

Le mauvais procès fait aux contrats aidés

Laurent Jeanneau , *Alternatives économiques*, 23 août 2017



Haro sur les contrats aidés.

La ministre du Travail Muriel Pénicaud a ouvert les hostilités [le 9 août](#) dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale, juste avant les vacances parlementaires. Sans s'embarrasser de nuances : « *Les études de la Dares¹, de l'OCDE, comme celles de la Cour des comptes, montrent trois choses. Premièrement, les contrats aidés sont extrêmement coûteux pour la nation. Deuxièmement, ils ne sont pas efficaces dans la lutte contre le chômage. Troisièmement, ils ne sont pas un tremplin pour l'insertion professionnelle.* » Fermez le ban !

Quelques jours plus tard, le Premier ministre Edouard Philippe est lui aussi monté au créneau : « *Si les emplois aidés avaient été un instrument efficace de lutte durable contre le chômage, ça se serait vu* », [a-t-il déclaré le 18 août](#) lors d'un déplacement dans le Gers. Selon des informations publiées par [Les Echos](#) et par [Libération](#), le gouvernement veut limiter à 110 000 le nombre de contrats aidés qui seraient financés au second semestre 2017, une baisse de 40 % par rapport à l'enveloppe qui a été accordée en début d'année et une division par deux comparé à ce qui avait été consenti au second semestre 2016. Plus aucun contrat ne serait financé dans le secteur marchand, c'est-à-dire à destination des entreprises. Dans le secteur non-marchand (l'Etat, les collectivités locales et les associations), les contrats restant seraient ciblés en priorité sur l'Education nationale, l'outre-mer et le secteur sanitaire et social.

Socialement utiles

Un tel tour de vis est un [coup dur pour les associations](#) et risque de fragiliser de nombreux services publics. Surtout, ce coup de frein aura des conséquences sociales potentiellement dramatiques pour les bénéficiaires de ces emplois subventionnés, qui essaient tant bien que mal de reprendre pied sur le marché du travail. Car les contrats aidés ont incontestablement une utilité. Bien sûr, ils ne sont pas exempts de tout défaut, mais les sources dont on dispose

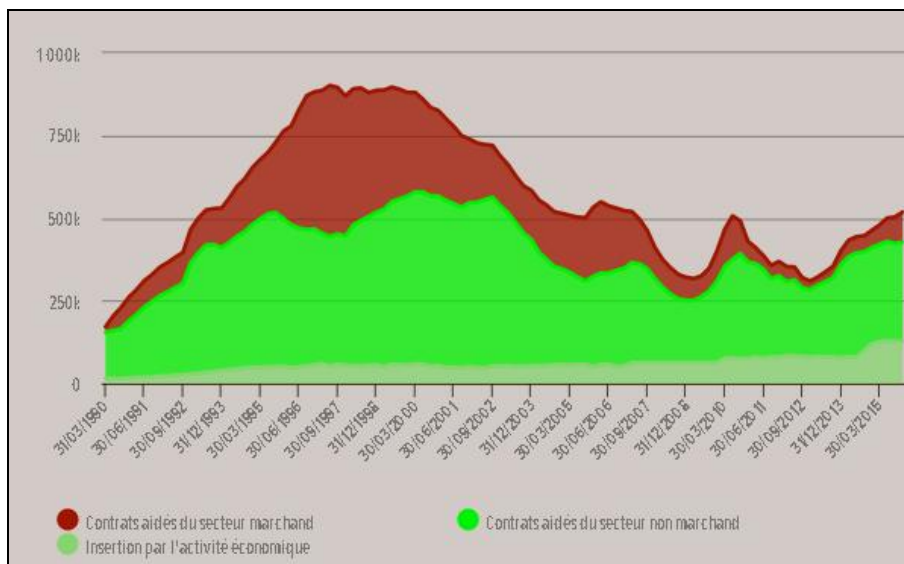
¹ La Dares est la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, un service rattaché au ministère du Travail.

