

RÉDUCTION DES CONTRATS AIDÉS : OFFRIR UNE ALTERNATIVE CRÉDIBLE AU SECTEUR ASSOCIATIF

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

**Rapport d'information de MM. Alain DUFAUT et Jacques-Bernard MAGNER, sénateurs,
fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

Rapport n° 321 (2017-2018)



La forte réduction du volume des contrats aidés à l'été 2017 par rapport aux volumes traditionnellement réalisés ces dernières années et leur fixation à 200 000 dans la loi de finances pour 2018 ont eu des répercussions importantes sur deux secteurs relevant de la compétence de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat : l'école et le monde associatif. C'est la raison pour laquelle a été confiée à MM. Alain Dufaut (Les Républicains –

Vaucluse) et Jacques-Bernard Magner (Socialiste et républicain – Puy-de-Dôme) une mission d'information sur les conséquences de la baisse des contrats aidés dans le secteur associatif. L'objectif était double : analyser la réalité des critiques portées par le Gouvernement sur ce dispositif ; mesurer l'impact de cette mesure sur le secteur associatif.

Au cours des travaux, il est apparu nécessaire d'élargir le champ des auditions aux représentants du secteur sanitaire et social et de l'économie sociale et solidaire, - qui emploient une grande partie des bénéficiaires de contrats aidés -, aux représentants du service public de l'emploi et des organismes paritaires collecteurs agréés ainsi qu'à des économistes spécialistes de la politique de l'emploi. Cela les a amenés à s'intéresser à certains secteurs de compétence de la commission des affaires sociales. Ils seront donc soucieux de s'entretenir avec elle de leurs propositions dans un souci d'échanges et de dialogue.

I. Les contrats aidés : un dispositif aux objectifs multiples dont le bilan est contrasté

Les contrats aidés ont été créés afin de permettre aux publics les plus éloignés du marché du travail d'obtenir un emploi à travers des contrats spécifiques pour lesquels l'embauche et l'accompagnement sont encadrés et appuyés financièrement par l'Etat. **Ils visent à améliorer l'employabilité de leurs bénéficiaires** en leur permettant **d'acquérir une expérience professionnelle** et des compétences en situation de travail, **d'accéder à une formation et de bénéficier d'un accompagnement professionnel personnalisé**. Dans l'esprit du législateur, tous les contrats aidés

doivent reposer sur le triptyque « emploi, formation, accompagnement », qu'il s'agisse des contrats uniques d'insertion créés en 2008 ou des emplois d'avenir créés en 2012.

• Des objectifs multiples qui nuisent à l'efficacité

La réalité est beaucoup plus contrastée : la mise en emploi a été opérée, mais les **obligations de formation et d'accompagnement professionnels ont été respectées de manière très variable selon les structures et les secteurs d'activité**, en particulier pour les contrats uniques d'insertion.

Ce dysfonctionnement s'explique par la multiplicité des objectifs assignés aux contrats aidés, qui se sont avérés parfois contradictoires. Dans la mesure où ils ciblent des demandeurs d'emploi, les contrats aidés constituent, par nature, un outil pour le traitement social du chômage, ce qui n'est pas choquant en soi. Toutefois, parce qu'ils permettent de faire « sortir » leurs bénéficiaires des chiffres officiels du chômage, ils ont été régulièrement utilisés par tous les gouvernements successifs dans cet objectif, faisant primer le quantitatif - des volumes importants de contrats aidés - sur le quantitatif - des contrats favorisant une réelle insertion professionnelle à leur issue.

Par ailleurs, dans un contexte de restriction budgétaire permanent, les contrats aidés - qui concernent dans les 2/3 des cas le secteur non marchand - ont été largement encouragés par les pouvoirs publics pour financer à moindre coût des besoins sociaux peu rentables économiquement. Ce n'est pas un hasard si jusqu'à l'année dernière, 90 000 bénéficiaires de contrats aidés étaient employés dans le secteur de l'urgence sanitaire et sociale ou 25 000 dans le monde associatif sportif.

