



35

septembre 1999

CONTRAT EMPLOI SOLIDARITÉ (CES) : DU TRAITEMENT CATÉGORIEL AU TRAITEMENT INDIVIDUEL

La loi contre les exclusions remet à l'ordre du jour le « recentrage » des CES sur les personnes « qui n'ont pas d'autres solutions ». Le bilan du passé montre que les pouvoirs publics parviennent à maîtriser les entrées en modulant la définition des bénéficiaires prioritaires. Mais le problème réside plutôt dans l'inertie du programme qui conserve des effets de sélection sans améliorer pour autant ses performances en termes de sortie vers l'emploi. C'est pourquoi l'orientation, depuis 1998, vers un traitement au cas par cas constitue une vraie rupture : elle nécessite des transformations majeures de l'action publique, qui relativisent nettement la question des catégories définies pour le pilotage central du programme CES/CEC.

La loi contre les exclusions veut recentrer l'usage des CES et CEC (Contrats emplois consolidés) qui doivent « retrouver leur vocation première d'accès à l'emploi pour ceux qui n'ont pas d'autres solutions¹ ». Une telle préoccupation n'est pas nouvelle ; la rupture est ailleurs, dans la mise en place d'une sélection *individualisée* à

l'entrée : « Une appréciation individualisée des situations et des besoins des personnes en difficulté est indispensable (...) toutes les personnes relevant des catégories définies par les textes (...) n'ont pas vocation ni intérêt à entrer en CES ou en CEC. A contrario, certaines personnes ne répondant pas aux critères (...) mais rencontrant des difficultés particulières

d'accès à l'emploi, doivent être admises ».

Le bilan de la gestion des CES/CEC depuis 1993 permet d'apprécier la portée des orientations actuelles. L'analyse porte sur l'effectivité du « ciblage » des mesures au moyen des grandes catégories des publics prioritaires.



1993-1998 : MAITRISE DES

CATÉGORIES PRIORITAIRES ET SÉLECTIVITÉ

De 1993 à 1998, les statistiques² enregistrent l'accroissement régulier de la part des publics prioritaires (cf. tableau 1)³.

S'il peut être jugé trop lent et insuffisant, le « recentrage » des CES vers ces catégories est donc manifeste et on peut y voir, à l'instar de la DARES, le signe d'une maîtrise satisfaisante de la mesure.

Toutefois les catégories prioritaires ne reflètent pas d'autres bons indicateurs des difficultés de retour à l'emploi. Or, ces critères restent remarquablement stables - ou semblent évoluer dans un sens contraire aux vœux des pouvoirs publics. C'est le cas du niveau de formation des bénéficiaires, qui a tendance à augmenter (cf. tableau 2), mais aussi de la catégorie du dernier emploi occupé avant l'entrée en CES. Ces données laissent penser que la part des publics prioritaires peut augmenter sans préjudice de la sélection

Tableau 2

Evolution du niveau de formation des salariés en contrat emploi-solidarité (en %)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
V bis - VI	35,8	34,2	34,1	35,6	35,1	37,7
V	51,0	50,6	49,2	48,2	48,1	44,8
I - II - III - IV	13,2	15,2	16,7	16,2	16,8	17,5

Sources : MES-DARES, CNASEA. Cumul des flux d'entrée.

des plus «employables» d'entre eux.

C'est pourquoi revient constamment le débat à propos de la gestion de la mesure. On attribue les obstacles au recentrage vers les publics les plus en difficulté à la gestion contra-cyclique de la mesure. Selon cette thèse, amenés à faire face à des objectifs largement contradictoires, les services déconcentrés de l'État peineraient à réaliser un compromis original entre les besoins de la personne et ceux de l'employeur. Les forts à-coups quantitatifs de la mesure compliqueraient la tâche des acteurs locaux pour « cibler » les publics prioritaires : la croissance des enveloppes budgétaires déboucherait sur un relâchement des conditions d'accès ; la restriction des mêmes enveloppes se heurterait

à l'inertie des usages établis⁴. Cette thèse n'est pas vérifiée par nos analyses.



LES LIMITES DU PILOTAGE

CATÉGORIEL

Pour clarifier le débat, focalisons nous sur la période de juillet 1994 à juin 1996. Elle constitue un cas d'école car c'est l'époque qui a enregistré les variations annuelles les plus fortes : une augmentation de 15 % de juillet 1994 à juin 1995 où l'effectif maximum historique est atteint (471 000) est immédiatement suivie d'une diminution équivalente (Gomel 1999). L'effet conjoncturel des impulsions nationales est donc maximum. Au second semestre 1994, le souci de répondre aux demandes s'accompagne implicitement d'une définition élargie des publics à prendre en compte, ce qui n'est plus le cas un an plus tard (cf. encadré).