soulignent toutes leurs effets globalement positifs². Y compris les services de la ministre du Travail ! Dans une note confidentielle que nous avons pu consulter, l'administration dresse un bilan nettement plus nuancé des contrats aidés que les déclarations à l'emporte-pièce de sa patronne. C'est à la fin des années 1990 et au début des années 2000 que le nombre de contrats aidés a atteint des sommets

Les contrats aidés font partie de l'arsenal de la politique de l'emploi depuis plus de trente ans maintenant. Une telle longévité serait surprenante s'ils étaient vraiment inefficaces. Le premier dispositif de ce type a en effet été créé en 1984 par Laurent Fabius, sous l'acronyme TUC ou « travaux d'utilité collective », afin de lutter contre la montée du chômage des jeunes. Les TUC n'existent plus aujourd'hui, mais ils ont été remplacés par un florilège de contrats différents, créés aussi bien par des gouvernements de droite que de gauche, à mesure que la courbe du chômage prenait son envol.

Le recours aux contrats aidés a fortement chuté en 15 ans

Nombre de bénéficiaires de contrats aidés



Source : ASP ; traitement Dares

C'est à la fin des années 1990 et au début des années 2000 que le nombre de contrats aidés a atteint des sommets, avec notamment les fameux « emplois jeunes » du gouvernement Jospin. Leur nombre a ensuite nettement diminué, en rythme avec la baisse du chômage. Après l'éclatement de la bulle Internet, en 2001, le chômage est reparti à la hausse, mais la droite n'a pas immédiatement relancé cet outil une fois au pouvoir. Il faut attendre 2005 et le plan de cohésion sociale de Jean-Louis Borloo³, au moment où le taux de chômage atteint le seuil symbolique des 10 %.

² Nous n'avons pas retrouvé l'étude de l'OCDE citée par Muriel Pénicaud qui démontrerait l'inefficacité des contrats aidés. La seule mention aux contrats aidés que nous avons trouvée concerne une étude économique sur la France qui date de 2015 et qui explique au contraire que le développement des contrats aidés dans le secteur non marchand a permis à l'emploi de résister face à une conjoncture morose.

³ Le plan de cohésion sociale a créé les contrats d'avenir (CA) et les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et a réformé les contrats initiative emploi (CIE) destinés aux entreprises privées.

Qu'est-ce qui distingue un contrat aidé d'un emploi aidé ?

Il est difficile de s'y retrouver dans la jungle des contrats aidés. D'autant que c'est le paradis des acronymes : CES, CEC, CEV, CAE, CI-RMA, CUI-CIE, CUI-CAE, EA... Les pouvoirs publics font parfois preuve d'une imagination sans borne pour qualifier les dispositifs qu'ils inventent, sans que cela ne soit très explicite. De quoi parle-t-on au juste ? Une récente note de la Dares, un service d'études et de statistiques rattaché au ministère du Travail, propose une définition assez claire : un contrat aidé est un « *contrat dérogatoire au droit commun, pour lequel l'employeur bénéficie d'aides, sous forme de subventions à l'embauche, d'exonérations de certaines cotisations sociales ou d'aides à la formation ; l'accès à ces contrats est réservé aux personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi, et le volume de contrats est piloté par les pouvoirs publics* ». A ne pas confondre avec l'emploi aidé, une notion beaucoup plus large, qui englobe des exonérations de cotisations et autres avantages fiscaux moins ciblés, c'est-à-dire que toutes les embauches répondant aux critères de ces emplois aidés perçoivent les aides, sans qu'il y ait de pilotage politique du volume de ces aides. Ainsi, de nombreux dispositifs aidant les entreprises à embaucher des jeunes, comme le contrat de génération ou l'exonération de cotisation chômage pour l'embauche de jeunes en CDI, sont en réalité des emplois aidés, et non des contrats aidés. Même chose pour les contrats en alternance, parce qu'ils ne s'adressent pas à des publics en difficulté.

