

Vers une unification des Contrats emploi solidarité et des Contrats emploi consolidés ?

Le recours aux aides à l'emploi temporaire non marchand pour l'insertion des publics en difficulté est une caractéristique essentielle des politiques françaises de l'emploi depuis la fin des années 1980. On trouve cependant des formes analogues dans la plupart des autres pays de l'Union européenne. Le bilan de plus de dix ans illustre que ces dispositifs ont été utilisés de façon contracyclique. Le contrat emploi-consolidé (CEC) s'avère plus favorable que le contrat emploi-solidarité pour les bénéficiaires. Mais il comporte aussi des inconvénients. D'où la proposition de revoir les dispositifs dans le sens d'une unification et d'une plus grande souplesse d'utilisation qui a été faite par l'instance réunie au Commissariat général du Plan dans le cadre du programme du Conseil national de l'évaluation.

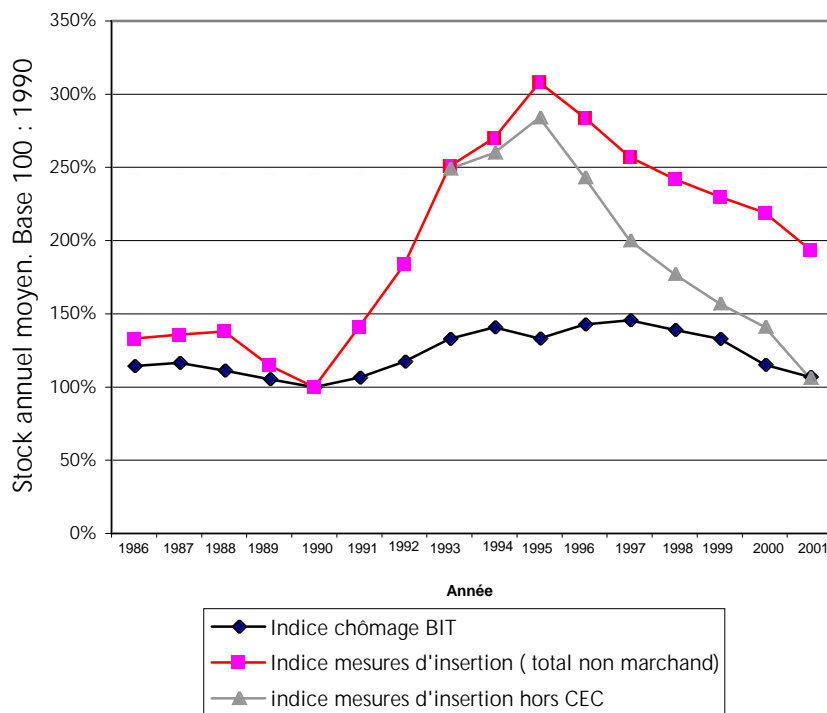
Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand sont largement utilisées en France. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, ce rôle est tenu par les contrats emploi-solidarité (CES) et par les contrats emploi-consolidé (CEC), alors que l'autre grande mesure du secteur non marchand – les « emplois jeunes » – affiche d'abord un objectif d'aide au développement d'activités d'intérêt collectif et ne s'adresse pas au même public (Bureau *et alii*, 2001).

Les évaluations passées ont mis en évidence que, si ces mesures avaient du mal à remplir la fonction d'aide au retour à l'emploi ordinaire qui leur était officiellement assignée, elles avaient un double avantage : (1) assurer à leurs bénéficiaires une amélioration immédiate de leur vie quotidienne grâce à des conditions de travail appréciées et à l'accès à de nouvelles relations sociales

(Gomel, Simonin, 1994) ; (2) contribuer à contenir, avec une certaine efficacité et à un coût raisonnable, la montée du chômage de masse (Cornilleau, Gubian *et alii*, 1996).