- **Un effet à court terme sur le chômage dans le secteur non marchand**

L'effet à court terme des contrats aidés sur le chômage varie fortement selon le secteur considéré. De manière schématique, les contrats aidés dans le secteur marchand sont peu créateurs d'emploi, dans la mesure où ils constituent essentiellement un effet d'aubaine pour l'employeur, même s'ils permettent dans une certaine mesure de contrer l'effet « file d'attente » du chômage en favorisant l'emploi de personnes qui, sans cette aide, n'auraient pas été recrutées.

En revanche, dans le secteur non marchand, leur impact sur l'emploi est important puisqu'ils sont utilisés par des employeurs qui ont des besoins en emploi mais ne recrutent pas en raison de leurs contraintes financières.

- **Des effets en matière d'insertion professionnelle fortement dépendant des modalités de mise en œuvre**

L'étude de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) de mars 2017¹ rappelle qu'en 2014, 67 % des personnes sorties d'un contrat aidé dans le secteur marchand et 41 % de

personnes sorties d'un contrat aidés non marchand étaient en emploi. Ces taux tombent respectivement à 57 % et 26 % si n'est pris en compte que l'emploi durable, qui intègre les CDI, les CDD de plus de six mois, titularisations dans la fonction publique et emplois de travailleur indépendant. Les emplois d'avenir n'ont pas encore pu faire l'objet d'une évaluation officielle similaire en raison de la relative nouveauté du dispositif. Toutefois, plusieurs intervenants, dont l'Union nationale des missions locales, qui sont les principaux prescripteurs de ce dispositif, ont affirmé que près de 50 % de leurs anciens bénéficiaires seraient en emploi, sans préciser le taux en emploi durable.

En réalité, les contrats aidés dans le secteur non marchand apparaissent moins efficaces s'explique en grande partie par le fait qu'il s'agit d'un public plus éloigné de l'emploi que ceux ayant accès à un contrat aidé dans le secteur marchand. La comparaison avec d'autres dispositifs jugés plus performants, aussi bien par la Cour des comptes que par le Gouvernement, tels que celui de la « Garantie Jeunes », montre que les résultats obtenus par le biais de dispositifs d'insertion professionnelle sont souvent modestes et doivent être analysés à l'aune du public visé.

Ensuite, le taux d'emploi varie sensiblement en fonction du secteur d'activité et des structures. Il faudrait donc des statistiques plus fines pour mesurer précisément l'impact des contrats aidés sur l'insertion professionnelle de leurs bénéficiaires. Ainsi, dans le domaine social, un contrat aidé sur deux déboucherait sur un emploi ou une formation qualifiante.

Par ailleurs, l'évaluation de l'efficacité des contrats aidés à partir du seul taux de sortie en emploi de leurs anciens bénéficiaires s'avère trop réductrice et déconnectée des caractéristiques du public ciblé. Elle néglige le rôle joué par les contrats aidés dans la resocialisation de leurs bénéficiaires et dans le réapprentissage de la vie en collectivité par l'activité, étapes moins visibles mais indispensables avant d'envisager l'accès à un emploi durable. Il ne faut donc pas considérer les contrats aidés comme une fin en soi, mais comme une étape dans le souvent long et difficile parcours de reconstruction sociale et professionnelle de leurs bénéficiaires.

¹ DARES, n° 21, direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques.

Au-delà des clivages que soulève le débat sur l'efficacité actuelle des contrats aidés, il existe **un large consensus sur les trois conditions qu'ils doivent remplir pour favoriser l'insertion professionnelle** : garantir l'accès à une formation répondant aux besoins des bénéficiaires, assurer l'accompagnement professionnel de ces derniers et les conclure pour une durée suffisamment longue.

- **Les contrats aidés : des effets positifs pour leurs bénéficiaires**

L'utilité sociale des contrats aidés est trop souvent oubliée dans le cadre de l'analyse de leur efficacité. Or, elle est incontestable : outre l'autonomie financière que les contrats aidés autorisent, ils améliorent la qualité de vie de leurs bénéficiaires en leur donnant - ou leur redonnant - une identité et une utilité sociale.

