

Les contrats aidés : quels objectifs, quel bilan ?

Depuis leur création dans les années quatre-vingt, les contrats aidés ont régulièrement changé de nom ou de modalités, ciblant plus ou moins et successivement le secteur marchand ou non marchand, les jeunes ou les seniors ou les bénéficiaires de minima sociaux. Quel bilan peut-on tirer aujourd'hui de ces expériences ?

À court terme, les contrats aidés, particulièrement ceux du secteur non marchand, permettent de soutenir efficacement l'emploi. Ainsi, on estime que 21 000 emplois ont été créés en 2015 grâce à l'augmentation du nombre de contrats aidés : 13 000 dans le secteur non marchand, 4 000 dans le secteur marchand et 4 000 dans les structures de l'insertion par l'activité économique.

À plus long terme, en revanche, les effets sur l'insertion professionnelle sont mitigés. Si le passage en contrat aidé du secteur marchand semble avoir un effet positif sur la reprise d'emploi, les contrats aidés du secteur non marchand semblent plutôt, au vu des études existantes, réduire légèrement les chances d'être en emploi non aidé après la fin du contrat.

En 1984, dans un contexte de hausse du chômage, notamment chez les jeunes, Laurent Fabius lance les « Travaux d'utilité collective » (TUC). Ceux-ci avaient pour objectifs de réduire le niveau du chômage des jeunes, en particulier celui des moins qualifiés, d'améliorer l'employabilité des bénéficiaires et de répondre à des besoins collectifs non satisfaits. Il s'agissait également d'expérimenter une nouvelle forme de transition entre l'école et l'entreprise, adaptée à la situation de nombreux jeunes, et d'enclencher des dynamiques locales pouvant se traduire à terme par une pérennisation des activités expérimentées.

30 ans plus tard, les noms sont différents, « Emploi d'avenir » ou « Service civique », mais les objectifs affichés sont souvent similaires et les dispositifs, malgré quelques variantes, ont des caractéristiques proches. Par exemple, les services civiques s'apparentent aux TUC, offrant comme eux un travail à mi-temps dans le secteur non marchand (dans la fonction publique ou les associations), rémunéré légèrement en dessous du SMIC, dans un cadre juridique qui n'est pas celui du contrat de travail.

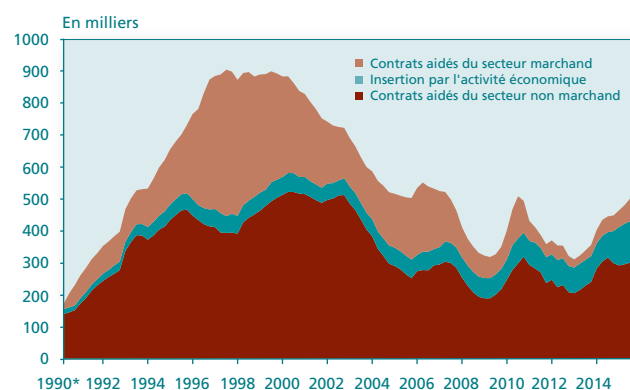
Les emplois d'avenir sont quant à eux plus longs (3 ans), rappelant sur ce point les anciens Contrats emplois consolidés (CEC), les emplois jeunes ou les contrats d'avenir (encadré 1). L'obligation de formation a cependant été renforcée pour ces contrats, afin de faciliter l'insertion professionnelle à la fin de l'aide de l'État.

Comment expliquer la pérennité de ces contrats, malgré les critiques récurrentes qui leur sont adressées ? Ces contrats répondent-ils aux principaux objectifs qui leur avaient été fixés : cibler les personnes en difficulté, soutenir l'emploi et améliorer, à plus long terme, l'insertion professionnelle des bénéficiaires ? Après un rapide panorama des dispositifs qui se sont succédés, cette étude propose de revenir sur les effets des contrats aidés sur l'emploi.

Le paysage mouvant des contrats aidés

La définition d'un contrat aidé, en particulier dans le secteur marchand, est difficile à préciser de façon univoque. Nous retiendrons ici une définition assez stricte du contrat aidé, qui allie plusieurs dimensions. Il doit s'agir d'un contrat dérogatoire au droit commun, pour lequel l'employeur bénéficie d'aides, sous forme de subventions à l'embauche, d'exonérations de certaines cotisations sociales ou d'aides à la formation ; l'accès à ces contrats est réservé aux personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi, et le volume de contrats est piloté par les pouvoirs publics (graphique 1).

Graphique 1
Nombre de bénéficiaires de contrats aidés



* Cette série trimestrielle commence en mars 1990.

Champ : France métropolitaine.

Contrats aidés du secteur marchand : CRE, CIE, Convention de coopération, aide dégressive à l'employeur, nouveau CIE, CI-RMA, CUI-CIE, emploi d'avenir marchand.

Contrats aidés du secteur non marchand : TUC, CES, CEC, CEV, Emploi jeune, CAE, Contrat d'avenir, CUI-CAE, Emploi d'avenir non marchand.

Source : ASP ; traitement Dares.

Les contrats aidés au fil du temps

Les contrats aidés du secteur non marchand

Les travaux d'utilité collective (TUC) (1984-1990) : premiers dispositifs de contrats aidés non marchands (hors dispositifs expérimentaux), les TUC s'adressent à l'origine aux jeunes de 16 à 21 ans, puis également, à partir d'août 1985, aux jeunes de 21 à 25 ans inscrits à l'ANPE depuis au moins 12 mois. Ils ont une durée de 3 à 12 mois, étendue à 24 mois en 1987.