En 2007, le gouvernement de Nicolas Sarkozy commence par réduire fortement le nombre de contrats aidés, avec un discours très critique sur ce type de dispositif, qui rappelle les arguments aujourd'hui avancés par Edouard Philippe et Muriel Pénicaud. Mais l'éclatement de la crise et l'explosion du chômage l'obligeront à être pragmatique et à mettre de l'eau dans son vin. Les contrats aidés sont réhabilités. Très rapidement, ils retrouvent le niveau qu'ils avaient début 2007. En 2010, une réforme tente alors de simplifier les dispositifs issus de la loi Borloo⁴.

Mais ce rebond ne dure pas. La fin du quinquennat de Nicolas Sarkozy se traduit par une baisse importante du nombre de contrats aidés, alors même que la courbe du chômage continue son ascension. Ce n'est qu'en 2012, à la faveur de l'alternance, que les contrats aidés seront remobilisés, avec la création des emplois d'avenir par François Hollande. Mais il n'y a pas pour autant d'explosion du nombre d'emplois aidés. Fin 2015, on retrouve tout au plus les niveaux enregistrés en 2010 ou début 2007. Deux fois moins que ce qui prévalait au début des années 2000.

Un outil de lutte à court terme contre le chômage

Ce rapide historique – qui est loin d'être exhaustif⁵ –, montre bien que les contrats aidés ne sont pas seulement mobilisés « *à la veille d'élections présidentielles* » de façon « *opportune et politique* », comme l'a indiqué Edouard Philippe le 18 août. C'est même plutôt l'inverse : leur

⁴ C'est à ce moment que sont créés les contrats uniques d'insertion – contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) pour le secteur marchand et les contrats uniques d'insertion – contrats initiative emploi (CUI-CIE) pour le secteur non-marchand.

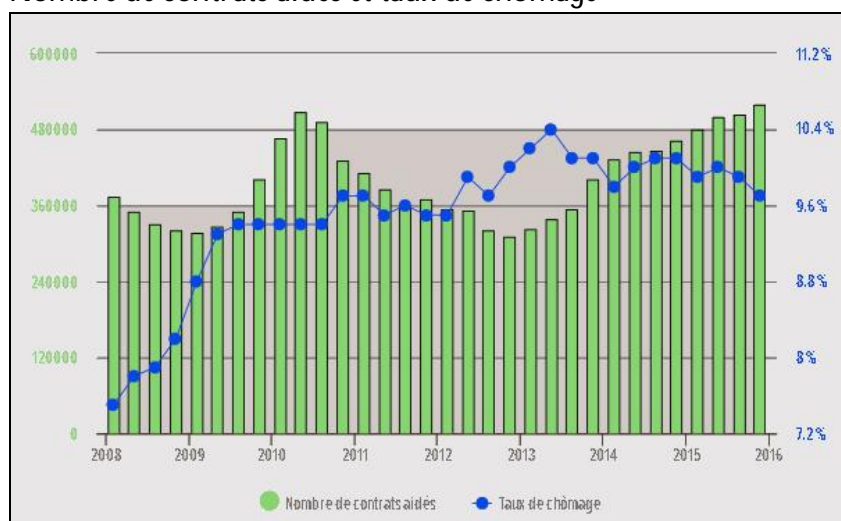
⁵ On aurait pu aussi évoquer les contrats emploi solidarité (1990-2005), les contrats emploi consolidé (1992-2005), les contrats emploi-ville (1996-1997), les contrats de retour à l'emploi (1990-1995), les contrats d'insertion - revenu minimum d'activité (2004-2010) ou encore les dispositifs spécifiques à l'insertion par l'activité économique (IAE).

