

ASSEMBLEE PLENIERE DU 24 SEPTEMBRE 2002

***POUR UN DISPOSITIF REpondant
AUX BESOINS DE L'EMPLOI
A LA REUNION***

POUR UN DISPOSITIF REpondant
AUX BESOINS DE L'EMPLOI
A LA REUNION

Contribution du C.E.S.R. suite au document de travail présenté par le Conseil Régional intitulé
« **POUR UN DISPOSITIF SPECIFIQUE EN FAVEUR DE L'EMPLOI A LA REUNION** »

Rapport présenté par les commissions «Education, Formation, Emploi et Insertion»
et «Affaires Sanitaires, Sociales, Culturelles et Sportives» du C.E.S.R.

**

Adopté à l'unanimité des membres présents

SOMMAIRE

Première partie

| | |
|--|---|
| Avis des commissions du C.E.S.R. | 4 |
| Avis des commissions du Conseil Economique et Social Régional sur le rapport « Pour un dispositif spécifique en faveur de l'emploi à la Réunion » | |

Deuxième partie

Rapport

| | |
|--|----|
| . Préambule | 9 |
| . Présentation | 12 |
| La contribution du Conseil Régional | 13 |
| L'emploi à la Réunion | 14 |
| Synthèse des auditions et contributions sur la saisine du Conseil Régional | 20 |
| . Débat et observations | 31 |
| De la contribution du Conseil Régional | 32 |
| De la situation de l'emploi | 36 |
| Des auditions et contributions | 39 |
| . Pistes à explorer pouvant servir à des préconisations | 43 |
| Considérations générales | 44 |
| Autres pistes à explorer | 47 |
| . En guise de conclusion | 52 |

Troisième partie

| | |
|------------------------|----|
| . Annexes | 56 |
| . Remerciements | 97 |

Première partie

Avis des commissions du C.E.S.R.

Présentés à l'assemblée plénière du 24 septembre 2002 :
adoptés à l'unanimité des membres présents et
représentés.

**Avis des commissions du Conseil Economique et Social Régional
sur le rapport
« Pour un dispositif répondant aux besoins de l'emploi à la Réunion »**

Assemblée plénière du 24 septembre 2002

Adoptés à l'unanimité des membres présents et représentés.

Commissions "Affaires Générales, Financière et Affaires Européennes", "Affaires Economiques" et « Affaires Agricoles »

Les commissions se félicitent de trouver dans ce rapport deux idées novatrices fortes :

- d'une part, le constat effectué par le Conseil Régional qui souligne la "dérive occupationnelle" générée par la nature même du dispositif des contrats aidés ;
- d'autre part, la nécessité qui en ressort clairement de devoir lutter contre la précarité de l'emploi.

Elles suggèrent en premier lieu de reformuler le titre du rapport en tenant compte de l'objet de la saisine tel qu'il est rédigé dans la lettre du Conseil Régional. En second lieu, elles proposent de compléter l'avertissement aux lecteurs en indiquant le plus clairement possible d'une part, qu'il s'agit d'un exercice imposé et d'autre part, que l'accord du C.E.S.R. porte non pas sur une rupture avec le traitement social du chômage mais bien avec son mode de gestion.

Si tel est bien le fil directeur de la démonstration que fait le rapport et des pistes qu'il propose, les Commissions souhaitent que soient gommées les contradictions qu'elles ont notées dans les différentes parties du document, notamment en page 22 au paragraphe a) qui traite du constat de l'échec des contrats aidés ou en page 37 au paragraphe 2-1 intitulé la non amélioration de l'emploi. Sous peine d'incohérence, les Commissions suggèrent en conséquence, un nouveau balayage systématique des différentes parties du rapport.

Les commissions soulignent que le vrai problème est abordé dans la conclusion du rapport. Pour traiter véritablement de l'Emploi, il y a lieu d'examiner comment augmenter l'activité et d'explorer les pistes de transition vers l'emploi pérenne en recherchant des synergies.

Commissions « Aménagement, Environnement et Travaux Publics » et « Coopération régionale »

Les commissions regrettent que l'examen de ce rapport intervienne à une période où les conseillers sont peu mobilisables et que le délai imparti pour se l'approprier ait été aussi court, compte tenu de l'importance du sujet.

Elles soulignent l'intérêt de ce rapport qui pose les véritables questions en ce qui concerne l'emploi et l'activité de demain pour la Réunion.

Les commissions s'interrogent cependant, de savoir si le C.E.S.R. dispose des moyens requis pour déterminer tous les secteurs d'activité à développer.

De nouvelles niches d'emploi doivent exister, comme par exemple le domaine des énergies renouvelables qui mérite d'être exploré.

Dans cette démarche, il conviendrait de se poser le problème des conditions du développement économique de la Réunion et par conséquent, à la fois de tenir compte de son environnement géopolitique (insularité, pays A.C.P., barrières douanières) et de s'interroger sur la réussite économique de certains secteurs de l'île Maurice.

Enfin, les commissions s'interrogent sur les Contrats Jeunes proposés par le nouveau Gouvernement aux entreprises. Ceux-ci ne risquent-ils pas, en effet, de se heurter aux limites de capacité de création d'emplois des entreprises locales ?

Deuxième partie

Rapport

Présenté par les commissions « Education, Formation, Emploi et Insertion » et « Affaires Sanitaires, Sociales, Culturelles et Sportives »

Adopté à l'assemblée plénière du 24 septembre 2002
à l'unanimité des membres présents et représentés.

AVERTISSEMENT AUX LECTEURS

Les commissions attirent l'attention des lecteurs sur l'originalité de la structuration du présent rapport. Pour enrichir leur réflexion, elles ont fait appel à bon nombre d'organismes ou personnes ressources qui ont largement contribué à la rédaction de ce document.

Compte tenu de cette démarche, elles ont estimé nécessaire de retranscrire tous les éléments et toutes les propositions recueillies au cours de leurs auditions.

C'est la raison pour laquelle, la III^{ème} sous-partie de la section "Présentation" comporte la synthèse des auditions et des contributions sur la saisine du Conseil Régional, sans restriction. Cette sous-partie ne constitue pas les propositions des commissions qui elles, figurent dans la section C - Préconisations".

Par ailleurs, bien qu'intitulé « Pour un dispositif répondant aux besoins de l'emploi à la Réunion », ce rapport ne porte en réalité que sur la question des « emplois aidés », objet de la saisine du Conseil Régional, il ne reste pas moins que les commissions ont considéré la contribution comme étant un des éléments permettant d'aller vers une politique plus générale de l'emploi à la Réunion ; politique qui reste à mettre en œuvre ; d'où le titre.

Préambule

- **La saisine du Conseil Régional**

Par courrier en date du 18 janvier 2002 (*cf. Annexe 1*), M. Paul Vergès, Président du Conseil Régional, a sollicité la contribution du C.E.S.R. sur un document de travail intitulé “ Pour un dispositif spécifique en faveur de l’emploi à la Réunion ” qu’il avait lui-même exposé lors de la réunion du “ comité de pilotage des emplois jeunes ” tenue le 14 septembre 2001. Le Président du Conseil Régional, par cette saisine, souhaitait que “ dans le prolongement des études qu’il a déjà engagées, notamment sur le dispositif emploi-jeune, le C.E.S.R. puisse approfondir la réflexion ouverte sur ce dossier ”.

Tel est l’objet du présent rapport.

Dès réception du courrier, la réunion du Bureau du C.E.S.R. et des Présidents de commissions tenue le 7 février 2002 décidait de confier aux commissions « Education, Formation, Emploi et Insertion » et « Affaires Sanitaires, Sociales, Culturelles et Sportives » qui s’étaient occupées du dossier “ emploi-jeune ” (*cf. rapport du C.E.S.R. de décembre 1999*), le soin d’étudier conjointement le document du Conseil Régional, en liaison, autant qu’elles le jugeraient nécessaire, avec la commission « Affaires Economiques ».

Lors de leur réunion conjointe du 12 février 2002, les commissions concernées ont mis au point un calendrier, mis en place des groupes de travail afin de pouvoir auditionner le plus grand nombre de partenaires, et adopter les modalités ci-dessous en vue de l’exécution de cette saisine.

- **La démarche du C.E.S.R.**

Première phase : Audition des organismes et personnes ressources, informés préalablement de la commande régionale.

Ces auditions avaient pour but de :

1 – Recueillir les observations sur le document du Conseil Régional, sur les dispositifs concernés, ainsi que les avis et propositions ;

2 – Demander aux personnes auditionnées une contribution écrite (*cf. Annexe 2*).

Cette première phase s’est déroulée tout au long du mois de mars 2002 et durant la première semaine d’avril 2002. Elle a permis d’auditionner une vingtaine de personnes représentant des institutions, des organisations et associations.

Deuxième phase : Réunion de l’ensemble des personnes auditionnées et/ou ayant fourni une contribution écrite, présentation par chacune d’elles d’une synthèse de leur contribution et mise en discussion.

Le but poursuivi était d’une part, de partager les réflexions et, d’autre part, de permettre à chacun, à la lueur de la discussion, d’améliorer et d’enrichir sa propre contribution. Cette réunion s’est déroulée le 23 avril 2002.

Troisième phase : Réalisation par les commissions d'un projet de rapport à soumettre à la discussion de toutes les personnes ayant participé à la deuxième phase au cours d'une autre réunion.

L'objectif poursuivi était d'améliorer le pré-rapport, avant sa finalisation.

Quatrième phase : Finalisation du rapport à soumettre aux commissions, puis au Bureau et enfin à l'Assemblée Plénière du C.E.S.R.

Pour ce qui est de la structuration du rapport : les commissions ont choisi de structurer leur rapport de la manière suivante :

*** Une première partie, de présentation :**

- du document du Conseil Régional soumis à la réflexion,
- de la situation de l'emploi à partir de la production récente de l'INSEE et des emplois aidés,
- des auditions et des contributions, en essayant d'en faire la synthèse la plus fidèle et la plus complète possible.

*** Une deuxième partie, de discussion** : il s'agit des observations issues des discussions menées au sein des deux commissions à partir des éléments de la première partie.

*** Une troisième partie, consacrée aux préconisations.**

* Et **enfin, la conclusion** avec, et parce que leur paraissant plus importante que les préconisations, **une recommandation**

Présentation

I – La contribution du Conseil Régional

Le document du Conseil Régional intitulé “ Pour un dispositif spécifique en faveur de l’emploi à la Réunion ” comprend quatre volets.

1 – 1. Des éléments de bilan

Dans ce volet, il est constaté que :

- a) “ *proportionnellement à sa population* ”, la Réunion a créé “ *deux fois plus d’emplois jeunes que la France dans son ensemble* ” ; cette situation s’expliquant par “ *l’importance relative de la population jeune de notre île (...) mais aussi et surtout par un taux de chômage qui est, lui, trois fois supérieur à la moyenne nationale* ”.
- b) le dispositif emploi-jeune de la Réunion présente des “ *caractéristiques particulières* ” ; notamment “ *un niveau de qualification globalement plus faible qu’en métropole* ”, une part relative des associations “ *beaucoup plus élevée* ” parmi les organismes employeurs et enfin, “ *la solvabilisation (...) très hypothétique, à la Réunion, dans l’immense majorité des cas* ”.

1 – 2. Les perspectives à long terme

Le Conseil Régional fait de la croissance démographique le centre de son analyse :

“ *Notre croissance démographique ne faiblira qu’aux alentours de 2010 et ne prendra fin qu’en 2025* ”, “ *tandis que la métropole bénéficie d’une stabilisation de sa population active, notre île voit la sienne s’accroître de façon continue* ” ; 7 000 personnes supplémentaires arrivent chaque année sur le marché du travail, “ *alors même que l’économie insulaire, en dépit de son dynamisme, ne génère que 3 500 créations nettes d’emplois* ” ; en conséquence, “ *la montée du chômage est inscrite dans sa courbe démographique pour les deux prochaines décennies* ”.

D’où un “ *effort à maintenir* ”. Les emplois jeunes ont eu “ *des effets positifs qu’on ne saurait mésestimer* ”, ils ont “ *eu un impact non négligeable sur la courbe du chômage* ”, ils ont joué un rôle “ *d’amortisseur* ” tout en permettant “ *de mesurer l’ampleur des effets du facteur démographique* ” ; un effort qui suppose “ *la poursuite de ce programme* ” même si les perspectives démographiques nécessitent “ *une réponse originale qui prenne pleinement en compte la situation réunionnaise* ”.

1 – 3. L’insuffisance des dispositions actuelles

Concernant les dispositions actuelles, il est constaté :

a) “ *l’échec des contrats aidés* ”. Le document du Conseil Régional élargit, ici, le champs des C.E.J. à celui des C.I.A., C.E.S. et C.E.C. Selon le Conseil Régional, ces dispositifs présentent deux caractéristiques, à savoir : qu’“ *ils privilégient l’emploi par rapport à l’activité et sont de courte durée pour les bénéficiaires* ”, ce qui a pour conséquence “ *d’interdire toute perspective professionnelle à moyen terme* ” et de “ *dévaloriser le contenu du travail* ”. Autrement dit, “ *c’est la nature même du dispositif qui génère, (...), la dérive occupationnelle* ”.

b) La loi d'orientation qui aura “ *pour principal effet de consolider le tissu des très petites entreprises* ” ouvre cependant des perspectives. De même qu'avec “ *3 000 embauches prévues (...), la préretraite contribuera également de manière significative à la lutte pour l'emploi* ”. Cependant, “ *Si les perspectives ouvertes sont extrêmement intéressantes elles ne suffiront probablement pas à juguler un phénomène d'une ampleur beaucoup plus vaste et dont les effets se feront sentir inexorablement durant deux décennies* ”.

c) Le plan gouvernemental de “ *consolidation* ” des emplois jeunes annoncé le 6 juin 2001 ne paraît pas aux yeux du Conseil Régional, adapté à la situation réunionnaise, reflétant “ *avant tout la situation métropolitaine* ”. D'une part, “ *la proportion des emplois susceptibles d'être pérennisés selon les schémas 1 et 2 n'excède probablement pas 10 % au lieu de 55 % en métropole* ”. D'autre part, l'aide de l'Etat n'étant pas reconduite ou l'étant de façon dégressive aboutirait à la disparition des activités et emplois du fait de la faible solvabilité marchande mentionnée plus haut.

1 – 4. Un dispositif spécifique pour la Réunion

A partir de ces considérations, le Conseil Régional milite pour un “ *dispositif spécifique* ”, articulé autour de cinq “ *principes* ” :

a) “ *Le maintien de l'aide financière de l'Etat au même niveau qu'actuellement* ”.

b) “ *La pluriannualité* ” ; d'une part, entre l'Etat et ses partenaires sur le moyen et le long termes, et d'autre part, entre les organismes porteurs de projet et les organismes financeurs.

c) “ *La rupture du lien entre l'économie alternative et les contrats précaires* ”, l'objectif étant un recrutement en C.D.I. (les C.D.D. devenant l'exception).

d) “ *Le décroisement des publics visés par la politique de l'emploi* ”.

e) “ *L'expression d'une solidarité locale* ” qui pourrait “ *notamment prendre la forme d'une caisse solidaire abondée par l'épargne locale* ”.

Telles sont, pour l'essentiel, l'analyse et les propositions formulées par le Conseil Régional de la Réunion qui sont soumises à l'examen du C.E.S.R. et mises en débat par ce dernier lors des auditions, et des réunions plénières avec toutes les personnes auditionnées ou qui ont bien voulu lui transmettre leur contribution.

II – L'emploi à la Réunion

1. L'évolution entre les deux derniers recensements

Selon l'INSEE¹, le nombre d'emplois a augmenté de 19 % entre 1990 et 1999, soit 27 500 emplois supplémentaires (174 000 actifs occupés au sens du recensement en 1999). Cette croissance de l'emploi s'est poursuivie en 2000 avec la création de 5 500 emplois et, place la Réunion parmi les départements les plus créateurs d'emplois.

¹ Economie de la Réunion n° 111 – 1^{er} trimestre 2002

C'est surtout entre 1998 et 2000 que l'emploi a connu une forte progression (14 000 emplois supplémentaires). Pour la première fois depuis 1990, le taux de chômage, au sens du BIT², est en relatif recul, baissant de plus de un point (37,7 % en mars 1998 à 36,5 % en mars 2000) et le nombre de personnes occupées enregistre une hausse de près de 8 % sur ces deux dernières années (167 300 lors de l'enquête INSEE sur l'emploi de 1998 et 180 500 en 2000)³.

Cependant, aujourd'hui, la Réunion demeure encore la région française qui enregistre le taux de chômage le plus élevé (*cf. Annexe 3*), alors que les autres DOM ne dépassent pas 25 % et que celui, constaté en France métropolitaine, est inférieur à 10 %. De plus, dans notre île, le chômage des jeunes est particulièrement important : près d'un jeune sur deux de moins de 30 ans.

