

CONSEIL NATIONAL DE L'ÉVALUATION

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN

*Les mesures d'aide aux emplois  
du secteur non marchand*

Rapport de l'instance d'évaluation  
présidée par Yves Robineau

La Documentation Française



**Rapport de l'instance d'évaluation  
des mesures d'aide aux emplois  
du secteur non marchand**

**Rapport d'évaluation**

---

Président  
Yves ROBINEAU

Rapporteur général  
Bernard SIMONIN

Chargés de mission du Commissariat général du Plan  
Michel THÉRY et Pierre-Jean ANDRIEU

Secrétariat et administration  
Françoise DECHEZELLE

Février 2002



## Sommaire

<b>Avant-propos</b> <b>par Jean-Michel Charpin, Commissaire au Plan</b>	<b>11</b>
<b>Avis du Conseil national de l'évaluation</b>	<b>13</b>
<b>Synthèse</b> <b>par Yves Robineau, Président de l'instance d'évaluation</b>	<b>29</b>
<b>Introduction</b>	<b>49</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE : Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand dans la politique de l'emploi ; leurs Évolutions.....</b>	<b>55</b>
<b>Chapitre 1 : Les aides aux emplois du secteur non marchand dans la politique de l'emploi .....</b>	<b>59</b>
1. Le rôle marginal des aides aux emplois du secteur non marchand de 1975 à 1984 .....	59
2. De 1985 à 1994, des dépenses en forte augmentation, avec un objectif d'insertion affirmé.....	63
3. De 1995 à 2000 : des évolutions heurtées et une réaffirmation de l'objectif de création d'activités.....	73
4. Les aides aux emplois du secteur non marchand : une utilisation contracyclique ? .....	80
<b>Chapitre 2 : Une description des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand et de leurs évolutions.....</b>	<b>89</b>
1. Les travaux d'utilité collective (TUC), dispositif précurseur .....	89
2. La création des CES : des ajustements visant à prendre en compte un nouveau contexte économique et social .....	96
3. Les dynamiques à l'œuvre depuis 1990.....	103

**Chapitre 3 : Quelle spécificité française dans l’usage des aides aux emplois du secteur non marchand ?..... 147**

1. Au Royaume-Uni, un objectif unique de retour rapide à l’emploi standard ..... 149
2. En Italie, un rôle de substitut aux mesures générales de protection des chômeurs ..... 150
3. En Espagne, une grande variété de mesures pour des objectifs diversifiés ..... 151
4. Au Danemark, une volonté d’inscrire les mesures dans un parcours d’insertion ..... 153
5. Pour conclure : les traits essentiels des mesures d’aide aux emplois du secteur non marchand en France ..... 155

**DEUXIÈME PARTIE : LES EFFETS DES MESURES, LES ÉLÉMENTS D’EXPLICATION DISPONIBLES..... 165**

**Chapitre 4 : La capacité des mesures à accueillir les publics visés ..... 173**

1. L’accueil des publics en difficulté, un enjeu central pour les CES et les CEC..... 173
2. Une modification sensible du profil du public en contrats aidés avec l’arrivée du programme NS-EJ ..... 205

**Chapitre 5 : Conditions de travail et conditions de vie des salariés en contrats aidés..... 215**

1. Une satisfaction d’ensemble par rapport aux attentes ..... 215
2. Un contenu et des conditions de travail peu négociés lors du recrutement et différenciés selon le type de contrat ..... 218
3. Des conditions salariales et d’accès aux avantages sociaux différenciées suivant le type de contrat aidé ..... 221
4. Un apport évident à la vie quotidienne, en particulier pour les jeunes..... 226

<b>Chapitre 6 : La situation professionnelle après le contrat aidé, la préparation de la sortie .....</b>	<b>231</b>
1. Un accès problématique à l'emploi après un passage en CES .....	232
2. L'accès au CEC, ou l'attente d'une intégration définitive dans l'organisme .....	246
3. Des salariés avec des perspectives professionnelles plus larges dans le programme NS-EJ .....	255
<b>Chapitre 7 : La gestion des contrats aidés par les employeurs .....</b>	<b>263</b>
1. Des bouleversements dans l'offre d'emplois aidés aux conséquences différentes suivant le statut des organismes .....	264
2. Des emplois aidés nécessaires aux activités des organismes .....	271
3. Les pratiques de gestion des employeurs en fonction du type d'emploi aidé .....	274
4. La logique d'utilisation des emplois aidés selon le statut de l'employeur .....	279
5. Les positions des représentants du personnel .....	296
<b>Chapitre 8 : Les effets structurels sur l'activité, l'emploi et le chômage .....</b>	<b>301</b>
1. CES et CEC : des effets structurels probables mais non reconnus .....	305
2. Le contenu des emplois du programme NS-EJ .....	312
3. Le programme NS-EJ et la rénovation de l'offre de services d'intérêt collectif .....	328
4. Les effets des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand sur le chômage .....	346
<b>Chapitre 9 : La mise en œuvre des dispositifs dans des contextes territoriaux différenciés .....</b>	<b>355</b>
1. Une mise en œuvre très influencée par le mouvement général de déconcentration des actions de l'État .....	355
2. Une utilisation des mesures étroitement liée aux caractéristiques structurelles de chaque zone d'emploi .....	358
3. Un pilotage national aux logiques différentes suivant les mesures .....	364
4. La mise en œuvre locale des CES et des CEC .....	369
5. La mise en œuvre locale du programme NS-EJ .....	383

<b>LE BILAN ET LES ORIENTATIONS</b> .....	389
<b>Le bilan</b> .....	393
1. Les contrats emploi-solidarité et les contrats emploi-consolidé.....	393
2. Le programme « nouveaux services – emplois jeunes » .....	398
<b>Les orientations</b> .....	409
1. Les actions en faveur des publics connaissant des difficultés .....	409
2. Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand et l'objectif de développement d'activités.....	424
Bibliographie : .....	431
Glossaire : .....	443
<b>Avis du ministère de l'Emploi et de la Solidarité</b> .....	447
<b>Liste des annexes :</b> .....	451
<b>Annexe 1 :</b> Décision du Premier ministre du 30 juillet 1999 retenant l'évaluation des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand et lettre du Commissaire au Plan du 29 novembre 1999 au président de l'instance d'évaluation .....	455
<b>Annexe 2 :</b> Cahier des charges de l'instance d'évaluation .....	459
<b>Annexe 3 :</b> Composition de l'instance d'évaluation .....	471
<b>Annexe 4 :</b> Liste des personnes auditionnées .....	477
<b>Annexe 5 :</b> Méthodologie de choix des zones d'études, des employeurs et des salariés enquêtés .....	481



**Annexe 6 :**

Les mesures d'aide à l'embauche dans le secteur non marchand :  
une analyse comparative européenne (extraits du rapport)..... 491

**Annexe 7 :**

Composition du Conseil national de l'évaluation,  
décret et circulaire relatifs à l'évaluation des politiques publiques ..... 541



## **Avant-propos**

par

**Jean-Michel Charpin**  
Commissaire au Plan

Sur la suggestion du ministre délégué à la Coopération, le Premier ministre a demandé au Commissariat général du Plan de mettre en place un groupe de travail consacré au partenariat entre les organisations de solidarité internationale et les pouvoirs publics. Cette demande s'inscrit dans le contexte d'une évolution internationale de l'analyse du développement et dans le cadre de la réforme des instruments nationaux de la coopération, tous deux favorables à une mission renouvelée des ONG dans les politiques d'aide.

L'expérience de terrain des ONG, leur professionnalisation croissante, de même que leur réactivité aux situations d'urgence ou aux modifications des conditions locales, en font des opérateurs du développement complémentaires des instances bilatérales et multilatérales qui mettent en œuvre l'aide publique au développement. La baisse de cette dernière a renforcé le poids financier des organisations non gouvernementales : selon les données du Comité d'aide au développement de l'OCDE, les dons des ONG représentaient 5 % des apports financiers en 2000 contre 3 % en 1997. Leur capacité de proposition et d'innovation sociale les amène à exercer une fonction de plaidoyer, qui permet de faire émerger des débats nouveaux, voire de peser sur la définition même des politiques de développement.

En France, la collaboration entre l'État et les ONG a été plus tardive qu'en Amérique du Nord ou dans certains pays européens. Le foisonnement de la liberté associative, notamment dans le domaine de la solidarité internationale, dont la célébration du centenaire de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 s'est fait l'écho, le développement des organisations d'urgence et des mouvements «sans frontières», dont le prix Nobel de la paix décerné à Médecins sans frontières est venu couronner le succès, a précédé leur participation à la mise en œuvre de la coopération internationale gouvernementale. Le maintien d'une assistance

- Avant-propos -

technique et la prise en charge directe par l'administration de la gestion de l'aide ne prédisposaient pas l'État à une délégation significative de ses missions de coopération. L'un des buts de la réforme des instruments et des institutions de coopération en 1998 était justement de prendre davantage en considération ces partenaires associatifs, l'État exerçant un rôle de régulateur plus que d'opérateur du développement. Cette réforme institutionnelle appelle un renouveau des ONG qui sont aussi un vecteur de l'influence française.

Dans ce cadre, le groupe de travail présidé par Jean-Claude Faure, président du Comité d'aide au développement, et dont Cécile Jolly était la rapporteure, a associé les partenaires publics et associatifs ainsi que des experts pour envisager certaines réformes susceptibles d'améliorer la sécurité juridique des ONG dans le cadre national et international, de renforcer leur capacité de faire appel aux dons privés, y compris par le biais d'une fiscalité plus incitative, de leur permettre un accès facilité aux fonds bilatéraux et multilatéraux et d'organiser les conditions d'une collaboration plus étroite avec les pouvoirs publics. Les modèles étrangers, européens en particulier, ont été sollicités à la fois pour apporter des éléments de comparaison et pour inspirer certaines propositions.

Le rapport propose d'améliorer le dispositif existant plutôt que d'en bouleverser les fondements. Le droit des associations pourrait être ainsi aménagé pour étendre la possibilité de percevoir des legs, pour faciliter la reconnaissance d'utilité publique, qui permet d'organiser une collaboration plus étroite avec l'État, et pour encourager la création de fondations œuvrant en faveur de la solidarité internationale. En matière fiscale, le rapport propose des simplifications accroissant la visibilité de la déduction fiscale et des exonérations mieux ciblées sur les catégories essentielles de donateurs, ainsi que des mesures incitatives en matière de mécénat et d'activités de nature commerciale. Renforcer l'assise financière des ONG françaises suppose également de faire transiter plus de fonds publics par ces organisations et de favoriser leur accès aux financements multilatéraux. Cela nécessite également d'améliorer les circuits de déboursement de fonds qui sont souvent trop lents pour répondre tant aux situations d'urgence qu'à la nécessité d'une adaptation rapide aux évolutions de terrain. Enfin, un partenariat renouvelé se doit de mieux organiser la concertation entre les ONG et les pouvoirs publics. Il s'agit en effet de favoriser la convergence de leurs efforts respectifs au service d'objectifs partagés.

## **Avis du Conseil national de l'évaluation <sup>1</sup>**

### **Rapport de l'instance d'évaluation des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand :**

Les contrats emploi-solidarité, les contrats emploi-consolidé et le programme « nouveaux services - emplois jeunes »

#### **1. La politique évaluée : retour sur les objectifs de l'évaluation**

Souhaitant contribuer au développement de l'évaluation des politiques publiques de l'emploi, le Conseil national de l'évaluation a inscrit dans son premier programme approuvé par le Premier ministre en juillet 1999, deux sujets dans ce domaine qui devaient apporter des éclairages complémentaires :

- l'évaluation du programme « nouveaux services - emplois jeunes », circonscrite au champ d'intervention de la Jeunesse et des Sports <sup>2</sup> ;
- l'évaluation globale des mesures d'aide aux emplois non marchands, qui couvre un champ ministériel plus large et concerne trois dispositifs : non seulement le programme « nouveaux services - emplois jeunes » mais également les contrats emploi-solidarité (CES), ainsi que les contrats emploi-consolidé (CEC).

---

*(1) Cet avis a été rendu collectivement par le Conseil national de l'évaluation, sur proposition de l'un de ses membres, Bernard Perret et du rapporteur général, Véronique Chanut. La composition du Conseil national de l'évaluation, ainsi que le décret et la circulaire relatifs à l'évaluation des politiques publiques figurent en annexe du présent rapport.*

*(2) A. Le Pors (dir.), « Le programme « nouveaux services - emplois jeunes » dans le champ jeunesse et sports », La Documentation française, novembre 2001, 459 p.*

- Avis du Conseil national de l'évaluation -

Présentée à l'initiative du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, cette évaluation se justifiait à la fois par :

- l'importance des enjeux attachés à ces mesures qui concernent un public important (évalué en 1998 à 444 000 personnes), sans cesse plus nombreux et souvent en grande difficulté ;

- la volonté de clarifier les objectifs de ces dispositifs dont la conception procède d'une double orientation, visant à la fois l'insertion des chômeurs et la création d'activités nouvelles. Le projet initial soulignait d'ailleurs la tension entre ces deux logiques.

Le cahier des charges élaboré conjointement par la DARES et le Commissariat général du Plan, soulève les questions classiques - mais méthodologiquement difficiles - concernant :

- l'effet net de la politique sur l'emploi et le chômage ;
- l'efficacité des dispositifs en terme de réinsertion professionnelle des bénéficiaires ;
- leur impact sur la gestion de l'emploi et le développement de l'activité dans les organismes employeurs ;
- l'apparition de nouveaux métiers et de nouvelles compétences ;
- la révélation d'une nouvelle demande de service, solvable ou non.

## **2. Le rapport d'évaluation**

### **2.1. Économie générale et ordonnancement du rapport**

Le rapport lui-même comprend *neuf chapitres* organisés en deux parties :

- la première consiste en une sorte de longue introduction permettant de situer les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand dans une perspective historique et également de cerner les spécificités françaises, à la lumière d'éléments de comparaison avec d'autres situations nationales ;

- la seconde est consacrée aux effets proprement dits de la politique d'emplois non marchands, tant sur le plan macro-économique que d'un point de vue organisationnel.

Il s'achève sur *un bilan substantiel* assorti d'un certain nombre d'orientations et de propositions concrètes.

L'évaluation s'appuie sur *un matériau riche* collecté par la DARES, complété par des études spécifiques et originales commandées par l'instance là où le déficit était patent.

*La démarche est à la fois critique et analytique*, avec un effort pour justifier le traitement conjoint des trois dispositifs et une interrogation forte sur le champ de l'évaluation.

Le rapport insiste ainsi sur la continuité et la complémentarité des différents dispositifs institués entre 1989 et 1996 (le CES en 1989, le CEC en 1992, puis les « emplois ville » en 1996). Dans cette évolution, le programme « nouveaux services - emplois jeunes » est présenté comme une rupture dans la mesure où il contribue à faire prévaloir l'objectif de création d'emplois alors que les précédents dispositifs se caractérisaient justement par une recherche d'équilibre entre logique d'insertion et logique de création d'emplois. Les choix, hypothèses et modes de raisonnement ayant conduit à ces politiques d'emploi sont ainsi systématiquement mis au jour à la lumière de l'analyse des discussions parlementaires et documents officiels.

Concernant le champ de l'évaluation, l'instance porte un regard critique sur la séparation instituée entre la sphère des emplois marchands et celle des emplois non marchands. Elle souligne que cette coupure procède d'une construction statistique qui n'est plus justifiée et qu'en particulier, l'exclusion des services de l'État du « non-marchand » n'est pas fondée.

De façon générale, le rapport privilégie *les éléments de diagnostic et d'analyse*, *les recommandations* étant reportées en conclusion.

## **2.2. Résultats importants**

Des nombreux constats établis par l'instance, le CNE retient quelques points saillants :

- Avis du Conseil national de l'évaluation -

- 1) La mise en perspective historique confirme *le développement des aides aux emplois non marchands à partir de 1985<sup>1</sup> et le rôle précurseur joué par les TUC*, lancés fin 1984. Dans cette évolution, *l'année 1995 marque un tournant* et inaugure une nouvelle période caractérisée par un recentrage vers des publics moins qualifiés, une priorité réaffirmée en faveur du développement d'activités nouvelles et une orientation vers une prise en charge plus individualisée des cas.
- 2) Malgré des convergences manifestes avec d'autres pays, l'analyse comparée tend à souligner les *spécificités françaises*, en particulier :

- le rôle contracyclique attribué à ces dispositifs ;

- une conception relativement restrictive du secteur non marchand excluant les services de l'État ;

- une faible décentralisation dans la gestion de ces mesures, l'essentiel étant pris en charge par l'État (contrairement aux options de forte décentralisation prises par exemple, en Espagne et en Italie). Il en découle une relative uniformité dans l'application des mesures et une faible adaptation aux spécificités des territoires, même si la politique de déconcentration administrative tend à accorder davantage de latitude aux services régionaux et départementaux de l'emploi ;

- la montée en puissance à travers le programme « nouveaux services - emplois jeunes » de l'objectif de création d'emplois alors que dans la plupart des pays, les dispositifs visent au contraire à rapprocher les objectifs d'insertion et d'emplois nouveaux.

- 3) *Le rapport tend à opposer les contrats emploi-solidarité (CES) et les contrats emploi-consolidé (CEC) - qui présentent des caractéristiques communes - au programme « nouveaux services - emplois jeunes ».*

---

(1) De 1985 à 1994, les dépenses pour les aides aux emplois du secteur non marchand passent de 3 % à 20 % des dépenses annuelles consacrées aux « dispositifs ciblés de politiques de l'emploi ». Quant au « stock » annuel moyen de bénéficiaires, il passe de 9 % à 16 % du total des bénéficiaires de la politique de l'emploi (graphiques 2 et 4, p. 66 et p. 68).



*Les CES et les CEC sont deux dispositifs proches, et en partie complémentaires :*

- ils sont de plus en plus réservés à *un public prioritaire*, même si cette évolution est moins marquée pour les CEC. Néanmoins, l'évaluation ne permet pas de conclure que ceux qui en auraient le plus besoin bénéficient effectivement de ces mesures ;

- les CES et les CEC concernent plutôt *des tâches traditionnelles* ;

- *les motivations des employeurs* lors du recrutement tiennent moins à des considérations sociales qu'aux qualités professionnelles et personnelles des intéressés. Le recours aux CES et aux CEC est déterminé selon les cas, par une logique sociale (en particulier dans les bassins d'emploi sinistrés) ou par une logique de gestion (par exemple, dans une optique de gestion prévisionnelle des ressources humaines) ;

- *les motifs d'insatisfaction des intéressés* concernent surtout leurs rémunérations ; ils ont peu l'occasion de faire valoir leur point de vue car la négociation de la convention s'effectue directement entre l'État et l'employeur et les représentants du personnel n'y sont guère associés ;

- *la gestion de ces dispositifs* s'effectue en termes de catégorie administrative et ne donne lieu que trop rarement à une prise en charge individualisée ;

- *la sortie de ces dispositifs reste problématique*, ne serait-ce que parce qu'elle n'est pas toujours bien préparée. Il n'existe pas de véritable obligation de l'employeur en matière de formation professionnelle. De surcroît, des défaillances ont été constatées dans l'encadrement et l'accompagnement des parcours professionnalisés. Le rapport suggère, sans véritablement conclure, un certain « *enfermement* » dans les contrats aidés du secteur non marchand <sup>1</sup>. Dans le meilleur des cas, le CES est prolongé par un CEC, sans pour autant que l'intégration dans l'organisme d'accueil soit assurée.

---

(1) p. 253.

- Avis du Conseil national de l'évaluation -

*Les « nouveaux services - emplois jeunes » présentent à certains égards des caractéristiques opposées aux deux dispositifs précédents :*

- *le public ciblé* est jeune, relativement qualifié (avec même une « surqualification » constatée dans certains domaines) et a rarement connu une période de chômage avant de bénéficier de l'aide ;

- dans les tâches confiées aux emplois jeunes, *les capacités d'initiative et d'autonomie* sont davantage valorisées que pour les CES et les CEC ;

- chez les employeurs, le recours aux emplois jeunes est essentiellement déterminé par *une logique de gestion et de projet* ;

- *les jeunes* sont davantage en mesure de négocier le contenu de leur poste que les bénéficiaires des CES et CEC. Leurs motifs d'insatisfaction concernent moins les rémunérations que les conditions de travail ;

- *les perspectives professionnelles* sont en général également plus ouvertes que pour les dispositifs précédents, d'autant que le secteur non marchand correspond pour ces jeunes à une orientation de carrière claire et non un choix « par défaut ». La dimension formation a été intégrée dans le programme « nouveaux services - emplois jeunes » à travers des formations axées sur les situations de travail et un système de validation des acquis. Les réponses à l'enquête diligentée par l'instance mettent également en évidence une plus grande appétence des intéressés pour la formation que dans les cas précédents. Le développement de cette politique de formation est certes encore perfectible mais il est indéniable qu'il a contribué à élargir les perspectives des jeunes et à conforter leurs motivations ;

- *les enjeux du programme « nouveaux services - emplois jeunes » se sont progressivement déplacés* : après une période de lancement mobilisant le service public de l'emploi et les réseaux associatifs, la question essentielle concerne aujourd'hui la pérennisation des activités et l'intégration professionnelle des jeunes. Aussi voit-on émerger de nouveaux débats liés à la validation des acquis, à la viabilité des activités et à la mobilisation d'un nombre plus grand d'institutions ;

- *le rôle contracyclique du dispositif* est moins probant que dans le cas précédent. D'ailleurs, le niveau de bénéficiaires se maintient alors même que le chômage diminue ;

- enfin, concernant les emplois du programme « nouveaux services - emplois jeunes », l'analyse souligne *la difficulté à mesurer l'utilité sociale des emplois effectivement créés*. Elle met également en lumière les difficultés auxquelles est confronté le secteur associatif et qui compromettent à terme la pérennisation des emplois créés.

4) L'analyse de *la dimension territoriale des dispositifs* met en évidence les particularités de la gestion des dispositifs et de leur mise en œuvre concrète au niveau local. Il apparaît notamment :

- *une tendance récente mais affirmée en faveur de la déconcentration* de la gestion de ces aides. Il est encore prématuré d'en tirer un bilan. La globalisation des crédits expérimentée en 1997 dans six régions a été généralisée. À ce stade néanmoins, la politique de déconcentration ne semble pas avoir encore produit pleinement tous ses effets, même si elle a conféré davantage de latitude aux chefs de service déconcentrés. L'instance n'a pas constaté d'inflexions notables dans la politique d'attribution des aides, ni d'accroissement des disparités territoriales. Les premiers résultats semblent montrer qu'il n'y a pas de différences sensibles entre les pratiques des différents départements et qu'une certaine convergence de vues s'est opérée naturellement avec les orientations nationales ;

- *la mise en œuvre de la territorialisation a été entravée* par la relative faiblesse des moyens des services déconcentrés de l'emploi, et n'a pas débouché sur l'offre escomptée de services individualisés, adaptés aux besoins d'insertion. Les services sont jugés par l'instance insuffisants, tant en quantité qu'en qualité ;

- *localement, l'ANPE ne semble pas avoir pris le leadership qui lui était assigné* par la loi de 1998, l'essentiel des mesures restant géré par les DDTEFP ;

- *l'importance des logiques infra-départementales* qui se mettent en place notamment au niveau des zones d'emploi et qui s'explique en partie par le rôle éminent joué par les collectivités locales dans ces dispositifs d'aide.

5) *Les effets macro-économiques* sont évalués à la lumière du modèle de référence<sup>1</sup> et concluent pour les CES et les CEC, à une absence de

---

(1) G. Cornilleau, A. Gubian, F. Chouvel, E. Confais, B. Roguet, « Impact macro-économique des politiques spécifiques d'emploi. Le cas de la France. 1974-1994 », in « 40 ans de politique de l'emploi », DARES, La Documentation française.

substitution externe à des emplois du secteur marchand. De même, la substitution à des emplois permanents du secteur non marchand est peu probable. Des effets sont observables sur la relance de la consommation intérieure. Le rôle contra-cyclique des emplois non marchands est avéré sur la période 1985-1994 mais à partir de 1995, la corrélation entre l'évolution du chômage et les crédits consacrés à ces mesures n'est plus vérifiée.