nombre a baissé en 2016, mais aussi en 2011, en 2006, et même en 2001. Bref, les années pré-électorales n'ont jamais été de bons crus en termes de contrats aidés. Ils sont plus sûrement utilisés comme outil de lutte à court terme contre le chômage. Avec une certaine efficacité. D'abord parce qu'ils créent des emplois nets. En 2015, les 60 000 contrats aidés supplémentaires ont ainsi permis une création nette d'environ 21 000 emplois, [estime la Dares](#). Mais aussi parce qu'ils jouent un rôle contra-cyclique, comme disent les économistes, c'est-à-dire qu'en période de ralentissement économique, ils ont un effet positif sur l'activité. Et cela parce qu'ils permettent d'améliorer rapidement les conditions de vie de leurs bénéficiaires, en leur distribuant du pouvoir d'achat.

La direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) l'écrit noir sur blanc dans une note à destination de la nouvelle ministre du Travail qui n'a pas été rendue publique : « *les contrats aidés sont un des outils les plus efficaces pour diminuer à court terme le chômage* », peut-on lire dans ce document. C'est particulièrement frappant quand on croise la courbe du chômage avec celle du nombre de contrats aidés, comme dans le graphique ci-dessous.

Les contrats aidés, un outil efficace contre le chômage

Nombre de contrats aidés et taux de chômage



Source : Dares et Insee

Dans cette note interne, la DGEFP ne manque d'ailleurs pas d'avertir la ministre : « *Une baisse du nombre de bénéficiaires de contrats aidés au second semestre 2017 au niveau des seuls renouvellements aurait des effets sur le chômage élevé : + 62 000 demandeurs d'emploi sur le second semestre.* » Visiblement, le gouvernement souhaite aller encore plus loin. Au risque de casser la dynamique de [baisse du chômage, qui reste très fragile](#).

Tous les contrats aidés n'ont cependant pas le même impact. Ce sont en effet les contrats à destination de l'Etat, des collectivités locales ou des associations qui ont « l'effet emploi » le plus important. Dans le secteur non marchand, « *financer un contrat aidé permet de créer un emploi supplémentaire* », explique la Dares. En revanche, dans le secteur marchand, le bilan est moins reluisant : financer un emploi y crée moins d'un emploi, car une partie des recrutements en contrats aidés correspond en réalité à des « effets d'aubaine », l'employeur qui bénéficie de l'aide aurait embauché même en l'absence d'aide.

Quels sont les principaux types de contrats aidés ?

Certains contrats aidés sont dédiés au secteur non marchand, c'est-à-dire qu'ils peuvent être utilisés par l'Etat, les collectivités locales ou les associations. C'est le cas des **contrats uniques d'insertion – contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI- CAE)**, dont la durée peut varier de 6 mois à 2 ans, voire 5 ans pour les plus de 50 ans. Les **contrats uniques d'insertion – contrats d'initiative emploi (CUI- CIE)**, en revanche, sont destinés au secteur marchand. L'aide y est conditionnée à une embauche en CDI ou en CDD pour six mois minimum.

Les **emplois d'avenir** ont pour objectifs de proposer des solutions aux jeunes de 16 à 25 ans sans emploi peu ou pas qualifiés, de leur ouvrir l'accès à une qualification et à une insertion professionnelle durable. Ce sont prioritairement des emplois à temps complet conclus à durée indéterminée ou déterminée, pour 1 à 3 ans. Les emplois d'avenir peuvent être déclinés dans le secteur marchand et le secteur non marchand.

Le secteur de **l'insertion par l'activité économique** dispose par ailleurs de contrats spécifiques, mobilisables dans 4 types de structures : les associations intermédiaires, les ateliers et chantiers d'insertion, les entreprises d'insertion et les entreprises de travail temporaire d'insertion.

