



**COMMUNICATION A LA
COMMISSION DES FINANCES, DE L'ECONOMIE GENERALE ET
DU CONTROLE BUDGETAIRE DE L'ASSEMBLEE NATIONALE**

**(Article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 et
L. 132-4 du code des juridictions financières)**

**LES CONTRATS AIDES DANS
LA POLITIQUE DE L'EMPLOI**

Octobre 2011

AVERTISSEMENT	5
RESUME	7
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION	13

**CHAPITRE I UN DISPOSITIF DONT LE DECLIN A ETE
INTERROMPU PAR LA CRISE..... 15**

I - Des objectifs difficilement conciliables	15
II - Une reprise tardive des dépenses relatives aux contrats aidés face à la crise	16
A - Une tendance au recul des dispositifs ciblés par rapport aux mesures générales de la politique de l'emploi	18
B - La baisse des contrats aidés dans les dépenses ciblées	22
C - Un recours aux « créations directes d'emploi » qui demeure plus élevé en France que dans les autres pays européens	25
D - Un rebond des contrats aidés observable seulement à partir de 2010	26
III - Les effectifs de salariés en contrats aidés : une montée en charge décalée par rapport à l'évolution du chômage	29
A - Une tendance de long terme à la baisse des effectifs de salariés en contrats aidés	29
B - Un rebond des effectifs de salariés en contrats aidés à partir de 2010	31
IV - Les ambitions du nouveau contrat unique d'insertion (CUI) 33	
A - Le CUI : une simplification juridique.....	33
B - La recherche d'une plus grande efficacité des contrats aidés	37

**CHAPITRE II UNE GESTION DES DISPOSITIFS AFFECTEE
PAR LA CRISE ECONOMIQUE..... 41**

I - Une gestion budgétaire par à-coups	41
A - Des objectifs quantitatifs fréquemment réévalués	41
B - Des écarts importants entre prévision et exécution	45
C - Un encadrement strict de la programmation régionale des contrats aidés peu propice à un pilotage au plus près des besoins locaux	51
D - Une concertation Etat-départements à renforcer.....	56
II - Des outils de pilotage en voie d'amélioration	62
A - La mise en place d'une comptabilité d'engagement au second semestre 2011	65
B - Une coordination des différents réseaux de prescripteurs à renforcer	67
C - Des délais d'enregistrement des conventions individuelles à raccourcir	69
D - Vers un meilleur encadrement des dépenses en 2011	72

III - Les objectifs de qualité du contrat unique d'insertion ne sont pas atteints.....	78
A - Un manque d'outils pour le suivi et l'accompagnement.....	79
B - Une offre de services de Pôle emploi à développer	81
C - La question des moyens nécessaires à l'accompagnement des bénéficiaires	85
IV - L'emploi récurrent de contrats aidés par les ministères de l'éducation nationale et de l'intérieur	86
V - Une connaissance des coûts de gestion à améliorer	92

CHAPITRE III DES RESULTATS DECEVANTS AU REGARD DES OBJECTIFS AFFICHES **97**

I - Un ciblage insuffisant sur les personnes les plus en difficulté....	98
A - Une mesure qui bénéficie de moins en moins aux publics les plus en difficulté.....	98
B - Une situation qui s'est confirmée en 2010 et apparaît en contradiction avec les objectifs de la loi du 1 ^{er} décembre 2008	102
C - Renouvellement et durée des contrats : des parcours encore mal connus.....	103
II - Des logiques d'usage différentes selon les employeurs.....	105
A - Les employeurs de contrats aidés : des profils diversifiés	105
B - Des motivations et des modalités de recrutement différentes selon les secteurs	107
C - La nécessité d'un accompagnement effectif des bénéficiaires de contrats aidés dans la construction de parcours qualifiants.....	110
III - Des résultats insuffisants en termes d'insertion dans l'emploi	113
A - Moins de la moitié des personnes en contrat aidé non marchand sont en emploi à l'issue de leur contrat	113
B - Des contrats aidés dont l'impact positif en termes d'insertion dans l'emploi n'apparaît que dans le secteur marchand.....	116
IV - Un effet net marginal sur l'évolution de l'emploi.....	122
A - Des effets d'aubaine importants	122
B - Des créations d'emploi presque entièrement compensées par les sorties résultant de l'arrivée à expiration des contrats aidés précédents	123
V - La question de l'efficience des contrats aidés.....	128
CONCLUSION	134
ANNEXES :	136

Avertissement

Saisine de la Cour des comptes

La Cour a été saisie d'une demande d'enquête sur l'évaluation des contrats aidés dans le cadre de la politique de l'emploi, par lettre du 1^{er} décembre 2010 du président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, en application des dispositions de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Cette saisine fait suite à une précédente enquête de la Cour sur les contrats aidés de la politique de l'emploi, en réponse à la demande de la Commission des finances du Sénat, qui avait donné lieu à un rapport d'information de M. Serge Dassault examiné en séance le 21 février 2007 (rapport du Sénat n° 255).

Déroulement de l'enquête

L'enquête s'est déroulée de janvier à juin 2011. Les informations et documents ont été collectés auprès de l'administration centrale du ministère du travail, de l'emploi et de la santé, de Pôle emploi et de l'Agence de services et de paiement (ASP). Des déplacements ont été effectués dans les services déconcentrés de trois régions (Alsace, Ile-de-France, Rhône-Alpes). Un contact a été établi avec l'Assemblée des départements de France.

Ce rapport n'est pas un rapport d'évaluation au sens de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières relatif à l'assistance de la Cour des comptes au Parlement dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques. Toutefois, il s'appuie sur des évaluations économiques de l'efficacité des contrats aidés en matière d'emploi conduites par différents organismes spécialisés, notamment la Dares.

Procédure contradictoire

Le rapport tient compte de la contradiction conduite avec le ministère du travail, de l'emploi et de la santé, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel près ce ministère, le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, le ministère de l'intérieur, Pôle emploi, l'ASP. Le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), le directeur de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et le directeur général de Pôle emploi ont été auditionnés le 7 septembre 2011.

Le présent rapport a été préparé par la cinquième chambre de la Cour des comptes, présidée par Mme Anne Froment-Meurice, présidente de chambre, qui en a délibéré le 7 septembre 2011. Le rapporteur était Mme Nicole Roth, rapporteure extérieure, et le contre-rapporteur, Mme Michèle Dayries, conseillère maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé par le comité du rapport public et des programmes le 20 septembre 2011.

Résumé

Les contrats aidés ne sont plus un instrument majeur de la politique de l'emploi, mais ils restent plus utilisés en France qu'à l'étranger.

Les contrats aidés ont longtemps été un dispositif central de la politique de l'emploi. Depuis une dizaine d'années, cette mesure est toutefois en déclin : alors que le nombre de contrats aidés s'élevait à 800 000 au début des années 2000, il n'était plus que de 600 000 en 2005 pour atteindre 265 000 à la fin 2008. La crise économique de 2008-2009 a interrompu cette tendance au déclin. Réformés et simplifiés dans le cadre du « contrat unique d'insertion » issu de la loi du 1^{er} décembre 2008, les contrats aidés ont été fortement sollicités dans le cadre des politiques de réponse à la crise. Toutefois, le rebond du nombre des bénéficiaires de cette mesure ne s'est manifesté que tardivement, à partir de 2010, alors que l'augmentation du chômage avait été importante dès la fin 2009. Par ailleurs, cette inflexion est restée modérée et d'ampleur variable en cours d'année : les contrats aidés ont culminé à 414 000 à la mi-2010 pour retomber à 338 000 en fin d'année.

Les ordres de grandeur financiers confirment que les contrats aidés ne sont plus aujourd'hui un dispositif majeur de la politique de l'emploi : alors que leur coût représentait la moitié de celui des exonérations générales de charges en 2001 (7,1 Md€ contre 14,8 Md€), ce rapport n'était plus que de 13 % en 2009 (3,4 Md€ contre 27 Md€). Le déclin des contrats aidés parmi les instruments de la politique de l'emploi doit toutefois être relativisé au regard de la situation observée dans les principaux pays européens, où ces contrats, lorsqu'ils étaient utilisés, ont vu leur nombre décroître de manière beaucoup plus significative encore. C'est notamment le cas en Allemagne, où les contrats aidés jouaient un rôle aussi important qu'en France dans la politique de l'emploi à la fin des années 1990 pour ne plus occuper aujourd'hui qu'une place marginale. Au total, la place significative que conservent les contrats aidés dans notre pays malgré leur net déclin depuis le début des années 2000 contraste avec la situation observée à l'étranger. Dans le contexte économique et budgétaire actuel, l'évaluation de cette mesure revêt donc une importance particulière.

Les contrats aidés poursuivent deux objectifs difficilement conciliables.

Les contrats aidés ont essentiellement une finalité d’insertion professionnelle, voire sociale, des personnes les plus éloignées de l’emploi. Cet objectif a été réaffirmé par la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d’insertion qui a créé le contrat unique d’insertion, décliné sous les deux volets du secteur marchand et du secteur non marchand. Pour progresser dans la voie de cet objectif de moyen terme, les bénéficiaires doivent faire l’objet d’un suivi et d’un accompagnement renforcé, la durée des contrats devant être suffisante pour permettre le déroulement d’actions d’accompagnement et de formation destinées à préparer leur retour à un emploi non aidé.

Dans la pratique, le recours des pouvoirs publics aux contrats aidés vise le plus souvent un objectif de court terme, qui est de lutter contre le chômage en période de basse conjoncture. Les contrats aidés, du secteur non marchand en particulier, permettent en effet de retirer temporairement des effectifs non négligeables des listes de demandeurs d’emploi. Dans cette optique, priorité est donnée au nombre de contrats, souvent de courte durée, plutôt qu’au ciblage sur les personnes qui en auraient le plus besoin. Ainsi, a-t-on observé depuis 2009 une diminution de la proportion des entrées en contrats aidés de bénéficiaires de minima sociaux. Les mesures successives d’ajustement prises par les pouvoirs publics en fonction de la conjoncture se traduisent aussi par des à-coups dans la programmation et la gestion des dispositifs sans que l’effet contracyclique recherché soit véritablement atteint, compte tenu des délais de mise en œuvre.

La crise a renforcé la tension entre les deux objectifs des contrats aidés. Si les employeurs du secteur non marchand peuvent être mobilisés plus rapidement que le secteur marchand dans une perspective conjoncturelle à court terme, à l’inverse il ressort des études de suivi des bénéficiaires que les contrats aidés du secteur marchand préparent mieux à l’insertion professionnelle à moyen terme. Les deux objectifs peuvent donc s’avérer antagonistes.

Le pilotage et la gestion des contrats aidés peuvent être améliorés.

Si les écarts constatés entre prévision et exécution budgétaires ont atteint, en 2010, des niveaux particulièrement élevés, la Cour critique chaque année, dans ses travaux sur l’exécution du budget, la sous-estimation récurrente des enveloppes en loi de finances initiale. La mise en place, depuis le 1^{er} juillet 2011, d’une gestion en autorisations d’engagement distincte des crédits de paiement répond à l’une de ses

critiques. A travers les projets en cours de développement d'un système d'information commun à l'ensemble des prescripteurs et à l'Agence de services et de paiement et de dématérialisation des prescriptions de contrats, le but doit être de parvenir à la maîtrise de la dépense grâce notamment à un système de blocage des prescriptions, en cas de risque de dépassement budgétaire.

Les objectifs de qualité du contrat unique d'insertion ne sont pas atteints.

La création du contrat unique d'insertion (CUI), avec ses deux volets - contrat initiative emploi (CUI-CIE) pour le secteur marchand et contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) pour le secteur non marchand - par la loi du 1^{er} décembre 2008 visait entre autres à mettre un terme à l'instabilité et à la complexité des dispositifs antérieurs, parfois concurrents, que la Cour avait critiquées en 2006. Si cette évolution est positive, il apparaît aujourd'hui que ses objectifs de qualité, en termes d'accompagnement et d'insertion professionnelle des bénéficiaires, restent loin d'être atteints.

En termes d'efficacité sur l'emploi, les résultats de contrats aidés sont décevants.

La Cour avait constaté en 2006 que l'impact réel des contrats aidés sur la réduction durable du nombre de chômeurs et la création nette d'emplois restait faible dans le secteur marchand en raison d'effets d'aubaine pour les employeurs et d'effets de substitution entre les demandeurs d'emploi (à hauteur de 85 % des contrats aidés). Pour le secteur marchand comme pour le secteur non marchand, l'effet de création d'emploi est par ailleurs temporaire et suppose pour rester positif un effort budgétaire constant ou croissant.

Ce constat est aujourd'hui plus négatif encore, dans la mesure où des études françaises et internationales convergentes font apparaître plus nettement que par le passé l'efficacité très décevante des contrats aidés, notamment ceux du secteur non marchand, pour favoriser l'insertion professionnelle de leurs bénéficiaires. Concernant l'impact des contrats aidés sur le retour à l'emploi, les modèles économétriques font apparaître un effet positif pour les contrats aidés du secteur marchand et un effet nul pour les contrats aidés du secteur non marchand. De manière plus générale, il apparaît que les contrats courts ne facilitent pas l'accès à un emploi stable. A l'inverse la formation et l'accompagnement favorisent une issue positive.

Si les travaux d'évaluation menés notamment par l'administration continuent de progresser sur la question de l'efficacité des politiques à travers l'étude des panels de bénéficiaires, peu de progrès ont été

constatés en matière d'appréciation de l'efficacité, notamment quant à la comparaison des contrats aidés, en termes de coûts complets, avec d'autres mesures de la politique active de l'emploi, comme les dispositifs de prévention et d'accompagnement des licenciements économiques.

En définitive, les contrats aidés apparaissent davantage comme un instrument de politique de cohésion sociale que de politique de l'emploi ; encore faut-il qu'ils soient ciblés sur les personnes les plus éloignées de l'emploi et qu'ils soient assortis des actions d'accompagnement nécessaires.

Principales recommandations

Relations Etat - départements

1. Définir un cadre de concertation entre l'Etat et les départements afin d'assurer une coordination plus étroite des actions d'insertion menées à travers les contrats aidés pour les bénéficiaires du RSA.

Pilotage et gestion budgétaire

2. Etendre à tous les prescripteurs de contrats aidés, incluant les départements, l'utilisation du système d'information Extranet – CUI. Mener à son terme le processus de dématérialisation de la transmission des dossiers à l'Agence de services et de paiement (ASP) et assurer l'interface entre les différents systèmes informatiques (de l'ASP, Extranet –CUI, CHORUS).

3. Tirer toutes les conséquences de la gestion différenciée entre autorisations d'engagement et crédits de paiement en mettant en place un système bloquant pour les prescripteurs dès que l'enveloppe limitative d'autorisations de programme et de crédits de paiement est atteinte.

Ciblage des contrats et accompagnement des bénéficiaires

4. Conformément à l'objectif d'insertion fixé par la loi du 1er décembre 2008, cibler les contrats aidés sur les personnes les plus éloignées de l'emploi et les plus vulnérables (titulaires de minima sociaux notamment). Veiller à la prescription de contrats de durée suffisante pour permettre le développement d'actions visant à une insertion durable.

5. Formaliser les actes professionnels nécessaires en matière d'accompagnement et quantifier les moyens nécessaires à leur réalisation. Fixer pour les prescripteurs des objectifs en matière d'actions d'accompagnement et en assurer le suivi.

6. Identifier au sein des dépenses de contrats aidés une enveloppe dédiée à l'accompagnement et la formation, lorsque celle-ci ne s'inscrit pas dans les dispositifs de droit commun. En parallèle, veiller à la mobilisation des OPCA et des organismes de formation professionnelle du secteur public en matière de formation des bénéficiaires de contrats aidés.

7. Assurer l'inscription de tous les bénéficiaires de contrats aidés en catégorie E de la liste des demandeurs d'emploi afin qu'ils puissent être suivis par les conseillers de Pôle emploi.

8. Prévoir, à l'occasion de la négociation de la nouvelle convention Etat – Unédic – Pôle emploi, des engagements précis de Pôle emploi sur l'organisation d'un suivi plus formalisé et plus régulier, suivi qui devrait être personnalisé en fonction des difficultés prévisibles d'insertion à la sortie du contrat aidé.

9. Etablir le bilan prévu par la loi du 1^{er} décembre 2008 en fin de contrat aidé, à partir d'un document normalisé, le « Cerfa – bilan ».

10. Obtenir des ministères employeurs de contrats aidés des bilans réguliers sur les actions menées et les résultats obtenus en matière d'insertion de leurs bénéficiaires.

Suivi, efficacité et efficience des contrats aidés

12. Développer des indicateurs de résultat dans une perspective de parcours vers l'emploi, l'indicateur de retour à l'emploi pouvant s'avérer trop exigeant pour certaines catégories très éloignées de l'emploi.

13. Développer dans les bilans statistiques et la prévision budgétaire le suivi et l'analyse des effectifs en contrats aidés, en complément du suivi des flux d'entrées.

14. Affiner le suivi des résultats en termes de retour à l'emploi par type d'employeur au sein du secteur non marchand (ateliers et chantiers d'insertion, associations, Etat, collectivités locales).

15. Développer les calculs de coût unitaires moyens ou d'autres approches permettant de comparer entre eux les différents outils des politiques ciblées de l'emploi.

16. Afin de limiter les effets d'aubaine, fixer les paramètres de prise en charge des contrats aidés au bon niveau relativement au ciblage recherché.

Introduction

En octobre 2006, la Cour des comptes avait établi, à la demande du président de la commission des finances du Sénat en application de l'article 58-2 de la LOLF, un rapport sur « l'impact des aides à l'emploi : les contrats aidés ».

La présente enquête s'inscrit dans la continuité de celle effectuée en 2006 et concerne les contrats subventionnés par l'Etat en faveur des personnes présentant des difficultés d'insertion sur le marché du travail. Il s'agit en pratique du nouveau contrat unique d'insertion qui remplace les contrats issus du plan de cohésion sociale de 2005 ainsi que de certains dispositifs adoptés dans le cadre du plan de relance.

Les contrats aidés représentent en France une modalité déclinante des politiques de l'emploi : ils concernaient 800 000 personnes au début des années 2000, 600 000 en 2005 et environ 350 000 à la fin 2010. Si la crise a entraîné une relance du dispositif, celle-ci est restée d'ampleur limitée et ne s'est manifestée qu'en 2010, avec un retard qui en a affaibli la portée en tant qu'instrument de réponse à la crise. Si elles restent élevées en valeur absolue, les dépenses relatives aux contrats aidés représentent une part de plus en plus faible dans la politique de l'emploi : comparées au coût des allègements généraux de cotisations, dont elles représentaient encore près de 50 % en 2001, elles n'étaient plus que de 13 % en 2009 (soit 3,4 Md€ de dépenses au titre des contrats aidés contre 27 Md€ au titre des allègements de cotisations).

La baisse prononcée du recours aux contrats aidés doit cependant être relativisée au regard des évolutions observées à l'étranger, où ce type de dispositif n'est plus que rarement utilisé, dans des proportions bien moindres encore qu'en France. C'est pourquoi les contrats aidés apparaissent de plus en plus comme une spécificité française.

Après avoir situé les contrats aidés dans l'ensemble des outils de la politique de l'emploi et observé que la crise a interrompu leur déclin (partie I), le rapport examine les conditions de leur programmation, de leur pilotage et de leur gestion, également affectées par la crise (partie II). Il analyse ensuite leurs résultats, qui peuvent être qualifiés de décevants, tant en termes de ciblage sur les publics théoriquement visés que d'efficacité au regard de l'emploi (partie III).

Chapitre I

Un dispositif dont le déclin a été interrompu par la crise

I - Des objectifs difficilement conciliables

Les contrats aidés occupent depuis le début des années quatre-vingt-dix une place importante dans la politique de l'emploi. Au-delà de l'instabilité des dispositifs, les objectifs poursuivis par les pouvoirs publics à travers cet instrument sont de deux ordres, le degré de priorité accordé à l'un et à l'autre variant en fonction de la situation économique.

Les contrats aidés visent en premier lieu à permettre l'insertion de personnes éloignées de l'emploi. Ils ont en effet pour objet de favoriser le retour à l'emploi ou l'accès à des parcours qualifiants pour des populations éloignées de l'emploi, l'aide publique à l'employeur devant compenser le surcoût que représente pour lui l'accompagnement de personnes en difficulté d'insertion professionnelle. A ce titre, ils complètent d'autres dispositifs ayant le même objectif mais comportant un volet de formation plus développé, comme les contrats en alternance (apprentissage ou professionnalisation).

Dans la pratique, les contrats aidés sont également considérés par les pouvoirs publics comme un outil permettant d'atténuer les effets d'un ralentissement conjoncturel. Pouvant être mobilisés relativement rapidement, ils contribuent alors à contrecarrer l'évolution du chômage. L'aide au poste créé, qui tend à satisfaire des besoins non couverts, joue dans ce cas le rôle d'une subvention à l'employeur. Le

salaire perçu par le bénéficiaire s'inscrit quant à lui dans une logique de redistribution à finalité sociale, l'accompagnement de la personne en cours de contrat devant permettre le maintien ou l'amélioration à terme de son employabilité. Dans cette logique contra-cyclique, l'emploi créé ne permet de réduire le chômage que de façon temporaire : l'arrêt du versement de l'aide se traduit par une destruction d'emploi.

Ces deux objectifs peuvent se révéler difficilement conciliables : l'insertion dans l'emploi suppose en effet des contrats d'une durée d'autant plus longue que les personnes concernées sont éloignées de l'emploi ; l'ajustement à la conjoncture implique de pouvoir faire varier les effectifs rapidement, et suppose la mise en œuvre de contrats courts, peu propices à une insertion durable.

Au moment de l'élaboration du projet de loi sur le RSA, le Haut commissariat aux solidarités actives avait recommandé de clarifier les objectifs, soit en accentuant leur rôle d'insertion des populations éloignées de l'emploi dans le cadre d'une programmation pluri-annuelle, soit en renforçant leur fonction contra-cyclique par la fixation d'objectifs de stocks de bénéficiaires adaptés à la situation conjoncturelle. Cette clarification n'a pas eu lieu, laissant aux lois de finances successives le rôle d'arbitrer entre les objectifs pour l'année suivante.

II - Une reprise tardive des dépenses relatives aux contrats aidés face à la crise

Les dépenses relatives aux contrats aidés ont connu une tendance à la baisse tout au long des années 2000. Celle-ci n'a été infléchie que tardivement par la crise. En effet, alors que les dépenses générales en faveur de l'emploi et du marché du travail ont fortement augmenté dès 2009, celles relatives aux contrats aidés ont continué à baisser au cours de cette année. Une augmentation des dépenses relatives aux contrats aidés n'est observable qu'à partir de 2010.

Les concepts de dépenses de politique du marché du travail et de dépenses générales pour l'emploi

L'importance des contrats aidés dans l'ensemble des mesures en faveur de l'emploi et du marché du travail peut être appréciée à partir des agrégats désormais utilisés dans les publications de la DARES en conformité avec la nomenclature d'Eurostat destinée à favoriser les comparaisons européennes¹. Deux champs sont distingués : les « Politiques du marché du travail » et les « Dépenses générales pour l'emploi ».

Le champ des « Politiques du marché du travail » (PMT) couvre « *les interventions publiques sur le marché du travail visant à permettre un fonctionnement efficace de celui-ci et à corriger des déséquilibres, et qui peuvent être distinguées d'autres interventions plus générales de la politique de l'emploi dans la mesure où elles agissent de façon sélective en favorisant des groupes particuliers sur le marché du travail* ». Les groupes cibles sont en priorité les chômeurs inscrits auprès des services publics de l'emploi ou les autres groupes de personnes rencontrant des difficultés particulières à accéder au marché du travail ou à y rester.

Pour la France, sont donc exclus du champ des PMT les allègements généraux de cotisations sociales en faveur des bas salaires, les exonérations en faveur de certaines zones géographiques ou de certains secteurs (hôtels-cafés-restaurants, services à la personne) et la prime pour l'emploi. Ces dispositifs, tout en étant destinés à favoriser l'emploi ou le nombre d'heures travaillées, ne sont pas spécifiquement ciblés sur des groupes de personnes en difficulté. Ces dépenses générales se prêtent en effet mal aux comparaisons internationales dans la mesure où elles se fondent sur des systèmes de prélèvements fiscaux et sociaux qui diffèrent d'un pays à l'autre. De plus, ces dépenses qui incluent des réductions de prélèvements fiscaux ou sociaux, peuvent avoir d'autres finalités que la politique de l'emploi au sens strict (c'est le cas par exemple de la prime pour l'emploi qui, outre l'incitation à l'emploi, poursuit un objectif de soutien du revenu disponible).

¹ Cf. « Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail entre 2000 et 2007 », Premières Synthèses, n° 52-3, décembre 2009. Cette publication de la DARES adopte les concepts de « Dépenses pour les politiques du marché du travail (PMT) », conformes à la nomenclature élaborée par Eurostat, et de « Dépenses générales pour l'emploi », incluant les dispositifs non ciblés. Ces agrégats se substituent aux concepts précédemment utilisés par la DARES, « le Coût des politiques de l'emploi » d'une part et « la Dépense pour l'emploi ».

Ces dépenses non spécifiques sont répertoriées au sein d'un autre agrégat appelé « *dépenses générales en faveur de l'emploi et du marché du travail* ». Pour situer l'importance des contrats aidés dans l'ensemble des outils de la politique de l'emploi, on retiendra ici les deux périmètres (PMT et dépenses générales).

Au sens de cette nomenclature, **les dépenses générales en faveur de l'emploi et du marché du travail sont estimées en 2009 – dernière année disponible - à 87,1 Md€, soit 4,6 points de PIB, dont 45,7 Md€ au titre des dispositifs ciblés en faveur du marché du travail (« politiques du marché du travail » au sens de la nomenclature Eurostat) et 41,4 Md€ au titre des dispositifs généraux en faveur de l'emploi et du marché du travail.**

A - Une tendance au recul des dispositifs ciblés par rapport aux mesures générales de la politique de l'emploi

De 2000 à 2008, les dépenses relatives aux dispositifs ciblés ont vu leur part s'éroder dans le total des dépenses en faveur de l'emploi. Les dépenses ciblées représentaient ainsi 2,56 % du PIB en 2000 contre 2,03 % en 2008. Parallèlement, les mesures générales, qui ne représentaient que 1,01% du PIB en 2000 ont progressé pour atteindre 2,02 % du PIB en 2008 (cf. tableaux 1, 2 et 3). Cette tendance résulte de la montée en puissance des dispositifs d'allègements de cotisations sociales (allègements Fillon, heures supplémentaires) et des mesures spécifiques à certaines zones géographiques ou en faveur de certains secteurs.

Cette évolution s'est interrompue en 2009 sous l'effet des politiques de lutte contre la crise. Ainsi, les dépenses ciblées sont passées de 2,03 % du PIB en 2008 à 2,42 % en 2009. Au cours de la même période, les mesures générales passaient de 2,03 à 2,19 % du PIB. Les deux composantes de la dépense pour l'emploi ont ainsi augmenté en 2009, l'effort le plus important concernant les dépenses ciblées.

UN DISPOSITIF DONT LE DECLIN A ETE INTERROMPU PAR LA CRISE19

Tableau n° 1 : Place des dispositifs de contrats aidés dans l'ensemble des dépenses pour l'emploi : importance par rapport au PIB et évolutions annuelles

Caté gories	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses (en millions €)										
4 Contrats aidés secteur marchand (C.A.E, C.I.E, C.I.E-FCS, C.H.R.M.A)	1 033	1 014	709	454	846	959	1 048	827	618	478
6 Contrats aidés du secteur non marchand (C.E.S, C.E.C, I.N.S.E.U., C.A.V., C.A.E)	5 777	6 135	6 245	5 449	3 944	3 091	3 543	3 882	2 966	2 921
Contrats aidés	6 830	7 149	6 954	5 903	4 790	4 049	4 592	4 709	3 585	3 400
Dépenses ciblées PMT	36 906	38 424	41 546	44 270	44 234	42 748	41 616	41 095	39 165	45 724
Dépenses générales pour l'emploi	15 284	20 775	22 140	23 030	23 908	26 161	29 254	34 440	39 102	41 425
Ensemble dépenses ciblées et générales	52 191	59 199	63 686	67 300	68 202	68 909	70 870	75 535	78 267	87 149
Dépenses (en % du PIB)										
Contrats aidés	0,47	0,48	0,45	0,37	0,29	0,24	0,26	0,25	0,19	0,18
Dépenses ciblées PMT	2,56	2,57	2,69	2,79	2,68	2,49	2,31	2,18	2,03	2,42
Dépenses générales pour l'emploi	1,05	1,39	1,43	1,45	1,44	1,52	1,63	1,83	2,02	2,19
Part des dépenses de contrats aidés										
Part des contrats aidés dans les dépenses ciblées	18,5%	18,6%	18,7%	13,3%	10,8%	9,5%	11,0%	11,5%	9,2%	7,4%
Part des contrats aidés dans les dépenses ciblées et générales	13,1%	12,1%	10,9%	8,8%	7,0%	5,9%	6,5%	6,2%	4,6%	3,9%
Evolution annuelle en volume (en euros constants 2009)										
Contrats aidés	3,1%	-4,4%	-16,7%	-20,2%	-16,9%	11,5%	1,1%	-26,0%	-5,2%	
Dépenses ciblées PMT	2,5%	6,3%	4,6%	-1,6%	-5,1%	-4,3%	-2,7%	-7,3%	-18,7%	
Dépenses générales	+33,8%	+4,8%	+2,1%	+2,1%	+7,6%	+9,9%	+16,0%	+10,4%	+5,9%	

Source : DARES

* Euro constants : indice Insee des prix à la consommation, France entière, hors tabac.

Tableau n° 2 : Dépenses ciblées pour les politiques du marché du travail (PMT) par mesure - 2000 à 2009
(en millions d'euros, source Dares)

Code(s) d'ont	Nom des mesures / catégories	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1-	Services du marché du travail	2 513	2 904	3 232	3 698	3 848	4 035	4 357	4 237	4 006	4 873
2-	Formation professionnelle des demandeurs d'emploi	5 335	4 912	4 544	4 807	5 082	4 981	5 194	5 685	5 491	6 855
4-	Incitations à l'emploi	2 526	2 402	2 057	1 650	1 972	2 107	2 167	2 089	1 963	1 923
4.1-	Incitations à l'embauche	2 519	2 397	2 066	1 639	1 964	2 092	2 159	2 087	1 962	1 923
	Contrats aidés (CIE, CIE, CIE-PCS, CIRMA)	1 053	1 014	709	454	846	959	1 048	827	616	478
	Contrats aidés (CIE)	1 053	1 014	707	311	578	568	504	304	150	82
	Contrat initiative emploi (CIE-PCS)						102	415	231	67	240
	Contrat d'insertion - Revenu minimum d'activité (CIRMA)						18	76	148	138	72
	Aides de l'Association pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH)	391	412	398	341	344	327	353	408	526	636
	Insertion par l'économie	227	190	266	264	272	254	360	316	349	330
	Contrat en alternance	419	383	519	428	336	403	280	352	269	220
	Incitations au maintien des emplois	47	35	32	11	8	5	2	17	17	1
4.2-	Incitations au maintien des emplois	7	5	10	11	8	5	2	2	1	0
5-	Emploi protégé et réadaptation	863	915	984	1 042	1 061	1 128	1 196	1 252	1 337	1 428
6-	Création directe d'emplois	5 777	6 136	6 245	5 449	3 944	3 091	3 543	3 882	2 966	2 921
	Contrat emploi solidaire (CES)	1 758	1 467	1 338	1 869	1 015	803	71			
	Contrat emploi innovant (CEI)	1 152	1 391	1 914	1 524	1 255	809	452	151	21	
	Emplois - jeunes	16	10	14							
	Emplois - jeunes	2 899	3 277	3 389	2 757	1 674	1 024	391	143	48	29
	Contrat d'avenir						47	654	1 388	1 326	1 189
	Contrat d'accompagnement dans l'emploi						308	1 975	2 190	1 571	1 724
7-	Aides à la création d'entreprise	38	40	53	85	65	64	173	490	612	738
8-	Maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi	17 863	18 347	22 414	26 027	27 020	26 364	24 168	22 666	22 338	26 789
9-	Préretraites	2 892	2 769	2 017	1 513	1 302	978	817	795	452	296
TOTAL		36 906	38 424	41 546	44 270	44 294	42 748	41 616	41 095	39 165	45 724
	Contrats aidés en % du PIB	0,47	0,48	0,45	0,37	0,29	0,24	0,26	0,25	0,19	0,18
	Ensemble Dépenses ciblées en % du PIB	2,56	2,57	2,69	2,79	2,68	2,49	2,31	2,18	2,03	2,42
	Evolution annuelle Contrats aidés en volume	+3,1%	-4,4%	-16,7%	-20,2%	-16,8%	+11,5%	+11,1%	+1,1%	-26,0%	-5,2%
	Evolution annuelle Ensemble dépenses ciblées en volume	+2,5%	+6,3%	+4,6%	-1,6%	-5,1%	-4,3%	-2,7%	-7,3%	+16,7%	

millions €

UN DISPOSITIF DONT LE DECLIN A ETE INTERROMPU PAR LA CRISE21

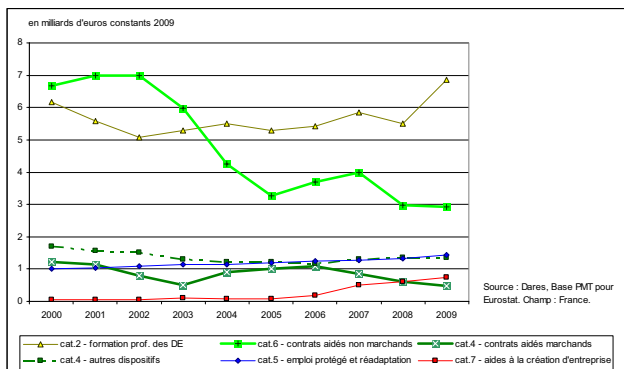
Tableau n° 3 : Dépenses générales en faveur de l'emploi par mesure - 2000 à 2009 (source Dares)

millions d'euros courants	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
MESURES GENERALES D'EXONERATIONS	12 030	14 811	15 758	16 325	16 464	17 328	19 579	22 396	25 984	27 020
ALLEGEMENTS GENERAUX BAS SALAIRES & AMENAGEMENT ET REDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL (ARTT)	11 576	14 416	15 425	16 090	16 275	17 193	19 579	21 742	22 704	22 211
ABATEMENT TEMPS PARTIEL	453	395	334	235	188	134	0	-	-	-
HEURES SUPPLEMENTAIRES ET RACHAT RTT	-	-	-	-	-	-	-	654	3 280	4 412
AIDE A L'EMBAUCHE DANS LES TPE ("Zéro charges") (Plan de relance 2009-2010)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	397
INCITATIONS FINANCIERES A L'EMPLOI	0	2 518	2 145	2 210	2 450	2 700	3 240	4 911	4 997	4 919
Prime pour emploi	-	2 518	2 145	2 210	2 450	2 700	3 240	4 520	4 480	3 936
Primes de retour à l'emploi ou d'investissement (RMI)	-	-	-	-	-	-	-	390	494	271
Revenu de solidarité active (Sla activé)	-	-	-	-	-	-	-	1	22	712
MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI DANS CERTAINES ZONES GEOGRAPHIQUES	630	631	1 176	1 125	1 261	1 616	1 631	1 935	2 257	2 499
EXONERATIONS ZONES ET DEPENSES FISCALES HORS DOM	442	330	583	404	412	902	802	1 153	1 183	946
EXONERATIONS DOM	188	302	593	722	850	714	829	782	1 074	1 553
MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI DANS CERTAINS SECTEURS	2 625	2 815	3 061	3 369	3 733	4 517	4 804	5 198	5 865	6 987
HOTELS, CAFES, RESTAURANTS (MCR)	29	29	113	103	98	543	648	731	789	638
SERVICES A LA PERSONNE/EMPLOIS FAMILIAUX	2 596	2 786	2 948	3 266	3 635	3 974	4 155	4 467	5 076	6 350
total dépenses de l'Etat	12 129	14 967	16 588	17 194	17 478	18 955	21 700	25 241	29 227	30 589
total dépenses fiscales	2 041	4 690	4 363	4 600	5 117	5 818	6 134	7 692	9 378	9 284
total exonérations non compensées	1 114	1 118	1 168	1 236	1 313	1 368	1 420	1 517	1 490	1 562
TOTAL	15 284	20 775	22 140	23 030	23 908	26 161	29 254	34 440	39 102	41 425
total en points de PIB	1,1	1,4	1,4	1,5	1,4	1,5	1,6	1,8	2,0	2,2
Evolution annuelle: Dépenses générales en volume	+33,8%	+4,8%	+2,1%	+2,1%	+2,1%	+7,6%	+9,8%	+16,0%	+10,4%	+5,9%

B - La baisse des contrats aidés dans les dépenses ciblées

Sur la dernière décennie, la part des contrats aidés, marchands ou non marchands au sein de politiques ciblées actives s'est inscrite en nette baisse, au profit relatif d'autres dispositifs : formation professionnelle, subventions au secteur de l'insertion par l'activité économique, aides à l'insertion de personnes handicapées.