Les contrats emploi solidarité (CES) (1990-2005) : remplaçant les TUC, les CES sont élargis à l'ensemble des personnes rencontrant des difficultés d'intégration sur le marché du travail. Ils peuvent être signés pour une durée de 3 à 12 mois (pouvant être portée dans certains cas à 24, voire 36 mois).

Les contrats emploi consolidé (CEC) (1992-2005) : ils ont pour objet de favoriser l'insertion durable des titulaires de CES les plus en difficulté et dépourvus de toute autre solution d'emploi ou de formation, à l'issue de leur CES, en proposant à l'employeur une aide financière dégressive, pouvant atteindre 5 ans.

Les contrats emploi ville (CEV) (1996-1997) : réservés aux jeunes des quartiers de la géographie prioritaire, ils permettent de bénéficier d'une aide financière de 5 ans. Ils seront absorbés en 1997 dans les emplois jeunes.

Le nouveau service emploi jeune (1997-2002) : contrats de 5 ans ouverts aux jeunes de moins de 26 ans sans emploi et aux jeunes de 26 à 30 ans sans emploi non indemnisables par l'UNEDIC ou reconnus handicapés, les emplois jeunes ont pour objectifs de créer et de développer de nouvelles activités socialement utiles, correspondant à des besoins locaux émergents ou non satisfaits, et de permettre à des jeunes d'exercer ces activités et de se professionnaliser dans les métiers correspondants.

Les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) (2005-2010) : mis en œuvre dans le cadre de la loi de programmation pour la cohésion sociale, ils reprennent, dans une logique de simplification, les caractéristiques des CES et des CEC qu'ils remplacent et proposent des contrats de 6 à 12 mois, renouvelables jusqu'à 24 mois.

Les contrats d'avenir (CA) (2005-2010) : créés également par la loi de programmation pour la cohésion sociale, ces contrats s'adressent aux publics les plus en difficulté, bénéficiaires du RMI, de l'ASS ou de l'API, et leur mise en œuvre est confiée aux collectivités territoriales. Leur durée peut atteindre 3 ans, 5 ans pour les bénéficiaires de plus de 50 ans.

Les contrats uniques d'insertion - contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) (2010-) : les CUI réunissent les dispositifs de la loi de 2005, dans une volonté de simplification et pour éviter les effets négatifs de contrats réservés aux bénéficiaires de minima sociaux. Ils conservent 2 modalités distinctes selon le secteur, marchand ou non marchand. Les CUI-CAE proposent des contrats renouvelables de 6 mois à 2 ans, 5 ans pour les bénéficiaires de plus de 50 ans.

Les emplois d'avenir (EA) (2012-) : avec pour objectifs de proposer des solutions d'emploi aux jeunes sans emploi peu ou pas qualifiés, de leur ouvrir l'accès à une qualification et à une insertion professionnelle durable, les emplois d'avenir sont ouverts aux jeunes sans emploi de 16 à 25 ans et aux personnes reconnues handicapées de moins de 30 ans. Les emplois d'avenir sont prioritairement des emplois à temps complet et sont conclus à durée indéterminée ou déterminée, pour 1 à 3 ans.

Les emplois d'avenir professeur (EAP) (2012-) : si ces contrats sont, comme les autres emplois d'avenir, destinés aux personnes de moins de 26 ans (ou de moins de 31 ans en cas de reconnaissance d'un handicap), ils sont très spécifiques. Les jeunes concernés sont des étudiants boursiers se destinant à l'enseignement. Ils travaillent dans des établissements d'enseignement, en CDD, pour une durée de 12 heures par semaine.

Les contrats aidés du secteur marchand

Les contrats de retour à l'emploi (CRE) (1990-1995) : créés en même temps que les CES, les CRE sont les premiers contrats aidés destinés aux employeurs du secteur marchand à qui ils proposent une aide forfaitaire, des exonérations de cotisations sociales et la prise en charge des frais de formation. L'aide est accordée pour un montant et une durée dépendant des caractéristiques de la personne recrutée.

Convention de coopération (1994-2000) puis aide dégressive à l'employeur (2002-2008) : Mesures « d'activation des dépenses d'assurance chômage » issues d'accords entre les partenaires sociaux de l'Unedic, elles doivent permettre de favoriser l'embauche de chômeurs indemnisés depuis une certaine durée. L'entreprise qui embauche bénéficie en retour du versement de l'allocation de chômage (pendant 12 mois pour le premier dispositif et jusqu'à 3 ans mais de manière dégressive pour le second).

Les contrats initiative emploi (CIE) (1995-2005) : remplaçant les CRE, les CIE permettent de simplifier le dispositif, en proposant une aide forfaitaire unique, une exonération de cotisations sociales et une aide à la formation, pour des embauches en CDI ou CDD de plus de 12 mois. Assez large au départ, la définition des publics ciblés a été restreinte dès l'automne 1996.

Les nouveaux CIE (2005-2010) : réformés dans le cadre de la loi de programmation pour la cohésion sociale, les nouveaux CIE reprennent largement les modalités des CIE, le point essentiel de la réforme consistant à déconcentrer le pilotage du dispositif permettant aux préfets de région de définir les niveaux d'aide en fonction du public ciblé. L'aide est accordée pour une durée de 24 mois maximum pour une embauche en CDD ou CDI.

Les contrats d'insertion - revenu minimum d'activité (CI-RMA) (2004-2010) : créés dans le cadre de la réforme du RMI, ces contrats (de 6 à 18 mois) sont repris par la loi de programmation pour la cohésion sociale en 2005, qui les recentre sur le seul secteur marchand (corollaire de la création du contrat d'avenir dans le secteur non marchand) et les étend aux bénéficiaires de l'ASS.

