

Première Synthèses Informations

LES POLITIQUES DE L'EMPLOI DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER : renforcer les leviers usuels

Depuis 1994, trois lois pour l'outre-mer se sont succédé. Elles ont bâti un système de soutien de l'emploi spécifique à ces départements, en renforçant les leviers usuels de la politique de l'emploi. Avec la mise en place de ces mesures, les entrées en contrat aidé ont nettement augmenté entre 1995 et 1999. Par la suite, elles se sont moins repliées qu'en métropole.

Les DOM recourent beaucoup plus fréquemment aux contrats aidés que les départements de la France métropolitaine, surtout la Réunion et la Guyane. En particulier, ils mobilisent nettement plus souvent les contrats du secteur non marchand. Les dispositifs en alternance sont moins utilisés dans les DOM. En revanche, les régions déploient des efforts importants en direction des jeunes.

Depuis 30 ans, le chômage est particulièrement élevé dans les départements d'Outre-Mer: fin 2004, le taux de chômage s'élevait à 23 %, contre 10 % en métropole [1]. Plusieurs difficultés structurelles se conjuguent pour expliquer ce chômage élevé: la pression démographique est forte, les qualifications faibles et le coût de la main-d'œuvre élevé par rapport aux économies régionales concurrentes [2]. Les jeunes sont particulièrement touchés: en 2004, le taux de chômage moyen des 15-24 ans se situait entre 45 et 55 % selon les DOM, contre 23 % en métropole.

Depuis 1994, trois lois relatives à l'Outre-Mer se sont succédé: la Loi « Perben » du 25 juillet 1994, la Loi d'Orientation pour l'Outre-Mer du 13 décembre 2000 et la loi de programme pour l'Outre-Mer du 21 juillet

2003. Les pouvoirs publics ont ainsi bâti un système d'outils spécifiques aux départements d'outre-mer, renforçant l'ensemble des leviers usuels de la politique de l'emploi.

Un dispositif spécifique d'exonérations des charges sociales a été mis en place en 1994 puis renforcé par la loi du 13 décembre 2000 et par la loi du 21 juillet 2003. Par ailleurs, la loi de 1994 a créé le contrat d'insertion par l'activité (CIA), réservé aux allocataires du RMI, et le contrat d'accès à l'emploi, le CAE-DOM, qui est une adaptation du CIE dans le secteur marchand [3] (encadré 1).

Les emplois aidés, surtout dans le secteur non marchand

Dans les DOM, les entrées en emploi aidé ont augmenté régulièrement entre 1995 et 1999, contrairement à la métropole (graphique 1). Cette hausse continue s'explique par la montée en charge des CAE-DOM et des CIA à partir de 1995, puis par celle des emplois-jeunes en 1997. À partir de 2000, les flux d'embauche stagnent, puis ils se replient fortement en 2003 et en 2004 (respectivement -8 % et -9 %), essentiellement dans le secteur non marchand.

Le secteur non marchand accueille l'essentiel des emplois aidés : plus de 80 % des entrées en contrats aidés dans les DOM en 2004, contre 38 % en France métropolitaine. Le poids du secteur non marchand a augmenté de 1995 à 2001, notamment avec le développement des CIA et la réduction du nombre de CAE-DOM. Il a reflué légèrement entre 2002 et 2004, les crédits alloués à la création d'emplois aidés non marchands ayant été réduits comme en métropole (graphique 2).

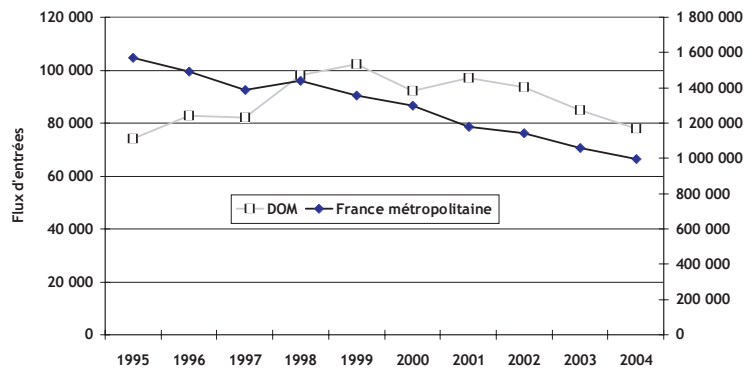
La Guyane et la Réunion sont les deux départements d'outre-mer qui recourent le plus aux emplois aidés non marchands.