Graphique n° 1 : Evolution des dépenses actives pour les politiques du marché du travail (hors services relatifs au marché du travail), dont celles relatives aux contrats aidés



Les contrats aidés au sein des dépenses ciblées des politiques du marché du travail

Les dépenses ciblées sur les demandeurs d'emploi ou les personnes en difficulté (dépenses PMT) recouvrent trois types d'interventions à destination des demandeurs d'emploi ou des personnes dont l'emploi est menacé :

- les services relatifs au marché du travail : frais de structure du service public de l'emploi, dont les dépenses relatives à l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi (catégorie 1) ; ces dépenses sont considérées comme des mesures « actives » de la politique de l'emploi ;

- les autres mesures dites « actives » de politique de l'emploi : formation professionnelle des demandeurs d'emploi (catégorie 2), contrats aidés dans les secteurs marchand (classés en catégorie 4 : « incitations à

UN DISPOSITIF DONT LE DECLIN A ETE INTERROMPU PAR LA CRISE²³

l'emploi, embauche ou maintien») ou non marchand (classés en catégorie 6 : « *créations directes d'emplois* »), aides à l'emploi des travailleurs handicapés (catégorie 5 : « emploi protégé et réadaptation »), aides à la création d'entreprise par les chômeurs (catégorie 7) ;

- les soutiens au revenu en cas d'absence d'emploi : allocations d'indemnisation du chômage total ou partiel ou de préretraite (catégories 8 et 9).

Les contrats aidés spécifiques de la politique de l'emploi font partie des mesures actives ciblées de la politique de l'emploi : ils sont retracés dans les catégories 4, pour le secteur marchand, et dans la catégorie 6, pour le secteur non marchand². La catégorie 4 - « *incitations à l'emploi, embauche ou maintien* » - englobe un périmètre plus large que les contrats aidés du secteur marchand retenus ici. D'autres dispositifs sont en effet inclus dans cette catégorie, à savoir : les contrats de professionnalisation, les dépenses engagées dans les secteurs de l'insertion par l'activité économique, ainsi que l'ensemble des interventions de l'Agefiph, hors activités de placement des Cap Emploi. La catégorie 6 - « *créations directes d'emplois* » - est plus homogène et en adéquation avec le champ traité dans ce rapport, puisqu'elle correspond strictement au champ des contrats aidés du secteur non marchand.

² Ces catégories sont définies comme suit au niveau européen :

La **catégorie 4** recouvre les mesures qui facilitent le recrutement de chômeurs et d'autres groupes cibles, ou qui aident à assurer le maintien dans l'emploi de personnes menacées de le perdre involontairement. Dans le cadre des incitations à l'emploi, les fonds publics représentent une contribution aux coûts salariaux du travailleur, mais généralement, la plus grande partie des coûts salariaux reste couverte par l'employeur. Les emplois subventionnés sont généralement des emplois du secteur privé, mais des emplois du secteur public ou du secteur à but non lucratif sont également éligibles et aucune distinction de doit être effectuée.

La **catégorie 6** recouvre les mesures qui créent des emplois supplémentaires, généralement d'intérêt public ou socialement utiles, afin de procurer un emploi aux chômeurs de longue durée ou aux personnes qui rencontrent des difficultés particulières sur le marché du travail. La création directe d'emplois renvoie aux subventions accordées pour des emplois temporaires non marchands qui n'existeraient pas ou ne seraient pas créés sans intervention publique. Dans le cadre de mesures de créations directe d'emplois, les fonds publics couvrent généralement la plus grande partie des coûts salariaux des employeurs. Les emplois subventionnés sont généralement des emplois du secteur public ou à but non lucratif, mais des emplois du secteur privé sont également éligibles et aucune distinction de doit être effectuée.

Ces précisions permettent de normaliser le classement des dépenses selon les pays. On ne peut cependant exclure certaines ambiguïtés de classement, notamment sur la catégorie 5 (emploi protégé et réadaptation), certains pays ayant adopté des définitions larges du handicap.

En 2009, 60 % des dépenses pour les politiques ciblées du marché du travail sont consacrées au soutien du revenu (chômage, préretraites), contre 40 % pour les politiques actives de l'emploi : les moyens consacrés au service public de l'emploi représentent 10 % de la dépense ; les moyens consacrés aux autres politiques « actives » forment 30 % de la dépense, dont un quart au titre des contrats aidés. La part relative des politiques actives au sein des dépenses ciblées, hors moyens consacrés au service public de l'emploi, a baissé sur le moyen terme : elle s'élevait à 39 % en 2000. Cette évolution ne doit cependant pas être interprétée comme un recul du poids des politiques actives de l'emploi, ces politiques actives pouvant relever également du champ des dépenses générales.

Au sein des dépenses « actives » ciblées, la catégorie 2 (formation professionnelle des demandeurs d'emploi) apparaît relativement stable (en euros constants) jusqu'en 2008 (cf. Graphique n° 1). Cette catégorie progresse néanmoins fortement en 2009 sous l'effet du développement des dispositifs de conventions de reclassement personnalisé (CRP) et les contrats de transition professionnelle (CTP). Les catégories 5 (emploi protégé et réadaptation) et 7 (aides à la création d'entreprises) marquent une tendance régulière mais modérée à la hausse. La catégorie 4, qui comprend les contrats aidés du secteur marchand, les aides de l'Agefiph, les aides au secteur de l'insertion par l'activité économique et les contrats de professionnalisation connaît une évolution à la baisse jusqu'en 2002, suivie par une période de stabilisation jusqu'en 2009. Mais, au sein de cette catégorie 4, les dépenses relatives aux contrats aidés du secteur marchand ont baissé de moitié entre 2000 et 2003 en euros constants, avant de remonter jusqu'en 2005-2006, puis de se contracter à nouveau à partir de 2007. L'évolution la plus marquée concerne cependant la catégorie 6 qui est constituée de l'ensemble des dispositifs de contrats aidés du secteur non marchand : celle-ci se contracte de plus de moitié en euros constants entre le début de la décennie et 2008, puis se stabilise en 2009. La forte contraction des dépenses de contrats aidés non marchands (catégorie 6) au début des années 2000 correspond à l'extinction progressive des contrats emplois-jeunes et aux recentrages successifs des CES et des CEC sur les publics les plus en difficulté. En 2005, la mise en place progressive des nouveaux outils du Plan de cohésion sociale en lieu et place des CES et des CEC explique en partie l'infléchissement des dépenses. L'amélioration de la situation économique entre 2007 et 2008 a ensuite conduit à une baisse significative du recours aux contrats aidés, avant une inflexion à la hausse à partir de la mi-2009 et surtout en 2010.

Globalement, les contrats aidés représentent ainsi une part décroissante de la politique globale de l'emploi, considérée dans son acception large incluant les politiques ciblées et les dépenses générales en

UN DISPOSITIF DONT LE DECLIN A ETE INTERROMPU PAR LA CRISE25

faveur du marché du travail. En 2009, avec une dépense tous financeurs confondus de 3,4 Md€, les contrats aidés spécifiques de la politique de l'emploi ne représentent plus que 4 % de la dépense globale (PMT + dépenses générales), soit 0,2 % du PIB, alors qu'en 2000, les contrats aidés atteignaient 13 % de la dépense globale pour l'emploi, soit près de 0,5 % du PIB. Si on se restreint au champ des politiques ciblées (PMT), les contrats aidés représentaient près de 20 % des dépenses en 2000, avant de reculer autour de 10 % à partir des années 2005 et d'atteindre 7 % en 2009.

C - Un recours aux « créations directes d'emploi » qui demeure plus élevé en France que dans les autres pays européens

Les dépenses engagées au titre de la catégorie 6 (créations directes d'emplois), qui correspond en France aux emplois aidés non marchands, restent supérieures à la moyenne européenne. En 2008, selon les données d'Eurostat, la catégorie 6 représente 0,15 % du PIB, contre moins de la moitié (0,06 %) en moyenne dans l'Union européenne. La France est en revanche beaucoup plus proche de la moyenne pour la catégorie 4 (incitations à l'emploi), cette catégorie englobant les contrats aidés du secteur marchand ainsi que d'autres aides classées dans cette catégorie.

Tableau n° 4 : Comparaison européenne des dépenses en catégorie 4 (incitations à l'emploi) et 6 (créations directes d'emplois) (en % de PIB)

	En % du PIB	
	Catégorie 4	Catégorie 6
	Incitations à l'emploi	Créations directes d'emploi
France	0,10	0,15
Belgique	0,45	0,34
Allemagne	0,13	-
Espagne	0,19	0,07
Italie	0,15	0,01
Suède	0,37	-
Royaume-Uni	0,01	0,01
Moyenne EU-15	0,11	0,06
Moyenne EU-27	0,11	0,06

Source : Dépenses 2008, Eurostat

Au sein de l'Union européenne, la situation de la France est donc relativement atypique pour ce qui est du volume des emplois aidés non marchands, significativement plus élevé que chez la plupart de ses voisins. Cela n'a pas toujours été le cas. Au début des années 2000,

plusieurs autres Etats membres faisaient un recours aussi important que la France aux contrats aidés dans le secteur non marchand. C'était notamment le cas de l'Allemagne qui consacrait 0,27 % de son PIB à ce type de mesure en 2000 (0,29 % du PIB en France à la même date). Depuis, les moyens consacrés aux emplois aidés dans le secteur non marchand ont fortement baissé en Allemagne comme dans la plupart des Etats de l'Union, au cours de la décennie, tandis que ce mouvement était nettement moins prononcé en France. L'abandon progressif de ce dispositif par plusieurs pays européens est à rapprocher des études convergentes qui, à partir du début des années 2000 ont conclu à l'inefficacité ou à la faible efficacité de cet instrument en termes d'insertion dans l'emploi (cf. partie III).

D - Un rebond des contrats aidés observable seulement à partir de 2010

Après l'embellie de l'emploi, qui avait conduit à une baisse significative des contrats aidés en 2007 et début 2008, le retournement conjoncturel fin 2008 a conduit le gouvernement à fixer des objectifs ambitieux de prescriptions dès le deuxième semestre 2008 : les taux de prise en charge ont été revus à la hausse et les secteurs ministériels ont été fortement mobilisés au début de l'année 2009 afin de tenir ces objectifs. Toutefois la montée en charge de ce dispositif a été assez lente, cette mobilisation ne produisant des effets qu'au cours du second semestre 2009 et plus globalement lors de l'année 2010.

L'analyse des décalages temporels entre l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi et l'évolution des effectifs en contrats aidés est menée de façon plus approfondie dans la partie III.B du présent rapport. En réalité, la mobilisation des contrats aidés face à une dégradation de la conjoncture n'est pas immédiate : même pour les emplois aidés du secteur non marchand, un délai de quelques mois est nécessaire entre la décision prise de recourir à cet instrument et sa traduction effective en termes d'emplois créés.

Les évolutions 2008/2009 font par ailleurs apparaître des contrastes selon l'origine des financements (cf. Tableau n° 5) :

- la baisse des dépenses au titre des contrats aidés du secteur marchand a été moindre pour l'Etat (programmes 102 et abondement du plan de relance 316 : -15 % au total), que pour les financements des départements (-55 %) et du Fonds de solidarité (-34 %) ;

UN DISPOSITIF DONT LE DECLIN A ETE INTERROMPU PAR LA CRISE27

- s'agissant des contrats aidés du secteur non marchand, le financement de l'Etat a crû de 6 % entre 2008 et 2009 (programmes 102 et 316), tandis que les financements destinés aux bénéficiaires de minima sociaux ont diminué (-21 % pour les départements, -12 % pour le Fonds de solidarité).

Pour 2010, on dispose à ce jour uniquement des données budgétaires sur les programmes 102 et 316 : avec 3 477 M€ de dépenses (crédits de paiement en 2010), les dépenses de l'Etat sur ces deux programmes sont en hausse de plus de 50 % par rapport à 2009 (cf. Tableau n°6). Les dépenses de l'Etat retrouvent ainsi en 2010 un niveau comparable à celui observé en 2006-2007. Cette hausse est cependant à imputer en partie à une substitution entre les financements de l'Etat et ceux des départements. En effet, compte tenu de la signature tardive des conventions d'objectifs annuelles avec les départements dans le cadre du nouveau contrat unique d'insertion (CUI), les contrats des bénéficiaires du « RSA-socle » financés par les départements ont été partiellement financés sur des crédits de l'Etat en début d'année 2010 (cf. *infra*).

Tableau n° 5 : Dépenses sur les contrats aidés (catégorie 4 et catégorie 6) par financeur - 2000 à 2009
(en millions d'euros, source Dares)

Nom des mesures	financement	En millions €										
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
TOTAL CONTRATS AIDÉS catégorie 4 hors alt.		1 053	1 014	709	454	846	959	1 048	827	618	479	
sous-total programme 102	102	1 053	1 014	709	454	846	940	972	679	481	342	
sous-total programme 316 (Plan de relance - emploi)	316	0	0	0	0	0	0	0	0	0	64	
sous-total programme 138 (DOM)	138	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
sous-total autres programmes (157, 177)	État	0	0	0	0	0	0	2	6	7	5	
sous-total Conseils généraux	C.Gén	0	0	0	0	0	14	58	100	87	39	
sous-total Fonds de solidarité	F.Sol	0	0	0	0	0	4	15	42	44	29	
TOTAL CONTRATS AIDÉS catégorie 6		5 777	6 135	6 245	5 448	3 944	3 092	3 543	3 882	2 966	2 921	
sous-total programme 102	102	3 640	3 904	4 021	3 498	2 577	2 057	2 382	2 311	1 733	1 783	
sous-total programme 316 (Plan de relance - emploi)	316	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50	
sous-total programme 138 (DOM)	138	251	302	310	305	222	191	113	69	0	0	
sous-total autres programmes (État)	État	1 089	1 173	1 125	930	512	235	12	40	44	39	
sous-total ACCOSS	ACOSS	797	756	789	716	632	595	841	991	746	697	
sous-total Conseils généraux	C.Gén	-	-	-	-	-	13	128	337	290	230	
sous-total Fonds de solidarité	F.Sol	-	-	-	-	-	-	42	143	153	135	
écarts dus à la réaffectation de certains reliquats de dépenses à des années antérieures (en fin de vie des dispositifs)		0	0	0	1	-1	0	25	-9	0	-12	

III - Les effectifs de salariés en contrats aidés : une montée en charge décalée par rapport à l'évolution du chômage

A - Une tendance de long terme à la baisse des effectifs de salariés en contrats aidés

Les données relatives aux effectifs de salariés en contrats aidés sont disponibles sur plus longue période que celles concernant les dépenses. Les graphiques n^{os} 2 et 3 ci-dessous présentent les effectifs (en moyenne annuelle) de bénéficiaires de contrats aidés en France métropolitaine depuis 1993.

De façon structurelle, ces données font apparaître une nette tendance à la baisse des effectifs en contrats aidés, plus affirmée encore pour les contrats du secteur non marchand que pour ceux du secteur marchand.

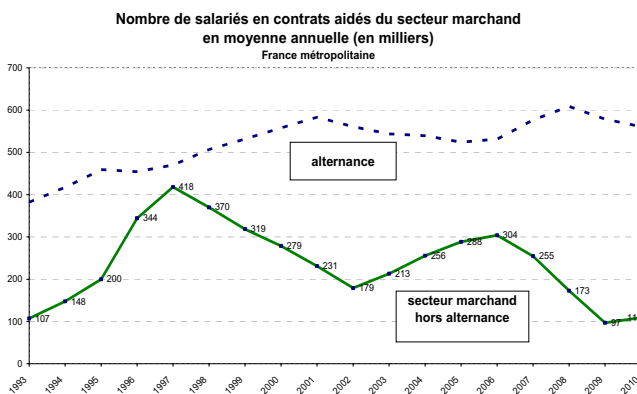
S'agissant des contrats aidés du secteur marchand, la courbe fait apparaître deux pics marqués, le premier en 1997, le second plus récent en 2006, les creux s'observant a contrario en 1993, 2002 et 2009. A titre de comparaison, les autres contrats du secteur marchand (contrats d'alternance : apprentissage et professionnalisation), qui apparaissent sur le même graphique, connaissent une évolution à la hausse. Le rebond observé en 2010 est de faible ampleur avec 110 000 bénéficiaires en moyenne annuelle, soit un niveau à peine supérieur à celui de l'année 2009.

La courbe des **contrats aidés du secteur non marchand** présente des niveaux élevés (400 000 bénéficiaires) jusqu'en 2003, sous l'effet notamment de la montée en puissance des contrats « nouveaux services-emplois jeunes », avant de connaître une décroissance rapide, le point le plus bas étant atteint en 2009 avec un peu plus de 200 000 bénéficiaires en moyenne annuelle. Les effectifs moyens en 2010 se retrouvent ainsi proches de ceux qui étaient observés au cours des années 2005 à 2007, loin derrière les points hauts observés au début des années 2000 (plus de 500 000 contrats aidés non marchands).

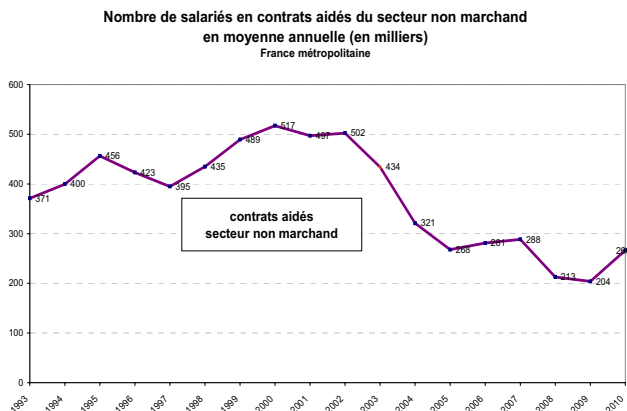
Ces résultats sur les années 2009 et 2010 peuvent étonner compte tenu de l'importance des mesures prises à partir de 2009 pour lutter contre les effets de la crise économique et financière. Ils tiennent pour partie à l'effet échelonné de ces mesures : l'indicateur en moyenne annuelle ne traduit que partiellement l'effet des nouvelles embauches en contrats aidés tout au long de l'année. Ainsi, les prescriptions de contrats

aïdés ont été particulièrement dynamiques au cours du second semestre 2009 mais l'effet de ces prescriptions s'est reporté en partie sur 2010.

Graphique n° 2 : Nombre de salariés en contrats aidés du secteur marchand en moyenne annuelle (en milliers, source Dares)



Graphique n° 3 : Nombre de salariés en contrats aidés du secteur non marchand en moyenne annuelle (en milliers, source Dares)



B - Un rebond des effectifs de salariés en contrats aidés à partir de 2010

L'analyse des effectifs à partir des données annuelles doit être complétée, sous un angle conjoncturel, de façon à éclairer plus finement les évolutions des contrats aidés sur la période 2008-2011 et leur utilisation en tant qu'outil permettant d'atténuer les fluctuations sur le marché du travail. Cette analyse ne porte pas sur les flux d'entrée dans les contrats aidés, mais sur les stocks présents chaque mois, qui résultent du jeu combiné des entrées et des sorties des contrats aidés.

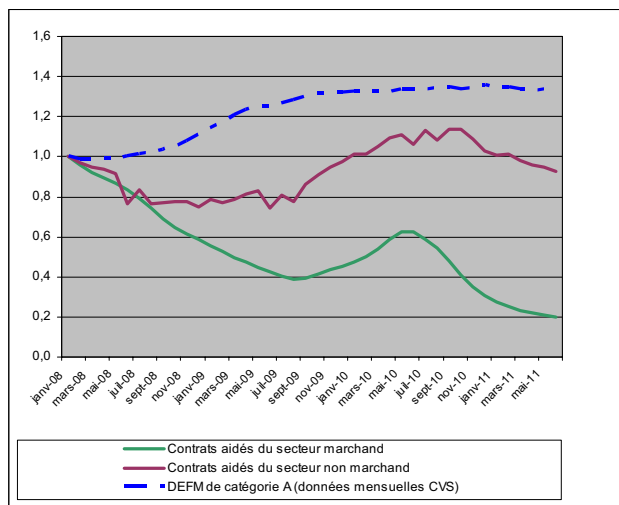
Le graphique n°4 présente les évolutions mensuelles des effectifs de contrats sur la période 2008-2011. Les données sont présentées en base 100, relativement à la situation observée en janvier 2008. Au cours du premier semestre de l'année 2008, les effectifs de contrats aidés s'inscrivent en nette diminution, la première moitié de l'année restant caractérisée par la poursuite de l'amélioration de l'activité économique engagée depuis 2007. Le nombre de contrats aidés du secteur non marchand s'est ensuite stabilisé jusqu'à la mi-2009 avant de s'inscrire en forte hausse à partir de la mi-2009, ce mouvement s'étant poursuivi jusqu'à la fin 2010, les effectifs en contrats aidés non marchands commençant à se contracter à partir de 2011.

S'agissant des contrats aidés du secteur marchand, leur nombre a été divisé par 2 entre janvier 2008 et le troisième trimestre 2009, avant de remonter jusqu'au milieu de l'année 2010, puis d'entamer un mouvement à la baisse jusqu'en juin 2011. En trois ans, entre juin 2008 (avant le déclenchement de la crise) et juin 2011, les effectifs de contrats aidés du secteur non marchand ont ainsi été multipliés par 1,2, alors que ceux du secteur marchand ont été divisés par quatre, le nombre global de contrats aidés ayant été réduit d'un quart entre ces deux dates. La prépondérance donnée aux contrats aidés du secteur non marchand illustre le fait que les employeurs de ce secteur (ministères de l'éducation nationale et de l'intérieur, associations, collectivités locales) peuvent être mobilisés plus directement que ceux du secteur marchand et que les effets de création nette d'emploi sont plus importants dans ces secteurs (*cf. infra*).

Globalement, les contrats aidés représentent un volume non négligeable comparativement aux effectifs de demandeurs d'emploi. En juin 2011, on dénombre 271 000 bénéficiaires de contrats aidés, à rapprocher des 2,7 millions de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) de catégorie A ou des 4,1 millions de demandeurs d'emploi en catégorie A, B ou C³. L'effet des contrats aidés sur le chômage ne peut cependant être estimé à partir de ce seul rapprochement, compte tenu notamment de l'existence d'effets de substitution dans les emplois créés (*cf. infra*).

³ Demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi (catégorie A) ou exerçant une activité réduite, courte ou longue (catégories B et C).

Graphique n° 4 : Evolution mensuelle 2008-2011 du nombre de contrats aidés et des DEFM de catégorie A (en base 100 janvier 2008)



Source : Dares

IV - Les ambitions du nouveau contrat unique d'insertion (CUI)

A - Le CUI : une simplification juridique

Les contrats aidés ont été réformés par la loi du 1^{er} décembre 2008 « généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion ». La loi simplifie le cadre réglementaire et de gestion des contrats aidés afin d'offrir des outils mobilisables de façon indifférenciée pour toutes les personnes en difficulté sur le marché du travail, quel que soit leur statut, alors que les dispositifs précédents issus du Plan de cohésion sociale instauraient des contrats différents selon que la personne était ou non bénéficiaire d'un minimum social (cf. annexe).

La loi du 1^{er} décembre opère une simplification juridique du régime des contrats aidés qui répond ainsi à de nombreuses critiques qui avaient été émises, notamment par :

- le rapport du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) de 2005 consacré aux aides au retour à l'emploi ;
- le rapport de la Cour des comptes sur l'efficacité des contrats aidés de 2006 pour le Sénat et le rapport du Sénat n° 255 lui faisant suite ;
- le rapport du Grenelle de l'insertion.

Le système précédent souffrait de « deux défauts majeurs », comme l'indique l'exposé des motifs de la loi :

- *une complexité : la profusion des instruments nuit à la lisibilité des objectifs poursuivis et rend la tâche des employeurs ardue ;*
- *une spécialisation des contrats par public qui peut aboutir à un effet de stigmatisation des bénéficiaires de minima sociaux.*

Bien que se déclinant en deux volets distincts, **le nouveau contrat est unique au sens où chaque employeur, selon le secteur auquel il appartient, n'est potentiellement concerné que par une forme juridique de contrat aidé** : le CUI-CIE dans le secteur marchand et le CUI-CAE dans le secteur non marchand.

Des différences importantes subsistent cependant entre les deux secteurs sur les taux de prise en charge et sur le régime des exonérations sociales⁴. Ainsi, le taux de prise en charge ne peut pas dépasser 95 % du Smic horaire brut dans le secteur non marchand (105 % dans les chantiers d'insertion) et 47 % pour les contrats du secteur marchand. S'agissant des contributions sociales, les employeurs de contrats aidés du secteur non marchand sont exonérés des cotisations patronales (hors AT/MP) dans la limite du Smic, de la taxe sur les salaires, de la taxe d'apprentissage, de la participation à l'effort de construction. Pour les entreprises du secteur marchand, le contrat donne lieu aux exonérations générales dans le cadre du dispositif Fillon⁵.

⁴ Outre l'instauration du revenu de solidarité active (RSA) et du CUI, la loi du 1^{er} décembre 2008 vise à une refonte plus globale des politiques d'insertion. Elle réaffirme la compétence des départements en matière d'insertion à l'échelle territoriale, en élargissant notamment la vocation du programme départemental d'insertion (PDI).

⁵ Pour mémoire : réduction dégressive des cotisations patronales de Sécurité sociale sur les rémunérations inférieures à 1,6 Smic ; le coefficient de réduction maximal, au niveau du Smic, est de 0,26 pour les entreprises de 19 salariés et plus, et de 0,281 pour les entreprises de 1 à 19 salariés.

En conséquence de la suppression des catégories administratives des publics éligibles, la loi a fixé le nouveau cadre des relations entre l'Etat et les départements. Ceux-ci continuent de participer au financement de l'aide, à hauteur du revenu minimum garanti à une personne isolée lorsque la convention est conclue avec un bénéficiaire du RSA-socle financé par le département (comme précédemment avec l'activation du RMI). Le recours des départements au contrat unique d'insertion est subordonné à la signature d'une **convention annuelle d'objectifs et de moyens** (CAOM) avec l'Etat, qui fixe le nombre prévisionnel de conventions individuelles conclues au titre de l'embauche en CUI de bénéficiaires du RSA socle et les modalités de financement des conventions individuelles.

La simplification du cadre juridique des contrats aidés peut être soulignée comme une avancée importante de la loi du 1^{er} décembre 2008. Toutefois, si cette simplification apparaît réalisée sur un plan juridique dès l'entrée en vigueur de la loi, l'objectif de simplification ne peut être atteint que sous certaines conditions de mise en œuvre. Ces conditions renvoient notamment au cadre mis en place afin d'assurer la coordination entre l'Etat et les départements, en termes de programmation ou, de façon plus ambitieuse, de mise en œuvre de stratégies coordonnées. Elles renvoient également à la stabilité des règles et des paramètres de prise en charge pour le nouveau CUI : des modifications trop fréquentes de ces règles, même si elles répondent à un objectif de pilotage ou de régulation de la dépense, pourraient contrecarrer les avancées en termes de simplification juridique. Ces points sont examinés dans la partie II.

La complexité et l'instabilité des conditions de mise en œuvre des contrats aidés avaient été critiquées par la Cour dans son rapport d'octobre 2006

Un bref rappel de l'évolution de ces dispositifs permet d'illustrer cette critique. En 1990, étaient créés dans le secteur non marchand les contrats emploi solidarité (CES), suivis en 1992 des contrats emploi consolidés (CEC), ce dispositif visant à offrir aux titulaires de CES les plus en difficulté et dépourvus de toute autre solution une possibilité d'insertion durable, pouvant aller jusqu'à 60 mois. En 1995, était créé le contrat d'insertion dans l'emploi (CIE), structurant les aides à l'emploi dans le secteur marchand. La période 1997-2002 avait ensuite mis l'accent sur le développement des contrats aidés dans le secteur non marchand avec le programme « nouveaux services – emplois jeunes » (NS-EJ). Ce programme a été suspendu en 2002 et la priorité à nouveau donnée aux emplois aidés dans le secteur marchand, avec le programme de soutien à l'emploi des jeunes en entreprises (SEJE) et une diminution importante des crédits budgétaires consacrés en 2002 aux contrats aidés du secteur non marchand (notamment les CES). En 2003, les contrats aidés du secteur non marchand ont été relancés, la demande étant restée forte pour ce type d'emplois dans le secteur non marchand. Le CES et le CEC ont ensuite été remplacés par le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) institué par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Parallèlement étaient créés deux dispositifs spécifiques s'adressant aux bénéficiaires de minima sociaux, le contrat d'avenir (CAV) dans le secteur non marchand et le contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) dans le secteur marchand, suite à la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI.

La loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 « généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion » est ensuite venue modifier ces dispositifs : cette loi réunit autour de deux outils les quatre instruments précédents, sous un label commun de « contrat unique d'insertion » (CUI) : les CIE et CAV du secteur marchand sont unifiés autour des nouveaux CUI-CIE ; les CAE et CI-RMA sont unifiés autour des nouveaux CUI-CAE. Les CUI sont entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2010 en France métropolitaine et au 1^{er} janvier 2011 dans les DOM, ainsi qu'à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon⁶.

⁶ Le CUI prend la forme du CUI-CAE dans le secteur non marchand, comme en métropole. En revanche, dans le secteur marchand, il prend la forme du Contrat d'accès à l'emploi (CAE-DOM) qui a été maintenu mais dont le régime juridique a été aménagé afin de se rapprocher du CUI-CIE appliqué en métropole. Les CIA, contrats spécifiques à l'outre-mer, ont par ailleurs été maintenus.

Cette succession des dispositifs induit en pratique une complexité supplémentaire, compte tenu de la durée des contrats qui pouvait aller dans le passé jusqu'à 60 mois (NS-EJ). Même si les renouvellements de contrats prennent en compte le cadre juridique en vigueur au moment de ce renouvellement, à un moment donné, les contrats de différentes générations de dispositifs peuvent coexister, comme en témoignent les tableaux sur les dépenses ou les bénéficiaires. De surcroît, au sein des mêmes dispositifs, les règles ont évolué au fil du temps, sous l'effet notamment de modifications touchant au cofinancement Etat-départements ou d'aménagements en faveur de certaines catégories d'employeurs ou de bénéficiaires de contrats aidés⁷.

Cette situation a été rendue plus complexe encore en 2008, par la mise en œuvre de diverses expérimentations préalables à la création du contrat unique d'insertion. A la suite des dispositions prises par le comité interministériel de lutte contre les exclusions du 12 mai 2006, étendues par la loi n°2007-1223 du 21 août 2007 en faveur de l'emploi, du travail et du pouvoir d'achat (dite loi TEPA), onze départements ont expérimenté sur tout ou partie de leur territoire des dispositifs dérogatoires, concernant différentes formules de RSA ou de contrats aidés⁸.

B - La recherche d'une plus grande efficacité des contrats aidés

La loi du 1^{er} décembre 2008 prévoit un renforcement des modalités d'accompagnement des salariés en contrats aidés dans l'objectif de rendre ces dispositifs plus efficaces. Les principales innovations portent sur :

⁷ Par exemple : Pour les contrats en CAV conclus à partir du 15 octobre 2006 avec les bénéficiaires du RMI, pour éviter aux départements un surcroît de dépenses par rapport au RMI moyen qu'ils versaient, l'Etat a mis en place une participation à l'aide forfaitaire versée par le conseil général à hauteur de 12 %, en sus de l'aide versée par le conseil général correspondant au montant du RMI versé à une personne isolée, (« minoration de l'activation »).

⁸ Sur les 20 départements initialement candidats aux expérimentations, 11 se sont réellement engagés dans ces expérimentations : l'Aude, les Bouches-du-Rhône, la Haute-Corse, l'Isère, la Marne, la Meurthe-et-Moselle, le Rhône, la Réunion, la Savoie, la Vienne et le territoire de Belfort.

La mise en place de ces contrats aidés expérimentaux a cependant davantage consisté à un aménagement des règles du plan de cohésion sociale plutôt qu'à une rupture avec les contrats existants. Ces expérimentations ont démarré à partir de janvier 2008 et ont pris fin au 1^{er} janvier 2010 avec l'entrée en vigueur du CUI, sauf à la Réunion (fin des expérimentations au 1^{er} janvier 2011).

Cf. « Du RMI au RSA : la difficile organisation de l'insertion », Cour des comptes, juillet 2011.

- La formalisation de l'accompagnement professionnel et des actions de formation :

L'objet du CUI mentionne désormais explicitement les **modalités d'accompagnement professionnel** et les **actions de formation et de validation des acquis** contribuant au retour à l'emploi durable du salarié. Le prescripteur désigne en son sein ou auprès d'un organisme chargé de l'accompagnement ou de l'insertion un *réfèrent* chargé d'assurer le suivi du parcours d'insertion professionnelle du salarié. Dès la conclusion de la convention individuelle, l'employeur désigne un *tuteur* au sein de l'entreprise, dont les missions sont d'aider et d'accueillir le salarié, de contribuer à l'acquisition des savoir-faire professionnels et d'assurer la liaison avec le réfèrent. Cette insistance sur la nécessité d'un tel accompagnement s'inscrit dans la logique des conclusions du Grenelle de l'insertion, mais ne constitue cependant pas une innovation : le code du travail prévoyait déjà que la convention entre l'Etat et l'employeur doit fixer « *les modalités d'orientation et d'accompagnement professionnel des personnes sans emploi* ».

Les *actions de formation et de validation des acquis de l'expérience* nécessaires à la réalisation du projet professionnel sont encouragées et doivent être inscrites dans la convention individuelle. La loi du 1^{er} décembre précise que ces actions pourront être menées pendant le temps de travail ou en dehors de celui-ci, elles pourront être conduites en interne notamment pour assurer l'adaptation au poste de travail (article L.5134-22 du code du travail modifié).

Une *attestation d'expérience professionnelle* devra être délivrée au salarié sur sa demande et, en tout état de cause, un mois au plus tard avant la fin du contrat.

- Le contrôle des actions visant à l'insertion durable :

Afin d'accroître la réalité et l'efficacité des actions d'insertion entreprises dans le cadre des contrats aidés, **la conclusion d'une nouvelle convention individuelle (renouvellement) est subordonnée au bilan préalable des actions d'accompagnement et des actions visant à l'insertion durable des salariés** réalisées dans le cadre des conventions individuelles conclues au titre d'un contrat aidé antérieur. Cette disposition vise à prévenir les effets d'aubaine en s'assurant qu'un même employeur ne puisse pas recourir de nouveau à un contrat aidé avant de s'assurer que les actions inscrites dans le précédent contrat ont bien été menées à terme.

- Un assouplissement des modalités d'exercice et de renouvellement des contrats aidés :

Le contrat aidé peut être signé en CDD ou en CDI, pour une durée maximale de 24 mois (sauf dérogations), renouvellements compris. La durée du contrat ne peut être inférieure à 6 mois (3 mois pour les personnes ayant fait l'objet d'une condamnation et d'un aménagement de peine).

La durée hebdomadaire en CAE peut être modulée sur tout ou partie de la période couverte par le contrat afin de permettre le cas échéant une intensité de travail progressive pour les salariés le nécessitant.

La loi prévoit plus de modulation du dispositif d'insertion afin de prendre en compte la diversité des difficultés d'insertion des bénéficiaires de contrats aidés, en prévoyant qu'il puisse être dérogé à la durée maximale d'une convention ou d'un contrat lorsque ceux-ci concernent un salarié âgé de 50 ans et plus bénéficiaire d'un minimum social ou d'une personne reconnue travailleur handicapé, ou pour permettre d'achever une action professionnelle en cours de réalisation et définie dans la convention initiale. La loi autorise à titre exceptionnel l'allongement de la durée maximale des conventions individuelles dans les ateliers et chantiers d'insertion, pour les salariés de 50 ans ou plus et les personnes handicapées, lorsqu'ils rencontrent des difficultés particulières, et après examen, par Pôle emploi ou le président du conseil général, du bilan des conventions précédentes.

Afin de développer l'expérience et les compétences du salarié embauché en contrat aidé dans le secteur non marchand, le CUI-CAE pourra prévoir, par avenant, une *période d'immersion* auprès d'un employeur du secteur marchand. Cette possibilité est applicable dès 2009 pour les CAE, avant l'entrée en vigueur du CUI, dans le cadre des « CAE-passerelle ».