Les demandes d'emploi en fin de mois (D.E.F.M.)⁴ enregistrées par l'A.N.P.E. confirme l'augmentation presque ininterrompue du nombre de chômeurs et ce, malgré le fléchissement des D.E.F.M. à la fin de la décennie (*cf. Annexe 4*).

Selon l'INSEE, la forte croissance de la population active explique le maintien de ce fort taux de chômage. L'augmentation du nombre des chômeurs est liée, principalement, à l'arrivée massive de jeunes sur le marché de l'emploi (phénomène lié à la structure par âge de la population réunionnaise) et à la croissance du taux d'activité des femmes. Ce dernier point amène chaque année près de 2 000 actives supplémentaires sur le marché du travail. En moyenne annuelle, le nombre d'actifs supplémentaires est supérieur d'environ 4 000 au nombre d'emplois offerts.

Les mesures relatives à l'insertion et à la fiscalité ont, pour l'INSEE, également contribué à augmenter les taux d'activité : d'une part, les emplois aidés (C.E.S., C.E.C., C.I.A.) ont permis l'insertion professionnelle de personnes qui restaient positionnées en dehors du marché du travail et, d'autre part, les exonérations fiscales liées aux emplois domestiques ont entraîné une meilleure déclaration.

2 . La structure de l'emploi sur la dernière décennie (1990 – 1999)⁵

Selon l'INSEE, sur la période 1990-1999, l'évolution de l'emploi se caractérise essentiellement par un boum des services, une qualification des emplois et une croissance de la précarité.

2- 2 – 1. Un boum des services

Au cours de la dernière décennie, la plupart des emplois ont été créés dans le secteur tertiaire. L'agriculture et la construction ont vu une diminution des emplois et l'industrie a maintenu globalement ses effectifs.

² Au sens du recensement, le taux de chômage évolue légèrement passant de 41,1 % en 1998 à 42,1 % 2000.

³ Au sens de recensement, le nombre de personnes occupées évolue de 5,5 % (170 083 en 1998 ; 179 500 en 2000).

⁴ Les D.E.F.M. sont les demandes d'emploi de catégorie 1 (personnes sans emploi recherchant un emploi à temps complet et à durée indéterminée) et de catégorie 6 (personnes ayant exercé une activité occasionnelle de plus de 78 heures dans le mois et recherchant un emploi à temps complet et à durée indéterminée).

⁵ Source : Economie de la Réunion, N°111, 1^{er} trimestre 2002.

** Expansion du tertiaire*

Le secteur tertiaire a créé 32 400 emplois, particulièrement dans les services collectifs et les services aux entreprises. Sa part a progressé de 7 points et représente maintenant 80 % de l'emploi. Cette expansion se traduit surtout par celle des employés, des professions intermédiaires et des cadres (moitié des actifs occupés).

Au sein de ce secteur, les activités de service public, principalement non marchand (éducation, santé, action sociale et administration), occupent, aujourd'hui, une large place (cf. *Annexe 5*). Près de 80 000 emplois de service public sont recensés (environ 20 % privé, 30 % Fonction Publique Etat et près de 50 % Fonctions Publiques Hospitalière et Territoriale), c'est-à-dire 46 % de l'ensemble des actifs occupés et plus de 21 000 emplois créés depuis 1990. Si l'éducation a vu ses effectifs augmenter au même rythme que l'ensemble des emplois, ceux de la santé, de l'administration et de l'action sociale ont crû beaucoup plus.

La croissance la plus spectaculaire s'observe dans les services aux entreprises. Le nombre d'emplois a augmenté de plus de 4 700 (11 200 emplois en 1999), soit une augmentation de 72 % depuis 1990. Ils emploient dans l'ensemble une main-d'œuvre très qualifiée. Ils englobent cependant des activités ayant des exigences de qualification très différentes. Les activités de conseil, d'assistance et de recherche développement emploient un tiers de cadres et un tiers de professions intermédiaires. Au contraire, les services opérationnels emploient une majorité d'ouvriers et les postes et télécommunications une majorité d'employés.

Les services aux particuliers ont eu une belle progression, avec près de 3 000 emplois supplémentaires, dont 1 200 dans l'hôtellerie et la restauration. Si le commerce et les transports occupent 17 % de la main-d'œuvre réunionnaise, leur croissance est lente.

** Baisse des effectifs dans l'agriculture et la construction*

Parallèlement à la forte progression des emplois tertiaires, des suppressions se sont produites dans l'agriculture (1 600) et dans la construction (près de 6 000), et ont touché les postes les moins qualifiés (ouvriers non qualifiés et manœuvres). L'emploi dans l'agriculture continue à régresser avec 5,5 % de l'emploi total (moyenne métropolitaine : 4,1 %). Pour ce qui est de la construction, lois de défiscalisation et grands chantiers publics montrent leurs limites et ce secteur retrouve son niveau de 1982 avec 11 000 emplois⁶.

** Maintien des effectifs dans l'industrie*

Avec 8 % des actifs occupés en 1999, l'industrie maintient sa place. Cependant, l'évolution sur la décennie montre des mouvements internes contrastés. Ainsi, l'agroalimentaire se situe dans la moyenne du rythme des créations d'emplois totaux, alors que l'énergie a connu une détérioration de ses emplois.

2 – 2. Une qualification des emplois

Au cours de ces années, il est constatée, à tous les niveaux, une refonte des professions et une élévation du niveau de qualification.

⁶ En 2001, près de 15 000 emplois.

La profession d'ouvrier a particulièrement changé. Ces emplois sont devenus plus rares (- 11 %), mais dans le même temps plus qualifiés : 2 500 emplois d'ouvriers qualifiés supplémentaires dans le tertiaire. Désormais, ces derniers sont à la fois plus nombreux que ceux non qualifiés et se retrouvent, pour la première fois majoritairement dans le secteur tertiaire.

Déjà largement prédominant dans leur catégorie socioprofessionnelle, le nombre des employés du tertiaire a été nettement favorisé par le développement important du secteur (*Cf. Annexe 5*). Mis à part le commerce, ce sont surtout l'administration, les services aux particuliers et les activités financières et immobilières qui les recrutent.

L'éducation, la santé, l'action sociale, les services aux entreprises, plus dynamiques, ont, pour leur part, appuyé leur développement sur des emplois plus qualifiés (cadres et professions intermédiaires) et, comme pour les employés, ils se retrouvent majoritairement dans le tertiaire.

Enfin, si l'emploi non salarié progresse, même faiblement, son poids relatif régresse dans l'emploi total.

2 – 3. Une croissance de la précarité

Les années quatre-vingt-dix ont vu une forte croissance du chômage, donc de la précarité, mais les emplois qui ont été créés en nombre important l'ont malheureusement été eux aussi sous ce signe (*Cf. Annexe 6*).

Ainsi, si le nombre d'emplois stables et à temps plein a augmenté (96 900 en 1990 ; 101 500 en 1999), les salariés en C.D.I. ou titulaires de la fonction publique à temps plein, même s'ils demeurent largement majoritaires, sont aujourd'hui proportionnellement moins nombreux et les jeunes et les femmes sont les plus touchés (*Cf. Annexe 7*).

Si les formes d'emplois "atypiques"⁷ ont presque doublé au cours de la période, le travail à temps partiel (demandé ou imposé) a lui fortement progressé.

** Doublement des contrats à durée déterminée (C.D.D.)*

En dix ans, le nombre de C.D.D. a presque doublé passant de 9 300 à 18 300. Les secteurs qui les utilisent sont le B.T.P., l'agriculture et les services aux entreprises.

Même si les jeunes, de manière générale, ont une première approche du travail par l'intermédiaire d'un C.D.D. et sont les plus concernés, il n'en reste pas moins que ce type de contrat est plus utilisé à la Réunion qu'en Métropole.

** Importante avancée du temps partiel*

⁷ Sont ici qualifiés d'atypiques les emplois à temps partiel, les apprentis, les stagiaires, les contrats aidés (C.E.S., C.E.C., C.E.J.) et les C.D.D. Ces emplois atypiques se distinguent de l'emploi stable et à temps plein (C.D.I. ou emplois statutaires de la fonction publique à temps plein). Source : Economie de la Réunion, N° 111 – 1^{er} trimestre 2002.

Le travail à temps partiel (souhaité ou imposé) s'est, lui, fortement développé : près de 30 000 personnes en 1999 contre 17 000 en 1990. Cette forte progression est largement liée à la montée en puissance des mesures d'aides à l'emploi : les 8 000 titulaires d'un C.E.S. en 1999 travaillent à temps partiel.

Les contrats aidés types C.E.S.-C.E.J. expliquent près de 30 % du temps partiel (moins de 5 % en Métropole).

On peut considérer que cette forme de travail s'apparente la plupart du temps à une véritable forme de précarité puisque dans 69 % des cas, les personnes travaillant à temps partiel souhaitent augmenter leur durée de travail.

** Les jeunes et les femmes sont les plus touchés*

Les jeunes et les femmes, nouveaux venus sur le marché de l'emploi, déjà les plus touchés par le chômage, le sont plus également par la précarité : 50 % des emplois atypiques sont occupés par des jeunes de moins de 30 ans (alors qu'ils occupent un peu plus de 20 % de l'emploi total) et 47 % par des femmes (42 % de l'emploi total).

En 1999, pratiquement 1/4 des femmes qui travaillent occupe un emploi atypique, soit 10 points de plus par rapport à 1990, alors que les hommes dans la même situation ne sont que 19 %.

La part des C.D.D. et des emplois aidés est, de même, beaucoup plus importante pour les femmes alors que pour les autres formes d'emploi atypique ce sont les hommes les plus concernés (apprentis, stagiaires).

Enfin, il est constaté que 46 % des titulaires d'un C.D.D. ont moins de 30 ans alors qu'ils ne représentent qu'un peu plus de 20 % de l'emploi total.

3 – Les emplois aidés

Ne sont pas abordés dans ce chapitre la problématique des contrats en alternance et des contrats bénéficiant d'une prime à l'emploi.

3 –1. Présentation des contrats concernés

** C.E.S. : Contrat Emploi Solidarité*

Les Contrats Emploi Solidarité ont été créés en 1990⁸ afin de favoriser l'insertion professionnelle des personnes sans emploi (rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi) par l'acquisition de compétences et de savoir-faire. Ils ont aussi pour objectif de favoriser la mise en œuvre de parcours TRACE (TRAjet d'ACcession à l'Emploi) en privilégiant des contrats de courte durée. Ils peuvent être signés par les collectivités territoriales, les établissements publics et les associations. Ils sont conclus pour une durée très courte de 3 à 12 mois, avec des possibilités de prolongation jusqu'à 24 mois (sous certaines conditions).

** C.E.C. : Contrat Emploi Consolidé*

⁸ Loi N° 89 905 du 19 décembre 1989 en vigueur le 1^{er} janvier 1990.

Les Contrats Emploi Consolidé ont été créés en 1992⁹. Ils sont destinés, en particulier, aux personnes sans emploi ni formation à l'issue d'un C.E.S., d'un contrat d'insertion par l'activité ou d'un contrat conclu avec une entreprise d'insertion ou une entreprise de travail temporaire d'insertion. Ils ont le même objectif que les C.E.S. et sont conclus pour une durée de 12 mois renouvelable dans la limite de 60 mois.

** C.E.J. : Contrat Emploi Jeune*

Les Contrats Emploi Jeune, créés en 1997¹⁰, sont destinés aux jeunes diplômés ou non, qualifiés ou non, sans emploi (sauf C.E.S. ou C.E.C.) de 18 à 26 ans sans autre condition et de 26 à moins de 30 ans non indemnisés ou non indemnisables au titre du régime général d'assurance chômage.

Ils s'adressent aussi aux personnes handicapées de moins de 30 ans reconnues par la COTOREP.

Ils ont pour objectif de favoriser l'embauche de jeunes sur des emplois qui développent des activités d'utilité sociale répondant à des besoins nouveaux ou non satisfaits et ont une durée de 5 ans.

** C.I.A. : Contrat d'Insertion par l'Activité*

Les Contrats d'Insertion par l'Activité, créés en 1995¹¹, sont des contrats à temps partiel conclu pour une durée de 3 à 24 mois par l'Agence Départementale d'Insertion avec une collectivité locale, une association, ou d'autres personnes de droit public. Il permet aux bénéficiaires du R.M.I. d'effectuer des tâches d'utilité sociale en vue de favoriser leur insertion professionnelle.

** C.A.E. : Contrat d'Accès à l'Emploi*

Les Contrats d'Accès à l'Emploi, créés en 1996¹², sont destinés à favoriser l'embauche de chômeurs de longue durée par les entreprises. Pour chaque embauche de C.A.E., l'entreprise bénéficie d'une aide financière et d'une exonération de certaines charges patronales (assurances sociales, allocations familiales et accidents du travail) sur 2 ans. La durée minimale de ces contrats est de 12 mois. Depuis 1995, ces contrats sont également destinés aux jeunes en difficulté.

3 – 2. Caractéristiques communes à ces différents contrats

Tous les contrats aidés ci-dessus sont :

- Des contrats **de droit privé** et sont régis par le Code du Travail, même lorsqu'ils sont conclus avec des collectivités publiques. Ce caractère leur est conféré par la loi (cf. articles 322-4 et suivants du Code du Travail en annexe).
- Des contrats qui sont tous conclus **pour une durée plus ou moins courte** (3, 6, 12 mois, voire 5 ans) mais déterminée. Si la faible durée des C.E.S. démontre en lui-même un fort niveau de précarité, la durée relative des autres contrats induit une stabilité trompeuse et installe les contractants dans une précarité moins perceptible.

⁹ Loi N° 92 722 du 29 juillet 1992.

¹⁰ Loi N° 97 940 du 16 octobre 1997.

¹¹ Loi N° 94 638 du 25 juillet 1994 et décret du 9 mai 1995.

¹² Loi N° 94 638 du 25 juillet 1994 et décret du 29 mars 1995.

- Des contrats qui comportent une **obligation de formation** qui est plus ou moins étendue selon le type contrat.
- Des contrats qui sont utilisés, dans la très grande majorité des cas, pour des **types d'emploi** qui sont pratiquement tous **existants** et donc **non nouveaux**.

3 – 3. Le poids des emplois aidés

Au cours des années quatre-vingt-dix, ce type d'emplois a été fortement mobilisé dans la lutte contre le chômage. Le nombre des emplois aidés a ainsi augmenté de 11 200 et parmi les emplois supplémentaires les C.E.S. et les C.E.J. en représentent 4 sur 10 (*cf. Annexes 7 et 8*).

En 2000, si les aides à l'emploi ont concerné 54 800 personnes, les emplois aidés que nous traitons, en représentaient 82 %. Ils ont connu une forte croissance au cours de ces dix dernières années (*cf. Annexe 8*). Cette hausse est imputable non seulement à la mise en place de nouvelles mesures (C.E.J.), mais aussi à un recours plus massif à des C.E.S., C.E.C. ou C.I.A., même si au cours de l'année 2000 on a pu constater un léger fléchissement dans leur nombre. Pour leur part, sur la même période, les C.A.E. (utilisés dans le secteur marchand) ont connu un net recul (- 42 %).

Ces emplois sont occupés par des personnes peu diplômées, voire peu qualifiées. Cependant, les C.E.J. sont nettement plus diplômés : plus de 75 % d'entre eux ayant un niveau IV.

III – La synthèse des auditions et contributions sur la saisine du Conseil Régional

Durant les mois de mars et d'avril 2002, de multiples auditions ont été effectuées sur la contribution régionale ; de même, des contributions écrites ont été adressées au C.E.S.R. Se dégagent de ces auditions et contributions :

- des observations sur le document du Conseil Régional ;
- des propositions en faveur d'un nouveau dispositif pour les emplois aidés ;
- et des considérations générales.

1 – Observations sur le document du Conseil Régional

Les remarques ont porté sur chacun des points du document.

1 – 1. Eléments de bilan

a) L'analyse réalisée par le Conseil Régional est globalement partagée

Elle appelle toutefois les observations suivantes :

- Au sujet de la nature des employeurs des emplois jeunes : il s'agit essentiellement d'Etablissements Publics et de structures associatives. Pour les premiers, les budgets de fonctionnement et la nature des emplois sont prédéterminés et ne permettent pas d'écart, limitant ainsi l'intégration des emplois jeunes en fin de contrat. Pour les associations, on peut s'interroger sur les moyens de pérenniser ces emplois dans le moyen et long termes.

- Sur les activités exercées : les nouveaux besoins et nouveaux services à l'origine des activités en question ont-ils été ou pourront-ils être solvabilisés ?

- En matière d'accompagnement et sur les dispositifs de sortie : l'expérience a montré que l'accompagnement des emplois-jeunes sous forme de formation, de validation des acquis, ... a été le parent pauvre du dispositif et, en ce qui concerne la sortie du dispositif, rien n'est aujourd'hui arrêté et prévu.

