

les après-midi

17 FÉVRIER 2005

Bernard Gomel

est chargé

de recherche CNRS

au Centre

d'études de l'emploi.



Le volet emploi de la loi de cohésion sociale

BERNARD GOMEL

« On peut concevoir, en théorie, des relations du travail où chaque salarié négocie

avec son employeur son salaire personnel, en fonction de toutes les caractéristiques de son poste [...].

Le seul problème de cette vision libérale utopique est l'oubli du caractère asymétrique de cette relation : d'un côté, un salarié individuel, de l'autre, une personne morale qui gère des dizaines, des centaines, des milliers, etc., de relations similaires [...].

On ne voit pas ce qui a changé dans les économies actuelles qui pourrait redonner du lustre à cette utopie des premières décennies de l'industrialisation. »

Olivier Favereau,
professeur
de sciences économiques
à l'université de Paris X,
Libération, 9 février 2005

PRÉAMBULE

La loi de programmation pour la cohésion sociale, dite loi de cohésion sociale, est parue au *Journal officiel* du 19 janvier 2005. Elle a trois volets :

- l'emploi : « Mobilisation pour l'emploi » ;
- le logement : « Dispositions en faveur du logement » ;
- l'égalité des chances : « Promotion de l'égalité des chances ».

Les 62 décrets d'application (22 décrets simples et 40 décrets en Conseil d'État) doivent paraître rapidement selon le calendrier annoncé par le ministère. Par ailleurs, les préfets doivent recevoir d'ici la fin fé-

vrier 2005 la circulaire concernant l'augmentation des postes aidés dans les entreprises d'insertion (dont les crédits budgétaires sont inscrits en loi de finances pour 2005). De même, le cahier des charges des maisons de l'emploi est pratiquement prêt et un appel à candidatures doit être lancé ; l'objectif est de labelliser 60 maisons de l'emploi avant la fin juin 2005.

Dans le volet emploi de la loi, c'est certainement la réforme des règles du licenciement économique qui a donné lieu aux débats politiques les plus vifs. Cette réforme ne faisait pas partie du projet de loi initial. Les partenaires sociaux devaient s'accorder sur l'accompagnement social des restructurations, après la suspension de certains articles de la loi de modernisation sociale, en janvier 2002, un an après qu'elle aura été votée. L'échec des négociations a

PROFESSION
BANLIEUE

conduit le gouvernement à introduire de nouvelles dispositions dans le cadre de la loi de cohésion sociale. Au final, deux points importants ont été soit retirés (l'extension de la définition du licenciement économique à la notion de « sauvegarde de la compétitivité »), soit limités (la remise en cause du droit à réintégration des salariés dont le licenciement économique a été annulé). D'autres points devront être rapidement explicités par circulaire, comme le projet de « contrat de travail intermédiaire ».

Le Centre d'études de l'emploi participe au suivi de la politique de l'emploi depuis la fin des années 1970, depuis les emplois d'utilité collective, les emplois d'insertion locale, les travaux d'utilité collective et plus particulièrement dans le secteur dit non marchand (ou non marchand hors État : collectivités territoriales, établissements publics et associations) qui a beaucoup servi aux poli-

tiques contracycliques parfois massives menées par l'État. Il évalue les usages des dispositifs de la politique publique de l'emploi plutôt que les écarts entre des objectifs et des réalisations. L'évaluation doit rendre compte des expériences réalisées dans la mise en œuvre des dispositifs de la politique publique de l'emploi.

C'est alors aux acteurs, aux politiques en particulier, et non à l'expert, de juger de tel ou tel usage, pour l'encourager, le décourager ou l'interdire.

La refonte des contrats aidés

La loi de cohésion sociale organise une importante refonte des dispositifs de contrats aidés et des mesures en faveur des jeunes, des demandeurs d'emploi de longue durée et des bénéficiaires de *minima* sociaux.

Le tableau synthétique de l'ANPE que l'on trouve ci-dessous présente cette refonte comme une réduction du nombre des dispositifs qui concernent les jeunes, les publics en difficulté et les titulaires de *minima* sociaux.

SIMPLIFICATION DES CONTRATS AIDÉS (source ANPE, octobre 2004)	
En 2004, 14 dispositifs	En 2005, 7 dispositifs spécifiques, 1 accompagnement renforcé
POUR LES JEUNES	
7 dispositifs spécifiques : – contrat d'apprentissage – contrat de qualification, d'orientation, d'adaptation – contrat jeune en entreprise, CIVIS*, emploi d'utilité sociale, emploi-jeune	3 dispositifs + accompagnement (le CIVIS pour les jeunes les plus éloignés de l'emploi) – contrat d'apprentissage – contrat de professionnalisation – contrat jeune en entreprise
POUR LES PUBLICS EN DIFFICULTÉ	
6 dispositifs : – CES et CEC – stage individuel de formation, stage collectif de formation, stage d'accès à l'emploi et contrat initiative emploi	2 dispositifs gérés au sein d'une enveloppe unique : – contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE, secteur non marchand) – contrat initiative emploi (CIE, secteur marchand)
POUR LES TITULAIRES DE MINIMA SOCIAUX	
1 dispositif d'activation : – RMI	2 dispositifs d'activation + accompagnement : – CI – RMA (secteur marchand) – contrat d'avenir (secteur non marchand)
* Contrat d'insertion dans la vie sociale.	



LES BÉNÉFICIAIRES DES MINIMA SOCIAUX : RMI, ALLOCATION SPÉCIFIQUE DE SOLIDARITÉ (ASS) ET ALLOCATION PARENT ISOLÉ (API)

Le contrat d'avenir

L'article 49 de la loi institue « un contrat de travail dénommé "contrat d'avenir", destiné à faciliter l'insertion sociale et professionnelle des personnes bénéficiant [...] du RMI, de l'ASS ou de l'API¹ » qui porte sur « des emplois visant à satisfaire des besoins collectifs non satisfaits » et qui est mis en œuvre par le « département ou la commune de résidence du bénéficiaire ou, le cas échéant, l'établissement public de coopération intercommunale [EPCI] auquel appartient la commune » qui peut confier cette mission par convention à la maison de l'emploi, au plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi [PLIE] ou à la mission locale ».