### **3. Bilan de la démarche évaluative**

Le cahier des charges semble avoir fourni une base de travail utile à l'instance qui en a respecté les termes, n'a pas procédé à des remises en cause fondamentales et a cherché à argumenter sur chacune des questions posées.

#### **3.1. Points forts**

Tant sur la méthode que sur le fond, l'évaluation se distingue par la richesse et la qualité de ses apports.

##### *Sur la méthode et la démarche d'évaluation*

- Le rapport s'efforce de s'affranchir des catégories et des analyses administratives, par une *démarche critique et une relecture des dispositifs publics*. Le ton est donné dès les premières pages qui soulignent les limites de la séparation entre marchand et non-marchand et montrent que l'exclusion des services de l'État du champ de l'évaluation ne se justifie guère. Au-delà de cet examen critique des « théories d'action » et des constats établis, l'instance s'est engagée pour formuler de véritables jugements sur l'efficacité et la pertinence des politiques considérées.
- Le *retour sur les objectifs* de la politique<sup>1</sup> fournit une mise en perspective utile : l'instance s'est livrée ainsi à un véritable travail historique pour reconstituer à travers les débats parlementaires, l'origine des mesures prises et les schémas de pensée parfois implicites qui les ont inspirées. Les

---

(1) « En France, la politique de l'emploi n'a pas toujours séparé les deux objectifs de faciliter le recrutement de catégories de publics connaissant des difficultés particulières d'emploi et de favoriser l'émergence d'activités nouvelles dont l'utilité sociale est reconnue mais le développement semble entravé par la faiblesse de la demande solvable que ni le libre jeu du marché, ni l'action publique traditionnelle ne parviennent à faire progresser(...) l'une des questions centrales de l'évaluation est justement de savoir s'il s'avère opportun de les séparer » p. 54.

difficultés rencontrées par l'instance dans cette phase initiale de son travail sont particulièrement significatives de l'opacité de l'action publique dans ce domaine de l'emploi où les objectifs apparaissent volatiles, rarement explicites, parfois contradictoires, souvent issus de compromis <sup>1</sup>.

- De façon générale, *les études intermédiaires* offrent des éclairages inédits même si l'instance regrette de ne pas avoir pu les approfondir et les exploiter, notamment en matière de comparaison internationale.
- *Les prudences méthodologiques* doivent être mises au crédit de l'instance car elles apportent des nuances utiles aux résultats d'évaluation. En particulier, en matière de comparaison internationale, les grandes lignes des politiques d'aides aux emplois non marchands dans différents pays sont exposées, tout en soulignant les limites de la comparaison et la nécessité de situer l'exercice dans son contexte sociétal. De même sur le recours au modèle macro-économique, l'instance examine tous les pièges méthodologiques qui pourraient faire conclure de manière factice à un effet de substitution.
- L'évaluation examine les différentes étapes de la mise en œuvre des mesures en prenant en compte pour chacune d'entre elles la situation des bénéficiaires : période qui précède l'attribution des aides (avec une interrogation sur la pertinence du public sélectionné), moment où l'intéressé bénéficie de l'aide (avec notamment une analyse des conditions de travail) et devenir des bénéficiaires.

### **Sur le fond**

- *La reconstitution des objectifs* de la politique confirme la double logique qui préside au développement des emplois aidés non marchands (lutte contre l'exclusion des travailleurs en difficulté et création d'activités). De façon générale, l'évaluation offre une mise en perspective de la politique dans un contexte plus large, en la replaçant à la fois dans une dynamique historique, en comparaison d'autres situations nationales et également, au regard des évolutions du secteur marchand. C'est ainsi que l'instance met en évidence

---

(1) « (...) les décisions finalement prises ont résulté d'un enchevêtrement complexe de facteurs dont nous allons essayer de repérer les éléments essentiels, même s'il est difficile de les mettre au jour complètement. Cette difficulté est due à ce que les décisions prises résultent en général de compromis réalisés aux divers stades de la décision : entre le gouvernement et les élus, entre les divers ministères concernés, entre des conceptions de ce que doit être une action publique (...) » p. 103.

le renversement de logique qui s'opère avec le programme « nouveaux services - emplois jeunes ».

- *Les développements sur la territorialisation des politiques et l'organisation du service public de l'emploi sont particulièrement intéressants.* Ils mettent d'abord l'accent sur des problèmes organisationnels, en particulier l'éclatement du dispositif, la faiblesse du positionnement de l'ANPE et les difficultés de reconversion à de nouvelles logiques. Ils pointent également les carences en matière de système d'information.

Les travaux de l'instance présentent par ailleurs une tentative réussie pour articuler approche monographique et évaluation nationale. Plus qu'une simple illustration, les constats locaux grâce à un travail typologique, donnent de véritables éclairages de la politique nationale et un sens au foisonnement d'informations. Ils suggèrent *la diversité de la mise en œuvre de ces dispositifs sur le territoire là où la politique est conçue comme relativement homogène et indifférenciée.* Deux axes de différenciations sont distingués : le caractère plus ou moins urbain des territoires et un «second facteur» croisant le dynamisme économique et la localisation géographique. Il apparaît également que les stratégies en matière de développement des aides aux emplois non marchands sont indépendantes des orientations des services régionaux ou départementaux de l'emploi. Il aurait été intéressant dans le cadre de cette approche territoriale, d'approfondir l'analyse de l'offre de services issue des emplois jeunes sur un territoire donné.

- L'instance n'éluide *pas la question difficile de la concurrence entre les dispositifs* et conclut plutôt à une complémentarité des mesures qui d'ailleurs sont rarement utilisées simultanément <sup>1</sup>.

### **3.2. Points faibles**

- Le souci d'administration de la preuve conduit à un luxe de détails et à des digressions - certes intéressantes - mais qui nuisent parfois à la clarté du rapport et tendent à *atténuer l'impact de résultats fondamentaux.* On peut regretter ainsi que certaines conclusions ne soient pas présentées de façon plus percutante. De ce point de vue, dans la partie conclusive intitulée «*bilan et orientations*», les constats sont exprimés avec beaucoup plus de fermeté (par exemple, sur le manque de cohérence et de continuité dans

---

(1) *L'utilisation simultanée des trois mesures est rare (7 % des cas) et plus des deux tiers des employeurs ne recouraient en mars 2000 qu'à une seule mesure.*

l'action du service public de l'emploi et de ses relais, également sur le statut ambigu de ces emplois non marchands qui consiste à « faire financer des activités relevant le plus souvent d'une réponse à des besoins collectifs permanents par la politique de l'emploi et non par les circuits prévus à cet effet ». Ces conclusions fortes et suggestives auraient mérité d'être davantage soulignées dans le corps même du rapport.

Sur certains sujets, cette synthèse est d'ailleurs plus critique que le rapport lui-même, en particulier sur le programme « nouveaux services - emplois jeunes »<sup>1</sup> où l'instance s'exprime clairement contre le maintien de ce dispositif<sup>2</sup>, se déclare réservée quant à l'impact du programme<sup>3</sup> et enfin, souligne les limites dans la mise en œuvre de ce programme, regrettant notamment qu'il n'ait pas été étendu au secteur marchand, afin de faciliter des redéploiements<sup>4</sup>. Ce faisant, les conclusions de l'instance se démarquent de celles de l'instance présidée par A. Le Pors sur les emplois jeunes dans le champ de la jeunesse et des sports qui, tout en soulignant les difficultés inhérentes à la pérennisation de ces emplois et en suggérant des voies d'amélioration, plaident davantage en faveur de la reconduction du programme.

- Les analyses historiques approfondies auxquelles s'est livrée l'instance sont intéressantes et étaient nécessaires à l'intelligibilité des différents dispositifs étudiés. L'orientation plutôt rétrospective de cette évaluation est conforme au cahier des charges et cohérente avec son objet (l'ensemble des mesures d'aide à l'emploi dans le secteur non marchand). Il n'en demeure pas moins

---

(1) §2 de la conclusion, p. 398.

(2) « Le diagnostic général porté par l'instance d'évaluation sur le programme « nouveaux services - emplois jeunes » est qu'il trouve sa justification principale dans son adaptation au contexte conjoncturel (...). L'instance d'évaluation estime toutefois qu'un tel programme n'a pas vocation à devenir permanent. Du strict point de vue des choix internes de politique de l'emploi, le programme est très coûteux, beaucoup plus en 2001 que les mesures CES et CEC réunies. Or les jeunes qui en ont bénéficié ne peuvent pas être considérés comme des publics prioritaires », p. 402 et p. 403.

(3) « En termes de création durable d'emplois supplémentaires, les perspectives actuelles d'une consolidation mobilisant très majoritairement des financements publics, conduit à s'interroger sur l'impact final du programme. Dans un contexte marqué par la poursuite de l'objectif de maîtrise budgétaire, cette consolidation risque fort de se faire en substituant en partie à d'autres emplois publics, à d'autres recrutements sur les emplois existants, ou encore à des dépenses publiques permettant actuellement de financer d'autres emplois dans le secteur associatif », p. 403.

(4) p. 405.

que l'instance aurait pu prendre l'initiative de renforcer la dimension prospective de son travail. Un développement plus fourni sur l'impact de l'évolution conjoncturelle et à moyen terme, de la situation de l'emploi sur la situation des publics bénéficiaires aurait contribué à mieux étayer les recommandations opérationnelles de l'instance sur le devenir des mesures.

- Certains points auraient également mérité *des approfondissements ou des éclairages complémentaires*, en particulier :

- *le jeu des acteurs*, d'autant qu'il est annoncé comme un élément essentiel. Il ressort en effet implicitement que le nombre, les compétences et le rôle des agents du service public de l'emploi chargés de la mise en œuvre de ces aides sont des éléments déterminants et peuvent contribuer à l'échec ou au succès de mesures négociées et instituées au niveau national, sans que la mesure elle-même ne soit toujours en cause. Pourtant, malgré les éléments recueillis à ce sujet par l'instance dans les monographies commanditées, ces points restent en filigrane et ne donnent pas lieu à une analyse approfondie ;

- *le thème du bénévolat* est peu abordé, contrairement au rapport de l'instance « nouveaux services - emplois jeunes » présidée par A. Le Pors qui en fait un point central de son analyse. Il aurait été intéressant de voir dans quelle mesure le recours à des emplois jeunes par des associations, en transformant de fait ces dernières en employeurs, ne contribuait pas d'une certaine façon à masquer la crise du bénévolat ;

- de même, la question des apports de *l'économie sociale et solidaire*<sup>1</sup> n'est abordée que très succinctement.

- Dans les délais qui lui étaient impartis, l'instance ne pouvait pas lever l'ensemble des difficultés méthodologiques inhérentes à l'évaluation des impacts des politiques d'emploi. Il faut souligner néanmoins la *discussion rigoureuse des hypothèses du modèle macro-économique* de référence, qui aboutit à valider prudemment les chiffres habituellement avancés pour l'effet de substitution<sup>2</sup>. On regrette d'autant plus que celle-ci reste inachevée, et

---

(1) p. 337-339.

(2) G. Cornilleau, A. Gubian, F. Chouvel, E. Confais, B. Roguet, « Impact macro-économique des politiques spécifiques d'emploi. Le cas de la France. 1974-1994 », article précité.



que faute d'approfondissement, l'analyse débouche sur une conclusion en demi-teinte indiquant que rien ne prouve qu'il y ait effet de substitution.

- La réussite de la démarche tient pour beaucoup à l'implication du ministère commanditaire de l'évaluation, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité qui possède à la fois une solide tradition d'évaluation, des compétences en la matière et une direction d'administration centrale (la DARES) dédiée à cette fonction, ce qui a incontestablement facilité l'accès de l'instance à un matériau riche et inédit. Aussi est-il loisible de regretter que l'écriture du rapport ne réserve pas d'avantage de place à l'expression de la position d'autres acteurs, qu'il s'agisse du ministère du Budget ou du point de vue des collectivités locales et des élus. À titre d'exemple, les développements consacrés à la territorialisation des politiques auraient sans doute pu être enrichis par la référence aux évaluations menées par la Fédération des Villes moyennes.

#### **4. Les enseignements de l'évaluation**

Les apports de cette évaluation sont riches et nombreux, tant sur le plan de la connaissance de la politique et de ses effets, que sur le plan méthodologique ou administratif.

##### **4.1. Apports cognitifs**

L'évaluation contribue incontestablement à une meilleure compréhension des mécanismes d'aides aux emplois non marchands.

La mise à plat pour chacun des dispositifs, des textes réglementaires et législatifs <sup>1</sup> fournit une synthèse utile et probablement une base de travail aux administrations concernées.

L'approche territoriale donne également des éclairages intéressants. On retiendra notamment le constat par l'instance de l'absence fréquente de système d'informations au niveau infra-départemental alors que manifestement, cet échelon est déterminant dans la logique des acteurs et fonctionne le plus souvent, sur la base de partenariats anciens entre les collectivités locales et l'État.

---

(1) p. 137-146.

Enfin, l'analyse critique de l'instance sur le champ des emplois non-marchands mérite sans doute d'être méditée pour procéder aux ajustements nécessaires et, éventuellement, intégrer les services de l'État.

## **4.2. Apports méthodologiques**

La qualité du rapport tient beaucoup à *la dynamique de la démarche* conduite par le comité de pilotage. L'instance s'est ainsi efforcée d'alterner les temps d'investigation et les moments de mise en commun de l'information disponible. La constitution de groupes de travail thématiques et les réunions de suivi mensuelles des prestataires d'études ont été des moments d'échange importants, permettant l'élaboration progressive d'une réflexion commune à l'instance.

Il faut également noter *la production de données inédites*, par exemple celles demandées au CNASEA à partir de fichiers anciens permettant de retracer le devenir des bénéficiaires.

En matière de méthode, l'instance contribue à *consolider la réflexion sur quelques points importants*, notamment lorsqu'elle constate l'ampleur des difficultés pour évaluer précisément l'utilité des emplois créés, que ce soit sous l'angle de leur impact social ou de leur adéquation aux attentes de la population<sup>1</sup>. C'est d'ailleurs l'un des intérêts de cette évaluation que de faire un point précis de l'état de l'art en matière d'évaluation des mesures d'aide à l'emploi. Certaines questions de fond liées à l'impact macro-économique des services créés par ces emplois non-marchands et à l'utilité des services offerts ne peuvent recevoir que des réponses incertaines avec les méthodes habituellement mises en œuvre. Il est probable néanmoins que ces questions de méthode resurgiront lors d'évaluations ultérieures. Dans cette perspective, le Conseil national de l'évaluation invite les services concernés à investir dans une véritable stratégie de connaissance pour accomplir de nouveaux progrès en ce domaine. Parmi les voies à explorer, la lecture du rapport suggère de confronter de manière plus rigoureuse et systématique les approches micro-économiques (principalement fondées notamment sur les « direx d'employeurs ») et les modèles macro-économiques. Mieux apprécier la « possibilité de généralisation » à partir d'informations partielles ou qualitatives semble particulièrement important en ce domaine, notamment pour affiner la mesure de l'effet de substitution.

---

(1) p.312-315.

### 4.3. Apports opérationnels

L'instance établit des recommandations opérationnelles importantes qui mériteront d'être analysées et discutées par les administrations concernées et parmi lesquelles on retiendra :

- *Un certain statu quo est préconisé sur les dispositifs CES et CEC* : la conclusion est *a priori* surprenante, puisqu'après en avoir démonté les insuffisances, l'instance recommande le maintien de ces dispositifs, faute d'alternatives crédibles. Elle s'attache néanmoins à identifier quelques progrès possibles dans la mise en œuvre de ces dispositifs. Les recommandations consistent davantage en des aménagements qu'en une réforme de fond. Inversement, et malgré sa réussite apparente, *l'instance insiste sur le caractère transitoire du programme « nouveaux services - emplois jeunes »*, au motif qu'elle craint de voir se substituer des emplois jeunes à d'autres emplois publics ou à des dépenses publiques permettant de financer des emplois dans le secteur non marchand. Le CNE souligne l'importance stratégique de ces prises de position pour l'orientation future de la politique de l'emploi et le sérieux de la réflexion qui a conduit l'instance à les formuler.
- *Les propositions d'ordre organisationnel*, vont dans le sens d'un approfondissement de la déconcentration ; il est recommandé particulièrement pour le programme « nouveaux services - emplois jeunes » de renforcer la dimension sectorielle et territoriale.
- Enfin, l'instance suggère *des perspectives intéressantes dans l'optique de la réforme budgétaire*. Le recours à l'expérimentation lui paraissant la voie de réforme à la fois la plus progressive, la plus réaliste et la plus crédible, elle propose d'expérimenter dans quelques départements pilotes une « *nouvelle logique d'action* » visant à abandonner « *une logique de gestion par mesure* » pour un véritable « *programme territorial d'action en faveur de l'insertion* »<sup>1</sup>. On peut certes regretter que l'instance ne précise guère les modalités de ces expérimentations et qu'elle ne fasse pas davantage le lien entre les conclusions de l'évaluation et un éventuel protocole d'expérimentation. Il n'appartient pas à une instance d'aller au-delà. En

---

(1) p. 423.

revanche, les suggestions faites demandent à être approfondies, dans la direction tracée par l'instance, en réfléchissant à la conception « (...) *d'objectifs et d'indicateurs (...) définis au niveau national et dont la mise en œuvre reposerait sur une plus grande latitude laissée aux acteurs locaux, en fonction des enseignements tirés de l'expérimentation proposée (...)* <sup>1</sup>.

Le domaine de l'emploi est particulièrement difficile à évaluer car son objet est souvent mouvant, ses limites floues, les définitions parfois imprécises et les modalités de classification pas toujours rigoureuses. Nonobstant ces difficultés, c'est un domaine qui bénéficie d'une solide tradition d'évaluation que ce rapport vient incontestablement abonder et enrichir.

Le travail accompli par l'instance fournit des apports précieux, particulièrement au moment où se met en place le PARE (plan d'aide au retour à l'emploi).

Dans un contexte marqué également par la mise en œuvre de la réforme budgétaire, le rapport trace opportunément des perspectives de travail et ouvre des pistes intéressantes, en particulier pour réfléchir à la possibilité d'articuler des résultats d'évaluation à l'élaboration d'indicateurs.

Le Conseil national de l'évaluation considère que dans les suites qui seront réservées à cette évaluation et proposées par le Commissariat général du Plan au Premier ministre, l'idée avancée par l'instance d'expérimenter un programme territorial d'insertion mérite particulièrement attention. Reste à en préciser les finalités, les modalités et le dispositif de pilotage.

---

(1) p. 424.

## **Synthèse par Yves Robineau**

### **Président de l'instance d'évaluation**

L'idée d'incorporer dans la politique active de l'emploi des mesures d'aide à la création d'emplois dans le secteur non marchand est presque contemporaine du développement de cette politique pour faire face à la montée du chômage à partir du milieu des années soixante-dix. Dès l'origine, les objectifs définis pour ces mesures ont été de deux ordres :

- concourir à l'insertion professionnelle et sociale d'une partie de la population active, connaissant des difficultés importantes d'accès à l'emploi ;
- favoriser le développement pérenne de l'emploi dans des activités utiles à la collectivité et pour lesquelles les besoins ne semblaient pas satisfaits.

Les premiers dispositifs n'ont occupé toutefois qu'une place marginale et leur importance n'a été reconnue qu'avec la création des travaux d'utilité collective (TUC) fin 1984. S'est ouverte alors une période ininterrompue d'utilisation intense de ces mesures qui, en 1999, représentaient le tiers des dépenses actives de politique de l'emploi (hors indemnisation du chômage et cessation anticipée d'activité).

Leur histoire est marquée à la fois par des éléments de permanence et par de nombreux infléchissements. Ces derniers se sont traduits notamment par l'unification en 1989 des TUC et de dispositifs en faveur des adultes dans une mesure nouvelle : les contrats emploi-solidarité (CES). Ceux-ci ont été complétés en 1992 par les contrats emploi-consolidé (CEC), puis, en 1996, par les emplois de ville. Ces derniers ont été supprimés au moment de la création en 1997 du programme « nouveaux services - emplois jeunes » (NS-EJ).

- Synthèse -

Le mandat de l'instance d'évaluation portait sur l'analyse des trois dispositifs en vigueur à la fin de l'année 1999 : les CES, les CEC et le programme NS-EJ.

## **Une caractérisation des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand**

L'examen des évolutions quantitatives et réglementaires de ces mesures depuis une quinzaine d'années et la comparaison avec les dispositifs utilisés dans d'autres pays européens ont permis de mettre en évidence neuf traits essentiels des aides aux emplois du secteur non marchand en France.

- 1) La définition du secteur non marchand, c'est-à-dire du champ des employeurs éligibles à ces mesures, est restée très stable au cours du temps malgré son caractère ad hoc, difficile à justifier si ce n'est par la forte densité des relations, notamment financières, entre l'État et ce secteur.
- 2) La conception et la gestion des mesures est assurée entièrement par l'État. Celui-ci s'appuie largement sur la mobilisation des collectivités territoriales et des réseaux associatifs, mais la participation des partenaires sociaux est très faible. La conduite de l'action s'est néanmoins modifiée progressivement pour s'inscrire dans un mouvement général de déconcentration de la gestion des mesures de la politique de l'emploi et d'appel à la définition de stratégies locales.
- 3) L'État assure un niveau très élevé de prise en charge des coûts salariaux. En contrepartie de cette prise en charge, il impose à l'employeur une série de prescriptions qui excèdent largement les obligations liées à tout contrat de travail. Celles-ci ont encore été renforcées au cours de ces dernières années afin que l'employeur participe activement à une offre de services (bilan de compétences, formation, reconnaissance des acquis professionnels, mises en relation avec d'autres employeurs, etc.) qui favorise la réussite des projets professionnels des salariés en contrat aidé. Toutefois, la plupart d'entre elles n'ont pas réellement un caractère obligatoire pour l'employeur.
- 4) Pour les mesures les plus récentes, les statuts des bénéficiaires se sont progressivement rapprochés de ceux des salariés dans un emploi standard. Depuis le CES, l'existence du contrat de travail est systématique. Avec la création des CEC puis du programme NS-EJ, les bénéficiaires ont pu accéder à un CDI ou à un CDD long ou renouvelable et la durée de travail hebdomadaire s'est rapprochée du temps plein. Les règles de fixation du

salaires horaires se réfèrent plus souvent aux conventions collectives, même si beaucoup d'employeurs continuent à aligner les salaires sur le SMIC.

- 5) Les pouvoirs publics ont opéré une distinction de plus en plus nette entre les objectifs de création d'activités et d'insertion des publics en difficulté. Les deux objectifs avaient été portés par la même mesure (les TUC) à l'origine. Depuis, les CES et les CEC sont censés remplir exclusivement une fonction d'aide à l'insertion, alors que le programme NS-EJ est chargé de la fonction d'appui au développement d'activités nouvelles ou correspondant à des besoins sociaux non satisfaits.
- 6) Pour les mesures d'insertion (CES et CEC), l'État confie de plus en plus aux associations, aux collectivités territoriales et aux établissements publics un rôle « d'employeur de dernier ressort ». Ne doivent y entrer que les personnes ne pouvant prétendre à une autre solution professionnelle. L'accès à une autre forme d'emploi ou à une formation qualifiante doit toujours être privilégié quand il se révèle possible. Il en résulte que le ciblage des publics éligibles n'a pas, officiellement, pour critère principal le positionnement des personnes dans le système de protection sociale. Il ne porte pas par exemple sur le fait de bénéficier des prestations d'assurance chômage ou de relever des minima sociaux, mais plutôt sur « l'employabilité » et sur les « difficultés sociales », dont l'appréciation est laissée, au moins pour partie, aux agents du service public de l'emploi.
- 7) Les mesures ne sont pas réservées à certains territoires, elles peuvent être utilisées partout, quelles que soient les situations sociales et économiques. La seule exception a été le dispositif des emplois de ville. L'utilisation des mesures peut toutefois être encadrée par des systèmes de quotas mis en place au niveau national et/ou au niveau déconcentré pour tenir compte de l'importance des problèmes de chômage ou des difficultés sociales existant dans une zone.
- 8) La place des dépenses consacrées à ces mesures dans la politique active de l'emploi s'est sensiblement renforcée au cours des quinze dernières années. Le constat est moins net si l'on raisonne en nombre de personnes : depuis 1991, les salariés en contrat aidé du secteur non marchand ont toujours représenté entre 16,5 % et 21,5 % de l'effectif annuel moyen des bénéficiaires de la politique active de l'emploi. Jusqu'au début de 1995 les évolutions quantitatives s'expliquent assez bien par une utilisation contracyclique de ces mesures. La corrélation entre les crédits qui leur sont consacrés et l'évolution du chômage n'est plus vérifiée depuis : stagnation

- Synthèse -

en 1996-1997 malgré la montée du chômage, forte hausse depuis 1998 du fait du programme NS-EJ, malgré la reprise de l'emploi.