Ce constat peut aussi être réalisé, si on analyse les autres contrats aidés en vigueur dans le secteur non marchand : C.E.S., C.E.C., C.I.A. ...

b) Mais, des éléments de bilan complémentaires ont été apportés

* *Sur les C.E.J. (Cf. Annexe 9)*

Deux principaux enseignements sont apportés au travers de ces bilans (*Cf. Annexe 9*) et contributions (*Cf. Annexe 2*) :

- Une pérennisation des postes C.E.J. (non des contrats) au Rectorat et dans la Police.

- Une politique volontariste en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes :

. Soit au sein de la structure (cas de la Police),

. Soit sur le marché du travail. Pour le Rectorat et la DRAC, l'objectif est d'améliorer l'employabilité du jeune par son activité professionnelle et une formation afin de le rendre compétitif sur le marché de l'emploi. Le Département a, pour sa part, développé des procédures d'externalisation, avec un accompagnement financier, vers les structures privées qui accepteraient d'embaucher les emplois-jeunes du Conseil Général.

* *Sur les C.E.S. – C.E.C.*

- 66 % de l'enveloppe FEDOM sont attribués aux communes au titre des C.E.S. – C.E.C. Le reste est réparti entre les associations et Etablissements Publics.

- Seuls 10 % des C.E.S. accèdent à une formation.

- Pour les associations, l'attribution de C.E.S. – C.E.C. est fonction du projet présenté (instruit par la D.T.E.F.P.) . Pour les communes, l'attribution est différente : en fonction de leur démographie, de la situation de l'emploi et de leur potentiel de développement, les communes ont droit à un « quota » qui leur est notifié. Les C.E.S. – C.E.C. sont attribués sans examen des projets des communes.

1 – 2. Perspectives à long terme

Elles n'ont appelé aucune remarque particulière de la part des auditionnés ou dans les contributions.

1 – 3. L'insuffisance des dispositifs actuels

a) L'échec des contrats aidés

Le constat qui se dégage au niveau de la mise en œuvre des emplois aidés à la Réunion est qu'il y a eu une volonté unanime à faire du quantitatif, en mettant en place de l'occupationnel, même avec les C.E.J. qui pourtant se démarquaient de cette logique et devaient s'inscrire dans une perspective de professionnalisation et de pérennisation.

Les dispositifs d'aides à l'emploi ont fait la démonstration de leur quasi-inefficacité quant à la fonction de sas qu'ils devaient assurer.

L'autre constat est que le bon usage des outils dépend de la clarté des objectifs et du choix politique de l'emploi défini. L'erreur vient du fait d'avoir confondu mode d'emploi et plan de travail. Il en résulte des effets pervers :

- *«Phagocytage» de l'emploi non aidé.* Les politiques d'emploi menées depuis les années 1970 ont eu pour conséquence de réduire le nombre d'emplois non aidés au profit d'emplois bénéficiant d'aides de toutes sortes ;
- *Accentuation d'une société à 2 voire 3 vitesses.* On parle souvent de l'existence des salariés sur-rémunérés (induits par les avantages du secteur public) et sous-rémunérés. On n'évoque que très rarement l'apparition depuis une douzaine d'années d'un « sous-prolétariat », dans le public comme dans le privé, employé à des tâches dévalorisées ou simplement occupationnelles.
- *Perte de certains repères risquant d'hypothéquer l'avenir.* Il s'agit essentiellement des repères familiaux : plusieurs générations de bénéficiaires de dispositifs d'insertion peuvent difficilement offrir d'autres repères pour les générations suivantes.

Des nuances sont également apportées à l'analyse du Conseil Régional selon laquelle le caractère précaire de l'emploi aidé aurait généré de l'occupationnel. Cette affirmation, si elle s'avère exacte pour les C.E.S. et les C.I.A. ne peut s'appliquer aux C.E.J. et aux C.E.C. dans la mesure où la durée (5 ans) devait permettre d'anticiper et de former ces jeunes en vue de la pérennisation de leur emploi. La durée apparaît comme une condition nécessaire, mais elle n'est pas suffisante.

b) Les perspectives ouvertes par la LOOM

Les auditionnés et les contributions n'ont pas formulés de remarques particulières sur les perspectives ouvertes par la LOOM.

c) L'inadaptation des mesures de « consolidation » des emplois jeunes

Si effectivement le bilan sera, en termes de structures ou d'emplois pérennisables, nettement inférieur à celui de Métropole, compte tenu de la situation de l'emploi à la Réunion, **des réserves sont cependant émises sur l'affirmation que « la proportion des emplois susceptibles d'être pérennisés selon les schémas 1 et 2 n'excède probablement pas 10 % au lieu de 55 % en Métropole »** Aucun élément ne permet d'affirmer ces chiffres. Il est souhaitable d'avoir connaissance des résultats de l'autodiagnostic lancé auprès des associations pour affiner et vérifier l'analyse.

L'analyse du Conseil Régional est, cependant, confortée par plusieurs éléments.

** Un dispositif de « consolidation » des emplois jeunes inadapté à la réalité des employeurs et des enjeux spécifiques à la Réunion*

- A la réalité de la majorité des employeurs

Pour les associations les 2 dispositifs proposés qui sont l'épargne consolidée et la convention pluriannuelle, sont inadaptés car limités dans le temps et dégressifs. La même observation s'impose pour les communes au travers de l'aide à l'activité qui correspond dans les faits à une diminution des dotations de l'Etat aux communes pour les emplois d'utilité publique.

* Les limites de l'épargne consolidée et de la convention pluriannuelle

Ces dispositifs ont été mis en place à partir de l'analyse de la situation en Métropole. Ils supposent un potentiel de solvabilisation qui existe dans l'Hexagone mais que les associations n'ont pas à la Réunion et qui n'a pas été vérifié au moment de l'attribution des postes.

Ils demandent également la mise en œuvre de moyens pour la professionnalisation des emplois et la pérennisation des activités qui, jusqu'à présent, ont été tardifs et insuffisants.

* Les limites de l'aide à l'activité

Prévue pour les communes, l'aide à l'activité s'élève à 7 622,5 € (50 000 F), donc de moitié inférieure à la dotation de l'Etat « emplois-jeunes ». Elle exige donc des communes une capacité financière à compléter l'apport de l'Etat qu'elles ne possèdent pas. Seuls quelques quartiers de 10 communes sont concernés (Saint-Denis, la Possession, le Port, Saint-Paul, Trois-Bassins, Saint-Leu, Saint-Pierre, Saint-Benoît, Saint-André et Sainte-Marie).

- A la réalité de la Réunion

Le dispositif apparaît également insuffisant au regard des enjeux spécifiques à la Réunion, avec :

- D'une part, la nécessité de prendre en compte la croissance démographique ;
- D'autre part, la nécessité d'accroître le « rendement » des aides en termes d'emplois durables.

L'arrivée massive des jeunes sur le marché de l'emploi va se poursuivre jusqu'en 2015 au moins et cela nécessite donc la reconduction d'un dispositif performant pour l'emploi.

** Un dispositif de « consolidation » des emplois jeunes incomplet*

Le dispositif de consolidation proposé par le Gouvernement se caractérise par la pauvreté des propositions en termes de formation et d'ingénierie (enveloppe de 304 898 € soit 2 MF, annoncée pour la Réunion).

1 – 4. Un dispositif spécifique pour la Réunion

a) Le maintien de l'aide financière de l'Etat au même niveau qu'actuellement

Les collectivités locales estiment qu'une implication accrue de l'Etat est indispensable. La politique de l'emploi relève de sa compétence légale et il doit l'assumer pleinement.

Au niveau des emplois-jeunes, le dispositif a été en partie dévoyé dans un élan unanime. La reconduction de ce dispositif pour 5 ans et à l'identique pourrait être proposée afin de permettre l'accompagnement des jeunes dans le circuit tout en construisant un projet de pérennisation.

D'autres acteurs précisent que l'engagement financier de l'Etat doit non seulement tenir compte des salaires mais aussi des coûts complémentaires induits par la mise en œuvre des dispositifs : création de plates-formes de professionnalisation, remboursement des déplacements lors des formations ainsi que la prise en charge de leur coût.

Enfin, d'autres adoptent une attitude plus prudente et considèrent qu'il semble prématuré de demander que l'aide de l'Etat soit prorogée systématiquement pour toutes les structures. Il est important de connaître les résultats de l'autodiagnostic lancé auprès des associations.

Des interrogations sont également émises. Les collectivités doivent-elles faire l'objet du même dispositif de consolidation que le tissu associatif ? Qu'en est-il de la pérennisation des emplois-jeunes et plus largement des emplois aidés au sein des collectivités locales compte tenu d'une part, de leur situation de trésorerie et, d'autre part, de l'importance du nombre d'employés communaux en attente d'intégration ?

b) La pluriannualité

Globalement, l'ensemble des organismes et institutions est favorable au principe de pluriannualité qui permet d'inscrire les actions dans la durée. Pour certains 5 ans paraissent une bonne référence en termes de durée. Certains acteurs proposent des conventions pluriannuelles de 5 ans renouvelables (pour le secteur non marchand) ou encore de 1 an renouvelable (secteur marchand et non marchand).

c) Rompre le lien entre l'économie alternative et les contrats précaires

D'une manière générale, pour la quasi-totalité des organismes et institutions la rupture du lien entre l'économie alternative et les contrats précaires fait l'objet d'un consensus. Cependant, ce principe appelle les observations suivantes.

Les emplois précaires ont à la Réunion une double vocation :

- D'insertion, objectif de base du dispositif ;
- De partage des ressources.

La mutualisation des moyens financiers affectés aux emplois aidés sur un nouveau dispositif de recrutement en C.D.I. nécessite que l'enveloppe globale soit supérieure à celle qui résulterait simplement de la mutualisation de l'ensemble des emplois aidés. En effet, la transformation d'emplois précaires en C.D.I. risque de se faire au détriment du second volet, celui du partage des ressources, car une simple réaffectation des moyens financiers sur des C.D.I. signifie créer moins d'emplois. De nombreuses personnes risqueraient d'être écartées de tout dispositif d'insertion.

Pour d'autres, la mutualisation des moyens doit également concerner les crédits du R.M.I., de l'A.S.S., de l'A.P.I., en vue d'une insertion véritable de l'ensemble des chômeurs et des précaires de la Réunion.

d) Le décloisonnement des publics visés par la politique de l'emploi

Plusieurs acteurs sont favorables au décloisonnement des publics visés par la politique de l'emploi

D'autres, sont également favorables, mais sous conditions que :

- Le principe de formation qualifiante et diplômante soit assuré et financé. Ce principe devra s'accompagner naturellement de l'engagement des partenaires du secteur de la formation et des mesures d'amélioration de l'employabilité.
- Les structures d'accompagnement, d'évaluation, de conseil, de formation, ... mobilisées dans le dispositif EJ soient maintenues et développées pour tous les types de public. L'engagement financier ne doit pas se limiter à couvrir les salaires.

D'autres encore dépassent la proposition d'un décloisonnement et émettent des propositions en termes d'organisation afin de :

- Simplifier et de rendre plus lisible le dispositif en reprenant l'idée émise, dans une certaine mesure, par le document du Conseil Régional d'un contrat unique et de guichets uniques.
- Renforcer la plate-forme de professionnalisation (formation et ingénierie)

La plate forme, du point de vue de l'utilisateur, paraît complètement submergée : 3 agents pour assurer des missions très ambitieuses ; les activités de gestion (instruction des dossiers de formation pour le compte de la Région) occupent 80 % de son temps.

Ce dispositif lourd peut être remplacé par celui des OPCA qui prévoit une mutualisation des crédits en termes de formation. Les activités de gestion seraient assurées par l'OPCAREG (meilleure efficacité et rapidité dans le traitement des dossiers) ce qui permettrait à la plate-forme de mieux assurer des démarches plus globales et porteuses à terme.

Par contre d'autres ne s'inscrivent pas dans le décloisonnement des publics visés par les politiques de l'emploi et optent en faveur d'une fusion des C.E.S.-C.E.C.

e) La solidarité locale

Sur ce point, les avis sont partagés.

Certains sont favorables au principe de la solidarité locale qui montre une solidarité entre les générations qui est bien dans la logique de l'économie solidaire.

D'autres acteurs ont effectué une analyse plus fine. Ainsi, cette perspective est intéressante, notamment en termes d'affichage politique (les Réunionnais s'impliquent). La caisse solidaire pourrait ainsi être mobilisée sur des projets d'utilité sociale. De même, elle pourrait aussi accompagner des micro entreprises. Cependant, ce dispositif a des limites dans la mesure où la caisse solidaire ne pourra jamais se substituer aux banques : une micro entreprise a besoin de tous les services proposés par une banque (prêt, demande de découvert, ...) qu'une caisse de solidarité ne saurait assurer.

Enfin, d'autres émettent des propositions plus audacieuses : ponctionner au titre de la solidarité locale 1 % des résultats des banques installées à la Réunion.

2 – Propositions en faveur d'un nouveau dispositif pour les emplois aidés

Il résulte des auditions et contributions des propositions pour mettre en œuvre un nouveau dispositif pour les emplois aidés à la Réunion.

2 – 1 Un dispositif spécifique pour les emplois aidés

a) Une structure de gestion des emplois aidés

Un consensus se dégage sur la nécessité de créer une structure chargée de la gestion des emplois aidés à la Réunion.

Agence de l'Economie Sociale ou Comité Départemental (ou Régional) pour l'Emploi, l'idée est de regrouper la gestion de tous les emplois aidés dans une même structure. Cet organisme aurait pour mission :

- d'examiner et de valider les projets présentés par les collectivités et structures publiques et privées ;
- d'affecter les emplois aidés sur les postes ;
- d'assurer le suivi des formations ;
- de procéder aux contrôles nécessaires.

Le financement de cet organisme serait assuré par la mutualisation des crédits issus des emplois aidés.

Ce dispositif présente des avantages :

- Un meilleur suivi du parcours des bénéficiaires des emplois aidés : la structure propose à chacun un parcours individualisé, l'affecte sur un poste de travail, assure le suivi des formations.
- Il met fin au clientélisme électoral sur les C.E.S., C.E.C.

Des propositions sont également formulées sur le pilotage de cet organisme (Conseils Régional et Général et l'Etat). Il est nécessaire que les décisions soient prises de manière concertée entre l'ensemble des partenaires.

Il a aussi une limite :

Il est spécifique compte tenu de la situation de l'emploi. Il signifie sortir de la philosophie du dispositif C.E.J. qui est la création d'activités, d'emplois nouveaux pour satisfaire les besoins émergents. Si ce dispositif intègre les emplois-jeunes, le risque est de mettre fin à l'esprit d'initiative qui est l'essence du tissu associatif et des chefs d'entreprises qui créent des emplois, des richesses et satisfont des besoins.

b) Un contrat unique ...

Pendant du décroisement des publics (18 – 25 ans), la création d'un contrat unique fait l'objet de plusieurs propositions :

* Un contrat unique pour les emplois du secteur non marchand sur une durée de 5 ans avec une prise en charge financière à 80 % par l'Etat.

* Une formule de contrat unique, le Contrat d'Insertion, qui globalise les emplois aidés (publics et privés) sous une seule forme, remplaçant les C.E.S., C.E.C., C.I.A. , C.E.J., C.A.E. avec également un financement à 80 % par l'Etat.

Ce type de contrat serait un C.D.D. d'un an maximum, à 2/3 temps (renouvelable sous conditions) dans l'entreprise et une obligation minimale de 200 h de formation par an.

Il a pour issue de permettre une insertion dans l'entreprise, d'être une véritable passerelle vers une insertion professionnelle et de permettre, si besoin, une poursuite de formation.

Deux applications possibles au Contrat d'Insertion sont identifiées :

- Les grands Projets d'Intérêt Collectif : définis par convention entre l'Etat et les collectivités régionale et départementale, ces Projets sont confiés à des grands organismes disposant des compétences techniques et des moyens d'encadrement pour assurer l'encadrement d'un grand nombre de contrats d'insertion. Entrent dans ce cadre, par exemple, un Plan Régional de Reforestation (gestionnaires éventuels : O.N.F., A.P.R.), un Programme Régional de Lutte contre l'illettrisme (R.S.M.A., Fondation Père Favron, AREP) ;

- Le plan d'insertion dans l'entreprise : permettre aux entreprises de recruter en nombre limité les personnes en contrat d'insertion (fonction masse salariale et du secteur d'activité). Les personnes recrutées font partie des publics prioritaires (chômeurs de longue durée, jeunes en difficulté, ...). Des dispositions particulières sont mises en œuvre pour limiter les effets de substitution. Des mesures complémentaires accompagnent la solvabilisation des emplois : les entreprises font l'objet de défiscalisation pour les personnes de - 25 ans.

* Elément important, la formation serait intégrée au contrat de travail qui permet l'alternance et donne lieu à une évaluation et une validation des acquis professionnels.

.... au contenu différencié

Ce contrat offre un cadre identique aux emplois aidés mais permet, par un contenu différencié, un accompagnement personnalisé des bénéficiaires de ce contrat.

