

FICHES CONCOURS

DROIT DU TRAVAIL ET POLITIQUE DE L'EMPLOI

Des emplois aidés d'insertion aux parcours emplois compétences

Août 2018

www.pergama.fr



Le jeune homme et le cheval, Pablo Picasso

La France a une tradition de recours à des « emplois aidés » d'insertion auxquels elle a massivement eu recours depuis 30 ans pour lutter contre le chômage des personnes en difficulté, surtout celui des jeunes. Des « stages d'insertion à la vie professionnelle » de 1983 aux « contrats uniques d'insertion » de 2008, les formules ont évolué : elles ont toutes eu pour point commun l'offre de contrats de travail spécifiques, dérogoratoires au droit commun, contingentés en loi de finances, le plus souvent à durée déterminée et à temps partiel, souvent exonérés plus ou moins généreusement de cotisations sociales et, le cas échéant, ouvrant droit à une aide financière de l'Etat¹. Dès le courant des années 2000, le choix de faire des emplois aidés une dimension forte de la politique de l'emploi a été critiqué, de manière quasi unanime, dans la plupart des travaux d'évaluation des politiques publiques. En 2017, le gouvernement a choisi d'en réduire le nombre et, surtout, en 2018, d'en modifier la formule, les transformant en « Parcours emplois compétences » aux objectifs plus ambitieux. Il a également prévu une gestion fongible avec d'autres dispositifs consacrés à l'insertion par l'activité économique, pilotés par des structures spécifiques subventionnées par l'Etat. La politique suivie en 2017 recentre le dispositif des emplois aidés sur un public en difficulté et vise à améliorer la qualité de l'accompagnement des bénéficiaires vers l'insertion professionnelle. Il n'est pas pour autant certain que la réforme soit une réussite.

Quels emplois aidés jusqu'en 2018 ?

- La politique des emplois aidés date de 1977 pour répondre, à l'époque, à l'inquiétude sur l'ampleur du chômage des jeunes. Les formules ont ensuite été nombreuses, tantôt réservées aux jeunes (ainsi les TUC, Travaux d'utilité collective, en vigueur de 1984 à 1990),

¹ Il ne sera pas question ici des emplois aidés hors insertion (le Ministère du travail compte dans les emplois aidés les dispositifs de formation en alternance, comme l'apprentissage et les contrats de professionnalisation) ni non plus des dispositifs très ciblés (que le Ministère inclut également dans ses statistiques), tels l'aide aux créateurs d'entreprise ou les dispositifs propres aux territoires en difficulté.

tantôt élargis à l'ensemble des personnes rencontrant des difficultés d'intégration sur le marché du travail (ainsi, les CES, contrats emploi solidarité, de 1990 à 2005). Ces dispositifs étaient réservés au secteur non marchand (collectivités, associations, certains établissements publics) mais certains ont été destinés aux entreprises du secteur marchand, tels les contrats Initiative emploi de 1995 à 2005 ou, plus récemment, une part des contrats unique d'insertion créés en 2008 (CUI).

De 2008 à 2017, les deux principales formules en vigueur ont été celle du CUI, ouvert à toutes les personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi et les emplois d'avenir, réservés aux jeunes.

- Le CUI, institué par la loi du 1^{er} décembre 2008 créant le RSA, perdure en 2018 mais avec des changements. Il dure de 6 à 24 mois et, jusqu'en 2017, recouvrait deux formes différentes, l'une pour le secteur marchand, l'autre pour le secteur non marchand.

L'employeur avait obligation de désigner un référent et un tuteur du bénéficiaire et le contrat passé avec l'Etat devait indiquer les modalités d'accompagnement vers l'emploi avec, en secteur non marchand, obligation au minimum d'une action d'accompagnement et d'une action de formation. En contrepartie, l'Etat prenait en charge une part du SMIC horaire : au maximum 95 % du SMIC en secteur non marchand (dans la pratique moins, souvent 70 %, avantage couplé avec l'exonérations des cotisations patronales) et 47 % en secteur marchand (mais souvent 30 %, sans exonérations sociales).

Depuis 2018, les aides de l'Etat et les conditions de signature des CUI ont été modifiées (voir ci-dessous)

- Les emplois d'avenir, créés par la loi de finances 2013, étaient réservés aux 16-25 ans, en théorie non diplômés (sauf difficultés importantes d'accès à l'emploi) et au secteur non marchand. Cependant, des entreprises relevant d'un secteur innovant et présentant des perspectives d'emploi pouvaient être acceptées. La durée pouvait atteindre 3 ans et les temps pleins étaient favorisés. L'Etat prenait en charge 75 % de la rémunération brute au niveau du SMIC en secteur non marchand (dans ce secteur, l'emploi était également exonéré de cotisations) et 35 % en secteur marchand.

