

**PROJET DE LOI**

portant création des emplois d'avenir

NOR : ETSX1232179L/Bleue-1

-----

**EXPOSÉ DES MOTIFS**

La jeunesse est la priorité du quinquennat qui s'ouvre.

Elle mobilisera les efforts du Gouvernement dans tous les domaines : éducation, emploi, insertion dans la vie adulte.

La politique de l'emploi doit épouser cette priorité : les emplois d'avenir, objet du présent projet de loi, sont une première concrétisation qui sera suivie, au terme de la négociation interprofessionnelle souhaitée par les partenaires sociaux, par un second texte sur le contrat de génération.

Chaque année, environ 120 000 jeunes sortent de notre système scolaire sans diplôme. Pour ces jeunes, l'accès à l'emploi est très difficile. Moins du tiers d'entre eux trouvent rapidement un emploi durable. Pour les autres, ce sont souvent plusieurs années de « galère » faites de stages, de missions d'intérim, de périodes de chômage et d'inactivité : plus de quatre ans en moyenne, nous disent les études, avant d'accéder au premier contrat à durée indéterminée (CDI).

Le taux de chômage de ces jeunes, dans les quatre années suivant la fin de leurs études, dépasse 45 %.

La collectivité nationale ne peut rester inactive face à une telle situation qui entraîne un gaspillage de talents, retarde l'accès de ces jeunes à l'autonomie et diffuse dans l'ensemble de la société une triste appréhension face à l'avenir.

Les jeunes sans diplôme doivent être les premiers bénéficiaires des emplois d'avenir, en particulier dans les zones urbaines ou rurales, dans l'hexagone comme en outre-mer, les plus marquées par le chômage.

Des difficultés aiguës comparables frappent également certains jeunes qui ont pourtant poursuivi leurs études jusqu'à un premier niveau de qualification (CAP-BEP), ou même, dans certaines zones d'emploi particulièrement difficiles, jusqu'au Baccalauréat. Ceux-là ne doivent pas être oubliés et doivent également pouvoir accéder aux emplois d'avenir.

La première et la meilleure des solutions est que ces jeunes poursuivent leurs études, par la voie classique ou par celle de l'apprentissage, et l'action du Gouvernement en faveur de l'éducation, de la réussite éducative et de l'apprentissage y concourra. Mais nous savons que cette perspective ne pourra s'appliquer pour certains d'entre eux et en particulier ceux qui sont déjà sur le marché de l'emploi, soit que leur expérience scolaire les ait rendus rétifs à toute poursuite d'études à court terme, soit que les entreprises se refusent à les accueillir en alternance, les considérant comme trop éloignés de leurs pré-requis, soit que leur situation matérielle les contraigne à trouver rapidement du travail. Par ailleurs, beaucoup de ces jeunes ont une vision encore floue de leur projet professionnel, connaissant peu les secteurs d'activité, les métiers et le monde de l'emploi en général.

Pour ces jeunes, il faut créer les conditions d'une première expérience professionnelle réussie, inscrite dans une durée suffisante pour permettre un réel développement personnel et professionnel, et pour cela il faut encourager la création d'emplois qui leur soient accessibles, dans des activités elles-mêmes porteuses d'avenir et dont l'utilité sociale est avérée.

Cette première expérience réussie devra permettre de révéler des talents et des potentiels insoupçonnés. Dans un certain nombre de cas, elle pourra déboucher sur un maintien durable dans l'emploi, lorsque celui-ci aura pu être pérennisé et que le jeune voudra poursuivre et progresser professionnellement dans cette voie. Un double objectif aura ainsi été atteint : créer un emploi nouveau durable et assurer l'insertion professionnelle d'un jeune non qualifié dans une trajectoire « d'ascenseur social », y compris en inscrivant le cas échéant l'étape suivante dans une formation en alternance débouchant sur un diplôme. Pour d'autres, cette première expérience jouera un rôle de « déclic », apportant une expérience du monde du travail, faisant naître un intérêt pour un métier ou un secteur professionnel, motivant le jeune pour se former et progresser dans ses perspectives de carrière.

Le dispositif vise les jeunes de seize à vingt-cinq ans. Il pourra donc concerner certains jeunes de seize ou dix-sept ans en rupture avec le monde scolaire n'étant plus pris en charge par le système éducatif, pas encore par le service public de l'emploi.