- **Un coût à relativiser**

Le coût des contrats aidés a été mis en avant par le Gouvernement pour justifier leur suppression partielle. En fait, il convient de le relativiser.

Par rapport à d'autres politiques de l'emploi, **une étude de l'Inspection générale des finances de 2012** concluait qu'à court terme, il s'agit d'une **politique efficace, avec le plus fort effet sur l'emploi à un coût bien moindre pour les finances publiques** (12 853 euros par an et par emploi créé) **que celui des exonérations de cotisations patronales** pour un salaire au niveau du SMIC, soit 26 429 euros par emploi créé.

Par ailleurs, **le coût des contrats aidés doit être mis en perspective avec la richesse qu'ils représentent en termes d'utilité sociale**, puisqu'ils permettent de financer des activités utiles socialement desquelles les pouvoirs publics se sont progressivement désengagés. Il faut également insister sur **leur richesse en termes d'externalités positives** : en 2015, une étude macro-économique réalisée par ATD Quart Monde évaluait l'ensemble des coûts liés à la privation d'emploi à plus de 15 000 euros par personne et par an. Les emplois aidés, ce sont autant de chômeurs qui ne touchent plus les minima sociaux et qui consomment, avec un impact non négligeable sur la consommation, notamment dans des territoires déprimés économiquement.

II. La diminution du jour au lendemain du nombre des contrats aidés : une décision qui laisse entière la question du devenir des associations

- **Les mesures prises par le Gouvernement sans concertation ont obligé les employeurs de contrats aidés et, en particulier, les collectivités territoriales et les associations, à réagir dans l'urgence avec plusieurs conséquences**

Ainsi, la gestion des **personnes** dont le renouvellement du contrat avait été considéré comme acquis et qui **retrouvaient soudain sans emploi a été humainement compliquée, surtout lorsqu'elle touchait des demandeurs d'emploi âgés**. En effet, les dérogations de durée prévues par la loi leur avaient laissé penser qu'ils termineraient leur carrière professionnelle au sein de la structure qui les avait embauchés.

La limitation brutale du volume des contrats aidés a également eu - et continue d'avoir - des conséquences néfastes sur les activités des structures employeuses de contrats aidés. L'exemple le plus médiatique a été le report de cinq jours de la rentrée scolaire à La Réunion, les maires estimant ne pas avoir les moyens de l'assurer convenablement.

Enfin, la forte diminution du nombre de **contrats aidés met en péril l'existence même de nombreuses associations** dans lesquelles ces derniers étaient devenus indispensables. Leur suppression entraîne non seulement l'arrêt de l'activité menée par la structure, mais conduit également au licenciement des autres permanents de l'association.

Cette réduction drastique du nombre des contrats aidés prévue par la loi de finances de 2018 est intervenue à un moment où s'accumulaient les signes négatifs en direction du secteur associatif : suppression de la **réserve parlementaire** ; confirmation de certains effets pervers du crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires, l'Etat reprenant d'un côté ce qu'il donne de l'autre, notamment dans le domaine sanitaire et social ; **réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune** qui risque d'entraîner une diminution des dons en réduisant la base d'imposition pour les patrimoines les plus élevés ; **poursuite de la diminution des dotations aux collectivités territoriales**, qui se répercute sur leur capacité à soutenir le secteur associatif, **et baisse des crédits pour l'économie sociale et solidaire dans le budget de 2018**.

- **Une décision prématurée**

Au-delà de l'absence de concertation avec les employeurs traditionnels de contrats aidés, cette décision a été critiquée pour son caractère prématuré, sans que les conséquences de cette dernière aient été analysées ni qu'une alternative ait été proposée.