Davantage de jeunes, de chômeurs de longue durée et de RMIstes dans les contrats aidés d'outre-mer

Comme les demandeurs d'emploi, les entrants en contrats aidés en outre-mer sont en général moins diplômés qu'en métropole et au chômage depuis plus longtemps (tableau 1). Dans les DOM, les hommes sont davantage présents en contrats aidés qu'en métropole, sauf pour les contrats en alternance. Dans les contrats destinés aux adultes, les entrants sont généralement plus jeunes qu'en métropole. Enfin, les Rmistres sont davantage présents dans les emplois aidés marchands. Dans le non-marchand, ils sont sous-représentés dans les entrées en CES et CEC par rapport à la métropole, car il existe un contrat spé-



Graphique 1
Entrées dans les principales mesures de politiques d'emploi



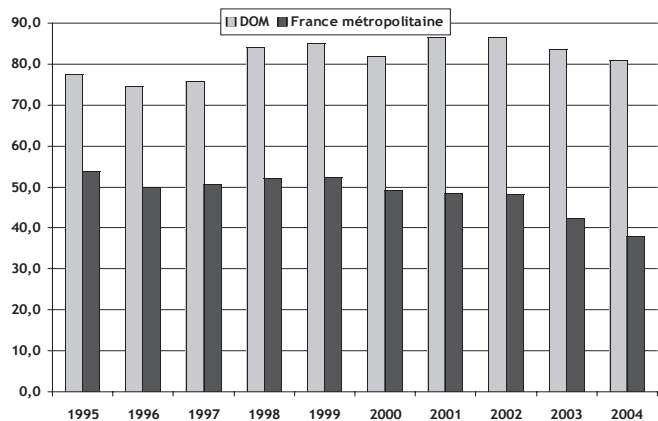
Sources : Dares, Cnaséa, Unédic, ANPE.

Échelle de gauche pour les DOM : flux d'entrées concernant les contrats aidés du secteur marchand (contrat en alternance, apprentissage, CAE-DOM), du secteur non marchand (CES, CEC, contrat emploi jeune, contrat d'insertion par l'activité (CIA) et stages de formation (SIFE collectifs, SIFE individuels et SAE).

Échelle de droite pour la France métropolitaine : flux d'entrées concernant les contrats aidés du secteur marchand (contrat en alternance, apprentissage, CIE, contrats Jeune en entreprise), du secteur non marchand (CES, CEC, contrat emploi jeune) et stages de formation (SIFE collectifs, SIFE individuels et SAE).



Graphique 2
Poids du secteur non marchand dans l'ensemble des contrats aidés



Sources : Dares, Cnaséa, Unédic, ANPE.

cifiquement ouvert aux allocataires du RMI : le CIA.

Les caractéristiques des personnes accueillies dans les dispositifs varient assez fortement d'un DOM à l'autre. Les CES et les CEC sont ainsi davantage ouverts aux jeunes et aux personnes à très faible niveau de formation en Guyane et à la Réunion. Les bénéficiaires de CAE-DOM sont aussi plus jeunes et moins diplômés en Guyane.

L'accès aux emplois aidés, plus fréquent à la Réunion

La population en âge de travailler accède plus fréquemment qu'en métropole aux mesures de politique d'emploi : 5,7 % en 2004, contre 2,3 % en France métropolitaine (tableau 2). C'est à la Réunion que cet accès est le plus développé : en 2004, huit personnes sur cent en âge de travailler sont entrées dans un contrat aidé.