Une utilisation contracyclique du CES

Les évolutions respectives du nombre de bénéficiaires de ces mesures et du niveau du chômage trahissent une corrélation très forte de 1986 à nos jours (graphique 1). L'année 1990, où le nombre des contrats est le plus faible, se caractérise par le plus bas niveau de chômage sur toute la période. Sa reprise de 1991 à 1994 s'accompagne d'une croissance extrêmement forte du nombre des salariés en contrat aidé qui se poursuit jusqu'à l'été 1995.



Ratio : nombre annuel d'entrées directes en CES ou CEC/stock annuel moyen du public concerné

	Allocataires du RMI	Chômeurs de plus de 3 ans	Autres chômeurs de longue durée
1992	12 %	24 %	25 %
1993	13 %	26 %	27 %
1994	13 %	23 %	24 %
1995	12 %	19 %	24 %
1996	11 %	20 %	19 %
1997	9 %	22 %	11 %
1998	10 %	23 %	7 %
1999	9 %	26 %	6 %
2000	8 %	27 %	8 %

Source : DARES, à partir des données du CNASEA, de l'ANPE et de la CNAF

Le tableau se lit ainsi : En 2000, le ratio entre le nombre de bénéficiaires du RMI entrés en CES ou directement en CEC au cours de l'année et le nombre moyen d'allocataires du RMI est de 8 %

La baisse sensible du chômage de 1997 à 2001 se traduit par une très nette diminution du nombre des CES programmés (15 000 au premier semestre 2001 contre près de 40 000 au premier semestre 1995). Les premiers signes d'une reprise du chômage à l'été 2001 ont confirmé l'utilisation contra-cyclique du CES : le nombre de conventions prévu initialement a été relevé de 50 000. Seule la période 1995-1997 fait exception, l'accent étant mis à l'époque sur les aides aux emplois du secteur marchand.

La gestion quantitative des CEC a été différente. Il est vite apparu que la demande des employeurs était plus faible et moins susceptible de varier rapidement pour cette mesure plus coûteuse pour eux et les engageant plus durablement vis-à-vis

des personnes bénéficiaires¹. Le dispositif étant en général bien perçu par l'opinion et par les agents du service public de l'emploi pour la relative stabilité qu'il procure aux personnes, l'objectif a été d'assurer un flux assez régulier d'entrées (30 000 à

40 000 de 1995 à 1998), suivi d'une légère hausse à partir de 1999 liée à la réforme de la prise en charge financière par l'État et à la nouvelle possibilité d'un recrutement direct, sans passage préalable en CES.

Le CEC a donc pris une place croissante. Alors que le nombre moyen de salariés en CES est nettement inférieur en 2001 à celui de 1991 pour un niveau de chômage équivalent, l'existence du CEC assure ainsi un total de bénéficiaires encore sensiblement supérieur (environ 300 000 contre 240 000 en 1991).

Les chances d'accès diminuent aujourd'hui

Combiné au « recentrage » des mesures sur les publics très prioritaires – allocataires du RMI au chômage, demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE depuis au moins trois ans, etc. – ce choix a eu pour conséquence de modifier profondément en dix ans les chances d'accès à ces mesures pour les diverses catégories de demandeurs d'emploi².

Celles-ci se maintiennent sur l'ensemble de la période pour les chômeurs de très longue durée, mais s'effondrent pour les publics non prioritaires, tels que les chômeurs de longue durée ayant moins de trois ans d'ancienneté à l'ANPE et n'étant pas au RMI. Par contre, la partie du public qui accède à ces mesures y reste en moyenne beaucoup plus longtemps, car il s'agit plus souvent d'un CEC. Elle est ainsi mieux préservée d'un retour rapide au chômage.

Quelle utilisation quand la conjoncture s'améliore ?