Un effet sur la file d'attente des chômeurs

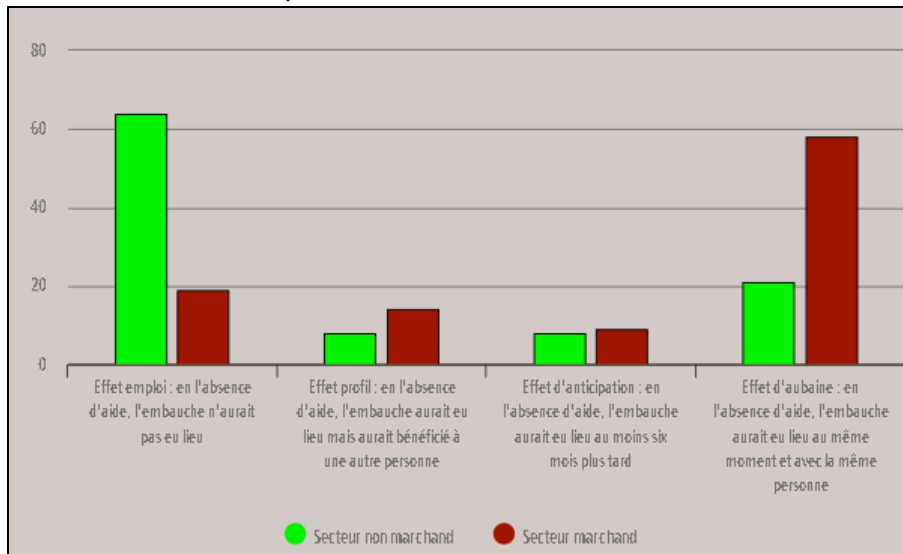
Pour autant, ce n'est pas une raison pour enterrer trop vite les contrats aidés du secteur marchand, comme veut le faire le gouvernement. Car ces dispositifs ont d'autres objectifs que la création nette d'emploi. Ils visent avant tout à insérer professionnellement les personnes éloignées du marché du travail. L'aide financière octroyée (de 20 à 36 % du Smic pour les CUI-CIE) permet de flécher l'emploi vers les personnes les moins bien loties sur le marché du travail (les jeunes, les seniors, les peu qualifiés, etc.). Ce qui permet de modifier la file d'attente du chômage. *« Ces personnes, plus éloignées du marché du travail, moins productives à un moment donné, coûteraient trop cher à l'employeur et risqueraient alors d'entrer dans un processus d'exclusion durable du marché du travail »*, note la Dares. En subventionnant leur emploi, les contrats aidés permettent de « rééquilibrer » quelque peu le marché du travail en leur faveur. Cet « effet profil » est d'ailleurs plus important dans le secteur marchand.

Comme le souligne la DGEFP dans sa note interne, cet effort de ciblage sur les publics éloignés du marché du travail *« est un objectif central pour éviter tout risque d'éviction et d'utilisation non efficiente des masses financières sous-jacentes au profit d'individus dont l'insertion professionnelle pourrait passer par des contrats de droit commun »*. Or cet objectif *« a été atteint »* juge la DGEFP. En 2015, neuf nouveaux bénéficiaires d'un contrat unique d'insertion sur dix présentaient des difficultés particulières pour trouver un emploi. Une part qui a sensiblement augmenté ces dernières années, a en croire la DGEFP. Même constat pour les récents emplois d'avenir, qui ont bénéficié à 79 % à des jeunes peu ou pas diplômés.

Si à court terme les contrats aidés permettent de créer des emplois et de modifier la file d'attente du chômage, quels sont leurs effets à moyen terme ? Autrement dit, que deviennent les bénéficiaires de ces dispositifs ? Accèdent-ils à un emploi durable, ou retournent-ils grossir les rangs de Pôle emploi ?