Le président du conseil général et le représentant de l'État dans le département coordonnent « la mise en œuvre du contrat d'avenir » et organisent « les modalités du suivi personnalisé des bénéficiaires de ce contrat ».

Le projet professionnel associé au contrat d'avenir est signé par le bénéficiaire – qui s'engage à prendre part à toutes les actions qui y sont prévues – par le responsable de la mise en œuvre (le président du conseil général ou de l'EPCI), par le représentant de l'État et un employeur du secteur non marchand. De plus, un référent (une personne physique) est chargé d'assurer le suivi du parcours d'insertion du bénéficiaire². Cette mission peut également être confiée à un orga-

nisme chargé du placement ou de l'insertion, comme une maison de l'emploi par exemple.

« La convention est conclue pour une durée de 2 ans; elle est renouvelable pour une durée de 12 mois³. La situation du bénéficiaire du contrat d'avenir est réexaminée tous les 6 mois. »

Le contrat d'avenir est un contrat de travail de droit privé à durée déterminée de 2 ans, renouvelable sous certaines conditions. Il peut être rompu avant son terme à l'initiative du salarié pour un emploi en CDI ou un CDD d'au moins 6 mois, ou le suivi d'une formation. La durée hebdomadaire de travail est de 26 heures (ou en moyenne de 26 heures au plus dans la période), payée au SMIC (sauf clause contractuelle plus favorable).

Des actions de formation et d'accompagnement sont obligatoires, pendant le temps de travail ou en dehors.

L'employeur bénéficie :

- d'une aide forfaitaire qui correspond à l'activation de l'allocation de RMI, d'ASS ou d'API à hauteur de 425,40 euros par

mois, versée par le conseil général (RMI) ou par l'État (ASS, API);

- d'une aide complémentaire dégressive versée par l'État de 398,52 euros la première année, 265,70 euros la deuxième année et 132,80 euros la troisième année (si le contrat est prolongé). Cette dégressivité ne s'applique pas aux chantiers d'insertion conventionnés par l'État.

Le total des aides ne peut excéder le niveau de rémunération versé à l'intéressé.

Pour la durée de la loi de programmation, la période 2005-2009, les engagements portent sur 1 million de contrats d'avenir et 5,2 milliards d'euros (valeur 2004) de financement pour l'aide de l'État.

Le contrat insertion – revenu minimal d'activité (CI – RMA)

Toujours pour faciliter l'insertion sociale et professionnelle des personnes bénéficiaires du RMI, de l'ASS et de l'API, mais dans le secteur marchand, l'article 54 institue un nouveau contrat de travail, le « contrat insertion – revenu minimal d'activité », qui peut aussi tenir lieu de contrat d'insertion pour les bénéficiaires du RMI. Il s'agit d'une extension aux bénéficiaires de l'ASS et de l'API

Programmation des engagements concernant le contrat d'avenir

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de contrats (en milliers)	185	250	250	250	65
Aide de l'État (en millions d'euros 2004)	383	1 119	1 285	1 285	1 120

Source : annexe de la loi de programmation pour la cohésion sociale

¹ Depuis 6 mois, cumulables dans les derniers 12 mois.

² Signé par le président du conseil général, le contrat d'avenir peut tenir lieu de contrat d'insertion.

³ Deux renouvellements supplémentaires de 12 mois sont possibles pour les personnes de plus de 50 ans.

de ce qui avait été mis en place en 2004 (loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003) pour les seuls bénéficiaires du RMI.

Avec la loi de cohésion sociale, l'antériorité dans le minimum social diminue à 6 mois. L'ancienne formule exigeait 12 mois d'inscription au RMI dans les 24 derniers mois. Le contrat peut désormais être à temps plein, pour une durée qui ne peut excéder 18 mois. L'aide est portée au montant plafond brut du RMI d'une personne isolée (sans déduction des aides au logement), soit 425,40 euros au 1^{er} janvier 2005, en compensation de l'élargissement de l'assiette de cotisations sociales à la charge des employeurs (par suppression de l'exonération de charges sociales patronales propres aux employeurs du secteur non marchand désormais exclus du dispositif).

Pourquoi des dispositifs spécifiques pour les bénéficiaires de minima sociaux ?

Les bénéficiaires du RMI faisaient partie des publics prioritaires dans les désormais anciens « dispositifs ciblés contre l'exclusion⁴ », les CES, CEC et CIE (contrat initiative emploi) ainsi que les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) collectifs et individuels.

Pourtant, les statistiques disponibles de 1998 à 2003 montrent que les bénéficiaires du RMI y ont été traités exactement comme les autres bénéficiaires dans la diminution brutale des flux d'entrée dans ces dispositifs : que signifie en ce cas être prioritaire ?

On observe en effet que, dans la forte diminution des entrées dans ces dispositifs de 1998 à 2003 (de 962 422 entrées en 1998 à 588 138 en 2003), la part des bénéficiaires du RMI est pratiquement constante, à 37 % en CES, 26 % en CEC, 19 % en CIE, 32 % en SIFE collectif et 16 % en SIFE individuels.

Au total, la part des bénéficiaires du RMI dans l'ensemble des entrées dans les dispositifs reste constante, autour de 30 %.

Aussi, le nombre de bénéficiaires du RMI étant en augmentation dans cette même période, le pourcentage des bénéficiaires du RMI entrant dans les dispositifs d'emploi aidé diminue régulièrement et fortement de 1998 (29 %) à 2003 (16 %).