Les contrats uniques d'insertion - contrats d'initiative emploi (CUI-CIE) (2010-) : comme leur pendant du secteur non marchand, ces contrats visent à rationaliser et simplifier les dispositifs existants dans le secteur marchand. L'aide est conditionnée à l'embauche en CDI ou CDD de 6 mois minimum.

Les emplois d'avenir (2012-) : les emplois d'avenir dans le secteur marchand sont destinés aux mêmes publics, avec les mêmes critères que leurs corollaires dans le secteur non marchand.

Les contrats aidés dans le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE)

Expérimentée localement par des travailleurs sociaux à la fin des années 1970, l'insertion par l'activité économique s'est développée progressivement dans les années 1980, avant d'être institutionnalisée en 1991 avec la création du Conseil national de l'insertion par l'activité économique, puis en 1998 dans le cadre de la loi de lutte contre les exclusions. L'IAE est ainsi le fruit de l'initiative conjuguée des acteurs sociaux et des pouvoirs publics et s'inscrit dans le champ de l'économie sociale et solidaire (ESS).

Les contrats de l'IAE sont mobilisés dans 4 types de structures, rattachés au secteur au fil du temps. Les Associations intermédiaires (AI) et les Entreprises d'insertion (EI) sont les plus anciennes, puis le secteur a intégré les Entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI), et enfin, dans le cadre de la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005, les Ateliers et chantiers d'insertion (ACI).

Ainsi, les différents dispositifs aidant les entreprises à embaucher des jeunes (exonération jeunes sans qualification dans les années 1990, puis aide au premier emploi des jeunes, contrat jeune en entreprise dans les années 2000, puis contrat de génération en 2012 et exonération de cotisations chômage pour l'embauche de jeunes en CDI) relèvent davantage de l'emploi aidé que du contrat aidé, dans le sens où toutes les embauches répondant aux critères perçoivent les aides, et qu'il n'y a pas de pilotage du volume des aides financées. Les contrats en alternance sont également des contrats dérogatoires, bénéficiant d'une aide directe, et répondant à des objectifs de formation des bénéficiaires mais ils ne s'adressent pas spécifiquement à des publics en difficulté.

Sur ce périmètre des contrats aidés, dans le secteur non marchand, les contrats d'emploi solidarité (CES) ont remplacé les TUC en 1990, complétés par les contrats d'emploi consolidés (CEC) en 1993, élargissant l'accès à ces dispositifs à l'ensemble des personnes présentant des difficultés particulières sur le marché du travail et leur offrant un véritable contrat de travail et des droits sociaux élargis. En 2005, dans le cadre de la loi de cohésion sociale, les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et les contrats d'avenir (contrats spécifiques pour les bénéficiaires de minima sociaux) ont remplacé les CES et les CEC, et ont été eux-mêmes unifiés par les contrats uniques d'insertion (CUI) en 2010 (encadré 1, graphique 2).

Des expériences de contrats spécifiques pour les jeunes ont été périodiquement renouvelées. L'expérience des Emplois jeunes en 1997 mettait en avant la création de nouvelles activités socialement utiles, correspondant à des besoins locaux émergents ou non satisfaits et ciblait des jeunes plutôt qualifiés. Au contraire, les emplois d'avenir ont été créés en 2012 avec l'ambition de proposer des solutions d'emploi aux jeunes sans emploi peu ou pas qualifiés, de leur ouvrir l'accès à une qualification et à une insertion professionnelle durable.

Dans le secteur marchand, les contrats aidés se sont également développés durant la même période, avec une variabilité encore plus importante. Si l'objectif d'utilité sociale des activités financées est clairement écarté, l'objectif de soutien de l'emploi est resté présent. Ces contrats ne sont cependant plus l'instrument privilégié de cette politique qui passe désormais, en priorité, par les allègements généraux de charges sociales sur les bas salaires. À l'heure actuelle, c'est avant tout la nécessité d'atténuer la sélectivité du marché de l'emploi au profit des personnes qui ont des difficultés à s'y insérer ou s'y réinsérer qui justifie la création de contrats aidés dans le secteur marchand.

Des contrats aidés ciblant les personnes les plus en difficulté sur le marché du travail

Les modifications des dispositifs marquent souvent la volonté d'atteindre de nouveaux publics jugés prioritaires: les jeunes manquant de qualifications

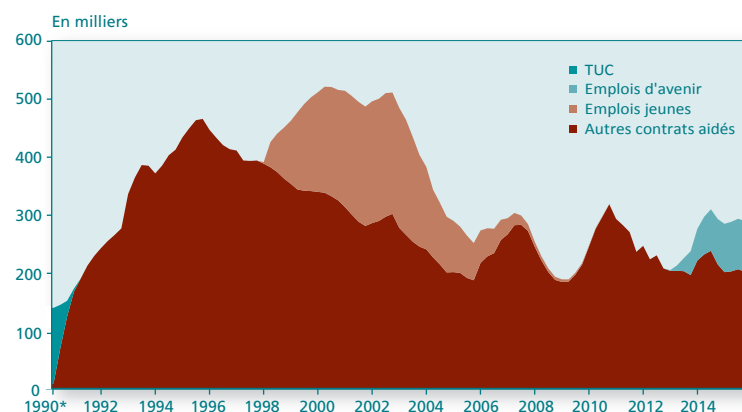
ou d'expérience professionnelle, les chômeurs de longue durée, qui pourraient avoir perdu en capacité d'adaptation en raison de leur éloignement du marché du travail, les habitants des quartiers prioritaires de la ville qui pourraient souffrir de discrimination, et, plus récemment, les seniors qui pourraient pâtir de compétences trop éloignées des nouveaux besoins sur le marché du travail.

