilité des crédits constitue une souplesse appréciable en la matière.

- L'augmentation des moyens financiers ne constitue pas la panacée en matière de politique pour l'emploi. Les crédits inscrits en loi de finances pour 2002 avaient connu une forte augmentation, et cela n'a nullement empêché le chômage de croître fortement.

- Le taux de prise en charge des CES sera désormais de 65 % et de 85 % au lieu de 95 % précédemment. Il n'apparaît pas normal que la collectivité publique finance presque en totalité, à la place de l'employeur, ces contrats de travail.

- S'agissant du contenu des CIVIS, les informations sur ce sujet sont encore partielles car l'élaboration de ce nouveau contrat fait encore l'objet de discussions au sein du ministère. Il apparaît que ce contrat pourrait concerner notamment le secteur non marchand, mais également le secteur marchand.

Conformément aux conclusions de la rapporteure pour avis, la commission a donné un *avis favorable* à l'adoption des **crédits de l'emploi pour 2003**.