Afin d'éviter que certaines missions d'intérêt général ne puissent plus être assurées à court terme, le Gouvernement a décidé dès juillet de concentrer les contrats aidés non marchands autour de quatre priorités : l'accompagnement des élèves handicapés au sein de l'éducation nationale ; l'Outremer ; les communes rurales en difficulté financière et le secteur de l'urgence sanitaire et sociale.

Toutefois, ces mesures se sont avérées insuffisantes pour diminuer les inquiétudes des collectivités territoriales et du secteur associatif. Le Gouvernement a donc chargé les préfets, « d'identifier des marges de manœuvre en gestion pour ce second semestre, pour répondre aux enjeux durant cette période. » Concrètement, ils ont été chargés de calmer la situation en assouplissant les contraintes imposées par le Gouvernement, avec le double risque de créer des inégalités entre les territoires en fonction des critères retenus et de favoriser le principe « premier arrivé, premier servi ».

Enfin, les employeurs de contrats aidés ont été heurtés par l'absence de compréhension témoignée par le Gouvernement pour leur situation, alors même que le secteur non marchand avait « joué le jeu » pendant des années en répondant positivement aux sollicitations des gouvernements successifs pour recruter des bénéficiaires des contrats aidés, souvent en dépit de ses réticences sur ce dispositif. Au fil des ans - les premiers contrats aidés datent de 1984 -, ces derniers ont trouvé leur place et sont même devenus indispensables dans certaines structures. La décision d'en supprimer plus de 250 000 en quelques mois a renforcé le sentiment d'une méconnaissance profonde des réalités locales.

- **Les parcours emploi compétences : un dispositif peu novateur qui exclut une partie des actuels bénéficiaires de contrats aidés**

En janvier dernier, le ministre du travail a publié une circulaire² transformant les contrats aidés en « parcours emploi compétences » afin de passer d'une « quantité de contrats à des parcours de qualité. ».

Dans les faits, le dispositif du « parcours emploi compétences » se distingue peu du contrat aidé tel qu'il a été imaginé par le législateur. Reprenant le triptyque emploi-formation-accompagnement sur lequel reposent déjà les contrats aidés, le Gouvernement fait le pari que la réduction du nombre de contrats aidés améliorera leur qualité, à la fois par une sélection plus stricte des employeurs, mais également par un accompagnement renforcé de la part du service public de l'emploi. Enfin, la circulaire insiste sur la qualité des formations à mener.

Les rapporteurs partagent le souci du Gouvernement de rendre effective l'obligation de formation et d'accompagnement professionnel. Théoriquement, la forte diminution du nombre de contrats aidés devrait permettre à Pôle Emploi et aux Missions locales de consacrer plus de temps à chacun des bénéficiaires. Toutefois, d'autres dispositifs devraient monter en charge, tels que Plan Investissement Compétences, le Parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) ou encore la Garantie jeunes, qui vont fortement accaparer Pôle Emploi et les Missions locales, alors même que leurs moyens pour 2018 ont été réduits pour le premier et simplement reconduits pour les secondes.

Le nouveau dispositif mis en place par le Gouvernement soulève deux autres interrogations.

D'abord, il exclut toute une partie des actuels bénéficiaires des contrats aidés sans leur ouvrir de nouvelles perspectives d'insertion.

En effet, sur les 200 000 contrats aidés prévus pour 2018, 35 000 sont consacrés à l'accompagnement des élèves en situation de handicap, 22 000 sont réservés à l'outremer et 11 000 font l'objet d'une réserve de précaution. Il en reste donc théoriquement 136 000 pour le territoire métropolitain, en réalité moins si l'on s'en réfère à la circulaire du ministère du travail qui demande qu'une attention particulière soit apportée aux travailleurs handicapés et aux résidents des quartiers « politique de la ville ».

² Circulaire du 11 janvier 2018 relative aux parcours emploi compétents et au Fonds d'inclusion dans l'emploi en faveur des personnes les plus éloignées de l'emploi.

On comprend la difficulté que rencontreront les prescripteurs de parcours emploi compétences pour ne pas dépasser les quotas imposés, même en respectant strictement les critères d'éligibilité.