Un organisme propose la forme du contrat d'apprentissage où les obligations de chacun sont fixées réglementairement et connues de tous. Il en découle une mise en œuvre plus aisée de la formule avec le respect, notamment, de la formation obligatoire du jeune.

c) Le suivi et l'évaluation des dispositifs

Le suivi et l'évaluation annuels de ce dispositif et des parcours des bénéficiaires des emplois aidés font l'unanimité. Afin de permettre cette évaluation, il a été reconnu que le contrat doit au minimum être conclu pour une durée de 1 an.

2 – 2. Des mesures complémentaires

a) Impulser la construction de projets globaux

Pour ce faire, il y a nécessité d'identifier :

- Les besoins du marché du travail à la Réunion, dans la zone océan Indien et en Europe afin de permettre une meilleure adéquation entre l'offre et la demande d'emploi.

.Plusieurs niches sont pressenties : les transports, le secteur médico-social, le domaine de l'enseignement, les N.T.I.C.,

- Les besoins collectifs solvables ou non.

. *Les besoins collectifs solvables* : accompagnateurs de transports scolaires, services individuels à domicile (personnes âgées, gardes d'enfants, ...), services de proximité nécessaires à la qualité de la vie, ...

. *Les besoins collectifs non solvables* : relancer une politique de grands chantiers qui participeront à la consolidation du produit Réunion sur le plan économique (chantiers O.N.F. : reforestation, propreté, ...) ou qui permettront à la population de progresser sur le plan social (illettrisme). L'obstacle auquel se heurtent ces projets est l'absence de structure porteuse pour ces opérations d'envergure. Une proposition est la création d'une association constituée essentiellement de membres de la société civile. Elle assurerait le portage des emplois dans le temps avec une mise à disposition du personnel sur les chantiers et un dispositif de formation.

b) Adapter l'outil de formation aux besoins du marché du travail

Dans de nombreux domaines, la capacité réduite de l'appareil de formation constitue un obstacle à l'insertion de jeunes sur le marché du travail alors que les besoins sont importants (domaine médico-social, de la grande pêche, N.T.I.C., ...).

c) Encourager la micro-entreprise

La LOOM prévoit des dispositifs (notamment le PIJ) mais qui ne sont pas suffisamment évoqués dans le plan de consolidation gouvernemental. Pour une minorité d'emplois-jeunes, la micro-entreprise peut constituer une sortie intéressante.

d) Etudier la possibilité de « C.E.J. privés » et plus précisément de C.E.J. export

C'est un marché qui serait complètement nouveau et qui ne désorganiserait pas les règles de la concurrence sur le marché local. L'idée serait de proposer des emplois jeunes, selon des modalités à déterminer et des garde-fous pour qu'il n'y ait pas d'effet de substitution, à des entreprises à l'export.

e) Des guichets uniques

Le contrat unique devra s'accompagner d'une réorganisation sur le plan des organismes qui diffusent cette information. Il serait envisageable en termes d'organisation, de regrouper différents organismes

existants (mission locale, CLI, comité de bassin pour l'emploi, ...) afin de constituer ces guichets uniques.

f) Une déconcentration du FEDOM

En Métropole, le fonds pour l'emploi est allouée aux D.T.E.F.P. qui gèrent et attribuent les dotations. L'aide de l'Etat est contractualisée sur des projets d'activités. Pour les DOM, c'est le Ministère de l'Outre-Mer qui assure la répartition de l'enveloppe FEDOM¹³. Une déconcentration du FEDOM au niveau du Préfet permettrait de mieux recenser et de ventiler l'enveloppe en fonction des projets d'activités.

g) Une reconnaissance des bénéficiaires des emplois aidés dans leur fonction

Il est nécessaire de faire disparaître la désignation d'emplois à connotation péjorative et dévalorisante : C.E.S., C.E.C., C.E.J., ... On doit désigner les personnes par le poste qu'elles occupent : secrétaire, agent de médiation, ...

2 – 3. D'autres préconisations

Est ainsi préconisée une orientation vers un dispositif unique et spécifique s'adressant exclusivement au secteur marchand (quelle que soit la nature de leur activité et leur taille) et ciblant les demandeurs d'emploi (quel que soit leur profil et issus ou non des dispositifs emplois aidés).

Ce dispositif comprendrait des incitations fiscales (exonération totale des charges patronales assises sur les salaires plafonnés), des mesures de soutien (allocation financière de soutien à la formation des salariés, la valorisation des acquis professionnels, l'effort accompli par l'employeur) et de flexibilité (possibilité de flexibilité pour l'entreprise et un ou plusieurs centres de formation et de perfectionnement).

En contrepartie, il implique des contraintes tant de la part des demandeurs d'emploi (obligation d'accepter les offres correspondant à leur profil) que des employeurs (obligation d'engager le salarié dans une démarche de formation et de valorisation de ses acquis professionnels inscrits dans le contrat de travail) et des partenaires financeurs (suivi des obligations citées ci-dessus).

3 – Considérations générales

** Les emplois aidés sont concernés par la définition d'une véritable politique de l'emploi à la Réunion.*

Il est nécessaire de profiter du dynamisme actuel de tous (public concerné, acteurs de la formation et de l'insertion, services de l'Etat, ...) pour construire une véritable politique pour l'emploi qui permette d'accroître le rythme de création d'emplois marchands et de maintenir le rythme de créations d'emplois du secteur non marchand. Il convient de rechercher des solutions globales, de mettre sur pied un projet de développement et un projet social construit pour les hommes et avec les hommes.

Cette politique suppose des réformes en profondeur de :

¹³ FEDOM : Fonds pour l'Emploi dans les DOM

- l'ensemble des lois et règlements régissant les emplois aidés pour que ceux-ci retrouvent une légitimité économique et une réelle cohérence de fonctionnement ;
- des politiques économiques (soutien aux productions locales, soutien à l'ouverture des marchés, défiscalisation, ...)
- l'organisation administrative : création d'un Commissariat Général au Développement Economique. Cette structure constituerait également un guichet administratif unique qui a pour vocation de coordonner l'ensemble des dispositifs d'aides et de soutien aux entreprises créées par l'Etat, les collectivités locales ou l'Union Européenne.

* *On ne peut examiner l'économie solidaire comme une sphère hermétique et repliée sur elle-même. Il y aura une économie solidaire dynamique si on agit également sur le secteur concurrentiel et si on accompagne ce dernier par un certain nombre de dispositifs (export, lien avec la mobilité, ...).*

* *Compte tenu de la pression démographique, malgré tous les efforts en termes de formation et d'incitation à l'embauche, la Réunion ne pourra pas absorber l'ensemble des jeunes sur le marché du travail. La mobilité apparaît comme une perspective incontournable mais dans le cadre d'une mobilité réussie où les jeunes partiraient avec une formation reconnue comme utile et intéressant le marché du travail en Europe et dans le monde.*

Débat et observations

Les commissions « Affaires Sanitaires, Sociales, Culturelles et Sportives » et « Education, Formation, Emploi et Insertion » du C.E.S.R., ainsi que les rapporteurs chargés des diverses auditions et qui se sont réunis régulièrement depuis la saisine du Conseil Régional ont longuement débattu des divers éléments fournis – la contribution du Conseil Régional, les multiples auditions et contributions, la situation de l’emploi, etc – et les ont évalués. Certains points, tant de l’analyse, du bilan que des préconisations, ont particulièrement retenu leur attention et donné lieu à des observations, ceci afin de mieux éclairer les préconisations qui en découleront.

1 - De la contribution du Conseil Régional

1 – 1. La volonté affichée par la Région

En tout premier lieu, il apparaît que par cette initiative, la Région-Réunion manifeste une double volonté :

- a) Partant du constat de l’échec des emplois « aidés », rompre avec ce qui est communément appelé la politique de « traitement social du chômage », dans le but d’initier une autre politique de l’emploi qu’il souhaite plus adaptée à la réalité du terrain réunionnais et susceptible de répondre aux besoins en termes d’emplois ;
- b) Globaliser l’ensemble des dispositifs existants.

Cette double volonté marque un changement complet et qualitatif par rapport aux politiques menées jusqu’ici et « depuis plusieurs dizaines d’années ». Tant par l’Etat (puisque ces politiques, pour l’essentiel, décidées pour l’ensemble de la France s’appliquaient de facto à la Réunion), que par les acteurs locaux (notamment les collectivités).

Il s’agit en soi d’une rupture dont il convient de bien mesurer toutes les implications. C’est en tout cas dans un cadre nouveau que la réflexion doit être menée et les solutions éventuelles recherchées.

1 – 2. Du qualificatif « spécifique »

Le terme « spécifique » utilisé par le Conseil Régional, comme les termes « spécificité » voire « particularisme » couramment usités, peuvent se comprendre comme étant une ou des exceptions par rapport au « droit commun ». Ils finissent cependant par être galvaudés et ciblent mal l’objectif poursuivi. Il vaudrait mieux être plus précis, plus clair, et parler d’un « dispositif pour répondre aux besoins de l’emploi à la Réunion ». Cette réponse aux besoins exigeant des mesures appropriées et les plus efficaces pour les satisfaire. Cela, en outre, aurait l’avantage de recentrer la réflexion sur notre situation à la Réunion et les objectifs à atteindre.

1 – 3. Des « éléments du bilan »

Il y a peu à dire dans la mesure où il s’agit d’une note de cinq pages et que l’on peut, dans ce cadre, difficilement aller plus loin. Cependant, il y aurait lieu de mieux exploiter les éléments du bilan en vue d’une plus grande clarification et d’une meilleure appréhension de la situation. Par ailleurs, la comparaison systématique avec la situation métropolitaine ne fait pas apparaître les véritables besoins à satisfaire localement et leur importance.

Il serait préférable et plus juste, par exemple, de se référer au ratio emplois jeunes/demandeurs d'emploi et peut-être même emplois jeunes/demandeurs d'emploi de moins de 26 ans, plutôt qu'au ratio « *emplois jeunes/population totale* ». Il en résulterait une meilleure prise de conscience de la situation et cela permettrait de mieux apprécier l'effort à faire et par conséquent de déterminer les moyens à mettre en œuvre.

« *Les particularités des emplois jeunes à la Réunion* » appellent des observations de même nature : d'une part, la comparaison avec la Métropole ne se suffit pas et d'autre part, on ne fait pas suffisamment « parler » ces « particularités ». Il y a sur ce plan beaucoup à dire pour éclairer et aider à la recherche de solutions les plus adaptées. (Cf. le rapport du C.E.S.R. "Le dispositif "emploi-jeune" : d'une opportunité à un enjeu stratégique pour la Réunion – Novembre 1999).

Pour ce qui est de « la solvabilité des activités qui paraît très hypothétique » on peut s'interroger sur la réalité de l'assertion. Ce n'est pas parce que la solvabilité paraissait « dès le départ comme illusoire » que l'insolvabilité est forcément fondée, elle a besoin d'être démontrée. Ce problème en tout cas doit être posé dans la perspective d'une modification des comportements, tant des individus (usagers et C.E.J.) que des collectivités. C'est, semble-t-il, la condition si l'on veut véritablement rompre avec les pratiques qui ont fait l'échec des dispositifs et aller plus loin. C'est, par ailleurs, une question de crédibilité dans les propositions pouvant être faites.

En résumé, ce chapitre « bilan » demande à être complété, ce qui n'était pas possible dans le cadre de ce document régional, comme d'ailleurs de la contribution du C.E.S.R., mais reste nécessaire pour affiner l'analyse et mieux ajuster les traitements et solutions à mettre en œuvre (cf. C - Préconisations). Pour ce faire, il serait intéressant de pouvoir disposer,

- D'une part, d'une étude sur l'ensemble des personnes titulaires d'un C.E.S. ou C.E.S. à un moment donné, permettant de mieux les identifier (diplômes, niveau de formation, affectation, ...);
- D'autre part, d'une étude portant sur le suivi d'un groupe de titulaires de C.E.S. ou C.E.C. afin d'apprécier leur parcours.

1 – 4. Du contexte démographique

Le contexte démographique tient une place prépondérante dans l'analyse du document du Conseil Régional. En conséquence, il induit et conditionne pour une part importante les propositions.

Qu'il soit « à l'opposé de ce que connaît l'Hexagone », comme il est écrit dans le document du Conseil Régional, relève certes du constat, mais n'est pas suffisant. Sans nier l'importance de cette question, se limiter à elle seule ne clarifie pas l'analyse, n'aide pas la mobilisation des énergies. Elle n'offre pas d'autre perspective que d'attendre l'achèvement de la transition démographique, et conduit tout naturellement à considérer qu'à la Réunion, « la montée du chômage est inscrite dans sa courbe démographique pour les deux prochaines décennies », et donc fatalement à l'impasse. Ce qui réduit à néant toute volonté d'une autre politique, plus adaptée et plus dynamique, en matière d'emploi. Cette considération introduit une contradiction avec la volonté affichée de rompre avec la politique de traitement social du chômage.

D'autant plus qu'il est important de rappeler que la démographie ne se limite pas à sa composante natalité, mais que d'autres facteurs sont tout aussi importants et qu'il convient de rappeler :

- 20% environ de la population réunionnaise se trouve aujourd'hui à l'étranger.

- Les retours au pays s'accroissent.
- Le solde migratoire est fortement positif depuis ces dernières années.

Et si par ailleurs l'économie réunionnaise se caractérise par un « dynamisme » qui lui permet de créer, toute proportion gardée, davantage d'emplois qu'en Hexagone, aucune solution véritable ne peut être envisagée à court, moyen ou long terme.

Dans de telles conditions (effets démographiques, accentués par un solde migratoire positif, dans une économie réputée dynamique) il ne resterait plus d'autre possibilité que de faire de l'occupationnel et un nouveau traitement social du chômage. Comment en effet, demander à une économie qui déjà se caractérise par son dynamisme, d'absorber un taux de chômage aussi important ? L'impasse serait-elle totale ?

En fait, pour prendre en compte la double volonté exprimée par le Conseil Régional, la réflexion devrait se porter sur l'outil économique, ses caractéristiques, sur l'offre d'emplois, la qualité de ces emplois et plus précisément sur la demande de travail émanant des entreprises. Cette question ne relevant pas de la saisine, nous ne pourrions pas la traiter présentement, nous nous contenterons de la mentionner dans les conclusions. Il n'est cependant pas inintéressant de noter, sur ce point particulier, une grande convergence de nombre de nos interlocuteurs.

1 -5. Quant à l'effort à maintenir

Il est indéniable, au-delà des critiques – fondées – formulables sur la pratique que le dispositif emploi-jeune a eu des effets positifs et un « *impact non négligeable sur la courbe du chômage* ». Comme le note avec raison le document, son maintien et sa consolidation paraissent nécessaires.

1 -6. Quant aux mesures envisagées par le document régional en faveur d'un « dispositif spécifique pour la Réunion »

Des « cinq principes » retenus tout d'abord :

a) « Le maintien de l'aide financière de l'Etat » : il serait préférable de parler de « contribution » financière, plutôt que de « *l'aide* ». L'emploi relève en effet de la compétence de l'Etat ; par conséquent il ne peut s'agir que de sa contribution, voire de son intervention dans le cadre normal de l'exercice de cette compétence.

On ne peut qu'être pour ce maintien. Il conviendrait même de réclamer le maintien de la contribution à l'emploi d'une manière générale, compte tenu à la fois de la population mais surtout de la population touchée par le chômage. Concernant les C.E.J., il y a lieu de poser le problème d'une seconde période de 5 ans, voire par la suite, si nécessaire et si les objectifs sont atteints, une troisième (cf. le rapport du C.E.S.R. de novembre 1999 sur les emplois jeunes).

b) « Le principe de la pluriannualité » demande à être précisé afin d'éviter toute interprétation ou dérive. En fait, il se comprend comme une contractualisation, un engagement de partenariat pluriannuel.

- D'une part, liant l'Etat qui délègue ou transfère sa compétence et les moyens qui y sont attachés et la/les collectivités dans un programme pluriannuel, discuté et chiffré, de lutte contre le chômage et pour l'emploi.
- D'autre part, liant l'Etat et/ou les collectivités d'une part aux organismes porteurs de projet ; ce qui aurait l'avantage pour les organismes porteurs de projet de développer dans la quiétude leur projet.

Une telle contractualisation suppose un plan de suivi avec des points d'étapes établis et une structure de suivi pour vérifier la stricte application du contrat.

C'est cette hypothèse que les commissions ont retenue.

c) La « rupture du lien entre l'économie alternative et les contrats précaires » : le problème se pose aujourd'hui d'une manière plus générale. Il ne concerne pas seulement le secteur non marchand, il concerne tout le secteur privé où la précarité a atteint des sommets (cf. étude de l'INSEE précitée), mais également le secteur public dans son ensemble où les contrats précaires et plus particulièrement les contrats précaires de droit privé se sont multipliés.