L'employeur devait s'engager sur un parcours d'insertion : les compétences acquises devaient à la fin être reconnues soit par une attestation de formation, soit par une attestation d'expérience professionnelle ou une validation des acquis de l'expérience, soit encore par l'obtention d'une certification inscrite au répertoire national.

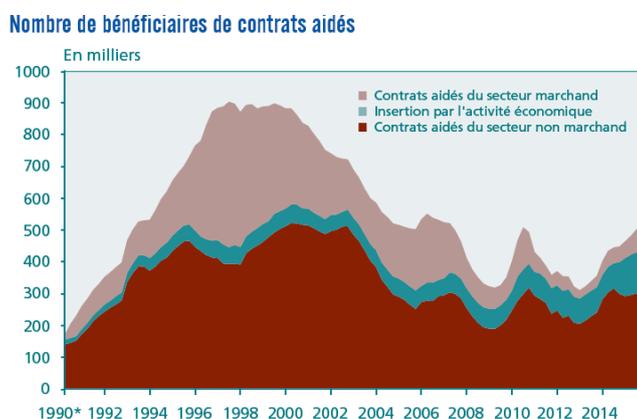
Depuis 2018 aucune entrée en emploi d'avenir n'est plus possible.

- Quant à l'insertion par l'activité économique, elle est réservée à des publics sans emploi rencontrant des difficultés multiples (sociales et économiques) prononcées et ayant besoin d'un accompagnement individualisé. Elle relève de différentes structures : associations intermédiaires, qui proposent des missions auprès d'entreprises ou de particuliers ou ateliers et entreprises d'insertion qui embauchent en CCD les personnes et reçoivent une aide de l'Etat par poste occupé.

- D'autres formules ont échoué : ainsi des contrats de génération créés en 2013 prévoyant une aide financière à l'embauche d'un jeune en contrepartie du maintien en emploi d'un senior dans les PME. Compte tenu de leur très faible succès, ils ont été supprimés par ordonnance en septembre 2017.

- Enfin, la garantie jeunes est un dispositif quelque peu différent mais elle vise aussi l'insertion professionnelle : elle s'adresse aux personnes âgées de 18 à 25 ans qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation et font face à une situation de grande précarité. Le titulaire du contrat d'engagement bénéficie d'une allocation forfaitaire d'un montant mensuel maximal équivalent à celui du RSA. En contrepartie, il se voit proposer un accompagnement intensif et un parcours d'insertion, avec, le cas échéant, des emplois ou des formations.

Longtemps, une dimension décisive de la politique de l'emploi



Source : DARES

Au début des années 2000, il y a eu jusqu'à 800 000 à 900 000 emplois aidés si on additionne les emplois aidés traditionnels et ceux des structures d'insertion par l'économique. Le caractère massif de cette politique s'est ensuite atténué. Au 4^e trimestre 2015, on décomptait **518 000 bénéficiaires** et en 2016 **497 000** (en tenant compte des créations de l'année et des emplois en cours). Ce dernier chiffre recouvrait 97 000 emplois d'avenir, 270 000 CUI (15 % en secteur marchand, 85 % en secteur non marchand, très largement dominant) et 133 000 postes en structure d'insertion.

En 2016 le coût pour l'Etat était, pour les CUI, les emplois d'avenir et les aides aux structures d'insertion par l'économique, de 4,7 Mds (secteurs marchand et non marchand).

L'évaluation des actions menées

- Sur les contrats aidés, il existe de très nombreuses études² et, si les chiffres peuvent varier quelque peu, toutes les conclusions vont dans le même sens.

Selon l'étude la plus récente de la DARES (mars 2017, Les emplois aidés, quels objectifs, quel bilan ?) qui porte sur les CUI, l'effet d'aubaine était très massif dans le secteur marchand (81

² Voir, dans les dernières années, une étude parue dans Economie et statistiques, juillet 2015 et un rapport de la Cour des comptes de septembre 2016 sur l'emploi des jeunes

% des emplois offerts auraient été créés de toute façon, parfois un peu plus tard), tout en existant également dans le secteur non marchand (36 %). Sur l'insertion dans l'emploi, 6 mois après la sortie, les résultats étaient bons en secteur marchand où 67 % des bénéficiaires étaient en emploi dont 57 % en emploi durable. 2 ans et demi plus tard, les personnes accueillies en emploi aidé marchand, comparées à une cohorte de personnes comparables, avaient 30 points de plus de chance d'être en CDI.

En secteur non marchand, les résultats à 6 mois étaient beaucoup plus médiocres : 41 % des bénéficiaires en emploi et 26 % en emploi durable. 2 ans et demi plus tard, les personnes avaient plutôt moins de chances d'être en emploi et en CDI que des personnes comparables non passées par ces emplois.