Dans la mauvaise conjoncture actuelle de l'emploi, qui rend encore plus difficile la sélectivité des mesures, il est certainement indispensable, pour assurer un meilleur taux d'emploi des bénéficiaires des *minima* sociaux (mais la mise en avant de cet objectif aujourd'hui n'est-il pas discutable ?), de leur dédier des dispositifs spécifiques. Et les engagements pris sur le volume des contrats d'avenir (*cf. supra*) devraient permettre d'augmenter sensiblement la part des bénéficiaires des *minima* sociaux en contrats aidés. Mais encore faut-il les rendre attractifs pour les employeurs ; les associations sont engagées, comme l'ensemble des employeurs du secteur non marchand, dans une professionnalisation qui les conduit à intriquer de plus en plus logique sociale et logique économique. C'est en tout cas ce qui vient d'être rappelé par

le mouvement associatif : « La mission des associations est d'impliquer la population dans la vie sociale ; elles n'ont pas pour vocation première d'intégrer en leur sein des publics en difficulté⁵. »

De même, il semble que les structures associatives dédiées à l'insertion ne considèrent pas que les modifications apportées par la loi de cohésion sociale soient suffisamment favorables au financement de leurs emplois d'insertion (*cf. infra*).

Les dispositifs qui concernent les autres personnes en difficulté d'emploi

Le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE, non marchand) résulte de la fusion du CES et du CEC. La principale nouveauté est de laisser, comme pour le nouveau CIE, à la DDTEFP et à l'ANPE la définition des publics visés selon le marché du travail local ; CIE et CAE sont d'ailleurs gérés ensemble, dans des enveloppes régionales fongibles, dans le cadre d'une gestion globalisée et territorialisée des deux dispositifs.

L'aide est modulée, comme pour le CIE, selon les caractéristiques du bénéficiaire, les caractéristiques de l'employeur et ses initiatives d'accompagnement et de formation professionnelle du bénéficiaire, le contexte économique local et, enfin, en fonction de la catégorie de l'employeur. Le montant unitaire moyen est de 479,40 euros par mois (contre 450 à 550 euros pour les CES jusqu'à présent).

Autre dispositif modifié, le nouveau « contrat initiative

⁴ DARES, *Premières Informations et Premières Synthèses*, n° 06.1, février 2005.

⁵ *Le Monde* du 8 décembre 2004.

emploi » (CIE) regroupe dans le secteur marchand les différents contrats d'insertion ouverts aux demandeurs d'emploi qui ne perçoivent pas de minimum social. Il vise les personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi⁶. Comme pour le CAE, la DDTEFP et l'ANPE définissent plus précisément les publics concernés, en fonction notamment de la situation du marché du travail local. Les aides versées à l'employeur sont dégressives et modulées selon les caractéristiques du bénéficiaire, les caractéristiques de l'employeur et ses initiatives d'accompagnement et de formation professionnelle du bénéficiaire, et le contexte économique local.

Que penser de la fusion des CES et des CEC ?

La fusion des CES et des CEC est une des recommandations du rapport de l'instance du Conseil national de l'évaluation (CNE) chargée d'évaluer les contrats aidés du secteur non marchand⁷. Elle y est justifiée en particulier par le fait qu'ils s'adressent tous les deux au même « public » en leur offrant pourtant (surtout depuis la possibilité d'entrer

directement en CEC) des perspectives très différentes en termes d'insertion durable.

Cette recommandation de fusion entre CES et CEC⁸ apparaît surtout comme la conséquence d'une proposition plus générale de l'instance du CNE qui consiste à passer, pour le secteur non marchand, de programmes très finalisés à des dispositifs plus polyvalents capables de s'ajuster à différents usages régulés localement.

Cette proposition constitue une vraie rupture que l'on peut présenter ainsi : moins d'intentions politiques nationales, plus de politique dans la mise en œuvre locale d'outils polyvalents. Ou, pour reprendre les termes du rapport, la nécessité de séparer très clairement les deux objectifs de contre-sélectivité en faveur des publics connaissant des difficultés importantes d'accès à l'emploi et de développement de secteurs d'activités « riches en emploi » « s'est imposée au fil des travaux car les résultats montrent bien que le flou qui continue à être entretenu sur leurs rapports nuit à la nécessaire conciliation de la logique d'action et des attentes de chacune des trois catégories d'ac-

teurs de ces dispositifs : les pouvoirs publics (et leurs relais locaux), les personnes en contrat aidé, les employeurs. Une clarification reste nécessaire au plan national pour renforcer l'efficacité de ces mesures, ce qui n'empêche pas, bien entendu, de continuer à encourager les initiatives locales où les deux objectifs se renforcent mutuellement⁹.

La mise en place d'une politique locale est renforcée par la création des maisons de l'emploi et l'extension du Service public de l'emploi à des partenaires locaux (article 1^{er} de la loi).

Le cas des ateliers et des chantiers d'insertion

C'est dans le cadre de l'incitation à la mise en place d'une politique locale d'insertion que les ateliers et les chantiers d'insertion sont désormais reconnus par la loi de cohésion sociale (article 66) : « Les ateliers et chantiers d'insertion sont des dispositifs portés par un centre communal ou intercommunal d'action sociale ou par un organisme de droit privé à but non lucratif ayant pour objet l'embauche de personnes mentionnées au I de l'article L. 322-4-16 afin de faciliter leur insertion

Ensemble des dispositifs « ciblés contre l'exclusion »						
Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total des entrées	962 422	895 414	814 485	716 911	658 516	588 138
<i>Part des bénéficiaires du RMI (en %)</i>	<i>29</i>	<i>31</i>	<i>31</i>	<i>31</i>	<i>30</i>	<i>30</i>
Total des bénéficiaires du RMI	993 286	1 017 847	965 180	938 459	1 068 900	1 120 800
<i>Part des bénéficiaires du RMI dans un de ces dispositifs (en %)</i>	<i>29</i>	<i>27</i>	<i>26</i>	<i>24</i>	<i>19</i>	<i>16</i>

Sources : DARES, Premières Informations et Premières Synthèses, n° 06.1, février 2005.