- 9) On trouve fréquemment à l'étranger des programmes d'aide à l'insertion des publics en difficulté faisant appel aux employeurs du secteur non marchand avec des mesures assez proches des CES. Il existe beaucoup plus rarement des actions de politique de l'emploi de grande ampleur visant, comme le programme NS-EJ, à appuyer la création d'activités d'intérêt collectif et à favoriser l'innovation en ce domaine. Les raisons en sont multiples et ne sont pas nécessairement le signe d'une opposition de principe à ce type d'action.

### **Les axes de l'évaluation**

L'évaluation des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand doit être menée en référence aux deux objectifs principaux poursuivis par les pouvoirs publics et dégager les principaux éléments susceptibles de les expliquer. Elle doit aussi tenter de mettre en évidence d'éventuels effets inattendus. Enfin, le caractère massif et permanent des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand, amène aussi à rechercher les effets structurels qu'elles ont pu provoquer sur le fonctionnement des marchés du travail.

Ces préoccupations ont conduit l'instance d'évaluation à dresser un bilan en distinguant quatre thèmes principaux :

- Les effets des mesures sur les personnes auxquelles elles sont destinées :
  - . Quelles sont, parmi les personnes éligibles, celles qui bénéficient effectivement des mesures ? Correspondent-elles bien au public visé en priorité par les pouvoirs publics ?
  - . Quels sont les effets immédiats de l'entrée en contrat aidé sur les conditions de vie des bénéficiaires ?
  - . Quelle est la situation de ces derniers après la fin du contrat aidé ? Constate-t-on un impact positif du passage dans une mesure ?
- Les effets des mesures sur les pratiques de gestion des employeurs du secteur non marchand ;
- Leurs effets plus généraux sur le développement des activités d'intérêt collectif, sur la création d'emplois et sur le chômage ;



- L'influence des contextes locaux sur l'utilisation des mesures et sur leur mise en œuvre.

Les trois mesures étudiées peuvent être évaluées à l'aune de l'ensemble de ces critères. C'est pourquoi le rapport est organisé à partir de ces questions. Leur importance respective varie toutefois en fonction des objectifs plus particulièrement assignés à chaque type de contrat aidé. La question des effets sur les personnes est centrale pour les mesures d'insertion (CES et CEC), alors que l'impact sur le développement des activités d'intérêt collectif est un critère majeur d'évaluation du programme NS-EJ. Aussi ferai-je dans cette synthèse une présentation séparée du bilan et des orientations proposées par l'instance d'évaluation pour les mesures d'insertion d'une part et pour la mesure d'appui au développement d'activités d'autre part, en insistant plus particulièrement sur leurs résultats au regard de leur objectif principal. La nécessité de séparer très clairement ces deux objectifs s'est en effet imposée à l'instance d'évaluation au fil de ses travaux car les résultats montrent bien que le flou qui continue à être entretenu sur leurs rapports nuit à la nécessaire conciliation de la logique d'action et des attentes de chacune des grandes catégories d'acteurs : les pouvoirs publics, les personnes en contrat aidé et les employeurs.

### **Les mesures d'insertion : le CES et le CEC**

*Elles touchent un public qui ne réussit pas à trouver du travail par d'autres moyens*

Dans la grande majorité des cas, la décision d'accepter un contrat aidé de ce type est prise faute d'autres possibilités d'emploi. Elle répond non seulement à des finalités professionnelles, mais aussi à des besoins financiers urgents et, très souvent, à des motivations psychologiques fortes. Bon nombre de personnes qui ont intégré l'idée qu'elles n'ont pas vraiment leur place sur le marché du travail compte tenu des exigences actuelles des employeurs veulent ainsi rompre l'isolement et la perte d'estime de soi provoqués par le chômage.

Les CES et les CEC restent pour beaucoup un point de passage obligé après une longue période de chômage et un moyen de sortir, au moins provisoirement, de la dépendance des minima sociaux. Il n'est pas possible pour autant d'affirmer que le CES, et plus encore le CEC, bénéficient d'abord à la fraction des demandeurs d'emploi qui en « auraient le plus besoin ». Face à une nette diminution, depuis quelques années, du nombre d'entrées dans ces mesures, ces personnes peuvent rencontrer de grandes difficultés pour y accéder. Les employeurs font souvent dépendre leur recrutement des qualités personnelles ou

- Synthèse -

professionnelles des candidats et l'orientation au cas par cas vers ces mesures, en fonction des besoins réels des personnes, est encore loin d'être généralisée dans les services de l'emploi.

*Elles assurent à leurs bénéficiaires une amélioration immédiate de leurs conditions de vie*

En CES, et plus encore en CEC, les bénéficiaires déclarent apprécier grandement les conditions de travail qui leur sont offertes : qualité des relations avec les autres salariés et la hiérarchie, intérêt du travail, possibilités d'utiliser leurs compétences. D'autres éléments sont toutefois plus contestés : le niveau du salaire en premier lieu, mais aussi les possibilités de formation et de perfectionnement et, pour les personnes en CES, la durée de travail hebdomadaire.

L'amélioration de la vie quotidienne se traduit d'abord par de nouvelles relations sociales, mais aussi pour beaucoup, par le sentiment d'un meilleur état de santé. Le salaire mensuel n'étant pas le même en CES et en CEC, il en résulte des différences assez sensibles dans les possibilités nouvelles d'accès aux loisirs et aux biens de consommation. Celles-ci sont assez réduites en CES, plus fréquentes en CEC.

*Un problème récurrent : le manque d'effet significatif sur le retour à l'emploi ordinaire dans le secteur marchand*

Les CES et les CEC ont toutefois mal répondu à la fonction principale de sas vers l'emploi ordinaire qui leur était assignée. En l'absence d'actions suffisantes d'accompagnement et d'appui à la recherche d'un autre emploi, l'accès à un emploi ordinaire en entreprise se fait difficilement. Aussi, le maintien dans l'organisme après la période du contrat aidé représente-t-il souvent un objectif majeur pour la personne, alors qu'il se révèle la plupart du temps illusoire compte tenu des possibilités d'embauche des employeurs.

Le CEC devient l'aboutissement d'un CES réussi et l'accès à ce contrat long affermit l'espoir de rester définitivement dans l'organisme, au détriment des actions de préparation à un autre emploi et avec le risque de renvoyer ultérieurement la personne sur le marché du travail dans une position très fragile si l'intégration ne se réalise pas. Cette défaillance semble avoir deux causes principales.

*Une logique d'utilisation par les employeurs souvent centrée sur les besoins internes de l'organisme*

Les employeurs, avec des différences sensibles selon les types d'organismes, ont souvent utilisé les CES et les CEC au coup par coup, en fonction de leurs besoins de services et aussi pour remédier à des déficits en personnels qu'ils estiment structurels. Le paradoxe de cette situation est de faire financer des activités relevant le plus souvent d'une réponse à des besoins collectifs permanents par la politique de l'emploi et non par les circuits prévus à cet effet.

L'importance de la logique de gestion a souvent relégué au second plan pour l'employeur le souci de proposer aux salariés des contenus de travail et des actions susceptibles de favoriser leur retour à l'emploi dans un autre organisme (définition du poste en fonction des besoins de la personne, accompagnement, formation, validation des acquis, aide à la recherche d'emploi, etc.).

L'utilisation des contrats aidés dans une logique de pré-recrutement, renforcée par la place grandissante du CEC, pose aussi, pour les fonctions publiques en particulier, la question du rapport de ces contrats aux emplois permanents de faible qualification et aux modes de recrutement traditionnels sur ces emplois.

*Des difficultés de mise en œuvre*

Les pouvoirs publics ont fait jouer à ces mesures un rôle contracyclique pour contenir les chiffres du chômage en période de faible croissance, amenant à la conclusion d'un nombre considérable de contrats aidés et à des réglages conjoncturels brutaux. Ceux-ci ont nui nécessairement à la capacité des acteurs locaux de s'engager et de coordonner leurs interventions sur le moyen terme, afin de proposer aux personnes en difficulté les actions durables et diversifiées susceptibles d'être efficaces pour faciliter leur accès ou leur retour à l'emploi ordinaire. Malgré des actions externes d'accompagnement et des passages en formation plus fréquents que par le passé, cette capacité a été d'autant plus limitée que les moyens humains et financiers destinés à garantir la qualité de la mise en œuvre n'ont pas été à la mesure des sommes consacrées au financement des dispositifs.

Le mouvement de territorialisation des actions en faveur de l'emploi a, certes, permis des avancées en ce domaine, mais elles sont restées très inégales suivant les territoires. Il n'a pas encore conduit à ce qu'à la logique traditionnelle de gestion « mesure par mesure » se substitue une logique de construction d'une offre individuelle de services adaptés aux besoins d'insertion.

- Synthèse -

*Actuellement, une absence de solutions alternatives crédibles à ces mesures*

Le constat des insuffisances de ces dispositifs ne conduit pas pour autant l'instance d'évaluation à en préconiser la suppression. Le bilan qui peut être tracé sur les autres mesures d'aide à l'insertion montre en effet que les stages de formation, du moins s'ils ne s'inscrivent pas dans un processus plus large, ne permettent pas de répondre à l'aspiration prioritaire d'une bonne partie du public d'accéder à une situation de travail, tout en n'offrant pas des perspectives d'accès ultérieur à l'emploi ordinaire bien supérieures. Les diverses incitations financières à l'embauche dans le secteur marchand (contrat initiative-emploi, contrat de qualification, etc.) semblent toucher, quant à elles, un public jugé par les employeurs beaucoup plus directement « employable ».

Les raisons de la faible efficacité de ces mesures au regard de l'objectif de retour à l'emploi ordinaire étant bien identifiées et les marges de progression paraissant tout à fait réelles, l'instance d'évaluation a choisi de faire porter sa réflexion sur les préconisations susceptibles d'améliorer sensiblement leur fonction de sas vers l'emploi ordinaire.

*L'État garant d'une politique dont la mise en œuvre doit encore se rapprocher du terrain*

L'État a vocation à intervenir directement sur l'objectif d'insertion au titre de la cohésion sociale. Il n'y a donc pas lieu de décentraliser le financement, la définition des orientations et le contrôle de l'aide à l'insertion professionnelle des publics en difficulté. Mais la régulation annuelle nationale doit être avant tout financière - détermination du montant que la communauté nationale est prête à consacrer chaque année à cette question - et ne pas entraîner des modifications réglementaires trop fréquentes qui nuisent à l'engagement durable des acteurs de terrain dans les dispositifs de l'État et à l'appropriation collective de stratégies locales d'action.

Il serait naïf de penser que les contrats aidés du secteur non marchand ne joueront plus jamais dans l'avenir la fonction contracyclique qu'ils ont eue par le passé. La logique d'une construction ad hoc par la politique de l'emploi du « secteur non marchand » est en effet de permettre à l'État de disposer d'un vaste réseau d'employeurs qui sont susceptibles d'apporter rapidement des réponses dans des périodes de basse conjoncture. Il faut néanmoins souligner que le souci de qualité de l'appui à l'insertion professionnelle n'est guère possible si l'on revient aux politiques de gestion des mesures « à guichet ouvert » que l'on a connues dans les périodes de croissance particulièrement rapide du chômage.

*Individualiser la prise en charge autour de l'objectif d'accès à l'emploi ordinaire dans les secteurs marchand et non marchand*

Améliorer l'efficacité des mesures en termes de réinsertion professionnelle suppose de réaffirmer leur rôle de sas vers l'emploi ordinaire et d'engager des réformes qui constituent l'essentiel des préconisations de l'instance d'évaluation.

Le passage en contrat aidé ne doit être qu'un moment et qu'un élément d'une action plus large d'appui à l'insertion pilotée localement, avec la désignation d'un référent unique pendant toute la durée de l'action d'insertion, et donc aussi pendant le passage en contrat aidé, pour éviter l'éclatement actuel des actions d'accompagnement.

Une fusion du CES et du CEC pourrait permettre de diversifier les modalités du passage en contrat aidé et de les ajuster aux besoins professionnels et sociaux de la personne et à leurs évolutions. On pourrait envisager des durées de conventionnement relativement longues (2 à 3 ans), mais avec une obligation de réexamen périodique de la situation de la personne et de l'opportunité de prolonger le séjour en contrat aidé. Cet examen devrait impliquer non seulement le représentant du service public de l'emploi et l'employeur, mais aussi le demandeur d'emploi et son référent. Le principe de l'intégration du passage en contrat aidé dans une action plus générale d'appui à l'insertion signifie aussi que la période en contrat aidé pourrait être entrecoupée d'autres types d'actions.

L'une des ambiguïtés des relations actuelles entre les employeurs et les pouvoirs publics provient de ce que ces derniers semblent exiger de plus en plus de l'employeur qu'il assume une fonction d'agent d'insertion alors que dans bien des cas il n'en a pas la capacité. On risque ainsi de provoquer un rejet complet du dispositif. L'intérêt premier des contrats aidés dans le secteur non marchand est de permettre aux demandeurs d'emploi d'accéder à des situations de travail et les exigences du service public de l'emploi vis-à-vis de l'employeur doivent porter sur ce qui relève de sa compétence propre : assurer une mise en situation de travail qui augmente réellement les chances de la personne de trouver un emploi ordinaire.

- Synthèse -

*Identifier en tant que tels les emplois aidés et clarifier leur statut par rapport aux emplois de droit commun*

Sans nier la dimension de resocialisation de la mise au travail qui justifie la place particulière à accorder aux associations d'insertion, il faut axer la période de passage en contrat aidé sur l'objectif premier d'accroissement et de reconnaissance des acquis professionnels des personnes. Ceci suppose de formaliser le contenu du poste occupé, de l'adapter aux besoins de reconnaissance des acquis, de formaliser cette reconnaissance des acquis et d'assurer les actions de formation qui s'avèrent nécessaires. Inclure les services de l'État dans le champ des organismes pouvant utiliser ces postes d'insertion est aussi un moyen d'accroître les propositions de postes adaptées aux besoins des demandeurs d'emploi.

Le dispositif proposé devrait apporter une amélioration de la situation financière des personnes par rapport à ce que connaissent actuellement les salariés en CES du simple fait que, dans un système plus souple en matière d'horaires hebdomadaires, il est probable que les employeurs comme les salariés s'accorderont le plus souvent sur un temps de travail supérieur au mi-temps. Mais dès lors que ce contrat aidé a vocation à s'inscrire durablement dans le paysage social, une implication plus forte des partenaires sociaux apparaît indispensable. L'objectif n'est pas seulement d'assurer des conditions de travail et des avantages sociaux équitables aux bénéficiaires, mais aussi de mieux garantir l'intégration temporaire de ces personnes dans le collectif de travail, sans qu'y fasse obstacle le fait qu'elles n'ont pas vocation à y demeurer pour la plupart.

Il convient de souligner que de tels progrès conditionnent le maintien du caractère de droit privé du contrat aidé souscrit par un employeur public ; cette dérogation législative au droit commun ne pourrait se justifier durablement si elle avait pour conséquence inévitable de restreindre les droits des intéressés, sans que cette situation soit en rapport direct avec la nature particulière des objectifs du contrat d'insertion qu'ils souscrivent.

*Une régulation locale qui doit laisser des marges de manœuvre aux acteurs de terrain sous réserve de suivi et de rendu compte*

Les enquêtes de l'instance d'évaluation ont montré que la nécessité de ces mesures est ressentie actuellement de manière très différente selon les territoires. Il faut donc à la fois un instrument permanent qui évite la création nationale d'outils dans l'urgence lors des phases de montée du chômage et un instrument assez souple pour pouvoir s'adapter aux besoins locaux. Ceci

suppose certainement un corps de règles moins détaillé qu'il ne l'est actuellement. Il faut surtout approfondir le processus de territorialisation de la politique de l'emploi qui s'est accéléré depuis quelques années.

Le niveau infra-départemental doit disposer de marges de manœuvre sensiblement renforcées dans les choix d'utilisation des différents instruments nationaux de la politique de l'emploi et dans les modalités de leur mise en œuvre. L'organisation de l'action publique en matière d'insertion peut s'inspirer des avancées du programme NS-EJ pour la construction d'une logique de projets territoriaux. Le bon fonctionnement du dispositif implique que le partage des rôles ne se traduise pas, comme c'est souvent le cas aujourd'hui, par une définition des principes d'utilisation des mesures assurée uniquement par les services de l'État et dans laquelle doit s'inscrire l'action des collectivités territoriales souhaitant y participer en les cofinçant. Des coordinations encore plus étroites avec ces dernières sont à développer, compte tenu de l'état actuel de la répartition des compétences en matière de politiques sociales et compte tenu de leur rôle d'employeur direct de personnes en contrat aidé et de financeur des dispositifs d'insertion

La souplesse nouvelle accordée à l'échelon local suppose de créer des procédures de suivi de la mise en œuvre et des effets des actions engagées qui, de fait, n'existent que très rarement aujourd'hui, ainsi que des procédures de restitution des résultats obtenus qui assurent la transparence. Au-delà des contrôles nécessaires, c'est en effet l'exigence de transparence qui semble être le meilleur garant du bon fonctionnement du système et de son appropriation par les acteurs locaux.

*Réussir la liaison avec le plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) et les projets d'action personnalisés (PAP)*

Il est trop tôt pour définir précisément la façon dont le dispositif doit s'articuler avec la nouvelle définition de l'offre de services aux chômeurs induite par la mise en place du PARE et des PAP. Mais il est clair qu'on ne doit pas aboutir à la création de deux systèmes d'action, l'un dans le cadre du PAP pour « les plus employables » et l'autre pour les allocataires des minima sociaux sans perspectives d'emploi, avec les effets négatifs de séparation entre « traitement social » et « traitement économique » du chômage qui en résulteraient. Il est d'ailleurs prévu dans le cadre des PAP divers types d'offres de services en fonction des besoins des demandeurs d'emploi, où l'actuel CES peut être un moment du parcours d'insertion.

- Synthèse -

Il ne faut toutefois pas sous-estimer le besoin d'un saut qualitatif par rapport à l'existant. Il n'y a pas eu jusqu'à présent, malgré le service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi (SNPDE) à l'ANPE de modification sensible de l'usage des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand. L'instance d'évaluation est convaincue que ce saut qualitatif ne peut se faire en s'appuyant sur les seules forces internes et sur la seule logique d'action du service public de l'emploi. La stratégie d'action en direction des publics en difficulté suppose de faire plus de place à une logique de territoire impliquant un partage des responsabilités avec d'autres acteurs et, en premier lieu, avec les collectivités territoriales.

#### *La nécessité d'une expérimentation*

Le mouvement de territorialisation engagé depuis quelques années a permis des avancées générales, mais il a eu aussi pour effet de creuser les différences dans la manière dont sont conçues et organisées les actions d'insertion d'un territoire à l'autre. Certains territoires semblent d'ores et déjà prêts à s'inscrire complètement dans la logique d'action proposée par l'instance d'évaluation, d'autres ne le sont pas. La réforme devrait donc être expérimentée dans quelques départements « pilotes », sous la responsabilité des préfets, et faire l'objet d'une évaluation rigoureuse des conditions indispensables à son succès. Le contexte actuel semble particulièrement favorable pour lancer rapidement ces expérimentations, les analyser, les faire connaître et organiser leur généralisation progressive si elles se révèlent efficaces.

#### **L'aide à la création d'activités : le programme « nouveaux services - emplois jeunes »**

##### *Des résultats positifs immédiats sur l'emploi et l'offre de services aux usagers*

Par rapport à son objectif d'appui à la création d'activités et d'emplois, le programme « nouveaux services - emplois jeunes » peut être considéré comme une réussite indéniable, en ce qu'il a permis de réaliser en peu de temps, ce que les programmes antérieurs de politique de l'emploi n'avaient jamais réussi à faire avec cette ampleur :



- des créations nettes d'emplois qui ont eu certainement des effets positifs sur la relance économique ;
- un financement massif d'activités correspondant à une demande sociale réelle et à une offre de travail préexistante ne trouvant pas à s'employer ;
- une qualité d'organisation interne qui a permis de faire progresser dans l'administration de l'emploi une logique de projet et de disposer d'une réelle mobilisation locale et interministérielle.

On constate en particulier que de nombreux jeunes titulaires du baccalauréat ou diplômés de l'enseignement supérieur dans des filières qui ne les plaçaient pas en situation très favorable sur le marché du travail ont accepté de percevoir durablement un salaire proche du SMIC, avec des perspectives professionnelles aléatoires. Le contenu du travail les intéressait et ils espéraient disposer des moyens complémentaires de se former ou d'acquérir ainsi l'expérience professionnelle leur permettant de faire reconnaître leurs qualités.

Dans bien des secteurs, le programme a été perçu comme une occasion unique de se stabiliser dans un créneau d'activités auquel on cherchait à accéder durablement sans y parvenir. À mi-parcours, le jugement des jeunes sur l'expérience professionnelle acquise grâce au programme reste largement positif, même si une certaine déception sur les possibilités de formation et de perfectionnement est souvent exprimée. Aussi, malgré une situation de l'emploi plutôt favorable en 1999 et 2000, beaucoup n'ont pas cherché à quitter le programme pour un emploi ordinaire.

*Un schéma initial de transfert progressif des activités vers le marché qui s'est révélé peu adapté au contenu de la plupart des projets*

Ces éléments très positifs ne doivent toutefois pas faire oublier que l'importance prise dans les débuts du programme par la création d'emplois dans le secteur public, et notamment à l'Éducation nationale et dans la Police nationale, a vite contribué à brouiller son image. Le schéma d'action affiché, où le financement initial de l'État devait progressivement céder la place à une demande solvable assurant le basculement des activités vers le marché, ne s'appliquait pas à la plupart de ces emplois ayant vocation à rester dans l'administration publique s'ils s'avéraient utiles.

- Synthèse -

Quant aux emplois créés dans le secteur associatif, ils relèvent souvent d'organismes très dépendants des financements publics qui estiment que l'utilité sociale des projets déposés dans le cadre du programme leur donne vocation à être largement financés dans l'avenir par les pouvoirs publics. La mixité des financements, souvent envisagée par les pouvoirs publics comme une issue positive pour le projet, n'est pas en soi un signe de rupture avec les modes de financement antérieurs. Elle n'est en général pas perçue favorablement par les associations car elle apparaît comme un facteur d'incertitude, d'incohérence et de précarité des ressources, qui pèse sur leurs perspectives de développement. Or on n'a pas perçu, dans les premières années du programme, la mise en place progressive de modalités d'action mieux coordonnées des pouvoirs publics susceptibles de remédier à cette complexité.

*Un programme largement justifié par la conjoncture, mais qui n'a pas vocation à devenir permanent*

Le diagnostic général porté sur le programme est qu'il trouve sa justification principale dans son adaptation au contexte conjoncturel.

