



L'EFFICACITÉ DES CONTRATS AIDÉS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Commission des finances

**Rapport d'information de
M. Serge Dassault, sénateur de l'Essonne, rapporteur spécial
de la mission « Travail et emploi »**

Rapport n° 255 (2006-2007)

Ce rapport fait suite à l'enquête demandée à la Cour des comptes par la commission des finances du Sénat, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), sur l'efficacité des contrats aidés de la politique de l'emploi. *L'enquête de la Cour des comptes est jointe en annexe au rapport d'information.*

L'enquête de la Cour des comptes a donné lieu, le 21 février 2007, à **une audition pour suite à donner de la commission des finances. Cette audition a été ouverte aux sénateurs membres de la commission des affaires sociales, ainsi qu'à la presse.**

Cette audition, dont le procès-verbal intégral figure dans le rapport d'information, a mis en présence, outre M. Serge Dassault, rapporteur spécial au nom de la commission des finances de la mission « Travail et emploi » :

- pour la Cour des comptes : Mme Marie-Thérèse Cornette, présidente de la 5^{ème} chambre ;
- pour le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement : Mme Françoise Bouygar, déléguée adjointe à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et M. Antoine Magnier, directeur de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) ;
- pour l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) : M. Jean-Marie Marx, directeur général adjoint de l'ANPE.

Le constat d'une politique complexe, éclatée et mal évaluée

La Cour des comptes a établi un panorama de la politique des contrats aidés sur la période récente qui fait apparaître **l'éclatement et la complexité des dispositifs et surtout la forte instabilité de leurs conditions de mise en œuvre**, en dépit du début de simplification apporté par le plan de cohésion sociale.

Cette politique se caractérise par un **« mouvement de balancier » entre secteur marchand et secteur non**

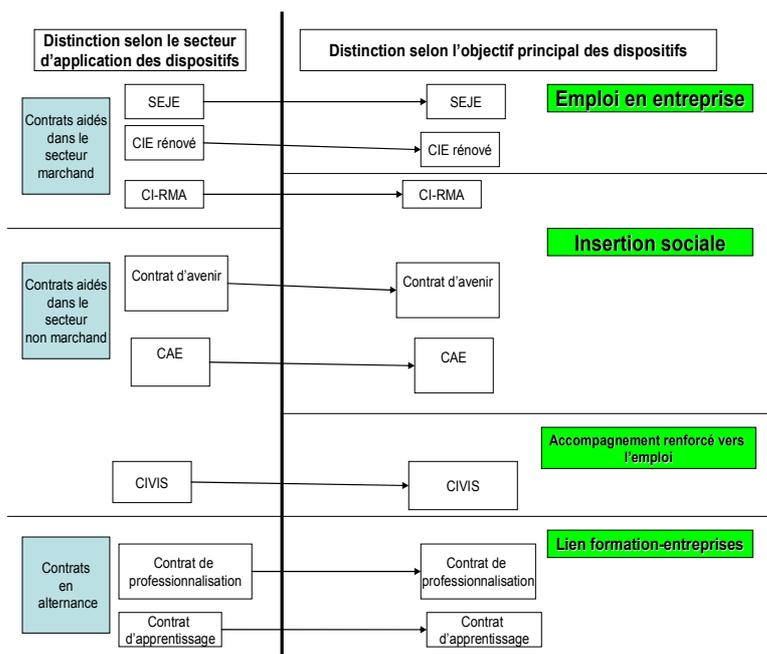
marchand, ce dernier étant davantage sollicité en période de basse conjoncture.

Cette instabilité des dispositifs les rend **peu lisibles pour leurs bénéficiaires, décourage les entreprises et rend plus difficile leur mise en œuvre par les opérateurs**. Elle « se traduit par la succession rapide des lois et décrets et l'empilement des circulaires. Le droit des contrats aidés est marqué par **l'urgence de la régulation à court terme de la file d'attente sur le marché du travail** ».

L'utilité sociale des contrats aidés répond à des **objectifs qui ne sont pas toujours clairement identifiés** et qui vont de l'aide à l'accès à l'emploi en entreprise à l'insertion sociale, à travers un accompagnement renforcé des publics en difficulté.

Le tableau suivant illustre cette différenciation des objectifs.