Ces constats conduisent à s'interroger sur le statut de ces mesures. Est-il encore pertinent de les utiliser lorsque la situation de l'emploi s'améliore et qu'apparaissent même des difficultés de recrutement dans certains métiers n'exigeant qu'une faible qualification ? Doit-on privilégier des mesures de courte durée réservées aux périodes de basse conjoncture en tant que solution d'attente pour des publics susceptibles de profiter par la suite d'une reprise économique ? Doit-on considérer au contraire qu'il existe un public qui,

1. La durée maximale d'un CEC est de 5 ans et la durée moyenne effective, est d'un peu plus de 3 ans et demi. La durée moyenne d'un CES (prolongations comprises) est toujours restée depuis 1990 légèrement inférieure à un an.

2. Ce calcul, critiquable en ce qu'il compare des flux et des stocks, permet toutefois de bien repérer le sens des évolutions très sensibles qui ont eu lieu depuis 10 ans.

quelle que soit la situation du marché du travail, ne peut espérer accéder rapidement à l'emploi ordinaire et pour lequel des mesures de longue durée s'imposent ?

Pour l'instance d'évaluation des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand (qui a mené ses travaux de janvier 2000 à juin 2001), (Robineau, 2002), il était intéressant d'examiner le profil des personnes en contrat aidé, ce qu'elles attendaient de ces mesures et ce qui différencie les salariés en CES et en CEC.

Dans la grande majorité des cas, la décision d'accepter un contrat aidé est prise faute d'autres possibilités d'emploi et malgré des recherches qui ne se focalisent pas sur ces mesures. On entre en CES ou en CEC avec un objectif professionnel, mais aussi parce qu'on a des besoins financiers urgents et, très souvent, pour rompre l'isolement provoqué par le chômage.

Une petite partie des bénéficiaires se sert aussi des mesures pour se protéger des conditions de travail difficiles et très précaires qui leur sont proposées en emploi ordinaire. Cette aspiration peut être d'autant plus forte que bon nombre de personnes ont intégré l'idée qu'elles n'ont pas vraiment leur place sur le marché du travail compte tenu des exigences actuelles des employeurs et qu'elles ne bénéficieront pas de la reprise de l'emploi.

Malgré une ancienneté de plus de dix ans, ces mesures ne semblent pas avoir suscité la réaction de rejet qui avait affecté les TUC dans les années 80. Elles restent pour beaucoup un point de passage obligé après une longue période de chômage et un moyen de sortir, au moins provisoirement, de la dépendance des minima sociaux (Rioux, 2000).

Pour autant, il n'est pas possible d'affirmer que le CES, et plus encore le CEC, bénéficient aux demandeurs d'emploi qui en « auraient le plus besoin ». Les employeurs utilisent souvent ces mesures en fonction de leurs besoins de services et parfois pour remédier à des déficits en personnels qu'ils estiment structurels (hôpitaux, établissements scolaires). Ils sélectionnent alors les candidats en fonction de leur efficacité présumée et non de leurs difficultés professionnelles. Leurs

possibilités de choix sont toutefois limitées aujourd'hui par l'obligation d'embaucher des « publics prioritaires » et par la diminution du chômage. On peut douter toutefois que le service public de l'emploi dispose, avec la définition des publics prioritaires, d'un excellent indicateur de l'intensité des difficultés personnelles et professionnelles rencontrées par les demandeurs d'emploi, qui garantisse une utilisation optimale de ces aides (IGAS 2000). L'orientation au cas par cas, après un examen détaillé de la situation des personnes, prônée par les circulaires récentes, existe dans certains territoires et tend à s'étendre. Mais la rareté relative des actions locales coordonnées (de type PLIE, TRACE) qui pourraient contribuer à cette politique plus active d'orientation ne favorise pas sa généralisation.

Avantages et limites du CEC

La distinction entre un public en CES pouvant se contenter d'une mesure courte pour augmenter ses chances d'accès à l'emploi ordinaire et un public en CEC ayant besoin d'une aide plus longue n'apparaît pas dans les enquêtes menées par l'instance d'évaluation. Les caractéristiques des publics sont aujourd'hui très proches. Dans de très nombreux cas, les employeurs semblent opérer une sélection sur critères professionnels plus rigoureuse à l'entrée en CEC qu'à l'entrée en CES, notamment pour les embauches directes en CEC.