Le niveau élevé du chômage des jeunes a permis d'attirer beaucoup de candidats, y compris parmi les plus diplômés. Le programme a été l'occasion de tester à moindres frais divers créneaux d'offres de services. Ceux-ci ne l'auraient peut-être pas été en son absence, dans un contexte marqué par la priorité donnée à la maîtrise budgétaire et par le fait que le secteur public semble éprouver de grandes difficultés pour dégager les moyens humains nécessaires à l'évolution de l'offre de services et à son adaptation à la demande. Enfin, en précédant de peu un vaste mouvement de départs à la retraite dans bon nombre d'organismes publics, le programme a permis d'anticiper un rajeunissement des personnels et devrait faciliter les réorientations d'activités lorsque celles-ci se seront révélées nécessaires.

L'instance d'évaluation estime toutefois qu'un tel programme n'a pas vocation à devenir permanent. Du strict point de vue des choix internes de politique de l'emploi, il s'avère très coûteux. Les difficultés de passage vers la vie active pour les jeunes diplômés sont réelles, mais leur traitement semble plutôt relever de réformes structurelles touchant à la transition entre le système éducatif et le premier emploi.

En termes de création durable d'emplois supplémentaires, les perspectives actuelles d'une consolidation mobilisant très majoritairement des financements publics, conduisent à s'interroger sur l'impact final du programme. Si l'objectif de maîtrise budgétaire se poursuit, cette consolidation risque de se faire par

substitution à d'autres emplois publics, à d'autres recrutements sur les emplois existants, ou à des dépenses publiques finançant actuellement d'autres emplois dans le secteur associatif. Le programme peut néanmoins avoir des effets structurels positifs importants s'il induit une réallocation durable des ressources publiques en faveur d'activités particulièrement bien adaptées aux besoins sociaux. Mais il s'agit alors d'un enjeu de politique publique qui ne relève pas fondamentalement d'une politique de l'emploi dont l'objectif est la création nette d'emplois.

On peut aussi commencer à s'interroger sur l'impact à moyen terme d'une telle action pour l'insertion professionnelle de la classe d'âge concernée. L'absence de réalisation du volet relatif aux entreprises qui était prévu initialement a orienté le programme sur le seul secteur non marchand, sans offre d'insertion professionnelle supplémentaire dans le secteur marchand. Dans le schéma d'action du gouvernement, des effets positifs pour les jeunes en termes d'accès aux emplois du secteur marchand pouvaient être espérés à la fois du passage progressif vers le marché des activités en voie de solvabilisation et d'une expérience professionnelle validée qui serait reconnue par les entreprises.

Le faible mouvement des activités vers le marché, le souhait exprimé par la plupart des jeunes de rester dans leur secteur actuel, ou encore la lente progression des procédures de validation des acquis permettant de faciliter une reconnaissance large de l'expérience accumulée dans des emplois aux contours mal définis, montrent bien les difficultés à assurer aujourd'hui ce transfert vers le secteur marchand. Plutôt que de permettre de tester la validité d'orientations professionnelles facilement réversibles, le programme semble contribuer à maintenir durablement dans le secteur non marchand un public qui, au bout de cinq ans, approchera ou dépassera souvent l'âge de trente ans et dont la reconversion vers d'autres types d'activités risque d'être problématique si elle s'avère nécessaire.

*Le programme, révélateur de questions plus générales sur l'organisation des services d'intérêt collectif*

Il n'est pas surprenant que la mise en œuvre du programme NS-EJ rejoigne une réflexion, qui doit être permanente, sur l'adaptation des services d'intérêt collectif aux besoins des usagers. Il est venu nourrir le débat, non seulement par les réflexions collectives qu'il a suscitées à l'occasion de son lancement, mais aussi, et peut-être surtout, en recourant à la méthode expérimentale afin de répondre à trois questions clés :

- Synthèse -

- Quelle innovation dans la nature de l'offre de services permet d'améliorer la qualité de la réponse aux besoins collectifs des usagers ?
- Quels sont les « nouveaux services » susceptibles, et à quelles conditions, de trouver leur financement pérenne de la part de l'utilisateur plutôt que du seul contribuable ?
- Dans la mesure où le « nouveau service » serait pérennisé car reconnu comme apportant une réponse adaptée à des besoins prioritaires et où les conditions d'une solvabilisation des usagers ne seraient pas réunies, est-il préférable, selon le secteur d'activité concerné, d'y satisfaire à l'avenir par du personnel des collectivités publiques ou par d'autres voies classiques, telles que le conventionnement d'associations ?

Le programme a déjà servi à mettre en lumière les problèmes actuels et il doit devenir un levier d'action pour entreprendre les rénovations nécessaires dans ces domaines. Sa réussite finale, à savoir la reconnaissance et la consolidation des activités qu'il a initiées, repose largement sur les évolutions nécessaires de tout l'environnement institutionnel qui régit aux niveaux sectoriel et territorial les modalités de définition et de mise en œuvre de l'offre de services d'intérêt collectif et sur la capacité du programme à prendre appui sur ces évolutions.

Ces constats amènent à considérer que le programme doit se muer progressivement en politiques sectorielles et territoriales qui sont le cadre de décision naturelle des pérennisations souhaitables. L'instance d'évaluation n'a donc pas jugé nécessaire de faire des préconisations dans la perspective d'un maintien du programme NS-EJ en tant qu'élément permanent de la politique de l'emploi. Elle a concentré ses préconisations sur les conditions pour que sa dynamique propre se développe jusqu'à son terme.

### *Deux questions essentielles à traiter*

Dans cette perspective, le plan récent annoncé en juin 2001 par le Gouvernement représente à l'évidence un élément essentiel. La stratégie adoptée de « proposer un vaste éventail d'actions « sur mesure » et au cas par cas : selon la nature du service, le type d'employeur, la situation du jeune et le niveau d'autonomie financière de l'activité » constitue un cadre adéquat pour développer une telle dynamique. Toute solution générale définie au niveau central courrait en effet le risque d'être inapplicable compte tenu de la diversité des situations et des enjeux selon les territoires et selon les secteurs d'activité.

Le travail à réaliser pour assurer dans les années qui viennent ces actions au cas par cas est d'une très vaste ampleur. L'examen attentif de la situation actuelle des porteurs de projets, des activités finalement développées par chacun, de leur cohérence d'ensemble sur le territoire concerné, des sources nouvelles de financement obtenues, mais aussi des échecs rencontrés dans les tentatives de développement et de solvabilisation de ces activités, doit alimenter des réflexions plus générales sur les deux questions suivantes.

- *Le programme a-t-il contribué à faire émerger de nouveaux modes de relations à l'usager facilitant la solvabilisation des activités ?*

L'appel répété à une mixité des financements n'a pas réellement été accompagné d'un mouvement visant à proposer des schémas d'organisation socio-économiques à mi-distance de l'action de la puissance publique et de la régulation par le marché, sur lesquels auraient pu s'appuyer les acteurs de terrain. La solvabilisation par le marché s'avérant aujourd'hui problématique, il ne faudrait pas en revenir aux modes de financement publics traditionnels par l'impôt, sans que le programme ne soit l'occasion de capitaliser les enseignements à tirer des projets qui ont pu ouvrir à cet égard des perspectives innovantes : autre financement que par la seule alternative classique entre l'usager direct et le contribuable ; nouveaux modes de coopération au sein d'un territoire ; nouvelles formes de partage des responsabilités entre représentants des usagers, bailleurs de fonds privés et publics, représentants du personnel.

- *Comment réussir l'intégration des « nouveaux services » dans les organismes appelés à les prendre en charge à l'avenir ?*

La question de la coexistence durable d'emplois du programme réservés aux jeunes et d'emplois occupés par des salariés permanents se pose peu dans les petites associations compte tenu de la diversité des statuts des personnes qui participent à leurs activités et de la polyvalence des tâches. Mais elle est d'une grande importance dans les organismes où l'organisation du travail et la gestion des emplois sont très formalisées, notamment dans les collectivités publiques.

Les orientations annoncées pour l'Éducation nationale, pour la Police nationale ou pour les collectivités territoriales montrent bien que l'avenir des emplois créés par le programme et que leurs logiques de coexistence avec les postes occupés par des personnels permanents sont à apprécier au cas par cas. Lorsque sera affirmée la nécessité de maintenir durablement cette coexistence, il semble en tout cas préférable de réformer les conditions permanentes d'accès à ces emplois et de gestion de ceux-ci, en s'appuyant sur les enseignements du

- Synthèse -

programme, plutôt que de continuer à passer par une mesure de politique d'emploi. À cet égard, la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ne peut constituer qu'un premier pas qui en appelle d'autres.

### **Des réflexions plus générales à mener par les pouvoirs publics**

Le programme ne pourra impulser efficacement les rénovations nécessaires de l'offre de services d'intérêt collectif que si, parallèlement, les pouvoirs publics ouvrent largement trois axes de réflexion :

- l'un, entre les divers ministères concernés et les collectivités territoriales, sur leur vocation à prendre en charge ces nouveaux services ;
- le deuxième entre les collectivités publiques, le secteur associatif et le secteur privé sur l'adaptation des services d'intérêt collectif à l'évolution des besoins des usagers révélée par le programme NS-EJ ;
- le troisième entre les employeurs publics et les organisations syndicales, sur l'évolution des métiers de service public et sur les modes de recrutement dans les fonctions publiques.

### **Assurer l'avenir professionnel des bénéficiaires du programme**

L'instance d'évaluation a défini ses préconisations en fonction de l'objectif principal de développement d'activités. On ne saurait toutefois se désintéresser de l'avenir professionnel des bénéficiaires. Pour le moyen terme, la question principale est celle de la reconnaissance dans un espace professionnel large, non limité à l'employeur actuel, des compétences acquises en contrat aidé.

L'action propre du ministère de l'Emploi et de la Solidarité doit donc se concentrer tout particulièrement sur la professionnalisation des activités et des salariés en vue de faire évoluer l'offre de formation, d'accélérer l'extension des procédures de validation des acquis professionnels et de les doter de moyens importants. Cette action a un caractère transversal qui doit profiter aussi à d'autres publics, tout particulièrement aux personnes en CES et en CEC.

Les mesures d'ores et déjà prévues par le récent plan du Gouvernement attestent que l'urgence de l'action en ce domaine est parfaitement perçue. Toutefois, les avancées qui restent à effectuer sont de grande ampleur si l'on veut que l'expérience professionnelle acquise dans des activités aussi difficiles à

- Synthèse -

standardiser, à résumer en emplois-types, soit reconnue par les entreprises. Les conditions du succès ne sont pas seulement financières, elles supposent un investissement méthodologique et des efforts de concertation importants avec les autres services de l'État, les Conseils régionaux, les partenaires sociaux. Là encore, le programme « nouveaux services - emplois jeunes » peut être un élément décisif dans la mise en œuvre de réformes bien plus vastes.





## Introduction

### 1. Le champ de l'évaluation, sa pertinence

Définir le champ de l'évaluation comme celui des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand peut être sujet à débats. Ces mesures forment, certes, une catégorie propre dans les bilans de la politique de l'emploi publiés chaque année par la DARES, qui la distinguent des trois autres grands types de mesures que sont les emplois aidés dans le secteur marchand, les actions d'insertion et de formation et l'accompagnement des restructurations<sup>1</sup>. Mais on doit s'interroger sur l'unité du questionnement que soulèvent les trois dispositifs qui la composent aujourd'hui (contrats emploi-solidarité, contrats emploi-consolidé et programme « nouveaux services - emplois jeunes »), et sur les conséquences d'une limitation de l'analyse à cette seule catégorie d'aides, qui risque d'occulter les interférences existant avec les autres dispositifs de la politique de l'emploi.

Le secteur non marchand, tel qu'il a été délimité il y a plus de quinze ans pour les besoins de la politique de l'emploi sans avoir connu depuis de transformation notable de ses frontières, relève en effet d'une définition ad hoc dont la justification n'est pas manifeste à première vue. S'y côtoient de nombreuses catégories d'employeurs (cf. p. suivante) dont on peut douter de l'homogénéité des comportements d'embauche. L'exclusion des entreprises<sup>2</sup> et des personnes physiques du champ des employeurs potentiels pourrait permettre de définir ce dernier comme celui des organismes ne poursuivant pas de but lucratif ou ne cherchant pas, en ayant recours au salariat, à satisfaire des besoins purement personnels. Mais dans cette hypothèse, l'absence des services de l'État dans ce champ ne se justifie guère.

---

(1) Cf. « Bilan de la politique de l'emploi en 1999 », « Les Dossiers de la DARES » n° 00 05, La Documentation française, 2001.

(2) À l'exception des sociétés concessionnaires de services publics.

### **Le champ des employeurs des contrats aidés du secteur non marchand <sup>1</sup>**

#### 1. Personnes morales de droit public :

- . Collectivités territoriales et leurs groupements
- . Établissements publics nationaux et locaux
- . Groupements d'intérêt public

#### 2. Organismes de droit privé à but non lucratif :

- . Associations à but non lucratif
- . Fondations
- . Sociétés mutualistes
- . Organismes de prévoyance
- . Comités d'entreprise
- . Syndicats professionnels
- . Congrégations

#### 3. Les personnes morales chargées de la gestion d'un service public :

- . Sociétés anonymes d'HLM
- . Organismes participant au service public de la radiodiffusion et de la télévision
- . Divers ordres professionnels
- . Marchés d'intérêt national gérés en régie ou par des SEM
- . Sociétés concessionnaires de services publics
- . Cercles et foyers dans les armées
- . Centres techniques des industries

Par ailleurs, les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand relèvent, pour une large part, de la même logique que les aides à l'embauche dans les entreprises <sup>2</sup>. Dans les deux cas, un abaissement temporaire du coût salarial durant la période qui fait suite au recrutement doit permettre :

---

(1) Sources : circulaire DGEFP 98/44 du 16 décembre 1998 relative aux contrats emploi-solidarité et aux contrats emploi-consolidé ; circulaire du 24 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes.

(2) Les mesures d'aide à l'embauche, qui furent nombreuses par le passé, se traduisent aujourd'hui par trois dispositifs : les contrats initiative-emploi, les conventions de

- d'inciter les employeurs à porter le nombre d'emplois dans leur organisme à *un niveau supérieur* à celui auquel il s'établirait spontanément et donc d'avoir un effet macro-économique positif sur le nombre total d'emplois proposés et sur le niveau du chômage ;

- et/ou de *modifier les critères de recrutement* au profit des publics au chômage et connaissant des difficultés particulières d'accès ou de retour à l'emploi : chômeurs de longue durée, allocataires de minima sociaux, jeunes non qualifiés ou sans expérience professionnelle, travailleurs handicapés, etc. ;

- de procurer ainsi aux personnes recrutées sur ces contrats aidés des *atouts supplémentaires pour se stabiliser par la suite dans l'emploi* grâce à l'expérience professionnelle et aux compétences acquises par la mise en situation de travail. Cette stabilisation peut se réaliser éventuellement dans la structure utilisatrice du contrat aidé, mais l'expérience acquise doit améliorer plus globalement la position du bénéficiaire sur le marché du travail et augmenter aussi ses chances de trouver un emploi ailleurs. Enfin, il est considéré comme souhaitable d'assortir cette période de travail de stages de formation, mais ces derniers restent en général facultatifs. L'efficacité de la mesure est supposée résider d'abord dans la mise en situation de travail et non dans l'apport d'actions de formation complémentaires.

Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand se distinguent toutefois des emplois aidés du secteur marchand par la combinaison des avantages et des contraintes que les pouvoirs publics proposent aux employeurs.

Les avantages financiers liés à l'embauche sont sensiblement supérieurs à ceux qui sont accordés aux entreprises :

- l'État prend directement en charge la majeure partie et, parfois, la quasi totalité du coût de l'embauche ;

- la durée de l'aide financière peut être particulièrement longue, puisqu'elle atteint cinq ans pour les emplois créés au titre du programme « nouveaux services - emplois jeunes » (NS-EJ) et pour les contrats emploi-consolidé (CEC).

En contrepartie, les textes réglementaires imposent aux employeurs du secteur non marchand de respecter des contraintes qui n'ont pas d'équivalent pour les entreprises utilisatrices d'aides à l'embauche. Celles-ci portent sur :

---

*coopération, les exonérations de charges sociales pour l'embauche d'un premier salarié.*

- Introduction -

- *le contenu de l'activité* réalisée par les salariés sur ces contrats. Il doit répondre à des besoins collectifs non ou mal satisfaits afin d'augmenter le bien-être de la population dans le territoire concerné. Mais, en même temps, les emplois aidés ne doivent pas se substituer à des postes de salariés permanents, ce qui signifie pour les organismes publics que sont exclues les activités correspondant à leurs compétences traditionnelles,<sup>1</sup> ni concurrencer des emplois du secteur marchand ;

- *l'utilité des tâches confiées à la personne pour son parcours professionnel ultérieur*, ce qui exclut les postes de travail privés de contenu réel ou inadaptés aux besoins et à la personnalité des bénéficiaires ;

- *le suivi de la personne* tout au long de son passage en contrat aidé, en vue de la conseiller dans son travail, mais aussi de préparer avec elle son avenir professionnel en la mettant notamment en relation avec les institutions susceptibles d'augmenter ses possibilités d'accès à un autre emploi hors de l'organisme.

En réservant aux employeurs du secteur non marchand un système d'incitations et de règles qui leur est propre et qui est sensiblement différent de celui par lequel il cherche à influencer le comportement des entreprises, l'État fait nécessairement l'hypothèse qu'il peut exercer une action particulière sur ce secteur. Aucun texte officiel ne l'explique. Mais la concomitance d'un surcroît d'avantages et de contraintes ne s'accompagne d'aucun renforcement des systèmes de contrôle du bon usage des mesures et de sanctions en cas de non respect. On peut en déduire que les relations de l'État avec les employeurs du secteur non marchand sont marquées à la fois par la confiance et par la conviction de pouvoir exercer une influence marquante sur leurs pratiques de recrutement et de gestion des emplois aidés au bénéfice des personnes visées par ces mesures.

La proximité et, dans bien des cas, la dépendance des organismes du secteur non marchand à l'égard des services de l'État peut expliquer ce raisonnement. Le fait que ces organismes soient sans but lucratif et qu'ils aient, pour la plupart d'entre eux, à remplir des missions de service public peut nourrir aussi l'idée que leurs dirigeants et leurs personnels permanents sont a priori plus sensibles

---

(1) Cf. Fiche n° 4 « employeurs » de la circulaire DGEFP 98/44 du 16 décembre 1998 relative aux contrats emploi-solidarité et aux contrats emploi-consolidé. Cette contrainte s'applique aussi pour le programme NS-EJ.

aux difficultés sociales et professionnelles des personnes recrutées sur un contrat aidé et qu'ils se montrent soucieux de les aider. C'est ainsi que peut se comprendre en particulier la création du contrat emploi-consolidé, réservé aux personnes les plus en difficulté, « n'ayant aucune autre possibilité d'insertion à l'issue de leur contrat emploi-solidarité »<sup>1</sup>.

Bien évidemment, l'instance d'évaluation s'est donné pour objectif de vérifier la validité de ces hypothèses. L'option d'en rester aux mesures du « secteur non marchand » nécessite en effet de ne pas considérer qu'un découpage marchand/non marchand est naturel, que les frontières entre les deux sont bien délimitées et qu'aucun effet ne se diffuse de l'un à l'autre. Il faut donc remettre en perspective, notamment par l'examen des politiques de l'emploi dans d'autres pays, les choix réalisés en France :

- de faire une nette distinction entre les mesures destinées aux entreprises et les mesures destinées au « secteur non marchand » ;

- de regrouper dans un même « secteur non marchand » pouvant bénéficier de ces mesures, des structures aux statuts juridiques et aux finalités très différentes, tout en excluant une partie du secteur public (administrations de l'État) et des organismes ayant une finalité sociale mais positionnés « sur le marché » (une partie des structures d'insertion par l'activité économique).

L'autre interrogation que l'on peut avoir sur la pertinence du champ de l'évaluation porte sur le regroupement des trois dispositifs contrat emploi-solidarité (CES), contrat emploi-consolidé (CEC) et programme « nouveaux services - emplois jeunes » (NS-EJ). À partir des présentations qui en ont été faites lors de leur création, les deux premières mesures peuvent en effet être classées dans la catégorie des actions contre-sélectives visant principalement à faciliter l'insertion professionnelle de chômeurs et d'allocataires de minima sociaux connaissant des difficultés importantes d'accès à l'emploi. Le programme NS-EJ, à l'inverse, relève d'un objectif de création nette d'emploi à visée macro-économique de soutien à la croissance et de baisse du chômage<sup>2</sup>. Cette distinction est certainement à nuancer puisque les activités réalisées en CES et en CEC doivent aussi répondre à des besoins collectifs non ou mal satisfaits, alors que le programme NS-EJ, en étant réservé aux moins de 30 ans,

---

(1) Circulaire CDE n° 92/47.

(2) Cf. pour une analyse de la distinction entre les divers objectifs de la politique de l'emploi l'article de Jean-Louis Dayan dans la revue de l'IREES : « Que faut-il attendre des politiques de l'emploi ? », 1995.

- Introduction -

affiche aussi une visée contre-sélective en faveur des jeunes actifs dont le taux de chômage était encore très élevé au moment de la création du programme.

De nombreux arguments nous paraissent toutefois pouvoir être avancés en faveur d'une évaluation conjointe de ces dispositifs. En France, la politique de l'emploi n'a pas toujours séparé les deux objectifs de faciliter le recrutement de catégories de publics connaissant des difficultés particulières d'emploi et de favoriser l'émergence d'activités nouvelles. Nous verrons dans le paragraphe suivant qu'initialement ces deux objectifs étaient étroitement liés dans la mesure qui a précédé les dispositifs actuels, les travaux d'utilité collective (TUC). L'une des questions centrales de l'évaluation est justement de savoir s'il s'avère opportun de les séparer.

Le traitement conjoint des trois dispositifs permet de centrer l'analyse sur des thèmes essentiels pour apprécier non seulement leurs effets propres au regard de leurs objectifs affichés, mais aussi la pertinence des choix de politique publique qui ont été réalisés. Une évaluation limitée à une seule mesure l'aurait difficilement permis et une évaluation sur un objet plus large aurait comporté un risque important de dispersion des analyses. Parmi ces thèmes, on peut citer :

- la manière d'articuler l'objectif d'insertion et l'objectif de développement d'activités utiles à la collectivité ;
- les stratégies d'utilisation des emplois aidés par les employeurs et leurs conséquences sur la situation financière et l'activité des organismes : arbitrages entre les divers types d'emplois aidés, arbitrages entre emplois aidés et autres catégories d'emplois, arbitrages entre réalisation en interne et externalisation de certains types d'activités ;
- les effets de l'utilisation massive de ces mesures sur les évolutions de la nature et du statut des emplois dans le secteur non marchand ;
- les impacts différenciés de la nature du contrat de travail attaché à chaque mesure (temps partiel ou temps plein, CDD court ou long, etc.) sur la situation sociale des personnes, sur leur positionnement professionnel dans l'organisme, sur leurs perspectives de travail et de vie ;
- les avantages comparés des schémas de mise en œuvre adoptés pour chaque catégorie de mesure, avec des procédures d'instruction et de suivi des dossiers ou des modalités de partenariat local différentes.

## **Première partie**

### **Les mesures d'aide aux emplois du secteur marchand dans la politique de l'emploi ; leurs évolutions**





**Cette partie se compose de trois chapitres :**

**Le premier** décrit la place des aides aux emplois du secteur non marchand parmi l'ensemble des autres mesures de la politique de l'emploi de 1975 à aujourd'hui.

**Le second** retrace les évolutions propres aux mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand depuis 1985, date à laquelle elles ont commencé à prendre de l'importance.

**Le troisième** vise à caractériser l'utilisation de ces mesures en France au regard des pratiques observées dans d'autres pays européens.