Une modalité d'accompagnement renforcé : le CAE-passerelle

Le « CAE-passerelle » est juridiquement un CAE de droit commun, mais ouvert uniquement aux jeunes de 16 à 25 ans (inclus) et d'une durée initiale de 12 mois renouvelable. La circulaire du 29 mai 2009 de la DGEFP précise toutefois que le renouvellement n'est pas l'objectif visé, le « CAE-passerelle » devant permettre le développement de compétences transférables au secteur marchand à l'issue des 12 premiers mois. Pour permettre cette « transférabilité », la convention initiale tripartite doit prévoir dès sa signature la fiche de poste et les métiers ciblés en sortie de contrat ainsi que la possibilité d'effectuer des périodes d'immersion en cours de contrat. Ces périodes d'immersion doivent se faire au sein d'entreprises dans les secteurs susceptibles de recruter le jeune à l'issue de son CAE. La rémunération du jeune est maintenue pendant la période d'immersion et reste à la charge de l'employeur de « CAE-passerelle ». Celui-ci bénéficie en contrepartie d'une aide mensuelle égale à 90 % du Smic (ainsi que des exonérations de charges identiques à celles du CAE de droit commun).

CONCLUSION

Globalement, les contrats aidés représentent en France une part décroissante de la politique globale de l'emploi, considérée dans son acception large incluant les politiques ciblées et les dépenses générales en faveur du marché du travail.

Bien que ces dépenses soient en retrait sur le moyen terme, les dépenses consacrées par la France en termes de « création directe d'emplois », dans le secteur non marchand, restent importantes comparativement aux autres pays de l'Union européenne. La réponse à la crise économique de 2008 a amplifié l'usage de cet outil, alors que les dispositifs visant à « l'incitation à l'emploi », dans le secteur marchand, ont vu leur importance reculer. Ce faisant, on peut toutefois noter que même en mobilisant l'outil de « créations directes d'emploi », supposé le plus réactif, les politiques menées n'ont permis de contrecarrer la hausse du chômage qu'avec un certain décalage.

Cette évolution est intervenue dans le contexte de la mise en place de la loi du 1^{er} décembre 2008. En créant un « contrat unique d'insertion », décliné en deux volets, marchand (CUI-CIE) et non marchand (CUI-CAE), la loi lui a clairement assigné un objectif d'insertion dans une perspective de moyen terme. Cependant, sous les contraintes de la crise économique, l'objectif de lutter contre le chômage à court terme reste très prégnant.

Chapitre II

Une gestion des dispositifs affectée par la crise économique

I - Une gestion budgétaire par à-coups

A - Des objectifs quantitatifs fréquemment réévalués

La période de crise économique que la France a connue depuis mi-2008 a de fait conduit à privilégier une utilisation des contrats aidés à des fins immédiates visant à réduire le chômage.

L'utilisation des contrats aidés, à des fins essentiellement contra-cycliques, s'est donc traduite entre le second semestre 2008 et jusqu'en 2011 par des ajustements fréquents des volumes de contrats, les circulaires ministérielles successives modifiant constamment les objectifs fixés et les crédits alloués en LFI pour les adapter à la conjoncture économique. Cette priorité a également conduit à conforter la prédominance des contrats aidés dans le secteur non marchand, dont l'effet sur la création d'emplois est plus immédiat.

Pour 2009, des objectifs quantitatifs ont été fixés au premier semestre tant pour les secteurs marchand que non-marchand : 50 000 CIE et 45 000 CI-RMA pour l'année, 192 000 CAE et CA pour le 1^{er} semestre 2009. Un objectif de 10 000 contrats aidés a également été fixé afin d'accompagner la mobilisation pour l'emploi dans le secteur culturel. Afin d'accroître l'attractivité des contrats aidés non marchands, le taux de prise en charge par l'Etat a été porté de 70 à 90 % à compter du

1^{er} avril 2009 dans le cadre du Plan de relance (financement par le programme 316).

Conformément à l'annonce faite par le Président de la République en octobre 2009, le nombre de contrats aidés dans le secteur non marchand a été revu à la hausse, au-delà des 330 000 contrats annoncés initialement pour 2009 (230 000 inscrits en LFI, avec un supplément de 100 000 annoncé fin octobre 2008 compte tenu de l'ampleur de la crise). Au deuxième semestre, l'enveloppe a en effet été actualisée, prévoyant 20 718 contrats aidés dans le secteur marchand et 195 525 contrats aidés dans le secteur non-marchand, ces objectifs étant fixés afin de permettre de rattraper la moindre consommation des crédits constatée au 1^{er} semestre. Le total des entrées en contrats aidés non marchands a été ainsi porté sur l'année 2009 à plus de 380 000, en intégrant les 30 000 CAE-passerelle et les 20 000 CAE supplémentaires décidés dans le cadre du plan de relance des contrats aidés. Le nombre cumulé d'entrées en 2009 (notion de « flux ») a été, selon le rapport annuel de performances, de 500 435 pour l'ensemble (secteur marchand et non marchand)⁹.

2009				
	CIE	CI-RMA	CAE	CAV
Circulaire DGEFP n° 2008-17 du 30 octobre 2008, relative à la programmation territorialisée 2008 et 2009	50 000 pour l'année 2009		192 000 contrats aidés dans le secteur non-marchand pour le 1 ^{er} semestre 2009	
Instruction complémentaire DGEFP du 27 novembre 2008	53 000 pour l'année 2009		192 000 contrats aidés dans le secteur non-marchand pour le 1 ^{er} semestre 2009	
Circulaire DGEFP n°2008-22 du 12 décembre 2008 relative au pilotage physico-financier des contrats relevant du secteur non marchand			Augmentation des taux de prise en charge par l'Etat, pour atteindre l'objectif du premier semestre 2009 (32 000 entrées par mois en moyenne France entière)	
Circulaire DGEFP n°1 du 23 janvier 2009 relative aux contrats aidés du secteur marchand	45 000			
Circulaire DGEFP/SG-DDAI n°2009/002 relative à la mise en œuvre du plan de mobilisation pour l'emploi dans le secteur culturel	10 000 contrats aidés dans le secteur culturel			

⁹ En effectifs présents en emploi (notion de « stock »), le nombre de bénéficiaires au 31 décembre 2009 est de 85 520 pour le secteur marchand et de 258 393 pour le secteur non marchand, soit un total de 338 486 (source : Dares).

Instruction DGEFP n° 2009-10 du 30 mars 2009 relative au plan de relance des contrats aidés		Majoration du taux de prise en charge des contrats aidés du secteur non marchand de 70 à 90 %
Circulaire DGEFP n° 2009-20 du 29 mai 2009 relative aux CIE-jeunes dans le cadre du plan jeunes	50 000 CIE supplémentaires destinés aux jeunes du 1 ^{er} juin au 31 décembre 2009	
Circulaire DGEFP n° 2009-32 du 16 juillet 2009 relative à la programmation des contrats aidés pour le second semestre 2009	20 718 contrats aidés dans le secteur marchand pour le 2 ^e semestre 2009 (solde de l'enveloppe annuelle)	195 525 contrats aidés dans le secteur non-marchand pour le 2 ^{ème} semestre 2009, y compris solde non réalisé du 1 ^{er} semestre de 37 525 contrats restant à prescrire
Réalisations en nombre d'entrées au 31 décembre (source :RAP)	58 253 CIE (P 102) 42 000 CIE jeunes (P. 316) 16 865 CI-RMA Total marchand : 117 118	260 071 CAE (P. 102) 24 000 CAE-passerelle (P. 316) 99246 CAV Total non marchand : 383 317
Total général (en nombre d'entrées)	500 435	

Pour 2010, la circulaire relative à l'entrée en vigueur du CUI du 5 novembre 2009 prévoyait un volume de 360 000 contrats aidés dans le secteur non marchand et 50 000 dans le secteur marchand. La circulaire de programmation du 2 décembre 2009 a fixé les objectifs du 1^{er} semestre 2010 à 50 000 dans le secteur marchand, et à 210 000 dans le secteur non marchand.

Le 15 avril 2010, le gouvernement et les partenaires sociaux ont conclu un accord sur un plan destiné à apporter des réponses concrètes aux demandeurs d'emploi en fin de droits à l'assurance chômage. Ce plan dit « Plan de rebond vers l'emploi »¹⁰, prévoyait la mise en place de 170 000 contrats « rebond », s'appuyant sur les dispositifs de contrats aidés (CUI-CAE et le CUI-CIE) ou sur d'autres dispositifs de formation rémunérée. La circulaire DGEFP du 6 mai 2010 relative à l'ajustement des CIE dans le cadre du « Plan de rebond vers l'emploi » a porté l'enveloppe du second semestre 2010 à 69 502 contrats aidés, soit une hausse de 50 000 contrats. Puis, la circulaire du 8 juillet 2010 a porté le nombre de contrats aidés en 2010 à 400 000 dans le secteur non marchand, soit une hausse de 40 000.

¹⁰ Le Plan de Rebond pour l'emploi est entré en vigueur le 1^{er} juin 2010. Sa mise en œuvre a été confiée à Pôle emploi. Les personnes susceptibles de bénéficier de ce plan doivent avoir épuisé leurs droits aux allocations chômage entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2010 et ne bénéficier d'aucun revenu de remplacement, allocation versée au titre de la solidarité ou minimum social (cf. décret n° 2010-575 du 31 mai 2010). Le décret prévoit que, si la personne ne peut bénéficier d'une formation rémunérée ou d'un contrat aidé, elle pourra, sous conditions de ressources du foyer, bénéficier d'une aide exceptionnelle d'un montant journalier maximum de 15,14 € et pendant une durée maximale de 182 jours.

Un suivi des réalisations a été fait dans la circulaire de mai 2010, indiquant une surconsommation dans le secteur marchand, et plutôt une sous-consommation dans le secteur non marchand. Au 30 avril 2010, 69 504 contrats aidés ont été consommés dans le secteur marchand, sur un total de 50 000 contrats pour le premier semestre et 100 000 pour l'ensemble de l'année 2010. Au 7 octobre 2010, 340 926 contrats aidés ont été consommés dans le secteur non marchand, sur un total de 400 000 pour l'ensemble de l'année 2010. Le nombre cumulé d'entrées en 2010 (notion de « flux ») a été, selon le rapport annuel de performance, de 516 283 pour l'ensemble (secteur marchand et non marchand)¹¹.

2010		
	CUI marchands	CUI non marchands
Circulaire DGEFP n° 2009-42 du 5 novembre 2009 relative à l'entrée en vigueur du CUI au 1 ^{er} janvier 2010	50 000 pour l'année 2010	360 000 pour l'année 2010
Circulaire DGEFP n° 2009-43 du 2 décembre 2009 relative à la programmation des contrats aidés pour l'année 2010	50 000 pour le 1 ^{er} semestre 2010	210 000 pour le 1 ^{er} semestre 2010
Instruction DGEFP n° 2010-11 du 22 mars 2010, relative aux modalités de pilotage et au déploiement des périodes d'immersion dans les CAE passerelle en 2010		Objectif : créer des passerelles entre les employeurs de contrats aidés et les entreprises, en développant la transférabilité des compétences, grâce à la construction de fiches de postes et à l'organisation de périodes d'immersion en entreprises
Circulaire n° 2010-16 du 6 mai 2010 relative à l'ajustement des contrats initiative-emploi (CIE) dans le cadre du « plan de rebond vers l'emploi » et à la programmation de l'enveloppe complémentaire de 50 000 CIE	50 000 CIE supplémentaires pour l'année 2010 ; compte tenu des 70 000 contrats réalisés fin avril 2010, l'enveloppe annuelle de CIE a ainsi été portée à 120 000	
Circulaire n° 2010-17 du 8 juillet 2010 relative à la programmation des contrats aidés du secteur non-marchand pour le 2 ^{ème} semestre 2010		40 000 contrats supplémentaires pour l'année 2010 soit un total de 400 000 pour 2010
Instruction DGEFP n° 2010-23 du 7 octobre 2010 relative au pilotage physico-financier des contrats aidés non marchands		Réalisations au 7/10/2010 340 926 Reste à réaliser au 7/10/2010 59 074
Total général (en nombre d'entrées)	516 283	

¹¹ En effectifs présents (notion de « stock »), le nombre de bénéficiaires au 31 décembre 2010 est de 64 205 pour le secteur marchand et de 274 281 pour le secteur non marchand, soit un total de 338 486 (source : Dares).

Pour 2011, 50 000 contrats aidés (dont 25 000 au 1^{er} semestre), sont prévus dans le secteur marchand et 340 000 (dont 150 000 au 1^{er} semestre) dans le secteur non marchand par la circulaire du 20 décembre 2010. L'enveloppe a été portée à 165 000 contrats au 1^{er} semestre dans le secteur non marchand par l'instruction du 28 février 2011. La même instruction fixe le cadre de nouvelles négociations avec les départements, de façon à accroître l'accès des bénéficiaires du RSA socle aux contrats aidés CUI-CAE et CUI-CIE. Une enveloppe complémentaire a été affectée aux Direccte à l'issue des négociations avec les départements, portant les objectifs annuels en CUI-CAE à 420 000 et en CUI-CIE à 62 000. Enfin une nouvelle enveloppe de 20 000 contrats aidés a été annoncée par le Président de la République le 2 septembre 2011.

2011		
	CUI-CIE marchands	CUI-CAE non marchands
Circulaire DGEFP n° 2010-25 du 20 décembre 2010 relative à la programmation des contrats aidés en 2011	50 000 pour l'année 2011, dont 25 000 pour le 1 ^{er} semestre 2011.	340 000 pour l'année 2011, dont 150 000 pour le 1 ^{er} semestre 2011.
Instruction DGEFP du 28 février 2011 relative à la mobilisation d'une enveloppe supplémentaire de 250 millions d'euros pour les contrats aidés à destination des demandeurs d'emploi de longue durée		15 000 CAE supplémentaires pour le 1 ^{er} semestre 2011
Réalisations au 30 juin 2011 (en nombre d'entrées) (Extranet CUI)	24 598 CUI-CIE	184 405 CUI-CAE

B - Des écarts importants entre prévision et exécution

En 2009 et en 2010, à la suite de la mise en œuvre du Plan de relance, la gestion des contrats aidés a concerné deux programmes budgétaires, le programme 102 « accès et retour à l'emploi », action 2, sous-action 1 et le programme 316 « soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi », action 5.

Deux situations sont à distinguer :

- celle des dispositifs nouveaux ou identifiés, tels que les « CAE-Passerelle » et les « CIE-Jeunes », dont la gestion a été confiée au responsable du programme 316 ;

- celle de la majoration de 70 à 90 % du taux de prise en charge des contrats aidés du secteur non marchand (CAE puis CUI-CAE en 2010), principal dispositif en termes budgétaires du plan de relance, s'agissant des contrats aidés.

La gestion budgétaire des CAE-Passerelle et des CIE-Jeunes a été assurée par la Direction du Budget, les tâches de conception et de suivi continuant à relever de la DGEFP.

Le financement de la majoration du taux de prise en charge des CAE et des CUI-CAE n'a pas été effectué directement depuis le programme 316. Ce choix aurait supposé une double imputation budgétaire de chaque versement effectué et rendu très complexe la procédure de prescription, alors que l'objet même de la mesure était de faciliter le placement des contrats aidés. Il a été décidé de procéder par transferts de crédits depuis le programme 316 vers le programme 102, ce qui a pu en pratique induire des délais supplémentaires dans le versement des avances à l'agence de services et de paiement (ASP), opérateur gestionnaire de la mesure, sans toutefois en paralyser la gestion.

1 - Des écarts qui ont atteint un niveau très élevé en 2010¹²

En 2009, l'exécution budgétaire des crédits concernant les contrats aidés s'est établie à 1 898 M€ en CP sur le programme 102, et à 2 265 M€, si l'on tient compte des mesures retracées dans le Plan de relance, qu'il s'agisse des crédits transférés ou gérés directement dans le programme 316. Les montants inscrits en LFI étaient respectivement de 1 867 M€ et 2 131 M€ en CP. L'écart entre prévision et exécution est relativement faible (1,7 %) si l'on considère le programme 102 *stricto sensu* ; il est plus important (6,3 %) si l'on tient également compte des mesures du programme 316.

L'exécution budgétaire en 2010 est arrêtée à 2 487 M€ en CP sur le programme 102, et à 3 476 M€ en tenant compte des crédits du programme 316. Ces montants sont à comparer à ceux inscrits en LFI, respectivement 1 735 M€ et 2 340 M€. L'écart entre prévision et exécution est beaucoup plus élevé qu'en 2009 : 43 % sur les contrats aidés pour le programme 102 *stricto sensu* et 48 % si on inclut les mesures du programme 316.

¹² Ces constats avaient déjà fait l'objet d'observations récurrentes de la Cour dans le cadre de l'examen des NEB du programme 102.

Les besoins additionnels de financement en 2010 ont été couverts de diverses manières, par :

- un redéploiement interne opéré à partir de l'action 01 du programme 102 pour un montant de 276,67 M€ en AE et 290 M€ en CP, rendu possible grâce à une moindre dépense sur l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et à l'augmentation des recettes du Fonds de solidarité en provenance de la contribution exceptionnelle de solidarité et des droits sur la consommation de tabac ;
- un dégel total de la réserve de précaution dès le mois de septembre pour un montant de 236,65 M€ en AE et de 245,7 M€ en CP ;
- des mesures de redéploiement au sein du programme 316 : sur les seuls contrats aidés, les crédits en provenance du programme 316 sont passés de 267,56 M€ à 922 M€. Pour dégager des marges supplémentaires et faire face aux besoins sur les contrats aidés, certains dispositifs du plan de relance ont ainsi vu leur charge transférée en cours de gestion et sans crédit correspondant, depuis le programme 316 vers le programme 103, sur instruction ministérielle du 27 septembre 2010 ;
- le recours à la loi de finances rectificative : les mesures de redéploiement au sein du programme 316 n'ayant toutefois pas permis de couvrir la totalité du besoin de financement sur le programme 102, une ouverture de crédits en LFR de fin d'année d'un montant de 478,47 M€ en AE et 426,43 M€ en CP a été nécessaire sur l'ensemble du programme 102, principalement pour procéder à un dernier versement à l'ASP.

2 - Des difficultés de prévision des dépenses liées aux contrats aidés

Le Tableau n° 6 présente pour les années 2009 et 2010 la comparaison entre les crédits de paiement (CP) inscrits en LFI et les crédits consommés¹³, en détaillant les différentes mesures du programme 102, action 2, sous-action 1 (hors subvention de service ASP).

¹³ On se limite ici à la présentation des CP, les résultats sur les AE étant quasi-identiques (sauf quelques différences marginales pour certaines lignes des DOM) compte tenu de la budgétisation en AE=CP pour l'ensemble du programme 102.

Le principal écart concerne les CUI-CIE, inscrits à hauteur de 92 M€ en LFI 2010 et dont l'exécution s'établit à 440 M€, soit un écart de 378 %.

La majoration du taux de prise en charge, passé de 70 à 90 % pour les CUI-CAE, financée par le Plan de relance a également été largement sous-budgétisée, l'écart entre la prévision LFI et l'exécution étant de 244 %.

Il est cependant plus étonnant de relever des écarts conséquents sur les deux principaux contrats du Plan de cohésion sociale, le CAE et le CIE, qui en métropole n'enregistrent plus aucune entrée en 2010. La dépense sur les CAE s'est élevée en exécution à 719 M€, contre 313 M€ en prévision LFI (+ 129 %). La dépense sur les CIE a atteint en exécution 96 M€, contre 65 M€ inscrits en LFI (+ 48 %).

L'analyse de ces écarts est détaillée dans le Rapport d'analyse de performance (RAP 2010) de la mission Travail et emploi, dont on reprend ici les commentaires sur les principaux d'entre eux :

- pour le CIE, le niveau de dépense supérieur au montant prévu en LFI s'explique principalement par « les entrées constatées en fin d'exercice 2009, supérieures aux prévisions d'entrées prises en compte au moment de l'élaboration du PLF ». Le surcroît de dépenses s'explique également par des « taux de prise en charge des contrats fin 2009 supérieurs aux taux ayant servi de base à la construction de la LFI » ;
- pour le CAE, « le dépassement de la dotation initiale tient principalement au coût des entrées supplémentaires décidées au cours du second semestre 2009, soit après la construction des prévisions de dépenses pour 2010, afin de maintenir la dynamique soutenue de placement des contrats aidés qui était observée dans le courant du second semestre 2009 (placement de 40 000 entrées en CAE, au-delà des entrées initialement prévues) » ;
- pour le CUI-CIE, la dotation inscrite en LFI est basée sur une hypothèse de 50 000 entrées en 2010. Une enveloppe supplémentaire de 50 000 CUI a été décidée dans le cadre du « Plan de rebond vers l'emploi » en faveur des demandeurs d'emploi arrivant au terme de leurs droits à l'assurance chômage et se trouvant sans solution d'emploi ou de revenu. « L'écart entre le coût prévisionnel tient à la forte augmentation du nombre de contrats signés (113 000 contrats signés en 2010 contre 50 000 prévus en LFI). Il tient aussi la répartition de ces

contrats : il s'agit principalement de contrats de 12 mois qui ont été signés très majoritairement au premier semestre. Enfin, le taux unitaire de ces contrats s'est établi à 44,9 % au premier semestre alors que la prévision était construite sur une hypothèse de taux d'aide de 30,7 % » ;

- pour le CUI-CAE, « le dépassement de la dotation initiale provient du nombre d'embauches réalisées en 2010, supérieur de 40 000 aux prévisions initiales. Les paramètres de prise en charge ont également été nettement supérieurs aux prévisions initiales ».

Si la présentation de l'origine des écarts entre prévisions et réalisation est développée dans le RAP, on peut cependant regretter qu'elle ne soit pas plus synthétique, de façon d'une part à distinguer les « effets volumes » et les « effets coûts unitaires » de ces dépassements. Pour ces derniers, il conviendrait de préciser les hypothèses sous-jacentes et les valeurs retenues pour les différents paramètres afin de bien identifier l'origine des écarts : sous-estimation ou sur-estimation des paramètres de la LFI ou volumétrie plus ou moins importante que prévue. Par exemple, en 2010, le taux unitaire de prise en charge des CUI-CIE s'est avéré nettement supérieur (44,9 % du Smic horaire) à celui qui avait été utilisé pour la prévision (30,7 %), celui-ci étant cependant très inférieur au taux moyen observé dans le cadre de l'ancien CIE (39,6 % pour les entrées en CIE en 2009). Certes, les paramètres de la JPE sont inscrits dans les instructions destinées aux Direccte, il n'en reste pas moins que tout écart substantiel par rapport aux pratiques passées constitue un facteur de risque quant à la réalisation du nouvel objectif.

Tableau n° 6 : Prévisions de dépenses LFI et exécution des dépenses (2009 et 2010)

Programme 102	Action action 2	Sous-action sous-action 1	Rubrique action 2 sous-action 1	Dispositif 1. Ye. transfert plan de relance	En Millions d'€		
					LFI 2009 CP	Exec-2009 CP	LFI 2010 CP Exec-2010 CP
			APR	0,0	0,0	2 070,4	3 476,4
			Contrats aidés	1 642,1	1 637,7	1 610,4	2 402,2
			Activation des Cw et CHRMA (beneficiaires du RMI)	26,0	40,8	24,0	17,7
			Contrat Caverat (CAV)	486,7	456,6	189,0	173,3
			Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE)	980,3	965,4	312,6	718,8
			Credits initiaux plan de relance (transfert majoration)	132,0	233,0	67,0	67,0
			Contrat Initiative emploi (CIE)	188,2	173,9	64,9	86,9
			CUI CAE			917,8	966,7
			CUI initiaux plan de relance (transfert majoration)			28,1	28,1
			CUI CIE			92,1	440,3
			Contrats aidés dans les DOM	88,3	64,5	85,3	47,1
			Chantier de développement local (Meyette)	2,6	2,2	2,6	2,1
			Contrats d'accès à l'emploi DOM	19,7	11,3	16,7	10,5
			Contrats d'insertion par l'activité	12,0	5,2	12,0	3,3
			Contrats emploi jeunes DOM	2,5	2,5	2,5	0,0
			Contrats emploi jeunes territorialisés	8,0	2,5	8,0	0,0
			Contrats emploi solidaires	11,8	9,9	11,8	4,9
			Soutien à l'emploi des jeunes diplômés	0,2	0,1	0,2	0,1
			Soutien à l'insertion et à la formation professionnelle			0,1	0,1
			Contrats aidés en extinction	137,0	129,3	40,1	37,6
			Contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) DOM		0,7		1,3
			Contrats emplois consolidés	10,2	0,9	2,5	
			Emplois jeunes ASP	20,4	22,6	4,0	3,7
			Exonération contrat de retour à l'emploi	3,1	2,9	2,0	1,9
			Primes jeunes en CDI	33,2	35,7	16,7	18,7
			Primes des CIE anciens	50,2	110,5	8,8	6,8
			Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SE-IE)	0,0	0,0	0,0	0,0
			Plan de relance (hors transfert 102)	151,1	113,8	209,8	0,0
			CIE Jeunes (50 000 entrées)	74,1	63,8	102,1	0,0
			Contrats passerelles (30 000 entrées)	77,0	50,0	107,4	0,0
				2 136,3	2 264,8	2 360,8	3 476,4

Source : DGEFP

C - Un encadrement strict de la programmation régionale des contrats aidés peu propice à un pilotage au plus près des besoins locaux

1 - Une programmation régionale des crédits de l'Etat de plus en plus encadrée

Le financement des CIE et des CAE du Plan de cohésion sociale s'est effectué jusqu'en 2009 dans le cadre de l'enveloppe unique régionale (EUR) mise en place en 2005. L'ambition initiale de l'EUR était de permettre au service public de l'emploi régional (SPER) d'adapter les financements de l'Etat, et en particulier la répartition entre les contrats aidés du secteur marchand et non marchand, aux caractéristiques économiques et sociales locales grâce à des subventions différenciées selon les publics éligibles. La mise en place de l'enveloppe unique régionale pour 2005 avait fait l'objet d'un dialogue de gestion entre l'automne 2004 et le printemps 2005, aboutissant à des objectifs régionaux, élaborés à l'issue de diagnostics régionaux. Des prévisions de programmation des contrats aidés avaient ainsi été validées par la DGEFP, et fait l'objet d'arrêtés préfectoraux publiés à compter de mai 2005, même lorsque ces prévisions étaient en retrait des objectifs nationaux. Cette programmation a cependant été remise en cause dès l'été 2005 : afin de limiter les effets d'aubaine, il a été procédé à une réorientation de la politique d'emploi privilégiant le secteur non marchand. Ces nouvelles orientations ont conduit à une remise en cause des possibilités d'arbitrage précédemment laissées aux régions et à un retour aux enveloppes régionales : les enveloppes régionales ont été redéfinies et des objectifs de nombre d'entrées ont été fixés pour chacun des contrats. La faculté d'arbitrage initiale entre CIE et CAE a été déplacée au sein du secteur non marchand, entre CAE et CAV.

Entre 2006 et 2008, les crédits notifiés aux régions et affectés aux contrats aidés restaient fongibles, mais ont été assortis d'un objectif physique d'entrées pour le secteur non marchand (CAE + CA), fixé au niveau national, et décliné par région. Des enveloppes complémentaires ont été déployées à compter de l'été 2008. En 2009, dernière année de l'EUR, les circulaires de programmation sont devenues semestrielles pour les CAE et CAV.

En 2010 et 2011, la programmation territorialisée des politiques d'emploi est abandonnée. Le principe de non fongibilité entre les contrats aidés du secteur marchand et du secteur non marchand, et entre régions, est affiché (même si en pratique certaines exceptions à ce principe ont pu être constatées *ex post*). La mise en place du nouveau contrat unique d'insertion a coïncidé avec un durcissement des règles de pilotage, n'autorisant plus de souplesse entre les deux secteurs.

Les enveloppes régionales sont allouées en 2010 et 2011 selon certains critères qui pondèrent quelques caractéristiques socio-démographiques régionales : poids des bénéficiaires du RMI ou du RSA, poids des demandeurs d'emploi de catégories ABC, importance des conventions prescrites dans le passé. Pour la programmation du 1^{er} semestre 2011, le seul critère pris en compte pour les CUI-CAE est la consommation de l'année précédente ; pour les CUI-CIE, la consommation passée compte pour 80 %, deux autres critères se partageant les 20 % restants (poids des demandeurs d'emploi de longue durée et poids des DEFM jeunes de catégorie A). En 2011, les clefs de répartition ont pris en compte le poids des prescriptions en ateliers et chantiers d'insertions, celui-ci étant très disparate selon les régions. Les engagements des départements pris dans le cadre des CAOM ont également été actés.

UNE GESTION DES DISPOSITIFS AFFECTEE PAR LA CRISE ECONOMIQUE

		ANNEE 2010				ANNEE 2011			
		Références	Critères	Pondération	Enveloppe complémentaire	Références	Critères	Pondération	
1er semestre	CUI-CAE	Bénéficiaires du RSA et du RMI (pour les DOM) à fin juin 2009		5%		Circulaire DGEFP n°2009-43 du 2 décembre 2009	Poids des régions dans la programmation annuelle 2010	100%	
		DEFM catégories ABC à fin septembre 2009		15%		Instruction DGEFP du 28 février 2011	Poids des régions dans la programmation annuelle 2010	100%	
2ème semestre	CUI-CAE	Nombre de conventions CIE prescrites au 09 novembre 2009		80%					
		Bénéficiaires du RSA et du RMI (pour les DOM) à fin mars 2010		5%					
		Nombre de conventions CAE prescrites au 31 juin 2010		80%					
Enveloppe annuelle	CUI-CAE	Nombre potentiel de bénéficiaires à fin de droits (participations Pôle emploi de juin à décembre 2010)		15%					
		DEFM - 26 ans catégories ABC à fin septembre 2009		20%					
Enveloppe complémentaire	CUI-CAE	Circulaire DGEFP n°2009-43 du 2 décembre 2009	Nombre de conventions CIE prescrites (CIE de droit commun + CIE Jeunes) au 09 novembre 2009	80%		Circulaire DGEFP n°2010-24 du 28 décembre 2010	DEFM Jeunes catégories au 30 octobre 2010	10%	
		Circulaire DGEFP n°2010-16 du 6 mai 2010	DEFM - 26 ans catégories ABC à fin mars 2010	20%			Nombre de conventions CIE prescrites au 30 novembre 2010	80%	
						EN ATTEINTE DE LA PROCHAINE PROGRAMMATION DU 2ND SEMESTRE			
						EN ATTEINTE DE LA PROCHAINE PROGRAMMATION DU 2ND SEMESTRE			

Source : DGEFP

Globalement, depuis 2005, les marges de manœuvre de la programmation régionale, déjà encadrées, se sont encore réduites, des enveloppes distinctes par types de contrats étant maintenant fixées aux acteurs régionaux, sans fongibilité possible, pour les crédits de l'Etat, entre secteur marchand et non marchand.

2 - Des paramètres de prise en charge des contrats aidés fixés au niveau régional, dans le cadre d'enveloppes globales

La programmation au niveau régional permet toutefois de différencier les paramètres de prise en charge et de définir les sous-populations prioritaires dans l'accès aux contrats aidés, sous réserve de respecter les enveloppes allouées et les critères d'éligibilité définis au plan national.

Huit Direccte ont, au 1^{er} semestre 2011, appliqué strictement les taux de prise en charge centraux fixés par la circulaire nationale (30 % dans le secteur marchand, 70 % dans le secteur non marchand, sauf les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) à 105 %) : Bourgogne, Centre, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine, Midi-Pyrénées, Picardie, Guadeloupe. La plupart des autres régions ont en général appliqué une différenciation en deux taux pour les contrats du secteur marchand ou non marchand, sauf quelques régions qui ont défini jusqu'à cinq taux de prise en charge différents dans le secteur non marchand et quatre dans le secteur marchand.

Taux de prise en charge (en %)	CUI-CIE							CUI-CAE									
	20	25	30	35	40	47		50	60	65	70	75	80	85	90	95	105
Alsace	x				x					x	x	x					x
Aquitaine			x	x										x			x
Auvergne			x	x													x
Basse-Normandie			x	x					x								x
Bourgogne			x							x							x
Bretagne						x											x
Centre			x	x													x
Champagne-Ardennes			x	x													x
Corse	x							x									x
France Comté				x													x
Haute-Normandie				x													x
Ile de France			x	x						x							x
Languedoc-Roussillon									x								x
Limousin																	x
Lorraine																	x
Midi Pyrénées																	x
Nord Pas de Calais																	x
PACA																	x
Pays de Loire	x			x													x
Picardie				x													x
Poitou-Charentes				x													x
Rhône-Alpes				x													x
Guadeloupe																	x
Guyane																	x
Martinique																	x
Réunion																	x

Source : DGEFP, arrêtés 1er semestre 2011 (situation au 3 février 2011)

L'analyse des pratiques régionales montre cependant la difficulté d'user de cette souplesse de fixation des paramètres dans un contexte physico-financier par ailleurs très encadré, n'autorisant aucune fongibilité entre les enveloppes et fixant des objectifs physiques minima et des enveloppes maxima en termes de dépenses pour chaque type de contrat.

Cette absence de marges de manœuvre au niveau régional concernait déjà les anciens contrats du Plan de cohésion sociale. Selon une évaluation menée en 2010 à la demande du comité d'évaluation de Pôle emploi¹⁴ sur le processus de mobilisation des contrats aidés et d'accompagnement des bénéficiaires par Pôle Emploi, « *la gestion encadrée des enveloppes laisse peu de place à une mesure fine des besoins des publics et des employeurs. L'exercice de programmation régionale est strictement encadré et très influencé par les orientations politiques, qui varient en fonction de la conjoncture économique. Les objectifs régionaux sont fixés en fonction des caractéristiques de la DEFM et du poids des publics prioritaires mais aussi du volume de prescription observé au cours de la période précédente. Ils ne prennent pas directement en compte le potentiel économique des territoires, les besoins spécifiques des publics visés et les souhaits ou capacités des employeurs. Ce manque d'ancrage opérationnel de la programmation, associé à la révision des objectifs en cours d'année expliquent pour partie la sur ou sous-consommation des enveloppes. En outre, l'importante variation des objectifs a des effets pervers sur la mobilisation des équipes de Pôle-emploi comme des partenaires, ainsi que sur la stabilisation des pratiques professionnelles des conseillers* ».

D - Une concertation Etat-départements à renforcer

1 - La signature tardive des CAOM en 2010

L'ambition du CUI était, dans le cadre de l'unification juridique des contrats, de permettre une meilleure articulation entre les dispositifs emploi mis en œuvre par l'Etat et par les départements pour les bénéficiaires du RSA-socle, sa mise en œuvre dans de bonnes conditions exigeant une coordination plus étroite entre les deux financeurs que ce n'était le cas pour les anciens contrats aidés. Pour cela, il était prévu que des conventions annuelles d'objectifs et de moyens (CAOM) soient passées entre les départements et l'Etat.

¹⁴ Etude menée entre décembre 2009 et mai 2010.

Les délais de signature de ces conventions ont été importants en 2010, première année de mise en œuvre du CUI, ne permettant pas aux départements de tenir leurs objectifs, même si au second semestre 2010, des enveloppes complémentaires ont été attribuées par l'Etat aux régions déficitaires pour respecter les engagements pris. Cette situation n'a cependant pas entraîné une éviction totale des bénéficiaires du RSA en début d'année, l'Etat s'étant substitué aux départements avant la signature de ces conventions, finançant intégralement les contrats aidés signés avec les bénéficiaires du RSA-socle. Cette facilité n'a pas été reconduite en 2011¹⁵, consignes ayant été données aux préfets d'attendre la conclusion des CAOM avant de signer les contrats à destination des bénéficiaires du RSA-socle.

Selon les observations de terrain réalisées par la Cour, les difficultés rencontrées en 2010 ont conduit les Direccte à anticiper pour 2011 les négociations avec les départements afin de pouvoir fixer les paramètres de prise en charge dès réception de la circulaire fixant les orientations de la DGEFP. Compte tenu des délais incompressibles pour la signature des CAOM (notamment pour leur approbation par les instances délibérantes des départements), des lettres d'intention peuvent être demandées aux départements en attendant la signature effective des conventions. Les Direccte ont cependant souligné le risque inhérent au retard dans les signatures (des CAOM ou des lettres d'intention des départements), lequel a des conséquences sur le cadencement des prescriptions infra-annuelles et peut engendrer des difficultés pour atteindre les objectifs fixés (la prescription ne démarrant qu'à mi-année dans des cas extrêmes).

Les difficultés rencontrées en 2010 ont généré une réaction très critique de la part du Président de l'Assemblée des départements de France (ADF), exprimée dans un courrier adressé le 7 mars 2011 au Ministre du Travail, de l'emploi et de la santé, à l'issue de la journée nationale organisée le 25 janvier 2011 sur les Pactes territoriaux d'insertion. Cette critique fait état des difficultés budgétaires rencontrées en 2010, contestant le respect par l'Etat de ses engagements pris dans le cadre des CAOM négociées avec les départements. Cependant, plus globalement, ce courrier souligne la nécessité d'organiser une concertation nationale sur le devenir du CUI, « *dans le souci de bâtir une politique partenariale à moyen terme, afin d'assurer à ce dispositif la visibilité et la pérennité indispensables pour réussir une politique d'insertion et de retour à l'emploi durable en direction de nos concitoyens les plus en difficulté* ».

¹⁵ Les renouvellements de CUI doivent cependant être financés par le même financeur que celui ayant signé la convention initiale.