Le recours aux contrats aidés est plus fréquent dans les DOM qu'en métropole quel que soit l'âge de la population concernée, l'écart apparaît particulièrement marqué pour les 26-44 ans. Les dispositifs d'emploi spécifiques des DOM s'adressent en effet essentiellement aux allocataires de minima sociaux et plus généralement aux adultes. Là encore, les demandeurs d'emploi et les Rmistres accèdent plus fréquemment à ces dispositifs qu'en métropole. Cette pratique est plus développée en Guyane et à la Réunion qu'aux Antilles.

Malgré la baisse des entrées en emplois aidés dans les DOM à partir de 2002, le taux d'accès des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE n'a que légèrement diminué. En effet, le nombre d'inscrits à l'ANPE dans les DOM s'est également contracté sur la période. Par ailleurs, les entrées en emplois aidés se

sont surtout repliées pour les CIA, dont les bénéficiaires ne sont pas tous inscrits à l'ANPE.

Moins de recours à l'alternance dans les DOM

Les dispositifs en alternance sont moins utilisés dans les DOM qu'en métropole: 57 % des contrats dans le secteur marchand sont des contrats en alternance, contre plus de 80 % en France métropolitaine. En 2003, 1,9 % des jeunes de 16 à 25 ans accèdent à l'apprentissage dans les DOM, contre 3,0 % en métropole (tableau 3). Moins d'un jeune sur cent est en contrat de qualification. La concurrence avec d'autres dispositifs moins contraignants et plus attractifs financièrement (par exemple les CAE-DOM) pourrait expliquer cette faible utilisation.

Ce faible recours à l'alternance est compensé, pour les jeunes, par un effort important de formation des conseils régionaux. Le taux d'accès des jeunes aux stages régionaux est deux fois plus élevé pour les jeunes des DOM que pour ceux de métropole: 3,3 %, contre 1,7 % en 2003 [4].

Dans les mesures financées par l'État, les stages de formation (SIFE collectifs et individuels, SAE) ont, en revanche, un poids à peine plus élevé dans les DOM qu'en métropole: 11 % dans les DOM et 9 % en France métropolitaine en 2004. Toutefois, les entrées dans ces stages ne se sont pas beaucoup réduites: 10 000 en 2003, contre 8 000 en 1994, alors que les entrées en France métropolitaine étaient divisées par trois sur la même période.

Gisèle ANKI-ZUCCARELLO,
(Dares).

Encadré 1

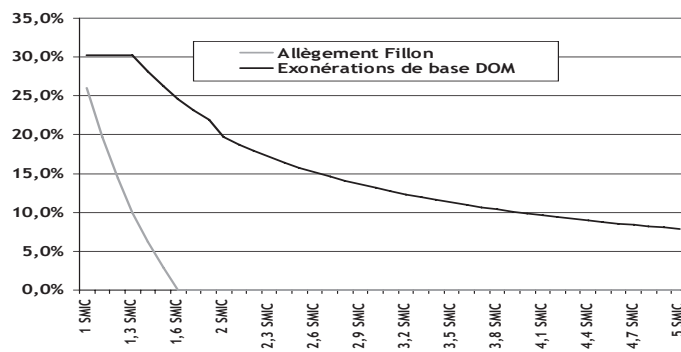
LES MESURES POUR L'EMPLOI SPECIFIQUES AUX DOM

Renforcement des allègements généraux de charges sociales pour certains secteurs

Afin d'alléger le coût du travail des secteurs les plus touchés par la concurrence (tourisme notamment), l'assiette des exonérations de charges sociales est modulée selon le secteur d'activité. Depuis 2003, l'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale est totale jusqu'à un plafond compris entre 1,3 et 1,5 SMIC (encadré 2). Pour les bas salaires, le coût du travail est ainsi allégé nettement plus qu'en métropole. Toutes les entreprises de 10 salariés et moins, les entreprises du secteur BTP de 50 salariés et moins ainsi que les entreprises privées de transport aérien, maritime et fluvial bénéficient de l'exonération de base qui porte sur 100 % des cotisations patronales de sécurité sociale jusqu'à 1,3 SMIC (graphique).