L'impact de telles réorientations sur la composition du public devrait être rapidement perceptible, puisqu'en un an le renouvellement des salariés en CES est très important, de l'ordre de 75 %.

Or, la seule évolution nette est le ralentissement, de juillet 1994 à juin 1995, de la diminution continue de la part des jeunes (cette diminution reprend, pour tous les types d'employeurs, dès que le dispositif se resserre, à partir de juillet 1995). Dans la période, la part des plus de 50 ans reste stable. Les autres déformations de structure restent faibles.

Tableau 1

Evolution de la part des publics prioritaires (en %)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Chômeurs de plus d'1an, âgés de 50 ans ou plus	5,7	6,0	5,5	6,8	8,2	9,0
Chômeurs de plus d'1an, âgés de moins de 26 ans	16,3	18,9	19,1	17,1	17,0	15,0
Chômeurs depuis plus de 3 ans	12,7	13,1	12,1	16,8	21,7	24,0
RMIstes sans emploi depuis plus d'1an	17,2	18,1	18,1	23,5	27,8	32,2
Personnes handicapées	nd	nd	nd	8,1	9,9	10,7

Sources : MES-DARES, CNASEA. Cumul des flux d'entrée.

La période étudiée

Les instructions ministérielles concernant le second semestre 1994 puis le second semestre 1995 marquent bien la modification des objectifs quantitatifs nationaux, suite à l'élection présidentielle. Au second semestre 1994, il s'agissait «de répondre de façon satisfaisante à l'ensemble des demandes concernant des publics menacés d'exclusion et de prendre en compte les augmentations de demandes habituellement constatées au dernier trimestre de

l'année». Un an plus tard, «la croissance des flux d'entrée en C.E.S. doit être maîtrisée» à l'occasion de «la mise en place des nouveaux dispositifs d'aide à l'emploi, et notamment du contrat initiative-emploi».

Les données analysées proviennent de la reconstitution à partir des fichiers du CNASEA des populations de salariés en contrat emploi solidarité de juin 1994 à juin 1996.

Dans l'année de croissance forte des effectifs, la part des allocataires du RMI baisse de 1,6 point (respectivement de 2,2 pour les collectivités territoriales, de 2 pour les établissements publics et de 1,1 pour les associations). Elle remonte de 3,4 points (respectivement de 3,2, de 2,9 et de 4), lorsque le volume des CES diminue.

Dans la période, la proportion des chômeurs de très longue durée (trois ans au moins) est très stable : 16 % en juin 1994, 15 % un an plus tard, et 17 % en juin 1996, pour les trois grands types d'employeurs.

La part des salariés les moins formés reste également stable et les évolutions des autres niveaux de formation sont continues sur la période étudiée ; la part des niveaux V, toujours prépondérante, diminue de 51% à 48 % au profit des niveaux supérieurs et du niveau immédiatement inférieur.

Par ailleurs, des infléchissements en profondeur dans l'usage de la mesure devraient se traduire par des

modifications importantes des catégories d'employeurs concernés et des postes offerts en CES. Mais les données ne montrent pas de telles évolutions.

La répartition des salariés en CES selon les trois grandes catégories d'employeurs (collectivités locales, établissements publics, associations) est remarquablement stable et pas seulement en moyenne nationale. Ainsi, la région Nord Pas-de-Calais reste fortement caractérisée par la participation importante des collectivités territoriales (35 %) et la faiblesse de la part des établissements publics (28 %), à l'exact opposé de la région Ile-de-France où la part des établissements publics est double (55 %) et celle des collectivités territoriales est de 15 %. Les régions Pays-de-la-Loire et Midi-Pyrénées se distinguent pendant toute la période par la plus faible participation des collectivités territoriales et des établissements publics (autour de 55 % au total contre 70 % en Ile-de-France).

En termes d'emplois occupés par les salariés, la seule évolution sensible est celle des postes environnement-nature occupés par les hommes. Ils progressent pratiquement pendant toute la période considérée, passant de 18 500 en juin 1994 à 33 500 en juin 1996. Entre juin et décembre 1995, leur nombre n'a diminué que de 2.5 % pour une diminution globale des effectifs de 10 %⁵. La légitimité d'une activité de protection de l'environnement, croissante aux yeux des habitants, se révèle peu sensible à la conjoncture.