⁶ Par rapport au CAE, qui s'adresse à des personnes ayant des difficultés particulières d'accès à l'emploi, le CIE est donc en principe moins sélectif.

⁷ CNE, *Les Mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand*, rapport de l'instance d'évaluation présidée par Yves Robineau (rapporteur général : Bernard Simonin), La Documentation française, 2002.

⁸ Bernard Simonin, « Vers une unification des contrats emploi solidarité et des contrats emploi consolidés ? », CEE, *Quatre pages*, n° 51, 2002.

⁹ Rapport de l'instance du CNE déjà cité.

sociale et professionnelle, en développant des activités ayant principalement un caractère d'utilité sociale, et qui a conclu avec l'État une convention visée à l'article précité.

« Les ateliers et chantiers d'insertion assurent l'accueil, l'embauche et la mise au travail sur des actions collectives de personnes mentionnées au I de l'article L. 322-4-16 et organisent le suivi, l'accompagnement, l'encadrement technique et la formation de leurs salariés en vue de faciliter leur insertion sociale et de rechercher les conditions d'insertion professionnelle durable. »

Mais dans le même temps, et pour ces structures, les CAE et les contrats d'avenir vont coûter plus cher que les contrats qu'ils remplacent. Selon les calculs de la fédération Coorace (Comités et organismes d'aide aux chômeurs par l'emploi), « un CAE coûtera trois fois plus cher qu'un CES » et un contrat d'avenir, même non dégressif, dans les chantiers école, sera financé à 75 % de son coût total, ce qui le « rend malgré tout plus onéreux que les CES ». Quant aux 24 millions d'euros supplémentaires accordés chaque année de 2005 à 2009 dans la loi de programmation, la fédération Coorace rappelle avec la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) et le réseau Chantier école qu'ils financent un service supplémentaire, le renforcement de l'accompagnement individuel, et non le surcoût des emplois aidés. Le financement par l'augmentation de « la part de commercialisation de leur production sur le marché » les conduirait, ce qu'ils refusent, à « laisser de côté les personnes les

plus éloignées de l'emploi pour augmenter la productivité ».

Un droit à l'accompagnement pour les jeunes en difficulté

Outre ces quatre dispositifs (deux pour les bénéficiaires d'un revenu minimum social et deux pour les demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion sociale et professionnelle), la loi de programmation pour la cohésion sociale pose le principe (article 13) d'un « droit à un accompagnement » pour les jeunes en difficulté. L'accompagnement « personnalisé » vise les 16-25 ans en difficulté et confrontés à un risque d'exclusion professionnelle, dans la continuité du programme Trace, avec, pour les moins qualifiés, l'assignation obligatoire d'un référent choisi au sein d'une mission locale ou d'une PAIO.

À cette occasion, la compétence de la mise en place des contrats d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) retourne à l'État (leur mise en place avait été confiée aux régions en 2004), même si une gestion territorialisée est maintenue. De plus, les jeunes majeurs engagés dans un CIVIS bénéficieront, lorsqu'ils n'auront pas d'autre revenu, d'une allocation de 300 euros par mois au maximum, versée par la région.

Ces jeunes auront également accès au dispositif de Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE, dit contrat jeune en entreprise, créé en 2002). Le montant de l'aide versée aux employeurs sera désormais modulé, de 100 à 300 euros par mois, selon le niveau de formation du jeune.

Pour 2005, la loi de finances prévoit le financement de

200 postes de référents et de 500 postes de coordonnateurs (66 millions d'euros) et un nouveau fonds d'insertion professionnelle doté de 75 millions d'euros¹⁰. Pour sa part, l'ANPE recevra 32 millions d'euros pour créer les « plateformes des vocations » dans les bassins d'emploi afin d'orienter les jeunes vers les métiers qui recrutent localement.

Il est donc très difficile de présenter le CIVIS et le contrat jeune comme les « remplaçants » du programme Nouveaux services-emplois jeunes (NSEJ); ils ne s'adressent pas aux mêmes jeunes et, de ce point de vue, la loi de cohésion sociale confirme plutôt « une rupture forte par rapport à l'ambition initiale du programme NSEJ de faire de chaque jeune un véritable agent de développement économique [...] pour entraîner l'émergence de nouveaux secteurs d'activité économique, à la fois très utiles socialement et très créateurs d'emplois¹¹ ». Elle se situe dans la droite ligne des critiques exprimées depuis 2002 sur le programme NSEJ, qui portent sur sa faible contribution à la modernisation du service public (local) et au développement des services à la population, sur son absence de territorialisation et, surtout, sur le fait qu'il ne s'adressait pas aux jeunes les plus en difficulté. L'extinction de l'aide de l'État aux derniers emplois-jeunes est d'ailleurs accélérée par la loi (article 15). Au total, un jeune salarié du programme qui quitte son poste au cours des 5 ans de l'aide initiale n'est plus remplacé, les conventions pluriannuelles ne sont plus financées à partir des postes de la génération 2000 et seules les dernières prolongations sous forme d'épargne consolidée restent possibles.

¹⁰ Son financement n'est pas couvert par la loi de programmation.

¹¹ Bernard Gomel, « Emplois-jeunes : devenir des emplois et des jeunes », CEE, *Quatre Pages*, n° 57, 2003.



UNE RELANCE DES AMBITIONS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ?

Alors que la progression des dépenses pour les dispositifs généraux d'allègement des cotisations sociales est spectaculaire (elles passent de 0,6 milliard d'euros en 1993 à 15 milliards d'euros en 2002), la diminution du volume des dispositifs ciblés contre l'exclusion a été sensible et continue depuis 1998. On a même parlé d'un effondrement spectaculaire dans la dernière période.