Or, les alternatives aux contrats aidés, et en particulier aux emplois d'avenir, sont sous-dimensionnées, qu'il s'agisse du nombre de Garanties jeunes ou du nombre de places d'apprentissage. Même le grand plan de formation lancé par le Gouvernement, qui prévoit un million de formations pour les demandeurs d'emploi faiblement qualifiés et 800 000 formations pour les jeunes décrocheurs sur l'ensemble du quinquennat, sera insuffisant pour compenser la diminution des contrats aidés compte tenu des efforts massifs déjà engagés sous l'ancienne législature à travers le plan de 2016 sur les « 500 000 formations pour les demandeurs d'emploi ».

Le Gouvernement compte sur le développement de l'insertion par l'activité économique pour faciliter l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi. Mais en 2018, seulement 5 000 postes supplémentaires ont été créés, contre 25 000 recommandés dans le rapport de Jean-Marc Borello³.

La diminution du nombre de contrats aidés va également pénaliser une bonne partie des demandeurs d'emploi réticents à l'idée de suivre une formation et que les contrats aidés, en les mettant immédiatement en situation de travail et en leur faisant perdre progressivement leur appréhension de la formation, amenaient à se former.

Enfin, les bénéficiaires des contrats aidés pour lesquels le volet « formation » est d'une utilité réduite risquent d'être exclus du parcours emploi compétences. C'est notamment le cas pour une partie des chômeurs âgés de longue durée. Jusqu'à présent, les contrats aidés leur permettaient de terminer dignement leur carrière professionnelle en attendant de pouvoir faire valoir leurs droits à la retraite. Une telle opportunité est supprimée, laissant sans perspective et dans le désarroi une grande partie des 112 000 seniors bénéficiaires de contrats aidés, parmi lesquels de nombreux demandeurs d'emploi handicapés.

- **L'absence de réflexion sur l'avenir des associations**

Le second sujet de préoccupation porte sur l'absence de réflexion du Gouvernement sur le devenir des associations.

Depuis plusieurs décennies, les pouvoirs publics se déchargent progressivement sur les associations d'un nombre toujours plus important de missions d'utilité sociale, sans que les financements soient proportionnels à ces transferts de charges. Au contraire, le montant des subventions ne fait que baisser. Afin de réduire les coûts engendrés par cette quasi délégation de service public, les gouvernements successifs ont encouragé l'essor des contrats aidés dans le secteur associatif. Ces derniers permettent également de compenser en partie la diminution des subventions.

La diminution du nombre des contrats aidés et la sélection des employeurs en fonction de leur capacité à offrir un parcours professionnel insérant posent la question du devenir des associations et du financement de leurs activités. Le Gouvernement donne le sentiment d'avoir pris le problème à l'envers : au lieu de présenter d'abord sa stratégie de soutien aux associations et de travailler en coopération avec elles pour faire évoluer leur modèle économique, il les a durablement fragilisées sans leur offrir de perspective ni d'alternative.

- **Quels financements pour les missions de service public ?**

Plus globalement, la réduction du nombre des contrats aidés relance le débat sur le financement des missions de service public. Le rapport Borello précité rappelle que la politique de l'emploi n'a pas à financer les missions d'intérêt général. Les rapporteurs partagent cette opinion, à condition toutefois de l'accompagner d'une alternative de financement crédible. En effet, la solidarité de proximité, les activités périscolaires et l'éducation populaire, l'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées, l'accès au sport, aux loisirs et à la culture pour ne citer que ces exemples sont des missions à forte utilité sociale, qui garantissent la cohésion sociale et doivent donc être soutenues par l'Etat. Or, la stratégie du Gouvernement sur ce sujet se fait attendre.

³ Jean-Marc Borello : Donnons-nous les moyens de l'inclusion, rapport à la ministre du travail, 16 janvier 2018.