Ce constat s'inscrit par ailleurs dans le contexte plus global de la mise en place du RSA et des difficultés entre les départements et Pôle emploi : la mission commune d'information relative à Pôle emploi note ainsi dans son rapport du 5 juillet 2011¹⁶ que « *les relations entre Pôle emploi et les départements se sont distendues depuis la création du RSA* ». Le nombre de postes financés par les départements pour l'accompagnement des bénéficiaires du RMI puis du RSA est ainsi passé de 600 à 400 ETP. « *Ce relatif désengagement peut s'expliquer dans bien des cas par les contraintes financières qui pèsent sur les départements. Beaucoup d'entre eux n'ont pas trouvé d'autre issue que de réduire leur effort en faveur de l'insertion, alors qu'ils auraient souhaité en faire une priorité. D'autres départements avancent des considérations plus politiques : Pôle emploi devant assurer un accompagnement de qualité à tous les demandeurs d'emploi, il n'y a pas de raison que les départements soient mis à contribution pour que ce service de qualité soit offert* ».

2 - L'hétérogénéité des règles peut entraîner des difficultés pour les prescripteurs

L'hétérogénéité des règles régissant les contrats aidés pour les bénéficiaires du RSA est source de complexité pour les prescripteurs, notamment Pôle emploi, dont le réseau organisé en agences ne recouvre pas les limites administratives des départements. Dans les zones limitrophes, les conseillers de Pôle emploi doivent ainsi gérer des règles différentes selon le département d'origine du bénéficiaire du RSA.

3 - Le CUI n'a pas permis d'enrayer la baisse des contrats aidés pour les bénéficiaires de minima sociaux

Les difficultés institutionnelles évoquées ci-dessus ne suffisent pas à expliquer la baisse progressive de l'accès aux contrats aidés pour les bénéficiaires de minima sociaux, mais elles y ont contribué ou n'ont en tout état de cause pas permis de redresser cette tendance.

On observe en effet une baisse importante du nombre de bénéficiaires de minima sociaux et plus particulièrement du RMI ou du RSA-socle dès la fin 2008¹⁷, en lien avec l'évolution globale du nombre de contrats aidés. Les effectifs de bénéficiaires du RMI ou du RSA-socle en contrats aidés du secteur non marchand sont stables depuis 2008, en

¹⁶ Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information relative à Pôle emploi, par J.P. Alduy, Sénat N° 713.

¹⁷ Les données présentées ici portent sur les stocks et non sur les entrées en conventions initiales comme celles qui sont habituellement publiées par la Dares.

recul important par rapport à fin 2007. Dans le secteur marchand, les effectifs sont en recul sur l'ensemble de la période.

En raisonnant sur la part des bénéficiaires du RMI ou du RSA-socle en contrats aidés, on observe plutôt une accentuation du ciblage en 2007 et dans une moindre mesure en 2008 (comparativement à l'année 2006), puis une forte baisse de ce ciblage en 2009 et 2010. La baisse du ciblage a ainsi coïncidé à la fois avec les premiers effets de la crise économique et avec l'entrée en vigueur du RSA. En 2010, la mise en œuvre du nouveau CUI n'a pas permis d'infléchir cette tendance.

Tableau n° 7 : Effectifs de bénéficiaires d'un minimum social en contrat aidé (au 31 décembre de chaque année)

	déc-06	déc-07	déc-08	déc-09	déc-10
secteur non marchand					
nombre de bénéficiaires de minima sociaux*	107 884	120 509	97 674	91 766	81 840
dont bénéficiaires du RMI ou du RSA-socle**	69 914	76 827	58 719	58 522	58 177
part des bénéficiaires de minima sociaux	41%	46%	49%	36%	30%
dont part des bénéficiaires du RMI ou du RSA-socle	26%	30%	29%	23%	21%
secteur marchand					
nombre de bénéficiaires de minima sociaux*	30 620	27 140	19 942	14 089	9 411
dont bénéficiaires du RMI ou du RSA-socle**	18 639	16 133	10 991	8 644	6 063
part des bénéficiaires de minima sociaux	30%	57%	47%	16%	15%
dont part des bénéficiaires du RMI ou du RSA-socle	18%	34%	26%	10%	9%

* la part des allocataires de l'AAH n'est pas connue pour le CIE et le CAE

** pour les entrées en CIE ou CAE à partir de juin 2009, il n'est pas possible de distinguer les bénéficiaires du RSA socle et du RSA majoré (ex-APJ). Pour les entrées en CUI-CIE ou en CUI-CAE à partir de 2010, la distinction est possible. Les données 2009 et 2010 sur-estiment ainsi légèrement le nombre de bénéficiaires du RSA-socle.

Champ : France entière. Source : fichier des conventions d'embauches de l'ASP, exploitation Dares.

En 2011, diverses mesures ont été prises pour remédier à la baisse des contrats cofinancés prescrits aux bénéficiaires du RSA-socle. Un taux plus attractif de prise en charge a ainsi été fixé pour les employeurs de CUI-CAE (80 % au lieu de 70 %) et s'agissant des CUI-CIE, la contribution forfaitaire du conseil général a été réduite à 67 % du RSA contre 88 % auparavant, soit un gain d'environ 100 € pour le conseil général.

Les engagements pris en 2011 par les départements portent sur 90 000 contrats dans le secteur non marchand et 12 000 contrats dans le secteur marchand. Ces engagements correspondent dans le secteur marchand à des prescriptions en faveur de 7 % des bénéficiaires du RSA, et de 1 % dans le secteur marchand. L'objectif fixé par la DGEFP était cependant plus ambitieux, visant à un recrutement atteignant 10 % des bénéficiaires dans le secteur non marchand.

Pour éviter les difficultés constatées en 2010 dans la consommation des enveloppes, les contrats cofinancés avec les départements en 2011 ont été, selon les termes de la DGEFP, « sanctuarisés » au sein des crédits alloués aux Direccte, afin d'honorer les engagements pris dans le cadre des CAOM. Il apparaît cependant fin août 2011 une sous-consommation des crédits budgétés au titre des cofinancements Etat-départements : sur l'ensemble des départements, seulement 55 % des crédits seraient consommés fin août 2011 au titre de CUI-CAE et 26 % au titre des CUI-CIE, rendant l'objectif annuel difficilement atteignable.

On peut par ailleurs relever l'extrême variabilité des engagements pris dans les CAOM : aux deux extrêmes de la distribution, en moyenne régionale, les départements du Languedoc-Roussillon se sont ainsi engagés à financer des CUI-CAE à hauteur de 3,1 % du nombre de bénéficiaires du RSA-socle, contre 14,7 % en moyenne pour les départements des Pays-de-Loire (pour une moyenne France entière de 6,9 %). Pour le CUI-CIE, les engagements régionaux représentent 0,5 % des bénéficiaires en Ile-de-France et 2,5 % en Alsace et en Poitou-Charentes (pour une moyenne en France métropolitaine de 1,1 %). Ces données, encore plus variables au niveau départemental (certains départements ne s'étant engagés sur aucun cofinancement), illustrent la diversité des pratiques ou de l'implication des départements dans la politique de contrats aidés.

La création du RSA, celle concomitante du CUI comme outil visant à l'insertion des personnes éloignées de l'emploi et la désignation des départements comme chef de file de l'insertion constituent trois

piliers de la loi du 1^{er} décembre 2008. Les conditions d'une bonne coordination stratégique entre l'Etat et les départements sur le sujet des contrats aidés et de la mobilisation de ces derniers à la hauteur des besoins des bénéficiaires du RSA-socle ne paraissent pas réunies. Le cadre des relations entre Etat et départements devrait faire l'objet d'un réexamen, dans l'objectif d'accroître l'accès des bénéficiaires du RSA-socle aux contrats aidés¹⁸.

II - Des outils de pilotage en voie d'amélioration

L'Agence de services et de paiement (ASP) joue un rôle central dans la gestion des contrats aidés (entre autres dispositifs financés par l'Etat au titre des programmes budgétaires 102 et 103). La convention de service entre l'Etat et l'ASP confie à cette dernière la gestion de tous les contrats aidés de la politique de l'emploi financés par l'Etat ou cofinancés avec les départements. L'ASP a également conclu une convention de services avec les autres ministères qui financent pour partie les contrats aidés, le ministère de l'Education nationale, de la jeunesse et de la vie associative (MENJVA) et le ministère du Budget, au titre des actions financées par le Plan de relance.

La convention Etat-ASP précise les engagements de l'ASP en matière d'enregistrement des conventions individuelles signées, de versement de l'aide aux employeurs et de restitution des données aux différents acteurs (Etat et prescripteurs). Les principaux points de cette convention détaillés en encadré permettent de décrire **les systèmes d'information construits autour des contrats aidés ainsi que les outils de pilotage qui en découlent**.

¹⁸ Une mission IGAS-IGF a par ailleurs été diligentée fin 2011 sur cette question.

Le système de gestion et d'information géré par l'ASP

La saisie des prescriptions dans le cadre de l'extranet CUI

De façon obligatoire pour le compte de l'Etat et facultative pour le compte du conseil général, les prescripteurs saisissent les conventions individuelles de CUI selon une procédure simplifiée dans l'« **Extranet CUI** » mis à disposition par l'ASP (un autre extranet baptisé Eurcinet était précédemment dédié aux anciens contrats du Plan de cohésion sociale). Un numéro d'ordre est attribué et reporté par les prescripteurs sur le Cerfa.

Cet extranet a pour objectif de permettre la saisie des informations nécessaires au suivi physico-financier des prescriptions de CUI, de façon à ce que tous les acteurs disposent d'un outil de pilotage fournissant des indicateurs sur l'impact budgétaire des prescriptions relativement aux objectifs fixés. Les prescripteurs saisissent dans l'Extranet toutes les informations permettant de mesurer cet impact sur l'enveloppe des crédits, notamment la date d'embauche prévue, la date de fin de prise en charge, le taux appliqué, le nombre d'heures retenues pour le calcul de l'assiette.

Les montants prévisionnels des AE et des CP sont évalués par l'ASP dès la saisie des éléments résumés du Cerfa dans l'Extranet¹⁹. Ces éléments peuvent être modifiés lors de l'enregistrement des Cerfa par l'ASP. L'impact financier de ces dossiers en AE est alors ré-estimé, afin de prendre en compte les données rectifiées des conventions individuelles. Les CP sont également corrigés au fur et à mesure des paiements effectués.

L'enregistrement des prescriptions

La convention (Cerfa) signée par le prescripteur, l'employeur et le salarié, est transmise à la délégation régionale de l'ASP qui enregistre le dossier dès réception et au plus tard dans un délai de cinq jours et en saisit l'intégralité, notamment les caractéristiques de l'employeur, du salarié et des actions programmées. Si le dossier est incomplet ou comporte des erreurs, il est retourné au prescripteur.

¹⁹ La formule de calcul des AE prend en compte les engagements engendrés au titre de la convention pendant la durée de vie prévisionnelle des conventions, qui peut dépasser l'année (règle de gestion n° 12). La formule de calcul des CP évalue les paiements prévisionnels imputables à l'année en cours, un coefficient de 90 % étant appliqué pour tenir compte des sorties précoces des contrats (règle de gestion n° 13).

L'ASP est ainsi destinataire de la totalité des conventions individuelles de contrat unique conclues pour le compte de l'Etat ou cofinancées avec les départements pour les bénéficiaires du RSA. Pour les conventions exclusivement financées par les départements (CG), l'ASP est normalement destinataire des Cerfa (sans qu'il soit cependant possible de le vérifier).

Le paiement des aides aux employeurs

Le premier paiement à l'employeur est mis en paiement au plus tard dans les trente jours suivant la date prévue pour l'embauche du salarié ; les versements suivants sont effectués mensuellement et doivent être mis en paiement au plus tard le 20 du mois en cours. Tous les trois mois et en fin de convention, l'ASP reçoit de l'employeur la copie des salaires permettant de vérifier la présence du salarié : l'état de présence trimestriel indique le nombre de jours d'absence non rémunérés et signale le cas échéant les ruptures ou suspensions de contrat ainsi que leurs motifs.

Les restitutions aux prescripteurs

L'Extranet permet aux prescripteurs, aux départements et aux services du ministère de l'emploi d'accéder aux données individuelles relatives aux conventions saisies, sous réserve de leur habilitation (conventions accessibles pendant toute leur durée et au maximum un an après leur arrivée à échéance) ainsi qu'à des indicateurs agrégés reportés dans les tableaux de pilotage. Une consolidation quotidienne par organisme prescripteur, par département, par région et au niveau national permet de connaître :

- le nombre de conventions individuelles CAE et CIE (en identifiant les conventions initiales et les avenants de prolongation), pour le compte de l'Etat et pour le compte du CG ;
- les montants prévisionnels d'engagements dans le cadre de l'enveloppe des crédits notifiés au niveau régional et dans le cadre des CAOM Etat-CG ;

L'Extranet met également à disposition des prescripteurs, départements et services du ministère, des indicateurs sur les caractéristiques des conventions (taux moyens, durées moyennes et durées hebdomadaires moyennes) ainsi que sur les types d'employeurs. Ces données sont calculées sur le champ des dossiers Cerfa enregistrés.

Les transmissions de données individuelles

Les transmissions des données saisies dans les conventions individuelles (Cerfa) sont régies par deux conventions d'échanges, dites NTNOE001 (« fichier des bénéficiaires ») et NTNOE002 (« fichier ministère »). Le « fichier des bénéficiaires » gère les flux entre l'ASP et Pôle emploi (entrées et sorties des contrats aidés) et entre l'ASP et la CNAF ou la CCMSA (entrées dans les dispositifs). Ces données sont produites et transmises quotidiennement. Le « fichier ministère » est quant à lui transmis de façon hebdomadaire à la DGEFP et à la DARES : il est constitué de la base historique complète à la date de l'extraction (à l'exception du NIR). Il doit le cas échéant être anonymisé avant transmission, aux services déconcentrés ou à d'autres utilisateurs.

A - La mise en place d'une comptabilité d'engagement au second semestre 2011

Jusqu'au 1^{er} semestre 2011, la budgétisation et l'exécution de la dépense sur le programme 102 ont obéi à une stricte logique de caisse et ont donc été réalisées en AE = CP, indépendamment de la durée de l'engagement de l'Etat, dans le simple but de permettre le versement des crédits de titre 6 aux opérateurs en charge de la gestion des dispositifs d'aide.

La Cour a, à plusieurs reprises, critiqué cette méthode, demandant que les mesures à portée pluriannuelle fassent l'objet d'une inscription en AE différente des CP, seule technique permettant, dans l'esprit de la LOLF, de maîtriser l'impact de certains dispositifs sur le budget de l'année suivante.

Cette nouvelle méthode de gestion pour les contrats aidés est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2011, conformément au calendrier fixé par la direction du Budget et la DGEFP. La dotation budgétaire inscrite en LFI 2011 au titre des contrats aidés a été calculée sur cette base. A terme, l'objectif est de généraliser la gestion en AE ≠ CP à l'ensemble des dispositifs pluriannuels financés sur la mission « Travail et emploi ».

L'enjeu est d'importance pour le programme 102. Le chantier implique à la fois :

- d'assurer en temps réel, ou du moins avec le moins de décalage possible dans le temps, la circulation de l'information, en particulier sur le niveau des engagements budgétaires, entre les différents acteurs : administration centrale, Pôle Emploi et ses

agences locales, ASP, DIRECCTE, missions locales et, éventuellement autres prescripteurs de contrats aidés ;

- de rapprocher l'engagement comptable (soit une consommation des AE permettant de couvrir, dès la prescription, la dépense prévisionnelle pour la durée totale du contrat) de l'engagement juridique qui lie l'Etat, l'employeur et le salarié ;
- d'être en mesure de rattacher chaque versement de CP effectué à l'ASP aux engagements d'AE effectués préalablement ;
- de mettre à la disposition du responsable de programme dès le début de l'année, la totalité des AE correspondant au volume physique des contrats que l'Etat souhaite prescrire.

La cible (fin 2012 selon la DGEFP, voire plus tard si les systèmes d'information de l'ASP ne peuvent être modifiés dans ce délai) est de retracer les engagements de l'Etat dans les comptes au plus près du fait générateur, à savoir de la date de signature du contrat. Le principe d'un engagement hebdomadaire et de paiements mensuels rattachés aux engagements a été acté. Cette nouvelle gestion financière des contrats aidés fondée sur une comptabilité d'engagement, impactant les systèmes d'information de l'ASP et Chorus, figure par ailleurs dans les nouveaux chantiers RGPP annoncés en mars 2011.

La mise en place d'une gestion budgétaire en AE et CP différenciée a été initiée en 2011 et formalisée par un avenant à la convention liant l'Etat (DGEFP, Budget) à l'ASP, signé le 11 août 2011. Au système d'avances de fonds (*ex ante*) a été substitué un système de facturation sur justificatifs (*ex post*). Les paiements mensuels ainsi réalisés sont rattachés dans CHORUS à un engagement juridique périodique, défini dans un premier temps de façon semestrielle. Pour chaque cohorte (semestrielle) encore en activité, les appels de fonds mensuels émis par l'ASP indiquent la consommation des AE et des CP, rattachés à l'engagement juridique. Selon l'objectif cible défini par la RGPP, il est envisager d'affiner ce suivi en passant à un engagement juridique hebdomadaire, et non plus semestriel, ce qui implique l'établissement d'un grand nombre de factures mensuelles. La gestion d'un tel flux d'opérations dans CHORUS suppose, comme l'indique le CBCM, un interfaçage entre les outils informatiques – extranet, outil de gestion ASP, CHORUS-, « afin de relever ce défi avec des chances de succès et un coût raisonnable ».

B - Une coordination des différents réseaux de prescripteurs à renforcer

Avant la mi-2009, Pôle emploi était prescripteur unique des contrats aidés financés par l'Etat. La fonction de prescription était toutefois partagée avec les départements pour les bénéficiaires de minima sociaux, pour les contrats spécifiques CI-RMA et CAV.

L'organisation des départements en matière de prescription des contrats aidés était diverse, en fonction des délégations mises en place avec Pôle emploi. Certains ont recruté des équipes dédiées pour la mise en œuvre des contrats aidés spécifiques aux allocataires du RMI ou du RSA socle (CAV et CI-RMA), d'autres ont délégué la prescription à Pôle emploi (ANPE auparavant). Ce double schéma perdure depuis la mise en place du CUI : certains départements ont maintenu leurs équipes dédiées afin de poursuivre les actions mises en place antérieurement ; d'autres délèguent, totalement ou plus sélectivement pour certains types de contrats, la prescription des contrats aidés à Pôle emploi ou aux missions locales.

A partir de la mi-2009, les missions locales ont été dotées de nouveaux outils dans le cadre du plan de relance pour faciliter l'accès des jeunes aux outils de droit commun (mesures jeunes actifs » annoncées en mars 2009) : elles se sont vu ouvrir le droit de prescrire les CIE (puis les CUI-CIE à partir du 1^{er} janvier 2010) ainsi que les CAE, en privilégiant les « CAE-Passerelle ». La prescription des contrats aidés par les missions locales s'effectue ainsi par délégation directe de l'Etat et ne s'inscrit pas dans le cadre de la co-traitance.

L'extension de la prescription des contrats aidés aux Cap emploi sera par ailleurs réalisée au 1^{er} janvier 2012, suite aux annonces faites lors de la Conférence nationale du handicap du 8 juin 2011. Cette possibilité, déjà prévue au niveau réglementaire, n'avait pas encore été mise en œuvre jusque là, les Cap emploi pouvant toutefois prescrire les primes initiative emploi (PIE)²⁰ financées par l'Agefiph.

Globalement, en 2010, **Pôle emploi reste l'opérateur prépondérant pour la prescription des contrats aidés, totalisant 83 % des prescriptions de CUI, contre 12 % pour les départements (dont une partie déléguée à Pôle emploi) et 5 % pour les missions locales** (données établies sur le champ des conventions transmises à l'ASP).

²⁰ Les PIE constituent un dispositif spécifique aux travailleurs reconnus handicapés, avec une logique proche de celle des CIE dans le secteur marchand.

Cette ouverture des prescriptions aux missions locales a entraîné au plan régional une complexité supplémentaire, la coordination des réseaux devant être assurée tant pour les objectifs physiques (nombre d'entrées) que pour les enveloppes financières en AE et en CP.

Ainsi, comme le note le contrôleur budgétaire et comptable du MTES, « *si la juste traduction dans la comptabilité budgétaire des engagements de l'Etat est indispensable, elle ne peut garantir à elle seule contre les risques de dépassement budgétaire dans un système où les responsabilités se répartissent entre de nombreux acteurs : DGEFP, prescripteurs (Pôle emploi – principal prescripteur -, missions locales, départements) et ASP* ». A compter du 1^{er} janvier 2012, la prescription des emplois aidés sera par ailleurs étendue aux Cap emploi, renforçant la nécessité d'une coordination des prescripteurs.

1 - La nécessité de généraliser l'utilisation de l'extranet-CUI dès la signature des contrats

L'outil Extranet – CUI n'est pas utilisé par tous les prescripteurs ou ne l'est pas de manière uniforme. Systématiquement renseigné par ceux intervenant pour le compte de l'Etat (Pôle emploi, missions locales), il ne l'est pas par l'ensemble des départements prescripteurs ou déléguant partiellement la prescription. Les départements n'ont en effet pas l'obligation d'alimenter l'Extranet-CUI, même s'ils doivent ensuite adresser les conventions Cerfa à l'ASP, dans un objectif de complétude des sources statistiques. Les régions dans lesquelles l'Extranet n'est pas généralisé à tous les prescripteurs ont souligné les difficultés engendrées par cette situation : *cette absence de saisie affecte la qualité du pilotage, la totalité des conventions conclues n'étant pas connues en temps réel. Par ailleurs, dans certains cas, les modalités de saisie diffèrent selon les prescripteurs : certaines missions locales renseignent le système d'information dès le projet de signature d'une convention, tandis que les agences de Pôle emploi saisissent les prescriptions après signature des conventions individuelles.*

2 - Le suivi des prescriptions « en cours de négociation » permet de mieux anticiper la gestion des contrats aidés au niveau régional

L'ensemble des interlocuteurs régionaux rencontrés, dans les Direccte ou les DR Pôle emploi, ont cependant souligné la nécessité d'assurer un suivi des prescriptions suffisamment en amont de la signature, dès que la négociation est suffisamment engagée avec l'employeur. Les données de l'Extranet CUI correspondent en effet aux contrats signés et non pas aux contrats en cours d'instruction, que les

prescripteurs ont tendance à considérer comme préemptés : les délais de négociation avec les employeurs pour finaliser la convention peuvent parfois être assez longs, et il est délicat pour le prescripteur, en fin de négociation, de ne pas donner suite au projet engagé avec l'employeur, pour un motif de régulation globale.

Au vu des difficultés repérées en 2010, des outils permettant de dénombrer les contrats en cours de négociation, de façon à en assurer le décompte et à les prévoir dans les enveloppes consommées, pour pouvoir ensuite arrêter à temps les démarches des conseillers dès lors que le volume des contrats effectivement prescrits ou en cours d'instruction est proche des objectifs fixés par prescripteur et par site.

Le système actuel d'enregistrement des conventions signées via l'extranet CUI constitue d'ores et déjà un flux électronique entre les prescripteurs et l'ASP permettant la saisie des paramètres budgétaires des conventions. Il n'est cependant pas utilisé par l'ensemble des prescripteurs, notamment par certains départements, ceux-ci n'ayant pas l'obligation de le faire. Par ailleurs, il peut être mobilisé de façon non homogène par les différents prescripteurs.

Il apparaît ainsi prioritaire de généraliser l'utilisation de l'extranet CUI à tous les prescripteurs et de veiller à l'uniformité de son utilisation, les conventions devant être saisies au moment de la signature et non pas de façon anticipée, ni différée. L'objectif doit être d'identifier dans l'extranet des enveloppes financières limitatives, en autorisations de programme et en crédits de paiement, permettant de bloquer toute nouvelle prescription dès lors que ces enveloppes seraient saturées.

C - Des délais d'enregistrement des conventions individuelles à raccourcir

1 - Les contrôles des conventions sont à l'origine de délais parfois très longs pour leur enregistrement

L'ASP est responsable de l'enregistrement des conventions individuelles et doit à ce titre réaliser un certain nombre de contrôles : vérification du rattachement à une CAOM et du respect des objectifs d'entrées fixés dans les conventions annuelles d'objectifs et de moyens lorsque la prescription est faite pour le conseil général ; conformité de la durée de travail hebdomadaire et de la durée du contrat conformes à la réglementation. En pratique, ces contrôles donnent lieu à de nombreux allers-retours entre le prescripteur et l'ASP, les délais pouvant être *in fine* très longs.

L'importance des délais de traitement apparaît au travers de deux indicateurs (cf. Tableau n° 8) :

- la distribution des délais entre la date de signature par le prescripteur et la date de création du dossier : cet indicateur prend en compte tous les délais de traitement : envoi des Cerfa papier, réception et contrôle ASP, retours aux prescripteurs pour compléments si nécessaire et ainsi de suite jusqu'à la création du dossier ;
- pour les dossiers reçus non complets (plus d'un tiers en 2010), la distribution des délais de traitement entre date de réception et date de complétude du dossier : ces délais correspondent à la durée des échanges entre l'ASP et le prescripteur, lorsque les dossiers comportent des erreurs.

Tableau n° 8 : Distribution des délais de traitement des Cerfa contrats aidés

	Délais entre date de signature prescripteur et date de création du dossier ASP		Délais de traitements entre date de réception et date de complétude (pour les dossiers reçus non complets*)	
	CUI-CAE	CUI-CIE	CUI-CAE	CUI-CIE
de 0 à 7 jours	12%	11%	4%	3%
de 8 à 15 jours	21%	21%	15%	15%
de 15 à 30 jours	28%	29%	29%	32%
de 30 à 60 jours	26%	26%	32%	32%
plus de 60 jours	13%	13%	20%	19%
	100%	100%	100%	100%

* En 2010, les dossiers reçus non complets représentent 37% des dossiers signés.
Source : ASP

Pour 39 % des dossiers, en CUI-CAE ou en CUI-CIE, les délais entre la signature de la convention et son enregistrement sont ainsi supérieurs à un mois. En cas d'anomalie, lorsque le dossier reçu n'est pas complet ou comporte des erreurs, les délais de traitement excèdent le mois pour plus de la moitié des dossiers.

Ces délais paraissent très élevés, surtout au regard des types d'anomalies constatés par l'ASP lors des contrôles. Par exemple, un examen des erreurs décelées une semaine donnée en Alsace a mis en évidence des erreurs normalement assez simples à corriger :

- codes erronés : code NAF de l'employeur, code Rome de l'emploi proposé, code assurance chômage, code SIRET, n° ACI (atelier ou chantier d'insertion), n° CAOM (convention annuelle d'objectifs et de moyens) ;
- données manquantes : dates, actions de formation, etc. ;
- doublon dans le numéro de convention individuelle ou erreur sur la numérotation des avenants ;
- mention de la CAOM avec le conseil général, alors que la personne n'est pas bénéficiaire du RSA ou, si elle l'est, parce que la personne a eu une première convention financée par l'Etat en 2010, le renouvellement devant se faire avec le même signataire ;
- erreur sur le taux de prise en charge.

Ces contrôles portent essentiellement sur la régularité des conventions. Les contrôles d'éligibilité des salariés ou du respect par les employeurs de leurs obligations relèvent des prescripteurs.

Les employeurs pouvant conclure des contrats aidés doivent satisfaire un certain nombre de conditions, qui font l'objet d'une déclaration sur l'honneur (notamment être à jour des cotisations et contributions sociales et ne pas avoir procédé à un licenciement économique dans les 6 mois précédents). **En théorie, le contrôle de ces conditions n'incombe pas à l'ASP mais au prescripteur ; dans les faits, aucune information ne permet de confirmer que ces contrôles sont effectivement réalisés.**

2 - Le chantier de dématérialisation de la procédure de prescription et de gestion des contrats aidés :

La DGEFP et l'ASP ont fait réaliser en 2010 une étude préalable qui a montré l'intérêt et la faisabilité de procéder à une dématérialisation de la prescription et de la gestion des contrats aidés. Le projet se déroulera en deux phases : une phase de dématérialisation partielle qui s'achèvera au 1^{er} trimestre 2012 et une phase de dématérialisation totale à l'échéance du 1^{er} semestre 2013.

Depuis le début 2011, la préparation de la première phase est engagée pour produire un flux électronique entre le niveau local de Pôle Emploi et l'ASP, tout en maintenant la production d'un Cerfa papier permettant d'enregistrer les signatures des trois parties : prescripteur, employeur, employé. La disparition du document administratif Cerfa papier est envisagée dans la seconde phase : elle implique la mise en place de la signature électronique de la convention entre le prescripteur (Pôle Emploi), le bénéficiaire et l'employeur. Dans l'hypothèse d'un Cerfa électronique, des échanges d'information devront également être organisés avec l'ACOSS, actuellement destinataire d'un volet du Cerfa (envoyé par l'employeur pour la gestion des allègements de cotisations patronales).

En parallèle, l'ASP souhaite mettre en place un portail d'information électronique destiné aux employeurs, afin que ceux-ci puissent apporter à l'organisme payeur les informations dématérialisées permettant le versement de l'aide de l'Etat (état de présence du salarié, relevé d'identité bancaire) et de recevoir des informations sur les avis de paiement. La dématérialisation permettra de sécuriser les données de prescription²¹.

Le projet est extrêmement ambitieux. L'achèvement de la première phase avec une dématérialisation partielle, dans un délai raisonnable, constituerait déjà un progrès important. **Il présente un intérêt évident en termes d'amélioration de la fiabilité des dossiers et de rapidité de leur enregistrement. Ce projet devrait permettre notamment d'améliorer la qualité des tableaux de bord sur les salariés et les employeurs. Cependant, ce chantier qui ne concerne pour l'instant que Pôle emploi et l'ASP ne suffira pas à assurer la régulation budgétaire des crédits, qui demeure l'objectif prioritaire.**

D - Vers un meilleur encadrement des dépenses en 2011

1 - L'année 2010 a été marquée par des à-coups importants dans le rythme des embauches en contrats aidés sans encadrement effectif des prescriptions

En 2009 et 2010, les priorités du pilotage portaient sur l'atteinte d'objectifs physiques d'entrées dans les dispositifs. Le respect des enveloppes était visé par des indications précises sur les paramètres de la

²¹ Alors que l'ASP a constaté, sur un échantillon de 135 000 Cerfas papier reçus, pour 18 % d'entre eux, une différence avec les informations saisies dans l'Extranet au moment de la prescription – ce qui a une conséquence sur le calcul des autorisations d'engagement nécessaires - .

justification au premier euro (JPE) à respecter dans la prescription des contrats, **mais sans encadrement effectif de l'impact financier des prescriptions, ni même des objectifs physiques.**

La mise en œuvre du CUI au 1^{er} janvier 2010 en métropole (1^{er} janvier 2011 dans les DOM) s'est ainsi faite dans un contexte très différent de celui qui avait présidé au moment du vote de la loi, les objectifs « qualitatifs » en termes de suivi et d'accompagnement étant de fait devenus secondaires par rapport à l'objectif de lutter contre la hausse du chômage. Les services de l'Etat et les prescripteurs, dans la crainte d'un « trou d'air » éventuel suite à la mise en place du nouveau dispositif, ont d'ailleurs largement communiqué sur le fait que le CUI s'inscrivait dans la continuité des dispositifs précédents, l'accent étant davantage mis sur la simplification qu'il entraînait que sur les « contreparties » attendues en termes d'accompagnement et de formation à assurer pendant la durée du contrat.

L'objectif quantitatif a de fait été réalisé au-delà de toute attente. Jusqu'à l'été 2010 et dans le prolongement des années précédentes, le pilotage s'est fondé sur la seule dimension physique de la programmation, avec des objectifs ambitieux fixés en début d'année. A partir du mois d'avril, un coup de frein a été donné au vu du rythme trop rapide de la consommation de l'enveloppe financière. La prescription des CIE a été interrompue dès le mois de juin, en dehors des CIE cofinancés dont la prescription a été poursuivie conformément aux engagements des CAOM. La prescription des CAE s'est maintenue jusqu'à la fin de l'année « au goutte à goutte » à partir de septembre, engendrant des difficultés pour les employeurs. Beaucoup d'acteurs, au niveau administratif ou politique, anticipant une rallonge des crédits, au-delà même de celles qui ont été annoncées en juillet 2010, n'ont de ce fait pas réellement cherché à ralentir le rythme des prescriptions. Ce ralentissement est donc intervenu tardivement au cours du troisième trimestre 2010 : seuls les contrats « prioritaires » ont pu continuer à être prescrits fin 2010, les autres ont été reportés pour signature en 2011. Des contrats aidés ont ainsi été prescrits jusqu'en fin d'année au sein des ateliers et chantiers d'insertion (ACI) et de l'Education nationale, identifiés comme prioritaires et pour lesquels des enveloppes complémentaires ont été attribuées aux régions déficitaires afin de ne pas reporter des renouvellements de contrats à début 2011.

Ces différents mouvements ont conduit à un profil d'embauches particulièrement erratique en 2010, comme le montre le Tableau n° 9 portant sur les embauches en convention initiale et les effectifs CUI (ou bénéficiaires des anciens contrats du PCS) en fin de trimestre.

Tableau n° 9 : Embauches et effectifs en fin de trimestre en CUI et dans les contrats du plan de cohésion sociale

		2010				
		T1	T2	T3	T4	Total
CUI-CIE, CIE et CI-RMA	Conventions initiales	51 049	54 639	4 523	2 286	112 497
	dont : France métropolitaine	51 015	54 592	4 468	2 214	112 289
	Avenants de reconduction	12	43	364	400	819
	Effectifs en fin de trimestre	110 652	132 436	100 433	64 205	-
CUI-CAE, CAE et CAV	Conventions initiales	96 210	99 302	99 593	51 283	346 388
	dont : France métropolitaine	90 576	95 519	94 433	46 686	327 214
	Avenants de reconduction	2 759	2 998	27 703	25 700	59 160
	Effectifs en fin de trimestre	278 094	282 084	300 417	274 281	-

Champ : France entière.

Source : ASP - Traitement : Dares, données au 31/08/2011

Le cadencement des prescriptions a été particulièrement perturbé dans le secteur marchand, induisant un rythme des embauches (date de prise de poste) marqué par une irrégularité extrême : 93 % des embauches en CUI-CIE (ou de façon résiduelle dans les anciens contrats du PCS) ont eu lieu au cours du premier semestre. Ce cadencement des embauches a eu des effets importants sur les effectifs de salariés en contrats aidés présents en fin de trimestre : fin décembre 2010, on dénombre ainsi moitié moins de CUI que fin juin 2010.

S'agissant du secteur non marchand, le ralentissement des embauches ne s'observe qu'à partir du dernier trimestre, au cours duquel elles sont réduites de moitié par rapport au niveau atteint au cours des trois premiers trimestres.

En 2010, les actions de régulation à partir de la mi-année ont porté sur les effectifs mais elles ont aussi eu des effets sur les caractéristiques des contrats (cf. Tableau n° 10). Les préfets ont en effet été amenés à modifier leurs arrêtés en cours d'année, en revoyant à la baisse les paramètres des conventions (taux de prise en charge et durée de l'aide notamment). Là aussi, l'évolution des caractéristiques des contrats en cours d'année a été notable, les paramètres étant revus périodiquement à la baisse afin de limiter le coût des contrats aidés. Ainsi, pour les CUI-CIE, la proportion de contrats de 6 mois ou moins est passée de 23 % au premier semestre à 38 % au dernier semestre 2010 ; pour les CUI-CAE, cette proportion est passée de 56 % à 69 %. Les taux moyens de prise en charge ont également évolué dans un sens plus restrictif, de 45 % à 38 % pour les CUI-CIE et de 94 % à 86 % pour les CUI-CAE. Ces évolutions doivent cependant être relativisées en fonction de l'importance des effectifs concernés, en forte diminution en fin d'année.

Tableau n° 10 : Caractéristiques des nouveaux contrats aidés en 2010

		Flux d'embauches					2010			En%
		T1	T2	T3	T4	T5				
CUI-CIE	Type de contrat	CDD	36,8	39,9	34,4	36,2				
		CDI	63,2	60,1	65,6	63,8				
	Durée de la convention*	Six mois et moins	22,9	28,2	31,3	37,6				
		De plus de six mois à un an	55,3	54,3	66,2	61,0				
		De plus d'un an à deux ans	21,8	17,5	2,5	1,4				
		Durée moyenne (en mois)	12,3	11,6	9,4	9,1				
CUI-CAE	Durée hebdomadaire du temps de travail	Moins de 26 heures	16,4	18,1	18,0	17,5				
		De 26 heures à moins de 35 heures	7,3	7,5	9,8	12,2				
		35 heures et plus	76,2	74,4	72,2	70,3				
		Moyenne (en heures)	32,9	32,6	32,4	32,2				
		Taux moyen de prise en charge par les pouvoirs publics	44,9	42,7	35,6	38,2				
CUI-CAE	Type de contrat	CDD	98,6	98,6	98,6	98,8				
		CDI	1,4	1,4	1,4	1,2				
	Durée de la convention*	Six mois et moins	56,1	60,8	49,3	69,5				
		De plus de six mois à un an	39,8	35,8	46,5	27,7				
		De plus d'un an à deux ans	4,1	3,4	4,2	2,7				
		Durée moyenne (en mois)	8,6	8,3	9,0	7,9				
Durée hebdomadaire du temps de travail	Moins de 26 heures	49,7	46,9	51,0	57,8					
	De 26 heures à moins de 35 heures	33,4	34,2	34,6	27,5					
	35 heures et plus	16,9	18,9	14,5	14,5					
	Moyenne (en heures)	25,4	25,8	25,0	24,5					
	Taux moyen de prise en charge par les pouvoirs publics	94,0	94,0	89,4	85,6					

*Il s'agit de la durée prévue des conventions lors de leur conclusion.