Les moyens de la politique publique de l'emploi

La première caractéristique de la loi de programmation pour la cohésion sociale est de financer un accroissement important du nombre de contrats aidés sur 5 ans, ce qui est cohérent avec la mauvaise conjoncture actuelle de l'emploi.

L'UNEDIC vient en effet d'annoncer qu'en 2003, et pour la première fois depuis dix ans, le volume de l'emploi salarié dans les secteurs concurrentiels qu'elle couvre a baissé de 0,3 %, soit une baisse de 45 665 postes (sur les 16 millions d'emplois dans son champ). L'emploi féminin augmente (+ 0,3 %), alors que l'emploi masculin diminue de 0,7 %. Les pertes dans l'industrie ne sont pas compensées par la bonne tenue de la construction et du tertiaire. En Île-de-France, la diminution est plus de quatre fois plus importante : - 1,3 %.

La faible hausse du PIB (+ 0,5 % en 2003) explique également la dégradation des conditions de sortie de chômage en 2003. Ainsi, en avril 2004, seulement

50 % des personnes sorties du chômage en novembre 2003 étaient en emploi, contre 60 % trois ans plus tôt (46 % en CDD, 35 % en CDI et 19 % en mission d'intérim).

Dans le même temps, en 2002 et pour la première fois depuis vingt ans, l'effort national consacré à la politique de l'emploi a baissé : la part du PIB consacrée aux 40 dispositifs d'aide à l'emploi, de formation professionnelle et de préretraite est descendu à 1,11 % du PIB (- 10 % par rapport à 2001). Contrairement aux aides à l'emploi marchand (- 12 % et 4,8 milliards d'euros), la dépense pour les aides à l'emploi non marchand était restée stable à son plus haut niveau (6,2 milliards d'euros) à cause du programme NSEJ qui représentait alors plus de la moitié des dépenses, ce qui n'est plus le cas depuis.

Une profonde incertitude sur la politique à mener

Alors que les débats parlementaires sur la loi de cohésion sociale viennent de s'achever, une appréciation extrêmement négative de la politique de l'emploi française se développe dans l'opinion mais aussi chez les économistes. Cette impression est renforcée par des comparaisons avec nos partenaires européens qui tendraient à montrer que nos performances nationales sont mauvaises.

Ainsi, le Royaume-Uni aurait un taux de chômage moitié moindre (4,5 % contre 9,9 %), un taux d'activité de la population active de 6 points supérieur

(76,2 %, contre 70,2 %) pour une dépense publique sensiblement inférieure (42,6 % du PIB, contre 54,5 % en France). Selon certains, « cette performance s'explique en partie par l'assouplissement des règles du marché du travail et par des réformes structurelles favorisant des politiques actives de retour à l'emploi » au prix d'un fonctionnement dual : l'emploi salarié permanent à temps plein ne représente plus que les deux tiers de l'emploi total.

Que permettent de dire les évaluations ?

Depuis quelques années, des enquêtes interrogent rétrospectivement les personnes sur leur trajectoire professionnelle. Une étude récente publiée par le ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale¹² s'intéresse à l'emploi non qualifié dans les trajectoires des jeunes débutants à partir du constat suivant : quatre jeunes sur dix ont occupé, ne serait-ce que quelques mois, un emploi non qualifié dans les trois ans qui suivent leur sortie du système de formation initiale en 1998. Les jeunes de tous niveaux de formation sont concernés, même si la proportion des jeunes peu diplômés est plus importante. La grande différence est que, pour les plus qualifiés, cet emploi est un passage.

L'enquête permet de construire 6 types de trajectoires commencées par l'emploi non qualifié : mobilité vers un emploi qualifié, stabilisation dans l'emploi non qualifié, mobilité au sein des emplois non qualifiés, séjour long mais sans stabilisation, chômage prolongé et sortie du marché du travail.

¹² DARES, *Premières Informations et Premières Synthèses*, n° 49.2, décembre 2004.

Les résultats sont détaillés pour 7 emplois caractéristiques des emplois non qualifiés : assistante maternelle, agent de service hospitalier, agent de service de la fonction publique hors hôpital, employé de libre service, serveur et commis de restaurant-café, manutentionnaire, agent non qualifié d'exploitation des transports et « nettoyeur ».

Sans être totalement inattendus, les résultats sont intéressants. Par exemple, et « toutes choses égales » par ailleurs, la stabilisation sur un emploi non qualifié est plutôt le fait de jeunes de niveau bac. « Non seulement ils y accèdent plus facilement, mais ils s'y stabilisent » ; « les jeunes peu diplômés se trouvent, de ce fait, durablement évincés de l'emploi ».

On remarque également l'effet positif d'avoir une spécialité de formation « en relation avec l'emploi non qualifié ».

Du point de vue des politiques de l'emploi, la « trajectoire non stabilisée » qui se manifeste par un « long séjour dans un type d'emploi non qualifié, mais sans débouché » existe surtout pour les emplois publics et parapublics. Embauchés sur des CES ou en CDD plusieurs fois renouvelés, ces emplois ont du mal à négocier une expérience professionnelle pourtant longue mais « sans doute trop spécifique pour être facilement transférable et valorisable sur d'autres emplois [...]. L'absence de titularisation les condamne à moyen terme à la précarité et les piège ».

Signalons que, selon ces mêmes modèles « toutes choses égales

par ailleurs », le fait d'être en Île-de-France est un atout pour une trajectoire favorable, comme le fait d'avoir ses deux parents nés en France ou en Europe, d'être un homme, d'être en couple sans enfant, etc.

Les trajectoires des salariés en sortie de dispositifs

En évaluation, les expérimentations réalisées selon le modèle expérimental standard (aux États-Unis notamment) donnent des résultats difficiles à interpréter, voire contradictoires, qui posent la question de savoir si la tentative de

mesurer l'efficacité en soi d'une mesure a un sens.