Il est à noter que d'une manière générale, **pour l'ensemble des organismes et institutions**, la rupture du lien entre l'économie alternative et le contrats précaires fait l'objet d'un consensus.

d) Le « décloisonnement des publics visés par l'emploi » mériterait d'être explicité.

Le fait que ce « *décloisonnement serait beaucoup plus conforme à la situation réunionnaise* » reste à prouver ; la notion « *sans distinction d'âge* » s'y ajoutant, le risque est grand d'induire des inadaptations supplémentaires, voire des dérives, eu égard à la situation elle-même et aux pratiques en usage jusqu'ici.

Il peut se comprendre comme correspondant à une volonté de simplification des procédures afin de répondre plus rapidement et mieux aux besoins compte tenu de l'urgence des situations. Il paraît cependant malaisé de répondre de la même manière et avec les mêmes instruments à la demande d'un jeune sorti du système éducatif en recherche d'emploi et d'un salarié licencié la cinquantaine passée, ou encore traiter de la même manière le jeune ayant quitté le système scolaire sans aucun diplôme et celui disposant d'un Bac +2 ou 3.

Une meilleure adaptation des dispositifs, une plus grande simplification doivent cependant être recherchées dans le but d'une plus grande efficacité.

Le dispositif unique et simplifié à l'extrême, rapprocherait du « traitement social du chômage », voire de « l'occupationnel », ce qui éloignerait du but recherché.

e) De « l'expression d'une solidarité locale » et de « *la caisse solidaire abondée par l'épargne locale* » : sans que le principe puisse être rejeté, la question mérite clarification et discussion, afin d'éviter tout procès d'intention à partir d'expériences passées, ce qui entraverait la mobilisation nécessaire de toutes les énergies dans une action générale pour l'emploi et contre le chômage.

Au préalable, une première et vraie question se pose : aurait-on épuisé toutes les possibilités de financement existant tant au niveau de l'Etat, qu'au niveau européen que local ? A moins qu'il ne faille prendre en compte une quelconque défaillance de l'Etat ou son incapacité financière à assumer ce qui relève de sa compétence . S'agissant d'une collectivité ne représentant que 1% de la population globale et vers qui la dépense de l'Etat par habitant est inférieure à la moyenne enregistrée au plan national (- 30 % lors des estimations d'il y a quelques années), cela reste à démontrer afin de pouvoir convaincre.

En tout cas, et tant que l'on n'aura pas épuisé tous les moyens, cette éventualité conforte, au niveau de l'Etat, le principe de « neutralité budgétaire ». S'il l'était au niveau de l'emploi, il ne pourrait que s'étendre à d'autres domaines, ce qui renverrait à la seule collectivité réunionnaise la charge de toute politique de développement.

Par ailleurs, la notion de « *solidarité nationale* » ne peut s'appliquer à ce qui relève de l'exercice normal de la compétence de l'Etat ; elle ne se conçoit qu'en situation de catastrophe voire de cataclysme. Si, le cas du chômage massif, de longue durée et frappant massivement les jeunes, peut être assimilé à un cataclysme – au plan social – cela ne peut résulter que des impérities relevant de la responsabilité exclusive de l'Etat. Dès lors, il ne s'agit pas d'un effort mais tout simplement de mesures de correction qu'imposent les principes républicains.

Une telle démarche, en tout cas, est à l'inverse de l'assistanat, puisqu'elle permet de situer les responsabilités de chacun et d'exiger de tous l'effort nécessaire.

Est ainsi posé le principe d'une banque de développement (ou d'un organisme financier similaire), question qui mérite de l'être, et ce d'une manière plus générale concernant le développement économique, social et culturel. Dans ce cadre, il n'est pas déraisonnable de penser à une mobilisation de l'épargne, sachant qu'elle s'inscrirait dans le cadre global d'une politique à concevoir et que ses modalités devront être recherchées dans le cadre d'une large concertation, corollaire d'une mobilisation de toutes les énergies vers un but commun.

Une telle démarche se situerait dans le cadre de la démarche de rupture voulue par le Conseil Régional avec la pratique actuelle des contrats aidés et la prolongerait de bonne manière.

C'est en tout cas cette option que nos commissions ont retenu bien que le cadre de la saisine soit plus limitatif et ne permette pas de formuler des préconisations adaptées.

2 - De la situation de l'emploi

Les commissions du C.E.S.R. ont longuement débattu de la situation de l'emploi telle que décrite par l'INSEE (Cf. A - II). Elle appelle plusieurs observations dans un souci d'une meilleure appréciation de la situation, d'un meilleur diagnostic et donc, en définitive d'une définition des moyens les plus adaptés :

2 – 1. La non amélioration de la situation de l'emploi

On ne note pas globalement une quelconque amélioration de la situation de l'emploi de manière significative et durable durant ces dernières années.

Certes, l'évolution du taux de chômage et du taux d'activité – qui se détermine à partir de l'évolution des demandeurs d'emploi de la catégorie 1 (demandes d'emploi à temps complet et à durée indéterminée) a eu tendance durant la toute dernière période à stagner, voire diminuer légèrement : un point, voire deux et même trois points de moins. Il convient de s'en féliciter, car derrière les chiffres, il y a des hommes, des femmes, des familles. Cependant l'élément majeur et déterminant de la situation de l'emploi de la dernière décennie – et même des trois dernières décennies - reste le fait que durant toute la période un tiers de la population active réunionnaise, et même un peu plus, est frappé de chômage. Les évolutions de un, deux voire trois points constatées ne sont dès lors que des évolutions à la marge et ne peuvent en aucune manière marquer une quelconque inversion de tendance.

Par ailleurs, et afin d'avoir une meilleure appréciation de la situation de l'emploi et du chômage (et non pas seulement l'évolution du taux de chômage), il convient de prendre en compte l'évolution des autres catégories de demandeurs d'emploi qui, elles, ont littéralement explosé durant la dernière période.

Dans le même but, il est nécessaire de prendre en compte :

- Les « exemptés de pointage » à l'A.N.P.E. qui ne figurent dans aucune des catégories mentionnées mais n'en sont pas moins privés d'emplois ; ce sont les « exemptés de pointage » parce qu'âgés de plus de 56 ans et qui sont pris en charge par l'ASSEDIC (au nombre de quelque cinq mille) ;
- Les salariés en formation et qui ne pointent pas comme demandeurs d'emploi mais qui, dans leur ensemble, connaissent une situation de chômage au sortir de leur formation (plusieurs milliers). Sans oublier toutes celles et tous ceux qui ne pointent plus à l'A.N.P.E.

Au fond, savoir qui travaille et qui ne travaille pas, qui a une activité déclarée et qui n'en a pas : telle est la condition, au-delà des taux, pour véritablement apprécier la situation du chômage et de l'emploi, afin de promouvoir une politique efficace en matière d'emploi. Il conviendrait, sur ce plan, afin d'avoir le diagnostic le plus précis possible, de demander à l'INSEE de lancer une étude dans les meilleurs délais.

2 – 2. Une précarisation de l'emploi

Autre élément qui ressort de l'étude de l'INSEE et qu'il convient de souligner afin d'avoir une meilleure appréciation de la situation de l'emploi, c'est la précarisation accrue de l'emploi enregistrée durant ces dernières années. Les éléments fournis par le CARIF-OREF et l'INSEE sur les offres d'emploi enregistrées durant l'année 2000 attestent de cette situation, plus que préoccupante.

(flux cumulé du 01 janvier au 31 décembre 2000)

| Nature | Nombre | Pourcentage |
|--|---------------|--------------------|
| Contrats d'insertion par l'activité (C.I.A.) | 4 192 | 10,79% |
| Contrat normal (*) | 13 329 | 34,3% |
| Contrat d'apprentissage | 1 351 | 3,47% |
| Contrat d'orientation | 204 | 0,52% |
| Contrat de qualification | 564 | 1,45% |
| Offre saisonnière | 242 | 0,62% |
| Contrat d'accès à l'emploi DOM (C.A.E.) | 3 445 | 8,86% |
| Contrat emploi jeune (C.E.J.) | 556 | 1,43% |
| Contrat emploi solidarité (C.E.S.) | 11 896 | 30,61% |
| Contrat emploi consolidé (C.E.C.) | 285 | 0,73% |
| Contrat d'insertion par l'économie (C.I.E.) | 2 527 | 6,50% |
| Emploi non salarié | 270 | 0,69% |
| Total | 38 861 | |

Source : Carif-oref – Insee – Tableau de bord de l'emploi – chiffres 2000

(*) Est réputé « normal » tout contrat égal ou supérieur à 1 an

Les offres d'emploi enregistrées selon les secteurs

| Secteur | Nombre | Pourcentage |
|-------------------------|---------------|--------------------|
| Secteur marchand | 17 412 | 44,80% |
| Secteur non marchand | 21 449 | 55,20% |
| dont contrats aidés | 13 329 | |
| dont contrats non aidés | 8 120 | |
| Total | 38 861 | 100% |

Source : Carif-oref – Insee – Tableau de bord de l'emploi – chiffres 2000

Il ressort de ces tableaux que :

- 1) Les offres d'emplois représentent un peu plus de 20% de l'ensemble des emplois recensés.
- 2) Près des deux tiers des offres concernent des emplois précaires ; la proportion de « contrat normal » ne représente qu'un peu plus de 34%. Encore faut-il préciser qu'est réputé « normal » tout contrat égal ou supérieur à 1 an, ce qui ne veut pas dire pour autant qu'il s'agit d'un contrat à durée indéterminé (C.D.I.) ; autrement dit un contrat de 12 ou 14 mois qui n'est pas un C.D.I., est réputé « normal ».
- 3) La précarité ne concerne pas que le secteur non marchand. Il concerne également le secteur marchand qui, avec 17 412 offres, représente près de 45% de la totalité des offres ; ce chiffre est bien plus élevé que les offres de « contrat normal » (13 329) alors que, par ailleurs, les contrats d'apprentissage, les contrats d'orientation, les contrats de qualification, les offres saisonnières, les contrats d'accès à l'emploi, les contrats d'insertion par l'économie (8 333) représentent 21% de la totalité des offres.

4) On assiste, du fait de l'importance du chômage, de son caractère endémique et durable à un double phénomène :

① un glissement voire une substitution de l'emploi stable et à temps complet (C.D.I.) au profit de l'emploi précaire (C.D.D. et autres emplois considérés « atypiques »), avec pour conséquence une fragilisation du tissu social, mais également, par la force des choses, des pertes de savoir-faire et, dans une certaine mesure, une certaine déqualification.

Il serait intéressant, dans le seul souci de mieux apprécier le phénomène et d'en tirer les conséquences, en termes de mesures à prendre, de demander à l'INSEE de faire une projection sur 5, 10 et 15 ans d'une telle évolution.

② une accentuation du travail informel.

Ces deux phénomènes ne peuvent qu'obérer toute perspective de développement économique, social et culturel durable.

2 – 3. La notion « d'efficacité » de l'économie réunionnaise

Le document du Conseil Régional, l'INSEE, et nombre de personnes ou organismes auditionnés lors de la préparation de ce rapport, se réfèrent à cette notion d'efficacité de l'économie réunionnaise. Cela leur permet de considérer que toutes choses étant égales par ailleurs, si l'économie nationale dégageait autant d'emplois que l'économie réunionnaise, le plein emploi serait atteint en Hexagone.

Sans remettre en cause un certain dynamisme des entreprises réunionnaises, cette notion est à prendre avec précaution, pour deux raisons au moins :

- D'une part, la montée en puissance de la précarité et l'importance grandissante des emplois « aidés » montrent que les chiffres – réels – qui sont fournis devraient pour le moins être réajustés en équivalent temps plein.

- D'autre part, du fait des caractéristiques de l'économie réunionnaise qui évolue davantage en fonction de l'importance des transferts publics.

3 - Des auditions et contributions

Des nombreuses auditions auxquelles il a été procédé comme des contributions adressées au CESR, les rapporteurs et les commissions ont tenté d'en faire la synthèse. Celle-ci s'est voulue la plus complète et la plus fidèle possible, dépassant même le cadre de la saisine.

Cependant, davantage de temps et de moyens, d'implication du plus grand nombre (par exemple, la rencontre de titulaires de C.E.J., C.E.S., C.E.C... a fait défaut) davantage de contributions écrites s'inscrivant bien dans le cadre de la saisine auraient, assurément, permis d'aller plus avant dans l'analyse et dans la recherche d'éventuelles solutions.

Il ne reste pas moins qu'à la lueur de ces auditions et contributions, il est possible de formuler les quelques observations suivantes :

3 – 1. Observations générales

a) La pression du chômage

Le premier sentiment qui se dégage, des auditions, des contributions comme des débats du 23 avril 2002, c'est que le chômage est aujourd'hui au centre des préoccupations de tous. C'est LA préoccupation ; c'est indiscutablement LE problème qui semble tout conditionner, qui pèse sur les comportements – y compris la réflexion – et qui, d'une manière ou d'une autre obère le devenir, du fait de son importance et de sa durée.

Il en découle à la fois une certaine inhibition au niveau de l'action et une floraison de préconisations, dont beaucoup ne partent pas forcément de la réalité, voire des dispositions en vigueur.

b) Une analyse globalement partagée

Cela étant, on peut considérer que l'analyse faite par le Conseil Régional – au-delà de tel ou tel point – semble être globalement partagée : sur la détérioration de la situation de l'emploi, sur la plupart de ses causes, sur l'échec relatif des emplois aidés - et plus précisément sur les aides à l'emploi dans le secteur non concurrentiel. Cela, même si, par ailleurs, « les élus », d'une manière générale, sont, à tort ou à raison, rendus responsables de la situation.

c) Une volonté de « rupture »

Il en est de même de cette volonté de « rupture » par rapport à l'existant (globalement) et plus précisément par rapport aux dispositifs existants qui, de l'avis quasi-unanime s'est soldée par un échec, en tant que sas vers l'insertion et l'activité. L'illustration la plus concrète est ce contrat unique d'insertion (CUI) envisagé par certains.

d) La nécessité de « faire autrement »

Il en ressort donc, globalement - tant du document du Conseil régional que des auditions et contributions - une volonté de promouvoir un ou d'autres dispositifs plus adaptés et dont il conviendrait de redéfinir et de préciser l'objectif (insertion et développement d'activités), en prenant soin de mettre en place un dispositif de suivi et d'évaluation adéquat.

Il apparaît une nécessité de « faire autrement » par rapport aux pratiques mises en œuvre durant ces dernières années, notamment, celles faisant des collectivités les plus gros employeurs, sans contrôle véritable de ces emplois.

e) Le sentiment que cela ne peut suffire

Au delà de ces points de convergence mentionnés précédemment avec le document du Conseil Régional, l'ensemble de nos interlocuteurs expriment le sentiment que toutes les améliorations pouvant être apportées aux dispositifs en place ne peuvent suffire pour combattre efficacement et durablement le chômage et développer l'emploi ; ils mettent en avant le nécessaire développement des activités comme moyen à privilégier en vue de répondre aux besoins de l'emploi.

3 – 2. Quelques points méritent d'être soulignés

a) L'inapplicabilité de dispositions prévues pour l'Hexagone

La plupart de nos interlocuteurs auditionnés, rejoignant en cela certaines observations du Conseil régional, considèrent que les mesures prises au plan national et donc prévues uniquement en fonction de la situation prévalant dans l'Hexagone, ne sont pas adaptées à la situation locale. Il y a des dispositions, en elles mêmes, comme de la notion de solvabilisation des activités.

Sur le premier point (les dispositions), tout le monde s'accordant sur le fait que les textes ont été largement détournés – tant en matière de C.E.J. qu'en matière de C.E.S. et C.E.C. Il conviendrait préalablement de les appliquer réellement avant de conclure, le cas échéant, à leur inapplicabilité et procéder en connaissance de cause à leur modification.

Il en est de même du deuxième point (la solvabilité des usagers et la solvabilisation), à ceci près que la non solvabilité des usagers érigée en principe intangible relèverait d'une certaine forme d'assistanat.

Reste tout de même un problème de fond : toutes ces mesures (emplois aidés, traitement social du chômage) et bien d'autres encore (le R.M.I., par exemple) ont été imaginées et mises en application par les gouvernements successifs comme palliatifs, pour une période réputée courte, le temps d'une reprise de l'économie nationale. L'expérience en Hexagone a montré que non seulement elles ont duré bien plus longtemps que prévu et pris une dimension que l'on n'avait pas imaginée; c'est notamment le cas du R.M.I.. La reprise économique s'amorçant on peut espérer une certaine décrue de ces dispositifs. Il en va tout autrement à la Réunion, faute d'un véritable projet de développement économique.

b) La durée

Le débat avec nos interlocuteurs sur la rupture avec la précarité a également porté sur la durée du contrat (C.E.S.-C.E.C.-C.E.J.). C'est, dans le principe, revenir, dans une certaine mesure, aux dispositions en vigueur en matière de contrats à durée déterminée : un contrat minimum d'une année, non renouvelable, et qui se transformerait en C.D.I.