Typologie des contrats aidés suivant leur objectif



CAE : contrat d'accompagnement dans l'emploi
 CIE : contrat initiative emploi
 CIVIS : contrat d'insertion dans la vie sociale
 CI-RMA : contrat d'insertion-revenu minimum d'activité
 SEJE : soutien à l'emploi des jeunes en entreprise
 Source : Cour des comptes

Tout en conservant son rôle d'impulsion, d'allocation des moyens et de contrôle, **l'Etat a délégué la gestion des aides à l'emploi** :

- sur le **plan opérationnel**, principalement à l'**ANPE** ;
- sur le **plan financier**, principalement au **CNASEA**¹.

La Cour des comptes a étudié de façon plus spécifique l'un des rares contrats aidés ayant bénéficié d'une certaine pérennité, le **contrat initiative emploi (CIE)**. Elle a relevé que le CIE est « un **outil efficace de réinsertion dans un emploi durable non aidé** ». Cependant, il

se trouve que, depuis 2005, le **développement du CIE s'est trouvé ralenti par la priorité donnée aux contrats aidés du secteur non-marchand**, dont la prescription est plus aisée. La Cour des comptes estime **regrettable que les premières études d'impact du CIE**, qui montraient son effet positif, à moyen terme, sur l'insertion professionnelle de ses bénéficiaires, **n'aient pas été poursuivies**.

Puis la Cour des comptes a analysé les conditions de mise en œuvre de plusieurs contrats aidés issus du Plan de cohésion sociale : le « CIE rénové », le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), le contrat d'insertion du revenu minimum d'activité (CI RMA) et le contrat d'avenir.

Deux de ces contrats sont dédiés aux bénéficiaires de minima sociaux, ainsi qu'il ressort du tableau suivant :

Répartition schématique des contrats aidés selon les populations cibles

Population cible	Secteur marchand	Secteur non marchand
Bénéficiaires des minima sociaux (RMI, ASS, API, AAH)	CI-RMA	CA
Autres personnes sans emploi rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi	CIE	CAE

La répartition des crédits d'Etat entre les différents contrats s'opère normalement **depuis 2005 dans un cadre déconcentré**, celui de l'« enveloppe unique régionale », **sous l'autorité du préfet de région**. Or, des décisions nationales, portant sur la réalisation d'objectifs ciblés précis ou la création de dispositifs spécifiques, n'ont pas manqué de modifier les décisions régionales. **Le croisement de ces logiques, régionale et nationale, est facteur de complexité et de confusion sur le terrain**.

L'**ANPE** est confrontée à des **problèmes techniques et de gestion**. L'instabilité des règles d'application des contrats (qui, par ailleurs, entame la crédibilité de l'Agence vis-à-vis des employeurs), les difficultés de repérage de certains publics éligibles et l'insuffisance des instruments de pilotage de l'agence sont encore **autant de freins à l'efficacité des contrats aidés**.

¹ Centre national pour l'aménagement des structures des exploitants agricoles.

Enfin, pour la Cour des comptes, l'**attitude réservée de certains conseils généraux** vis-à-vis du contrat d'avenir et du CI-RMA, dont ils sont financeurs, a longtemps compromis le développement de ces contrats.

Par ailleurs, elle a cherché à dégager des enseignements sur l'« efficacité » des contrats aidés. **L'impact réel des contrats aidés sur la réduction du nombre de chômeurs et les créations d'emploi reste difficile à évaluer**, notamment en raison des **effets d'aubaine** (l'employeur aurait embauché la personne de toutes les façons) et de **substitution** entre demandeurs d'emploi. La DARES² calcule cependant un « **coefficient d'emploi** » qui rend compte de ces effets. Dans l'optique de mesurer la diminution du chômage, elle multiplie ce coefficient par 0,8 afin de tenir compte de l'« **effet d'appel** » (10 emplois nets en contrats aidés engendrent 2 demandes d'emploi supplémentaires) et obtient ainsi un « **coefficient de chômage** ». Le tableau suivant rend compte des résultats de cette approche (2004) :

Estimation des coefficients d'emploi et de chômage

Mesures	Baisse du coût du travail (ordre de grandeur)	Coefficient d'emploi	Coefficient de chômage
Alternance			
<i>Apprentissage</i>	50 %	0,30	- 0,24
<i>Contrat de qualification</i>	30 %	0,15	- 0,12
Emploi marchand aidé			
<i>Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise</i>	13 % du coût salarial total au niveau du SMIC	0,15	- 0,12
<i>Contrat initiative-emploi</i>	40 %	0,15	- 0,12
Emploi non marchand aidé			
<i>Contrat emploi solidarité</i>	90 %	0,90	- 0,72
<i>Contrat emploi consolidé</i>	70 %	0,70	- 0,56
<i>Emplois-jeunes</i>	80 %	0,80	- 0,64

² Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

Il apparaît que **les contrats aidés du secteur non marchand ont un impact plus immédiat et direct sur les chiffres du chômage**.