Il est néanmoins indispensable de fournir des résultats qui puissent participer à l'information des acteurs de la politique de l'emploi. C'est pourquoi l'analyse des trajectoires des salariés en sortie de mesure estelle de plus en plus utilisée. Ainsi, l'étude de la DARES publiée en juillet 2004 (*voir ci-dessous*) donne la situation des salariés à la sortie des structures d'insertion : entreprises d'insertion (EI), associations intermédiaires (AI), entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) en 2002¹³.

Sur les 16 700 salariés présents en 2002 (même effectif qu'en 2001) dans une entreprise d'insertion (EI), un peu plus de la moitié ont quitté la structure en cours d'année (54,6 % en 2002, 52,5 % en 2001) ; quelle est leur situation ?

Situation des salariés sortis d'une entreprise d'insertion en 2001 et 2002, en %

	Salarié	CDI	CDD	Emploi aidé	Formation	Chômage	Inactif	Autre...
2002	34,1	13,4	16,2	4,5	7,1	20,6	4,9	33,3
2001	38,9	16,4	17,9	4,6	7,5	21,7	4,1	27,8

Des analyses de trajectoires sont également disponibles pour les grandes mesures de la politique de l'emploi : CES, CEC et NSEJ. Il est instructif d'attendre la stabilisation de la situation des personnes sorties, en les interrogeant plusieurs mois voire plusieurs années après leur sortie.

Situation en mars 2000, 12 mois après la sortie d'un CEC, en %

	Ensemble	RMI
Emploi, y compris aidé	56	54
Chômage	26	27
Études ou formation	3	4
Autres situations	15	15
Total	100	100

Pour le CEC comme pour le CES, la situation moyenne des personnes en RMI et en ASS comparée à celle des autres bénéficiaires n'est pas sensiblement différente plusieurs mois et plusieurs années après leur sortie du dispositif.

Situation en mars 2002, 27 mois après leur sortie d'un CES, en %

CES	Ensemble	RMI	ASS
Emploi	35,4	30	33,1
Emploi aidé	22,7	20,9	22,8
Chômage	29,9	33,7	32
Études ou formation	4,6	8,5	2,3
Inactivité	7,4	6,9	9,9
Total	100	100	100
Salaire mensuel médian	762	869	762

¹³ « Bilan de la politique de l'emploi en 2002 », *Les Dossiers de la DARES*, La Documentation française, 2004.

On tente d'apprécier des effets par des modèles « toutes choses égales par ailleurs ».

C'est l'âge à la sortie qui influe le plus : le fait d'avoir plus de 50 ans fait baisser la probabilité de référence d'être en emploi classique 27 mois plus tard (soit 42,1 %) de 25 points de pourcentage. Le fait d'être « allocataire du RMI sans emploi depuis plus de 1 an » fait baisser le pourcentage de 9,1 points ; puis le fait de ne pas avoir suivi de formation au-delà de la scolarité obligatoire : - 4,4 points.

En positif, le fait d'avoir été dans un établissement public (hors enseignement) plutôt que dans une association ou une collectivité territoriale est important : en établissement public administratif, + 16,4 points. Le fait d'avoir eu des rencontres fréquentes avec son employeur ou d'avoir cumulé le CES avec un autre travail a également un impact positif.

La question de la formation

Il semble plus important encore d'« avoir suivi une formation pour passer des concours, des examens ou préparer un emploi futur » : + 13,6 points « toutes choses égales par ailleurs ».

La faiblesse du niveau de formation d'une partie de la main-d'œuvre pèse fortement sur la politique de l'emploi et peut expliquer la nécessité d'une forte protection de l'emploi. Mais, en ce qui concerne les jeunes sortis prématurément de l'école pour cause d'échec scolaire, l'expérience a été faite, au début des années 1980, dans un autre contexte il est vrai, de rendre la formation obligatoire. Elle a été si peu convaincante

qu'elle a même rendu impossible pendant longtemps cette opportunité.

Qu'en est-il aujourd'hui ? On voit la sélection que cela introduirait dans les entrées en mesure. Peut-on raisonner comme si l'effet « formation » mesuré n'était réellement qu'un effet de la formation ? Interviennent les caractéristiques du salarié, intéressé ou non par une formation, avec ou sans projet professionnel, celles de l'employeur (engagé ou non dans son rôle d'intermédiaire sur le marché du travail) et la qualité de leur relation. Ne pas prendre en compte ces caractéristiques dans le modèle, parce que l'on n'est pas dans un cadre expérimental standard (avec sélection au hasard, comme dans un plan d'expérience pour un essai de médicament en double aveugle) conduit à des « biais » qui rendent les résultats sujets à caution.

Pour autant, il est utile de favoriser l'appui à la formation ; les nombreuses références à la validation des acquis de l'expérience (VAE) dans la loi de programmation pour la cohésion sociale vont dans ce sens. Ainsi, la convention passée entre l'État et l'employeur dans le cadre des nouveaux contrats aidés (CAE, contrat d'avenir et nouveau CIE) prévoit des actions de validation des acquis de l'expérience (VAE) nécessaires à la réalisation du projet professionnel de l'intéressé. De même, la période du contrat est prise en compte au titre de l'expérience requise pour la VAE, dont la durée minimale passe de 5 à 3 ans.

Dans le même sens et cette fois dans le cadre du plan de déve-

loppement des services à la personne présenté par le gouvernement en février 2005, 5 millions d'euros supplémentaires par an de crédits d'ingénierie et d'intervention sont prévus pour les années 2005-2007 afin que 75 000 personnes bénéficient d'une action dans ce secteur d'activité au titre de la VAE.

Enfin, dans le dernier accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003, les partenaires sociaux déclarent favoriser l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle et tout particulièrement promouvoir les certificats de qualification professionnelle par la VAE.