Dans la période étudiée, les variations quantitatives sont donc importantes mais, en moyenne nationale, l'effet global des réorientations des catégories prioritaires est faible en matière d'employeurs et de postes occupés. Il n'y a pas non plus de bouleversement dans les pratiques régionales : les différences habituelles persistent, au delà de quelques convergences.

La thèse du déséquilibre redouté n'est donc pas confirmée sur la période 1994-95. Comme dans l'observation 1993-98, le pilotage central par la définition de catégories prioritaires semble suffire à augmenter progressivement leur part. Or, c'est plutôt la grande stabilité de tous les autres indicateurs qui doit alerter, en ce qu'elle est le signe d'une forte inertie dans l'usage de la mesure au moment où s'est formé un consensus sur ses faibles performances actuelles, notamment en termes de sortie vers l'emploi (Charpail, Zilberman, 1996, 1997).



L'INDIVIDUALISATION, UNE DYNAMIQUE NOUVELLE

La difficulté réside donc dans l'orientation des seules personnes qui peuvent en tirer un réel bénéfice, ainsi que dans la capacité d'organiser le passage en mesure. La part des publics prioritaires peut continuer à augmenter chaque année grâce à des incitations financières renforcées sans que ce problème soit résolu.

Selon la loi du 29 juillet 1998 («lutte contre les exclusions»), la personne doit être placée (après diagnostic professionnel et social individualisé) chez un employeur dont l'encadrement et les permanents sont jugés

capables de la prendre en charge.

La volonté ainsi affichée d'un traitement au cas par cas des personnes réclame la mise en place de prestations, de services locaux de l'emploi d'une ampleur et d'une qualité nouvelles (Gomel, 1999).

L'approfondissement de la déconcentration et la réorganisation du service public de l'emploi accordant une place accrue aux coopérations locales rencontre des difficultés qui signalent l'importance de l'effort à accomplir par les agents (Simonin, 1998).

Dans le même temps, ceux-ci doivent continuer à intéresser des employeurs habitués à une grande liberté dans l'usage du CES, en particulier dans la

sélection des personnes, alors que de nouvelles possibilités s'ouvrent à eux avec le programme «Nouveaux services - emplois jeunes».

Mise en place de nouveaux services et de nouvelles coopérations locales, création d'un statut d'entreprise à but social, reconnaissance d'un espace propre d'économie de l'insertion, autant de perspectives nouvelles et de problématiques ouvertes par la réalisation effective d'un meilleur accès à l'emploi de tous.

Bernard Gomel

RÉFÉRENCES

Charpail C., Zilberman S., Emploi et chômage avant l'entrée en CES et en SIFE, *Premières Synthèses*, 96-07-30-2, DARES, 1996.

Charpail C., Zilberman S., Après un CES ou un SIFE, des trajectoires plutôt dans la ligne des parcours antérieurs, *Premières Synthèses*, 97-10-43-1, DARES, 1997.

Gomel B., Simonin B., L'utilité du contrat emploi solidarité, *La Lettre du CEE* n°35, décembre 1994.

Gomel B., La conduite des dispositifs «emploi» du secteur non marchand, *La Lettre du CEE* n°56, février 1999.

Gomel B., *De l'impulsion nationale à la mise en œuvre des CES ; observations à partir de l'inflexion sensible de l'évolution des effectifs de juin 1994 à juin 1996*, Document de travail CEE n°99/2, 1999.

Simonin B., *La globalisation des crédits de la politique de l'emploi pour les chômeurs de longue durée ; évaluation de la mise en œuvre locale de cette expérimentation*, rapport de synthèse nationale, Document de travail CEE n°98/7, 1998.

NOTES

1. Circulaire DGEFP n° 98-44 du 16 décembre 1998.
2. Chaque année, au mois d'août, la DARES publie un numéro de *Premières Informations/Premières synthèses* consacré aux CES.
3. à l'exception, depuis 1996, des moins de 26 ans orientés vers d'autres mesures
4. Ils s'avèrent effectivement très diversifiés, Gomel, Simonin, 1994.
5. Les postes environnement-nature tenus par des femmes suivent une même évolution atypique, mais moins marquée et concernant un volume moins important.

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@cee.enpc.fr

Directeur de publication : A. Fouquet
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 : -septembre 1999