Champ : France métropolitaine.

Source : ASP - Traitement : Dares.

2 - Un suivi physico-financier plus contraignant des prescriptions a été mis en place en 2011

Tirant les enseignements de la gestion budgétaire en 2010, la DGEFP a renforcé les modalités de pilotage des enveloppes physiques et financières afin d'assurer une maîtrise du budget alloué en 2011. La circulaire relative à la programmation du 1^{er} semestre 2011 s'inscrit ainsi dans un contexte de sortie de crise et de volonté de redressement des dépenses publiques, rompant avec la mobilisation des années 2009 et 2010 au cours desquelles l'objectif avait prioritairement porté sur l'atteinte d'objectifs physiques d'entrées en contrats aidés. Cette modification des priorités se traduit dans la circulaire de la DGEFP par un double encadrement, physique et financier : désormais **les objectifs physiques notifiés aux Direccte doivent être considérés comme des minima et les enveloppes notifiées comme des maxima**. Les marges de manœuvre des services déconcentrés portent sur les coûts unitaires des contrats aidés : taux de prise en charge des contrats, nombre d'heures hebdomadaires, durée totale du contrat, sous réserve de respecter les enveloppes globales.

Les services régionaux établissent leur programmation semestrielle à l'aide de tableurs Excel mis à disposition par la DGEFP en ajustant les différents paramètres de la JPE, moyennant des hypothèses sur la répartition des différents types de contrats. A l'issue de cette programmation, validée par la DGEFP, les paramètres de prise en charge font l'objet d'arrêtés préfectoraux.

L'ensemble des acteurs, les Direccte ainsi que les prescripteurs, disposent à partir de 2011 d'outils de suivi plus opérationnels permettant de retracer de façon hebdomadaire le nombre de prescriptions et la consommation des crédits. Une note d'analyse de l'état de consommation des crédits et de l'atteinte des objectifs physiques est réalisée par la DGEFP et adressée à l'ensemble des services déconcentrés et des prescripteurs : chacune des régions est ainsi classée sur deux axes, l'un mesurant l'atteinte des objectifs physiques, l'autre portant sur le taux de consommation des crédits, avec un classement des régions selon l'état des réalisations, physiques et en enveloppes financières. Les réalisations cumulées chaque semaine sont comparées à l'objectif du semestre, selon un cadencement supposé linéaire au cours du semestre. Dès les premiers signes d'emballlement constatés dans le taux de prescription ou le taux de consommation des crédits, la DGEFP a informé les Direccte que les dépassements financiers du 1^{er} semestre s'imputeront sur leur enveloppe du second semestre. Il leur a été demandé *« de compenser tout dépassement sur la consommation physique (nombre de contrats*

prescrits) par une diminution des coûts moyens de façon à respecter l'enveloppe financière qui est impérative. Un effort doit également être fait pour augmenter le nombre de contrats aidés cofinancés avec les départements ».

3 - Les modifications fréquentes des arrêtés préfectoraux, source potentielle d'instabilité

En matière de suivi financier, les Direccte peuvent accéder mensuellement à un tableau de bord leur permettant de vérifier leur positionnement par rapport aux paramètres de la JPE et le cas échéant de prendre des mesures rectificatives afin de corriger d'éventuels dépassements.

Toutefois, une action corrective sur l'un de ces paramètres signifie souvent l'élaboration d'un nouvel arrêté préfectoral. Pour des raisons évidentes de lisibilité des dispositifs par les employeurs et d'appropriation des règles par les prescripteurs (conseillers Pôle emploi et missions locales), **il paraît souhaitable de maintenir une certaine permanence dans la fixation des paramètres.**

La procédure d'encadrement plus strict en termes physiques et financiers mise en place en 2011 nécessite probablement un certain apprentissage, mais **il serait dommageable que ce double encadrement conduise à une grande instabilité des règles et à des modifications trop fréquentes des arrêtés préfectoraux. Le risque est aussi de favoriser des comportements de prescription uniformes (taux unique de prise en charge) ou prudents (durée des contrats limitée à 6 mois).** Ce « risque » de limitation de la durée des contrats peut toutefois aussi être considéré comme un avantage, sous réserve que le contrat puisse effectivement être prolongé, car le fait de signer un contrat court permet aussi son suivi plus rapproché. Plusieurs Direccte ont ainsi retenu l'option de conclure des conventions de courte durée (6 mois), afin de favoriser la réalisation de bilans d'étape à l'occasion des renouvellements de ces contrats. On peut cependant craindre que cette durée soit insuffisante pour permettre un accompagnement de qualité pour les personnes les plus éloignées de l'emploi.

III - Les objectifs de qualité du contrat unique d'insertion ne sont pas atteints

Outre l'orientation des personnes vers les contrats aidés et la mise en relation avec les employeurs, les prescripteurs ont également pour mission le suivi des bénéficiaires de contrats aidés et de leurs employeurs, mission qui a été renforcée par la loi du 1^{er} décembre 2008 (cf. *supra*). Le CUI, comme les anciens contrats aidés du plan de cohésion sociale, a en effet vocation à intervenir comme une étape transitoire dans un parcours d'insertion vers l'emploi. Les employeurs, qui bénéficient d'une aide, s'engagent à certaines contreparties en matière de tutorat ou de formation. La responsabilité de la signature de la convention tripartite avec le salarié et l'employeur qui incombe aux prescripteurs, emporte à ce titre des conséquences sur les actes professionnels réalisés par les prescripteurs et sur l'offre de services qu'ils sont amenés à déployer en direction des bénéficiaires de ces contrats ou de leurs employeurs.

Trois étapes notamment sont concernées, comme cela avait été indiqué dans une note de propositions de la DGEFP de février 2008 présentant la mise en place d'un contrat unique, suite aux travaux réalisés dans le cadre du « Grenelle de l'insertion » :

- **la réalisation du diagnostic initial** : le prescripteur doit s'assurer en amont que la personne relève bien des dispositifs de contrats aidés ; le respect des conditions d'éligibilité à ces contrats (définies dans les arrêtés préfectoraux) ne suffit pas à définir le besoin effectif des personnes, encore faut-il vérifier que la personne est suffisamment éloignée de l'emploi pour justifier du recours au contrat aidé, tout en relevant cependant d'un contrat de travail (plutôt que d'autres dispositifs d'accompagnement de type CIVIS). L'orientation vers tel ou tel employeur peut également dépendre des caractéristiques de la personne, avec une gradation entre secteur marchand, secteur non marchand et les structures de l'insertion par l'activité économique (IAE) en fonction du type d'accompagnement que nécessite la personne ou de son employabilité ;
- **la prospection des offres et la mise en relation avec l'employeur** : le prescripteur doit identifier des employeurs susceptibles d'embaucher en contrat aidé et d'accompagner et encadrer les personnes ; il doit les informer et négocier avec eux des engagements qui leur incombent en contrepartie des financements publics dont ils bénéficient en termes de réduction du coût du travail.

- **L'accompagnement en emploi et la préparation de la sortie** : un accompagnement spécifique doit être mis en place pour stabiliser le salarié dans son poste, sécuriser l'employeur et mobiliser les prestations d'accompagnement et de formation pertinentes. Cette fonction a notamment été renforcée dans le cadre des « CAE-Passerelle » pour les jeunes avec la mise en place des périodes de placement auprès d'employeurs du secteur marchand (périodes d'immersion).

A - Un manque d'outils pour le suivi et l'accompagnement

1 - L'absence de document normalisé permettant d'établir un bilan qualitatif

La réalisation d'un bilan avant tout renouvellement d'une convention constitue un des éléments novateurs de la réforme des contrats aidés. Les directions régionales ou les unités territoriales de Pôle emploi ont progressivement développé des cadres de bilan des actions menées au cours de la convention initiale, afin de vérifier à l'occasion de ces renouvellements si les engagements prévus par les employeurs étaient respectés. Des actions de communication ont également été déployées en direction des employeurs, notamment à partir de 2011, afin de les sensibiliser à la dimension qualitative de leurs engagements matérialisés dans le cadre de la convention avec le salarié et l'Etat ou le conseil général. Des taux de prise en charge majorés sont parfois pratiqués pour inciter les employeurs à inscrire dans les conventions initiales des actions de formation destinées à accroître l'employabilité des personnes de façon à en compenser les surcoûts.

Cependant, **ces initiatives de suivi sont diverses et non coordonnées et ne se prêtent pas à l'établissement d'un bilan global des actions menées**. On ne dispose notamment d'aucun indicateur sur le nombre de conventions qui n'auraient pas été renouvelées suite au non respect des engagements pris lors de la convention initiale.

La mise en œuvre d'un « Cerfa bilan » a été annoncée par la DGEFP dans le cadre de la circulaire de programmation fin 2010 pour 1^{er} semestre 2011, mais aucun projet n'a encore vu le jour. Force est ainsi de constater que, un an et demi après l'entrée en vigueur du CUI et deux ans et demi après le vote de la loi, la volonté de mise en œuvre des objectifs qualitatifs du nouveau CUI semble être passée au second plan, avec la priorité donnée à l'atteinte des objectifs quantitatifs des contrats aidés.

2 - Un accès effectif à la formation mal connu

En matière d'accès à la formation, des éléments d'appréciation ont été recueillis par la Cour lors des rencontres en régions. Globalement, les Directe n'ont pas évoqué de difficulté concernant la mobilisation du financement par les OPCA pour des périodes de formation ou de professionnalisation associées aux CUI. Par contre, des difficultés ont été évoquées pour les centres de gestion de la fonction publique territoriale.

Les seules données dont on dispose actuellement sur la formation et l'accompagnement résultent de l'exploitation des déclarations au moment de l'embauche, portées dans le formulaire Cerfa. Les employeurs de CUI prévoient davantage de formations et d'accompagnement que ce n'était le cas pour les anciens contrats aidés, comme l'indique le tableau suivant.

Tableau n° 11 : Actions prévues en termes de formation dans les contrats aidés

	2008	2009	2010
	CAE+CAV	CAE+CAV	CUI-CAE
Secteur non marchand			
Accompagnement dans l'emploi	67,8	62,4	71,7
Accompagnement social	9,5	7	18,8
Formation	78	76,7	88,2
dont adaptation au poste	66,9	67,3	72,5
Périodes d'immersion prévues	-	-	18
Secteur marchand			
	CIE+CI-RMA	CIE+CI-RMA	CUI-CIE
Accompagnement dans l'emploi	33,7	23,7	49,3
Accompagnement social	4,4	2,1	2,4
Formation	46,7	42,4	72,5
dont adaptation au poste	42	39	66,5

Source : Dares

En l'absence de « Cerfa bilan », il est cependant impossible pour l'instant de dresser un constat des réalisations en matière de formation ou d'accompagnement. Outre la formalisation de ce document, devant donner lieu à l'élaboration de bilans objectivés, il serait nécessaire d'élaborer des indicateurs de suivi des formations dispensées aux bénéficiaires de contrats aidés par les acteurs de la formation professionnelle (OPCA et organismes de formation œuvrant dans le secteur public).

B - Une offre de services de Pôle emploi à développer

1 - Les bénéficiaires de contrats aidés inscrits dans les listes de demandeurs d'emploi sont minoritaires

Au moment de l'entrée en contrat aidé, des échanges de données entre l'ASP et Pôle emploi permettent de gérer la liste des demandeurs d'emploi et de calculer les nouveaux droits des bénéficiaires en termes d'indemnisation. Les personnes en contrats aidés qui restent inscrites en tant que demandeurs d'emploi basculent ainsi de catégorie A, B ou C en catégorie E²². **Cette inscription en catégorie E permet de terme d'organiser le suivi des personnes en contrat aidé lorsque Pôle emploi en a été le prescripteur, conformément aux objectifs assignés au nouveau CUI.**

La Cour avait déjà relevé dans le passé que la bascule des demandeurs d'emploi des catégories A, B ou C en catégorie E (auparavant en catégorie 5 dans l'ancienne nomenclature) était loin d'être exhaustive.

En 2005, au moment de la mise en place du plan de cohésion sociale, les flux de données du CNASEA (aujourd'hui, ASP) sur les contrats aidés transitaient via l'Unédic aux régions puis aux centres Assedic et faisaient l'objet de saisies manuelles au niveau local. S'agissant de l'inscription de ces demandeurs en catégorie 5, la déperdition pouvait être extrêmement importante : au moment où les agents Assedic recevaient et traitaient l'information, nombre de demandeurs n'étaient plus inscrits et il devenait impossible de les inscrire en catégorie 5 « contrats aidés ». Ces flux sont maintenant automatisés : d'après Pôle emploi, *« l'automatisation de l'intégration du flux ASP dans le système d'information de Pôle emploi a permis de supprimer globalement cette problématique »*.

Le rapprochement entre les données d'effectifs payés par l'ASP et les demandeurs d'emploi inscrits en catégorie E « contrats aidés » montre toutefois que ce problème est loin d'avoir été résorbé. Le ratio entre bénéficiaires de contrats aidés et demandeurs d'emploi inscrits reste faible : **moins d'un tiers des personnes en contrats aidés du secteur marchand, et moins de la moitié de celles qui sont en contrats aidés non marchand, sont effectivement inscrites à Pôle emploi fin 2010 en catégorie E « contrats aidés »** (cf. Tableau n° 12). Cette désinscription

²² Les bénéficiaires de contrats aidés constituent une sous-partie de cette catégorie E, identifiée dans les fichiers de Pôle emploi. Les autres demandeurs inscrits en catégorie E sont essentiellement les bénéficiaires d'aides à la création d'entreprises.

provient notamment du délai de transmission des flux informatiques de l'ASP vers Pôle emploi : compte tenu des délais parfois extrêmement longs entre la prescription du contrat aidé et l'enregistrement de l'inscription par l'ASP en raison des corrections à apporter au Cerfa papier, certains bénéficiaires ont entre-temps renvoyé leur déclaration mensuelle à Pôle emploi et indiqué « ne plus rechercher d'emploi ». N'étant plus inscrits en catégories A, B ou C, ils ne peuvent donc être « basculés » en catégorie E. D'autres motifs de déperdition ont été avancés, notamment au moment du renouvellement du contrat aidé, les personnes ayant tendance à ne plus se considérer comme à la recherche d'un emploi au fur et à mesure que leur ancienneté dans le contrat aidé augmente.

Le maintien de l'inscription des bénéficiaires de contrats aidés comme demandeurs d'emploi (en catégorie E) constitue une condition nécessaire à leur suivi par Pôle emploi. Les transmissions de données nominatives déjà existantes entre l'ASP et Pôle emploi sur les entrées et les sorties de contrats aidés devraient permettre de rendre cette inscription en catégorie E effective. Ces inscriptions automatisées pourraient éventuellement être gérées en parallèle de la liste des demandeurs d'emploi afin de ne pas perturber la gestion de cette dernière (le maintien dans la liste en tant que demandeur d'emploi supposant en effet une déclaration explicite de recherche d'emploi de la part des personnes concernées).

Tableau n° 12 : Comparaison entre le nombre de DEFM en catégorie E « contrats aidés » et le nombre de bénéficiaires enregistrés à l'ASP (en fin d'année)

Année	DEFM E "contrats aidés"							Effectifs contrats aidés (ASP)							Effectifs en milliers	
	CI-RMA	CIE	CAE	CAV	CUI CIE	CUI CAE	Total	CI-RMA	CIE	CAE	CAV	CUI CIE	CUI CAE	Total	Marchand	Non marchand
déc-06	2	12	73	27			114	17	85	166	75			343	14%	42%
déc-07	3	9	67	37			117	22	23	150	88			283	27%	44%
déc-08	4	9	50	33			95	19	24	102	78			223	30%	46%
déc-09	3	18	78	29			127	10	75	172	68			326	24%	45%
déc-10	0	5	15	3	17	93	133	2	7	9	5	59	240	32%	44%	

Champ : France métropolitaine

Sources : STMT - Pôle emploi - Département "Etudes et Statistiques du Marché du Travail" et DARES (données ASP)

2 - Le suivi effectif des bénéficiaires de contrats aidés n'est pas réalisé

A cet effet de couverture, s'ajoute un autre facteur propre à l'organisation de l'offre de services de Pôle emploi : les outils à destination des demandeurs d'emploi « en emploi » n'offrent pas les

mêmes possibilités d'extraction ou de convocation automatisée des personnes concernées que ceux existant pour les demandeurs inscrits n'ayant pas d'emploi. Les bénéficiaires de contrats aidés n'apparaissent pas dans les portefeuilles actifs des conseillers comme c'est le cas pour les autres demandeurs d'emploi. Par ailleurs, les bénéficiaires de contrats aidés sont eux-mêmes peu enclins à se rendre aux convocations deux mois avant la sortie du contrat aidé.

Pour ces différentes raisons, auxquelles s'ajoute le contexte de montée du chômage, la réalisation des entretiens deux mois avant la sortie du contrat aidé, prévue dans le cadre des CUI par la convention tripartite Etat-Pôle emploi-Unédic 2009-2011²³, reste très limitée : en 2010, **11 % seulement des personnes inscrites en contrat aidé ont bénéficié de cet entretien**. Les relations entre les conseillers de Pôle emploi et les tuteurs en entreprise ne font l'objet d'aucun suivi, alors qu'elles apparaissent comme un moyen d'assurer l'accompagnement des bénéficiaires en cours de contrat. Seuls les entretiens de bilan au moment du renouvellement des contrats sont assurés par les conseillers de Pôle emploi, mais sous des formes différentes selon les directions régionales.

3 - Une évaluation du processus de mobilisation, d'accompagnement et de suivi des bénéficiaires de contrats aidés

Le comité d'évaluation de Pôle emploi a lancé en 2009 une mission d'évaluation afin de caractériser le processus de mobilisation des contrats aidés ainsi que les modalités de suivi des bénéficiaires de contrats par Pôle emploi. Les constats faits dans le cadre de cette évaluation par le cabinet GESTE auprès de six régions rejoignent les observations de la Cour. Les préconisations portent notamment, en matière de prescription, sur les points suivants :

- renforcer des exigences de diagnostic des besoins en amont de tout acte de prescription ;
- privilégier la prescription des contrats aidés pour certains publics, à certaines étapes de leurs parcours ;
- systématiser la contractualisation d'engagements partagés dès la signature de la convention.

²³ Point 2.6.2 de la convention : « Le bénéficiaire du contrat aidé sera reçu pour un entretien de bilan deux mois avant la fin du contrat s'il est à durée déterminée, afin de préparer la du dispositif en examinant les différentes options envisageables et en mobilisant en tant que de besoin les prestations de Pôle emploi ».

Au niveau de l'accompagnement et du suivi des bénéficiaires, les propositions distinguent deux temps, en fonction de l'importance des moyens de Pôle emploi :

- à court terme, privilégier des actions collectives auprès des « grands comptes » employant plusieurs contrats aidés simultanément, plutôt que des actions de suivi individuel, fortement consommatrices de moyens ; envisager l'externalisation de prestations d'accompagnement et de suivi auprès d'opérateurs locaux, en ciblant ces prestations sur certains types de publics prioritaires ;
- à moyen terme, se donner les moyens d'une mise en œuvre effective de « l'obligation de suivi » par Pôle emploi, alors que, selon le rapport de cette mission, « *le suivi (des contrats aidés) n'a jamais été une priorité claire pour le management* ». Il serait ainsi nécessaire de développer une offre de service et de construire les outils internes permettant de renforcer le suivi des contrats aidés, à la fois à destination des conseillers de Pôle emploi (fiches bilan, automatisation des rendez-vous) et des instances de pilotage et de régulation des contrats aidés (impliquant la construction d'indicateurs sur les activités de suivi et d'accompagnement).

Le rapport de synthèse de cette mission, achevé en juillet 2010, a fait l'objet d'une discussion au sein du conseil d'administration de Pôle emploi le 27 janvier 2011, qui n'a pris aucune décision quant à son éventuelle mise en œuvre. Pôle emploi a simplement rappelé que « *la charge de travail résultant de la montée en charge du chômage au cours des dernières années n'avait pas permis de dégager des ressources suffisantes pour assurer le suivi des bénéficiaires de contrats aidés* ». La DGEFP a sur cette question fait état des discussions en cours dans le cadre de la prochaine convention tripartite entre l'Etat, l'Unedic et Pôle emploi, en évoquant la question de la personnalisation de l'offre de service à mettre en place, en direction des demandeurs d'emploi quel que soit leur statut.

La négociation de la nouvelle convention tripartite Etat-Unedic-Pôle emploi devrait être l'occasion de préciser les modalités et les moyens à affecter au suivi des bénéficiaires de contrats aidés. Pour des raisons d'efficience, ce suivi pourrait être organisé de façon différenciée, en prenant en compte les difficultés réelles d'insertion des salariés : il devrait au minimum être assuré pour les catégories de personnes en contrat aidé du secteur non marchand qui connaissent le plus de difficultés d'insertion à la sortie.

C - La question des moyens nécessaires à l'accompagnement des bénéficiaires

La mise en place des CAE-passerelle en 2009-2010, dont la prescription a été majoritairement orientée vers les missions locales, a constitué un exemple d'accompagnement renforcé à travers la mise en œuvre de périodes d'immersion. Les éléments communiqués à la Cour sur le bilan de ces CAE-passerelle se sont limités à quelques indicateurs quantitatifs : en France métropolitaine, en 2010, 38 775 CAE-passerelle ont été signés auprès de jeunes de moins de 26 ans. Un tiers de ces conventions prévoyait des périodes d'immersion : ce pourcentage s'élève à deux tiers pour les conventions prescrites par les missions locales contre 19 % pour Pôle emploi. Au 28 janvier 2011, seulement 17 % des périodes d'immersion prévues avaient été réalisées, 20 % pour les missions locales et 12 % pour Pôle emploi.

Les actions d'ingénierie visant à permettre l'accompagnement de ces contrats-passerelle ont fait l'objet d'un financement spécifique dans les missions locales en 2010, abandonné en 2011. Cet abandon a été déploré par certaines Direccte : *« Les objectifs qualitatifs du CUI ne peuvent être atteints que par la mise en œuvre d'actions spécifiques d'accompagnement. Les moyens de droit commun mis en œuvre par Pôle Emploi sont probablement insuffisants ».*

Au-delà de la question des outils de suivi et d'accompagnement, ce type d'expérience soulève **la question des moyens nécessaires à un accompagnement de qualité** : les CAE-passerelle constituent une sorte d'« expérience naturelle » d'accompagnement renforcé. Il conviendrait d'en tirer les enseignements et de mettre en regard le coût du dispositif, les types d'actions qui ont été menées dans ce cadre et leur efficacité au regard d'autres modes de suivi ou d'accompagnement.

Avec la mise en place du CUI, le législateur a voulu renforcer les dispositions permettant d'accroître l'employabilité des bénéficiaires. Ces nouvelles exigences ne se sont pour l'instant pas traduites dans les faits, faute d'outils et de moyens dédiés. Des instruments de pilotage de la dimension « suivi et accompagnement » doivent ainsi compléter les outils actuels portant principalement sur le volume de prescription de contrats aidés. Les indicateurs d'activité des prescripteurs doivent permettre de mesurer les moyens effectivement engagés en termes de suivi et d'accompagnement (cf. point V *infra*), puis de mettre en regard les moyens déployés et les résultats obtenus.

Le rapport du Grenelle de l'insertion notait ainsi que l'accompagnement et la formation étaient insuffisamment mis en œuvre pour les contrats du plan de cohésion sociale, notamment parce que la programmation budgétaire de ces contrats « *ne porte que sur les budgets d'aide aux employeurs, sans garantie sur le financement de la formation et de l'accompagnement* ». Une solution pourrait être de **réserver une part à l'intérieur de l'enveloppe des crédits affectés à ces dispositifs aux actions de formation et d'accompagnement.**

IV - L'emploi récurrent de contrats aidés par les ministères de l'éducation nationale et de l'intérieur

L'Etat ne peut pas recruter directement en contrat aidé sauf dans le cas particulier des adjoints de sécurité (ADS) du ministère de l'Intérieur. Cette exception avait fait l'objet d'une dérogation législative en 2005, reprise par la loi LOPPSI 2 du 11 mars 2011 (qui étend par ailleurs le dispositif de recrutement des moins de 26 ans aux moins de 30 ans et modifie la durée du CUI-CAE : 3 ans renouvelable une fois, soit 6 ans, contre 5 ans auparavant, la durée de l'aide restant plafonnée à 2 ans).

L'Education nationale ne bénéficie pas, contrairement au ministère de l'Intérieur d'une autorisation législative dérogatoire pour le recrutement de contrats aidés. En pratique, le MENJVA fixe cependant une enveloppe de contrats aidés comme s'il en était l'employeur direct, mais ce sont les établissements publics locaux d'éducation (EPL) qui sont habilités à signer les conventions individuelles de contrats aidés et à procéder aux embauches.

Les ministères de l'Education nationale et de l'Intérieur constituent des employeurs récurrents de contrats aidés, **ceux-ci étant plus particulièrement sollicités dans les périodes de relance des contrats aidés du secteur non marchand comme ce fut le cas à partir de 2009.** Des circulaires ont ainsi été élaborées en 2009 entre la DGEFP et les ministères concernés pour mobiliser les secteurs professionnels en leur fixant des objectifs quantitatifs significatifs. Ces circulaires interministérielles ont été parfois doublées d'une circulaire plus opérationnelle des ministères concernés.

1 - Des pratiques perfectibles pour la gestion des contrats aidés du ministère de l'Éducation nationale

a) Une programmation des contrats aidés parfois tardive

La gestion des emplois aidés pose des difficultés de coordination entre les logiques de programmation du ministère du travail, de l'emploi et de la santé (MTES) et celle du ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative (MENJVA), en raison du caractère parfois tardif ou unilatéral des décisions prises par le MENJVA, compliquant la gestion du cadencement des entrées au plan régional. La prévision du MENJVA n'est généralement fixée qu'à l'issue d'arbitrages interministériels, dont les échéances ne sont pas toujours compatibles avec celles du MTES. De plus le MENJVA apprécie les effectifs en stocks, et non en flux d'entrées comme le fait le MTES. Ces difficultés portent sur des effectifs significatifs au regard des objectifs fixés globalement pour les entrées en contrats aidés : ainsi, en mars 2011, la circulaire de programmation de l'Éducation nationale fixe les besoins du ministère à 50 000 contrats aidés en stocks (ce qui correspond à environ 70 000 personnes en termes d'entrées, compte tenu des durées pratiquées), soit une proportion significative des entrées programmées dans le secteur non marchand.

Au niveau régional, ces difficultés de programmation conduisent à associer systématiquement les rectorats aux comités de pilotage régionaux des contrats aidés, afin de prendre en compte les besoins du MENJVA et de coordonner le pilotage assuré par la Direccte avec celui assuré par le rectorat, en fonction des enveloppes fixées nationalement et des prévisions de recrutement des rectorats dans les départements, notamment pour assurer l'accompagnement dans la scolarisation des enfants handicapés suites aux décisions prises par les CDAPH en matière de compensation du handicap.

b) Des réalisations insuffisantes en matière de formation et d'accompagnement

Outre la participation des rectorats aux comités de pilotage, le partenariat entre la Direccte et le rectorat est formalisé au sein de conventions généralement tripartites, associant également Pôle emploi, précisant les modalités de collaboration des parties signataires en matière de recrutements, d'accompagnement, de formation et de suivi des personnes embauchées en contrat aidé. Des bilans de ces conventions régionales montrent cependant que les réalisations en matière de

formation ou d'accompagnement ne sont pas toujours à la hauteur des engagements pris par les rectorats, en raison d'un déficit de moyens humains et financiers pour conduire les actions prévues dans ces conventions.

c) Les contrats aidés du ministère de l'Education nationale : une utilisation contestable

Depuis quelques années, la politique du MENJVA en matière d'emplois aidés s'est progressivement réorientée vers deux types de fonctions : les postes de secrétariat des directeurs d'écoles primaires, de collèges et des proviseurs et les postes d'« *emplois de vie scolaire (EVS)* », qui en complément des postes d'« *assistants de vie scolaire (AVS)* », permettent d'assurer l'accompagnement individuel des enfants handicapés²⁴.

Selon le rapport sur « *La scolarisation des enfants handicapés* »²⁵ de mai 2011, les personnels sous contrats aidés représentent ainsi une part croissante des emplois chargés de l'accompagnement des enfants handicapés : 50 % (soit 11 600 ETP) en 2010 contre 43 % en 2006, leur effectif ayant par ailleurs plus que doublé entre 2006 et 2010, suite aux prescriptions croissantes des CDAPH²⁶ en termes d'aide individualisée aux enfants handicapés. Le rapport note ainsi : « *Compte tenu de la forte croissance des demandes d'accompagnement, les contrats aidés sont vite devenus la variable d'ajustement du système, d'autant plus qu'ils sont recrutés par les établissements au plus près des besoins et qu'ils ne rentrent pas dans le plafond d'emploi de l'Education nationale* ».

²⁴ Le ministère de l'Education nationale réserve le terme d'« *assistants de vie scolaire* » (AVS) aux personnes exerçant des fonctions d'accompagnement des enfants handicapés recrutées sous contrat de droit public. Le coût des AVS est intégralement supporté par le programme LOLF 230 « Vie de l'élève », alors que pour les EVS, la majeure partie des coûts sont pris en charge par le MTES au titre des contrats aidés du programme 102, une faible partie des rémunérations et de la formation émergeant au programme 230. L'ASP a indiqué recevoir du ministère de l'Education nationale des contrats portant aussi sur d'autres types de postes, comme le nettoyage de locaux.

²⁵ Rapport au Président de la République, P. Blanc, Sénateur des Pyrénées-Orientales, rapporteurs N. Bondonneau (IGAS) et M.-F. Choïnard (IGENR).

²⁶ Commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées.

Ce rapport note par ailleurs que la gestion des EVS crée une charge de gestion pour les chefs d'établissement qui les recrutent et doivent gérer des relations complexes avec un grand nombre d'interlocuteurs des services de l'emploi (Directe, Pôle emploi, ASP). Enfin, et surtout, *« la durée très limitée des contrats ne permet pas une réelle continuité de l'accompagnement, qui peut se révéler extrêmement dommageable pour les enfants handicapés »*. Le niveau de formation des personnes recrutées en contrat aidé peut également constituer une difficulté. Le rapport conclut à l'inadaptation de cette formule pour un accompagnement de qualité des élèves handicapés et préconise le développement des assistants d'éducation sous contrat de droit public.

Un double mouvement semble par ailleurs se dessiner suite aux décisions annoncées lors de la Conférence nationale du handicap du 8 juin 2011. Le Président de la République a ainsi annoncé le remplacement progressif des EVS par des AVS, avec un recrutement de 2000 assistants de scolarisation dès la rentrée 2011 (puis 2300 en 2012). En parallèle, la DGESCO demandait le 4 juillet 2011 aux rectorats de ne procéder à aucun renouvellement ou recrutement de contrat aidé en tant qu'assistant de directeur d'école, la priorité étant donnée exclusivement aux recrutements d'aide à la scolarisation d'enfants handicapés. Force est de constater cependant que les dernières annonces du 2 septembre 2011 relatives à l'ouverture de 20 000 contrats aidés supplémentaires invalident cet engagement, avec l'annonce du recrutement de 4000 postes d'assistants de directeur d'établissement.

Le MENJVA a par ailleurs indiqué accroître ses actions en matière de formation, avec la mise en œuvre à partir de la rentrée 2011 de modules de formation, ouverts aux AVS et aux EVS de façon indifférenciée (un module d'adaptation de 60 heures et un module d'approfondissement de 140 heures maximum).

Un risque de contestation juridique pour les anciens contrats aidés (CES et CEC)

Dans le cadre des anciens contrats aidés, CES et CEC, certains salariés ont, à la fin d'un contrat aidé en CDD, dénoncé devant les prud'hommes le défaut d'accompagnement ou de formation, considérant que l'employeur n'avait pas respecté ses obligations légales d'insertion professionnelle. Un arrêt de la Cour de cassation de novembre 2004 a formulé l'argumentaire suivant, depuis repris dans plusieurs jugements : l'employeur peut recourir à un contrat aidé en CDD, avec un engagement de formation dont les modalités sont précisées dans la convention. Si cette obligation n'est pas correctement remplie, ce type de CDD n'est plus justifiable et il convient de le requalifier en CDI. Si la personne n'est plus en poste au moment de la décision, le juge considère qu'elle a été licenciée et a droit à des indemnités notamment pour licenciement « sans cause réelle et sérieuse ». Les cas dont la Cour a eu à connaître concernent tous l'Education nationale. Selon le MENJVA, au 1^{er} juin 2011, 758 anciens salariés en contrats aidés auraient ainsi contesté la valeur des actions d'accompagnement et de formation auprès des prud'hommes.

En matière de formation, les nouvelles dispositions relatives au CUI ont une portée plus réduite en termes de conséquences juridiques que celles qui prévalaient pour des contrats aidés dans le passé : l'obligation pour l'employeur prévue par l'article L. 5134-22 porte sur le fait de prévoir au moment de la signature de la convention des actions de formation si elles ont nécessaires à la réalisation du projet professionnel. En tout état de cause, ces actions peuvent être conduites en interne notamment pour assurer l'adaptation au poste de travail. En revanche des obligations plus fortes portent sur la réalisation d'actions d'accompagnement notamment sur la désignation d'un tuteur par l'employeur et sur la remise d'une attestation d'expérience professionnelle.

2 - Les contrats aidés du ministère de l'intérieur : une logique de filière de recrutement

S'agissant du ministère de l'Intérieur, les contrats aidés concernent les adjoints de sécurité (ADS) et les effectifs sont globalement beaucoup plus faibles que pour l'Education nationale (1610 en 2010, prévision de 1700 recrutements en 2011).

Pôle emploi a souligné que les modalités de recrutement des personnes en ADS étaient particulièrement encadrées par le ministère (par le biais de jurys de sélection impliquant le ministère de l'Intérieur), cete

exigence s'expliquant par le type de fonctions exercées et par la durée longue de ces contrats (2 x 3 ans depuis la loi LOPPSI 2, la convention en tant que contrat aidé restant limitée à deux ans, comme pour les autres employeurs de contrats aidés), et que son rôle de prescripteur pourrait ainsi s'en trouver limité. Toutefois, le risque de biais de sélection semble mesuré : les ADS recrutés sous contrat aidé sont comparativement moins diplômés que les ADS classiques (80 % des ADS en contrat aidé n'ont pas le bac, contre 50 % des ADS classiques).

Le ministère de l'Intérieur indique que « l'apport des ADS et CAE-ADS ne peut être assimilé à un simple effectif d'appoint pour la police nationale mais répond à la volonté d'une réelle politique d'insertion ». La durée de l'engagement, rallongée d'un an dans le cadre de la loi LOPPSI 2, a ainsi été alignée sur la durée des contrats d'ADS de droit commun, afin de permettre une meilleure préparation à l'insertion professionnelle. Les actions d'insertion professionnelle (préparation aux concours, formation initiale de 3 ans) sont les mêmes pour les ADS que pour les CAE-ADS.

Un bilan a par ailleurs été réalisé sur les CAE-ADS recrutés en 2006 : à l'issue de leur contrat de 5 ans, 23,5 % sont encore en fonction en qualité d'ADS, 45 % ont démissionné pour accéder à un autre emploi dont la moitié au sein de la police nationale. Au-delà de ces données qui témoignent d'une bonne probabilité d'insertion professionnelle à l'issue des contrats aidés, la gestion par le Ministère de l'Intérieur des contrats aidés peut être saluée, avec la production d'indicateurs objectifs permettant d'assurer un suivi des parcours des personnes entrant en contrat aidé.

Si les contrats aidés peuvent dans certains cas être utilisés par les ministères ou les établissements qui en dépendent pour résoudre des problèmes d'insuffisance - temporaire ou récurrente - de moyens ou dans le cadre de leurs procédures de recrutement, l'objectif d'insertion des personnes bénéficiaires de ces contrats ne devrait pas passer au second plan. Des bilans réguliers devraient être établis par les ministères concernés à destination de la DGEFP, afin de fournir des indicateurs sur les actions menées et les résultats obtenus en vue d'une insertion durable de leurs bénéficiaires. L'effet de substitution joue largement pour ces emplois, qui, s'ils n'étaient pas remplis par des contrats aidés, devraient faire l'objet d'autres modes de recrutement par contrats de droit commun ou concours.