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

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

Lecture : 67 % des personnes en contrat aidé en secteur marchand (CUI-CIE) sont en emploi 6 mois plus tard, 72 % de ceux qui avaient été tout de suite embauchés en CDI et 55 % de ceux qui avaient été embauchés en CDD. Les chiffres sont différents pour le secteur non marchand (CUI-CAE).

En outre, si la plupart des contrats à la signature prévoyaient des formations, celles-ci n'étaient pas toujours réalisés : en 2015, 29 % des emplois d'avenir ont bénéficié d'une formation, 46 % des CUI en secteur marchand, 29 % en secteur non marchand. Enfin, parmi les emplois aidés, la part de diplômés était non négligeable, aux détriments des publics plus en difficulté (20 % en 2016 avaient un diplôme du supérieur > bac).

Les bons résultats en secteur marchand étaient la contrepartie de forts effets d'aubaine. L'emploi offert était très « professionnalisant » puisque les entreprises auraient très souvent créé l'emploi de toute façon : elles profitaient simplement du dispositif d'aides. Il n'est pas exclu également qu'elles aient sélectionné de ce fait les personnes les plus directement employables. Inversement, le recours à un emploi aidé non marchand n'apportait pas d'avantage décisif parce que le poste proposé était souvent loin d'un vrai métier.

- Les emplois d'avenir (secteur non marchand) ont fait l'objet également d'une évaluation (DARES, mars 2017) 6 mois après leur sortie. L'insertion est intermédiaire entre celle des CUI marchands et non marchands mais d'autant meilleure qu'il y a eu une formation et que l'emploi a duré (les emplois d'avenir peuvent durer 3 ans).

- Les évaluations sur l'insertion par l'économie sont rares. Un rapport de l'IGAS (ancien toutefois, janvier 2013) est critique : les outils d'évaluation seraient quasi inexistants et les résultats disponibles très décevants. De fait, une étude de 2014 du ministère du travail³ indique que, à la sortie, 13 % des salariés ont un emploi durable et que presque 7 % s'engagent dans une formation qualifiante. Au total, les « sorties positives » atteindraient 35 %. Il manque toutefois une étude longitudinale de plus long terme pour mesurer l'efficacité réelle, qui semble faible à court terme.

³ Les salariés des structures de l'insertion par l'économie, DARES, mars 2014

- Quant à la garantie jeunes, le rapport final 2018 de la mission de suivi indique que les effets sur l'emploi sont nets : 16 mois après l'entrée, en comparaison d'autres jeunes n'ayant pas eu recours à la garantie jeunes, le taux d'emploi global (36,3 %) est supérieur de 7,1 points et le taux d'emploi durable (18,9%) de 6,4 points.

Quelle conclusion de synthèse ?

La politique des emplois aidés d'insertion représente, en période de chômage de masse et devant le constat de défaillance de la formation initiale et professionnelle, un palliatif. Il faut cependant noter la faiblesse des résultats. De plus, la France, qui est un des rares pays européens à avoir massivement utilisé ce moyen de lutte contre le chômage dans les années récentes⁴, n'en a pas moins, pour autant, un taux de chômage élevé. Les emplois aidés améliorent les revenus des bénéficiaires et, pour certains, qui rencontreraient des difficultés d'adaptation sur un emploi marchand, de tels contrats peuvent représenter un « sas » utile. Cependant, même s'il faudrait davantage moduler l'appréciation des résultats en fonction de l'éloignement de l'emploi au départ, sur le long terme, cette politique est insuffisamment efficace dès lors que la formation et l'accompagnement professionnel y sont faibles.

Le rapport Borello et la nouvelle politique des emplois aidés, contenu et appréciation

Le contenu

Le rapport Borello (janvier 2018), commandé par la ministre du travail, « Donnons-nous les moyens de l'inclusion », apporte des solutions de bon sens quant aux emplois aidés https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/donnons-nous_les_moyens_de_l_inclusion-rapport_de_jean-marc_borello.pdf. Ceux-ci sont pérennisés sous un autre nom, plus ambitieux, « Parcours emploi compétences » (PEC), en corrigeant leurs failles évidentes : sélection plus stricte des employeurs et engagements plus fermes de formation et d'accompagnement ; meilleure unité donnée aux différents dispositifs (emplois aidés et insertion par l'économique) qui, désormais devraient être financés par un fonds d'inclusion dans l'emploi à disposition du préfet de région, ce qui permet une fongibilité entre les crédits et les dispositifs et une politique locale mieux adaptée aux besoins.