Pourtant, l'accès à ces deux mesures ne procure pas les mêmes avantages. En CES comme en CEC, les salariés déclarent certes apprécier grandement leurs conditions de travail. Ils soulignent également qu'ils ont pu ainsi nouer de nouvelles relations sociales et beaucoup y voient un facteur d'amélioration de leur santé.

Mais de nombreuses différences apparaissent au profit des CEC. Le niveau de salaire plus élevé, du fait d'une durée hebdomadaire de travail plus longue (au moins 30 heures contre un mi-temps en CES) ouvre aux salariés en CEC des possibilités plus larges d'accès aux loisirs et aux biens de consommation. Ils bénéficient aussi plus souvent des avantages sociaux accordés aux salariés permanents. Surtout, leurs chances d'obtenir

par la suite un emploi permanent dans le même organisme ont été jusqu'à présent bien supérieures à celles des personnes en CES (Bardaji, 2001).

Peut-on en conclure qu'il faut supprimer le CES pour ne garder que le CEC ? Cette option comporte plusieurs inconvénients. Les possibilités d'entrée en contrat aidé seraient restreintes, compte tenu du coût de la mesure par individu pour les pouvoirs publics, sans qu'on ait la garantie, en l'état actuel des pratiques de recrutement en CEC, que les bénéficiaires correspondent bien au public visé. Surtout, l'objectif initial d'améliorer l'employabilité des personnes pour qu'elles accèdent à un emploi ordinaire, y compris en entreprise, risquerait fort de se transformer en un système de pré-recrutement dans l'organisme qui n'est pas sans danger pour l'individu. On constate en effet qu'en général, une fois en CEC, le bénéficiaire n'aspire qu'à une stabilisation dans l'organisme et qu'il n'est pas très motivé pour rechercher un emploi ailleurs, pour se former ou pour faire valider ses acquis professionnels. Il ne reçoit d'ailleurs guère de soutien, interne ou externe, pour le faire. Si l'employeur décide de ne pas le recruter, sa situation sur le marché du travail redevient très délicate. L'utilisation des contrats aidés dans une logique de pré-recrutement pose aussi, pour les fonctions publiques en particulier, la question du rapport de ces contrats aux emplois permanents de faible qualification et aux modes de recrutement traditionnels sur ces emplois. Enfin, une seule mesure de longue durée réduirait largement les possibilités d'action conjoncturelle pour l'État.

Le choix danois pour des parcours qualifiants

Porter un jugement sur la pertinence des choix réalisés en France suppose une mise en perspective que l'analyse des politiques menées à l'étranger peut apporter (Barbier, 2002). L'existence de ce type de mesures en France n'a rien d'atypique. Plusieurs pays européens consacrent, comme en France, une part significative de leurs dépenses à la création d'emplois publics temporaires, incluant le secteur non lucratif.

Le Danemark en est un bon exemple. L'emploi temporaire dans le secteur public, principalement dans les collectivités territoriales, occupe depuis longtemps une place importante dans sa politique de l'emploi. La « réforme du marché du travail » généralisée à partir de 1994, a toutefois mis l'accent sur le rôle majeur de la formation professionnelle générale et qualifiante. Dans un modèle d'activation marqué par un double engagement, celui du service public à faire des offres de qualité et celui de la personne à respecter le parcours négocié d'insertion, l'emploi aidé ne doit plus être qu'un élément d'une action publique d'aide individualisée à l'insertion comportant un grand éventail de services.