Ces personnes, plus éloignées du marché du travail, moins productives à un moment donné, coûteraient trop cher à l'employeur et risqueraient alors de rentrer dans un processus d'exclusion durable du marché du travail. En abaissant leur coût du travail via des aides à l'employeur, marchand ou non marchand, et en rendant ces candidats plus « visibles » par les employeurs, les contrats aidés cherchent à rééquilibrer le marché du travail en leur faveur.

En 2015, 9 nouveaux bénéficiaires d'un CUI ou d'un emploi d'avenir sur 10 présentaient des difficultés particulières pour trouver un emploi. Pour les CUI, ce sont des seniors de plus de 50 ans, des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an ou bénéficiaires de minima sociaux, qui sont ciblés, et, pour les emplois d'avenir, des jeunes de moins de 26 ans peu ou pas qualifiés (tableau 1). Dans les faits, le public visé est atteint, de façon assez différenciée, selon le type de contrat. Ainsi, 75 % des jeunes qui entrent en emploi d'avenir ont un niveau inférieur au baccalauréat. Les seniors signent plus souvent des contrats uniques d'insertion dans le secteur marchand; 30 % des embauches en CUI-CIE hors CIE-starter concernent les plus de 50 ans. Les bénéficiaires de minima sociaux et les chômeurs inscrits à Pôle emploi depuis deux ans ou plus sont plus nombreux parmi les embauches en contrats uniques d'insertion du secteur non marchand (CUI-CAE, respectivement 33 % et 41 %).

Le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) mobilise des contrats aidés spécifiques. Les structures de l'IAE, qui sont des associations ou des entreprises conventionnées par l'État, s'engagent à embaucher des personnes particulièrement éloignées de l'emploi dans le cadre d'un parcours

Graphique 2
Bénéficiaires de contrats aidés du secteur non marchand



* Cette série trimestrielle commence en mars 1990.
Champ : France métropolitaine.
Source : ASP ; traitement Dares.

Tableau 1
Caractéristiques des nouveaux bénéficiaires de contrats aidés en 2015

En %

| | Secteur marchand | | | Secteur non marchand | | | IAE | Ensemble | |
|--|------------------|-------------|------------------|----------------------|-------------|------------------|------------|------------|------------|
| | Ensemble | CUI-CIE | Emplois d'avenir | Ensemble | CUI-CAE | Emplois d'avenir | | 2014 | 2015 |
| Sexe | | | | | | | | | |
| Homme | 57 | 55 | 66 | 30 | 27 | 43 | 59 | 46 | 46 |
| Femme | 43 | 45 | 34 | 70 | 73 | 57 | 41 | 54 | 54 |
| Âge à l'embauche | | | | | | | | | |
| Moins de 26 ans..... | 40 | 27 | 99 | 34 | 19 | 99 | 27 | 36 | 33 |
| De 26 à 49 ans | 40 | 48 | 1 | 47 | 57 | 1 | 59 | 47 | 49 |
| 50 ans ou plus..... | 20 | 24 | 0 | 20 | 24 | 0 | 14 | 17 | 18 |
| Niveau de formation | | | | | | | | | |
| Jusqu'au niveau BEP-CAP, sans diplôme autre que le Certificat d'Education Professionnelle (CEP)..... | 26 | 23 | 40 | 27 | 26 | 34 | 57 | 40 | 37 |
| Niveau BEP-CAP avec diplôme..... | 30 | 27 | 43 | 24 | 22 | 37 | 22 | 25 | 25 |
| Niveau Bac | 25 | 28 | 14 | 27 | 28 | 24 | 15 | 21 | 22 |
| Supérieur au Bac | 19 | 23 | 2 | 21 | 25 | 6 | 6 | 14 | 16 |
| Durée d'inscription à Pôle emploi avant l'embauche | | | | | | | | | |
| Non-inscrit | 11 | 7 | 32 | 10 | 6 | 29 | 14 | 13 | 12 |
| Moins de 12 mois | 29 | 26 | 43 | 25 | 22 | 41 | 36 | 31 | 30 |
| De 12 à 23 mois | 30 | 33 | 17 | 30 | 32 | 20 | 21 | 26 | 27 |
| 24 mois ou plus..... | 30 | 34 | 8 | 35 | 41 | 10 | 29 | 30 | 32 |
| Personnes handicapées | 8 | 9 | 3 | 8 | 10 | 2 | 5 | 7 | 7 |
| Bénéficiaire d'un minimum social..... | 18 | 22 | 2 | 28 | 33 | 3 | 44 | 32 | 31 |
| Zone prioritaire * | 20,4 | 17,4 | 33,2 | 30,8 | 29,1 | 38,7 | nd | nd | nd |
| <i>Quartier prioritaire de la ville (QP).....</i> | <i>11,2</i> | <i>10,7</i> | <i>13,7</i> | <i>12,0</i> | <i>10,6</i> | <i>18,5</i> | <i>nd</i> | <i>nd</i> | <i>nd</i> |
| <i>Zone de revitalisation rurale de métropole (ZRR).....</i> | <i>10,3</i> | <i>9,3</i> | <i>15,0</i> | <i>12,3</i> | <i>11,8</i> | <i>14,7</i> | <i>nd</i> | <i>nd</i> | <i>nd</i> |
| <i>Département d'outre-mer (DOM).....</i> | <i>1,8</i> | <i>0,0</i> | <i>9,3</i> | <i>11,5</i> | <i>11,6</i> | <i>11,0</i> | <i>4,7</i> | <i>7,5</i> | <i>6,9</i> |
| Personnes en difficulté particulière d'accès à l'emploi ** | 87 | 86 | 88 | 86 | 88 | 80 | 81 | 85 | 85 |

* La répartition des zones prioritaires est donnée pour l'ensemble des contrats signés (conventions initiales et reconductions). Dans l'ensemble des zones prioritaires, les bénéficiaires des DOM habitant en QP ou en ZRR ne sont comptés qu'une fois.