Moins d'effets d'aubaine dans le secteur non marchand

Effets des aides à l'emploi sur la décision de recruter, en %

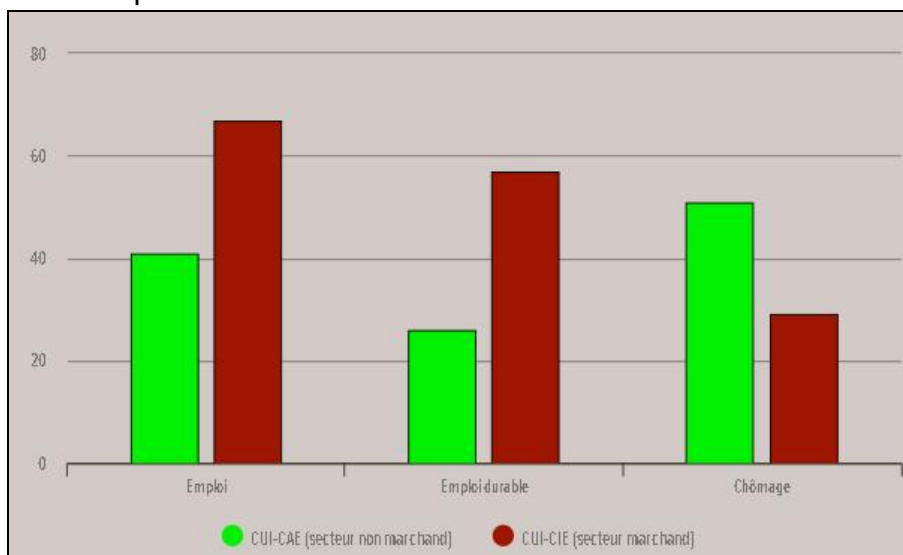


Lecture : sur 100 embauches en contrat aidé du secteur non marchand, 64 n'auraient pas eu lieu sans aide publique à l'emploi, 8 auraient bénéficié à une personne présentant un profil différent de celui du salarié finalement recruté.

La réponse diffère selon le type de contrat. Le taux d'insertion dans l'emploi à moyen terme est nettement plus élevé pour les contrats aidés du secteur marchand que pour les contrats aidés du secteur non marchand. En 2014, six mois après la fin du contrat aidé, 67 % des personnes qui ont bénéficié d'un CUI-CIE étaient en emploi, contre 41 % pour les personnes sorties d'un CUI-CAE.

Une insertion dans l'emploi variable

Situation professionnelle à six mois des sortants de contrats aidés en 2014, en %



Source : ASP, traitement Dares

Mais ces comparaisons sont trompeuses. « Ces taux d'insertion ne permettent cependant pas d'estimer et de comparer l'efficacité de ces dispositifs », avertit la Dares. Si les performances en terme d'insertion dans l'emploi des contrats aidés du secteur non marchand (les CUI-CAE)

sont plus faibles, c'est parce que ces contrats s'adressent à un public nettement plus en difficulté que les contrats du secteur marchand (les CUI-CIE). La part des allocataires de minima sociaux est notamment plus élevée pour les CUI-CAE.

Un risque d'enfermement ?

Il existe néanmoins un risque d'« effet d'enfermement » pointé par la Dares pour les contrats aidés du secteur non marchand, même si [les auteurs de l'étude](#) soulignent que leurs résultats sont fragiles et mériteraient d'être davantage documentés. Ce risque d'enfermement peut pénaliser à long terme les bénéficiaires de contrats aidés et réduire leurs chances d'accéder à un emploi non aidé. Pourquoi ? Parce qu'il peut y avoir un décalage entre les postes proposés par ce type de contrat et les métiers sur lesquels les entreprises du secteur privé cherchent à recruter. A cela peut s'ajouter un signal négatif envoyé aux employeurs, qui peuvent stigmatiser les bénéficiaires de contrats aidés. Enfin, une personne en contrat aidé peut réduire son effort de recherche pendant la durée du contrat.

Ces écueils sont néanmoins atténués si cette personne a pu bénéficier d'une formation digne de ce nom pendant le dispositif. Or de ce point de vue, la qualité des contrats aidés du secteur non marchand s'améliore : la part des personnes en CUI-CAE déclarant avoir bénéficié d'une formation pendant son contrat est passée de 35 % en 2011 à 46 % en 2014. Mais ce sont surtout les récents emplois d'avenir qui ont changé la donne : plus de 90 % des jeunes en emploi d'avenir bénéficient d'engagement de formation.