La volonté des pouvoirs publics danois de faire d'une mesure courte de 6 mois (le contrat emploi-formation), utilisable aussi par les entreprises, l'élément central

de ce type de mesures s'est toutefois heurtée à des difficultés qui ont conduit le gouvernement à expérimenter aussi d'autres formes d'actions : « emplois communs » de trois ans ouverts à certaines catégories de chômeurs ; « emplois de services » permanents, réservés aux chômeurs de longue durée de plus de 48 ans bénéficiant de l'assurance chômage. Existe enfin un système en croissance rapide, « les contrats emploi-formation individuels », qui sont surtout utilisés pour les personnes percevant l'allocation d'assistance. Le nombre d'heures de travail et la subvention sur le salaire sont alors négociés au cas par cas entre la municipalité responsable de l'activation pour cette catégorie de chômeurs et l'employeur. Au total, le nombre annuel de bénéficiaires d'un emploi public aidé reste très important par rapport au nombre total de chômeurs (environ 20%).

Vers une fusion du CES et du CEC ?

Le bilan de la situation française et l'analyse des exemples étrangers ont conduit l'instance d'évaluation à réaffirmer la nécessité des contrats aidés dans le secteur non marchand. Mais elle se prononce pour la fusion du CES et du CEC en une nouvelle mesure d'utilisation plus souple permettant de diversifier les modalités du passage en contrat aidé et de les ajuster aux besoins professionnels et sociaux de la personne et à leurs évolutions. Elle envisage des durées de conventionnement relativement longues (2 à 3 ans), avec une obligation de réexamen périodique de la situation de la personne et de l'opportunité de prolonger le séjour en contrat aidé. Cet examen devrait impliquer non seulement le représentant du service public de l'emploi et l'employeur, mais aussi le demandeur d'emploi et son référent. Le contrat aidé, intégré dans une action plus générale d'appui à l'insertion, pourrait être entrecoupé d'autres types d'actions. L'État resterait garant d'une politique dont la mise en œuvre devrait encore se rapprocher du terrain et laisser plus d'autonomie aux acteurs locaux sous réserve de suivi et de rendu compte.

Références

BARBIER J.-C., 2002, « Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand : une analyse comparative européenne. » in Robineau Y. (président), 2002 (ci dessous), p.493-540.

BARDAI J., 2001, Un an après la sortie d'un contrat emploi consolidé : près de six chances sur dix d'avoir un emploi, *Premières Synthèses* n°43.3.

BUREAU M.-C. et alii, 2001, *Les emplois jeunes dans le secteur culturel : logiques d'usage d'une politique de l'emploi*. Collection « Questions de culture », La Documentation française.

CORNILLEAU G., GUBIAN A., CHOUVEL F., CONFAIS E., ROGUET B., 1996, « Impact macroéconomique des politiques spécifiques d'emploi. Le cas de la France. 1974-1994. » *40 ans de politique de l'emploi*. DARES. La Documentation française.

GOMEL B., SIMONIN B., 1994, *L'utilité du contrat emploi-solidarité. Lettre du CEE* n°35.

IGAS, Inspection générale des Affaires Sociales, 2000, *Rapport annuel*, La Documentation française.

RIOUX L., 2000, Les allocataires du RMI : une recherche d'emploi active mais qui débouche souvent sur un emploi aidé, *INSEE Première* n°720.

ROBINEAU Y. (président), 2002, *Rapport de l'instance d'évaluation des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand*. Conseil national de l'évaluation et Commissariat général du Plan. La Documentation française.

Bernard Simonin

CNRS et Commissariat général du Plan,
rapporteur général de
l'instance d'évaluation.

bsimonin@plan.gouv.fr

CENTRE D'ETUDES DE L'EMPLOI

29, promenade Michel Simon
93166 Noisy-le-Grand Cedex
Téléphone : 01 45 92 68 00
Télécopie : 01 49 31 02 44
Mél : cee@mail.enpc.fr
<http://www.cee-recherche.fr>

Directeur de publication : J.-F. Germe
Responsable édition et presse : P. Boisard
Rédacteur en chef : J.-C. Barbier
Maquette : M. Ferré
Imprimerie : Louis-Jean
C.P.P.A.P. : 3070 ADEP
Dépôt légal : 296 - avril 2002