Ces nouveaux emplois, porteurs d'avenir pour les jeunes et pour la société dans son ensemble, seront pour l'essentiel créés dans des activités d'intérêt général et d'utilité sociale, par des employeurs appartenant au secteur non marchand (secteur associatif, collectivités territoriales, ...). Ils devront se concentrer sur les activités susceptibles d'offrir des perspectives de croissance et de recrutement dans les années à venir. Ces secteurs sont en partie connus : filières « vertes », secteurs social et médico-social, métiers d'aide aux personnes, etc. Des gisements importants peuvent également exister dans les filières numériques ou dans le secteur du tourisme par exemple.

Si le dispositif d'aide emploi d'avenir n'est pas d'abord conçu pour les entreprises du secteur marchand, qui disposent d'autres leviers pour l'insertion de ces jeunes, certaines de ces entreprises peuvent apporter une contribution originale et innovante entrant dans le cadre du dispositif. L'emploi d'avenir relèvera alors d'un niveau d'aide adapté et s'inscrira dans des conditions et garanties spécifiques, en particulier pour éviter tout « effet d'aubaine ».

L'approche territoriale est la plus pertinente pour identifier les domaines et activités à privilégier pour le développement des emplois d'avenir. Des « comités stratégiques de pilotage emploi d'avenir », associant les collectivités territoriales et les principaux acteurs, auront pour mission de décliner le dispositif à l'échelle des territoires, en prenant en compte la réalité des employeurs et des jeunes présents ainsi que des dispositifs d'accompagnement et de formation professionnelle mobilisables. Sans se défaire de sa responsabilité nationale, le Gouvernement marque ainsi résolument sa confiance envers les acteurs territoriaux.

Pour que jeunes et employeurs s'engagent dans le cadre des emplois d'avenir, le cadre juridique doit être aussi simple que possible. C'est la raison pour laquelle ces derniers s'inscrivent dans le cadre du « contrat unique d'insertion », bien connu des employeurs, déjà éprouvé et permettant des aménagements importants.

La sélection des projets de recrutement d'emplois d'avenir proposés par les employeurs reposera sur des critères clairs tenant, d'une part, à la capacité d'encadrement et de tutorat que pourront faire valoir les employeurs et qui devra être adaptée à l'intégration dans les équipes d'un jeune inexpérimenté, d'autre part à la qualité de la situation d'emploi proposée et des perspectives de qualification envisagées. L'objectif est en effet que les emplois d'avenir donnent aux jeunes des perspectives de développement personnel et professionnel. Pour cela, la demande d'aide devra contenir une description du poste proposé, indiquer son positionnement dans l'organisation de la structure d'emploi et préciser quelles sont les compétences dont l'acquisition est visée et les actions de formation qui y concourent.

Pour que les employeurs puissent s'engager avec un jeune, il est nécessaire qu'ils disposent d'une visibilité suffisante. La durée est une condition indispensable au succès d'un véritable parcours d'insertion et de développement personnel et professionnel pour le jeune : l'aide relative aux emplois d'avenir pourra être de trois ans, sans être inférieure à un an.

Le montant de l'aide de l'Etat, dont le niveau sera fixé réglementairement, sera dans le cas général de 75 % de la rémunération brute au niveau du SMIC.

Le succès des emplois d'avenir reposera sur la mobilisation de tous les acteurs. Au premier chef, le Gouvernement souhaite travailler avec les régions afin que leurs dispositifs de formation et de validation des acquis soient accessibles aux publics recrutés dans le cadre des emplois d'avenir. Avec les régions qui le souhaitent, des offres spécifiques pourront également être expérimentées pour répondre aux besoins de publics jeunes et peu qualifiés. Certaines de ces expérimentations pourraient préfigurer un futur droit à la qualification différée.

La mobilisation des partenaires sociaux sera également déterminante. Les accords nationaux interprofessionnels sur l'emploi des jeunes de 2011 ont représenté un engagement très important qui pourrait, si les partenaires sociaux en sont d'accord, être prolongé dans le cadre des emplois d'avenir, tant au niveau interprofessionnel que des branches concernées, notamment sur les volets de l'accompagnement, du conseil, de la formation et de l'accès à la qualification de ces jeunes.

Les missions locales et Pôle emploi seront particulièrement et fortement mis à contribution pour accompagner, d'une part, le parcours du jeune en amont, pendant et, le cas échéant, en aval du dispositif, d'autre part, l'employeur qui recrute.