Un des avantages d'un tel contrat à destination du public C.E.S. serait de fournir aux intéressés une plus grande stabilité, mais surtout créerait les conditions d'une meilleure formation et insertion. Il permettrait également une meilleure prise en charge par les ASSEDIC (rémunération-formation-insertion).

L'inconvénient majeur est, face à l'importance des demandeurs, d'en exclure une partie importante si les crédits ne sont pas accordés en conséquence.

c) Contrat unique – guichet unique

L'idée du contrat unique – émise dans une certaine mesure par le document régional – a été reprise par de nombreux interlocuteurs, sans que pour autant chacun en ait envisagé les contours et surtout les conséquences.

Aux observations déjà formulées, il conviendrait d'ajouter ici qu'il paraît peu raisonnable de préconiser un contrat unique pouvant correspondre aux profils des demandeurs sans que ne soient pris en compte l'âge, les éventuelles formations, qualifications et savoir-faire, ou à l'inverse de demander à tous les demandeurs d'emploi d'entrer dans un moule unique.

Sur ce plan, une certaine diversité de moyens pouvant répondre à une diversité de situations est un avantage. Pour peu, bien évidemment qu'à cette diversité des moyens ne corresponde pas une diversité de structures et d'organismes.

Une grande simplification paraît nécessaire, voire la mise en place d'une sorte de guichet unique, réclamé par la grande majorité des intervenants. D'une part, un décloisonnement des structures et organismes et d'autre part, leur mise en réseau afin de répondre mieux et plus rapidement aux besoins des usagers, tant salariés qu'employeurs, paraissent bien plus appropriés.

**Pistes à explorer pouvant
servir à des préconisations**

Pour les besoins de ce rapport et sans pour autant porter un jugement de valeur, les commissions « Affaires Sanitaires, Sociales, Culturelles et Sportives » et « Education, Formation, Emploi et Insertion » du C.E.S.R. ont choisi de s'inscrire résolument dans l'orientation du document du Conseil Régional à savoir :

rompre résolument avec la problématique de traitement social du chômage, celle des contrats aidés qui « *privilégient l'emploi par rapport à l'activité et sont de courte durée* », qui « *visent d'abord à procurer un revenu de subsistance et (...) sont précaires par nature* » et qui ont pour effet « *d'interdire toute perspective professionnelle à moyen terme (...) de dévaloriser le contenu du travail* » et « *génère, en somme la dérive occupationnelle* », et donc, d'élargir, au delà de ces dispositifs, le champs de la réflexion afin de tenter de rechercher des pistes en vue « d'un dispositif en faveur de l'emploi à la Réunion », d'une manière générale.

Et ce d'autant que pour l'essentiel, cette volonté ressort, d'une manière ou d'une autre, de la quasi totalité des auditions et contributions. En précisant tout de même que cette « rupture » ne signifie nullement une suppression ex abrupto –et même différée- des emplois aidés, mais plutôt rupture avec une pratique, un usage, voire une stratégie faisant des « emplois aidés » une finalité et qui a abouti à une déviance passant de l'emploi et du travail à de l'occupationnel ».

Dans de telles conditions, plutôt que de formuler, comme il est d'usage, des préconisations, les commissions ont préféré indiquer des pistes de réflexion pouvant déboucher sur des préconisations. Pistes qui tentent donc de se situer dans ce cadre nouveau, par rapport à l'existant.

Elles tiennent cependant, et en préalable, à préciser que :

1) Du fait même de la saisine, les pistes qu'elles indiquent ne concernent que les contrats aidés, et plus précisément les C.E.J.-C.E.S.-C.E.C. et ne peuvent donc concerner la question de l'emploi, beaucoup plus large et complexe. Elles considèrent cependant que traiter cette question des emplois aidés est une contribution à tout dispositif éventuel pour répondre aux besoins de l'emploi à la Réunion. Encore faut-il que ces emplois aidés soient mis en perspective ou en synergie avec tous les futurs emplois, y compris ceux du secteur marchand.

2) Cette question du développement de l'emploi ne peut se décréter. La question du développement des activités, et par conséquent d'un développement économique, social et culturel durable, demeure le problème fondamental. Cette question n'étant pas l'objet de la saisine, les commissions sont convenues de ne pas la traiter présentement.

1 – Conditions générales

Rompre avec des dispositifs, voire un système, qui se sont inscrits dans la durée jusqu'ici et qui ont profondément marqué les pratiques, créant presque une sorte de culture de « l'occupationnel » ancrée sur plusieurs dizaines d'années, suppose la définition d'un cadre général.

1 – 1. Le rétablissement de la confiance entre tous les acteurs – de l'Etat jusqu'au salarié – apparaît comme une première et impérieuse nécessité

Pendant longtemps on a parlé Travail alors qu'il s'agissait d'Emplois et le plus souvent d'emplois occupationnels, la rémunération n'étant pas forcément la contrepartie d'un travail effectué et encore moins d'une plus-value en résultant, mais étant presque exclusivement un revenu de subsistance permettant de maintenir une certaine paix sociale. Tous les intervenants, de l'Etat et des collectivités aux salariés concernés, sachant parfaitement le but recherché, y participaient, par la force des choses pour certains, favorisant du même coup toutes les possibilités de dérives.

Il s'agit donc, prioritairement, par des actes forts, mettant en avant le travail plutôt que simplement l'emploi, de rétablir la confiance entre tous ; sachant qu'un contrat lie les parties signataires, chacune d'entre elles ayant ses obligations et ses droits.

1 – 2. Prôner la responsabilité

L'usage permanent et illimité par l'ensemble de la société réunionnaise de ces dispositifs a généré une déresponsabilisation générale, cela à tous les niveaux.

Il s'agit donc, par un contrat de partenariat et de confiance entre tous les acteurs de mettre la responsabilité au premier plan.

1 – 3. L'établissement de règles

Dans ce but, des règles doivent être établies et strictement respectées par tous.

Sur ce plan, l'échec constaté des « emplois aidés » résulte pour beaucoup de la non application des règles régissant chacun des dispositifs. Ces mesures qui devaient, dans leur principe, servir à l'insertion (pour ce qui concerne notamment les C.E.S.) et servir de sas vers l'emploi n'ont pratiquement pas été utilisées à ces fins : la formation a été systématiquement négligée (environ 10% des C.E.S.-C.E.C. ont bénéficié de formation).

Il s'agit cette fois de revenir à la règle : celle qui existe et celle devant être mise en place pour un meilleur fonctionnement du dispositif.

1 – 4. La communication

S'agissant d'une rupture avec une longue pratique, l'information et la communication la plus large, la plus claire, la plus simple et compréhensible possible doivent être mises en œuvre sur :

- le changement de la nature du dispositif,
- la contractualisation et donc la nécessaire prise de responsabilité,
- l'objectif tant au plan collectif qu'individuel,
- les nouvelles règles applicables à tous.

L'ensemble des moyens de communication des organismes concernés et impliqués, des personnes ressources doit être à ce titre mobilisé.

1 – 5. Le débat

Préalable à la communication, le débat le plus large, le plus approfondi semble le moyen le plus approprié et le plus efficace :

- pour la finalisation du dispositif,
- pour sa meilleure application,
- pour contribuer à une meilleure transparence.

1 – 6. L'encadrement

Avec la formation, l'encadrement, à des fins d'insertion et de promotion professionnelle, des titulaires de ces « contrats aidés » a été jusqu'ici, le parent pauvre de ce dispositif. De l'avis quasi général, un encadrement qui s'apparenterait à un parrainage, devrait être mis en place afin d'assurer la prise en charge des titulaires des contrats de leur entrée dans le système à leur sortie, le suivi de leur évolution permettant autant que nécessaire les réajustements en fonction des objectifs poursuivis.

Cela suppose, compte tenu du nombre important de C.E.S. et C.E.C. notamment, voire de C.E.J., la mise en place d'un véritable corps d'encadrants pouvant intervenir autant que de besoin, en fonction des métiers.

1 – 7. Le suivi

Pour assurer la meilleure efficacité du dispositif, le suivi doit s'opérer à plusieurs niveaux :

- 1 - au niveau individuel : chaque titulaire d'un contrat aidé doit pouvoir être suivi ; l'idée d'un document permettant de suivre son parcours, de son entrée dans le système à sa sortie, peut être retenue. Ce qui aurait l'avantage par ailleurs, de pouvoir anticiper sur l'évolution de l'intéressé et de l'aider à anticiper sur sa propre évolution,
- 2 - au niveau des employeurs : le suivi sera assuré par la structure chargée de la gestion des emplois aidés ou la D.D.T.E.F.P. et devra être annexé au bilan d'activité annuel de ladite structure,
- 3 - au niveau des dispositions – C.E.S., C.E.C., C.E.J., C.I.A. - et de l'ensemble du dispositif : une étude devra être réalisée sur les bénéficiaires des contrats aidés afin d'avoir une photographie la plus complète de cette population (profil socio-économique, niveau de formation, expérience professionnelle,...). Cette étude serait complétée par le suivi d'une cohorte des bénéficiaires de ces contrats pendant 2 ans.

1 – 8. Une volonté politique forte

L'expression d'une volonté politique forte et partagée, à tous les niveaux conditionnerait toute modification dans le sens souhaité par le Conseil Régional et par tous ceux qui ont été auditionnés.

2 – Autres pistes à explorer

2 –1. Une contribution de l'Etat ...

Le maintien à son niveau actuel, sur une période minimale de 15 ans (trois fois 5 ans) pour l'ensemble du dispositif est une priorité. **Sa détermination devrait se faire, non pas au prorata de la population, mais au prorata des demandeurs d'emploi.**

Le FEDOM devrait être pérennisé rénové et renforcé par le regroupement des sommes affectées au dispositif (tous ministères confondus). Mais, **il doit à la fois concerner chacun des DOM et non plus l'ensemble des DOM et ne pas permettre le transfert d'un DOM à un autre** puisqu'il s'agit d'un contrat entre l'Etat et une collectivité domienne. **Le FEDOM devrait être l'outil majeur de l'application, du contrôle et de la dynamisation du contrat passé entre l'Etat et la collectivité Réunion.** Sa composition doit être déterminée en conséquence.

Pluriannuelle ...

Le dispositif global doit se faire :

1 - par le biais d'un contrat liant l'Etat aux collectivités (dans le cadre d'une délégation de compétence) Dans ce cas, la durée du contrat doit être de 5 ans, renouvelable trois fois, **dans le cadre d'un plan global de 15 ans. Le renouvellement doit être discuté et décidé au plus tard au début de la quatrième année de manière à assurer un meilleur déroulement et une plus grande fluidité du dispositif.**

2 - par le biais d'un contrat liant la/les collectivités (financier) aux porteurs de projets.

Dans ce second cas, le contrat doit être d'une durée de 5 ans maximum pour les C.E.J. et 2 ans maximum pour les C.E.S./C.E.C., non renouvelable, sauf exception à définir. Il doit comporter les principes liés à l'exercice de la responsabilité, en particulier de l'évaluation, déterminer la nature des objectifs à atteindre, les moyens mis en œuvre en matière de formation et de professionnalisation, ainsi que les pistes permettant une insertion durable. La finalité d'un tel contrat est de permettre, à son terme, l'insertion professionnelle du salarié (recrutement en C.D.I.).

Et dégressive

S'agissant d'un contrat de partenariat et de responsabilité dont l'objectif est d'abaisser le chômage, avec une obligation de résultat, la contribution de l'Etat se doit d'être dégressive sur la base d'un plan négocié établi à l'avance et contractualisé. Ainsi, le "droit de tirage" ad vitam æternam, au prétexte que l'emploi relève de la compétence de l'Etat, serait aboli.

2 – 2. Une gestion globale et mutualisée

Une gestion globale et mutualisée doit être envisagée avec la définition d'enveloppes précises pour chacun des dispositifs. Cette gestion doit permettre la possibilité de transfert d'un dispositif à un autre, dans des limites à déterminer, afin de donner plus de souplesse et d'efficacité au système. Le passage d'un dispositif à un autre doit se faire dans le sens du plus précaire au moins précaire et non l'inverse.

Les commissions se sont prononcées contre un dispositif unique, mais elles estiment dans le but d'une plus grande efficacité, d'un meilleur suivi, mais également d'une plus grande souplesse dans la mise en route des contrats qu'il y a nécessité de la **mise en place d'une structure permanente unique**

chargée de gérer l'ensemble des dispositifs emplois aidés (sorte de Commissariat Général à l'Emploi), correspondant naturel au plan local du FEDOM, chargée :

- d'assumer le rôle d'interface entre les financeurs et les employeurs ;
- d'instruire les projets et les demandes émanant des employeurs ;
- d'attribuer les contrats ;
- d'être le lien entre l'employeur et les salariés ;
- d'organiser le suivi des bénéficiaires de contrats aidés, de leur entrée à leur sortie du dispositif ;
- de dresser annuellement un bilan d'activité au plan régional, mis à la disposition du FEDOM.

Dans un but de plus grande efficacité, il y a nécessité de décentraliser cette structure au niveau des bassins d'emplois (pour le moins : Saint-Denis et environs ; Le Port/Saint-Paul et environs ; Saint-Louis/Saint-Pierre /Le Tampon et environs ; Saint-André / Saint-Benoît et environs).

Au sein d'une telle structure dont le rôle et les attributions devront être définis de la manière la plus précise après concertation et dont la composition reste à déterminer, l'A.N.P.E., d'une part, et la D.D.T.E.F.P., d'autre part, auraient un rôle prééminent. Des propositions ont également été formulées sur le pilotage de cet organisme (Conseils Régional et Général ou autres).

Les moyens des deux plates-formes de professionnalisation, placées sous la responsabilité de la structure unique et permanente, avec spécialisation de chacune d'entre elles (insertion/ activité) doivent être mis en commun et renforcés.

2 – 3. Permettre la rupture du lien entre l'économie non marchande et les contrats précaires

Pour ce faire, cela suppose une action :

- D'envergure contre la précarité dans tous les secteurs : économie non marchande, économie marchande et également secteur public. Pour se faire, la mise en harmonie des moyens de la direction et de l'inspection du travail avec les objectifs visés apparaît nécessaire.
- Soutenue en direction du mouvement associatif visant à le conforter et à le renforcer afin qu'il soit en mesure d'assumer sa pleine autonomie. L'établissement de règles claires en matière d'attribution de crédits publics est une nécessité. De même que la formation des responsables associatifs apparaît fondamentale, ainsi qu'une meilleure définition de leur statut s'avère nécessaire.

2-4. Le décloisonnement des publics

Le décloisonnement tel que souhaité par le Conseil Régional dans son document, ou par certains de ceux que nous avons auditionnés ne paraît ni souhaitable, ni réaliste. En revanche une plus grande simplification et une plus grande souplesse sont souhaitables.

Maintien du dispositif contrat emploi jeune

Concernant les C.E.J., il y a lieu de réaffirmer la nécessité d'une seconde période de 5 ans, voire par la suite, si nécessaire et si les objectifs sont atteints, d'une troisième (cf. rapport du C.E.S.R.). La

_____ dont le contrat doit être maintenu à cinq ans maximum, car il ne saurait être question d'en faire une catégorie professionnelle particulière. La reconduction du dispositif doit aussi être l'occasion de :

- Mettre en place un dispositif d'encadrement, d'accompagnement et de parrainage ;
- Renforcer des moyens de formation ;
- Permettre un suivi personnalisé des salariés en C.E.J., de l'entrée à la sortie du dispositif avec des points d'étape réguliers (comme dans le cas des contrats d'apprentissage : un document individuel pourrait permettre le suivi du parcours de chaque salarié et de vérifier que toutes les étapes ont bien été remplies).

La récente décision du nouveau gouvernement de ne pas prolonger le dispositif « contrat emploi jeune » au delà de ce qui avait été prévu par les textes (loi de 1997 et décret de juin 2001) n'enlève rien à la pertinence de cette préconisation de le maintenir pour la Réunion et ce eu égard à la situation grave de l'emploi. Ce nouveau dispositif mis en place – le contrat jeune – ne peut de plus en aucune manière prendre le relais des « contrats emplois-jeune » à la Réunion : moins avantageux que les dispositions existantes, notamment celles prévues par la Loi d'Orientation. Il ne prévoit pas, par ailleurs, d'incitations à la formation-professionnalisation pourtant si nécessaire au public concerné à la Réunion.

Le maintien des C.E.J. se conçoit cependant sous réserve :

- Du règlement dans les meilleures conditions de la sortie des actuels titulaires d'un contrat emploi jeune ;
- D'une stricte application des dispositions prévues par les textes pour les nouveaux bénéficiaires de C.E.J. entrant dans une nouvelle période de cinq ans

Fusionner les C.E.S. et C.E.C.