Par ailleurs, pour que les formations proposées soient qualifiantes, il faut que la durée du contrat ne soit pas trop courte. Or depuis 2013, des efforts sont faits en ce sens : la durée moyenne des conventions de CUI-CAE est ainsi passée de 6 à 7 mois en 2012 à 10,7 mois en 2016. Là encore, les emplois d'avenir sont exemplaires, puisqu'ils ne peuvent pas être signés pour moins de 12 mois et que 53 % des emplois d'avenir sont des contrats longs (CDI ou CDD de trois ans). Enfin, un soin particulier est apporté à la qualité de l'accompagnement dans les emplois d'avenir.

Le bilan positif des emplois d'avenir

Plus de 325 000 jeunes bénéficiaient d'un emploi d'avenir fin 2016. 53 % de ces emplois sont des contrats longs (CDI ou CDD de trois ans) et plus de la moitié des CDD sont renouvelés. Près de 80 % des bénéficiaires ne sont pas titulaires du baccalauréat, 40 % sont issus des zones prioritaires, ce qui correspond aux objectifs initiaux que le législateur s'était fixés. Trois quarts des jeunes auraient bénéficié d'une formation au cours de leur première année de contrat et une formation sur deux serait certifiante. Le taux d'insertion dans l'emploi (58 %) est meilleur que pour les CAE pour les emplois d'avenir du secteur non marchand qui ont duré trois ans. Pour les contrats plus courts, le taux d'insertion est comparable. Sauf que l'insertion après un emploi d'avenir se fait davantage vers un emploi non aidé.

Résultat : « *Les emplois d'avenir sont la formule la plus aboutie des contrats aidés* », juge la DGEFP dans sa note interne, avant d'ajouter : « *Ils reposent sur le triptyque emploi-formation-accompagnement avec un niveau d'exigence sur chacun de ces volets jusque-là inédit pour les contrats aidés* ». Dans ses recommandations à la ministre, la DGEFP propose même de transposer les caractéristiques des emplois d'avenir aux autres contrats aidés. Des

préconisations qui sont tombées dans l'oreille d'un sourd, puisque contre toute logique, le gouvernement envisage au contraire de ne pas créer de nouveaux emplois d'avenir et se contente de renouveler les contrats en cours au second semestre 2017...

Au vu de tous ces éléments, il est difficile de dire que « *les contrats aidés ne sont pas un tremplin pour l'insertion professionnelle* », comme l'a pourtant affirmé Muriel Pénicaud. Certains d'entre eux sont plus efficaces que d'autres. Mais si des efforts sont faits en termes de formation et d'accompagnement des salariés en insertion, ils ont des effets positifs indéniables.

Reste la question de leur coût. Sont-ils « *extrêmement coûteux pour la nation* » comme le juge la ministre ? Le jeu en vaut-il la chandelle ? Selon le document de la DGEFP, la facture globale des contrats aidés prévue pour 2017 s'élève à 2,4 milliards d'euros. Ce qui est loin d'être négligeable. Mais ce n'est pas le poste le plus onéreux de la politique de l'emploi. Les exonérations de cotisations sociales coûtent bien plus cher : 36 milliards d'euros en 2016. De même que le crédit impôt compétitivité emploi (CICE) : 22,7 milliards d'euros en 2017. Si les effets des exonérations de cotisations sociales sur l'emploi font débat, ce n'est pas le cas de l'impact du CICE, qui est très faible. « *De l'ordre de 50 000 à 100 000 emplois [auraient été] créés ou sauvegardés sur la période 2013-2014* » grâce au CICE, [estime le comité de suivi de ce dispositif](#). Etant donné que le CICE a coûté 11,3 milliards d'euros en 2013 et 17,2 milliards en 2014, cela donne une fourchette de 286 000 à 570 000 euros par emploi créé. A titre de comparaison, le coût d'un emploi d'avenir [estimé par la Cour des comptes](#) s'élève à 11 000 euros par an et par jeune, celui d'un CUI-CAE à 9 500 euros et d'un CUI-CIE à 7 000 euros ! Autant dire que ce ne sont pas les mêmes ordres de grandeur...