Le dispositif emplois d'avenir vise également, selon des modalités très spécifiques baptisées « emplois d'avenir professeur », à accompagner des jeunes qui, souhaitant poursuivre des études et se destiner aux métiers de l'enseignement, ne peuvent le faire faute de moyens. On constate en effet que la récente réforme de la « masterisation » a certes permis d'élever le niveau de recrutement des enseignants, mais qu'elle a entraîné un risque d'éviction réel en défaveur des étudiants issus des couches les plus modestes.

Grâce aux emplois d'avenir professeur, les étudiants en deuxième année de licence qui se destinent à passer les concours d'enseignant de l'éducation nationale, pourront effectuer dans ces emplois d'avenir professeur des activités rémunérées dans des écoles et des établissements scolaires (collèges et lycées).

Le dispositif est réservé aux étudiants boursiers et vise en priorité les jeunes issus des zones urbaines sensibles, ou ayant effectué leurs études dans des établissements implantés dans ces zones ou relevant de l'enseignement prioritaire.

L'emploi d'avenir professeur prévoit un parcours sur trois ans au cours duquel les étudiants pourront bénéficier d'une entrée progressive dans le métier d'enseignant et exercer une activité rémunérée compatible avec leurs études et en lien direct avec leur projet professionnel. Celle-ci sera d'une durée hebdomadaire adaptée, inférieure à un mi-temps. La création de nouvelles bourses de service public spécialement conçues pour accompagner financièrement les emplois d'avenir professeur, à partir de 2013, permettra en se cumulant avec la rémunération liée au contrat d'emploi d'avenir professeur et les bourses sur critères sociaux de l'enseignement supérieur, de verser aux étudiants retenus dans le dispositif un montant moyen de l'ordre de 900 € par mois au total.

Les missions qui seront confiées aux bénéficiaires ont vocation à évoluer au fur et à mesure de la montée en compétence des étudiants afin que ceux-ci se rapprochent progressivement du métier d'enseignant auquel ils se destinent. Ainsi, pour les jeunes entrant dans le dispositif, les activités concernées pourront prendre la forme de missions péri-éducatives. Au bout de trois ans, les étudiants seront davantage en mesure d'assurer des fonctions pédagogiques, tout en étant accompagnés par un tuteur (ce dernier pourra être issu de l'établissement scolaire dans lequel ils travaillent ou de l'établissement d'enseignement supérieur où ils étudient).

En choisissant ce dispositif d'accompagnement l'étudiant bénéficiaire s'engage à passer les concours de recrutement d'enseignants de l'éducation nationale. Cet engagement, matérialisé par la signature d'une convention entre l'étudiant, l'employeur et l'établissement d'enseignement supérieur dans lequel le bénéficiaire effectue ses études, est renouvelé chaque année pendant les trois ans que dure le dispositif en même temps que le contrat.

Ce faisant, les emplois d'avenir professeur permettront d'accompagner *vers les concours de recrutement dans les corps enseignant* des jeunes potentiellement éloignés de ces concours, notamment pour des raisons financières, et *de susciter* ainsi des vocations nouvelles au métier d'enseignant.

La réforme de la « masterisation » a en effet également eu des conséquences importantes sur le niveau des viviers de candidats et plus particulièrement dans certaines filières et certaines académies. Alors que la situation du chômage des jeunes diplômés est actuellement préoccupante, il n'est pas acceptable que des postes demeurent non pourvus dans un secteur aussi prioritaire que l'éducation, ni que des étudiants renoncent à se présenter pour des raisons financières.

Le deuxième titre de ce projet de loi comporte des modifications rédactionnelles liées à la dématérialisation du processus de prescription des emplois d'avenir et des autres contrats aidés. La dématérialisation du circuit des demandes d'aide entre les prescripteurs et l'agence de services et de paiement entraînera des gains d'efficacité et de qualité appréciables. Le circuit actuel est en effet long et les erreurs de remplissage nécessitent de fréquents allers-retours. Il mobilise des ressources du côté des prescripteurs pour remplir les formulaires papier sans réelle valeur ajoutée. La dématérialisation permettra que les informations relatives au bénéficiaire déjà présentes dans les systèmes d'information des prescripteurs soient renseignées automatiquement.

Elle nécessite de modifier le terme de « convention » présent dans la loi car on ne peut demander aux employeurs et bénéficiaires de s'engager dans un système de signature électronique des demandes. L'employeur remettra une demande d'aide signée comportant l'ensemble des éléments actuellement inclus dans les conventions. Cette demande sera signée par lui-même et par le bénéficiaire comme dans le circuit actuel. En revanche, pour le prescripteur, le travail de saisie se trouvera grandement simplifié et permettra de faire disparaître les erreurs grâce aux contrôles automatisés. La dématérialisation sera effective pour Pôle emploi au 1<sup>er</sup> janvier 2013 et se mettra ensuite progressivement en place pour les autres prescripteurs.