** Sont considérés en difficulté les personnes de 50 ans ou plus, celles qui sont inscrites à Pôle emploi depuis plus de 1 an, les bénéficiaires de minima sociaux et les personnes de moins de 26 ans, de niveau inférieur au baccalauréat.

Lecture : en 2015, 18 % des conventions initiales ont été signées par des personnes âgées de 50 ans ou plus.

Champ : embauches en 2015 en conventions initiales, hors ACI et emplois d'avenir professeur. France entière.

Source : ASP ; traitement Dares.

d'insertion reposant sur une mise en situation de travail doublée d'un accompagnement social et professionnel personnalisé. Ainsi, les bénéficiaires de l'IAE sont plus souvent bénéficiaires des minima sociaux: 44 % en percevaient quand ils ont signé leur contrat, et même 66 % dans les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) [1]. Au sein des autres structures de l'IAE, 48 % des personnes embauchées en entreprises d'insertion (EI) touchaient les minima sociaux, ainsi que 32 % des personnes embauchées en associations intermédiaires (AI) et en entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI).

Si le ciblage des publics rencontrant des difficultés spécifiques est primordial pour faciliter leur accès à l'emploi, les contrats aidés sont également utilisés en tant qu'instruments de politique d'aménagement du territoire. Des objectifs en termes d'accès aux dispositifs des résidents des quartiers prioritaires sont notamment affichés. En 2015, ils étaient fixés à 20 % des entrants en emploi d'avenir, 13 % des entrants en CUI-CAE, 13 % en CUI-CIE (hors CIE-starter) et 35 % en CIE-starter (1). Néanmoins, si les emplois d'avenir profitent bien à une part plus importante de jeunes résidents en quartier prioritaire que les autres contrats, les recrutements restent un peu en-deçà des objectifs, à 17 % des nouvelles embauches (2) [2].

Un effet sur l'emploi positif à court terme

Les contrats aidés ont pour objectifs de favoriser l'accès à l'emploi des personnes particulièrement éloignées du marché du travail (effet «file d'attente») et de créer directement de nouveaux emplois pour diminuer le chômage à court terme. Ainsi, ils ont été particulièrement utilisés dans les périodes de ralentissement économique, à l'exception de 2 périodes: de 1998 à 2002, lorsque les emplois jeunes sont mis en place dans une période de baisse importante du chômage et, entre 2002 et 2005, où le nombre de contrats aidés baisse fortement alors que le taux de chômage augmente de 1,5 point.

Il est difficile de mesurer directement les effets des contrats aidés sur l'emploi et le chômage. Pour estimer plus précisément les effets des variations du nombre de bénéficiaires sur le chômage et l'emploi, on utilise habituellement des modèles calibrés [3], reposant sur une estimation de l'élasticité de la demande de travail à son coût. Plus le coût du travail est abaissé, plus le nombre d'emplois créés augmente.

Dans le secteur marchand, financer un emploi crée moins d'un emploi. Une partie des recrutements en contrat aidé correspond en réalité à des effets d'aubaine: l'employeur qui bénéficie de l'aide aurait embauché même en l'absence d'aide.

(1) Les CIE-starter ont été créés en avril 2015 pour des jeunes de moins de 30 ans rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi. Pour ces contrats, l'aide est plus importante que pour un CUI-CIE classique.

(2) Les données pour l'IAE ne sont pas connues de façon fiable.

Ainsi, pour les emplois d'avenir marchands, dont le taux de prise en charge est de 35 %, un emploi d'avenir supplémentaire permettrait une création nette de 0,15 emploi [4]. L'effet estimé sur l'emploi est un peu moins fort pour les CUI-CIE et s'élève à 0,1.

Dans le secteur non marchand, les employeurs sont supposés avoir une contrainte de masse salariale; ils ont des besoins en emploi, mais ne les réalisent pas à cause de la contrainte financière. Ainsi l'effet emploi est beaucoup plus important que dans le secteur marchand: financer un contrat aidé permet de créer un emploi supplémentaire. L'effet emploi retenu correspond ainsi au taux de prise en charge financière par l'État, c'est-à-dire 0,7 pour les CUI-CAE et 0,75 pour les emplois d'avenir.

Pour le secteur de l'IAE, la logique est la même que pour le secteur non marchand. Les effets sont d'autant plus forts que l'aide est importante, et peuvent même être supérieurs à 1. Dans les ACI, où l'aide finance environ 110 % du salaire, on suppose qu'elle permet de créer non seulement l'emploi d'insertion, mais aussi une partie du poste d'accompagnement dédié dans les structures d'insertion.

Sur ces bases, les enveloppes annuelles de contrats aidés peuvent être réparties selon les différents dispositifs en fonction du souhait de soutenir plus ou moins fortement l'activité à court terme, et des priorités en termes de public visé. On peut ainsi estimer qu'en 2015, les 60 000 contrats aidés supplémentaires ont permis une création nette d'environ 21 000 emplois. Les effets sont faibles pour les seuls CUI-CIE; alors que le nombre de bénéficiaires a augmenté de 32 000 sur un an, cela a permis de créer seulement 3 000 emplois.