## Chapitre 1

### Les aides aux emplois du secteur non marchand dans la politique de l'emploi

#### 1. Le rôle marginal des aides aux emplois du secteur non marchand de 1975 à 1984

L'irrésistible accroissement du nombre des demandeurs d'emploi débute en 1974, avec un taux de chômage qui va passer en 10 ans de 3 % de la population active à 10 %. Sur cette période, la dépense totale pour l'emploi <sup>1</sup> est multipliée par quatre en francs constants. Les dépenses des employeurs pour la formation professionnelle augmentent modérément (+ 40 %), les « dépenses actives » <sup>2</sup> financées par les pouvoirs publics connaissent une croissance en volume beaucoup plus rapide (+ 180 %), pourtant inférieure à l'augmentation du chômage. Et on assiste surtout à une explosion des dépenses passives. Le coût de l'indemnisation du chômage est multiplié par sept et le montant des crédits consacrés à l'incitation au retrait d'activité par dix, toujours en francs

---

(1) Cette dépense inclut trois grandes sources de financement : les budgets de l'État et des collectivités territoriales, les fonds gérés par les partenaires sociaux (UNEDIC et régimes professionnels), les sommes consacrées par les employeurs à la formation professionnelle de leurs salariés et des jeunes actifs (apprentissage, contrats de formation en alternance).

(2) La dépense pour l'emploi est traditionnellement répartie en « dépenses passives », qui correspondent à des revenus de remplacement pour des personnes sans emploi (indemnisation du chômage et incitation au retrait d'activité telle que les préretraites), et en « dépenses actives », qui correspondent aux crédits consacrés aux actions et aux institutions (ANPE en particulier) ayant pour objectif de faciliter le retour à l'emploi des chômeurs. Plusieurs auteurs ont toutefois montré la difficulté de classer les divers dispositifs de la politique de l'emploi en fonction de ces catégories.

constants<sup>1</sup>. L'équilibre entre les différents types de dépenses pour l'emploi s'en trouve profondément bouleversé, l'indemnisation du chômage et l'incitation au retrait d'activité représentant, en 1984, 67 % du total des dépenses contre 35 % dix ans plus tôt. Durant toute cette période, pouvoirs publics et partenaires sociaux se sont d'abord attachés à maîtriser les systèmes d'indemnisation offerts aux actifs privés d'emploi et à redéfinir les rôles respectifs de l'UNEDIC et de l'État pour la couverture financière du chômage dans un climat social conflictuel<sup>2</sup>.

La concentration des moyens financiers et des débats publics sur l'indemnisation du chômage nous semble significative de ce qui apparaît à cette époque comme une réponse socialement acceptable à la privation d'emploi. L'objectif n'est pas d'inciter le chômeur à rechercher à tout prix un travail. Dans le cadre de l'assurance-chômage et dans la logique de la définition du chômage fondée sur la rupture du contrat de travail avec une entreprise qui s'était imposée dès la fin du 19<sup>e</sup> siècle,<sup>3</sup> il s'agit de définir un niveau d'allocation qui permette au travailleur licencié après une longue période d'emploi de percevoir durablement des revenus assez élevés par rapport à son salaire antérieur pour préserver ses conditions de vie. En témoignent les deux mesures centrales qu'ont été dans les années soixante-dix l'allocation supplémentaire d'attente pour les licenciés économiques (90 % de leur salaire brut antérieur pendant un an) et l'élargissement des possibilités de cessation d'activité avant l'âge légal de la retraite avec garanties de ressources. Au regard des sommes dépensées pour le maintien de leurs revenus personnels, ces mêmes catégories se voient offrir fort peu d'aides au retour à l'emploi, même si quelques mesures de reconversion professionnelle et d'appui à la création d'entreprises existent dès cette époque.

À l'évidence, la question des risques de dépendance vis-à-vis de la protection sociale n'est pas jugée pertinente pour eux et, au moins pour les plus âgés, le

---

(1) Ces résultats ont été calculés à partir des tableaux présentés dans l'article de P. Marioni, B. Roguet et A. Gubian, « La politique de l'emploi, de la dépense aux bénéficiaires », in « 40 ans de politique de l'emploi », DARES, La Documentation française, 1996.

(2) Cf. pour l'histoire des régimes d'indemnisation du chômage et pour l'analyse détaillée des controverses et des décisions prises durant cette période : C. Daniel et C. Tuchsirer, « L'État face aux chômeurs, l'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours », Flammarion, 1999. Cf. aussi pour une analyse des évolutions de la politique de l'emploi depuis 1973 : N. Holeblat, « La politique de l'emploi en perspectives » in « 40 ans de politique de l'emploi », DARES, La Documentation française, 1996.

(3) Cf. R. Salais, N. Baverez, B. Reynaud, « L'invention du chômage », PUF, 1986.

statut de préretraité est considéré comme suffisant pour garantir le maintien d'une bonne intégration sociale. La remise en cause quelques années plus tard des dispositifs financiers les plus avantageux pour les licenciés économiques et les chômeurs âgés semble avoir été provoquée par la mise en évidence d'un coût à moyen terme jugé insupportable pour les finances publiques et pour l'équilibre financier de l'UNEDIC, plus que par un effort de redéfinition des principes de justice devant gouverner l'indemnisation du chômage.

Parallèlement, les pouvoirs publics ont à traiter par des mesures de politique « active » le cas des chômeurs qui, faute d'une expérience professionnelle suffisante ou assez récente, sont mal ou non indemnisés. Jusqu'au milieu des années quatre-vingt cette préoccupation reste largement synonyme de financement de stages de formation pour les demandeurs d'emploi volontaires et, surtout, d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes. La catégorie des chômeurs de longue durée, même si elle apparaît dans les statistiques du chômage publiées par l'ANPE, n'est en général pas reprise dans la définition des publics éligibles aux mesures de politique d'emploi, d'ailleurs moins « ciblées » qu'elles ne le seront par la suite. Et, en l'absence d'un système étendu de revenu minimum, la catégorie des allocataires de minima sociaux reste relativement marginale pour la politique de l'emploi, bien qu'il existe des mesures d'aide à l'insertion professionnelle destinées aux allocataires de l'allocation d'adulte handicapé (AAH) ou de l'allocation de parent isolé (API). La création d'une catégorie prioritaire « jeunes » pour la politique active de l'emploi s'explique aisément par la seule prise en compte des chiffres du chômage : le taux de chômage des moins de 25 ans est très supérieur à celui des autres catégories d'actifs (10,1 % en 1976 contre 3,2 % pour les plus de 25 ans).

La dimension sociale est, au moins jusqu'en 1982, assez largement absente des préoccupations de la politique de l'emploi en direction des jeunes, au profit de la seule dimension professionnelle. La conception des mesures découle d'une analyse dominante quant aux causes de dysfonctionnement du marché du travail qui se réfère largement à la problématique adéquationniste, très présente dans les travaux menés au Commissariat général du Plan. Celle-ci attribue le chômage des jeunes à l'incapacité du système de formation initiale à s'adapter aux exigences du système productif <sup>1</sup>. La circulaire du Premier ministre du 29 janvier 1975 qui présente les premières mesures en faveur des jeunes comme « *visant à utiliser la période de ralentissement de la croissance pour améliorer la formation professionnelle des jeunes demandeurs d'emploi* » en rend bien

---

(1) Jérôme Gautié : « Chômage des jeunes et relation formation-emploi », « La Lettre du Centre d'études de l'emploi » n° 43.

compte. Dans cette perspective, et même si quelques mesures sont, dès la fin des années soixante-dix, répertoriées dans la rubrique des contrats aidés dans le secteur non marchand (cf. infra), l'action des pouvoirs publics, dans les différents programmes annuels qui se succèdent jusqu'en 1981, s'articule autour de deux catégories de mesures :

- des stages en centre de formation pour les jeunes les moins qualifiés, en tant que préalable indispensable à l'accès à l'entreprise ;
- des dispositifs combinant, selon diverses modalités et divers statuts pour le jeune, une incitation à l'entrée en entreprise par un abaissement du coût du travail et une obligation de formation dans ou hors du lieu de travail. Les jeunes sont plus qualifiés, mais leur inexpérience ou l'inadaptation supposée de leurs diplômés aux besoins de l'employeur qui les accueille est censée peser sur leur « employabilité »<sup>1</sup>.

Le changement de gouvernement en 1981 n'entraîne pas un bouleversement de la politique d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes, qui continue à faire sienne le diagnostic d'un déficit de formation initiale comme obstacle principal à la stabilisation dans l'emploi. Les stages de préformation et de formation qualifiante en centres de formation destinés aux jeunes les moins qualifiés vont constituer le programme principal. On peut quand même repérer trois inflexions qui ont certainement contribué à faciliter la décision de créer des mesures de mise au travail sur des « activités utiles à la société dans le secteur non marchand » quelques années plus tard :

- la politique de l'emploi intègre pour la première fois en 1981 (...et pour la dernière fois jusqu'à présent) un vaste programme de création de près de 150 000 nouveaux emplois dans la fonction publique d'État et hospitalière. L'action pour l'emploi n'est donc plus tournée seulement vers l'entreprise, mais elle s'oriente aussi vers le secteur public et la satisfaction de besoins collectifs ;
- les mesures d'abaissement du coût du travail pour les entreprises acceptant d'embaucher des jeunes sont supprimées au motif qu'elles ne sont guère contre-sélectives et qu'elles accueillent rarement les jeunes qui en auraient le plus besoin. On leur reproche aussi d'être surtout utilisées par des entreprises qui n'assurent pas de bonnes conditions de travail à leurs salariés - forte rotation de la main-d'œuvre, bas salaires - et qui ne peuvent

---

(1) Florence Lefresne : « Systèmes nationaux d'insertion professionnelle et politiques publiques de l'emploi en direction des jeunes : une comparaison européenne », thèse soutenue en 1999 à l'université de Paris-I.

- Les aides aux emplois du secteur non marchand dans la politique de l'emploi -

de ce fait être considérées comme de bons vecteurs d'insertion professionnelle ;

- le rapport de Bertrand Schwartz à Pierre Mauroy sur l'insertion des jeunes est à l'origine de la création en 1982 des missions locales pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Avec l'affirmation que les missions locales doivent remplir des fonctions généralistes d'aide aux jeunes face à l'ensemble des difficultés quotidiennes auxquelles ils peuvent être confrontés, le point de vue sur les conditions nécessaires à l'accès à l'emploi se modifie profondément. Intégration professionnelle et intégration sociale deviennent des questions étroitement liées : la réussite de la première suppose que soient résolus parallèlement les problèmes de logement, d'accès aux soins, de relations familiales, etc., que peuvent connaître les jeunes.

## **2. De 1985 à 1994, des dépenses en forte augmentation, avec un objectif d'insertion affirmé**

La création des travaux d'utilité collective (TUC) fin 1984 ne marque pas, à notre sens, une transformation majeure dans les orientations de la politique publique de l'emploi. Elle confirme les orientations du rapport Schwartz car la mise au travail des jeunes dans ce dispositif comporte une dimension d'intégration sociale, et pas seulement d'expérience professionnelle, sur laquelle tous les textes de l'époque insistent beaucoup <sup>1</sup>.

Le gouvernement Fabius est amené à établir à ses débuts un double constat d'échec : le chômage des jeunes n'a jamais été aussi important qu'en 1984 (plus de 800 000 chômeurs de moins de 26 ans) ; les stages de formation initiés en 1982 donnent lieu à des appréciations généralement négatives. Résorber le chômage des jeunes devient, plus encore qu'auparavant, « la » priorité du

---

*(1) La meilleure illustration de l'ampleur des espoirs engendrés par le dispositif quelque temps après son lancement est certainement donnée par la lecture du numéro du 1<sup>er</sup> trimestre 1986 de la revue « Éducation et Sociétés » qui lui est entièrement consacré. Plusieurs articles s'attachent à souligner le nouveau souffle apporté par les TUC pour les pratiques actuelles et pour la conception future des politiques d'insertion. En particulier, la supériorité du TUC sur le stage de formation est affirmée, l'argument principal étant que la mise en situation de travail, avec la confrontation au réel qu'elle implique, est plus conforme aux désirs des jeunes et plus favorable à l'insertion économique et sociale que les stages de formation classiques.*

gouvernement et les TUC sont l'une des réponses imaginées dans cette perspective.

Dans une intervention <sup>1</sup> largement diffusée, Michel Delebarre, ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle replace ainsi la mesure dans l'ensemble de son action :

*« Au-delà des stages et des contrats de travail de type particulier permettant la formation et la qualification des jeunes, leur insertion appelle aujourd'hui de nouvelles solutions complémentaires. C'est ainsi qu'à la lumière des expériences mises en œuvre par les missions locales, j'ai décidé de favoriser le développement des entreprises intermédiaires et des associations de main-d'œuvre et de formation pour lesquelles des dispositions législatives sont actuellement en cours d'examen par le Parlement. Mais je voudrais aussi insister devant vous sur la mise en œuvre des travaux d'utilité collective. »* (suit une description de leur rapide montée en charge et du succès des TUC auprès des jeunes). Puis, en conclusion :

*« Combattre le chômage des jeunes consiste d'abord à s'attaquer au sous-emploi des jeunes de moins de 25 ans. Le programme proposé par le gouvernement repose désormais sur un ensemble de mesures diversifiées (stages, contrats de travail de type particulier, développement d'activités). Il convient de les utiliser avec souplesse au niveau du terrain et de les articuler afin de répondre aux besoins des jeunes pour qu'ils puissent choisir leur voie ».*

La pièce essentielle dans le discours officiel est donc plutôt la relance d'un nouveau dispositif de formation en alternance en entreprise - contrats d'adaptation, contrats de qualification, SIVP - <sup>2</sup>. Elle se situe dans la continuité des actions menées depuis 1974, mais un argument nouveau peut être avancé pour prédire leur succès quantitatif et qualitatif : contrairement aux mesures

---

(1) Intervention du 12 décembre 1984 devant la presse sur le thème « Emploi et formation des jeunes : la priorité du gouvernement ». Reproduction du texte de ce discours dans le n° 73 de la revue « Actualité de la Formation Permanente » de novembre-décembre 1984.

(2) Le Centre d'études de l'emploi a réalisé une analyse détaillée des circonstances du lancement de la mesure et des réactions des médias, dans le dossier de recherche du Centre d'études de l'emploi n° 43 (ancienne série) : « Un bilan de l'évaluation des TUC ; illustration du rôle ambigu de l'évaluation dans la formation des opinions et dans la prise de décision », B. Simonin, B. Gomel, N. Schmidt, 1993.



précédentes définies par l'État, celles-ci bénéficient d'un fort engagement des partenaires sociaux qui sont à l'origine de leur création.

La nouvelle politique d'insertion professionnelle des jeunes se caractérise surtout par la diversité des mesures qui sont supposées pouvoir satisfaire, par la souplesse de leur utilisation au niveau local, la grande variété des besoins des jeunes, plus que par la qualité intrinsèque de telle ou telle formule. Ce constat renvoie d'ailleurs à l'une des constantes de la politique de l'emploi : l'absence d'une représentation univoque du fonctionnement du marché du travail et de la gestion des emplois et des personnes dans l'entreprise ou le secteur public, par laquelle les pouvoirs publics seraient amenés à exercer des choix tranchés entre catégories de mesures.

Si elle ne constitue pas une rupture, l'apparition des TUC est pourtant le début d'une période de croissance très vive des dépenses pour les aides aux emplois du secteur non marchand (graphiques 1 et 2) <sup>1</sup>. De 1985 à 1994, les crédits de ces mesures sont multipliés par 8 et ils atteignent en fin de période près de 20 % du total des dépenses annuelles consacrées aux « dispositifs ciblés de politique de l'emploi », <sup>2</sup> contre 3 % en 1985 et moins de 1 % auparavant. Cette évolution est due en partie à la réduction continue de la part des dépenses de cessation anticipée d'activité qui, en 1984, représentaient de très loin le premier poste de dépense. Mais elle se constate aussi si l'on exclut ces mesures. Sur la même période, les aides aux emplois du secteur marchand sont seulement multipliées par quatre et les dépenses de formation professionnelle par moins de trois.

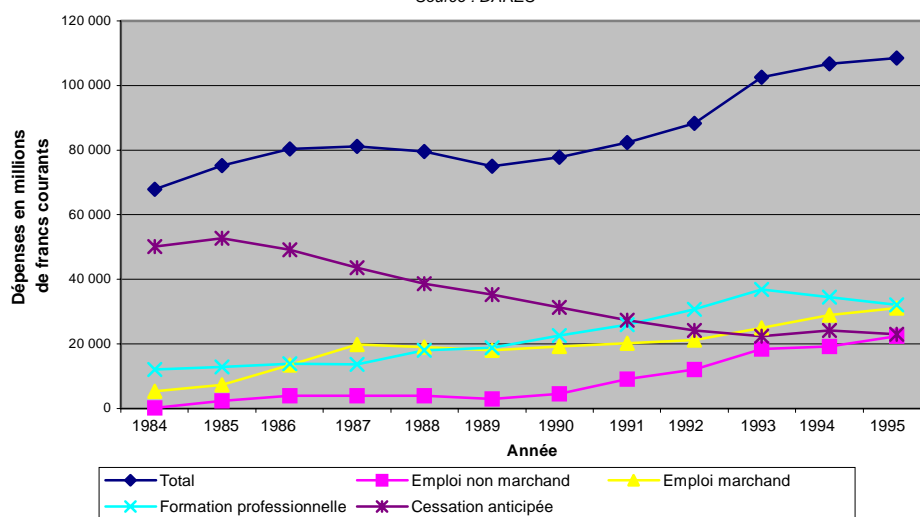
---

(1) Nous remercions Brigitte Roguet, à la DARES, de nous avoir fourni toutes les données quantitatives nous permettant de retracer la place de ces aides dans la politique de l'emploi de 1975 à 1999.

(2) La DARES définit ainsi le champ des dépenses relatives aux « dispositifs ciblés de politique de l'emploi » : il s'agit du total de la dépense pour l'emploi duquel sont retranchés : l'indemnisation du chômage ; la formation professionnelle continue des actifs occupés ; les dispositifs destinés aux travailleurs handicapés ; des dispositifs sectoriels ou destinés à l'aménagement du temps de travail, au développement ou à la restructuration des entreprises ; les mesures générales d'abaissement du coût du travail. Au total, de 1973 à 1994, 76 mesures avaient été prises en compte et de nouvelles mesures ont été ajoutées depuis. Source : « 40 ans de politique de l'emploi », DARES, La Documentation française, 1995.

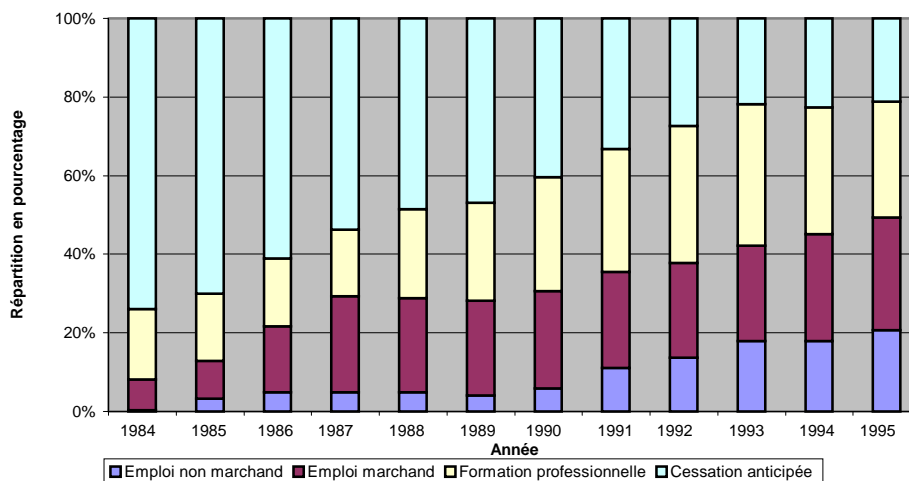
**Graphique 1**  
**Évolution des dépenses de la politique de l'emploi**

Source : DARES



**Graphique 2**  
**Répartition des dépenses de la politique de l'emploi**

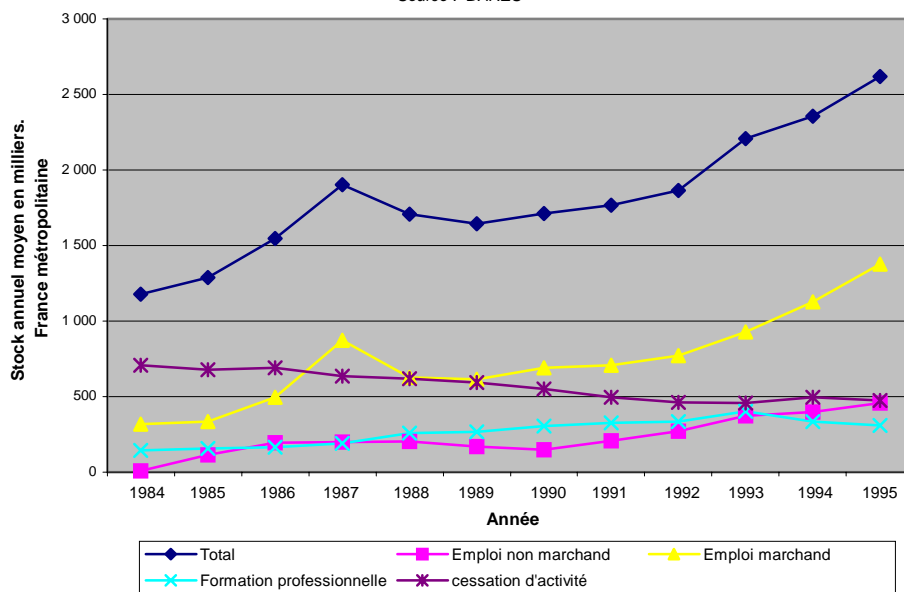
Source : DARES



Cette croissance de la place du non marchand dans la politique de l'emploi est beaucoup moins nette si on raisonne non plus en dépenses, mais en « stock » annuel moyen de bénéficiaires (graphiques 3 et 4). Leur part passe de 9 % en 1985 à 16 % en 1994, avec une augmentation du nombre des bénéficiaires (245 %) qui est équivalente à celle constatée pour les contrats aidés du secteur marchand (244 %). La divergence dans les courbes d'évolution des stocks et des dépenses apparaît à partir de 1990 et elle s'explique facilement par le fait qu'à cette date le TUC, mesure peu coûteuse, est remplacé par le CES, mesure plus coûteuse (cf. infra).

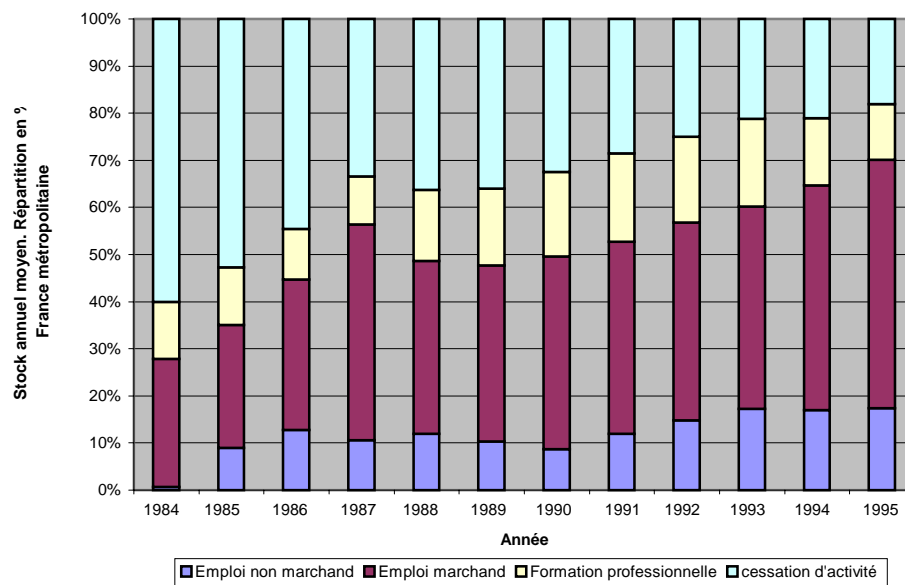
**Graphique 3**  
**Les bénéficiaires de la politique de l'emploi**

Source : DARES



**Graphique 4**  
**Répartition des bénéficiaires de la politique de l'emploi**

Source : DARES



Au-delà de ce cadrage statistique, on doit se demander quelle fonction spécifique est assignée à ces mesures dans l'ensemble de la politique de l'emploi durant cette période. Sans entrer ici dans un examen détaillé des objectifs qui leur sont désignés et des règles qui conditionnent leur utilisation (cet examen est réalisé dans la partie suivante), il est possible de se référer aux deux finalités présentées en introduction :

- la création de nouveaux emplois répondant à des besoins des habitants non ou mal satisfaits ;
- l'aide à des personnes ayant des difficultés particulières d'accès ou de retour à l'emploi.