Le yo-yo du financement

Cela ne veut pas dire que le financement des contrats aidés va de soi. Plus que leur coût, ce qui pose problème c'est la manière dont les enveloppes sont définies et distribuées. Les budgets votés en loi de Finances sont rarement sincères et presque systématiquement dépassés. Et d'un semestre à l'autre, le nombre de contrat aidés financés comme le montant de l'aide prise en charge par l'Etat peuvent varier significativement. Un yo-yo qui ne facilite pas le travail des associations d'insertion sur le terrain et qui fragilise les parcours des bénéficiaires qui ont au contraire besoin de continuité et de stabilité pour se raccrocher aux wagons du marché du travail. Ces « *phénomènes de stop and go ont pour conséquence des consignes contradictoires auprès des prescripteurs, une difficulté à mobiliser des employeurs et un déploiement dans l'urgence des dispositifs au détriment de la qualité* », note la DGEFP. La coupe claire envisagée par le gouvernement va à coup sûr accentuer ces difficultés.

Une réforme de ce pan de la politique de l'emploi est pourtant légitime, et il n'est pas forcément absurde de réduire le volume des contrats aidés si le chômage baisse, à condition de ne pas se précipiter pour ne pas fragiliser la reprise actuelle. Mais il aurait fallu engager un vrai débat et se poser les bonnes questions, comme le pointe Michel Abhervé, spécialiste de la politique de l'emploi, [sur son blog](#). Pour lui, la principale question qu'il faut se poser est l'objectif principal que l'on assigne à ces contrats : « *Sont-ils faits d'abord pour les personnes*

qui en bénéficient afin de leur donner une opportunité d'être dans une relation de travail qui ne leur serait pas fournie sans cela ? Où sont-ils faits pour alléger le coût du travail de certains employeurs ? Dans l'histoire de ces contrats qui a maintenant une trentaine d'années sous des formes diverses, nous avons vécu une tendance constante à ce que l'objectif premier, fondateur dans un contexte de chômage de haut niveau, soit perverti par le deuxième. » De fait, il existe des dérives, des cas où les contrats aidés sont détournés de leur mission originelle et servent à financer des postes qualifiés dans certaines associations ou collectivités locales. L'Education nationale, en particulier, [a été épinglée](#) pour sa gestion des contrats aidés. Elle est pourtant épargnée par les coupes à venir.

Derrière les acronymes, des anonymes

Il y a donc du tri à faire. La DGEFP préconise d'ailleurs dans sa note interne « *une plus grande sélectivité concernant les recruteurs* ». « *La logique d'insertion professionnelle doit passer par une plus forte sélection des structures en fonction de leur capacité à proposer des emplois qui améliorent concrètement l'employabilité du bénéficiaire* », y est-il écrit. Comment ? En privilégiant les structures qui offrent des parcours de formation qualifiante et en plafonnant le nombre d'emplois aidés par établissement, par exemple.

Ce qui est frappant, dans ce débat, c'est que l'on raisonne à coup d'enveloppe, de coût, de taux d'insertion, de volume, comme s'il ne s'agissait que d'une ligne dans un bilan comptable. On oublie trop vite que derrière les acronymes, il y a des anonymes, des personnes engagées dans un parcours d'insertion. Et ces personnes sont plutôt satisfaites de leur passage dans ces dispositifs tant décriés. Six mois après leur sortie de contrat unique d'insertion, 74 % des anciens bénéficiaires trouvaient que le contrat aidé leur avait permis de se sentir utile et de reprendre confiance. Ce qui n'est pas le moindre de leur mérite.