Outre ces estimations, des enquêtes sont périodiquement réalisées par la Dares auprès des employeurs de contrats aidés. Elles ont notamment pour objectif de leur demander s'ils auraient ou non créé l'emploi en l'absence d'aide de l'État. En 2013, les effets sur l'emploi déclarés par les

employeurs de CUI et d'emplois d'avenir sont du même ordre de grandeur que ceux estimés ci-dessus, et les différences entre secteur marchand et non marchand en matière de création d'emploi sont confortées (tableau 2, [5]). Les effets sur l'emploi sont néanmoins un peu plus faibles qu'estimé dans le secteur non marchand (0,67 et 0,56 respectivement pour les CUI-CAE et les emplois d'avenir), et un peu plus élevés dans le secteur marchand (0,16 et 0,25 respectivement pour les CUI-CIE et les emplois d'avenir) (3).

Parmi les embauches qui auraient eu lieu même en l'absence d'aide financière, les employeurs ont dans certains cas modifié le profil de la personne recrutée pour bénéficier de l'aide. Cet « effet profil » permet d'apprécier si le ciblage des dispositifs a réellement permis de modifier la file d'attente, comme attendu. Globalement faibles, les effets profils sont plus importants pour les emplois d'avenir, et dans le secteur marchand [4]. Lorsque l'embauche en emploi d'avenir a conduit à modifier le profil de la personne recrutée, les bénéficiaires sont plus jeunes qu'initialement envisagé, moins diplômés et moins expérimentés.

Les effets à moyen terme : une amélioration limitée de l'insertion professionnelle des bénéficiaires

Avec la mise en place des contrats uniques d'insertion en 2010, le principe de l'accompagnement des personnes les plus en difficulté a été réaffirmé. Le passage en contrat aidé doit permettre aux bénéficiaires une meilleure insertion dans l'emploi à plus long terme. Ce contrat permet d'étoffer le CV et de redevenir plus facilement employable, ou d'être maintenu en emploi dans l'entreprise qui a embauché en contrat aidé. Il peut également favoriser, pour ceux qui ont le plus de difficultés, l'acquisition de nouvelles compétences grâce à des formations afin de retrouver plus facilement un emploi après le passage en contrat aidé.

Tableau 2
Effets des aides à l'emploi sur la décision de recruter

En %

| | Secteur non marchand | | | Secteur marchand | | | Ensemble |
|--|----------------------|---------|------------------|------------------|---------|------------------|----------|
| | Ensemble | CUI-CIE | Emplois d'avenir | Ensemble | CUI-CIE | Emplois d'avenir | |
| Effet emploi : en l'absence d'aide, l'embauche n'aurait pas eu lieu | 64 | 67 | 56 | 19 | 16 | 25 | 54 |
| Effet profil : en l'absence d'aide, l'embauche aurait eu lieu mais aurait bénéficié à une autre personne | 8 | 5 | 13 | 14 | 12 | 19 | 9 |
| Effet d'anticipation : en l'absence d'aide, l'embauche aurait eu lieu au moins six mois plus tard | 8 | 6 | 11 | 9 | 9 | 9 | 8 |
| Effet d'aubaine : en l'absence d'aide, l'embauche aurait eu lieu au même moment et avec la même personne | 21 | 21 | 20 | 58 | 63 | 47 | 29 |

Lecture : sur 100 embauches en CUI-CAE, 67 n'auraient pas eu lieu sans aide publique à l'emploi, 5 auraient bénéficié à une personne présentant un profil différent de celui du salarié finalement recruté.

Champ : ensemble des établissements ayant recruté entre septembre et novembre 2013 hors ateliers et chantiers d'insertion, France.

Source : Dares, enquête auprès des établissements employeurs en contrats aidés en 2013.

(3) Les données pour l'IAE ne sont pas connues.

Pour mesurer l'insertion des bénéficiaires dans l'emploi après le passage en contrat aidé, la Dares réalise des enquêtes auprès des bénéficiaires, 6 mois après la fin de l'aide de l'État. Elles permettent de montrer que 67 % des personnes sorties en 2014 d'un CUI-CIE et 41 % des personnes sorties d'un CUI-CAE (hors personnes passées par une structure d'insertion par l'activité économique) étaient en emploi (4) (tableau 3). Ces taux d'insertion ne permettent cependant pas d'estimer et de comparer l'efficacité de ces dispositifs. Le taux d'emploi est plus faible après un CUI-CAE en partie parce que les bénéficiaires de contrats aidés du secteur non marchand sont davantage éloignés de l'emploi. En particulier, les salariés en CUI-CAE sont plus souvent allocataires de minima sociaux ou sans diplôme que les salariés en CUI-CIE.

De plus, 71 % des sortants de CUI-CIE en 2014 ont été embauchés en CDI. La fin de l'aide de l'État ne signifie donc pas nécessairement la fin de leur contrat. Cela explique le taux d'insertion dans l'emploi élevé de ces sortants (72 % contre 55 % pour ceux qui ont été embauchés en CDD). D'après les employeurs eux-mêmes, 63 % de ces embauches auraient eu lieu au même moment et avec la même personne en l'absence de l'aide de l'État. Dans le secteur non marchand, au contraire, le financement associé au CUI-CAE permet aux associations et aux collectivités locales d'opérer des recrutements qu'elles ne pourraient pas réaliser sans aide. Elles ne peuvent donc le plus souvent pas les pérenniser lorsque l'aide s'arrête à la fin du contrat.