Allègements Fillon et exonérations spécifiques aux DOM



Source :
Ministère de
l'Outre-mer.

Lecture : le graphique compare le dispositif d'exonération de base dans les DOM (exonération jusqu'à 1,3 SMIC) au dispositif général d'allègement de cotisations sur les bas salaires. L'allègement Fillon, est dégressif à mesure que le salaire augmente. Il s'annule quand le salaire atteint 1,6 SMIC. Le dispositif DOM porte sur l'intégralité des cotisations patronales de sécurité sociale jusqu'à un plafond de 1,3 SMIC, et ce quel que soit le salaire.

Le Contrat d'Accès à l'Emploi: une adaptation du Contrat Initiative Emploi

La Loi Perben de 1994 a créé le **contrat d'accès à l'emploi (CAE-DOM)** qui a subi plusieurs modifications par la suite. Ce contrat s'adresse aux publics prioritaires de la politique de l'emploi en outre-mer. C'est ainsi qu'il présente des avantages spécifiques pour les bénéficiaires du RMI (le CDD peut aller jusqu'à 30 mois) et pour les sortants d'emplois-jeune. Alors que le CIE accorde une aide forfaitaire de l'Etat pouvant aller jusqu'à 47 % du SMIC selon les publics embauchés et les politiques de l'emploi menées localement, cette aide étant cumulable avec les allègements généraux de cotisations, le CAE-DOM prend la forme d'une aide forfaitaire, qui s'accompagne d'une exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale jusqu'à 1,3 SMIC.

Des dispositifs spécifiques aux minima sociaux

Depuis la création du RMI, le nombre de personnes bénéficiaires des minima sociaux a fortement augmenté dans les DOM. Par ailleurs, dans les économies d'outre-mer, de nombreux emplois seraient dissimulés: 10 % de l'emploi total (Antilles-Guyane), soit 20 % de l'emploi privé selon une estimation récente de l'Insee [5]. Plusieurs dispositifs ou mécanismes d'incitation ont été mis en oeuvre, non seulement pour favoriser le retour à l'activité des bénéficiaires des minima sociaux, mais également pour inciter à la déclaration des emplois, notamment par les petites entreprises et dans le secteur du travail à domicile [2].

La loi Perben a ainsi introduit le **contrat d'insertion par l'activité (CIA)**. Ces contrats d'une durée de trois mois (renouvelables jusqu'à 24 mois) s'adressent exclusivement aux allocataires du RMI ou à leurs conjoints. Ils s'inscrivent dans le Plan annuel des tâches d'utilité sociale (PATUS) qui évalue les besoins collectifs à satisfaire dans le département. Par ailleurs, ils garantissent un suivi personnalisé et la possibilité de suivre une formation complémentaire [3].

La loi de 2000 a mis en place l'**Allocation de Retour à l'Activité (ARA)** qui permet aux bénéficiaires des minima sociaux qui reprennent une activité rémunérée de percevoir une prestation forfaitaire pendant 24 mois en complément de revenu.

Des dispositifs et incitations pour favoriser l'accès des jeunes à la formation et l'emploi

Le projet initiative emploi (PII) est un dispositif en faveur des jeunes de moins de 30 ans et des bénéficiaires d'un contrat emploi-jeune arrivés au terme de leur contrat. Une aide financière leur est attribuée soit pour suivre un cursus de formation qualifiante, soit pour créer une entreprise.

Le soutien à l'emploi des jeunes diplômés est un dispositif visant à faciliter l'intégration des jeunes diplômés dans les entreprises et à aider les très petites entreprises à recruter du personnel d'encadrement. Les petites entreprises qui embauchent en CDI des jeunes de 18 à 30 ans de niveau bac+2 et plus bénéficient d'une aide forfaitaire cumulable avec le dispositif d'exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale.