Quatorze recommandations pour offrir une alternative crédible au secteur associatif

Réunir les conditions concrètes pour assurer le succès des parcours emploi compétences. Pour cela :

1) donner à Pôle Emploi et aux Missions locales les moyens humains et financiers nécessaires pour garantir un accompagnement effectif des bénéficiaires ;

2) assurer le financement effectif des formations à travers une plus grande implication et une meilleure coopération de l'ensemble des parties prenantes - OPCA, employeurs, service public de l'emploi, structures d'insertion par l'activité économique, régions ;

3) proposer sur tout le territoire des formations réellement adaptées aux besoins de leurs bénéficiaires, en développant des solutions innovantes au niveau des départements en coopération avec tous les acteurs de la formation ;

4) intégrer les parcours emploi compétences dans une stratégie globale de retour à l'emploi en levant les contraintes liées au statut et à la rémunération des bénéficiaires de dispositifs d'insertion ;

5) asseoir les parcours emploi compétences dans les territoires en étroite collaboration avec toutes les parties prenantes, et notamment les collectivités territoriales et le secteur associatif ;

6) revoir les critères d'évaluation de l'impact des parcours emploi compétences afin d'élargir les critères retenus et de mieux distinguer entre les publics bénéficiaires ;

7) donner une plus grande visibilité aux acteurs du terrain en stabilisant les dispositifs et les volumes à moyen terme à travers une programmation pluriannuelle et une contractualisation avec l'État sur les objectifs en matière de formation et d'accompagnement.

Redonner une perspective aux « oubliés » du dispositif que sont les demandeurs d'emploi les plus âgés à travers deux mesures :

8) augmenter temporairement le volume des contrats aidés de 50 000 et les dédier aux chômeurs de longue durée de plus de 55 ans ;

9) lancer une réflexion au niveau national afin d'élaborer une stratégie en faveur de l'emploi des chômeurs âgés de longue durée dans le cadre du renouveau de l'économie sociale et solidaire et utiliser l'accélérateur d'innovation sociale French Impact pour identifier et soutenir des projets innovants.

Renforcer le soutien au développement de la vie associative. Dans ce but, nous formulons quatre recommandations :

10) mesurer l'impact de la réforme des contrats aidés sur les associations en fonction de leur taille, de leur situation géographique et de leur secteur d'activité à travers une enquête semestrielle sous la responsabilité du ministère de l'éducation nationale et de la vie associative ;

11) lancer une campagne nationale d'information auprès des associations sur les dispositifs d'accompagnement existants, tels que les dispositifs locaux d'accompagnement, avec pour objectif soit de trouver une solution permettant de compenser la perte d'un ou plusieurs emplois aidés, soit au contraire de les rendre éligibles en tant qu'employeur des nouveaux contrats aidés ;

12) assurer aux petites associations une période de transition permettant une réduction progressive et planifiée du nombre des contrats aidés : augmenter temporairement le volume des contrats aidés de 50 000 en 2018 en les réservant aux associations de moins de cinq salariés, pour le réduire progressivement jusqu'en 2020 ;

13) réexaminer les relations entre l'Etat et les associations sur la base des deux principes suivants : la revue à la hausse de la tarification des prestations assumées par les associations et la modification de l'équilibre entre la commande publique et la subvention en stabilisant cette dernière sous forme d'appui dans la durée aux missions et non à des projets particuliers.

14) Expérimenter le transfert d'une partie des exonérations de cotisations sociales au profit du financement direct d'emplois publics d'intérêt social.

	<p>Commission de la culture, de l'éducation et de la communication http://www.senat.fr/commission/cult/index.html Téléphone : 01.42.34.23.23 - secretariat-afcult@senat.fr</p>	<p>Présidente : Catherine Morin-Desailly Sénatrice de Seine-Maritime (UC)</p>		
 Lien vers le rapport	<p>Rapporteurs Alain Dufaut Sénateur du Vaucluse (Les Républicains)</p>		<p>Jacques-Bernard Magner Sénateur du Puy-de-Dôme (Socialiste et républicain)</p>	