V - Une connaissance des coûts de gestion à améliorer

La gestion des contrats aidés mobilise nombre d'opérateurs, Pôle emploi et les missions locales pour la prescription, le suivi et l'accompagnement et l'ASP pour l'enregistrement et la gestion financière des contrats.

Les coûts de gestion des deux réseaux de prescripteurs ne sont pas identifiés dans le cadre des systèmes d'information de Pôle emploi ni des missions locales. Une dotation globale de service est attribuée à ces deux organismes, sans différenciation des missions relatives à la gestion des contrats aidés parmi l'ensemble des missions qui leur sont confiées par l'Etat.

Les coûts de gestion sont en revanche définis dans les conventions qui lient l'ASP aux différents financeurs des contrats aidés. Les prestations réalisées mais aussi les principes de calcul des frais de gestion diffèrent selon les conventions.

Pour les départements, la convention type 2011 prévoit un calcul des frais de gestion à partir de coûts unitaires :

- 10,84 € par convention initiale enregistrée et 6,38 € par avenant ;
- 2,94 € par mois pour le suivi et le paiement d'un dossier.

Ces coûts incluent le suivi statistique et financier des contrats aidés.

Pour les CUI dont l'aide versée aux employeurs est exclusivement financée par le conseil général, les coûts de gestion sont par ailleurs assujettis à la TVA, au motif « *qu'il s'agit d'une prestation réalisée uniquement pour le compte du département et qui n'est pas accessoire à une prestation confiée à l'ASP par l'Etat* ».

En 2010, le coût de gestion facturé aux 70 départements ayant passé des conventions avec l'ASP a été de 1 109 635 €, soit 0,8 % du montant global des mandatements effectués par l'ASP pour leur compte (133,25 M€).

Pour le MENJVA, les frais de gestion de la contribution complémentaire sont calculés au prorata (1 %) des dépenses de prestation spécifiques au ministère (après déduction des montants pris en charge par le MTES ou les départements). En application de cette règle, les frais de gestion MENJVA se sont élevés à 1 352 476 € en 2010.

Pour le MTES, l'évaluation de la subvention de service public versée par le ministère chargé de l'emploi est basée sur une méthode de quantification de l'activité prévisionnelle de l'établissement appelée gestion prévisionnelle de l'activité et des emplois (GPAE).

Cette méthode quantifie, pour les directions régionales de l'ASP, les estimations de charges liées aux fonctions de production, de support et de structure ; pour les fonctions de production, sont pris en compte les nombres de dossiers traités (considérés comme des unités d'œuvre) en fonction des différentes « phases métiers ». S'y ajoutent les charges spécifiques au siège: l'ASP dispose depuis fin 2009 d'une comptabilité analytique. La répartition des effectifs du siège peut être estimée au prorata d'une unité d'œuvre caractérisant leur activité (nombre de dossiers payés, nombre d'études, nombre de projets, etc.).

En 2010, le coût moyen d'un agent (ETPT) imputé sur la mission budgétaire Travail et emploi était de 74 455 €, coût complet comprenant les coûts de masse salariale et de fonctionnement associés ainsi que la dotation d'amortissement des investissements en 2010.

Le montant des frais de gestion relatifs aux contrats aidés, calculé par l'ASP, s'établit donc à :

327 ETPT réalisés x 74 455 € (coût d'un agent qui gère les activités confiées à l'ASP par le ministère chargé de l'emploi en 2010) = 24 346 785 €.

Ce coût de gestion se rapporte à une dépense budgétaire en crédits d'intervention de 3 406 M€ en AE et 3 408 M€ en CP, soit 0,7 % des crédits d'intervention.

Les mêmes modalités de calcul ont été appliquées aux contrats aidés du Plan de relance.

Le montant global de la subvention correspond au nombre d'ETPT estimé, multiplié par le coût moyen d'un ETPT, soit :

- au titre des CIE jeunes : 14,27 ETPT en 2009 (pour un montant de 1 056 501€) et 11,99 ETPT en 2010 (pour un montant de 890 201€) ;
- au titre des CAE-passerelle : 7,46 ETPT en 2009 (pour un montant de 560 920€) et 5,94 ETPT en 2010 (pour un montant de 441 231€).

Si leurs modalités de calcul diffèrent ainsi selon les financeurs, les coûts de gestion, rapportés à la masse des interventions, sont *in fine* assez proches selon les financeurs, compris entre 0,7 % et 1 % des interventions.

Afin de disposer d'indicateurs de coût complet des contrats aidés, il serait souhaitable d'étendre aux prescripteurs, Pôle emploi et missions locales, une « tarification » fondée sur la quantification de leur activité de prescripteurs dans la gestion des contrats aidés. Une telle démarche permettrait surtout de favoriser un dialogue plus objectif sur la réalisation des actes professionnels attendus des prescripteurs de contrats aidés en fonction des différentes « phases métiers » (prescription, suivi, accompagnement, etc.).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dans le contexte de la crise économique, les années 2009-2010 ont été marquées sur le plan budgétaire par la mise œuvre de mesures successives de relance destinées à contrecarrer la hausse du chômage, entraînant des écarts importants entre prévision budgétaire et exécution. Ces écarts, qui ont porté à la fois sur les volumes et sur les coûts unitaires des contrats aidés, tiennent pour partie à une sous-estimation des engagements passés au moment de la prévision en LFI, pour partie aux fréquentes ouvertures de contrats en cours d'année mais aussi à la difficulté récurrente de maîtriser la dépense, faute d'un système de régulation des engagements.

Les responsabilités de prescription sont partagées entre un grand nombre d'acteurs (Pôle emploi, missions locales, départements et bientôt Cap emploi en 2012), impliquant un risque, avéré en 2010, de dépassement des enveloppes budgétaires et nécessitant en conséquence un renforcement du suivi de la consommation des enveloppes par prescripteur. Afin de maîtriser les budgets alloués, les modalités de pilotage ont été renforcées en 2011, mais la non-utilisation d'un outil unique par l'ensemble des prescripteurs (Extranet CUI) ne permet toujours pas d'exercer un pilotage en temps réel.

En lien avec la logique d'utilisation contra-cyclique des contrats aidés, la programmation des crédits a été fortement reconcentrée au niveau de la DGEFP, peu de marges de manœuvre existant au niveau des directions régionales pour adapter la programmation au plus près des besoins locaux.

Depuis la création du RSA en 2009 puis du CUI en 2010, la prescription des contrats aidés en direction des bénéficiaires du RSA a reculé, alors que l'ambition de la loi du 1^{er} décembre 2008 était d'instaurer les conditions d'une politique partenariale entre les départements et l'Etat, de façon à développer les politiques d'insertion pour les personnes les plus éloignées de l'emploi.

Les dispositions de la loi du 1^{er} décembre 2008 destinées à améliorer la qualité des contrats aidés n'ont pas été mises en œuvre. On constate ainsi une diminution de la durée moyenne des contrats prescrits dans le secteur non marchand, peu propice au développement d'actions d'insertion. En 2010, la priorité a été mise sur l'atteinte d'objectifs quantitatifs élevés en matière de prescription, au détriment de la poursuite d'objectifs de qualité. Cette situation a été amplifiée par les nombreux à-coups de gestion.

La loi du 1er décembre 2008 prévoyait la mise en place d'un bilan avant tout renouvellement d'une convention. Un tel document n'a pas été élaboré, contrairement à ce qui a été annoncé fin 2010 par la DGEFP.

Les outils de gestion de Pôle emploi ne permettent d'assurer ni un enregistrement effectif des personnes en contrats aidés (dans la liste des demandeurs d'emploi, en DEFM de catégorie E), ni l'extraction automatisée des dossiers afin de les rendre actifs dans le portefeuille des conseillers à la fin du contrat. L'offre de service à destination des personnes en contrats aidés est peu formalisée, les moyens engagés en termes de suivi et d'accompagnement ne sont pas identifiés et ne font l'objet d'aucun suivi. Une étude commanditée dans le cadre du comité d'évaluation de Pôle emploi a permis de formuler un certain nombre de préconisations, dont aucune n'a encore été mise en œuvre, dans un contexte d'augmentation du chômage pesant sur les moyens de Pôle emploi.

Recommandations de la partie II :

Relations Etat-départements

1. Définir un cadre de concertation entre l'Etat et les départements afin d'assurer une coordination plus étroite des actions d'insertion menées à travers les contrats aidés pour les bénéficiaires du RSA.

Pilotage et gestion budgétaire

2. Etendre à tous les prescripteurs de contrats aidés, incluant les départements, l'utilisation du système d'information extranet – CUI. Mener à son terme le processus de dématérialisation de la transmission des dossiers à l'Agence de services et de paiement (ASP) et assurer l'interface entre les différents systèmes informatiques (de l'ASP, extranet –CUI, CHORUS).

3. Tirer toutes les conséquences de la gestion différenciée entre autorisations d'engagement et crédits de paiement en mettant en place un système bloquant pour les prescripteurs dès que l'enveloppe limitative d'autorisations de programme et de crédits de paiement est atteinte.

Ciblage des contrats et accompagnement des bénéficiaires

4. Conformément à l'objectif d'insertion fixé par la loi du 1er décembre 2008, cibler les contrats aidés sur les personnes les plus éloignées de l'emploi et les plus vulnérables (titulaires de minima sociaux notamment). Veiller à la prescription de contrats de durée suffisante pour permettre le développement d'actions visant à une insertion durable.

5. Formaliser les actes professionnels nécessaires en matière d'accompagnement et quantifier les moyens nécessaires à leur réalisation. Fixer pour les prescripteurs des objectifs en matière d'actions d'accompagnement et en assurer le suivi.

6. Identifier au sein des dépenses de contrats aidés une enveloppe dédiée à l'accompagnement et la formation, lorsque celle-ci ne s'inscrit pas dans les dispositifs de droit commun. En parallèle veiller à la mobilisation des OPCA et des organismes de formation professionnelle du secteur public en matière de formation des bénéficiaires de contrats aidés.

7. Assurer l'inscription de tous les bénéficiaires de contrats aidés en catégorie E de la liste des demandeurs d'emploi afin qu'ils puissent être suivis par les conseillers de Pôle emploi.

8. Prévoir, à l'occasion de la négociation de la nouvelle convention Etat – Unédic – Pôle emploi, des engagements précis de Pôle emploi sur l'organisation d'un suivi plus formalisé et plus régulier, suivi qui devrait être personnalisé en fonction des difficultés prévisibles d'insertion à la sortie du contrat aidé.

9. Etablir le bilan prévu par la loi du 1^{er} décembre 2008 en fin de contrat aidé, à partir d'un document normalisé, le « Cerfa – bilan ».

10. Obtenir des ministères employeurs de contrats aidés des bilans réguliers sur les actions menées et les résultats obtenus en matière d'insertion de leurs bénéficiaires.

Chapitre III

Des résultats décevants au regard des objectifs affichés

L'efficacité des contrats aidés doit s'apprécier au regard des objectifs poursuivis. Le CUI, comme les anciens contrats aidés du plan de cohésion sociale, a vocation à intervenir comme une étape transitoire dans un parcours d'insertion vers l'emploi, selon l'exposé des motifs et la discussion du projet ayant abouti à la loi du 1^{er} décembre 2008. L'objectif d'insertion professionnelle et d'amélioration de l'employabilité des personnes à l'issue des contrats est retenu dans les indicateurs de performance de la LOLF pour le programme 102, la performance des contrats aidés étant mesurée par le taux de retour à l'emploi de droit commun (durable) des bénéficiaires, 6 mois après la sortie du dispositif.

En pratique, cet objectif n'est cependant pas le seul : les contrats aidés sont mobilisés (*cf. supra*) également pour atténuer l'effet d'un ralentissement économique et contrecarrer la hausse du chômage, comme cela a été récemment le cas en 2009-2010.

I - Un ciblage insuffisant sur les personnes les plus en difficulté

A - Une mesure qui bénéficie de moins en moins aux publics les plus en difficulté

Les conditions d'éligibilité aux contrats aidés sont définies chaque année (ou chaque semestre) par les circulaires de la DGEFP, déclinées ensuite au niveau régional, l'arrêté préfectoral définissant les paramètres de prise en charge et précisant les populations ciblées. Les caractéristiques des personnes entrant en contrat aidé sont mesurées dans les formulaires Cerfa et font l'objet de suivis réguliers dans les tableaux de bord de la DGEFP. Un suivi statistique est également organisé par la Dares qui met ces données à disposition sur le site du ministère et qui publie un bilan statistique annuel.

Les bilans 2008 et 2009 font apparaître un rajeunissement des publics embauchés en convention initiale, qu'il s'agisse du CIE ou du CAE, et leur élargissement vers des populations mieux formées et moins éloignées de l'emploi (cf. Tableaux n° 13 et 14). Ainsi, en 2009, une convention initiale en CIE sur deux a été signée par un jeune de moins de 26 ans (+14 points par rapport à 2008), après une augmentation déjà marquée entre 2007 et 2008 suite à la disparition des SEJE (+27 points). La part des demandeurs d'emploi de très longue durée (plus de 2 ans) dans les entrées en CIE s'est réduite pour la deuxième année consécutive; cet effet est en partie lié au rajeunissement de la population entrant en CIE (les jeunes sont moins souvent inscrits à Pôle emploi et ils le sont pour des durées moins longues), mais la Dares note que l'effet du raccourcissement de la durée au chômage s'observe pour toutes les tranches d'âges. *« Le relèvement des objectifs de prescription des CIE a pu se traduire par un moindre ciblage du dispositif sur les publics les plus en difficulté dans un contexte où la forte détérioration de la situation de l'emploi à partir de mi-2008 induisait par ailleurs une augmentation globale du nombre de demandeurs d'emploi ».*

On observe également une élévation du niveau de formation (+11 points de titulaires du niveau baccalauréat ou plus), cet effet s'expliquant aussi par la hausse du poids des jeunes, tout en concernant les autres tranches d'âges. La proportion de travailleurs handicapés (TH) entrant en CIE a continué de reculer en 2009, sous l'effet de la concurrence de la prime initiative emploi financée par l'Agefiph, mise en place à partir de septembre 2007 (les TH représentent 3 % des embauches en 2009 contre 16 % e 2007). **La proportion de bénéficiaires de**

minima sociaux embauchés en CIE a reculé en 2009 (5 % contre 7 % en 2008) mais, compte tenu de l'augmentation des effectifs, leur nombre a progressé en valeur absolue, sans toutefois compenser la baisse des entrées en CI-RMA.

La part des jeunes a également augmenté en 2009 dans les embauches en CAE, sous l'effet notamment des 30 000 CAE passerelle du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes annoncé en avril 2009. Comme dans le secteur marchand, le niveau de formation des personnes recrutées en CAE s'est globalement élevé en 2009, pour les jeunes mais aussi dans les autres tranches d'âges. Les personnes présentant de longues durées d'inscription comme demandeur d'emploi avant leur embauche en CAE ou en CAV ont vu leur poids relatif décroître. **Conséquence de la baisse de la part des embauches en CAV dans les embauches initiales en contrats aidés, on observe une baisse importante de la part des allocataires de minima sociaux dans les contrats aidés non marchands (30 % en 2009, en recul de 13 points par rapport à 2008).** Que ce soit dans le secteur marchand ou le secteur non marchand, on constate ainsi en 2009 une forte diminution des entrées en contrats aidés de bénéficiaires de minima sociaux et notamment du RSA.

Tableau n° 13 : Caractéristiques des nouveaux bénéficiaires de contrats aidés (secteur marchand)

Flux d'embauche	CIE					Secteur marchand (CIE, CI-RMA, CUI-CIE)					En %
	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010	
Embauches en convention initiale	78 664	37 082	35 446	99 763		102 352	66 482	56 979	112 419	344 724	
Age											
Moins de 26 ans	16,0	9,0	35,8	50,1		nd	nd	24,5	45,2	48,1	
De 26 à 49 ans	61,1	59,6	29,5	30,7		nd	nd	47,6	36,1	36,4	
50 ans ou plus	22,9	31,4	34,7	19,3		nd	nd	27,9	18,8	15,5	
Niveau de formation											
Inférieur au CAP (V bis et VI)	15,8	16,8	17,8	12,1		17,7	20,1	18,9	12,9	12,0	
Niveau CAP-BEP (V)	44,8	45,4	51,7	46,7		45,1	45,7	50,6	46,9	46,2	
Niveau Bac	19,5	19,5	17,8	23,0		18,8	17,9	17,3	22,4	23,7	
Supérieur au Bac	19,9	18,3	12,7	18,2		18,4	16,3	13,2	17,9	18,1	
Durée d'inscription à l'ANPE ou à Pôle emploi avant l'entrée dans le dispositif											
Non-inscrit	8,2	6,4	9,5	14,9		10,7	12,0	13,3	15,3	12,5	
Moins de 6 mois	14,5	15,1	30,9	35,9		13,8	14,2	24,7	33,8	35,3	
De 6 à 11 mois	10,6	10,7	15,5	17,6		11,7	11,6	14,3	17,4	19,3	
12 mois ou plus	66,7	67,9	44,2	31,7		63,9	62,1	47,8	33,6	33,0	
dont 24 mois ou plus	37,5	40,9	22,6	11,7		nd	nd	27,2	13,6	11,1	
Obligation d'emploi TH											
	14,0	16,4	6,4	2,8		nd	nd	6,3	3,1	2,2	
Bénéficiaire d'un minimum social (%)	15,1	11,6	6,5	5,1		34,7	50,7	41,8	15,8	13,2	

Champ : embauches en conventions initiales, France entière. En 2010, les embauches en conventions initiales incluent les personnes renouvelant un ancien contrat de Plan de cohésion sociale, la variable permettant de les identifier ayant été mal remplie dans les formulaires.

Source : ASP ; traitement : Dares.

Tableau n° 14 : Caractéristiques des nouveaux bénéficiaires de contrats aidés (secteur non marchand)

Flux d'embauche	CAE						Secteur non marchand (CAE, CAV, CUI-CAE)				En %
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009	2010		
Embauches en convention initiale	161 836	150 122	102 112	192 776	255 709	219 913	154 855	240 741	344 724		
Age											
Moins de 26 ans	36,4	36,4	31,8	35	25,8	27,4	23,7	29,7	28,6		
De 26 à 49 ans	48,8	48,0	47,7	48,5	60,2	57,6	57,7	54,3	53,0		
50 ans ou plus	14,8	15,6	20,6	16,4	14,0	15,1	18,7	15,9	18,4		
Niveau de formation											
Inférieur au CAP (V bis et V)	24,9	23,2	27,2	20,8	25,9	26,2	28,5	22,1	20,9		
Niveau CAP-BEP (V)	40,6	42,6	44,2	41,7	40,7	42,2	44,6	42,6	41,8		
Niveau Bac	19,8	20,5	18,1	22	19,2	18,7	16,7	20,9	21,5		
Supérieur au Bac	14,6	13,7	10,5	15,6	14,2	13,0	10,1	14,7	15,8		
Durée d'inscription à l'ANPE ou à Pôle emploi avant l'entrée dans le dispositif											
Non-inscrit	14,4	10,6	7,5	7,4	13,2	11,4	9,2	8,3	10,4		
Moins de 6 mois	16,5	17,9	18,9	22,4	14,9	16,8	18,2	21,5	23,3		
De 6 à 11 mois	10,4	11,7	13	13,3	11,0	11,8	13,0	15,3	15,7		
De 12 à 23 mois	27,5	27,7	25,7	32,6	25,5	23,4	23,6	30,5	28,2		
24 mois ou plus	31,0	32,2	34,8	22,3	35,5	34,6	35,9	24,4	22,5		
Obligation d'emploi TH	9,9	8,2	9,4	6,3	9,6	8,3	9,4	6,6	6,2		
Bénéficiaire d'un minimum social	13,8	12,4	13,2	12,9	45,4	40,2	42,8	30,3	29,4		

Champ : embauches en conventions initiales, France entière. En 2010, les embauches en conventions initiales incluent les nouveaux embauchés en ancien contrat du Plan de cohésion sociale, la variable permettant de les identifier ayant été mal remplie dans les formulaires.
Source : ASP ; traitement : Dares.

**B - Une situation qui s'est confirmée en 2010 et apparaît
en contradiction avec les objectifs de la loi du
1^{er} décembre 2008**

La comparaison directe de 2010 aux années précédentes est délicate, compte tenu de l'impact de l'entrée en vigueur du CUI : les nouvelles embauches en CUI ne se comparent pas aux nouvelles embauches en CAE et en CIE des années passées, car il faudrait distinguer dans les flux d'embauches 2010 ceux qui étaient auparavant bénéficiaires d'un ancien contrat du plan de cohésion sociale des nouveaux entrants. En principe, ces cas de basculement des anciens contrats du plan de cohésion sociale vers un CUI étaient identifiables dans les formulaires, mais la Dares considère que la qualité de cette donnée ne permet pas un repérage correct de ces situations.

Les données 2010, sur les nouvelles embauches en conventions initiales en 2010 sont ainsi entachées de ce biais qui doit être gardé à l'esprit dans la comparaison avec les données des années antérieures. Si la comparaison directe des effectifs en convention initiale entre 2009 et 2010 n'a ainsi aucun sens, on peut considérer que les caractéristiques structurelles des embauches sont moins affectées par ce biais.

Pour 2010, il est également intéressant d'observer les évolutions infra-annuelles. Le caractère erratique des embauches en cours d'année 2010 n'a en effet pas été sans conséquence sur les profils des personnes recrutées, ainsi qu'on peut l'observer dans le tableau n° 15.

Pour le CUI-CIE, les différences de profil au cours des quatre trimestres 2010 sont particulièrement marquées pour les critères d'âge, le fait d'être bénéficiaire du RSA, ainsi que sur la proportion de chômeurs de longue durée. S'agissant des CUI-CAE, le profil des embauches est par contre beaucoup plus régulier, à l'exception de l'augmentation de la proportion de bénéficiaires du RSA au dernier trimestre, imputable au cofinancement de ces contrats avec les départements, ces contrats étant devenus prioritaires en fin d'année.

**Tableau n° 15 : Caractéristiques des personnes embauchées en CUI en
2010 (conventions initiales, France métropolitaine)**

Flux d'embauches	CUI-CIE				CUI-CAE			
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4
Moins de 26 ans	49,7	48,2	41,7	25,7	29,2	28,0	26,8	31,9
50 ans et plus	15,1	15,1	18,7	26,5	18,5	19,0	20,0	16,9
Personnes handicapées	2,2	2,2	2,4	3,9	6,3	6,4	7,0	6,1
Allocataires du RSA	6,5	7,9	30,7	53,6	21,3	22,2	20,5	27,0
dont : allocataires du RSA majoré	0,6	0,6	2,2	3,0	1,7	1,6	1,4	1,6
Allocataires de l'ASS	3,6	3,6	3,3	2,6	5,7	5,6	8,3	5,7
Allocataires de l'AAH	0,3	0,3	0,3	0,2	1,0	0,9	1,1	1,0
Chômeurs de longue durée	31,0	34,1	37,2	42,1	50,1	50,1	52,4	49,2
dont chômeurs de très longue durée	10,2	11,1	14,6	22,0	22,0	21,8	23,5	22,6
Niveau de diplôme								
Inférieur au CAP (Vbis et VI)	11,3	12,1	16,1	16,9	21,4	21,8	16,1	19,8
Niveau CAP-BEP (V)	45,3	47,0	49,3	46,4	42,6	43,8	41,1	40,9
Niveau BAC	24,4	23,5	19,2	19,3	20,6	19,6	24,8	22,6
Supérieur au BAC	19,1	17,4	15,3	17,4	15,4	14,8	18,0	16,7

Champ : France métropolitaine.

Source : ASP - Traitement : Dares.

Globalement, on constate depuis le début de la crise économique une dégradation du ciblage dans les prescriptions de contrats aidés. En période de tensions sur le marché du travail, les populations présentant le plus de difficultés connaissent un contexte de concurrence exacerbée accentuant leurs difficultés d'accès à l'emploi, et notamment aux emplois aidés, au profit d'autres populations moins défavorisées.

On observe ainsi depuis 2009 non seulement une baisse de la part des bénéficiaires de minima sociaux dans les contrats aidés, mais aussi de leur nombre : cette situation apparaît contradictoire avec les objectifs visés par la loi du 1^{er} décembre 2008.

C - Renouvellement et durée des contrats : des parcours encore mal connus

Pour les contrats d'aide à l'emploi issus de la loi de cohésion sociale comme pour les contrats CUI, les durées sont en général largement inférieures à l'année (comme y invitent d'ailleurs les circulaires récentes de la DGEFP), les renouvellements étant cependant autorisés dans la limite de deux ans.

En matière de renouvellement, les situations diffèrent fortement selon que les contrats relèvent du secteur marchand ou du secteur non marchand (cf. Tableau n° 16). Les renouvellements sont quasi-inexistants pour les CIE et de l'ordre de 20 % pour les CI-RMA, qui concernent une population connaissant davantage de difficultés. Ils sont proches de 40% pour les titulaires de contrats aidés en CAE et atteignent 50% pour les bénéficiaires de minima sociaux en CAV. Ces taux de renouvellements « instantanés » représentent, pour une période donnée, le nombre de

contrats renouvelés rapporté au nombre total de contrats signés, embauches initiales et renouvellements compris. En période de forte accélération des recrutements, le taux de renouvellement tend à baisser mécaniquement (comme en 2009 pour le CAE) ; à l'inverse, il augmente dans les phases de repli des recrutements.

Tableau n° 16 : Entrées dans les contrats aidés : conventions initiales et renouvellements

		2006	2007	2008	2009
CIE	Conventions signées	80 155	37 605	35 640	100 658
	dont : nouveaux contrats	78 664	37 082	35 446	99 763
	avenants de reconduction	1 491	523	194	895
	avenants de reconduction (en %)	2%	1%	1%	1%
	Durée moyenne du contrat en mois *	11,9	9,8	9,8	11,5
	Effectifs en fin d'année	85 021	23 318	23 555	75 032
CI-RMA	Conventions signées	28 929	36 443	26 331	17 040
	dont : nouveaux contrats	23 688	29 400	21 533	12 656
	avenants de reconduction	5 241	7 043	4 798	4 384
	avenants de reconduction (en %)	18%	19%	18%	26%
	Durée moyenne du contrat en mois * (ASS,AAH,API)	12,5	13,1	12,7	12,5
	Durée moyenne du contrat en mois * (RMI-RSA)	nd	nd	10,7	11,0
	Effectifs en fin d'année	17 941	24 603	19 040	10 488
CAE	Conventions signées	273 884	266 322	186 443	284 986
	dont : nouveaux contrats	161 836	150 122	102 112	192 776
	avenants de reconduction	112 048	116 200	84 331	92 210
	avenants de reconduction (en %)	41%	44%	45%	32%
	Durée moyenne du contrat en mois *	9,5	8,9	8,3	8,9
	Effectifs en fin d'année	177 072	162 972	114 524	188 985
CAV	Conventions signées	105 420	124 201	109 388	99 646
	dont : nouveaux contrats	93 873	69 791	52 743	47 965
	avenants de reconduction	11 547	54 410	56 645	51 681
	avenants de reconduction (en %)	11%	44%	52%	52%
	Durée moyenne du contrat en mois *	13,0	12,3	11,0	10,0
	Effectifs en fin d'année	87 702	104 529	84 391	69 408

* Il s'agit de la durée moyenne prévue dans le contrat lors de la signature, sur le champ des embauches en convention initiale. Dans le cas de CDI, il s'agit de la durée de versement de l'aide financière.

Champ : France entière.

Source : ASP; traitement Dares.

Cet indicateur de renouvellement s'avère donc difficile à interpréter. Il serait préférable de le compléter par des indicateurs sur la durée cumulée en contrat aidé. L'exercice semble possible. Une exploitation particulière demandée par la Cour à l'ASP sur ses fichiers de gestion a ainsi fourni quelques données indicatives : sur 2 100 000 dossiers traités entre le début du plan de cohésion sociale et jusqu'en 2010, 511 000 (près du quart) ont fait l'objet de 2 ou plusieurs contrats. Pour 90 % de ces dossiers (458 000), il s'agissait de renouvellements au sein d'un même contrat (1 renouvellement : 63 % ; 2 renouvellements : 30 % ; 3 renouvellements ou plus : 7 %). Pour 10 % de ces dossiers (54 000), 2 ou plusieurs contrats se sont succédé dans le temps. Ces données, peut-être en partie entachées d'aléas de gestion, ne suffisent pas

à fournir des indications sur les durées individuelles passées sous contrat aidé, mais elles indiquent néanmoins des ordres de grandeur quant à la fréquence des situations de renouvellement ou de bascule entre différents contrats aidés.

La DARES a également fait état de travaux en cours sur les durées cumulées passées au sein d'un même contrat, travaux qui feront l'objet d'une publication prochaine.

A des fins de connaissance statistique, il serait souhaitable d'étudier la possibilité d'enchaîner dans le temps les données sur les bénéficiaires de contrats aidés, de façon à permettre de détecter les cas de récurrence ou de cantonnement des bénéficiaires dans ce type d'emploi. Il semble nécessaire de poursuivre les travaux engagés afin de mesurer les durées cumulées tous contrats confondus.

II - Des logiques d'usage différentes selon les employeurs

A - Les employeurs de contrats aidés : des profils diversifiés

Les tableaux n°17 et 18 présentent la structure des employeurs de contrats aidés dans les nouvelles embauches en convention initiale, dans le secteur marchand et non marchand depuis 2006. Dans le secteur non marchand, les principaux employeurs sont les associations et fondations, à hauteur de 48 % en 2010 (au sein desquelles on trouve notamment les structures de l'insertion par l'activité économique), les EPLE (19 % des embauches) et les communes (14 %).

Dans le secteur marchand, les employeurs de contrats aidés relèvent en grande majorité du secteur tertiaire (70 %) et les embauches concernent pour deux tiers des structures de moins de 10 salariés.

Tableau n° 17 : Les employeurs de contrats aidés (secteur non marchand)

Flux d'embauche	CAE				CAV				CUI-CAE	En %
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009	2010	
	Commune	17,6	15,1	14,7	17,4	8,9	11,8	8,3	7,5	14,4
Autre collectivité territoriale*	3,1	2,5	3	3,2	3,4	4,4	5,0	4,9	3,7	
Association, fondation	43,7	43,1	46,8	45,4	44,0	55,8	63,4	58,8	48,2	
Établissement public d'enseignement	16,4	17,3	18,3	18,4	35,6	18,0	13,7	21,5	19,4	
Établissement sanitaire public	11,5	15,0	11,4	9,2	3,1	4,7	4,5	3,1	7,9	
Autre établissement public	6,6	6,0	5,1	5,7	4,3	4,8	4,7	3,9	5,8	
Autre personne morale	1,0	0,9	0,7	0,7	0,7	0,5	0,4	0,3	0,6	

* Établissement public de coopération intercommunale (EPCI), département, région.

Champ : embauches en conventions initiales. France entière (sauf CUI-CAE 2010, France métropolitaine).

Source : ASP ; traitement : Dares.

Tableau n° 18 : Les employeurs de contrats aidés (secteur marchand)

Flux d'embauche	CIE				CIRMA				CUI-CIE	En %
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009	2010	
	Secteurs d'activité									
Agriculture	2,0	2,1	1,6	4,1	3,1	3,6	2,6	3,2	3,1	
Industrie	13,3	13,5	13,6	12,2	12,9	12,6	10,9	8,6	12,8	
Construction	13,9	13,6	14,1	12,7	15,2	15,1	13,3	11,6	13,0	
Tertiaire	70,5	70,2	64,4	68,5	68,6	68,1	65,9	71,9	71,1	
Autres*	0,3	0,5	6,2	2,5	0,3	0,7	7,3	4,7	0,0	
Taille des établissements										
2 salariés ou moins	37,3	40,5	39,9	38,1	45,1	45,9	45,0	47,7	nd	
De 3 à 9 salariés	27,4	25,1	25,9	24,7	27,2	26,0	25,7	25,5	nd	
De 10 à 19 salariés	10,9	10,7	10,4	11,7	9,5	9,3	9,3	8,7	nd	
De 20 à 49 salariés	11,8	11,1	11,3	12,6	9,3	9,4	9,8	9,2	nd	
50 salariés ou plus	12,6	12,6	12,5	12,9	8,9	9,3	10,3	8,9	nd	

* Correspond aux codes NAF non valides.

nd : non disponible.

Champ : embauches en conventions initiales. France entière (sauf CUI-CAE 2010, France métropolitaine).

Source : ASP ; traitement : Dares.

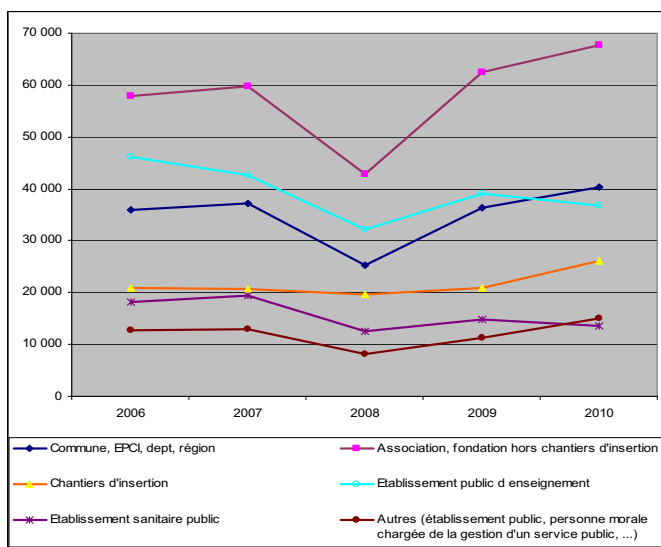
Les données sur les effectifs de contrats aidés en fin d'année²⁷ complètent cette approche sur les flux d'embauche et mettent en évidence l'importance des contrats aidés pour les différents types d'employeurs (cf. Graphique n° 5). Elles sont présentées ici en ETP (sur la base de 35 heures par semaine à temps plein et des volumes d'heures hebdomadaires déclarés dans les conventions d'embauche). Fin 2010, on dénombre ainsi 199 600 ETP employés en contrats aidés dans les secteurs non marchands (correspondant à un effectif de 274 300 personnes). Les associatifs et fondations, hors chantiers d'insertion, constituent le premier employeur de contrats aidés, suivis des collectivités locales

²⁷ Les données présentées ici portent sur les effectifs en fin d'année, contrairement à celles des graphiques 2 et 3 qui étaient en moyenne annuelle.

(principalement les communes) et des établissements de l'Education nationale.

Sur la période 2006-2010, hormis l'année 2008 qui connaît une baisse sensible pour tous les employeurs, on observe deux profils d'évolution, avec une tendance à la hausse pour les associations et fondations, pour le secteur de l'insertion par l'activité économique et pour les collectivités locales, et une tendance à la baisse pour l'Education nationale et les établissements sanitaires publics.

Graphique n° 5 : Les effectifs en ETP des salariés en contrats non marchands en fin d'année (contrats aidés du PCS et CUI)



B - Des motivations et des modalités de recrutement différentes selon les secteurs

La Dares a mené en 2007 auprès des établissements utilisateurs de contrats aidés en 2006 une enquête qui portait notamment sur les motifs

de recours aux contrats aidés, sur les modalités de recrutement et l'intermédiation du service public de l'emploi, ainsi que sur l'accompagnement, le tutorat et la formation du salarié en contrat aidé²⁸.

a) Le rôle du prescripteur à relativiser dans la sélection des candidats

L'ANPE était en 2007 le canal de recrutement en contrat aidé le plus souvent cité : deux tiers des employeurs du secteur marchand et plus des trois quarts des employeurs du secteur non marchand déclaraient avoir utilisé ce canal de recrutement.

La moitié des employeurs du secteur marchand et le quart des employeurs du secteur non marchand ont examiné une seule candidature : les employeurs du secteur marchand ne mentionnent alors le rôle d'un intermédiaire que dans 5 % des cas ; dans 30 % des cas, une seule personne s'est présentée ; pour les 65 % restants, le candidat était connu ou avait déjà eu une expérience dans l'établissement. Pour les employeurs du secteur non marchand qui n'ont examiné qu'une candidature, l'examen et la sélection par un intermédiaire sont un peu plus fréquents : 10 % pour le CAE, 30 % pour le CAV ; dans 20 % des cas une seule personne s'est présentée ; pour le reste (70 % des cas pour le CAE et 50 % des cas pour le CAV), le candidat était déjà connu.

Ces résultats suggèrent que **les contrats aidés résultent assez fréquemment d'une relation directe entre l'employeur et son salarié. Dès lors que celui-ci répond aux critères d'éligibilité au contrat aidé, la prescription consiste davantage à entériner une situation** qu'à procéder à un choix de candidats potentiels, en fonction de leur éloignement de l'emploi. Cette pratique, qu'il paraît au demeurant difficile de ne pas accepter, est susceptible d'accroître le risque de biais de sélection au profit des candidats les plus employables.