Le congé-solidarité vise à favoriser l'embauche de jeunes de moins de 30 ans par la cessation d'activité de salariés de plus de 55 ans. Le dispositif a été modifié par la loi de 2003, puisque le bénéfice est étendu aux jeunes sortant d'un contrat emploi jeune après 30 ans.

Le plan de Cohésion sociale

Dans le cadre de la loi de Cohésion sociale, les dispositifs CIA et CAE-DOM n'ont subi aucune modification. Dans les DOM, les CES et CEC ont été maintenus jusqu'au 31 décembre 2005 et le contrat d'accompagnement dans l'emploi est entré en vigueur le 1er janvier 2006 (article 47 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale).

Tableau 1

Les caractéristiques des bénéficiaires des politiques de l'emploi en 2003

Comparaison DOM - Métropole

En pourcentage

	Alternance		Apprentissage		CIE/CAE-DOM		CES/CEC		CIA	CEJ	
	DOM	FM*	DOM	FM*	DOM	FM*	DOM	FM*		DOM	FM*
Sexe											
Hommes	46,2	53,8	72,2	69,4	60,5	56,6	39,6	36,7		39,6	36,7
Femmes.....	53,8	46,2	27,8	30,6	39,5	43,4	60,4	63,3		60,4	63,3
Âge											
Moins de 26 ans	98,3	98,9	99,7	99,9	18,2	7,2	23,2	14,4		62,3	72,6
De 26 à 45 ans	1,7	1,2	0,3	0,1	68,7	54,0	61,2	50,4		37,7	27,4
45 ans et plus					13,1	38,8	15,6	35,2			
Niveau de formation											
Bac + 2 et supérieur	13,9	23,5	1,5	8,1	7,1	14,6	1,3	4,8		35,4	49,6
Bac	50,9	42,5	11,7	13,1	14,3	17,2	7,7	12,7		39,2	29,7
CAP - BEP	23,5	25,7	44,5	32,6	34,9	35,8	26,6	45,6		25,4	20,8
Sortie 3 ^{ème} collège	10,3	6,4	33,3	34,2	18,7	13,1	19,2	7,6			
Sortie 1 ^{er} cycle.....	1,4	1,9	9,0	12,0	25,2	19,3	45,2	29,2			
RMI					31,8	19,4	22,5	34,1	100,0	5,0	3,0
Durée de chômage											
Demandeur d'emploi depuis moins d'un an ..	70,3	85,2			19,4	27,2	15,5	23,4		72,4	76,8
Demandeur d'emploi depuis moins de 2 ans	21,1	11,7			13,2	31,0	60,3	28,7		17,5	13,5
Demandeur d'emploi depuis moins de 3 ans	7,3	2,2			44,7	30,2	9,0	18,9		5,6	3,2
Demandeur d'emploi depuis plus de 3 ans ..	1,2	0,9			22,7	11,7	15,2	28,9		4,5	6,6
Situation avant contrat											
Scolarité	41,1	34,8	60,3	62,9						3,3	7,3
Contrat apprenti	2,7	5,9	21,3	27,6						0,0	0,0
Contrat qual., adapt., orient.	13,8	7,1	1,7	1,6						0,0	0,0
Salarié.....	6,1	24,5	1,9	3,0						18,5	23,4
Demandeur d'emploi	29,1	19,1	9,9	2,1						75,2	66,0
Autre situation (CES, formation professionnelle, militaire.....)	7,1	8,5	5	2,8						2,9	3,3
Flux d'entrées (en nombre)	2 300	148 010	5 079	227 804	4 638	63 152	41 218	367 825	20 746	1 170	29 443

Source : Dares.

(*) - France métropolitaine.
Champ : flux annuels d'entrées en mesure.