L'importance de la conjoncture¹⁴

Les trajectoires des bénéficiaires des politiques de l'emploi sont également très sensibles aux mouvements conjoncturels de l'économie.

Comparée à la fin 1996, l'embellie économique de la fin 1999 a grandement facilité l'insertion des bénéficiaires des mesures de la politique publique de l'emploi. De même, le retournement de conjoncture de la mi-2001 a été sensible. Au total, au printemps 2002, « soit 27 mois après leur sortie de mesure, l'insertion dans l'emploi des bénéficiaires de l'alternance était réalisée à 85 %, contre 72 % pour les anciens bénéficiaires de CIE et moins de 60 % pour ceux passés en CES ou en stage d'insertion et de formation à l'emploi [SIFE] ». Les trajectoires de ces deux derniers « restent marquées par l'emploi aidé, alors que le CIE et les contrats en alternance constituent véritablement un tremplin vers l'emploi classique ».

¹⁴ Les données de cette partie sont tirées de « Bilan de la politique de l'emploi en 2002 », déjà cité.



La comparaison entre les CES et le groupe témoin est intéressante. Les différences de situation des actifs occupés en mars 2002 entre les ex-CES et le groupe témoin sont saisissantes.

Situation d'emploi (et salaire médian) des actifs occupés en mars 2002, en %

	CDI	CDD	Intérim	Emploi aidé	Salaire médian
Ex-CES	29,7	19	9,1	42,3	762
Témoin	60,4	19,8	7,5	12,3	913

Si l'on regarde maintenant l'ensemble des situations de la population active (occupée ou non) en mars 2002, la comparaison entre ex-CES et groupe témoin prend un autre visage.

Situation en mars 2002 en %

	Emploi	Emploi aidé	Chômage	Étude, formation	Inactivité
Ex-CES	33,9	24,8	29,3	4,8	7,2
Femme	34,4	23,3	30,8	2,1	9,5
50 ans et +	12,6	30,9	39	0	17,5
Bac et +	34	26,8	21,6	9,9	7,7
Témoin	41,6	5,9	37,4	2,2	12,9
Femme	40,9	6,6	35,3	1,8	15,4
50 ans et +	13,5	1,3	37,2	0,3	47,7
Bac et +	46,6	3,4	34,8	2,6	12,6

Sources : « Bilan de la politique de l'emploi en 2002 », déjà cité (note 13 page 8).

Les taux d'activité des plus âgés sont très différents.

L'emploi aidé apparaît, pour cette catégorie, comme une alternative à la fois au chômage et à l'inactivité, deux objectifs de la politique publique de l'emploi.

Près de 60 % des ex-CES sont en emploi 27 mois après leur sortie, contre moins de la moitié du groupe témoin (47,5 %).

Qu'en pensent les salariés bénéficiaires ?

Une étude approfondie a été réalisée à la fin de l'année 2000 auprès de 1 000 salariés en CES, en CEC et en emploi-jeune à la demande de l'instance d'évaluation des emplois aidés dans le secteur non marchand¹⁵.

Les salariés apprécient, « à l'exception du salaire, leurs conditions de travail et le contenu de leur activité. Ils considèrent aussi que l'accès à un emploi

aidé représente un apport évident à leur vie quotidienne ».

« Les salariés en contrat emploi-jeune espèrent acquérir une expérience professionnelle utile à leur carrière et sont soucieux de bénéficier de possibilités de formation et de perfectionnement. Ils n'envisagent pas nécessairement de rester chez leur employeur à l'issue du contrat. »

« L'entrée en CES et en CEC est largement motivée par d'autres

facteurs : le désir de rompre son isolement, le besoin d'argent et l'espoir de stabiliser sa situation professionnelle grâce à une intégration définitive dans l'organisme. »

L'insatisfaction quant au salaire tient à son niveau (le SMIC, pour les emplois-jeunes aussi), au fait qu'il n'ait pas été négocié à l'entrée et qu'il y ait eu très peu d'augmentation en cours de contrat, pour les CEC et CEC en particulier. Cette situation est-elle si différente des autres types d'emploi ? L'étude précise que « les chômeurs obtenant un emploi en entreprise grâce à un CIE doivent une fois sur deux se contenter du SMIC et trois fois sur quatre d'un salaire horaire ne dépassant pas 1,1 SMIC, tout comme l'ensemble des chômeurs de longue durée retrouvant un emploi ».

Dans le même sens, 20 % seulement des salariés en CES « estiment disposer des mêmes avantages » sociaux que leurs collègues de travail (38 % chez les salariés en CEC, 48 % pour les emplois-jeunes). Pour autant, « le sentiment de ne pas disposer des mêmes droits que les autres salariés ne semble pas inciter les personnes en CES et en CEC à s'adresser aux délégués du personnel ou aux syndicats ».

¹⁵ Bernard Simonin, « Les bénéficiaires des contrats aidés dans le secteur non marchand », DARES, *Premières Informations et Premières Synthèses*, n° 50-2, décembre 2002.



VAINCRE LE CHÔMAGE ? OU VAINCRE LA PEUR DU CHÔMAGE ?

Depuis la fin des années 1970, l'ensemble des dispositifs de la politique publique de l'emploi n'a pas toujours eu la cohérence et la consistance que l'on associe généralement au terme de « politique ».

Mais plus fondamentalement, c'est aujourd'hui l'orientation générale qui est critiquée. Un rapport de décembre 2004, qui vient d'être rendu public, est symptomatique à cet égard¹⁶. Pierre Cahuc et Francis Kramarz y proposent de changer l'objet même de la politique de l'emploi : non plus l'emploi mais le salarié.

Des incitations pour remplacer le droit ?

Cette réorientation profonde est symbolisée par la proposition de suppression des CDD et CDI actuels au profit d'une formule intermédiaire de contrat à durée non déterminée.