## **2.1. Politique de l'emploi et développement des activités de services aux habitants**

Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand <sup>1</sup> sont, dans les années quatre-vingt, les seules auxquelles sont explicitement attribuées une dimension valorisante d'utilité sociale. Peut-on dire pour autant que les autres mesures pour l'emploi ne doivent pas satisfaire à ce critère ? Certainement pas. On peut penser au contraire que la question de l'utilité sociale des activités réalisées sur des contrats aidés du secteur marchand n'est pas évoquée, parce qu'il existe déjà un large consensus sur les vertus régulatrices du marché. Le fait que ces mesures soient destinées aux entreprises et que ces dernières aient en général à payer un salaire pour utiliser la force de travail de la personne embauchée suffit, par hypothèse, à garantir une utilisation socialement acceptable car l'entreprise optimise l'utilisation de ses ressources dans un sens favorable au consommateur-citoyen. Pour la même raison, les stages de formation organisés dans le cadre de la politique de l'emploi doivent avoir pour souci premier de répondre aux besoins en qualification des entreprises. La mise en avant de l'utilité sociale des emplois aidés dans le secteur non marchand peut donc être perçue comme un argument essentiellement défensif : l'argent public n'est pas utilisé pour réaliser des activités parfaitement inutiles <sup>2</sup>. La position des aides aux emplois du secteur non marchand a été, sur ce point, affaiblie dès la fin des années quatre-vingt par une réorientation profonde de la manière dont la politique de l'emploi a cherché à promouvoir le développement « d'emplois socialement utiles ». Le discours sur l'utilité sociale n'a plus été associé au secteur non marchand comme précédemment, mais à certains types de marchés de services, avec les programmes d'aide à la création des « emplois de proximité », principalement dans le secteur de l'aide à domicile.

---

(1) Il est impropre de qualifier les travaux d'utilité collective de mesure d'aide aux emplois du secteur non marchand puisque le TUC n'est pas un emploi. Il procure seulement à son bénéficiaire un statut de stagiaire de la formation professionnelle. Nous l'assimilons aux mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand que nous avons à évaluer, d'abord par commodité, mais aussi parce que, en dehors du statut, les différences avec la mesure CES qui l'a suivi sont minimales (cf. partie suivante).

(2) Les critiques qui s'abattront sur la mesure TUC quelques années après son lancement ont d'ailleurs beaucoup porté sur l'inutilité des activités confiées aux jeunes, avec la figure souvent reprise par les médias du « tuciste piègeur de ragondins ».

L'argumentation des responsables de la politique de l'emploi qui ont opéré cette réorientation peut être résumée ainsi. Il est vain de tenter de concilier les deux objectifs d'insertion de publics en difficulté et de développement d'activités socialement utiles. La mise en emploi de personnes stigmatisées entraîne ipso facto la stigmatisation des emplois qu'elles occupent et des activités qu'elles réalisent, et elle bloque toute perspective de développement. Un programme d'appui à la création de services de proximité où la relation offre-demande serait assurée par le marché offre de nombreux avantages <sup>1</sup> :

- il permet de respecter la norme déflationniste de gestion publique. Dans le CES, ce n'est pas tant le coût de la mesure qui pose problème que le fait qu'elle fait gonfler le halo du secteur public avec le risque d'une augmentation à terme de l'emploi public. La perspective d'un recours immédiat au marché permet d'éviter ce risque ;

- la rencontre entre l'offre et la demande se fait sur un marché qui est relativement à l'abri de la concurrence internationale. L'intervention, même massive, de l'État ne crée pas de perturbations particulières pour les entreprises soumises à la mondialisation ;

- on peut parler de « gisement d'emplois » dont le volume peut être chiffré, car de nombreuses demandes potentielles de services existent, principalement pour des besoins d'externalisation du travail domestique de la part des ménages. On s'inscrit ainsi dans le mouvement général de « tertiarisation » de l'économie.

La réussite du programme suppose toutefois le respect de trois conditions :

- la correspondance à la demande potentielle passe par un ajustement des conditions d'offres en termes de prix et d'appariement aux besoins diversifiés des ménages ;
- il ne faut pas chercher à faire jouer un rôle important au secteur public existant, inadapté dans ces activités <sup>2</sup> ;

---

(1) Nous résumons ici une partie d'un chapitre de la thèse de doctorat en sciences économiques de Laurent Cabotte : « Économies et politiques de l'aide ménagère : une analyse économique des inflexions récentes arrêtées par le programme d'emploi dans les services de proximité », thèse soutenue en 2000 à l'université de Paris-X-Nanterre.

(2) Dans son rapport, la Commission « Choisir l'emploi » du Commissariat général du Plan présidée par Bernard Brunhes préconise ainsi en 1993 : « La majeure partie des services aux particuliers intègrent une intervention importante de l'État. L'origine historique de cette action publique doit être recherchée dans la volonté de limiter

- Chapitre 1 -

- les emplois de services à créer nécessitent des compétences relationnelles, comportementales, des capacités d'autonomie et d'initiative qui seront mal exploitées par une économie sociale d'abord préoccupée de l'insertion des publics en grave difficulté : il faut une économie de services assez orthodoxe dans les règles de recrutement et de gestion de son personnel.

À la fin de cette période, le ministère juge une telle forme d'action extrêmement prometteuse : alors que les effectifs d'employeurs familiaux avaient stagné de 1985 à 1991, leur nombre a presque doublé en quatre ans sous l'effet des nouveaux avantages fiscaux accordés aux ménages<sup>1</sup>. La politique de l'emploi lui fournit un nouveau levier de développement en décembre 1993 avec la création du chèque emploi-service dont le principe est lancé par la loi quinquennale et dont le champ d'intervention sera ensuite élargi par la loi de janvier 1996.

## **2.2. Politique de l'emploi et aide aux publics en difficulté**

Lorsque le TUC est lancé fin 1984, son positionnement par rapport aux nouvelles mesures de formation en alternance définies par les partenaires sociaux n'est pas clairement établi. Il est présenté, on l'a vu, comme un dispositif complémentaire à l'action centrale que constitue la création simultanée des contrats d'adaptation, des contrats de qualification et des stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP), mesures destinées au secteur marchand. Mais peut-on dire pour autant qu'il est destiné, faute de mieux, à ceux qui n'arriveront pas à rentrer dans les autres mesures, situant alors clairement le secteur non marchand comme « employeur de dernier ressort » ? La réponse n'est pas évidente car le SIVP est aussi présenté comme une mesure d'orientation s'adressant à des jeunes ayant une formation et une expérience

---

*l'espace du marché dans certains secteurs considérés comme du domaine exclusif des droits et de l'égalité. L'État-providence a pu ainsi décréter l'exclusion du marché pour une grande partie des services. Les mutations économiques et sociales en cours remettent en débat ce paradigme et demandent de reconsidérer le rôle de l'État dans l'économie des services... La prise en charge publique des services sociaux a conduit à un cloisonnement entre les services non marchands et les services marchands. Le développement des services de proximité implique au contraire de ne pas les enfermer dans un secteur d'utilité sociale coupé de l'emploi « normal » mais de les intégrer dans une logique marchande sous réserve d'un soutien public ».*

*(1) « Les emplois familiaux : une année marquée par la mise en place du chèque emploi-service » par Serge Zilberman, « Bilan de la politique de l'emploi en 1995 », « Les Dossiers de la DARES » n° 8-9, La Documentation française.*



insuffisantes pour espérer accéder à l'emploi sur un poste standard. Il est vrai cependant que le TUC est la seule mesure qui affiche aussi un objectif de résolution des problèmes d'intégration sociale, et pas seulement professionnelle, auxquels sont confrontés certains jeunes.

Les années qui ont suivi n'ont pas vu apparaître non plus dans les textes officiels de séparation tranchée entre les publics visés par les emplois aidés du secteur marchand et par les emplois aidés du secteur non marchand. La loi du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle consacre son titre 1<sup>er</sup> au contrat de retour à l'emploi (secteur marchand) et son titre II au contrat emploi-solidarité (secteur non marchand). La loi du 17 juillet 1992 « portant adaptation de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion : dispositions relatives à la lutte contre l'exclusion sociale et professionnelle » fait une large place aux mesures relatives au secteur marchand : réforme du contrat de retour à l'emploi, prolongation de « l'Exo-jeunes », possibilités nouvelles pour les entreprises de travail temporaire d'insertion, contribution des entreprises en cas de rupture du contrat de travail d'un salarié âgé de 55 ans et plus, élargissement de la définition du licenciement économique.

Pourtant, en créant un mécanisme de sortie du contrat emploi-solidarité (le futur contrat emploi-consolidé) visant à favoriser l'embauche dans le secteur non marchand des personnes « qui ne peuvent trouver un emploi ou bénéficier d'une formation à l'issue d'un contrat emploi-solidarité », <sup>1</sup> cette même loi introduit implicitement une nouvelle catégorie de personnes « inemployables » et censées ne pouvoir tirer aucun bénéfice d'une action de formation, qui semble réservée aux emplois aidés du secteur non marchand. Le décret et la circulaire faisant suite à cette loi sont encore plus explicites en précisant que les intéressés doivent n'avoir aucune autre solution à l'issue du CES et que cette absence de solution d'insertion alternative doit être attestée par l'agence locale pour l'emploi, ou par la commission locale d'insertion pour les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion. Cette procédure doit même être réitérée chaque année au moment du renouvellement de la convention.

La place spécifique, dès cette époque, des contrats aidés dans le secteur non marchand pour l'accueil des publics en difficulté peut aussi être mise en évidence par l'examen de la composition des mesures d'aide aux emplois du secteur marchand. Fin 1994, sur les 1,14 million de personnes qui bénéficient d'une mesure du secteur marchand, plus de 700 000 sont dans des dispositifs dont le caractère contre-sélectif est nul ou peu marqué. La mesure la plus

---

(1) Article L.322-4-8-1. I. du code du travail.

répandue est l'abattement des charges sociales pour l'embauche de salariés à temps partiel qui ne comporte aucune exigence sur les publics, de même qu'une autre mesure importante : l'exonération des charges sociales pour l'embauche d'un premier salarié. Trois autres mesures ne sont pas ouvertes à toutes les personnes, mais bénéficient de fait largement à un public qualifié : l'aide au chômeur créateur d'entreprise, l'aide au premier emploi des jeunes, le contrat d'adaptation, ce qui est aussi en partie le cas du contrat de qualification.

Le contrat d'apprentissage s'adresse en général à des jeunes sortis précocement du système scolaire et sans diplômes, mais avec la relance de l'apprentissage impulsée quelques années auparavant, il n'est déjà plus seulement un système de rattrapage pour des jeunes en situation d'échec scolaire. La fonction d'aide à l'insertion dévolue aux CES et aux CEC n'est donc assurée dans le secteur marchand que par trois dispositifs regroupant un peu plus de 200 000 personnes, contre plus de 400 000 pour les CES et les CEC : le contrat de retour à l'emploi (172 000 bénéficiaires fin 1994), les associations intermédiaires et entreprises de travail temporaire d'insertion (36 000 bénéficiaires) et les entreprises d'insertion (7 000 bénéficiaires)<sup>1</sup>.

### **3. De 1995 à 2000 : des évolutions heurtées et une réaffirmation de l'objectif de création d'activités**

L'année 1995 apparaît comme une année charnière pour ce qui est de la place des emplois aidés du secteur non marchand dans la politique de l'emploi. Pour la première fois, les dépenses dépassent le seuil des 20 milliards de francs et représentent plus de 20 % du total des dépenses spécifiques (graphiques 5 et 6), alors que le nombre de bénéficiaires franchit le seuil de 450 000 en « stock annuel moyen », soit 17,5 % des 2,6 millions de bénéficiaires enregistrés cette année-là (graphiques 7 et 8). Mais les deux années qui suivent marquent une nette rupture avec la tendance précédente de hausse continue. En 1997 la part des dépenses retombe à moins de 17 % et celle des bénéficiaires à un peu plus de 14 %.

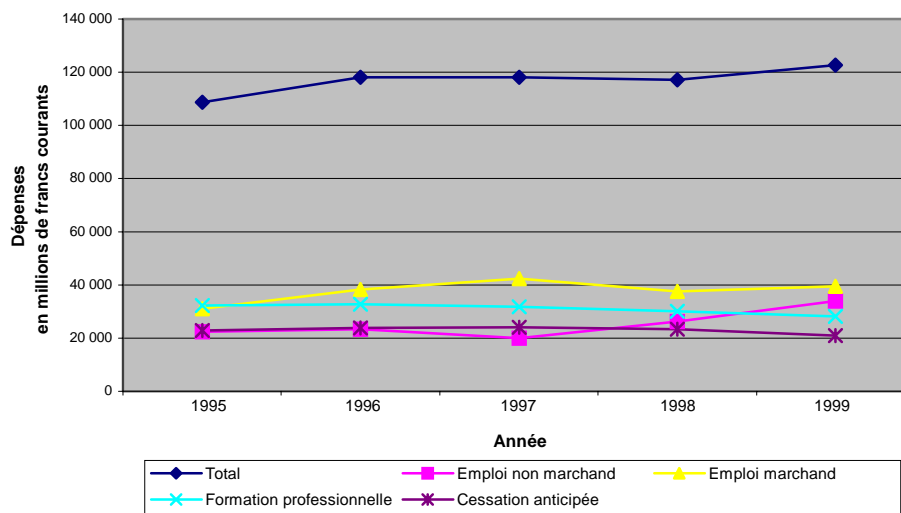
---

(1) Ces données sont tirées des bilans de la politique de l'emploi en 1994 et en 1995.

- Les aides aux emplois du secteur non marchand dans la politique de l'emploi -

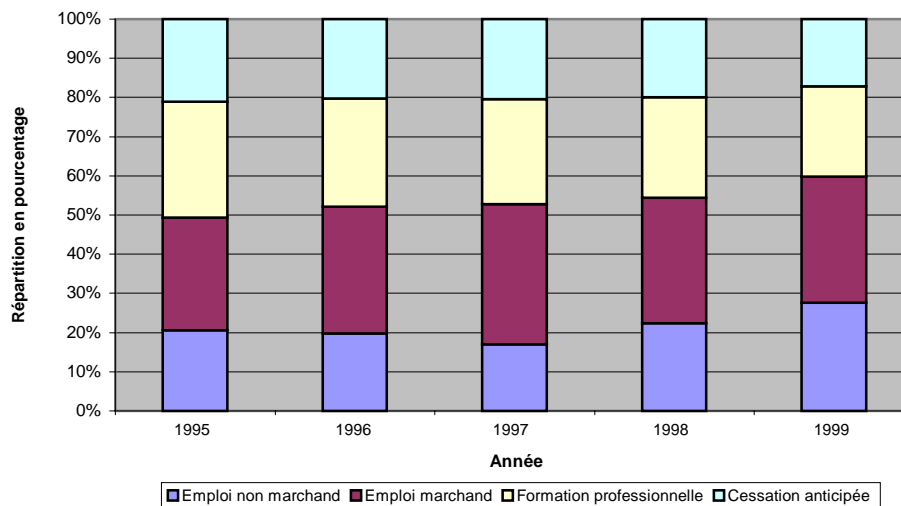
**Graphique 5**  
**Évolution des dépenses de la politique de l'emploi**

Source : DARES



**Graphique 6**  
**Répartition des dépenses de la politique de l'emploi**

Source : DARES

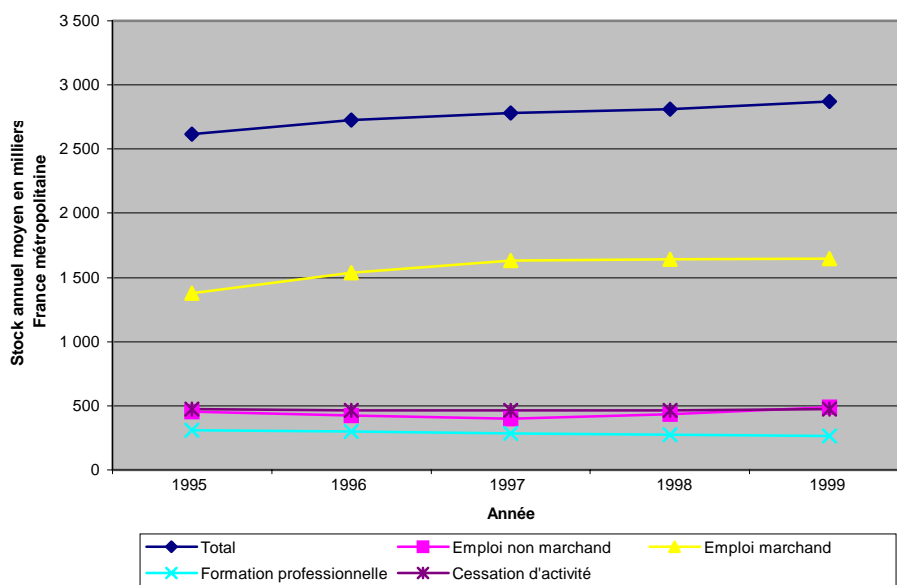


Dans un contexte marqué par une décroissance continue du nombre des demandeurs d'emploi en stage de formation professionnelle et de la part des dépenses consacrées à ces actions, avec une grande stabilité des mesures de cessation anticipée d'activité après leur baisse continue de la période précédente, l'effort de la politique de l'emploi se recentre sur les aides aux emplois du secteur marchand. Leur part dans les dépenses totales passe de 28,6 % à 35,9 % et, surtout, les personnes en contrat aidé du secteur marchand représentent en 1997 près de 59 % des bénéficiaires de la politique de l'emploi.

Une nouvelle inversion de tendance dans les parts respectives des aides aux emplois du secteur marchand et du secteur non marchand se manifeste à partir de 1998 et s'est maintenue jusqu'à aujourd'hui. De 1997 à 1999, les dépenses consacrées au secteur non marchand augmentent de 70 % alors qu'elles baissent de 7 % pour le secteur marchand et ces évolutions se sont très certainement poursuivies en 2000 (les chiffres définitifs ne sont pas disponibles).

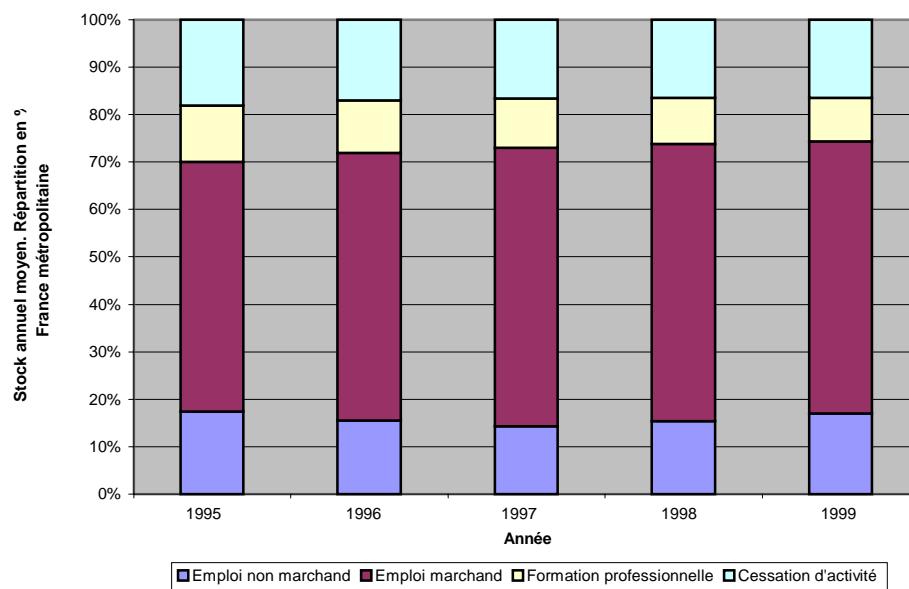
**Graphique 7**  
**Effectifs des bénéficiaires de la politique de l'emploi**

Source : DARES



**Graphique 8**  
**Répartition des bénéficiaires de la politique de l'emploi**

Source : DARES



### 3.1. Le rôle croissant des politiques structurelles et l'objectif de traitement individualisé des cas les plus difficiles

Le renversement de tendance de 1995 s'explique par le choix fait par le gouvernement d'Alain Juppé de privilégier les dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle faisant appel à l'entreprise. Le contrat initiative emploi (CIE) remplace le contrat de retour à l'emploi comme mesure phare de l'aide au retour des chômeurs de longue durée dans l'entreprise, avec des crédits sensiblement accrus. Les incitations pour les employeurs à conclure des contrats d'apprentissage sont renforcées et les conventions de coopération sont créées par l'UNEDIC. Ces trois postes expliquent à eux seuls toute l'augmentation des dépenses pour le secteur marchand. Dans le secteur non marchand, débute au contraire une période de restriction des entrées en CES, qui fait suite à une augmentation ininterrompue depuis la création de la mesure. Fin 1997, le nombre des personnes en CIE (442 000) dépasse le nombre des bénéficiaires de l'ensemble des contrats aidés dans le non marchand (412 000).

Le retournement de 1998 est dû d'abord au lancement fin 1997 du programme « nouveaux services - emplois jeunes » (cf. infra), mais aussi au déclin quantitatif très net du CIE <sup>1</sup> et à l'absence de toute nouvelle mesure cherchant à le compléter en tant que moyen d'intégration des publics en difficulté dans le secteur marchand, si l'on excepte l'expérimentation du contrat de qualification pour les adultes <sup>2</sup>. Cette diminution du CIE est recherchée par les pouvoirs publics, dans une perspective de « recentrage » vers les publics a priori les plus éloignés de l'emploi.

Ainsi, en 1999, 64 % des entrées concernent les publics « les plus prioritaires » : allocataires du RMI, travailleurs handicapés, demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de 36 mois à l'ANPE, etc. Ce recul maîtrisé des incitations financières à l'embauche en entreprise doit être replacé dans la perspective ouverte fin 1993 par la loi quinquennale sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle. On peut considérer que, depuis lors, l'effort de l'État en faveur du maintien dans les entreprises d'un volant d'emplois peu qualifiés, chargé de faciliter l'emploi des personnes ayant les risques les plus élevés de chômage, est de plus en plus assuré par les politiques structurelles de diminution du coût du travail pour les bas salaires grâce à des réductions permanentes de charges sociales <sup>3</sup>.

La position des emplois aidés dans le secteur non marchand est également influencée par le rôle grandissant de ces politiques structurelles. Ces dernières apparaissent comme le mode d'action approprié pour toutes les personnes, y compris non qualifiées, qui sont susceptibles, par leurs qualités propres, d'intéresser un chef d'entreprise, notamment si des tensions sur le marché du travail se manifestent. Restent les autres, qui peuvent relever du secteur non marchand. Concomitamment aux restrictions des entrées en CES, les circulaires de l'administration centrale se sont donc de plus en plus inscrites dans la logique définie quelques années plus tôt pour les seules entrées en contrat emploi-consolidé : l'appartenance à une catégorie de public peu recherchée en général par les employeurs (les chômeurs de longue durée, les allocataires de minima sociaux, les jeunes non qualifiés) ne suffit pas pour justifier l'entrée en

---

(1) 156 000 personnes sont entrées en CIE en 1999 contre 289 000 en 1996.

(2) Dont le démarrage difficile (3 240 entrées en un an) est décrit dans « Le bilan de la politique de l'emploi en 1999 », « Les Dossiers de la DARES » n° 5-6, La Documentation française, 2000.