Afin de donner davantage de souplesse, mais surtout une plus grande efficacité au dispositif, il y a nécessité de fusionner les deux dispositifs. Dans ce cadre nouveau, il semble utile, là aussi, de :

- Redéfinir le contrat et ses objectifs ainsi que les missions du salarié concerné ;
- Permettre une durée plus longue comprenant une période de formation obligatoire et rémunérée (durée minimale de 800 heures pour toute la durée du contrat, formation souhaitée en alternance à partir de convention passée avec des entreprises ou des établissements) ;
- Permettre un suivi personnalisé, de l'entrée à la sortie du dispositif, avec des points d'étape réguliers (comme dans le cas des contrats d'apprentissage : un document individuel pourrait permettre le suivi du parcours de chaque salarié et de vérifier que toutes les étapes ont bien été remplies) ;
- Mettre en place un dispositif d'encadrement, d'accompagnement et de parrainage.

Reste une catégorie de public en très grande difficulté (caractérisée par un niveau de formation très bas, par l'analphabétisme, voire une certaine déstructuration...) : une attention particulière devra leur

être accordée, ainsi que la définition de moyens les plus appropriés. A ceux-là, il conviendra, par l'étude et la discussion de trouver la solution la plus adaptée, mais s'inscrivant toujours dans la même perspective : acquisition de savoir et de savoir-faire et par conséquent accès à une promotion sociale. En tout cas, ils ne peuvent et ne doivent en aucune manière être exclus du ou des dispositifs à mettre en place. Afin de ne pas les pénaliser, **la mise en place à leur intention d'un contrat spécifique d'insertion d'1 an non renouvelable**, avec 400 heures de remise à niveau, de restructuration et de formation, pourrait s'avérer nécessaire ; un tel contrat serait le sas d'accès au contrat de 2 ans mentionné précédemment.

Dans tous les cas, une meilleure employabilité doit être recherchée afin de permettre un meilleur accès à l'emploi des personnes ayant droit à ces contrats. Par ailleurs, une amélioration sensible des droits des personnes doit être recherchée : les salariés en contrats aidés ne sauraient être traités autrement que les autres salariés ; ils doivent bénéficier des mêmes droits. La reconnaissance des bénéficiaires des emplois aidés dans leur fonction est indispensable. Il est nécessaire de faire disparaître la désignation d'emplois à connotation péjorative et dévalorisante : C.E.S., C.E.C., C.E.J., ... et de les désigner par leur fonction, leur métier : secrétaire, agent de médiation, ...

2 – 5. L'expression d'une solidarité locale

L'idée mérite d'être creusée. Une telle mesure doit être discutée le plus largement et dans la plus grande clarté. Son champ d'application doit être clairement défini. Les personnes ou organismes concernés doivent être identifiés. Il faudra préciser si les bénéficiaires d'indexations de toutes sortes seront concernés. De même si les organismes financiers ou les jeux de hasard seront également appelés à contribution. Le montant et l'affectation des fonds recueillis doivent être impérativement rendus publics.

Un préalable cependant, si l'on veut avancer dans cette voie, doit consister en l'épuisement de toutes les autres possibilités disponibles. Elles existent, d'une part, au niveau de l'Etat qui a compétence en matière d'emploi et, d'autre part au niveau local pour ce qui concerne l'utilisation la plus efficiente des crédits disponibles pouvant contribuer à l'emploi. Concrètement, trois exemples peuvent être retenus qui pèsent aujourd'hui sur l'emploi :

- l'utilisation incomplète des crédits de la L.B.U. (la construction contribuant à l'emploi),
- l'utilisation incomplète du F.R.D.E.,
- la non mise en application de la formation à destination des salariés en C.E.S. ou C.E.C.

2 – 6. Autres dispositions

En faveur des emplois aidés

Plusieurs idées sont également à retenir et à creuser :

* Celle d'une affectation, dans des conditions qui restent à déterminer, des emplois aidés aux entreprises qui consacrent la totalité de leur activité, ou une partie importante, à l'exportation mérite d'être mise à l'étude, du fait :

- qu'il n'y a pas de risque de distorsion de concurrence dans ce secteur,

- qu'il convient de le booster car, c'est un des secteurs susceptible de générer des recettes pouvant contribuer à l'emploi.

* Celle de recourir à des bénéficiaires de C.E.J. ou C.E.C., disposant des formations adéquates, mais aussi à des salariés en cessation d'activité avancée et disposant de compétences requises, aux fins de pourvoir à l'encadrement des titulaires de contrats aidés est à creuser. Un véritable corps d'encadrants, de "facilitateurs", de tuteurs pouvant ainsi être constitué. A la fois à destination des salariés en contrats aidés, mais également à destination du monde associatif qu'il convient de renforcer, de mieux structurer afin qu'il puisse pleinement jouer son rôle.

* Enfin, une meilleure articulation entre d'une part ces dispositifs (C.E.S. - C.E.C.- C.E.J.) et d'autre part les dispositifs existants (au niveau des ASSEDIC) ou contenus dans la loi d'orientation (PIJ, par exemple) devrait être recherchée afin d'optimiser l'ensemble du dispositif et permettre une meilleure insertion.

* Celle d'une meilleure identification des besoins du marché du travail à la Réunion, dans la zone de l'océan Indien et en Europe afin de permettre une meilleure adéquation entre l'offre et la demande d'emplois (transports, secteur médico-social, domaine de l'enseignement, N.T.I.C., ...). A la Réunion, les besoins collectifs (solvables ou non) du secteur non marchand devront également être identifiés afin de permettre l'émergence de nouveaux emplois.

* Celle aussi de l'adaptation de l'outil de formation aux besoins du marché du travail qui sont importants (domaine médico-social, de la grande pêche, N.T.I.C., ...). Il est urgent de mettre en place une réflexion permettant, rapidement, d'adapter l'outil de formation aux besoins du marché du travail (en lançant par exemple un nouveau P.R.D.F.).

En guise de conclusion

Dans son rapport intitulé « Le dispositif "emploi-jeune" : d'une opportunité à un enjeu stratégique pour la Réunion », publié en novembre 1999, le C.E.S.R. observait que « au-delà des réserves – voire des critiques pouvant être formulées à l'encontre des emplois-jeunes - ce dispositif constitue, dans la situation propre de la Réunion, un enjeu décisif et majeur non pas comme finalité mais comme le déclenchement d'un processus ouvrant la voie à une politique de développement économique, social et culturel ».

Trois ans plus tard, à quelques mois de la fin des premiers contrats réalisés dès 1997 qui suscite tant d'inquiétude, il serait aisé de conclure, au vu des bilans et audits réalisés, que le dispositif n'a pas atteint cet objectif, qu'il s'est soldé par un échec. On peut même considérer que le dispositif a été globalement détourné de ses objectifs, pour rejoindre, dans une certaine mesure le rôle attribué aux C.E.S. et C.E.C. Il ne reste pas moins, comme le note le Conseil Régional, que « *la mise en place des emplois jeunes depuis 1997 a eu des effets positifs qu'on ne saurait mésestimer* », jouant d'abord un rôle « *d'amortisseur sur la montée du chômage* » et contribuant par ailleurs au développement d'associations.

Concernant plus précisément les C.E.S. et C.E.C., on pourrait se limiter au constat d'échec fait tant par le Conseil Régional dans son document que par la quasi-totalité de nos interlocuteurs, et que les commissions elles mêmes partagent en grande partie. Il ne reste pas moins qu'au-delà de toutes les dérives constatées, ces diverses dispositions ont eu le mérite d'apporter à des dizaines de milliers de personnes exclues du marché du travail et pendant de nombreuses années des moyens de subsistance, ont joué dans une certaine mesure le rôle « d'amortisseur » face au chômage grandissant. Compte tenu de l'importance des masses financières engagées, ils ont également joué un rôle significatif dans l'économie réunionnaise. Cela certes, au prix d'une certaine désocialisation, voire d'une déstructuration inacceptable.

Par ailleurs, et au-delà d'une pratique critiquable – et critiquée par tous – et contrairement à ce qui est dit, ce n'est pas dans « la nature même » de ces dispositifs de générer la « dérive occupationnelle » ou encore « d'interdire toute perspective professionnelle à moyen terme » et de « dévaloriser le contenu du travail ». C'est l'insuffisance durable de l'offre d'emploi qui est la cause essentielle de ces dérives et ces dispositifs ont pris de l'ampleur et ont duré pour palier à cette insuffisance. S'il en était autrement, ces dispositifs, dans une certaine limite, auraient pu jouer le rôle de sas vers l'insertion et vers l'emploi ; et nombre des salariés concernés en seraient sortis pour répondre aux offres d'emplois.

La problématique est aujourd'hui la même.

On pourra améliorer les dispositifs, les rendre plus opérationnels, y consacrer beaucoup d'argent pour faire qu'ils jouent le mieux possible le rôle de sas vers l'insertion et l'emploi, mais **la question de l'emploi – plus précisément la question du travail - reste le problème clé.**

S'il n'y a parallèlement une modification substantielle de l'offre d'emploi - au plan quantitatif comme au plan qualitatif – toute amélioration du dispositif est vouée à terme à l'échec.

Toute modification de la demande de travail ou de l'offre d'emploi, a fortiori substantielle, ne se décrète pas : elle résulte du développement de l'activité. Et le développement de l'activité résulte du développement économique, social et culturel. Considérer comme il est d'usage que le secteur marchand a montré ses limites conduit inexorablement à l'impasse, car c'est compter exclusivement sur les transferts publics comme « moteur » de l'économie. Ce qui contrecarre la volonté de rupture manifestée par le Conseil Régional dans son document.

Dans un souci d'efficacité, la réflexion doit donc impérativement se porter sur cette question du développement économique, social et culturel. Plus précisément, maintenant que l'économie réunionnaise ne pourra plus compter sur des transferts massifs du crédits public – égalité en matière d'allocation et de prestations familiales, égalité du R.M.I... - quel développement économique créant richesses et recettes pouvant répondre aux besoins de l'emploi ?

En conclusion, pour les commissions « Affaires Sanitaires, Sociales, Culturelles et Sportives » et « Education, Formation, Emploi et Insertion », **cette question des emplois aidés ne peut être dissociée de la question de l'emploi d'une manière générale à la Réunion, et donc de la question du développement des activités qui suppose la mise en place d'une politique de développement économique et social.** Cette question des emplois aidés n'est au fond qu'un point d'entrée, qu'une porte ouverte sur cette perspective.

C'est probablement dans un tel cadre bien plus large et plus ambitieux, compte tenu de l'enjeu mais également des retards accumulés et de la nécessité de gagner du temps, que le concept de « solidarité locale » mérite d'être creusé, voire élargi, au terme d'études fiables, de discussions et de débats le plus large possible permettant à chacun de partager, voire de s'approprier l'objectif visé, et donc de consentir les efforts demandés.

...UNE RECOMMANDATION

Afin de prolonger les orientations engagées dans le document « Pour un dispositif spécifique en faveur de l'emploi à la Réunion » soumis à l'examen du C.E.S.R., et en vue d'une part, d'assurer une sortie pérenne des titulaires des emplois aidés et d'autre part, de déboucher sur un « dispositif pour répondre aux besoins de l'emploi à la Réunion », les commissions concernées du C.E.S.R. demandent au Conseil Régional d'engager une étude consacrée au développement des activités à la Réunion, donc aux possibilités d'un développement économique, social et culturel durable plaçant en son centre la question de l'emploi et du travail.

Une telle entreprise nécessiterait une consultation encore plus large que celle engagée lors de la présente saisine.

La diversité de sa composition, sa non implication dans les affaires au quotidien, sa capacité à réunir le plus d'intervenants légitiment le Conseil Economique et Social Régional pour mener une telle étude.

Troisième partie

Annexes

Remerciements

Annexes

| | |
|--|-----------|
| Annexe 1 : Document de travail du Conseil Régional objet de la saisine | 57 |
| Annexe 2 : Contributions de divers organismes | 62 |
| Annexe 3 : Evolution du taux de chômage et du taux d'activité | 85 |
| Annexe 4 : Les demandes d'emploi entre 1994 et 2000 | 86 |
| Annexe 5 : Répartition des emplois par secteur d'activité et par catégorie Socioprofessionnelle | 87 |
| Annexe 6 : Emplois supplémentaires depuis 1990 selon le type | 89 |
| Annexe 7 : Conditions d'emploi en 1999 | 90 |
| Annexe 8 : Les emplois aidés à la Réunion (1990-2000) | 91 |
| Annexe 9 : Eléments de bilan complémentaires sur les emplois jeunes | 92 |

Annexe 1

POUR UN DISPOSITIF SPECIFIQUE EN FAVEUR DE L'EMPLOI A LA REUNION

DOCUMENT DE TRAVAIL PRESENTE PAR LE CONSEIL REGIONAL

I. ELEMENTS DE BILAN

A) Deux fois plus d'emplois jeunes à La Réunion

Avec **7 043 emplois jeunes effectivement embauchés au 30 juin 2001**, La Réunion est sans doute l'une des régions françaises où le programme "Nouveaux services, Emplois jeunes" initié par la loi du 16 octobre 1997 a connu le plus vif succès.

Pour la France entière, le nombre d'embauches s'élève à 312 000 et le nombre d'emplois créés (déduction faite des sorties anticipées) à 272 000.

Si l'on calcule un ratio emplois jeunes/population totale, il apparaît que ce ratio est environ de **1/100 à La Réunion et de 1/200 pour la France entière**. Autrement dit, La Réunion a, proportionnellement à sa population, deux fois plus d'emplois jeunes que la France dans son ensemble.

Cette situation s'explique évidemment par l'importance relative de la population jeune dans notre île (les moins de 25 ans représentent 46 % de la population), mais aussi et surtout par **un taux de chômage qui est, lui, trois fois supérieur à la moyenne nationale**.

B) Particularités des emplois jeunes à La Réunion

En regard de la situation nationale, les emplois jeunes de La Réunion (hors Education nationale, police et justice) ont des caractéristiques particulières. Trois d'entre elles sont frappantes :

- **Un niveau de qualification globalement plus faible qu'en métropole**. Les jeunes peu ou pas qualifiés (niveaux V et VI) représentent 39 % de l'effectif à La Réunion, contre 25 % en France. A l'inverse, les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur sont 22 %, contre 42 % en métropole.
- Parmi les organismes employeurs, la part relative des associations est beaucoup plus élevée à La Réunion (les collectivités ayant davantage participé, en revanche, en métropole). Dans notre île, 65 % des emplois jeunes ont été recrutés par les associations, contre 48 % en métropole.
- **La solvabilisation des activités paraît très hypothétique, à La Réunion, dans l'immense majorité des cas**. On constate que la participation des usagers au financement de l'activité,

II. PERSPECTIVES A LONG TERME

A) Des contextes démographiques diamétralement opposés

En France, les effets conjugués de la croissance et de la réduction généralisée du temps de travail (près d'un million de chômeurs en moins en trois ans) ont conduit le gouvernement à envisager la réalisation du "plein emploi" d'ici une décennie.

La situation qui prévaut à La Réunion, malheureusement, est à l'opposé.

Notre croissance démographique ne faiblira qu'aux alentours de 2010 et ne prendra fin qu'en 2025, lorsque la population réunionnaise (730 000 habitants aujourd'hui) avoisinera le million.

Tandis que la métropole bénéficie d'une stabilisation de sa population active, notre île voit donc la sienne s'accroître de façon continue : chaque année, ce sont 7 000 personnes supplémentaires qui affluent sur le marché du travail, alors même que l'économie insulaire, en dépit de son dynamisme, ne génère en moyenne annuelle que 3 500 créations nettes d'emplois.

Une politique de l'emploi adaptée à La Réunion ne saurait ignorer ces prémisses : toutes choses égales par ailleurs, la montée du chômage est inscrite dans sa courbe démographique pour les deux prochaines décennies.

B) Un effort à maintenir

La mise en place des emplois jeunes depuis 1997 a eu des effets positifs qu'on ne saurait mésestimer.

Outre l'utilité sociale des activités créées, liée à la satisfaction de besoins sociaux émergents ou non satisfaits, cette initiative a contribué au développement d'un tissu associatif qui est désormais une composante essentielle de la société réunionnaise.

Les emplois jeunes ont eu également un impact non négligeable sur la courbe du chômage : de **29 391** en janvier 1998, le nombre des demandeurs d'emploi de moins de 26 ans est passé à **27 687** en mai 2001.

Ces chiffres illustrent l'effet d'amortisseur que le dispositif initié dès la fin 1997 a exercé sur la montée du chômage. Mais ils permettent aussi, *a contrario*, de mesurer l'ampleur des effets du facteur démographique.

Entre janvier 1998 et mai 2001, tandis que 7 000 emplois ont été volontairement créés, le chômage des jeunes n'a diminué que de 1 704 : on peut en déduire que dans la même période **son accroissement mécanique s'est élevé à 5 300.**

Les perspectives démographiques, ainsi que la fin annoncée des premiers contrats à l'horizon de novembre 2002, militent clairement en faveur de la poursuite de ce programme.

Mais elles appellent surtout une réponse originale qui prenne pleinement en compte la situation réunionnaise.