En revanche, **les contrats en alternance -particulièrement l'apprentissage- et le CIE favorisent davantage l'accès de leurs bénéficiaires à l'emploi non aidé** et à des contrats de travail durables.

Les bénéficiaires de **contrats aidés en secteur non marchand sont dans une situation beaucoup moins favorable à l'issue de leur contrat**, et sont même parfois stigmatisés d'être passés par ces mesures. Ce constat peut s'expliquer en partie par l'**insuffisance de la formation et de l'acquisition de compétences professionnelles en cours de contrat**. Pour l'ensemble des contrats, la mise en œuvre effective du droit à la formation tout au long de la vie et le déploiement de la validation des acquis de l'expérience (VAE) constitueraient des réponses utiles.

Bien entendu, les contrats aidés du secteur non marchand sont nettement plus subventionnés que les contrats aidés du secteur marchand.

Les propositions de la commission des finances

La commission des finances du Sénat partage globalement les analyses de la Cour des comptes.

Elle observe que **les contrats aidés ne sont plus l'instrument privilégié de la politique de l'emploi qui passe désormais par les allègements généraux de charges sociales sur les bas salaires** : en 2005, les dépenses de l'Etat pour l'emploi aidé représentaient 5,6 milliards d'euros contre, désormais, plus de 20 milliards d'euros pour les exonérations générales de charges³. Toutefois, l'importance des moyens encore dévolus aux contrats aidés commande d'en vérifier l'efficacité.

³ Parallèlement, après avoir culminé à 2,5 millions de personnes en 1999, le « stock moyen » des bénéficiaires des politiques ciblées de l'emploi et de la formation apparaît en diminution régulière, pour s'établir à 1,8 million en 2004.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial de la mission « Travail et emploi », regrette qu'il soit recouru massivement à des contrats aidés dans le secteur non marchand, estimant qu'il s'agissait là d'aides sociales, sans aucun intérêt pour l'insertion durable dans l'emploi non aidé. Il conviendrait ainsi de faire porter l'effort d'abord sur la formation professionnelle puis, d'une façon générale, sur le secteur marchand, où les contrats aidés font leurs preuves.

La commission des finances met en garde contre la préférence parfois accordée aux contrats du secteur non marchand au motif qu'ils sont plus créateurs d'emploi, ce qui est exact, mais au prix d'un subventionnement doublé par rapport à celui des instruments destinés au secteur marchand, et d'une insertion factice.

Partant du **constat général d'une relative insuffisance de l'évaluation**, elle a souhaité, par ailleurs, que le suivi statistique soit organisé sur la base d'un suivi informatisé systématique des bénéficiaires de contrats aidés.

M. Jean Arthuis, président, déplore spécialement l'instabilité réglementaire et la multiplicité des contrats, et plaide pour une simplification drastique sous la forme d'un contrat unique, dont les modalités seraient déclinées au niveau

régional en fonction des spécificités locales.

Par ailleurs, il s'interroge sur le recours au **CNASEA pour le paiement des aides**, sans chercher à plier les structures de la comptabilité publique à l'exigence d'un paiement rapide.

Concernant **la formation des bénéficiaires de contrats aidés**, absolument indispensables mais encore insuffisante, il est constaté qu'elle pose surtout problème en raison d'une **mobilisation insuffisante des OPCA** (organisme paritaires collecteurs agréés), sans requérir une nouvelle injection d'argent public.

La commission des finances souligne enfin que si la **réglementation est trop évolutive, le législateur est intervenu à trois reprises sur les contrats du plan de cohésion sociale.**

Elle tient ainsi à mettre en garde « le législateur contre lui-même », dans la mesure où il participe aussi à une évolution des règles finalement préjudiciable à l'efficacité des contrats aidés, soulignant la nécessité de trouver le bon équilibre entre les réformes, parfois utiles, et une stabilité des règles que la plupart des acteurs du service public de l'emploi appellent aujourd'hui de leurs vœux.



Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission//index.html>

Secrétariat de la commission des finances
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.23.81
Télécopie : 01.42.34.26.06
j.burle@senat.fr

Président

M. Jean Arthuis
Sénateur (UC-UDF)
de la Mayenne



Rapporteur spécial
M. Serge Dassault
Sénateur (UMP)
de l'Essonne



Le présent document et le rapport complet n° 255 sont disponibles sur internet :

<http://www.senat.fr/rap/r06-255/r06-255.html>

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :
Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : espace-librairie@senat.fr - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06