(3) Pour un bilan de ces actions structurelles, cf. notamment « Six ans d'allègement de cotisations employeurs sur les bas salaires », Alain Gubian, « Bilan de la politique de l'emploi en 1998 », « Les dossiers de la DARES » n° 3-4, La Documentation française, 1999.

CES ou en CEC. Il faut aussi que le service public de l'emploi s'assure qu'aucune autre solution d'emploi ou de formation n'est possible, compte tenu des caractéristiques propres à la personne et à son environnement. Cette démarche a pour corollaire une réduction permanente des entrées en CES, non compensée par la hausse des entrées en CEC. Le stock annuel moyen de salariés en CES, qui avait atteint un sommet en 1995 avec 420 000 personnes, a été divisé par deux en 5 ans, alors que le nombre de salariés en CEC a augmenté de 90 000.

Nous reviendrons par la suite en détail sur le mouvement d'individualisation des services offerts aux bénéficiaires de la politique de l'emploi. Nous voudrions simplement signaler dès maintenant qu'il s'est inscrit dans une tendance beaucoup plus large de déconcentration de la politique d'insertion professionnelle marquée depuis 1995 par plusieurs étapes : l'expérimentation de la « globalisation » des crédits des principales mesures d'aides à l'embauche des publics en difficulté <sup>1</sup> en 1997 ; la démarche de territorialisation généralisée à partir de 1998 <sup>2</sup> ; le service personnalisé pour « un nouveau départ vers l'emploi » de l'ANPE depuis 1999 ; le programme TRACE pour les jeunes en situation de grande précarité créé fin 1998 <sup>3</sup> ; ou encore le développement des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) <sup>4</sup>.

### **3.2. Une priorité au développement d'activités nouvelles**

Le lancement du programme « nouveaux services - emplois jeunes » a consacré en 1997 le retour du secteur non marchand en tant que porteur des valeurs d'utilité sociale dans la politique de l'emploi. Mais l'apport des actions précédentes ne pouvait être négligé et le nouveau programme peut être vu comme une tentative de synthèse entre l'approche antérieurement adoptée pour

---

(1) « *La globalisation des aides publiques dans six régions expérimentales* », Bernard Simonin, « *Bilan de la politique de l'emploi en 1997* », « *Les dossiers de la DARES* » n° 1-2, *La Documentation française*, 1998.

(2) « *Accentuation en 1999 de la démarche de territorialisation des politiques d'emploi* », Olivier Mazel, André Bossard et Pascal Vazard, « *Les dossiers de la DARES* » n° 5-6, *La Documentation française*, 2000.

(3) « *TRACE : une offre de services accrue pour des jeunes en situation de grande précarité* », Valérie Defauquet ; « *TRACE : un programme attendu et apprécié par les acteurs* », Philippe Labbé et Jérôme Lion, « *Les dossiers de la DARES* » n° 5-6, « *La Documentation française* », 2000.

(4) « *Les plans locaux d'insertion économique (1993-1997)* », Coralie Perez, *CEE* 4 pages, n° 34, juillet 1999.

les premières mesures d'aide aux emplois « non marchands » et celle des emplois de proximité.

La filiation avec les autres mesures du secteur non marchand se manifeste par la référence à l'utilité collective des activités à créer, ce qui exclut les services à la personne ; par l'obligation de non concurrence au secteur marchand et aux emplois existants du non marchand ; par l'appel à la mobilisation des collectivités territoriales ; par le peu de libertés laissées aux créateurs d'activités obligés de soumettre le contenu de chaque dossier à l'accord des services de l'État (cf. partie suivante).

À l'inverse, le thème de l'existence d'une large demande potentielle diversifiée et solvable, encore non satisfaite alors qu'elle pourrait l'être à terme assez rapproché grâce au marché, au prix d'ajustements que l'État doit contribuer à initier, relève incontestablement des services de proximité. Il en va de même du souci d'organiser sur le moyen terme une offre de services de qualité en s'attachant dès le démarrage du programme à mettre en place au niveau local les conditions de la professionnalisation et de la pérennisation des activités et des emplois. On retrouve enfin la mise en valeur des qualités requises pour occuper ces métiers. Comme pour les emplois de proximité la présentation du programme insiste sur les qualités relationnelles indispensables aux salariés, mais elle y a ajouté souvent des exigences supplémentaires relatives à la maîtrise nécessaire de tâches de conception et d'organisation des activités nouvelles qui n'étaient pas évoquées pour les services de proximité.

L'effort financier consenti pour ce seul programme a été tout à fait considérable. Avec 14,5 milliards de dépenses, le programme a été en 1999 le dispositif le plus important de la politique de l'emploi devant le CES (13 milliards), l'allocation de remplacement pour l'emploi de l'UNEDIC (9 milliards), le CIE (8,5 milliards) et le contrat de qualification (8 milliards) <sup>1</sup>.

Dans le secteur marchand, les mesures d'incitation au développement des emplois familiaux n'ont pas disparu. Le nombre des employeurs a continué à croître, en particulier parmi les utilisateurs du chèque emploi-service. La politique de l'emploi intervient donc fortement pour le développement des activités de service, à la fois par l'intermédiaire des secteurs marchand et non

---

*(1) Les dépenses de la politique de l'emploi ne prennent pas en compte les avantages fiscaux et exonérations liées à l'emploi de salariés au titre des emplois familiaux. Nous n'avons pas, à titre de comparaison, le montant des déductions accordées en 1999 aux 1 272 000 ménages ayant eu recours aux emplois familiaux.*



marchand. On peut toutefois remarquer que la création du programme NS-EJ a remis dans l'ombre une action de soutien aux activités marchandes qui reste quantitativement importante.

#### **4. Les aides aux emplois du secteur non marchand : une utilisation contracyclique ?**

Au cours de ces quinze dernières années, les gouvernements ont pu apprécier à plusieurs reprises la capacité des services préfectoraux et des services déconcentrés de l'emploi à obtenir rapidement des entrées massives dans les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand lorsque la situation de l'emploi l'exigeait. Une première expérience fut réussie en 1985 avec les TUC, dans un contexte de très haut niveau de chômage des jeunes. Les CES furent en 1992 et 1993 la principale mesure mobilisée pour faire reculer le chômage de longue durée dans le cadre du plan lancé à cette époque par le gouvernement Bérégovoy. Le programme « nouveaux services - emplois jeunes » connut aussi fin 1997 et début 1998 une montée en puissance spectaculaire, en particulier à l'Éducation nationale.

Aussi a-t-on coutume d'opposer dans la politique de l'emploi, d'une part les stages de formation et les emplois aidés du secteur non marchand - mesures facilement maîtrisables par les pouvoirs publics, y compris en phase de basse conjoncture -, et d'autre part les aides aux emplois du secteur marchand dont la diffusion serait beaucoup plus sensible à la conjoncture économique <sup>1</sup>.

---

(1) « Du point de vue de la capacité qu'ont les pouvoirs publics à bien maîtriser les flux d'entrée en mesure on peut distinguer :

- les stages de formation se déroulant principalement en centre de formation. Les pouvoirs publics en maîtrisent bien le volume en fonction des financements qu'ils veulent y consacrer (...);
- les incitations à la mise au travail dans le secteur public ou associatif ont aussi cette caractéristique, même si leur maîtrise quantitative est un peu moins aisée (...);
- les nombreuses mesures créées pour infléchir le comportement des entreprises sont moins maîtrisables par les pouvoirs publics », D. Gélot et B. Simonin : « L'évaluation de la politique de l'emploi. Un bilan partiel des pratiques depuis la fin des années soixante-dix », « 40 ans de politique de l'emploi », DARES, La Documentation française, 1996.

#### **4.1. Une corrélation entre chômage et nombre de bénéficiaires qui disparaît à partir de 1995**

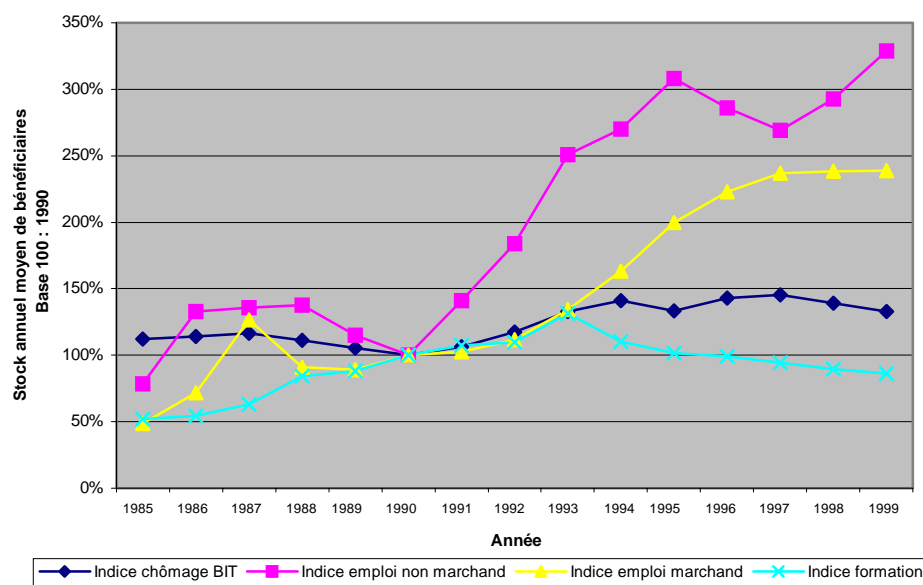
On pourrait donc s'attendre à observer sur longue période (1985 à 2000) une corrélation forte entre le niveau du chômage et l'utilisation de ces mesures : lorsque le chômage s'accroît, les pouvoirs publics cherchent à le contenir en utilisant largement les aides aux emplois du secteur non marchand et inversement. Or cette interdépendance s'observe bien de 1985 à 1994, mais n'est plus vérifiée depuis, que l'on raisonne en effectifs de bénéficiaires ou en dépenses consacrées à ces mesures.

Pour le calcul des évolutions du nombre de bénéficiaires de la politique de l'emploi, nous avons retenu pour base de référence l'année 1990 qui correspond au nombre le plus bas de chômeurs dans la définition du Bureau international du travail sur toute la période (graphique 9). À l'exception de 1985, année de démarrage des TUC, le stock annuel moyen de bénéficiaires d'emplois aidés du secteur non marchand est toujours supérieur au chiffre enregistré cette année-là. Avant 1990, il augmente d'abord fortement, puis diminue à partir de fin 1988, soit quelques mois après que le chômage soit entré en phase de recul. La reprise du chômage de 1991 à 1994 s'accompagne d'une croissance extrêmement forte du nombre des salariés en contrat aidé, qui continue à augmenter en 1995, alors que le chômage diminue. De 1996 à 2000, les deux courbes divergent nettement. En 1996 et 1997 le nombre des bénéficiaires décroît sensiblement alors que le chômage est reparti à la hausse. À partir de fin 1997 le chômage entame une période de baisse continue et forte, alors que le nombre des salariés en contrat aidé du secteur non marchand connaît des niveaux encore jamais atteints.

Cet écart s'explique en partie par le retard inévitable de la mise en œuvre de la décision politique sur les mouvements conjoncturels. En 1995, la décision de réduire les entrées en CES est prise juste avant l'été dans un contexte marqué par la baisse récente du chômage, mais cette décision ne commence à produire ses effets qu'au dernier trimestre de l'année. En 1997, la création du programme NS-EJ s'explique par la montée régulière du chômage depuis plus de deux ans. Toutefois, l'examen des évolutions semestrielles par mesure montre bien que la période 1995-2000 connaît des mouvements de fond qui ne se réduisent pas à une volonté d'ajustement à la situation conjoncturelle (graphique 10).

**Graphique 9**  
**Une utilisation contracyclique des mesures ?**

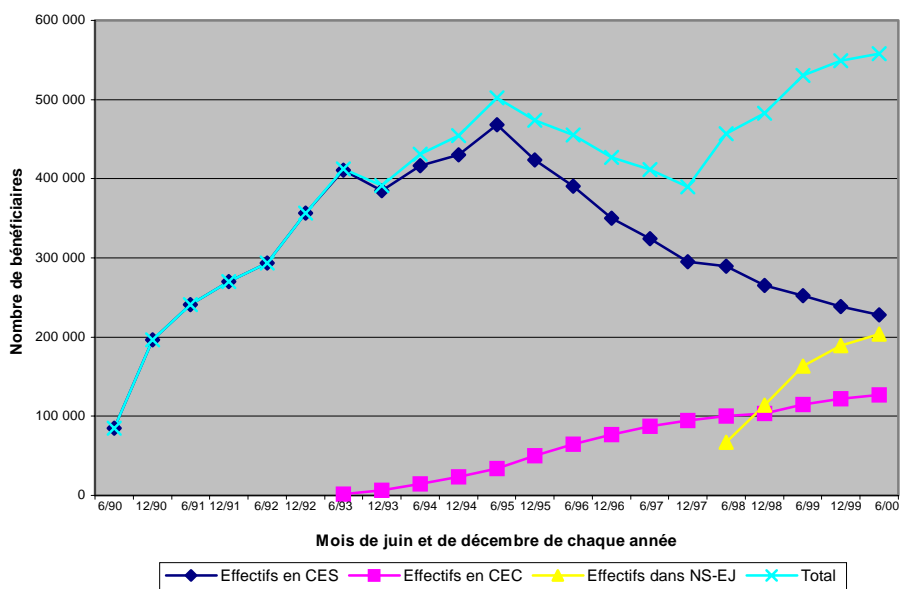
Source : DARES



La baisse des CES n'a connu aucune interruption depuis le second semestre 1995 et elle a été programmée par l'État qui a réduit chaque année les crédits disponibles pour la mesure. Cette situation est donc très différente de la diminution enregistrée pour les TUC à la fin des années quatre-vingt qui était due à une désaffection du public potentiel. À l'inverse, la hausse des effectifs en CEC est continue et la montée en charge du programme « nouveaux services - emplois jeunes » se poursuit. La sensibilité des évolutions quantitatives de ces mesures à la situation de l'emploi n'est pas nulle. Ainsi, le nombre de salariés en CEC croît moins vite depuis fin 1997 qu'au cours des deux années précédentes et le nombre des bénéficiaires du programme NS-EJ n'a pas encore atteint les objectifs initialement prévus. Mais le bouleversement des perspectives d'emploi qu'a connu le pays depuis trois ans n'a pas entraîné de rupture dans la gestion quantitative des aides aux emplois du secteur non marchand. Il en va d'ailleurs de même pour les actions de formation. Après une montée ininterrompue du nombre de stagiaires entre 1985 et 1993, le mouvement de baisse amorcé en 1994 avec la fin du crédit formation individualisé et la décentralisation des actions en faveur des jeunes s'est poursuivi depuis.

**Graphique 10**  
**Les bénéficiaires par mesure de 1990 à 2000**

Source : DARES

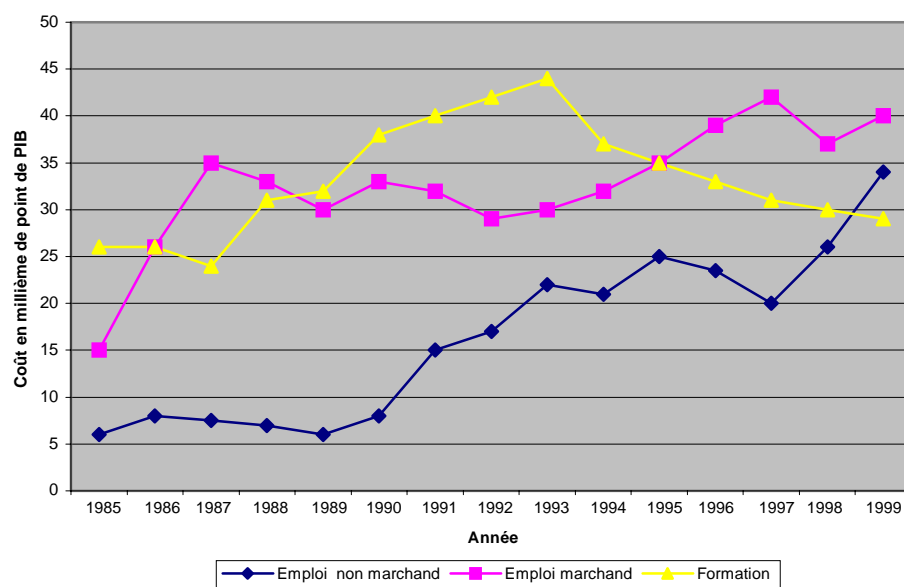


L'examen de l'évolution des dépenses publiques confirme l'analyse en termes d'effectifs de bénéficiaires. Le graphique 11 propose une mesure de l'effort financier des pouvoirs publics à taux de chômage et niveau de PIB constants <sup>1</sup>. En 1999, l'effort pour la formation des demandeurs d'emploi (État + collectivités territoriales) n'est guère supérieur à ce qu'il était en 1985 et il a baissé d'un tiers depuis 1993. Les sommes consacrées aux aides aux emplois du secteur marchand avaient été multipliées par plus de deux entre 1985 et 1987, mais leur part dans le PIB français a suivi d'assez près ensuite les évolutions du chômage, avec un point haut en 1997.

(1) Ce graphique est repris de l'article de Brigitte Roguet « Le coût de la politique de l'emploi » dans le bilan de la politique de l'emploi en 1999, « Les dossiers de la DARES » n° 5-6, 2000. Il se lit ainsi : en 1985 les pouvoirs publics avaient consacré 6/1 000 de point de PIB aux aides aux emplois du secteur marchand pour chaque point de chômage. Comme le taux de chômage était un peu supérieur à 10 %, un peu plus de 60/1 000 de point du PIB français avait été consacré à ces aides.

**Graphique 11**  
**Effort financier par point de chômage**

Source : DARES



Au regard de ces mouvements, la place du secteur non marchand apparaît tout à fait atypique. Après être resté à peu près constant jusqu'en 1990, l'effort financier est multiplié par trois en trois ans, puis il évolue peu jusqu'en 1997 avant de connaître une très forte augmentation (qui se poursuit en 2000). Le redémarrage à la hausse de ces dernières années est entièrement dû au programme NS-EJ. Sans lui, la courbe du graphique 11 serait restée légèrement au dessous du point atteint en 1997, vers 19/1 000 de point de PIB. On aurait observé alors une certaine stabilité de l'effort financier consenti par l'État depuis 1993 (toujours à niveau de chômage donné). Les évolutions sur la période 1985-2000 auraient alors pu être résumées assez simplement : stabilité de l'effort financier de 1985 à 1990, montée très rapide jusqu'en 1993, puis nouvelle stabilité à un niveau bien supérieur depuis 1993. Mais l'arrivée du programme NS-EJ a bouleversé ce schéma.

#### **4.2. Des décisions régionales allant dans le sens des orientations nationales**

Un autre facteur doit être pris en compte pour interpréter ces évolutions depuis 1997. La « globalisation » de la programmation des crédits affectés aux principales mesures d'appui à l'insertion professionnelle des chômeurs de longue durée et des allocataires de minima sociaux, expérimentée en 1997 dans six régions et généralisée en 1998, a permis aux SPE régionaux et départementaux de procéder à des arbitrages en privilégiant l'utilisation de certaines mesures au détriment d'autres <sup>1</sup>. Le nombre des bénéficiaires des mesures et les dépenses effectuées ne dépendent donc plus directement de la correspondance entre la programmation annuelle nationale et les choix des employeurs et des demandeurs d'emploi, mais aussi de choix locaux.

En 1997 les régions expérimentales avaient très nettement arbitré en faveur des CES et surtout des CEC, au détriment des CIE et des emplois de ville qui faisaient alors partie des mesures « globalisées » <sup>2</sup>. Mais depuis, les services déconcentrés ont décidé globalement de programmer moins de crédits pour la mesure CES que ce qui leur était notifié par l'administration centrale à titre indicatif (tableau 1).

Toutefois, l'écart entre leur programmation et le niveau de la notification a eu tendance à se réduire au fil des ans, passant de 11,7 % en 1998 à moins de 3 % en 2001. De même, le taux de réalisation final par rapport à leur programmation a augmenté, passant de 94 % en 1998 à 102 % en 2000 <sup>3</sup>. En conséquence, les

---

(1) Les mesures « globalisées » en 1997 étaient le stage d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) individuel, le SIFE collectif, le contrat initiative-emploi (CIE), le stage d'accès à l'entreprise (SAE), le CES, le CEC et le contrat emploi de ville (supprimé ensuite). En 1999 ont été ajoutés les stages du Fonds national de l'emploi pour les cadres. Nous remercions I. Biletta et la Mission contrôle de gestion de la DGEFP de nous avoir fourni les documents financiers et réglementaires couvrant la période 1997-début 2001.

(2) Pour une analyse de l'expérimentation de 1997, on peut se référer à l'article « La globalisation des aides publiques à l'emploi dans six régions expérimentales », Bernard Simonin, « Bilan de la politique de l'emploi en 1997 », « Les dossiers de la DARES » n° 1-2, La Documentation française, 1998.

(3) Ce mouvement est difficile à interpréter. La réduction dans une partie des régions des situations de sous-consommation par rapport à ce qui avait été programmé peut signifier une meilleure maîtrise des contraintes techniques liées à une gestion de la mesure assez complexe du fait des prolongations possibles des conventions initiales, souvent courtes, par des avenants. Mais les dépassements parfois constatés de

- Les aides aux emplois du secteur non marchand dans la politique de l'emploi -

écarts entre la consommation finale de la mesure et les moyens attribués dans les lois de finances initiales se sont sensiblement réduits, passant de -14,1 % en 1998 à - 3,8 % en 2000.

Tableau 1

**Moyens notifiés aux services régionaux, programmés et utilisés  
1998 à 2000 <sup>1</sup>**

	1998 * mois CES	1998 * entrées en CEC	1999 ** mois CES	1999 ** entrées en CEC	2000 mois CES	2000 *** entrées en CEC
Loi de finances initiale (LFI)	<b>3 787 804</b>	<b>26 535</b>	<b>3 250 831</b>	<b>55 410</b>	<b>2 712 814</b>	<b>57 272</b>
Notifié aux services régionaux	<b>3 915 843</b>	<b>44 546</b>	<b>3 342 912</b>	<b>49 175</b>	<b>2 712 814</b>	<b>50 000</b>
Programmation des services	<b>3 458 089</b>	<b>44 777</b>	<b>3 061 180</b>	<b>46 743</b>	<b>2 561 594</b>	<b>50 070</b>
Écart programmé/ Notifié	<b>- 11,7 %</b>	<b>+ 0,5 %</b>	<b>- 8,4 %</b>	<b>- 4,9 %</b>	<b>- 5,6 %</b>	<b>+ 0,1 %</b>
Réalisation	<b>3 253 430</b>	<b>30 148</b>	<b>2 910 450</b>	<b>45 624</b>	<b>2 609 137</b>	<b>50 423</b>
Écart réalisé/notifié	<b>- 16,9 %</b>	<b>- 32,3 %</b>	<b>- 12,9 %</b>	<b>- 7,2 %</b>	<b>- 3,8 %</b>	<b>+ 0,8 %</b>
Écart réalisé/LFI	<b>- 14,1 %</b>	<b>+ 13,6 %</b>	<b>- 10,5 %</b>	<b>- 17,3 %</b>	<b>- 3,8 %</b>	<b>- 12,0 %</b>

\* En 1998, des enveloppes complémentaires ont été attribuées en cours d'année aux mesures CES et CEC dans le cadre de la lutte contre les exclusions

\*\* En 1999, une note de service de juillet 1999 a modifié les notifications initiales

\*\*\* En 2000, comme en 2001, les services régionaux n'ont pas été autorisés à des arbitrages sur la mesure CEC

*l'enveloppe prévue peuvent être vus comme une difficulté à maîtriser l'offre de CES face à une demande importante des employeurs et des demandeurs d'emploi.*

(1) Source : DGEFP, Mission contrôle de gestion.