²⁸ Dares Analyses, Y. Fendrich, C. Gratadour, V. Remy, « Les employeurs et les contrats aidés : motivations et processus de recrutements » Juin 2010, n° 41.

Dares Analyses, C. Gratadour, V. Remy, « Accompagnement et formation pendant les contrats aidés : le point de vue des employeurs » Décembre 2010, n° 84.

Dares Analyses, B. Le Rhun, « Le parcours des salariés en contrat aidé chez leur employeur » Janvier 2011, n° 04.

b) Un impact sur la décision d'embauche très faible dans le secteur marchand

Dans le secteur marchand, six employeurs sur dix ont recruté le salarié en contrat aidé pour occuper un nouveau poste, cette création de poste étant motivée dans 70 % des cas par une augmentation de l'activité ou la création de l'entreprise. Dans les autres cas, les recrutements ont pour but de remplacer un départ définitif ou temporaire, mais rarement un ancien salarié en contrat aidé (2 %).

Dans le secteur non marchand, la création d'un nouveau poste est évoquée par plus de 40 % des employeurs, le remplacement d'un ancien salarié en contrat aidé concerne 40 % des recrutements, les autres cas correspondant au remplacement de personnes parties définitivement ou momentanément de l'entreprise. Les trois quarts des employeurs du secteur non marchand motivent la création d'un nouveau poste par un besoin non satisfait ou résultant d'une décision nationale.

Le recrutement en contrat aidé, ne correspond pas forcément à une intention délibérée dès le départ : si neuf employeurs sur dix du secteur non marchand avaient l'intention dès le départ de recruter en contrat aidé, ce n'était le cas que pour quatre employeurs sur dix dans le secteur marchand.

Globalement, l'enquête a cherché à estimer la proportion d'embauches qui n'auraient pas eu lieu en l'absence d'aide à l'emploi, à partir d'un ensemble de questions renseignées par les employeurs. Ces proportions sont très faibles dans le secteur marchand : 10 % pour le CIE, 14 % pour le CI-RMA. Elles sont plus élevées dans le secteur non marchand : 55 % pour le CAE, 76 % pour le CAV. L'effet emploi ainsi mesuré est différent de celui qui ressort des estimations économétriques présentées *infra* : il serait comparable aux estimations économétriques pour le secteur marchand, mais plus faible pour le secteur non marchand.

Ces résultats montrent l'existence de deux logiques très différentes de recrutement des contrats aidés selon le secteur : *« pour les employeurs du secteur marchand, le recrutement d'un salarié en contrat aidé répond à un besoin souvent lié à un accroissement de l'activité. En l'absence de contrat aidé, l'embauche aurait souvent eu lieu, mais les aides liées au contrat aidé ont pu conduire l'employeur à modifier le profil de la personne embauchée.*

Dans le secteur non marchand, les employeurs utilisent davantage les contrats aidés dans une logique de gestion pour combler les manques de personnel, et pour certains, notamment dans l'éducation nationale, la décision d'attribution relève fréquemment des autorités de tutelle. Les

collectivités locales mobilisent davantage les contrats aidés dans une logique « sociale » et seraient alors moins sélectives dans leurs recrutements »²⁹.

Les employeurs de contrats aidés du secteur non marchand connaissent une forte hétérogénéité, ils peuvent être classés en 3 ou 4 catégories : les ateliers et chantiers d'insertion, le secteur non marchand privé (associations), le secteur non marchand public, au sein duquel on peut distinguer l'Etat et les collectivités locales. Au vu des différences de logiques d'usage des contrats aidés dans ces différents secteurs, il apparaît souhaitable dans le RAP de décliner les indicateurs de résultats par type d'employeur et de ne pas se limiter à une analyse globale du taux d'insertion en emploi pour l'ensemble du secteur non marchand.

C - La nécessité d'un accompagnement effectif des bénéficiaires de contrats aidés dans la construction de parcours qualifiants

Deux sources d'information régulières permettent de connaître l'accompagnement et la formation des salariés en contrats aidés :

- les conventions tripartites entre le prescripteur, le salarié et l'employeur permettent d'analyser les intentions de ces derniers en termes d'accompagnement et de formation ;
- l'enquête sur les sortants de contrats aidés six mois après la fin du versement de leur aide permet de recueillir les déclarations des salariés sur les formations et l'accompagnement dont ils ont bénéficié.

A ces sources régulières d'information viennent s'ajouter des enquêtes ponctuelles, par exemple l'enquête de 2007 de la Dares auprès des employeurs de contrats aidés déjà décrite. L'enquête monographique du cabinet GESTE diligentée par le comité d'évaluation de Pôle emploi (*cf. supra*) apporte également des éléments sur ces questions.

A ce jour, toutes les données disponibles concernent donc uniquement les anciens contrats aidés du plan de cohésion sociale et non pas les nouveaux CUI.

²⁹ Dares, Premières informations et premières synthèses, B. Simonin, « L'usage des emplois aidés par les employeurs du secteur non marchand : logiques sociales, logiques de gestion », Février 2003, n° 06.2.

Les trois sources d'information, données ASP, enquête sortants ASP et enquête Dares, livrent des enseignements différents, dont la comparaison est utile car elle illustre les différences de perspectives entre les acteurs. L'approche par les conventions initiales rend compte des intentions *ex ante*, qui peuvent cependant ne pas se concrétiser pour différentes raisons. Les enquêtes auprès des salariés ou des employeurs permettent de recueillir des données sur les actions réalisées en termes d'accompagnement ou de formation : outre les biais de mémoire inhérents à ce types d'enquêtes, les déclarations peuvent cependant différer, les employeurs assimilant à de la formation l'ensemble des actions concourant à faciliter la prise de poste, les salariés, quant à eux, pouvant retenir une acception plus stricte de la formation et ne pas retenir ces formations permettant l'adaptation au poste de travail, moins susceptibles d'être valorisées dans leur parcours ultérieur que des formations qualifiantes.

Le tableau n° 19 résume les écarts entre les différentes sources d'information :

Tableau n° 19 : Accompagnement et formation des bénéficiaires de contrats aidés

	Intentions exprimées dans les intentions d'embauches (1)		Déclarations des employeurs (2)		Déclarations des salariés (3)
	Ensemble	Dont formation d'adaptation au poste	Ensemble	Dont formation d'adaptation au poste	Ensemble
Suivi d'une formation					
CIE	38	32	72	46	24
CI-RMA	43	38	72	49	19
CAE	60	47	77	47	35
CAV	86	70	79	51	36
Accompagnement interne					
CIE		19		63	13
CI-RMA		32		63	18
CAE		50		77	28
CAV		72		82	45
Accompagnement externe					
CIE		2		6	14
CI-RMA		5		10	22
CAE		16		21	38
CAV		33		28	56

(1) Conventions ASP relatives aux sortants 2007

(2) Enquête Dares auprès des employeurs utilisateurs de contrats aidés

(3) Enquêtes ASP sortants de contrats aidés en 2007

Traitements Dares

Les intentions de formation recensées dans les déclarations d'embauche sont moins fréquentes que celles que les employeurs déclarent ex-post et recouvrent pour l'essentiel des formations d'adaptation au poste. Les écarts entre les déclarations ex post des employeurs et des salariés sont considérables, probablement pour les raisons évoquées ci-dessus.

L'accompagnement interne est assez peu mentionné dans les déclarations d'embauche, mais il est très fréquemment indiqué ex post, notamment dans le secteur non marchand. Le point de vue des salariés est très en-deçà des déclarations des employeurs, mais on y retrouve la même hiérarchie : plus d'accompagnement interne pour les contrats aidés du secteur non marchand, notamment pour les CAV.

Enfin, s'agissant de l'accompagnement externe, on observe la même hiérarchie selon les types de contrats, mais avec une différence notable : les salariés mentionnent cet accompagnement externe beaucoup plus fréquemment que les employeurs, ce qui est assez logique, l'employeur n'ayant pas forcément connaissance des actions d'accompagnement déployées par les intervenants du service public de l'emploi (Pôle emploi, missions locales) ou des départements.

Les pratiques des employeurs en matière de formation sont par ailleurs différentes, selon le type de secteur ou les caractéristiques des employeurs (taille de la structure dans le secteur marchand, statut des employeurs dans le secteur non marchand). Ainsi, si on retient comme indicateur le suivi d'une formation allant au-delà de l'adaptation au poste de travail :

- dans le secteur marchand, cette proportion augmente avec la taille de la structure : 20 % des employeurs ayant moins de 5 salariés déclarent que leur salarié a suivi une telle formation contre 35 à 40 % des employeurs ayant 50 salariés ou plus ;
- dans le secteur non marchand, 30 à 45 % des employeurs font état pour leurs salariés en contrat aidé d'une formation allant au-delà de l'adaptation au poste de travail, à l'exception des établissements publics d'enseignement (EPL), pour lesquels cette proportion est de 14 % pour le CAE et 10 % pour le CAV. Les EPL déclarent moins souvent que les autres employeurs du secteur non marchand avoir accompagné leurs salariés, qu'il s'agisse d'accompagnement interne ou externe.

Au-delà des aspects méthodologiques de comparaison entre les enquêtes, ces différences de perspective montrent la nécessité d'une approche coordonnée des acteurs sur le sujet de la formation ou de l'accompagnement : s'il est naturel que les employeurs privilégient les

actions relatives à l'adaptation du salarié au poste de travail qu'il occupe, l'engagement aidé ne doit pas se limiter à cette seule action. Pour éviter cet effet, les autres parties prenantes de la convention, et notamment le prescripteur, doivent se mobiliser pour que les actions formalisées dans la convention individuelle soient adaptées à la situation individuelle des personnes et que leur mise en œuvre soit effective et évaluée pendant la durée du contrat ou à l'issue de ce dernier.

Si l'on veut favoriser le développement de formations, autres que celles nécessaires à l'adaptation au poste de travail, le rôle du prescripteur dans l'élaboration d'un projet et dans le suivi des réalisations apparaît indispensable.

III - Des résultats insuffisants en termes d'insertion dans l'emploi

A - Moins de la moitié des personnes en contrat aidé non marchand sont en emploi à l'issue de leur contrat

Afin de mesurer l'insertion professionnelle à l'issue des contrats aidés du plan de cohésion sociale puis du CUI, la DGEFP et la Dares ont confié à l'ASP la réalisation d'une enquête en continu auprès de l'ensemble des personnes sorties depuis 6 mois de ces contrats. Un questionnaire court, identique pour tous les contrats du plan de cohésion sociale puis pour le CUI, est envoyé par voie postale par un sous-traitant de l'ASP six mois après la fin du versement de l'aide de l'Etat associée au contrat. Une relance systématique est effectuée un mois après le premier envoi. L'objectif de l'enquête est de recueillir une information régulière sur l'insertion professionnelle, six mois après la fin de l'aide de l'Etat, ainsi que des données sur le déroulement du contrat tel que perçu par les anciens salariés en contrats aidés (formation, accompagnement).

Les données de ces enquêtes sont exploitées annuellement par l'ASP et la Dares : l'ASP transmet à la Dares les fichiers de données, et des tableaux sont mis à disposition sur le système Syracuse. La Dares procède à une analyse des résultats qui fait l'objet d'une note au cabinet du ministre puis d'une publication détaillée³⁰, après redressement des

³⁰ Le devenir des sortants de contrats aidés en 2006, 2007 et 2008 a été analysé dans trois publications de la Dares. La dernière porte sur les sortants de l'année 2008 : « L'insertion professionnelle des personnes sorties de contrats aidés en 2008 : un accès à l'emploi relativement peu affecté par la dégradation de la conjoncture », Dares Analyses n° 78, novembre 2010

non-réponses : l'enquête, comme toute enquête postale, souffre en effet d'un taux de non-réponse important (53 % de non-réponse en 2008 par exemple), ce taux important nécessitant un traitement statistique afin d'assurer la représentativité des résultats.

Les indicateurs d'insertion six mois après la sortie du contrat aidé alimentent par ailleurs les rapports annuels de performance (RAP) et les programmes annuels de performance (PAP) du programme 102.

A ce jour, on ne dispose que des résultats complets des vagues d'enquêtes sur les sortants de 2006, 2007 et 2008. L'année 2009 est en cours d'exploitation, mais en raison d'un accident de production au niveau de l'ASP, une partie seulement des questionnaires ont été adressés aux sortants de 2009 : suite à des paramétrages erronés introduits par l'ASP dans ses fichiers, seules 21 % des personnes sorties de ces contrats aidés entre janvier et décembre 2009 ont été destinataires du questionnaire de l'enquête. Le taux de réponse à l'enquête des personnes effectivement enquêtées s'est par ailleurs détérioré fortement par rapport aux années précédentes : 32 % pour les sortants de 2009, soit 15 points de moins que pour les sortants de 2007 et 2008. Au final, le taux de couverture effectif des personnes ayant répondu à l'enquête, rapporté au nombre de sortants, n'est que de 7 % en 2009 contre 47 % en 2008.

Compte tenu de cet aléa de production, la Dares a indiqué qu'elle ne procéderait pas à la publication des résultats pour les sortants de l'année 2009. Une note a toutefois été adressée au cabinet du ministre pour fournir quelques résultats sur l'insertion professionnelle des sortants de contrats aidés, après redressements statistiques sur les seuls sortants « à terme » des contrats aidés. Sous ces réserves, les résultats de l'enquête sur les sortants de 2009 confirment les grandes tendances observées dans le passé sur les sortants des années précédentes : **le CIE reste le contrat à l'issue duquel le taux d'insertion à 6 mois dans l'emploi est le plus élevé** (cf. Tableau n° 20). Les sortants de contrats aidés du secteur marchand (CIE et CI-RMA) s'insèrent mieux que les personnes sortant des contrats du secteur non marchand (CAE et CAV). Il en est de même pour l'insertion dans un emploi « durable » (CDI, CDD de plus de 6 mois).

Tableau n° 20 : Taux d'insertion à 6 mois des sortants de contrats aidés

	Sortants "à terme" (à la fin du contrat)				Sortants (indicateur PAP et RAP)	
	Taux d'insertion dans l'emploi		Taux d'insertion dans l'emploi durable		Taux d'insertion dans l'emploi	Taux d'insertion dans l'emploi durable
	2009	2008	2009	2008	2008	2008
CIE	76,1	82,7	70,6	76,6	74,0	65,4
CI-RMA	69,0	nd	61,4	nd	58,1	48,6
CAE	46,6	45,2	31,7	31,0	46,6	32,3
CAV	27,2	26,9	15,9	15,4	30,8	18,7

Source : données ASP, traitements Dares

La Dares note par ailleurs pour le CIE une très forte augmentation de sortants précoces du CIE en 2009 (40 % contre 23 % en 2008), attribuée principalement à des effets de structure : le poids des jeunes, qui ont structurellement plus de chances de sortir précocement de ces contrats, a en effet augmenté sensiblement en 2009.

L'effet des sorties précoces joue de façon contrastée sur les taux d'insertion dans l'emploi : pour le secteur marchand, sortir d'un contrat aidé de façon précoce conduit à une moindre insertion au bout de 6 mois, la sortie étant de fait un signe d'échec ; s'agissant du secteur non marchand, la sortie précoce du contrat aidé est plus souvent motivée par l'obtention d'un autre emploi, et est donc favorable à l'insertion. Le fait de se limiter au champ des sortants à terme conduit donc à amplifier les écarts habituellement observés entre secteur marchand et non marchand.

La comparaison des taux d'insertion en emploi par rapport à 2008, à champ identique (en se limitant aux sortants à terme), ne fait pas apparaître d'évolution majeure, à l'exception des sortants d'un CIE : les taux d'insertion en emploi des sortants à terme de CIE passe de 83 % en 2008 à 76 % en 2009. Cette dégradation est à relier à la très forte augmentation de la proportion de personnes en CDD (29 % en 2009 contre 13 % en 2008) : logiquement, les salariés recrutés sous CIE à durée indéterminée sont plus souvent maintenus en emploi chez le même employeur à l'issue de leur contrat. Selon la Dares, l'augmentation de la part des CDD expliquerait les deux tiers de la baisse du taux d'insertion en CIE. Le tiers restant de la baisse du taux d'insertion pourrait s'expliquer par la forte dégradation conjoncturelle du marché du travail ou d'autres modifications du profil des salariés concernés.

Tout en notant l'intérêt de disposer d'un indicateur global mesurant les résultats en termes d'insertion professionnelle, la Cour souligne la nécessité de bien en analyser les évolutions en tenant compte d'éventuelles déformations de structure. **Cet indicateur de taux**

d'insertion est notamment utilisé dans les documents budgétaires (PAP et RAP). Afin d'éviter des erreurs d'interprétation, il conviendrait d'analyser l'évolution de cet indicateur sur différentes populations (selon l'âge notamment).

La comparaison entre les deux secteurs, marchand et non marchand, doit aussi être relativisée, en raison des effets de structure sous-jacents : les populations accédant à un contrat aidé marchand ne sont pas comparables à celles qui accèdent à un contrat aidé non marchand, souvent plus éloignées de l'emploi.

A cet égard, il pourrait être utile de réfléchir à un indicateur élargi, prenant en compte, outre l'accès à l'emploi, d'autres issues positives comme le passage d'un contrat aidé du secteur non marchand vers un contrat aidé du secteur marchand ou l'accès à une formation qualifiante.

B - Des contrats aidés dont l'impact positif en termes d'insertion dans l'emploi n'apparaît que dans le secteur marchand

L'importance des contrats aidés dans les politiques d'emploi en France a conduit la Dares à lancer à partir du début des années 1990 des panels ayant vocation à évaluer les effets des politiques d'emploi. La question posée dans le cadre de cette démarche est celle de l'effet du passage par un dispositif de politique d'emploi : que seraient devenues les personnes ayant bénéficié d'un dispositif de politique de l'emploi si elles n'y étaient pas passées, comment les résultats obtenus en termes d'insertion professionnelle, de salaire ou d'employabilité, voire de niveau de vie, se comparent-ils à la situation qu'auraient occupée ces personnes, si elles n'étaient pas passées par le dispositif ?

Il existe de nombreuses méthodes statistiques traitant ces questions³¹, par la comparaison du groupe « traité » (passé par le dispositif) avec un groupe comparable dit « témoin » (qui n'est pas passé par le dispositif). Au cœur de la démarche d'évaluation, on trouve la question récurrente des biais de sélectivité : les individus passant par le dispositif mettent en œuvre un choix individuel pouvant dépendre de leurs caractéristiques et donc influencer sur leur devenir, indépendamment de l'effet propre de la politique. Si l'on ne tient pas compte de ces effets de sélectivité, on peut imputer aux politiques menées l'effet de ces choix individuels et ainsi biaiser les évaluations.

³¹ Cf. par exemple T. Brodaty, B. Crepon, D. Fougère, « Les méthodes micro-économétriques d'évaluation et leurs applications aux politiques actives d'emploi », Economie et prévision n° 177 (2007).

La Dares avait lancé en 2002 un panel sur différents programmes d'insertion sur le marché du travail et de la formation professionnelle (dit « Panel 2000 ») : d'anciens bénéficiaires d'une dizaine de dispositifs (entrés dans les dispositifs principalement en 1997, 1998 et jusqu'à la mi-1999, tous en principe sortis fin 1999) ont été interrogés en 2002 puis en 2003. Il s'agissait donc d'une cohorte de sortants des dispositifs à un moment donné.

La Dares a lancé un nouveau panel, dit « Panel 2008 », toujours dans une logique de cohorte, mais cette fois, à la suite des recommandations d'un groupe d'experts du Centre de recherches en économie et statistiques (Crest), la cohorte a été définie en fonction de la date d'inscription à l'ANPE : les bénéficiaires de la politique et les témoins potentiels ont tous en commun de s'être inscrits à l'ANPE au 2^{ème} trimestre 2005. Ils ont été échantillonnés dans le fichier historique des demandeurs d'emploi de l'ANPE, apparié au fichier administratif des conventions individuelles d'embauches en contrat aidé (ASP). Les bénéficiaires de contrats aidés ont été recrutés entre le 2^{ème} trimestre 2005 et le 2^{ème} trimestre 2007 (sur l'un des contrats du Plan de cohésion sociale), au contraire des témoins potentiels, non entrés en contrats aidés durant cette période. Le questionnaire de l'enquête a été conçu pour recueillir un maximum d'informations utiles permettant d'apparier au mieux bénéficiaires et témoins³², afin de limiter les biais de sélectivité.

Les données recueillies ont été obtenues soit à partir des fichiers administratifs, soit au moment de l'enquête. Elles portent notamment sur les variables susceptibles d'influer simultanément sur l'entrée en contrat aidé et sur l'insertion professionnelle : environnement familial, état de santé, conditions de vie, opinions sur les atouts en termes d'emploi (formation, etc.), concessions que les personnes sont prêtes à faire pour occuper un emploi ou difficultés rencontrées (mobilité géographique par exemple).

³² La méthode par appariement ou « matching » permet de reconstituer les conditions des méthodes expérimentales. Elle repose sur l'élaboration d'un « score de propension », qui mesure la probabilité d'accéder au dispositif évalué pour tous les individus, qu'ils en soient ou non bénéficiaires. Si ce score est bien construit, il joue le rôle du tirage au sort dans les expériences contrôlées : plus précisément, il rend les caractéristiques observables des individus, tout au moins celles qui sont censées agir sur l'accès au dispositif, indépendantes du résultat du passage par le dispositif. Ce score permet donc de rendre semblables le groupe de traitement et le groupe de contrôle du point de vue des variables agissant sur la probabilité d'accès au dispositif. L'effet causal du traitement peut alors être obtenu en mesurant les différences de résultats sur chacun des groupes, pour différents critères de résultats en termes de taux d'accès à l'emploi, d'employabilité, de niveau de salaire, etc.

Les résultats de cette enquête sont encore exploratoires à ce jour. Un premier document de travail à vocation essentiellement méthodologique a été communiqué à la Cour : il est centré sur la présentation des techniques d'appariement permettant de constituer une population témoin qualitativement comparable à la population passée en contrat aidé.

De premiers résultats sont également présentés, sur l'insertion professionnelle des personnes fin 2009-début 2010, soit cinq ans après leur inscription à l'ANPE. **Pour les personnes passées en CAE entre 2005 et 2007, l'effet moyen du traitement n'apparaît pas significativement différent de 0 : les personnes ayant connu un CAE ont une probabilité d'occuper un emploi début 2010 statistiquement égale aux personnes témoin qui n'ont pas été en contrat aidé. L'effet pour les CIE est très différent : le passage par un CIE augmente significativement la probabilité d'être en emploi fin 2009 (de +7 points).** Cet effet nul des contrats aidés du secteur non marchand, s'il est confirmé, pourrait tenir à différents facteurs : un effet de stigmatisation des personnes concernées à l'issue de ces contrats, un effet de « cantonnement » dans ces dispositifs, qui retarderait la confrontation des intéressés au marché du travail réel et pourrait de ce fait les pénaliser.

Pour les deux contrats, CIE et CAE, la durée du contrat aidé a un effet positif sur l'insertion professionnelle. Ainsi pour les CAE, l'impact sur le taux d'accès à l'emploi est négatif si la durée du contrat est inférieure à un an, mais devient positif lorsque celui-ci dépasse un an. Dans le cas du CIE, la durée du contrat joue également positivement sur le taux d'insertion en 2009 : pour un effet moyen de +7 points du CIE, un CIE de plus d'un an augmente de 10 points le taux d'insertion en emploi, alors qu'un CIE court, ayant duré moins de 6 mois, garde un effet positif mais de +2 points seulement. L'allongement de la durée du contrat permettrait ainsi à son bénéficiaire d'acquérir davantage d'expérience et de compétences valorisables sur le marché du travail, notamment pour les CIE.

Le délai entre l'inscription à l'ANPE et l'entrée en contrat aidé joue quant à lui négativement sur l'insertion professionnelle : pour un effet moyen du passage en CAE globalement négatif (-1,9 point), l'effet serait nul si l'entrée en contrat aidé se fait dans les 6 premiers mois de l'inscription à l'ANPE et deviendrait négatif ensuite : -3 points pour une ancienneté d'inscription à l'ANPE comprise entre 6 et 12 mois, - 5 points au-delà d'un an. Le CAE ne serait ainsi pas à même d'améliorer le taux d'accès à l'emploi s'il intervient trop tardivement dans le parcours, l'allongement de la période de chômage pouvant augmenter les freins à la reprise d'une activité (perte de capital humain, découragement, etc.). En

revanche, pour les personnes recrutées en CIE, le délai entre l'inscription à l'ANPE et le début du contrat aidé aurait un effet opposé, les hypothèses avancées pour expliquer cette différence (effet de sélection, manque de recul) semblant cependant encore provisoires.

L'impact de la dimension « qualitative » des contrats aidés, approchée par le fait d'avoir bénéficié d'une formation pendant la durée du traitement, ressort positivement. L'impact d'un CIE avec formation augmente de +13 points la probabilité d'occuper un emploi fin 2009, contre +7 points pour un CIE avec ou sans formation. Pour le CAE, l'effet est moindre mais reste positif : alors que l'effet général d'un CAE sur le taux d'insertion en emploi est négatif (-1,9 point), le fait de bénéficier d'un CAE avec formation ramènerait à zéro l'effet du dispositif. S'agissant de l'accompagnement, les effets estimés pour le CAE sont à ce stade négatifs, traduisant le fait que l'accompagnement s'adresse davantage aux personnes les plus éloignées de l'emploi. Les effets de l'accompagnement seraient positifs pour le CIE.

Ces résultats, encore provisoires, sont conformes aux conclusions de différentes études sur l'efficacité des contrats aidés ayant précédé ceux du plan de cohésion sociale³³. Alors que les dispositifs évalués ont pu différer selon les générations de contrats aidés (ancien CIE, CES, Sife pour le 1^{er} panel ; CIE et CAE pour le second panel), les résultats obtenus convergent sur deux points :

- les contrats aidés du secteur marchand sont plus souvent un tremplin vers l'emploi stable que les contrats aidés du secteur non marchand dont l'efficacité n'est pas avérée ;
- les contrats aidés de courte durée, qu'ils prennent place dans le secteur marchand ou non marchand, ne facilitent pas l'accès à l'emploi stable ;
- le rôle de la formation et de l'accompagnement, au sein du dispositif de contrat aidé, est favorable à une issue positive.

Certes on ne dispose pas encore de résultats d'études évaluatives comparatives sur le contrat unique, et sur ses déclinaisons dans le secteur marchand et le secteur non marchand. Cependant les conditions de mise en œuvre de ces contrats depuis leur entrée en vigueur ne permettent pas d'augurer de changement fondamental dans les résultats obtenus.

Les conclusions qui peuvent être tirées de ces travaux en termes de politique d'emploi peuvent cependant être nuancées.

Comme le souligne D. Fougère (Crest) dans son commentaire de l'article d'Economie et statistique n° 408-409 : « l'écart moyen de résultat entre les individus des deux groupes (traités et témoin) représente l'effet causal du dispositif, mais en cet endroit une précaution s'impose : cet effet causal ne peut être interprété comme la différence de résultat entre la situation où le dispositif évalué n'est pas mis en place, contexte dans lequel personne ne peut accéder à ce dispositif, et la situation où, une fois ce dispositif introduit, certains en bénéficient d'autre non ».

D. Fougère souligne également la nécessité de mieux distinguer les différents dispositifs et leur enchaînement au sein de trajectoires individuelles. « Il est à craindre que la mesure de l'efficacité des contrats aidés du secteur non marchand souffre d'une approche de court terme, qui ignore des enchaînements longs mais au total bénéfiques, qui permettraient par exemple à certains salariés très peu qualifiés d'accéder

³³ Cf. par exemple l'article de K. Even et T. Klein « Les contrats et stages aidés : un profit à moyen terme pour les participants ? Les exemples du CIE, du CES et du Sife. », Economie et statistique n° 408-409, 2007.

à des emplois aidés du secteur marchand après avoir été initialement employés dans des emplois aidés du secteur non marchand ».

V. Henrard et C. Nouveau³⁴, également discutants du même article d'Economie et statistique, soulignent le risque d'une interprétation hâtive de la comparaison des résultats obtenus entre les contrats aidés du secteur marchand et ceux du secteur non marchand : « Ces résultats sont souvent interprétés dans un sens favorable aux emplois aidés marchands, et défavorables aux emplois aidés non marchands les premiers accroîtraient l'employabilité des travailleurs, au contraire des seconds, qui pourraient même avoir un effet pervers de stigmatisation et d'enfermement des bénéficiaires dans l'emploi aidé ». Deux arguments sont avancés. D'abord, le taux de retour à l'emploi non aidé pourrait ne pas être un indicateur pertinent de l'efficacité des contrats aidés du secteur non marchand. En effet, il existe de grandes différences entre les bénéficiaires d'un CIE et ceux d'un contrat aidé non marchand, les seconds ayant des caractéristiques beaucoup plus éloignées de l'emploi que les premiers. Il n'est donc pas certain que le même traitement (l'emploi aidé marchand) aurait sur eux les mêmes effets compte tenu de leurs caractéristiques initiales. Cette remarque rejoint ainsi celle de D. Fougère sur la question de l'évaluation des parcours longs, un indicateur peut-être plus pertinent dans ce cadre pouvant être l'accès, non pas à l'emploi durable, mais à un résultat plus large, qui recouvrirait plusieurs issues favorables : accès à l'emploi durable, accès à une formation qualifiante ou accès à un contrat aidé du secteur marchand³⁵.

Au vu des premiers résultats, qui restent à confirmer, l'impact des contrats aidés du secteur non marchand apparaît négatif et remettrait en cause l'usage des contrats aidés dans ce secteur, si l'on s'en tient au seul critère de retour à l'emploi. Il conviendrait cependant de poursuivre les travaux d'étude, d'une part pour confirmer cet effet et, d'autre part, le

³⁴ Appartenant à la DGTPE, mais n'exprimant pas de position institutionnelle.

³⁵ Une seconde question est soulevée par les deux discutants : pour les CIE, le gain d'employabilité que le contrat permettrait est souvent mis en avant et expliquerait pourquoi, à l'issue de l'aide, la personne reste en emploi. Cependant une seconde explication possible à l'emploi plus élevé dans les mois et années qui suivent la fin de l'aide pourrait résider dans l'importance des coûts de rotation de la main d'oeuvre, l'employeur marchand préférant maintenir la personne recrutée puis formée dans la relation d'emploi inaugurée par le contrat aidé. Cet effet est à rapprocher de la principale motivation de l'employeur dans le recrutement de contrats aidés : ceux-ci visent à pourvoir des postes qui répondent à des besoins de l'employeur, qui auraient en grande partie été pourvus même en l'absence de toute aide. Ce commentaire, comme d'ailleurs ceux de D. Fougère, conduit à recommander d'accorder une plus grande vigilance aux motivations des employeurs recrutant des contrats aidés plutôt que d'autres formes d'emploi (contrats en alternance, CDD notamment).

cas échéant, pour évaluer si d'autres critères de « résultats » des contrats aidés que le seul taux de retour à l'emploi peuvent être pertinents, comme l'amélioration de l'employabilité, le niveau de vie, voire le bien-être des personnes, ainsi que le préconisent les travaux mentionnés ci-dessus.

Il conviendrait aussi d'identifier dans les modalités de mise en œuvre des contrats aidés les facteurs favorables à un « résultat » positif. Les résultats sur l'impact de l'accompagnement et de la formation sont intéressants et devraient être approfondis. Compte tenu de la multiplicité des logiques d'usage des contrats aidés notamment au sein du secteur non marchand (*cf. infra*), il serait utile de disposer de résultats détaillés par type d'employeurs.

IV - Un effet net marginal sur l'évolution de l'emploi

A - Des effets d'aubaine importants

Les contrats aidés sont souvent utilisés à des fins contra-cycliques, pour lutter à court terme contre la montée du chômage, mais une embauche en contrat aidé n'équivaut pas à un nouvel emploi créé. Des effets d'*aubaine*, de *profil* (l'aide associée au contrat influe sur le profil de la personne embauchée, modifiant l'ordre de la file d'attente) ou de *substitution* viennent diminuer l'effet des contrats aidés sur l'emploi et entraînent une perte de rendement de la mesure. Dans le secteur marchand, mais aussi dans le secteur non marchand, une partie des emplois exercés dans le cadre de ce dispositif d'aide auraient été pourvus même si celui-ci n'avait pas existé. L'ampleur des effets d'aubaine, de profil ou de substitution peut en outre différer d'un contrat à l'autre.

Deux approches peuvent être retenues pour estimer ces effets d'aubaine. La première se fonde sur le lien entre emploi et coût du travail et s'appuie sur des modèles économétriques de demande de travail : les effets sur l'emploi d'un contrat aidé dépendent alors de la baisse du coût du travail associée à ce contrat et de l'élasticité de la demande de travail par rapport à ce coût. Dans la seconde approche, les effets sur l'emploi des contrats aidés sont appréciés par des enquêtes menées auprès des employeurs de contrats aidés. La Dares a réalisé une telle enquête en 2007 sur les employeurs du secteur marchand ou non marchand³⁶.

³⁶ Deux enquêtes avaient été réalisées auparavant pour les contrats aidés du secteur marchand en 1998 et 2000.

Les deux approches présentent des avantages et des inconvénients. L'enquête auprès des employeurs, déclarative, est souvent réalisée postérieurement à la date d'embauche et les employeurs peuvent donc avoir des difficultés à se replacer dans le contexte de l'embauche au moment où ils sont interrogés ; enfin, leurs réponses semblent très sensibles à la formulation des questions. Pour l'estimation régulière des effets emploi (et chômage), la Dares privilégie la première méthode, fondée sur l'approche macroéconomique d'élasticité de la demande de travail. Cette méthode présente l'avantage de pouvoir prendre en compte une évolution du coût du travail, à la hausse ou à la baisse : dans le cas des contrats aidés, la baisse du coût du travail est en effet susceptible de varier dans le temps, en fonction de l'évolution des paramètres de prise en charge.

B - Des créations d'emploi presque entièrement compensées par les sorties résultant de l'arrivée à expiration des contrats aidés précédents

Les estimations qui découlent de ces modèles mesurent les effets directs immédiats des politiques sur le marché du travail. Elles permettent de prévoir l'incidence sur le marché du travail d'une décision de réduction (ou d'augmentation) des crédits alloués à un dispositif de politique de l'emploi. Ces estimations empiriques ne sont cependant valides que dans le court terme et ne prennent pas en compte d'éventuels ajustements structurels³⁷.

Les estimations retenues par la Dares sont les suivantes (cf. encadré et Tableaux n^{os} 21 et 22).

Dans le secteur non marchand, la baisse du coût du travail induite par le CUI-CAE est de -86 % en moyenne en 2010. L'effet emploi associé s'établit donc à 86 % (l'élasticité de la demande de travail est en effet égale à 1, si on retient l'hypothèse que l'emploi dans le secteur non marchand est régi par une contrainte de masse salariale). La diminution du chômage associée à cette création d'emploi s'élève à 80 % du nombre

³⁷ Il n'existe pas d'évaluation de long terme de l'effet des emplois aidés. Ces évaluations de long terme nécessiteraient de modéliser des effets plus structurels, à savoir : - les conséquences de ces dispositifs sur le marché du travail, en termes d'ajustements des salaires, de taux d'activité, etc. ; - leurs effets sur le capital humain, notamment la modification de la capacité d'insertion des bénéficiaires sur le marché du travail ; - l'impact de leur financement sur l'économie.

d'emplois créés, certains inactifs étant ainsi encouragés à revenir sur le marché du travail.

Ainsi, le nombre de bénéficiaires de CUI-CAE ayant augmenté de +240 000 entre décembre 2009 et décembre 2010, 206 000 emplois ont été créés ou maintenus sur cette période. Ces créations d'emploi ont généré une baisse du nombre de demandeurs d'emploi de 165 000 (une fois pris en compte l'effet d'appel sur la population active). Cet effet sur le CUI-CAE est cependant partiellement compensé par les sorties observées sur les autres contrats aidés du secteur non marchand.

Globalement, sur l'ensemble des contrats aidés du secteur non marchand, l'effet emploi, selon le modèle économétrique retenu par la Dares, est estimé en 2010 à + 7000, et l'effet chômage à - 5000 (après + 49 000 et - 39 000 respectivement en 2009), soit une création nette de 2000 emplois.

Dans le secteur marchand, toujours selon ce modèle, pour le CUI-CIE, le pourcentage de réduction du coût du travail associé au CUI-CIE est d'environ -27 % en 2010. La variation de la demande de travail induite est de $0,27 \% * 0,6 = 16 \%$. En tenant compte du délai d'ajustement des embauches des employeurs à la variation de l'enveloppe affectée au CUI-CIE, on en déduit un effet emploi de $0,75 * 16 \% = 12 \%$. Ainsi, le nombre de bénéficiaires de CUI-CIE ayant augmenté de +59 000 entre décembre 2009 et décembre 2010, 7 000 emplois ont été créés ou maintenus sur cette période induisant une baisse du nombre de demandeurs d'emploi de 6 000, une fois pris en compte l'effet d'appel sur la population active.