III. L'INSUFFISANCE DES DISPOSITIFS ACTUELS

A) L'échec des contrats aidés

On peut, sans exagération, dresser le constat que la politique de l'emploi, à La Réunion, est encore largement captive des contrats aidés mis en place par l'Etat depuis une dizaine d'années (CIA, CES, CEC).

Or ces contrats ont deux caractéristiques : ils privilégient l'emploi par rapport à l'activité, et ils sont de courte durée pour leurs bénéficiaires (durée moyenne d'un CES = 7 mois). En d'autres termes, ils visent d'abord à procurer un revenu de subsistance, et ils sont précaires par nature.

Cette double contrainte a pour effet d'interdire toute perspective professionnelle à moyen terme, et par conséquent de dévaloriser le contenu du travail : **c'est la nature même du dispositif qui génère, en somme, la "dérive occupationnelle"**.

B) Les perspectives ouvertes par la Loi d'Orientation pour l'Outre-Mer

La LOOM représente un effort sans précédent en faveur du développement économique et social des DOM.

Elle aura pour principal effet de consolider le tissu des très petites entreprises grâce aux exonérations massives de charges sociales. Avec 3 000 embauches prévues, la mise en place de la préretraite contribuera également, de manière significative, à la lutte pour l'emploi.

Mais compte tenu de l'importance du facteur démographique, il n'est pas assuré que ces mesures parviennent à freiner durablement, et *a fortiori* à faire régresser la courbe du chômage.

Si les perspectives ouvertes par la LOOM sont extrêmement intéressantes pour La Réunion, elles ne suffiront probablement pas à juguler un phénomène d'une ampleur beaucoup plus vaste et dont les effets se feront sentir inexorablement durant deux décennies.

C. L'inadaptation des mesures de "consolidation" des emplois jeunes

Annoncé le 6 juin 2001, le plan gouvernemental "**Avenir des emplois jeunes**" précise les modalités d'intervention de l'Etat en faveur des emplois jeunes au delà des cinq ans.

Ce plan vise deux objectifs principaux : "aucun jeune ne doit sortir du programme sans l'assurance d'une perspective professionnelle" ; "il faut assurer le maintien des activités qui ne sont pas encore totalement autofinancées".

Mais les dispositions financières du plan gouvernemental reflètent avant tout la situation métropolitaine. Il est prévu, en effet, de proroger l'aide de l'Etat en faveur des associations selon trois cas de figure :

-Pour 25 % des activités, le gouvernement considère qu'elles ont d'ores et déjà créé les conditions de leur propre pérennisation

-Pour 30 % d'entre elles, une aide supplémentaire de 100 000 F étalée sur trois ans devrait leur permettre d'atteindre le même résultat que les précédentes

-Pour les 45 % restantes, l'aide de l'Etat serait prorogée durant trois années supplémentaires à hauteur de 70 000 F par an en moyenne

En regard de la situation réunionnaise, ce dispositif appelle au moins deux observations :

- 1) La répartition des activités entre les trois catégories n'est assurément pas la même à La Réunion et en France. S'agissant des associations, **la proportion des emplois susceptibles d'être pérennisés selon les schémas 1 et 2 n'excède probablement pas 10 %, au lieu de 55 % en métropole.**
- 2) Dans le plan gouvernemental, **soit l'aide de l'Etat n'est pas reconduite, soit elle est prorogée mais de façon dégressive.** Compte tenu que les perspectives de solvabilisation marchande sont quasiment nulles, toute diminution de l'aide publique risque alors d'entraîner la disparition pure et simple des activités et des emplois.

IV. UN DISPOSITIF SPECIFIQUE POUR LA REUNION

Les perspectives démographiques qui sont les nôtres, l'imminence des fins de contrats emplois jeunes et l'inadaptation des mesures annoncées, sont autant de raisons qui militent en faveur d'un dispositif spécifique.

Cinq principes pourraient guider l'élaboration de ce dispositif destiné à favoriser la création d'emplois par l'économie alternative dans les vingt ans qui viennent.

1° Le premier principe réside dans **le maintien de l'aide financière de l'Etat au même niveau qu'actuellement.**

Autrement dit, la sortie des emplois jeunes ne doit pas se traduire par un désengagement de l'Etat, mais par une réaffectation de ses moyens financiers au profit d'un nouveau dispositif adapté au contexte réunionnais.

2° Le second principe est celui de la **pluriannualité**, sans laquelle les activités de l'économie alternative ne sauraient s'inscrire dans la durée indispensable à l'acquisition d'un véritable savoir-faire.

Cette pluri-annualité se décline de deux manières. Premièrement, l'engagement de l'Etat et des autres partenaires devra porter sur **le moyen et le long terme**. En second lieu, des **conventions pluri-annuelles et renouvelables** devront lier les organismes porteurs de projet avec les organismes financeurs.

3° Corollaire du précédent, le troisième principe consiste à **rompre le lien entre l'économie alternative et les contrats précaires.**

Les moyens financiers affectés aux emplois aidés devront être réaffectés au financement des conventions pluri-annuelles, à charge pour les organismes bénéficiaires de recruter en CDI classique (ou exceptionnellement en CDD) les personnels correspondants.

Le coût budgétaire serait identique, mais la stigmatisation des bénéficiaires évitée et leur activité réellement mise en perspective sur le moyen et long terme.

4° Le quatrième principe réside dans **le décroisement des publics visés par la politique de l'emploi.**

Au lieu de consacrer une mesure à chaque catégorie de demandeur d'emploi, le conventionnement prévu par le nouveau dispositif bénéficierait à toutes les catégories sans distinction d'âge.

Ce décroisement serait d'ailleurs beaucoup plus conforme à la situation réunionnaise, où le problème des chômeurs de longue durée est autant, sinon plus dramatique que celui des jeunes.

5° Le cinquième principe est relatif aux modalités de financement. **L'effort demandé au titre de la solidarité nationale devra être assorti de l'expression d'une solidarité locale.**

Sans exclure d'autres pistes, celle-ci pourrait notamment prendre la forme d'une **caisse solidaire** abondée par l'épargne locale et destinée à financer dans la durée les activités socialement utiles et créatrices d'emplois générées par l'économie alternative.

13/09/01

Annexe 2

| | |
|---|-----------|
| 1 Contribution de la Chambre d'Agriculture | 63 |
| 2 Contribution de l'UIR-Cfdt | 65 |
| 3 Contribution de la CGTR | 68 |
| 4 Contribution du SE-UNSA | 72 |
| 5 Contribution de la CACEP | 74 |
| 6 Contribution du CLE | 77 |
| 7 Contribution de la DRAC | 81 |
| 8 Contribution de la Commission Diocésaine | 83 |

Annexe 9

Eléments de bilan complémentaires sur les emplois jeunes

1 - Plate Forme de professionnalisation

** Les emplois jeunes par champ d'activités au 31 décembre 2001
(hors Education nationale, Police et Poste)*

| | <u>REUNION</u> | <u>METROPOLE</u> |
|----------------------------|----------------|------------------|
| <u>Nombre total EJ</u> | 6 235 | 232 459 |
| <u>Champ d'activités</u> | | |
| Education | 17 % | 10 % |
| Famille, santé, solidarité | 16 % | 18 % |
| Culture | 12 % | 11 % |
| Sport | 12 % | 13 % |
| Environnement | 12 % | 13 % |
| Logement, vie du quartier | 11 % | 7 % |
| Transport | 4 % | 3 % |
| Sécurité, justice | 3 % | 4 % |
| Tourisme | 3% | 4 % |
| Autres | 11 % | 16 % |

Source : Plate-forme de professionnalisation

Au 31 décembre 2001, 6 235 embauches ont été réalisées au titre du dispositif emploi-jeune à la Réunion. Ce chiffre ne comprend pas les embauches de l'Education nationale, de la Police et de la Poste qui représentent 2 200 emplois. Toutefois, il englobe les embauches de remplacement (donc comptabilisées deux fois) au nombre d'environ 1 300. Par conséquent, en réalité, **4 900 emplois jeunes** sont en activité.

***Champ d'activités** : les secteurs dominants sont l'éducation, le sport (activités socio-éducatives et périscolaires), la santé, la solidarité (aide à la personne, médico-social), la culture et l'environnement (espaces verts publics et traitement des déchets).*

*** Les emplois jeunes par catégories d'employeurs**

- *Les communes et autres collectivités ne représentent que 3 % des employeurs.*
- ***Les associations représentent 90 % des employeurs.***
- *Les établissements publics et autres représentent 7 % des employeurs.*

Nombre d'embauchés par catégories d'employeurs :

- *Les communes et autres collectivités : 27,6 %.*
- ***Les associations : 59 %.***
- *Les établissements publics et autres : 13,4 %.*

Ratio "nombre moyen d'embauché par structure"

- ***Communes et collectivités : 55 emplois jeunes à la Réunion, et en Métropole : 4,6.***
- *Associations : 4 à la Réunion et 2 en Métropole.*

- *Etablissements publics : 13 à la Réunion et 5,7 en Métropole.*

*** Typologie des projets**

Le diagnostic lancé en mai 2000 a touché 120 employeurs et environ 900 jeunes. Il a permis de comprendre la réalité des projets engagés et d'en dresser une typologie.

Type 1 : Un vrai projet de développement d'un nouveau service, avec vocation à créer un nouvel emploi, voire une nouvelle activité.

Ce premier type représente environ 30 % des emplois jeunes. Il rencontre des difficultés de pérennisation liées à la consolidation de l'activité et au professionnalisme de la structure.

Type 2 : Réalisation d'une nouvelle activité mais perspective d'un emploi classique dans la structure. Ce second type représente environ 20 % des recrutements.

Type 3 : Démarche sociale d'aide à l'insertion de jeunes par une activité support et une logique de formation professionnelle

Près de la moitié des emplois jeunes (40 %) s'inscrit dans cette logique, soit par défaut de perspective de pérennisation, soit par contrat implicite depuis le début.

Type 4 : Démarche sociale d'activité occupationnelle

Environ 10 % des emplois jeunes (subis par les employeurs) entrent dans le cadre de ce quatrième type dont le contrat social pose un problème de scénario de sortie qui ne relève ni de la professionnalisation, ni de la pérennisation.

2 – Cellule Emplois Jeunes du Rectorat

Le dispositif s'articule autour de 2 axes : la qualification et la professionnalisation des aides éducateurs, en vue de leur insertion professionnelle.

Au 31 janvier 2002, le Rectorat emploie 1 901 aides éducateurs.

Contrats en cours par activité au 31 janvier 2002

| Activités | Nombre | % |
|--|---------------|--------------|
| Aide à l'intégration des handicapés | 6 | 0,3 |
| Aide aux devoirs | 406 | 21,4 |
| Amélioration de la vie scolaire | 72 | 3,8 |
| Animation culturelle | 282 | 14,8 |
| Autres | 100 | 5,3 |
| Bibliothèques et documentation | 309 | 16,2 |
| Encadrement des sorties scolaires | 29 | 1,5 |
| Lien entre établissement et environnement | 139 | 7,3 |
| Participation à la médiation | 27 | 1,4 |
| Surveillance et encadrement | 209 | 11,0 |
| Utilisation de nouvelles technologies | 322 | 17,0 |
| Total | 1 901 | 100,0 |

Sources : Cellule Emplois Jeunes - Rectorat

A cette même date 618 emplois jeunes avaient rompu leur contrat avec l'Education Nationale.

Contrats rompus par motif au 31 janvier 2002

| Motif de rupture | Nombre | % |
|---------------------------------------|------------|--------------|
| Démission pour suivre conjoint | 45 | 7,3 |
| Embauche par secteur privé | 206 | 33,3 |
| Embauche par secteur public | 189 | 30,6 |
| Reprise d'étude | 53 | 8,6 |
| Rupture à l'initiative de l'employeur | 4 | 0,6 |
| Rupture d'un commun accord | 2 | 0,3 |
| Rupture en période d'essai | 9 | 1,5 |
| Autres motifs | 110 | 17,8 |
| Total | 618 | 100,0 |

Sources : Cellule Emplois Jeunes – Rectorat

618 aides éducateurs sont sortis du dispositif de l'Education nationale dont plus de 72 % pour des raisons de reprise d'emploi ou de reprise de formation longue. Parmi ceux-là : 33,3 % ont trouvé un emploi dans le secteur et 30,6 % ont passé avec succès les concours de la fonction publique ou de l'I.U.F.M.

Comparée à la situation métropolitaine, concernant le taux d'insertion dans le secteur marchand, la Réunion se situe à 2 points de plus que la Métropole. Quant à l'évolution du taux de sortie des aides éducateurs entre 2001 et 2002, la Réunion est à + 10 % de celui de la Métropole, sachant que la moyenne du taux de sortie est actuellement en baisse de 15 %. L'écart d'évolution est, en fin de compte, de 25 %.

Précisions supplémentaires sur le bilan : 400 aides éducateurs ont changé de niveau de formation. 200 autres vont sortir de B.T.S. ou de Licence et accéderont à un niveau BAC +2 ou 3. Ce sont des emplois-jeunes qui dans le cadre du dispositif sont inscrits dans un cursus de formation.

3 - Les engagements du Conseil Général en matière d'emplois-jeunes

Au niveau des emplois jeunes, le Département est intervenu sous 2 formes :

- le cofinancement des projets portés par les associations et les communes
- les embauches directes opérées par le Département.

1 - Les cofinancements

Les objectifs fixés : 2 650 emplois cofinancés dans les associations et employeurs publics ;

Les résultats obtenus : 2 678 cofinancements accordés par le Département en mars 2002 .

La répartition de ces cofinancements s'effectue comme suit :

- *Par secteur géographique*

Projets d'intérêt départemental : 8 %
Arrondissement Nord : 21 %
Arrondissement Sud : 27 %
Arrondissement est : 23 %
Arrondissement Ouest : 21 %.

- *Par secteur d'activité*

Secteur socio-éducatif (49,8%)
Sport et culture (27,6%),
Environnement (13,6%)
Economie (4,6 %)
Politique de la ville, le logement, le développement local (4,2%)
Coopération régionale (0,1%).

2 - Les embauches directes

* *Effectif et répartition des emplois jeunes*

493 emplois jeunes ont été recrutés par le Conseil Général depuis la mise en œuvre du dispositif « nouveaux services emplois jeunes ».

- Agents d'ambiance : 90
- Accompagnateurs dans les transports scolaires : 108
- Accompagnateurs socio-éducatifs et culturels : 89
- Agents de médiation socioculturelle dans les quartiers : 56
- Eco gardes : 52
- Assistants de convivialité (44)

* *Les départs enregistrés*

81 départs ont été enregistrés dont 22 externalisations dans le domaine sanitaire et social et dans l'environnement. Il reste 412 emplois-jeunes au Département en mars 2002.

- *La formation*

Environ 300 demandes de formation ont été financées depuis 1999 pour un coût d'environ 121 959,2 € (800 000 F) par an financé à 50 % par le Conseil Régional

* *La pérennisation*

Des perspectives d'intégration limitées au sein du département

- Création de 43 postes maximum de catégorie C liés à la réduction du temps de travail ;
- Intégration de certains emplois jeunes pour la poursuite de certaines activités : 10 postes d'Eco gardes maximum.

** Les externalisations prévues*

113 départs sont programmés au 1^{er} avril avec la création du Groupement d'Employeurs dans le Transport (GET).

150 départs sont espérés dans le secteur sanitaire et social par le biais de transferts (90) et de concours (60).

Une quarantaine de départs supplémentaires sont également attendus dans le cadre de projets d'externalisation en cours d'instruction.

** Le dispositif d'externalisation*

Objectif : - transférer les emplois-jeunes du Département vers de nouveaux employeurs

Moyens : - poursuite de la prise en charge par le Conseil Général de la part résiduelle des salaires non subventionnée par l'Etat jusqu'à la fin du contrat « emploi-jeune »,
- subvention de 1 524,5 € (10 000 F) par emploi, pour l'aménagement du poste de travail,
- subvention de fonctionnement de 762,2 € (5 000 F) par an et par emploi (sur la durée du contrat emploi-jeune) dans la limite de 7 622,5 € (50 000 F) par employeur.

Remerciements

Conscientes qu'elles n'ont pas pu aller aussi loin qu'elles l'auraient souhaité dans la réflexion et la recherche d'éventuelles solutions pour les raisons invoquées plus haut, les commissions « Affaires Sanitaires, Sociales, Culturelles et Sportives » et « Education, Formation, Emploi et Insertion » tiennent à remercier le Conseil Régional d'avoir bien voulu solliciter la contribution du C.E.S.R. à partir du document régional rendu public le 14 septembre dernier, à remercier également toutes celles et tous ceux - personnes, organismes, collectivités, associations et organisations représentatives - qui les ont aidées dans ces travaux. Toutes leurs contributions seront jointes à ce dossier.

Sur la base de cette expérience enrichissante à tout point de vue, les commissions leur proposent de poursuivre ensemble la réflexion sous une forme et dans un cadre qu'il conviendra de définir ensemble.