Tableau 2

Taux d'accès aux contrats aidés*

	Ensemble			16-25 ans		26-44 ans		45 ans et plus		Demandeurs d'emploi**			Rmistes
	2002	2003	2004	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2001	2002	2003	
Guadeloupe	4,7	4,1	3,8	5,0	4,5	6,8	5,7	1,4	1,4	18,5	18,9	15,9	11,6
Guyane	6,1	4,7	3,5	5,5	4,4	7,7	5,7	3,4	2,9	38,5	41,4	32,7	12,6
Martinique	4,9	4,9	4,7	4,8	4,5	7,4	7,4	1,3	1,7	15,4	19,3	19,2	17,4
Réunion	11,1	10,1	7,9	11,6	10,5	14,6	12,9	4,5	4,8	42,1	43,1	42,7	15,9
DOM	7,6	6,9	5,7	8,1	7,3	10,4	9,2	2,8	2,9	32,6	32,2	30,2	15,1
France entière	2,6	2,5	2,3	6,8	6,1	1,6	1,4	1,2	1,1	25,1	22,6	19,9	9,0

Lecture : pour chaque population, les taux d'accès sont définis comme le ratio entre les flux d'entrées en contrats de cette population au cours de l'année n et les effectifs de la population correspondante au 31 décembre de l'année n-1. Ainsi, à la Réunion, 10,1 personnes sur 100 en âge de travailler ont accédé à un emploi aidé en 2003. 10,5 jeunes sur 100, 42,7 demandeurs d'emploi sur 100 et 15,9 Rmistes sur 100 ont fait de même.

(*) - On entend par contrat aidé : l'ensemble des contrats en alternance, l'apprentissage, les CES-CEC, le CIA, CIE et CAE-DOM, les emplois-jeunes et le contrat jeune en entreprise.

Source : Dares.

(**) - La part des bénéficiaires d'un CIA inscrits à l'ANPE n'est pas connue. Cette part a donc été supposée constante et égale au taux national des Rmistes inscrits à l'ANPE (estimé à 55 %) pour ces estimations.

Tableau 3

Taux d'accès à l'alternance et à la formation

	France métropolitaine				DOM			
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
Dispositifs en alternance								
Taux d'accès à l'apprentissage	3,04	3,09	3,04	2,95	2,05	1,70	1,67	1,93
Taux d'accès aux contrats de qualification	1,73	1,71	1,61	1,39	0,81	0,74	0,76	0,86
Taux d'accès aux contrats d'adaptation	0,85	0,81	0,59	0,53	0,02	0,01	0,01	0,01
Formation								
Taux d'accès aux stages des Conseils régionaux (jeunes 16-25 ans)	1,58	1,46	1,41	1,66	3,89	3,26	2,33*	3,28*

(*) - les données de Guadeloupe sont manquantes

Lecture : Sur 100 jeunes d'outre-mer âgés de 16 à 25 ans, 0,86 ont accédé à un contrat de qualification en 2003, 3,28 à un stage financé par le Conseil Régional.

Sources : Dares, Insee, Cnasea, Unédic.