La loi de finances initiale 2018 a fermé certains dispositifs, n'a autorisé la mise en œuvre que de 200 000 contrats uniques d'insertion (CUI) sur l'année, pris en charge en moyenne à 50% par l'Etat (entre 30 et 60 % selon les cas) et de 71 000 ETP dans les structures d'insertion par l'économique. La circulaire du 11 janvier 2018 relative aux parcours emplois compétences et au fonds d'inclusion dans l'emploi en faveur des personnes les plus éloignées de l'emploi <http://circulaires.legifrance.gouv.fr/index.php?action=afficherCirculaire&hit=1&retourAccueil=1&r=42983> reprend, du rapport Borello, l'objectif d'une gestion globale des emplois aidés et des postes d'insertion par l'économique au sein d'un Fonds d'inclusion dans l'emploi. Elle insiste sur une meilleure orientation des bénéficiaires par les conseillers emploi, des prescriptions plus ambitieuses du représentant de l'Etat, un accompagnement plus attentif des bénéficiaires, une évaluation en fin de parcours. Le choix est également de réserver les emplois aidés au secteur non marchand. Les jeunes, sans être exclus du dispositif, devraient être orientés prioritairement vers des dispositifs longs de formation en alternance.

⁴ Il n'en a pas toujours été de même : en 2000, d'autres pays européens, dont l'Allemagne, y avaient fortement recours mais y ont renoncé devant l'évaluation des résultats obtenus.

Appréciation

La réforme, qui va indéniablement dans le bon sens, suscite pourtant des craintes. Les mauvais résultats de l'insertion durable dans l'emploi des bénéficiaires de emplois aidés ne s'expliquent pas seulement par l'absence de formation voire de tutorat : ils s'expliquent aussi parce que les emplois offerts aux personnes accueillies dans le secteur non marchand (associations ou collectivités territoriales) ne les arment pas pour répondre aux offres d'emploi du secteur marchand : les postes ne sont pas de même nature et l'employeur privé potentiel valorise difficilement l'expérience d'un emploi public.

De plus, si le secteur non marchand est si attaché à la perpétuation des emplois aidés, c'est parce que ceux-ci leur permettent parfois de fonctionner : va-t-il alors accepter alors de jouer le rôle « d'employeur-apprenant » décrit avec lyrisme dans le rapport Borello, pour tirer vers l'emploi des populations démunies, avec un coût bien plus important ? Il est loisible d'en douter.

Enfin, qui va contrôler les exigences contractuelles imposées aux employeurs, associations, services publics et collectivités, Il est vrai qu'un entretien est prévu avant le contrat (prescripteur, salarié, employeur) pour préparer celui-ci et un autre (prescripteur, salarié) vers la fin vérifier sa bonne exécution. Cependant, le rapport de la Cour des comptes de 2016 sur l'insertion des jeunes note que l'obligation de formation était déjà inscrite dans 96 % des contrats aidés traditionnels (CUI et emplois d'avenir) et que 23 % seulement des salariés déclaraient en avoir bénéficié, si l'on ne prend pas en compte la simple adaptation au poste de travail. Passer à un accompagnement performant et de qualité sera un vrai changement... La Cour des comptes a toujours souligné (et encore récemment) la très faible capacité de Pôle emploi (et des missions locales), à accompagner les demandeurs d'emploi, même ceux placés en catégorie renforcée. Comment cette institution fournira-t-elle le diagnostic et éventuellement le suivi dont elle a la responsabilité dans le Parcours emploi compétences ?

Premier bilan

En 2018, malgré leur diminution, les 200 000 contrats aidés ont été sous-utilisés. Sur le premier semestre, 52 000 ont été signés et, en comptant les fins de contrat en cours, l'encours atteint 60 000. Il est possible que cette réduction soit due à des délais de mise en place d'une formule plus exigeante définie tardivement mais peut-être aussi à la réticence des collectivités ou associations à accepter les exigences des nouveaux emplois. L'annonce, pour 2019, d'une éventuelle réduction à 100 000 de ces emplois marquerait la fin de cet outil. Reste qu'un bilan d'ensemble sera alors à établir pour la prise en charge des populations éloignées de l'emploi : le dispositif de formation des demandeurs d'emploi, les dispositifs d'alternance, les postes d'insertion par l'économie et la garantie jeunes seront-ils suffisants pour répondre aux besoins ? Ou l'outil PEC aurait-il été utile, au moins en complément ? Il est possible que la voie véritablement efficace soit celle de la formation en alternance en entreprise, même pour des populations éloignées de l'emploi, avec un solide tutorat public et des entreprises volontaires et correctement aidées. Sur le long terme, il faudrait surtout réduire le nombre de jeunes quittant le dispositif éducatif sans diplômes, travail d'ores et déjà engagé mais dont les résultats sont à améliorer.