Plus généralement, les auteurs considèrent que non seulement les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes et des déclarations, mais que, de plus, les politiques produisent l'inverse des intentions déclarées : elles profitent le plus aux plus favorisés et le moins à ceux qui en auraient le plus besoin.

Leurs propositions consistent d'un côté à moins encadrer les licenciements et les reclassements pour, en contrepartie, mieux assurer le revenu de remplacement des chômeurs et améliorer l'aide aux demandeurs

d'emploi en passant notamment par des agences privées payées au résultat par l'État sur des financements privés (à travers les entreprises qui licencient) et publics. Avec le risque que la sous-traitance de l'accompagnement ne conduise au profilage des personnes, à leur « discrimination statistique » selon des catégories justifiées localement¹⁷.

Le modèle danois de « flexicurité »¹⁸

Les propositions de ce rapport font également référence à un « modèle danois » qui est, contrairement au repoussoir britannique ou américain, loué pour l'équilibre entre flexibilité et sécurité qu'il a réussi à établir sur une longue période et qui vaut à ses habitants d'éviter la précarité de l'emploi tout en connaissant des passages fréquents par des périodes de chômage.

Comme le souligne Jérôme Gautié, « un marché du travail flexible, un taux de chômage

faible, des travailleurs mobiles et adaptables, des transitions « sécurisées » par une protection sociale généreuse, une politique de l'emploi très active, et une « formation tout au long de la vie » : on comprend que le Danemark puisse servir de modèle ».

Même s'il ne s'agit pas d'un miracle, il est très difficile d'importer en France des pratiques d'un pays dont la « cohérence sociétale » est, malgré sa proximité, si étrangère à la nôtre.

En France, plus de vingt ans de crise ont enkysté le chômage de longue durée et l'exclusion dans la société. C'est ce qui justifie la ferme orientation de la loi de programmation pour la cohésion sociale vers ces questions. Mais dans le même temps, le nombre des demandeurs d'emploi a encore augmenté en février 2005 et le taux de chômage se maintient au dessus de 10 % depuis fin 2003. La recrudescence du chômage touche toutes les catégories de la population. Les nouveaux mécanismes d'incitation au travail et à l'embauche proposés par la refonte des contrats aidés ne suffiront pas. ■

Modalités de gestion du risque d'emploi et de revenu	Danemark	France	États-Unis
Politique macro-économique	=	-	++
Politique « active » de l'emploi	++	+	--
Politique « passive » de l'emploi	++	++	--
Protection de l'emploi	--	+	--
Flexibilité/Sécurité	+/+	-- / =	++ / --

++ : très forte ; + forte ; = : moyenne ; - : faible ; -- : très faible

¹⁶ Pierre Cahuc et Francis Kramarz, *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, rapport aux ministres des Finances et de l'Emploi, 2004.

¹⁷ François Eymard-Duvernay, « Le droit du travail est-il soluble dans les incitations ? », *Droit social*, n° 9-10, septembre-octobre 2004.

¹⁸ Jérôme Gautié, *Les Économistes contre la protection de l'emploi : de la dérégulation à la flexicurité*, Centre d'études de l'emploi, 2004.



LE CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI (CEE) a été créé, à partir du département « Population active » de l'Institut national des études démographiques (INED), au moment où la politique publique de l'emploi n'a plus consisté essentiellement en une gestion de la population active.

Le CEE étudie les questions touchant à l'emploi et en particulier à la politique publique de l'emploi. C'est ainsi que, dans le passé récent, des travaux ont été menés sur les 35 heures ou sur le programme Nouveaux services-emplois jeunes, deux mesures phares de la précédente législature.

Le CEE traite également des questions « emploi » posées par des évolutions de la société. Par exemple, le vieillissement de la population y est étudié à la fois du point de vue de la population active* et du point de vue économique par le développement des services aux personnes âgées, considérés depuis plusieurs années comme un gisement d'emploi mal exploité**.

* L'équipe de Serge Volkoff, le CREAPT (Centre de recherches et d'études sur l'âge et les populations au travail), est associée au CEE pour traiter les questions de l'emploi des seniors, en lien avec l'impératif d'augmenter le taux d'activité après 50 ans et la réforme des retraites.

** Le ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale vient de le rappeler en présentant son Plan de développement des services à la personne.

PROFESSION
BANLIEUE

CENTRE DE RESSOURCES

15, rue Catulienne

93200 Saint-Denis

Tél. : 01 48 09 26 36

Fax : 01 48 20 73 88

profession.banlieue@wanadoo.fr

www.professionbanlieue.org

AVEC LE SOUTIEN DE



FONDS SOCIAL
EUROPÉEN

La préfecture de la Seine-Saint-Denis

Le conseil général de la Seine-Saint-Denis

La préfecture de l'Île-de-France

Le FASILD

La Direction de la population et des migrations

La DDASS de la Seine-Saint-Denis

Les villes de la Seine-Saint-Denis

ÉLÉMENTS BIBLIOGRAPHIQUES, DISPONIBLES À PROFESSION BANLIEUE

BEAUFILS Marie-Laure, POULET Alain, SIMONIN Bernard, VERNAUDON Dominique, *Les Chemins de traverse vers l'emploi*, Profession Banlieue, collection: Les Actes des Rencontres, 85 p., 2003.

SIMONIN Bernard, *Du CES au CEC : synthèse des études régionales du Centre d'études pour l'emploi*, Centre d'études de l'emploi, 7 p., 1996.

« Les contrats aidés », *Actualités sociales hebdomadaires*, supplément n° 2424, 161 p., 2005.

« Les demandeurs d'emploi en zones urbaines sensibles : un accès privilégié aux contrats emploi-solidarité », DARES, *Premières Informations et Premières Synthèses*, n° 39.2, 6 p., 2005.

« L'insertion par l'activité économique en 2003 », DARES, *Premières Informations et Premières Synthèses*, n° 06.2, 8 p., 2005.