LES ALLÈGEMENTS SPÉCIFIQUES : BREF HISTORIQUE

Loi Perben de 1994 Taux d'exonération de 100 % des cotisations patronales de sécurité sociale jusqu'à un SMIC	Industrie, hôtellerie, restauration, presse, production audiovisuelle, agriculture, pêche (y compris l'aquaculture)	
Loi LOOM de 2000 Taux d'exonération de 100 % des cotisations patronales de sécurité sociale jusqu'à 1,3 SMIC	- Industrie, hôtellerie, restauration, presse, production audiovisuelle, agriculture, pêche (y compris l'aquaculture), énergies renouvelables - totalité des entreprises de moins de 10 salariés - tourisme, nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), sauf bâtiment et travaux publics (BTP) où le taux d'exonération est de 50 % pour les entreprises de 11 salariés et plus.	Type de contrat: CDD, CDI, salariés à temps plein ou partiel Il s'agit des cotisations patronales d'assurance sociale (maladie, maternité, invalidité-décès vieillesse) d'allocations familiales, d'accidents du travail et maladies professionnelles dues au titre de l'emploi des salariés dans le régime général et agricole.
Loi LOPOM de 2003 Taux d'exonération de 100 % des cotisations patronales de sécurité sociale jusqu'à 1,3, 1,4 et 1,5 SMIC selon le secteur d'activité	1,3 SMIC - toutes les entreprises privées des secteurs du transport aérien, maritime et fluvial desservant l'outre-mer - toutes les entreprises comptant 10 salariés au plus, quelle que soit leur activité (suppression du mécanisme dégressif introduit par la LOOM si l'effectif dépasse 10 salariés, au-delà de 10 salariés les entreprises conservent le bénéfice de l'exonération pour les 10 premiers salariés) - BTP (exonération de 100 % pour les entreprises de 50 salariés au plus et de 50 % pour les entreprises de plus de 50 salariés) 1,4 SMIC secteurs productifs exposés à la concurrence : industrie, restauration, presse, production audiovisuelle, énergies renouvelables, centres d'appel, pêche, cultures marines, aquaculture, agriculture, NTIC 1,5 SMIC secteurs surexposés hôtellerie, tourisme et restauration de tourisme classé	Pas de cumul avec une autre exonération totale ou partielle de cotisations patronales de sécurité sociale Condition pour l'employeur : être à jour de ses obligations sociales et fiscales.

Depuis la mise en œuvre de la Loom, les exonérations des cotisations patronales se sont fortement accrues [6].

Références :

[1] Aguer O. (2003) : « 50 ans de mutation du marché du travail: les raisons d'un chômage élevé », *Antiane-Eco*, n° 56, juin.

[2] Fragonard B. (1999) : Les départements d'outre-mer; un pacte pour l'emploi. *Rapport au Secrétaire d'État à l'Outre-Mer*.

[3] Favier J. (1999) : « Les effets de la loi Perben: Priorité à l'insertion et à l'emploi ». *Antiane-Eco*, n° 42, octobre.

[4] Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle: « *Évaluation des politiques régionales de formation professionnelle initiale et continue* », 2000-2002.

[5] Aguer O. (2004) : « Stagnation de l'emploi en 2003 », *Antiane-Insee*, n° 60, juin.

[6] ACOSS (2003) : « Les exonérations dans les DOM en forte croissance », *Acos Stat*, n° 10, novembre.

PREMIÈRES INFORMATIONS et PREMIÈRES SYNTHÈSES
sont édités par le Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement
Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)
39-43, quai André Citroën, 75902 Paris Cedex 15.
www.travail.gouv.fr (Rubrique Études et Statistiques)
Directeur de la publication : Antoine Magnier.
Téléphone Publications : 01.44.38.22. (60 ou 61)
Documentation : 01.44.38.23. (12 ou 14)
Télécopie : 01.44.38.24.43
Réponse à la demande : 01.44.38.23.89
e-mail : dares.communication@dares.travail.gouv.fr
Rédacteur en chef : Gilles Rotman.
Secrétariat de rédaction : Evelyn Ferreira et Francine Tabaton.
Maquettistes : Daniel Lepasant, Guy Barbut, Thierry Duret.
Conception graphique : Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.
Reprographie : DAGEMO.
Abonnements : La Documentation française, 124, rue Henri Barbusse 93308 Aubervilliers Cedex.
Tél. : 01.40.15.70.00.
Télécopie : 01.40.15.68.00
www.ladocumentationfrancaise.fr
PREMIÈRES INFORMATIONS et PREMIÈRES SYNTHÈSES
Abonnement 1 an (52 n°) : France (TTC) 120 €, CEE (TTC) 126,50 €, DOM-TOM et RP (HT) : 125,20 €, hors CEE (TTC) 129,10 €, supplément avion rapide : 7,90 €
Publicité : Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement
Dépôt légal : à parution.
Numéro de commission paritaire : 3124 AD.
ISSN 1253 - 1545.