Pour évaluer vraiment les effets du contrat aidé sur le retour à l'emploi, il faut comparer la trajectoire des bénéficiaires à celle qu'ils auraient connue sans le dispositif. Cette situation contre-factuelle n'étant pas observable, on rapproche chaque bénéficiaire d'un « témoin » ayant des caractéristiques observables proches, mais qui n'est pas entré en contrat aidé. En comparant leur situation à différents horizons, on estime indirectement les différences de parcours liées au contrat aidé. Pour cela, la Dares réalise des enquêtes par panel, en suivant dans le temps une population de référence, au moment de l'inscription à Pôle emploi. Les derniers résultats disponibles portent sur des personnes inscrites au 2^{ème} trimestre 2005. Deux populations ont été suivies : la première a signé un contrat aidé entre le 2^{ème} trimestre 2005 et le 2^{ème} trimestre 2007, et l'autre était constituée de personnes ressemblant aux bénéficiaires, mais qui ne sont pas entrées en contrat aidé sur cette période. Les bénéficiaires et les « témoins » sont ensuite appariés selon certaines caractéristiques pour pouvoir comparer leur trajectoire professionnelle deux ans et demi après l'entrée en contrat aidé des bénéficiaires. Les contrats aidés considérés sont ceux du plan de cohésion sociale de 2005. Deux de ces contrats étaient assez proches des contrats uniques d'insertion actuels : les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) dans le secteur non marchand et les contrats initiative emploi (CIE) dans le secteur marchand.

Les résultats montrent que, dans le secteur marchand, l'insertion dans l'emploi était meilleure à l'issue d'un contrat aidé que lorsque les chômeurs n'ont pas bénéficié d'un contrat aidé. Un ancien bénéficiaire de contrat aidé avait 1,31 fois plus de chances d'être en CDI qu'une personne aux caractéristiques proches mais qui n'était pas passée par un contrat aidé et 1,23 fois plus de chances d'accéder à un emploi non aidé (tableau 4).

Ces résultats sont néanmoins à prendre avec précaution. Il est possible que l'effet d'aubaine dont a bénéficié l'employeur en recrutant une personne en contrat aidé ne soit pas parfaitement neutralisé. On sait que les personnes recrutées en contrat aidé du secteur marchand sont souvent connues de leur employeur avant d'être recrutées, ce qui favorise les chances de rester en emploi à l'issue de l'aide. Ces facteurs sont souvent inobservables, rendant difficile l'identification d'un bon « témoin ». Pour neutraliser l'effet d'aubaine spécifique aux personnes connues de leur employeur avant d'être recrutées, il faudrait pouvoir comparer ces bénéficiaires avec des personnes recrutées en emploi non aidé, elles aussi connues de leur employeur. Or, cette association n'est pas possible car on ne sait pas si les personnes non bénéficiaires d'un contrat aidé ont finalement été embauchées par une personne de leur entourage.

Dans le secteur non marchand, l'insertion dans l'emploi était en revanche moins bonne pour les anciens bénéficiaires que pour les « témoins ». Ils avaient 1,08 fois moins de chances d'être en CDI 2 ans et demi après l'entrée en contrat aidé, et 1,05 fois moins de chance d'être en emploi non aidé (5) [6].

Tableau 3
Situation professionnelle à six mois des sortants de contrats aidés En %

| | Emploi | Emploi durable * | Chômage | Stages de formation, études | Inactivité |
|------------------------------------|--------|------------------|---------|-----------------------------|------------|
| CUI-CIE | 67 | 57 | 29 | 1 | 3 |
| <i>Dont : embauche en CDI.....</i> | 72 | 63 | 24 | 1 | 2 |
| <i>embauche en CDD.....</i> | 55 | 41 | 41 | 2 | 3 |
| CUI-CAE (hors ACI) | 41 | 26 | 51 | 4 | 4 |

* L'emploi durable intègre les CDI, CDD de plus de six mois, titularisations dans la fonction publique et emplois de travailleur indépendant. Les emplois aidés sont exclus de cette catégorie, quelle que soit leur durée.

Lecture : 41 % des personnes sorties de CUI-CAE en 2014 déclarent être en emploi six mois après leur sortie.

Champ : personnes sorties de contrat aidé en 2014 ; France entière.

Source : ASP, traitement DARES

Tableau 4
Situation deux ans et demi après l'entrée en contrat aidé

| | CIE (secteur marchand) | CAE (secteur non marchand) |
|----------------------|------------------------|----------------------------|
| Emploi non aidé..... | 23*** | - 5** |
| CDI non aidé..... | 31*** | - 8*** |

Seuils de significativité : *** à 1 %, ** à 5 %.

Lecture : deux ans et demi après l'entrée en CAE, toutes choses égales par ailleurs, les bénéficiaires ont 8 points de chances de moins d'être en CDI qu'en l'absence de passage en contrat aidé, et 5 points de chance de moins d'être en emploi non aidé.

Champ : demandeurs d'emploi qui se sont inscrits à l'ANPE au 2^{ème} trimestre 2005 et entrés en contrat aidé entre leur inscription et le 2^{ème} trimestre 2007 ; France métropolitaine.

Source : Dares, panel 2008 des bénéficiaires de contrat aidé et d'une population témoin.

(4) Les emplois d'avenir, créés fin 2012, prévoyaient des durées de contrats très longues (jusqu'à 3 ans), ainsi que des programmes de formation. Les personnes sorties en 2014 ont donc un profil très spécifique. Les premiers résultats de l'enquête portant sur les jeunes sortants en 2016 seront bientôt publiés.