Globalement, si on considère tous les contrats aidés du secteur marchand (hors alternance), l'effet emploi est estimé à - 4000, soit + 3000 chômeurs supplémentaires en 2010 (après - 1000 et + 1000 respectivement en 2009).

Comme on le constate sur les séries longues, les effets nets des contrats aidés du secteur marchand sur l'emploi et le chômage sont structurellement assez faibles, comparativement aux effets estimés pour les contrats aidés du secteur non marchand dont l'amplitude est potentiellement beaucoup plus forte. Cet effet net est particulièrement faible dans le secteur marchand, en raison des effets de substitution importants avec des emplois non aidés. Dans une logique temporelle, **l'effet net sur l'emploi est par ailleurs lié aux variations de « stocks » de contrats aidés : à un instant donné, cet effet résulte non pas du nombre de personnes en contrat aidé, mais de la variation de ce niveau par rapport à la période précédente.** Cette variation résulte du nombre d'entrées dans les dispositifs mais aussi du nombre de sorties

faisant suite aux recrutements passés, ce dernier étant en général moins connu que le premier.

Tableau n° 21 : Estimation de l'effet emploi des contrats aidés ciblés de la politique de l'emploi (source Dares)

Milliers d'entrées	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Contrats aidés du secteur marchand (hors alternance)	-6	-10	-3	2	4	5	-4	-9	-9	-1	-4
Contrat jeune en entreprise	0	0	3	3	1	0	0	1	-5	-4	0
Contrat de retour à l'emploi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contrat initiative emploi (ancien)	-6	-9	-6	-1	2	-5	-7	-3	-3	-3	-1
Contrat initiative emploi (PCS)	0	0	0	0	0	9	2	-7	0	7	-9
CI-RMA (RMI)	0	0	0	0	0	1	1	0	0	-1	-1
CI-RMA (ASS, API, AAH)	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
CUI-CIE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
<i>Pour mémoire : contrats aidés du sect. marchand en alternance</i>	<i>5</i>	<i>0</i>	<i>-1</i>	<i>-3</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>9</i>	<i>10</i>	<i>2</i>	<i>-5</i>	<i>-1</i>
Contrats aidés du secteur non marchand	-3	-19	-9	-78	-70	-8	23	-30	-49	49	7
Contrat emploi - solidarité	-35	-32	-5	-14	-11	-67	-16	0	0	0	0
Emploi consolidé	10	6	-1	-12	-16	-23	-24	-12	-1	0	0
emploi ville	-1	-1	-1	0	0	0	0	0	0	0	0
Emploi jeune	23	8	-2	-52	-43	-26	-22	-15	-3	-2	-1
Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi	0	0	0	0	0	96	35	-13	-37	61	-142
Contrat d'avenir	0	0	0	0	0	13	51	11	-9	-9	-56
CUI-CAE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	206

Source : France métropolitaine, Estimations Dares

Tableau n° 22 : Estimation de l'effet chômage des contrats aidés ciblés de la politique de l'emploi (source Dares)

Milliers d'entrées	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Contrats aidés du secteur marchand (hors alternance)	5	8	3	-2	-3	-4	3	7	7	1	3
Contrat jeune en entreprise	0	0	-3	-3	-1	0	0	-1	4	3	0
Contrat de retour à l'emploi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contrat initiative emploi (ancien)	5	8	5	1	-2	4	6	3	2	2	1
Contrat initiative emploi (PCS)	0	0	0	0	0	-8	-1	6	0	-5	7
CI-RMA (RMI)	0	0	0	0	0	0	-1	0	0	1	1
CI-RMA (ASS, API, AAH)	0	0	0	0	0	0	-1	0	0	0	0
CUI-CIE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-6
<i>Pour mémoire : contrats aidés du sect. marchand en alternance</i>	<i>-4</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>-1</i>	<i>-2</i>	<i>-7</i>	<i>-8</i>	<i>-2</i>	<i>4</i>	<i>1</i>
Contrats aidés du secteur non marchand	2	15	7	62	56	6	-19	24	40	-39	-5
Contrat emploi - solidarité	28	25	4	11	9	54	13	0	0	0	0
Emploi consolidé	-8	-5	1	10	13	19	19	10	1	0	0
emploi ville	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Emploi jeune	-18	-6	2	41	34	21	18	12	3	2	1
Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi	0	0	0	0	0	-76	-28	10	30	-49	114
Contrat d'avenir	0	0	0	0	0	-10	-40	-9	7	7	45
CUI-CAE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-165

Source : France métropolitaine, estimations Dares

Estimation des effets emploi et chômage des politiques de contrats aidés

Le principe pour l'évaluation des effets emploi et chômage des contrats aidés est le suivant : on cherche d'abord à estimer un effet net sur l'emploi, prenant en compte les effets de substitution entre embauches aidées et embauches non aidées (les créations nettes d'emploi sont inférieures au nombre de bénéficiaires présents) ; on calcule ensuite un effet chômage, plus faible que l'effet net sur l'emploi, en raison d'un effet d'appel de la population inactive. L'étude de référence en France pour ce type d'approche est celle, ancienne, d'Ermakoff I., Tresmontant R. (1990), dont les résultats avaient été repris dans l'ouvrage « 40 ans de politique de l'emploi » (Dares, 1996).

Effets emploi :

Les calculs s'appuient sur des « coefficients emploi » qui permettent d'apprécier la proportion des embauches en contrats aidés qui correspondent à des créations nettes d'emploi. En effet, une partie des embauches observées correspond à des embauches qui auraient eu lieu même en l'absence de la mesure et qui peuvent correspondre à :

- un effet d'aubaine : l'emploi aurait été créé sans la mesure et aurait concerné la même personne ou une personne présentant les mêmes caractéristiques. Si la mesure a conduit à devancer une embauche qui était prévue, on parle d'effet d'anticipation ;

- un effet de substitution ou de « profil » : l'emploi aurait été créé mais il aurait concerné une personne ayant des caractéristiques moins défavorables au regard de l'emploi que celles du public visé par la mesure (à savoir, une personne plus qualifiée, moins âgée, moins jeune, ayant plus d'expérience).

Pour les mesures **du secteur marchand**, le calcul des « coefficients emploi » repose sur le lien entre emploi et coût du travail appréhendé à travers des estimations économétriques de l'élasticité de la demande de travail au coût du travail : les effets sur l'emploi d'un contrat aidé dépendent de la baisse du coût du travail induite par les diverses aides associées à ce contrat. Ces effets tiennent compte des spécificités des contrats et des contraintes qui leur sont éventuellement liées en matière de formation.

Pour chaque contrat aidé, on calcule le pourcentage de baisse du coût du travail induit par les aides (subvention, exonérations de cotisations sociales employeurs...) associées au contrat aidé par rapport au coût du travail associé à un contrat de droit commun à partir de la législation du coût du travail et des caractéristiques de ce contrat aidé sur la période concernée (taux moyen de prise en charge, durée hebdomadaire moyenne travaillée, durée hebdomadaire prise en compte pour le calcul de l'aide, rémunération horaire moyenne).

On applique ensuite à ce pourcentage de réduction du coût du travail (-x %) une élasticité de la demande de travail par rapport à son coût de -0,6 : on obtient un premier effet de $0,6*x\%$. On suppose par ailleurs qu'il y a un délai entre la décision d'augmenter l'enveloppe allouée aux aides et les embauches effectives des employeurs, ceux-ci étant supposés ajuster leur comportement avec retard. On en déduit dès lors un coefficient emploi égal à : $0,75*0,6*x\%$.

Pour les dispositifs du **secteur non marchand**, on fait l'hypothèse que les employeurs doivent respecter une contrainte de masse salariale : le financement restant à leur charge ampute le montant disponible pour financer les autres emplois. Supposons que l'aide associée à un dispositif diminue le coût du travail de 90 %, si dix personnes sont embauchées sous ce dispositif, 9 emplois supplémentaires seront créés. Le coefficient emploi est égal au taux de réduction du coût du travail. La réduction du coût du travail pour chacun des dispositifs du secteur non marchand est estimée comme pour les dispositifs du secteur marchand à partir de la législation sur le coût du travail et des caractéristiques de ces dispositifs sur la période concernée.

Au final, les effets des dispositifs sur l'emploi sont calculés en appliquant ces coefficients emploi aux variations des effectifs de salariés en dispositifs de politiques de l'emploi d'une année sur l'autre. Puisque le coefficient afférent au secteur marchand s'établit à environ 0,15 en moyenne, alors qu'il atteint près de 0,9 dans le non-marchand en 2010, soit un rapport de 1 à 6, il faut une variation du stock six fois plus grande dans le secteur marchand que dans le non-marchand pour exercer le même impact sur l'emploi.

Les estimations des coefficients de *création-substitution* et les coefficients d'*appel* utilisés dans ces chiffres, ainsi que celle de l'*effet retard* dans le secteur marchand apparaissent conventionnelles : elles reposent sur des estimations d'experts, qui n'ont pas été révisées depuis les années quatre-vingt-dix. Le seul élément de variabilité pris en compte dans les estimations sur l'effet emploi résulte de la variation du coût du travail, pour les différentes générations de contrats aidés.

Effets chômage :

Pour passer de l'effet sur l'emploi à l'effet sur le chômage, il faut tenir compte de l'effet d'appel : des inactifs rejoignent la population active quand le marché du travail s'améliore ou le quittent (effet de découragement) quand il se dégrade. L'effet sur le nombre de demandeurs d'emploi est donc inférieur à l'effet net sur l'emploi. Pour les dispositifs d'aide à l'embauche, on estime qu'un emploi net supplémentaire diminue le chômage de 0,8 unité.

V - La question de l'efficience des contrats aidés

La mesure de l'efficience, qui vise à mettre en regard les coûts des mesures au regard de leur résultats, constitue un domaine sur lequel peu de travaux ont été menés, en France comme à l'étranger. Comme le souligne la Dares, « *Une telle mesure doit prendre en compte l'efficacité relative des divers dispositifs aidés, en terme de reclassement des bénéficiaires dans l'emploi notamment, et les économies que les dépenses en contrats aidés peuvent générer en termes d'allocations chômage et de surcroît éventuel de cotisations liés à la reprise d'emploi. En tout état de cause, il serait également nécessaire de tenir compte des « effets de bouclage » induits notamment par l'impact sur l'économie du financement de la dépense pour l'emploi* ». La prise en compte de ces effets est complexe et supposerait d'importants travaux préalables en matière de constitution de fichiers comportant toutes les informations requises pour réaliser de telles estimations.

Des approches plus partielles, par les coûts moyens, peuvent cependant être menées : elles sont utiles pour comparer instantanément différents dispositifs ou pour suivre leur évolution dans le temps. La mesure du coût des contrats aidés peut ainsi être établie à partir des comptes de la Dares, tous financeurs confondus : pour chaque dispositif, le coût par bénéficiaire est calculé à partir des comptes PMT (hors frais de gestion), en rapportant la dépense globale au stock moyen de bénéficiaires pour une année donnée.

Ce tableau, établi pour les contrats aidés antérieurs au contrat unique d'insertion, fait ressortir le coût unitaire élevé du contrat d'accompagnement dans l'emploi (secteur non marchand) par rapport au contrat initiative emploi (secteur marchand) et plus encore au contrat de professionnalisation, en raison des différences de taux de subvention. S'agissant des contrats aidés du secteur marchand, ces coûts n'incluent cependant pas les allègements de charges Fillon qui sont retracés, en tant que mesure de droit commun, dans les Dépenses générales pour l'emploi. Les allègements de charges du secteur non marchand sont par contre inclus dans le coût moyen. Les coûts ainsi calculés sont des coûts bruts, les économies qu'ils génèrent sur d'autres dispositifs (RSA, allocations chômage, etc.) ne sont pas prises en compte.

Tableau n° 23 : Coût unitaire moyen des contrats aidés et du contrat de professionnalisation 2005-2009

(Source Dares, compte PMT, hors coûts de gestion)

en €

	2005	2006	2007	2008	2009
Contrat initiative emploi (CIE-PCS)	4 715	4 583	4 080	3 539	6 022
Contrat d'insertion - Revenu minimum d'activité (CI-RMA)	8 416	6 896	7 063	6 302	4 980
Contrat d'avenir (CAV)	16 981	15 198	16 632	15 772	15 668
Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE)	10 876	12 517	12 227	12 913	13 694
Contrat de professionnalisation	1 248	1 564	1 820	1 637	1 363

Calcul Dares, à partir des comptes PMT

Les coûts moyens unitaires peuvent également être calculés à partir des données de gestion de l'ASP, selon une approche de « cas-types représentatif », en retenant les paramètres de prise en charge moyens constatés. Le tableau n°24 (source DGEFP) illustre ainsi la décomposition des coûts dans différentes configurations d'emploi de contrat aidé pour les embauches réalisées en 2010. Ce tableau permet de chiffrer une année donnée le coût unitaire moyen pour la collectivité (Etat, départements, sécurité sociale) ; il illustre également le coût restant à la charge des employeurs.

Tableau n° 24 : Coût unitaire moyen des contrats aidés et du contrat de professionnalisation en 2010

(source : DGEFP, hors coûts de gestion)

Paramètres 2010	CIE		CAE				Contrat de professionnalisation					
	Plus de 20 salariés	Moins de 10 salariés	Employeurs publics	Employeurs privés (associations)	Ateliers et chantiers collectifs	Moins de 10 salariés	10 à 19 salariés	20 à 35 salariés	35 à 50 salariés	Moins de 10 salariés	10 à 20 salariés	Moins de 20 salariés
SMMC horaire brut au 1 ^{er} janvier 2010 8,06€												
Taux de prise en charge en % du SMMC horaire brut* Durée hebdomadaire de référence**	43% 3,2	43% 3,2	91% 24	91% 24	91% 24	91% 24	91% 24	100% 24		35	35	35
Revenu net des cotisations sociales (référence : SMMC pour les CUI)	1 228,61 €	1 228,61 €	921,46 €	921,46 €	921,46 €	921,46 €	921,46 €	921,46 €		1 205,00 €	1 205,00 €	1 032,00 €
Coût salarial employeur avec charges patronales	1 775,64 €	1 742,54 €	1 305,72 €	1 364,04 €	1 341,66 €	1 341,66 €	1 341,66 €	1 341,66 €		1 713,32 €	1 703,07 €	1 696,46 €
Coût salarial employeur diminue des exonérations	1 423,72 €	1 303,62 €	1 027,17 €	1 084,49 €	1 061,91 €	1 043,37 €	1 043,37 €	1 043,37 €		1 400,02 €	1 364,47 €	1 387,84 €
Coût salarial employeur diminué des exc. et des aides Etat et CG	891,60 €	891,50 €	186,43 €	177,68 €	243,75 €	221,17 €	75,84 €	75,84 €		1 400,02 €	1 364,47 €	1 387,84 €
Coût horaire à la charge de l'employeur	6,43 €	6,21 €	1,79 €	1,71 €	2,34 €	2,13 €	0,73 €	0,73 €		9,23 €	9,00 €	8,95 €
Coût moyen mensuel												
Taux global de prise en charge Etat et CG (hors aides et exonérations comprises)	49,2%	50,6%	85,7%	88,3%	85,1%	83,5%	94,3%	94,3%		48,3%	19,9%	20,0%
Coût moyen mensuel de prise en charge Etat et CG (hors aides et exonérations comprises)	881,04 €	881,04 €	1 120,29 €	1 120,29 €	1 120,29 €	1 120,29 €	1 265,03 €	1 265,03 €		313,30 €	338,61 €	376,78 €

Coûts en euros
Sources : Dares - ASP

* Les paramètres moyens de prise en charge correspondent aux paramètres moyens constatés au titre des contrats aidés au cours de l'exercice 2010, quels que soient le type de la structure et le type d'employeur. À l'exception des contrats aidés en ACI dont le taux de prise en charge peut atteindre 100% du SMMC horaire brut, le taux de prise en charge des contrats aidés hors ACI est donc invariablement inférieur à la moyenne globale hors contrats conditionnels indépendants.

** Le taux de prise en charge des contrats aidés hors ACI est variable en fonction du statut de l'employeur et du statut du bénéficiaire. Les taux de prise en charge les plus élevés sont présentés au niveau de qualification au moins égal au Bac et de 2000€ pour les niveaux de qualification inférieurs, soit environ 30 % des jeunes embauchés en contrat de pro : il en résulte un montant moyen de 1500€. Par ailleurs, on applique ici les mêmes charges patronales qui s'appliquent pour les entreprises de plus de 20 salariés par rapport au SMIC horaire.

Ces approches de coûts moyens ou de coûts-types apportent des enseignements utiles, à la fois dans la comparaison des dispositifs entre eux et dans leur comparaison dans le temps en fonction de l'évolution des règles de subvention.

Une autre voie permettant d'aborder la question contrats aidés sous l'angle de l'efficience pourrait consister à analyser le niveau adéquat de fixation des taux de subvention, de façon à en limiter les effets d'aubaine. Dans le secteur marchand, la question peut ainsi se poser du niveau de prise en charge permettant aux contrats aidés d'être attractifs, compte tenu des populations éligibles et des contraintes imposées par ailleurs aux employeurs en termes de suivi et d'accompagnement des bénéficiaires.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les évolutions observées en 2010 mettent en évidence un moindre ciblage des contrats aidés sur les publics les plus en difficulté (bénéficiaires de minima sociaux, faibles niveaux de diplômes et chômeurs de longue durée). Dans le contexte de la crise, cette mesure n'a donc pas bénéficié à ceux qui en auraient eu le plus besoin.

Si l'on dispose de nombreuses données sur les caractéristiques des bénéficiaires de contrats aidés à un instant donné, les durées totales en contrat aidé ou la succession de contrats dans le temps restent insuffisamment connus. Cette difficulté est accentuée en 2010, les dispositifs ayant été renouvelés avec la création du CUI.

Les taux d'insertion en emploi (ou en emploi durable) six mois après la sortie du contrat sont suivis annuellement par des enquêtes auprès des sortants de contrats aidés. Ces données constituent les indicateurs de performance des documents budgétaires (PAP et RAP). Les résultats font état d'une moindre probabilité d'insertion pour les personnes à l'issue d'un contrat aidé du secteur non marchand que pour celles qui sortent d'un contrat aidé du secteur marchand. Cet écart tient pour partie aux différences de structure entre les deux populations : les personnes accédant aux contrats aidés du secteur non marchand présentent en effet des caractéristiques plus défavorables que celles qui accèdent à un contrat du secteur marchand.

Des études évaluatives ont été menées par la Dares afin de mesurer de façon contrôlée l'effet des contrats aidés : l'intérêt de la méthode utilisée consiste à simuler les conditions d'un passage par le contrat aidé, pour deux populations rendues statistiquement comparables. Les premiers résultats de cette évaluation, encore

provisoires et sujets à révision, montrent que le passage en contrat aidé marchand a un effet positif, alors que l'effet serait nul, voire négatif, pour le secteur non marchand. L'effet pourrait cependant être positif dans certaines conditions de mise en œuvre (accompagnement, formation) qui restent à documenter. Ces conclusions pourraient aussi être nuancées en fonction du type d'employeur, le secteur marchand présentant une forte hétérogénéité dans les pratiques de recrutement ou de gestion des contrats aidés.

S'agissant de l'effet sur la création d'emploi et le chômage, ils sont généralement estimés par une modélisation macroéconomique, pour la création d'emploi à partir de l'élasticité de la demande de travail à son coût, et pour la réduction du chômage, après prise en compte d'un « effet d'appel » sur la population inactive. Les créations d'emploi liées aux entrées dans les contrats aidés sont cependant contrebalancées à un instant donné par les destructions d'emploi consécutives aux sorties des contrats aidés précédents : au final, l'effet net sur l'emploi ou le chômage apparaît nul si le nombre de contrats aidés (stock) est constant, l'effet n'étant positif que si les entrées l'emportent sur les sorties.

Les études et évaluations sur les contrats aidés ont principalement porté sur des questions d'efficacité, au regard des deux objectifs principaux de ces dispositifs, insertion des personnes éloignées de l'emploi et baisse du chômage : aucun progrès n'a été constaté en matière d'appréciation de l'efficacité, notamment quant à la comparaison des contrats aidés, en termes de coûts complets, entre eux et avec d'autres mesures de la politique de l'emploi comme les contrats en alternance ou les dispositifs d'accompagnement des restructurations économiques, ou en termes de fixation du niveau des paramètres de prise en charge, en lien avec le ciblage des populations bénéficiaires, afin de réduire les effets d'aubaine.

Recommandations du chapitre III :

12. Développer des indicateurs de résultat dans une perspective de parcours vers l'emploi, l'indicateur de retour à l'emploi pouvant s'avérer trop exigeant pour certaines catégories très éloignées de l'emploi ;

13. Développer dans les bilans statistiques et la prévision budgétaire le suivi et l'analyse des effectifs en contrats aidés, en complément du suivi des flux d'entrées ;

14. Affiner le suivi des résultats en termes de retour à l'emploi par type d'employeur au sein du secteur non marchand (ateliers et chantiers d'insertion, associations, Etat, collectivités locales) ;

15. Développer les calculs de coût unitaires moyens ou d'autres approches permettant de comparer entre eux les différents outils des politiques ciblées de l'emploi ;

16. Afin de limiter les effets d'aubaine, fixer les paramètres de prise en charge des contrats aidés au bon niveau relativement au ciblage recherché.

Conclusion

Dans son rapport de 2006, la Cour avait souligné les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des contrats aidés. Il était notamment observé que leur régime juridique, éclaté et instable, rendait difficile le pilotage du dispositif. Par ailleurs, les objectifs qui leur étaient assignés variaient dans le temps, rendant problématique la cohérence des orientations données au dispositif par les pouvoirs publics. S'agissant de l'impact des contrats aidés sur l'emploi, la Cour avait constaté qu'il était difficile à mesurer, les éléments disponibles en 2006 ne permettant pas de préciser davantage l'effet final de la mesure.

Le constat d'ensemble qui ressort du présent rapport est plus sévère, notamment parce qu'il peut désormais s'appuyer sur des études françaises et internationales concluant à un impact très faible des contrats aidés sur l'emploi. C'est pourquoi l'analyse de la Cour distingue clairement les éléments de gestion concernant cette mesure de ceux relatifs à leur efficacité.

S'agissant de la gestion du dispositif, il apparaît que le contrat unique d'insertion a apporté des simplifications utiles. Celles-ci n'atteindront toutefois leur plein effet qu'en fonction de leurs conditions de mise en œuvre, dont toutes ne sont pas encore stabilisées. C'est pourquoi les recommandations faites à l'issue de la deuxième partie du rapport attirent l'attention des pouvoirs publics sur les améliorations qui restent à opérer en matière de gestion budgétaire et de pilotage du dispositif.

Les observations relatives à l'efficacité de la mesure au regard des objectifs poursuivis sont plus préoccupantes : d'une part, les contrats aidés n'ont pas joué leur rôle contra cyclique de manière satisfaisante, leur mobilisation s'étant révélée décalée par rapport à la conjoncture ; d'autre part, leur contribution à l'insertion dans l'emploi est, selon l'ensemble des études disponibles, très faible dans le cas du secteur non marchand. Ce constat s'appuie sur des travaux français et étrangers convergents dont de nombreux pays européens ont déjà tiré les conséquences : ainsi l'Allemagne, qui faisait un recours massif aux contrats aidés au début des années 2000, a très fortement réduit son recours à ce type d'instrument. La politique française de l'emploi, qui ménage encore aujourd'hui une large place aux contrats aidés, apparaît ainsi de plus en plus comme une exception dont la pertinence est discutable.

Les conclusions qui peuvent être tirées de ces constats doivent cependant rester prudentes :

- les contrats aidés occupent fin 2010 près de 350 000 personnes dont les quatre cinquièmes dans le secteur non marchand ;
- l’appréciation des effets de cette mesure ne saurait être limitée à l’insertion dans l’emploi ; elle comporte aussi des aspects d’inclusion sociale et de soutien au pouvoir d’achat qui ne doivent pas être négligés.

C’est pourquoi les recommandations issues de la troisième partie du rapport soulignent la nécessité d’un meilleur ciblage des contrats aidés sur les personnes les plus en difficulté ainsi qu’une intensification des mesures d’accompagnement.

Annexes :

- Annexe 1 : Lettre du Président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale du 10 décembre 2010

- Annexe 2 : Lettre du Premier président de la Cour des comptes du 26 janvier 2011

- Annexe 3 : Les éléments constitutifs du contrat unique d'insertion

- Annexe 4 : Liste des principaux sigles utilisés

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

RÉPUBLIQUE KCC A1010007 CD

LIBERTÉ 03/12/2010

Le Président

PARIS, le 1^{er} décembre 2010

n° 1080

Cher Monsieur le Premier Président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître les sujets sur lesquels la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes en application du 2^o de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances :

- Évaluation des dépenses budgétaires d'intervention en faveur de la recherche et de l'innovation des entreprises. (Lesquelles maintenir, compte tenu du développement des dépenses fiscales ?)

- Évaluation des partenariats public-privé de l'État dans le domaine de la justice

- Les dépenses de communication des ministères et de leurs opérateurs. (Récapitulation de l'ensemble des dépenses de communication - analyse de l'opinion et communication en direction des Français - du Service d'information du Gouvernement, des ministères et des autres structures étatiques, en examinant la situation des bénéficiaires des marchés)

- Évaluation de la redéfinition des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales et de la mutualisation de leurs moyens

- Évaluation des dispositifs de contrats aidés dans le cadre de la politique de l'emploi

- Les modalités de mise en place de l'autorité de contrôle prudentiel instituée par la loi n° 2010-1249 du 22 octobre de régulation bancaire et financière

- Les services de télécommunications et de transmissions militaires.


Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Avec amicallement
Jérôme CAHIZAC

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président de la Cour des comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS

*Le Premier Président
de la
Cour des Comptes*

Paris, le **26 JAN. 2011**

 Monsieur le Président,

Conformément à l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, vous m'avez fait connaître par votre lettre n° 1080 du 1^{er} décembre 2010 la demande de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire que la Cour des comptes réalise une enquête sur « l'évaluation des dispositifs de contrats aidés dans le cadre de la politique de l'emploi ».

M. Antoine Durrleman, conseiller maître, président de la section « Emploi » à la 5^{ème} Chambre, Mme Michèle Dayries, conseiller maître, responsable du secteur « Travail et emploi » et Mme Nicole Roth, administratrice de l'INSEE, rapporteure à la 5^{ème} Chambre, ont rencontré le 12 janvier 2011 Mme Chantal Brunel et M. Christian Eckert, rapporteurs spéciaux de la mission « Travail-Emploi », ainsi que M. Dominique Baert, membre du bureau de la commission, et deux administrateurs de la commission, M. Jacques Lauze et Mme Carole Depasse-Neltner, pour préciser la teneur de cette enquête.

A la suite de cet échange, la Cour se propose de répondre à votre demande de la manière suivante.

Le champ de l'investigation portera sur les contrats subventionnés par l'Etat en faveur des personnes présentant des difficultés d'insertion sur le marché du travail et plus particulièrement les contrats issus du plan de cohésion sociale, désormais remplacés par le contrat unique d'insertion ainsi que les dispositifs spécifiques adoptés dans le cadre du plan de relance. Sont exclus du périmètre les contrats en alternance, apprentissage ou professionnalisation, qui relèvent d'autres logiques et financements.

Monsieur Jérôme CAHUZAC
Président de la commission des finances,
de l'économie générale et du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 Paris SP 07

Sur le champ ainsi défini, l'enquête de la Cour s'organisera autour d'une triple approche :

- En premier lieu, la Cour s'attachera à resituer l'importance des contrats aidés dans le champ plus large des politiques de l'emploi, afin d'apprécier l'importance de ces dispositifs par rapport à l'ensemble des mesures destinées à soutenir l'emploi, en lien avec la situation économique générale. La baisse relative de l'importance des contrats aidés parmi les autres mesures actives d'aides à l'emploi (allègements de charges notamment) sera analysée.

Un développement particulier sera consacré au bilan de la mobilisation des contrats aidés dans le cadre du plan de relance en réponse à la crise sur la période 2008-2010, le rôle contra-cyclique de ces dispositifs ayant été très fortement sollicité.

- En deuxième lieu, seront examinées les conditions de pilotage et de programmation de ces contrats par l'Etat, en lien avec les départements pour les bénéficiaires du RSA, ainsi que la mise en œuvre des dispositifs par les opérateurs, principalement Pôle Emploi. L'examen de la prescription des contrats par Pôle Emploi sera couplé avec celui du suivi et de l'accompagnement de leurs bénéficiaires, ainsi que de l'articulation avec des actions de formation destinées à favoriser leur sortie de ces dispositifs vers des emplois non aidés.

- En troisième lieu, seront étudiés les outils de suivi et d'évaluation des contrats aidés et, dans la mesure des données, statistiques et études disponibles, seront appréciés les résultats obtenus en termes d'efficacité et d'efficience.

Le rapport abordera à cet égard l'effet macroéconomique et sectoriel des dispositifs de contrats aidés sur l'emploi et sur le chômage. La question du devenir des bénéficiaires en termes d'insertion durable dans l'emploi sera spécifiquement examinée.

L'impact du nouveau contrat unique d'insertion sous ses deux volets - secteur marchand et secteur non marchand - fera l'objet d'une première investigation même s'il est prématuré de pouvoir évaluer dès maintenant son efficacité ou son efficience, faute d'un recul suffisant compte tenu de sa mise en œuvre relativement récente, à compter du 1^{er} janvier 2010.

Le rapport de la Cour sera transmis à la commission des finances ainsi qu'elle l'a souhaité, pour le 25 septembre 2011.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Mme Anne-Cécile Baudouin

Didier MIGAUD

Didier MIGAUD

Annexe 3 : Les éléments constitutifs du contrat unique d'insertion

La loi du 1^{er} décembre 2008 simplifie le cadre réglementaire et de gestion des contrats aidés afin d'offrir des outils mobilisables de façon indifférenciée pour toutes les personnes en difficulté sur le marché du travail, quel que soit leur statut. Bien que se déclinant en deux volets distincts, le nouveau contrat est unique en ce sens où chaque employeur, selon le secteur auquel il appartient, ne sera plus potentiellement concerné que par une forme juridique de contrat aidé.

Le nouvel article L. 5134-19-1 du code du travail dispose que le CUI est constitué de trois éléments, une convention individuelle, un contrat de travail et une aide financière.

- La **convention individuelle** associe l'employeur, le bénéficiaire et le président du conseil général (lorsque cette convention concerne un bénéficiaire du RSA financé par le département) ou Pôle emploi et les organismes participant au SPE désignés par décret, qu'ils soient publics ou privés, agissant pour le compte de l'Etat. Cette convention fixe les modalités d'orientation et d'accompagnement professionnel de la personne et prévoit des actions de formation professionnelle et de validation des acquis de l'expérience (VAE) nécessaires à la réalisation du projet professionnel. Le bénéficiaire du contrat est ainsi associé à l'élaboration de la convention, cette disposition étant de nature à le sensibiliser aux actions prévues dans le contrat devant permettre son insertion durable (modalités d'orientation et d'accompagnement, actions de formation professionnelle et de validation des acquis de l'expérience).

Le département est autorisé à déléguer tout ou partie de la signature et de la mise en œuvre de la convention individuelle attachée au CUI à d'autres opérateurs, qu'il s'agisse d'une collectivité territoriale, de Pôle emploi ou des opérateurs publics ou privés.

- Le **contrat de travail** est conclu entre l'employeur et le bénéficiaire du contrat unique. La durée hebdomadaire de travail est comprise entre 20 et 35 heures pour le CUI-CIE comme pour le CUI-CAE.

- Le contrat unique d'insertion ouvre droit à une **aide financière**, dont le montant résulte d'un taux fixé en référence au Smic au niveau régional par arrêté préfectoral. Le taux de prise en charge ne peut pas dépasser 95 % du Smic horaire brut pour le CUI-CAE (105 % dans les chantiers d'insertion) et 47 % pour le CUI-CIE. L'arrêté préfectoral fixe également la durée hebdomadaire ouvrant droit à l'aide de l'Etat, le

contrat de travail pouvant cependant prévoir une durée supérieure à celle de la convention. Cette aide vise notamment à compenser les actions de formation et d'accompagnement mises en œuvre par l'employeur.

La loi prévoit également pour les départements l'obligation de participer au financement de l'aide à hauteur du revenu minimum garanti à une personne isolée lorsque la convention est conclue avec un bénéficiaire du RSA socle (comme le faisait le département précédemment avec l'activation du RMI).

L'article L. 5134-19-2 du code du travail distingue les deux volets du CUI :

- le **contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE)** pour les employeurs du secteur marchand mentionnés à l'article L. 5134-21 du code du travail, à savoir les collectivités territoriales (départements communes...), les organismes de droit privé..., les personnes morales de droit public (GIP), les personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public, les associations de services aux personnes, les organisations syndicales. Sont exclus les services de l'Etat et les partis politiques.
- le **contrat d'insertion dans l'emploi (CUI-CIE)** pour les employeurs du secteur marchand : employeurs relevant de l'Unédic, groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ), employeurs de pêche maritime.

Les salariés en contrats aidés ne sont pas pris en compte dans les effectifs de l'entreprise sauf pour la tarification du risque accidents du travail/maladies professionnelles. Pour les CUI-CIE, le contrat donne lieu aux exonérations générales dans le cadre du dispositif Fillon³⁸. Pour les CUI-CAE, les entreprises sont exonérées des cotisations patronales (hors AT/MP) dans la limite du Smic, de la taxe sur les salaires, de la taxe d'apprentissage, de la participation à l'effort de construction. Pour les CUI-CAE comme pour les CUI-CIE conclus en CDD, il n'y pas d'indemnité de fin de contrat à verser.

Les conventions individuelles en CUI-CIE ne pourront être conclues si l'établissement a procédé à un licenciement économique ou pour une autre raison que la faute grave dans les 6 mois précédents, si

³⁸ Pour mémoire : réduction dégressive des cotisations patronales de Sécurité sociale sur les rémunérations inférieures à 1,6 Smic ; le coefficient de réduction maximal, au niveau du Smic, est de 0,26 pour les entreprises de 19 salariés et plus, et de 0,281 pour les entreprises de 1 à 19 salariés.

l'embauche résulte du licenciement d'un salarié en CDI ou si l'employeur n'est pas à jour du versement de ses cotisations et contributions sociales.

Le recours des départements au contrat unique d'insertion est subordonné à la signature d'une **convention annuelle d'objectifs et de moyens (CAOM)** avec l'Etat (nouvel article L. 5134-19-4 du code du travail). Cette convention fixe le nombre prévisionnel de conventions individuelles conclues au titre de l'embauche en CUI de bénéficiaires du RSA financé par le département. Elle fixe également les modalités de financement des conventions individuelles et les taux d'aide applicables qui visent notamment à compenser les actions d'accompagnement et de formation mises en œuvre par l'employeur, ainsi que l'ensemble des actions ayant pour objet de favoriser l'insertion durable des salariés embauchés en CUI. Le département a la possibilité, soit d'appliquer les taux fixés par l'Etat, soit d'appliquer un taux supérieur, la majoration étant fixée en fonction d'un certain nombre de critères concernant la catégorie et le secteur d'activité de l'employeur ou les actions destinées à favoriser l'insertion durable du salarié. L'aide ne peut cependant être modulée à un niveau infra-départemental. Le département finance intégralement le surcoût résultant de l'application d'un taux majoré.

Le département peut aussi appliquer ses propres paramètres d'aide. Dans ce cas, il finance intégralement l'aide à l'employeur, les taux de prise en charge devant rester dans la limite des plafonds prévus pour le CUI-CAE et le CUI-CIE.

Annexe 4 : Liste des principaux sigles utilisés

ACI : ateliers et chantiers d'insertion

Agefiph : association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées

ASP (ex-Cnasea) : agence de services et de paiement

CAV : contrat d'avenir (secteur non marchand)

CAE : contrat d'accompagnement dans l'emploi (secteur non marchand)

CAE-DOM : contrat d'accès à l'emploi dans les départements d'Outremer

CIE : contrat initiative emploi (secteur marchand)

CI-RMA : contrat d'insertion - revenu minimum d'activité (secteur marchand)

CIVIS : contrat d'insertion dans la vie sociale

CREST : Centre de recherche en économie et statistiques

CUI : contrat unique d'insertion

CUI-CAE : contrat unique d'insertion – contrat d'accompagnement dans l'emploi (secteur non marchand)

CUI-CIE : contrat unique d'insertion – contrat initiative emploi (secteur marchand)

DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (MTES)

DGEFP : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

DIRECCTE : Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

SIAE : secteur de l'insertion par l'activité économique

MENJVA : ministère de l'Education nationale, de la jeunesse et des sports

MTES : ministère du travail, de l'emploi et de la santé

NS-EJ : contrat « nouveaux services-emplois jeunes »

RSA : revenu de solidarité active

SPE : service public de l'emploi