Le titre II prévoit également les dispositions nécessaires à la mise en œuvre des emplois d'avenir et des emplois d'avenir professeur dans les départements d'outre-mer, à Saint Barthélémy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon et à la dématérialisation des demandes d'aide (article 4).

L'article 5 insère une disposition visant à maintenir le recouvrement par Pôle emploi, des contributions et versements effectués au titre du contrat de sécurisation professionnelle (CSP), et donc à abroger les dispositions prévoyant que ce recouvrement sera effectué par les URSSAF au plus tard 1<sup>er</sup> janvier 2013.

La loi du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et de la sécurisation professionnelle avait prévu que la date du transfert de ces contributions et versements aux organismes de recouvrement de la sécurité sociale devait être fixée par décret et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Toutefois, l'étude précise des conditions techniques et opérationnelles dans lesquelles aurait pu s'effectuer ce transfert a montré que les caractéristiques de calcul et de recouvrement propres à ces contributions particulières ne permettaient pas leur prise en charge par les URSSAF sans accroître la complexité de gestion et sans dégrader le taux de recouvrement des contributions.

Le texte prévoit donc qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013, le recouvrement des contributions et versements mentionnés plus haut sera effectué par Pôle emploi. Par suite, les dispositions relatives aux échanges de données entre Pôle emploi et les organismes de recouvrement de la sécurité sociale, qui n'ont plus d'objet, sont supprimées.

Le troisième article concernant le service public de l'emploi vise à sécuriser le dispositif de retraite complémentaire des agents de Pôle emploi. Le IV de l'article 7 de la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi dispose que les agents restant régis par le décret n° 2003-1370 du 31 décembre 2003 fixant les dispositions applicables aux agents contractuels de droit public transférés de l'ANPE et qui n'ont pas opté pour la convention collective de Pôle emploi, demeurent affiliés à l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC).

En l'absence de dispositions législatives concernant la situation des personnels de droit privé au regard de leur régime de retraite complémentaire, les précisions ont été renvoyées à la convention collective nationale de Pôle emploi (CCN), prévue par l'article L. 5312-9 du code du travail.

La CCN, signée le 21 novembre 2009 et entrée en vigueur le 1er janvier 2010, prévoit dans son article 48 que les agents de Pôle emploi recrutés à compter du premier jour du mois de la signature de la convention collective sont affiliés à l'IRCANTEC. Elle stipule également que les agents de droit public optant pour la convention collective demeurent affiliés à l'IRCANTEC. Enfin, elle prévoit que pendant une période transitoire d'un an à compter de la date d'entrée en vigueur de la CCN, les agents de droit privé demeurent affiliés aux régimes de l'association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres (AGIRC) et de l'association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO). Cinq avenants successifs ont prolongé cette période transitoire, le dernier avenant expirant au 31 décembre 2012.

Durant la période transitoire ouverte par l'article 48 de la CCN, les agents issus de l'assurance chômage (ex-ASSEDIC), les agents recrutés entre le 19 décembre 2008, date de la création juridique de Pôle emploi, et le 31 octobre 2009, les agents transférés de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) sont restés ainsi affiliés aux régimes de retraite complémentaire de l'AGIRC-ARRCO.

La présente disposition législative a pour objet de garantir les droits acquis des agents de Pôle emploi qui sont affiliés à l'AGIRC-ARRCO (3° alinéa de l'article 48 de la CCN). Elle remplace le IV de l'article 7 de la loi du 13 février 2008 précitée en précisant que l'IRCANTEC constitue le régime de droit commun des agents de Pôle emploi. Par dérogation, elle prévoit que les agents qui sont demeurés affiliés à l'AGIRC-ARRCO le resteront jusqu'à la rupture du contrat de travail qui les lie à Pôle emploi. En pratique, l'affiliation sera maintenue a minima aux taux de cotisations actuellement applicables.

Par ailleurs, la loi précise qu'une convention financière entre l'AGIRC-ARRCO et l'IRCANTEC doit être conclue dans les douze mois qui suivent sa publication, afin d'assurer les équilibres financiers des trois régimes de retraite complémentaire.

Le troisième et dernier titre du projet de loi transpose dans le code du travail applicable à Mayotte les dispositions du présent projet de loi relatives aux emplois d'avenir et les modifications issues de la dématérialisation des prescriptions.