(5) Ces résultats sont plutôt atypiques dans la littérature académique internationale, qui rend généralement compte d'effets nuls (et pas négatifs) des contrats aidés dans le secteur non marchand [7].

Pour expliquer ces résultats négatifs, on parle « d'effet d'enfermement ». Le bénéficiaire d'un contrat aidé a tendance à moins chercher un autre emploi pendant la période durant laquelle il est en contrat et prend en quelque sorte du retard sur les « témoins » qui continuent leur recherche d'emploi. Il est possible également que l'effet négatif s'explique par le fait que les métiers exercés par les bénéficiaires de contrats aidés du secteur non marchand sont différents des métiers sur lesquels les employeurs du secteur marchand cherchent à recruter; c'est une expérience qui n'est alors pas valorisée par les recruteurs. Dans le secteur non marchand, l'effet négatif du passage en contrat aidé est amoindri si la personne a également suivi une formation. Les contrats actuels du secteur non marchand, et notamment les emplois d'avenir, étant davantage axés sur la formation à apporter aux bénéficiaires, ils pourraient permettre ensuite une meilleure insertion sur le marché du travail. Il faudra encore attendre quelques années pour évaluer les dispositifs actuels (CUI et emplois d'avenir), de nouveaux panels de bénéficiaires et de témoins étant actuellement en cours de constitution.

Comme pour les résultats du secteur marchand, il est nécessaire de prendre ces résultats avec précaution. Il est possible, comme pour les CIE, que les différences inobservables entre les bénéficiaires et les témoins ne soient pas entièrement neutralisées. De plus, la fenêtre dans laquelle on apprécie le retour dans l'emploi (2 ans et demi après l'entrée dans le dispositif) conduit à surévaluer l'effet d'enfermement, notamment lorsque la durée passée dans le contrat est importante (jusqu'à 2 ans, et plus pour les bénéficiaires de plus de 50 ans).

Conclusion

L'utilisation des contrats aidés, notamment dans le secteur non marchand, peut soutenir l'emploi à court terme. Accroître le nombre de contrats aidés en période de ralentissement économique a des effets favorables sur l'emploi et le chômage. Dans le secteur marchand, un ciblage étroit des bénéficiaires peut permettre de réduire les effets d'aubaine et d'agir sur la file d'attente face au chômage.

Les anciens bénéficiaires sont plutôt satisfaits de leur passage dans ces dispositifs: six mois après leur sortie de CUI, 74 % des anciens bénéficiaires trouvaient que le contrat aidé leur avait permis de se sentir utile et de reprendre confiance, et cela particulièrement pour les bénéficiaires d'un contrat non marchand.

L'opinion des bénéficiaires varie, bien sûr, selon leur situation au moment de l'enquête. Six mois après, 63 % des sortants de CUI-CAE en emploi considèrent que leur situation s'est améliorée, contre seulement 17 % de ceux qui sont au chômage.

Les effets à moyen terme, sur l'emploi semblent plus mitigés mais il nous manque un suivi des bénéficiaires sur une période plus longue pour s'assurer de leur insertion à l'issue du contrat.

Les enquêtes en cours auprès des bénéficiaires de contrats uniques d'insertion et d'emplois d'avenir devraient permettre d'évaluer les effets d'une durée de contrat plus longue et d'un accès à la formation plus important.

Sandra Bernard, Marie Rey (DARES).

Pour en savoir plus

[1] Albert V. (2016), « L'insertion par l'activité économique en 2014 : année de mise en œuvre de la réforme du financement de l'État », *Dares Résultats* n° 051, septembre.

[2] ONPV (2017), « Rapport 2016 de l'Observatoire national de la politique de la ville », à paraître

[3] Dares (1996), « 40 ans de politiques de l'emploi », La documentation française.

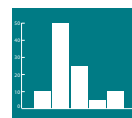
[4] Rey M. (2016), « Les contrats uniques d'insertion et les emplois d'avenir en 2015 : Des recrutements en hausse mais moins ciblés », *Dares Résultats* n° 047, septembre.

[5] Mougin E., Rey M. (2015), « Recrutements en contrat aidé. Dans le secteur non marchand, 64 % des embauches n'auraient pas eu lieu sans aide de l'État », *Dares Analyses* n° 058, août.

[6] Benoteau I. (2015), « Quels effets du recrutement en contrat aidé sur la trajectoire professionnelle ? Une évaluation à partir du panel 2008 de la Dares », *Document d'études* n° 192, juillet.

[7] Card, D., Kluve, J., Weber, A. (2015), What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations, NBER Working Paper n° 21431, National Bureau of Economic Research.

Données des graphiques et tableaux accessibles au format excel



DARES ANALYSES

est édité par le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares),
39-43, quai André Citroën, 75902 Paris cedex 15.

<http://dares.travail-emploi.gouv.fr> (Publications)

Directrice de la publication : **Selma Mahfouz**

Rédactrice en chef : **Anne Delahaye**

Secrétariat de rédaction : **Marie Avenel, Thomas Cayet**

Maquettistes : **Guy Barbut, Thierry Duret, Bruno Pezzali**

Conception graphique et impression : ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social. Réponse à la demande : dares.communication@travail.gouv.fr

Abonnement aux avis de parution de la Dares :

<http://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/avis-de-parution/article/abonnement>

Dépôt légal : à parution.

Numéro de commission paritaire : 3124 AD.ISSN 2109 - 4128 et ISSN 2267 - 4756.