Pour les CEC, les écarts entre notifications et décisions régionales sont restés faibles. En 1998 et en 1999, les choix différents réalisés d'une région à l'autre se sont compensés. En 2000 et 2001, l'administration centrale n'a pas laissé de possibilités d'arbitrages aux services pour cette mesure. On note toutefois qu'en 1999 et 2000, les objectifs nationaux d'entrée en CEC, en forte augmentation par rapport aux années précédentes, n'ont pas pu être réalisés.

Au total, les services déconcentrés ont, par leurs décisions de programmation, largement accompagné le mouvement de diminution des entrées en CES engagé au niveau national depuis plusieurs années. Les arbitrages entre mesures ont, certes, connu des orientations différentes d'une région à l'autre (cf. Deuxième partie) mais ils ont toujours abouti en moyenne à réaliser un transfert de ressources en défaveur des CES et au bénéfice du même type de mesures : les diverses catégories de stages de formation et, à un moindre degré, le CIE. Le désir manifesté par les services déconcentrés de consacrer une part plus importante de leur enveloppe financière à ces stages n'a pas empêché une diminution d'année en année des moyens nationaux prévus pour les réaliser, diminution moins rapide toutefois que celle programmée pour les CES. Pour les CEC, la suppression des possibilités d'arbitrage offertes initialement aux services déconcentrés par la globalisation ne permet pas d'établir un diagnostic sur la convergence entre les orientations nationales et les choix des services déconcentrés.



## Chapitre 2

### Une description des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand et de leurs évolutions

#### 1. Les travaux d'utilité collective (TUC), dispositif précurseur

##### 1.1. Quelques mesures expérimentales avant 1985

Les premières aides aux emplois du secteur non marchand sont apparues dans la politique de l'emploi à la fin des années soixante-dix. En novembre 1978, Robert Boulin, ministre du Travail, déclara : « *Nous ne pouvons pas du tout nous satisfaire, ni pour aujourd'hui, ni pour demain, d'une espèce de résignation devant le chômage (...). Seulement, il ne suffit pas de dire qu'on n'est pas résigné, il faut apporter des éléments de réponse en adaptant les créations d'emplois à un nouveau modèle de société. La création d'emplois d'intérêt collectif, la réduction de la durée du travail, le travail à temps partiel, une meilleure organisation des loisirs sont les premières réponses de caractère structurel que nous apportons au défi du chômage* »<sup>1</sup>.

Dès cette époque les pouvoirs publics proposèrent de financer en partie la création d'emplois d'utilité collective (EUC). Ceux-ci étaient inspirés des programmes d'initiatives locales<sup>2</sup> qui avaient été introduits au Canada à une période où l'on pensait que la crise serait de courte durée. Il s'agissait alors d'intervenir contre le chômage sans modifier les mécanismes traditionnels de l'économie de marché ou du secteur public, en créant des emplois temporaires dans les associations, pour des activités qui n'avaient été prises en compte

---

(1) Cité par Jocelyne Gaudin, « *Initiatives locales et création d'emplois* », rapport au ministre de l'Emploi, La Documentation française, 1982.

(2) Dominique Vernaudo, « *La territorialisation des politiques d'emploi de 1981 à 1996* », mémoire pour le diplôme de 3<sup>e</sup> cycle d'université, université de Paris-XII-Val-de-Marne, 1997.

jusqu'alors ni par les services publics ni par les entreprises. La dualité des objectifs était déjà là : à la fois dispositif de lutte contre le chômage et de création de valeur utile à la collectivité. Mais pour ce programme expérimental de faible ampleur (5 000 EUC furent mis en place en 1979), l'objectif de lutte contre le chômage s'effaçait au profit de la création de nouvelles formes d'activités dont on espérait qu'elles apporteraient un appui aux stratégies de développement local.

Le remplacement des EUC en 1981 par les emplois d'initiative locale (EIL) peut être considéré comme une transformation de l'équilibre antérieur au profit de l'objectif d'insertion professionnelle de chômeurs. La nouvelle mesure, aux buts quantitatifs plus ambitieux, permit la création de 13 000 emplois entre octobre 1981 et décembre 1982 en s'ouvrant à un champ plus large d'organismes, incluant les collectivités territoriales et d'autres administrations publiques. Les emplois offerts par ces dernières étaient très faiblement qualifiés (tâches d'entretien, de gardiennage ou administratives) et les bilans conclurent qu'ils se substituaient pour partie à des emplois « normaux »<sup>1</sup>. Ce type d'emplois fut donc exclu du bénéfice du dispositif, ce qui entraîna une chute des créations et un lent déclin de la mesure, d'autant que les employeurs éprouvaient beaucoup de mal à trouver des relais financiers après l'aide d'un an qui leur était accordée par l'État. La mesure fut finalement supprimée en 1988.

Parallèlement, le ministère du Temps libre, puis le ministère de la Jeunesse et des Sports assurèrent à partir de 1982 le pilotage des stages jeunes volontaires qui permettaient d'accueillir pour une durée de six mois à un an des jeunes sans emploi âgés de 18 à 21 ans dans des organismes à but non lucratif : associations, collectivités territoriales, établissements publics administratifs, services extérieurs de l'État. Il y eut en moyenne 7 500 stages de ce type par an jusqu'en 1986.

## **1.2. Les TUC, une mesure plébiscitée à ses débuts, puis rapidement dépréciée**

La mesure qui, par son caractère massif, le champ des organismes concernés et le jeu des contraintes et des avantages proposés aux employeurs, semble avoir réellement préfiguré les trois mesures sur lesquelles porte cette évaluation est sans nul doute le dispositif des travaux d'utilité collective, créé par le décret

---

(1) Ce jugement est repris de l'article de Gérard Cornilleau, Pierre Marioni et Brigitte Roguet : « Quinze ans de politique de l'emploi », « Observations et Diagnostics économiques » n° 31, OFCE, avril 1990.

n° 84-919 du 16 octobre 1984 et dont les procédures furent définies par la circulaire interministérielle du 23 octobre 1984. Sa création ne résulta d'ailleurs pas d'un processus d'ajustement des mesures qui viennent d'être évoquées. Elle fut présentée comme une innovation complète.

L'importance accordée à la mesure par le Premier ministre se manifesta notamment par les directives pressantes adressées aux préfets pour qu'ils en assurent le succès quantitatif, afin d'enrayer la progression spectaculaire du chômage des jeunes. La campagne d'information qui accompagna le lancement des TUC fut l'une des plus importantes que les pouvoirs publics aient jamais organisées pour une mesure en faveur de l'emploi. Ce dispositif ne constituait que l'un des volets d'un vaste programme pour l'emploi des jeunes (cf. supra). Pourtant, les futurs TUC furent perçus par une partie des membres du gouvernement, comme la principale nouveauté du programme<sup>1</sup>. L'objectif que ce dernier avait affiché à son arrivée en 1984 (et qui ne fut pas repris par la suite) : « *Plus un seul jeune de moins de 21 ans qui ne soit, fin 1985, en emploi, en formation ou qui n'occupe une activité* » laissait supposer un rôle essentiel du TUC comme « minimum » à fournir à tous ceux qui ne pouvaient accéder à l'emploi ou à une formation. De fait, cette affirmation relevait certainement plus du mot d'ordre mobilisateur que de l'objectif réaliste. On en veut pour preuve le succès reconnu aux TUC tout au long de l'année 1985 par le Gouvernement, alors même que le nombre de jeunes au chômage continuait à se chiffrer par centaines de milliers.

L'analyse des textes gouvernementaux, des notes internes à l'administration, des articles et déclarations des principaux concepteurs de la mesure permettent d'assigner aux TUC au moins cinq objectifs :

- réduire le niveau du chômage des jeunes, en particulier celui des moins qualifiés ;

---

(1) « Jeudi 17 mai 1984. À Stockholm, au cours d'une conversation avec Olof Palme, surgit l'idée des TUC. Nous croyons avoir trouvé la solution miracle à la crise de l'emploi. (...) Vendredi 25 mai 1984. Réunion gouvernementale à La Lanterne pour préparer le lancement des TUC, des emplois à temps partiel pour les jeunes, dont on attend la solution miracle contre le chômage. Les communistes sont contre. Delors et Fabius sont pour. (...) Mercredi 26 septembre 1984. Au Conseil des ministres, création des TUC, emplois d'utilité collective à temps partiel, dont l'idée vient de Suède. Remède quelque peu magique, censé mettre au travail des centaines de milliers de jeunes. On en espère la résorption du chômage », Jacques Attali, « Verbatim I, 1981-1986 », Fayard, 1993.

- Chapitre 2 -

- améliorer l'employabilité des personnes passées en contrat aidé, grâce à une qualification professionnelle augmentée et/ou à une meilleure intégration sociale ;

- expérimenter une nouvelle forme de transition entre l'école (ou des périodes sans travail) et l'entreprise, bien adaptée aux souhaits des jeunes ;

- répondre à des besoins collectifs non satisfaits ;

- enclencher des dynamiques locales qui peuvent se traduire à terme par une pérennisation des activités expérimentées grâce au dispositif<sup>1</sup>.

Toutes les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand qui seront créées par la suite ont repris, avec plus ou moins d'intensité, chacun de ces objectifs.

Les médias, à l'exception de la presse communiste, relayèrent bien dans un premier temps l'argumentation fournie par le gouvernement pour justifier la création des TUC : faire face au problème central du chômage des jeunes par une mesure originale permettant de répondre à des besoins collectifs non satisfaits, susceptible d'impulser une dynamique nationale et de mobiliser des ressources locales encore inexploitées.

L'accueil favorable aux TUC dans l'opinion peut surprendre rétrospectivement. La situation qui était offerte aux jeunes n'avait en effet rien de très attractif : un statut de stagiaire de la formation professionnelle procurant des droits bien inférieurs à ceux d'un contrat de travail, une rémunération de 1 200 francs par mois pour un mi-temps, assez éloignée du niveau du SMIC. Le TUC n'est pas un emploi, c'est une mise en activité qui se veut une réponse aux risques de marginalisation des jeunes provoqués par l'inactivité forcée. Sont ainsi célébrées, dans une certaine mesure, les « vertus du travail » face à l'oisiveté. Aussi, retrouve-t-on ici ou là dans la presse de l'époque des références aux chantiers de jeunesse de Vichy ou aux ateliers nationaux de 1848.

Le gouvernement justifia la faiblesse de cette offre de plusieurs façons. Initialement, la mesure s'adressait aux jeunes de 16 à 21 ans, et le TUC se présentait comme un nouveau mode de transition entre la formation initiale et l'emploi standard en entreprise, supposé correspondre aux attentes exprimées

---

(1) Bernard Simonin, Bernard Gomel et Nicolas Schmidt : « Un bilan de l'évaluation des TUC » in « L'évaluation en développement », Conseil scientifique de l'évaluation, La Documentation française, 1992.

par les jeunes d'une forme souple de première expérience professionnelle. La durée de travail réduite au mi-temps devait permettre de disposer du temps nécessaire pour reprendre une formation et pour rechercher un emploi. Pour ses promoteurs les plus optimistes, la réussite du TUC se mesurerait aux mutations favorables qu'il ne manquerait pas de provoquer dans un système scolaire et dans des modes d'accès à l'entreprise beaucoup trop rigides <sup>1</sup>.

D'autre part, le TUC prenait la suite, comme mesure centrale d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes peu qualifiés, des stages de formation créés en 1982 par Marcel Rigout, alors ministre de la Formation professionnelle. Le TUC ne faisait que s'aligner sur le statut offert précédemment, mais, au regard des résultats décevants des stages comme moyen de faciliter l'accès à l'emploi, on pouvait espérer que l'expérience professionnelle procurée par le passage en TUC se révélerait plus efficace.

Cette argumentation n'empêcha pas que, dès l'origine de la mesure, certains experts en aient dénoncé les principaux risques : renforcement du « dualisme » du marché du travail, éclatement du SMIC, officialisation de la gestion sociale du non-emploi <sup>2</sup>. Les pouvoirs publics, conscients des problèmes posés par le prolongement de ce type de mesure ont d'ailleurs tenté par la suite de la justifier autrement. Fin 1986, les interventions de Philippe Seguin, nouveau ministre du Travail et des Affaires sociales, assimilant les TUC à une forme de « petits boulots » que le gouvernement semblait vouloir considérer comme un mode de fonctionnement normal du marché du travail dans le secteur des services de proximité, confirmèrent ces craintes et eurent un effet très négatif sur l'opinion. Avec la reprise progressive de la croissance économique et la baisse du taux de chômage, la politique de l'emploi put se réorienter sur les aides à l'embauche et à la formation des jeunes en entreprise et les entrées en TUC commencèrent à stagner, signe d'une relative désaffection des jeunes.

---

(1) Cf. le rapport précité du Centre d'études de l'emploi sur un bilan de l'évaluation des TUC.

(2) On pourra se reporter, par exemple, à l'article de Gilles Gateau, alors chercheur au séminaire d'Économie du travail de l'université de Paris-I : « TUC, les enjeux économiques d'un dispositif », numéro 8 de la revue « Éducation et Société », 1<sup>er</sup> trimestre 1986.

## Principales caractéristiques réglementaires des TUC

*Le champ des organismes employeurs* : Il était limité initialement aux collectivités territoriales, aux associations et à des établissements publics. En 1985, le champ d'application a été étendu à plusieurs reprises (décret du 1<sup>er</sup> mars et circulaire du 26 mars 1985, puis décret du 26 juillet et circulaire du 1<sup>er</sup> août) : personnes morales ayant la gestion d'un service public, autres établissements publics administratifs et organismes de sécurité sociale, unions et fédérations d'organismes, sociétés mutualistes, comités d'entreprise, sociétés publiques de l'audiovisuel, cercles et foyers des armées, comités professionnels de développement économique, ordres professionnels, marchés d'intérêt national, sociétés anonymes d'HLM, sociétés concessionnaires d'économie mixte. On avait donc fin 1985 à peu de choses près le champ qui sera celui des mesures créées par la suite.

*La nature des travaux* : Elle était à apprécier par les préfets selon leur opportunité et leur faisabilité. Aucun domaine n'était écarté, excepté celui de l'ordre public. Toutes les qualifications étaient concernées. Toutefois les travaux ne devaient pas concurrencer les activités économiques existantes. Aucune évolution marquante n'a eu lieu dans la présentation des travaux possibles, les circulaires insistant néanmoins de plus en plus sur le fait que les stagiaires ne devaient pas occuper des fonctions normalement destinées à des titulaires.

*Les caractéristiques des stagiaires* : Initialement, ils devaient avoir entre 16 et 21 ans et être volontaires. Toutefois, deux refus successifs et « sans motif légitime » pouvaient conduire à la radiation de l'ANPE. À partir d'août 1985, les jeunes de 21 à 25 ans inscrits à l'ANPE depuis au moins 12 mois continus ont pu aussi entrer en TUC. Il n'y avait pas de conditions de niveau de formation.

*Durée du stage* : Initialement, la durée était comprise entre 3 mois et 12 mois. À partir de 1985, le stage a pu être prolongé au-delà de 12 mois par dérogation. En 1987, un avenant à la convention a pu porter la durée totale à 24 mois.

*Temps de travail hebdomadaire* : Le temps de travail hebdomadaire est resté fixé à l'équivalent d'un mi-temps, « de manière à ce que le stagiaire puisse rechercher formation et emploi ».

*Rémunération* : Elle a été fixée en 1984 à 1 200 francs par mois, prise en charge par l'État. Une indemnité représentative de frais de 500 F maximum était possible mais à la charge de l'employeur. La rémunération est passée à 1 250 francs en janvier 1986. À partir de mars 1987, l'employeur qui souhaitait prolonger la durée du stage par avenant au-delà d'un an devait prendre en charge la majeure partie de la rémunération du stagiaire (1 000 francs).

*Formation* : Initialement, elle était « à encourager », sans qu'aucune obligation ne soit fixée aux employeurs. Dans la plupart des cas, il était prévu que la formation ait lieu en dehors du mi-temps travaillé. En 1989, a été programmée une grosse enveloppe budgétaire pour « offrir des formations de 600 heures en moyenne à 40 000 jeunes ». La mesure visait particulièrement les jeunes de niveau VI, Vbis et V sans diplôme et les chômeurs de longue durée. Cette possibilité resta sous-utilisée.

*Encadrement et suivi des stagiaires* : Initialement, l'organisme devait veiller à ce que les stagiaires « soient convenablement encadrés, en nombre suffisant, par un personnel qualifié ». En 1986, obligation a été faite à l'employeur de désigner un correspondant du stagiaire, responsable du suivi et de l'encadrement et de l'aider dans ses démarches d'insertion, auprès de l'ANPE, des organismes de formation, des entreprises.

Les menaces de radiation des chômeurs refusant l'entrée dans la mesure accentuèrent encore, début 1988, la dégradation de l'image du TUC qui ne fut pas revalorisée par les tentatives ultérieures de réorientation vers une forme de formation en alternance pour les jeunes en difficulté, dans la logique du contrat de formation individualisé (CFI) créé par le nouveau Gouvernement issu des élections législatives de 1988. À l'automne 1989, la disparition des TUC fut discrète et ne suscita guère d'échos, contrairement à leurs débuts. Lors de la présentation à l'Assemblée nationale du projet de loi favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle, Jean-Pierre Soisson, alors ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, déclara <sup>1</sup> : « *Les TUC ont représenté en 1985 un progrès indiscutable, mais l'usure du temps a fait son œuvre. La faiblesse des rémunérations détourne les jeunes. Le relâchement des efforts des organismes d'accueil entraîne une moindre qualité des activités offertes. Le résultat est que près de 40 % des places disponibles ne sont pas pourvues. Pour les jeunes, trop souvent, les TUC, c'est devenu la galère !* ».

## **2. La création des CES : des ajustements visant à prendre en compte un nouveau contexte économique et social**

La création des contrats emploi-solidarité fut décidée par la loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle. Le CES ne fut pas le seul dispositif examiné dans le cadre de cette loi qui traita aussi de la réforme du contrat de retour à l'emploi dans le secteur marchand et des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes.

Le projet de loi fut présenté à l'Assemblée nationale en octobre 1989, puis au Sénat un mois plus tard. Il fut adopté par les deux assemblées après la réunion d'une commission mixte paritaire dans un climat assez consensuel.

L'examen des comptes rendus des débats parlementaires, couplé à l'analyse des notes internes de l'administration centrale permet de se faire une idée assez précise des raisons qui ont conduit à créer le CES et à le façonner tel qu'il l'a été, ainsi que des objectifs qui étaient poursuivis par cette création.

---

(1) « *Journal Officiel* », débats parlementaires, Assemblée nationale, compte rendu intégral de la 1<sup>re</sup> séance du vendredi 13 octobre 1989.

La mauvaise image des TUC dans l'opinion et au sein des services du ministère, renforcée par le fait qu'à la suite de la suppression du SIVP, le TUC restait la seule mesure de mise au travail des jeunes sans le bénéfice d'un contrat de travail, poussait à sa suppression. Plus généralement, le diagnostic fait par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle et largement partagé par les parlementaires pouvait être résumé ainsi :

- la situation économique et de l'emploi s'était améliorée au cours des années précédentes, avec une croissance élevée de l'emploi salarié (380 000 entre mars 1988 et mars 1989) et une légère diminution du taux de chômage avait été enregistrée, avec un taux redescendu à 9,5 % environ au second semestre 1989, contre plus de 10 % de 1986 à 1988 ;

- le chômage de longue durée s'était par contre beaucoup accru et il touchait de plus en plus les demandeurs d'emploi adultes, en particulier les plus âgés. La situation d'emploi des jeunes était moins mauvaise qu'au moment de la création des TUC, mais elle restait très fragile. Il fallait donc mener une action cohérente visant à la fois les jeunes et les chômeurs adultes connaissant des difficultés de retour à l'emploi ;

- la création du revenu minimum d'insertion un an auparavant et les difficultés pour mettre en œuvre le contrat d'insertion du RMI renforçaient l'urgence de proposer aux allocataires de minima sociaux des mesures d'aide à l'insertion professionnelle. Les TUC avaient, certes, déjà inspiré la création de mesures pour les chômeurs adultes définies sur les mêmes bases : un travail à temps partiel dans un organisme non marchand et une indemnité de stages en contrepartie. Il s'agissait principalement <sup>1</sup> des programmes d'insertion locale (PIL) créés en avril 1987, qui proposaient à des demandeurs d'emploi d'au moins 25 ans, bénéficiaires de l'allocation de fin de droits (AFD) ou de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), une activité comprise entre 80 et 120 heures par mois donnant droit à une indemnité plafonnée à 750 francs. Mais ces formules rencontraient peu de succès, à la fois auprès des employeurs et auprès des chômeurs, et le gouvernement craignait que la création récente (début 1989) des activités d'intérêt général (AIG) pour les allocataires du RMI ne se solde aussi par un échec <sup>2</sup> ;

---

(1) Avait été créé également dès 1986 le programme local d'insertion des femmes pour les femmes isolées (PLIF), qui avait connu un développement encore moindre.

(2) À la même séance du 13 octobre 1989, Jean-Pierre Soisson évoquait ainsi ces mesures : « Quant aux programmes d'insertion locale, ils n'ont jamais réussi à



- Une description des mesure d'aide aux emplois du secteur non marchand -

- la multiplication des dispositifs avait induit des effets de concurrence entre les mesures qui nuisaient à l'efficacité d'ensemble du système, comme l'avait noté peu de temps auparavant la Commission « Relations sociales et emploi » dans le cadre de la préparation du X<sup>e</sup> Plan <sup>1</sup>.

La création des CES répondait donc d'abord à un besoin de simplification et de meilleure prise en compte des adultes en difficulté grâce à la fusion des TUC, des PIL et des AIG en une seule mesure, ainsi que de revalorisation de l'image de ces dispositifs aux yeux des demandeurs d'emploi et de l'opinion. Cette revalorisation aurait pu passer par divers types de modifications. Or l'argumentation sur la revalorisation s'est presque exclusivement concentrée dans le discours du Gouvernement sur le passage pour le bénéficiaire du statut de stagiaire de la formation professionnelle au statut de salarié dont la rémunération était alignée sur le niveau du SMIC horaire et qui bénéficiait ainsi des droits attachés au contrat de travail (l'indemnisation du chômage en particulier).

Le consensus sur l'opportunité de créer le CES s'est fait à l'Assemblée nationale comme au Sénat autour de l'élargissement des publics et de la nécessité d'offrir un contrat de travail et non plus un statut de stagiaire puisqu'il y avait bien, pour les personnes, une mise en situation de travail. Ce consensus sur le contrat de travail mérite d'être noté car la loi créant le CES est arrivée alors que venait à peine d'être mis en place par le Gouvernement le dispositif des AIG pour les bénéficiaires du RMI qui n'accordait pas ce statut <sup>2</sup> : le bénéficiaire du RMI conservait son allocation à laquelle s'ajoutait une indemnité représentative de frais. De l'avis de la Commission nationale d'évaluation du RMI, « *Il en est résulté une cacophonie administrative qui a*

---

*décoller. Moins de 18 000 personnes en ont bénéficié en 1988. Ils sont peu attractifs pour leurs bénéficiaires. Ils se heurtent à la réticence des organismes d'accueil qui répugnent à contracter envers des adultes en situation difficile des obligations susceptibles de les lier, en fait sinon en droit, au-delà de la durée d'un an assignée au dispositif. Les activités d'intérêt général prévues pour les bénéficiaires du RMI et dont le démarrage est tout récent, risquent de se heurter aux mêmes difficultés ».*

*(3) Le rapport de Mme Sublet au nom de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi souligne d'ailleurs que ce dernier s'inspire largement des travaux de cette Commission du Plan.*

*(1) Les AIG étaient largement inspirés des compléments locaux de ressources (CLR) créés fin 1985 pour accompagner les expériences locales de revenu minimum. Le 29 octobre 1986, le CLR était devenu une allocation forfaitaire versée pour 6 mois en contrepartie d'un emploi d'utilité sociale ou d'une formation. La convention de financement était signée entre l'État et le Conseil général.*

*considérablement perturbé la mobilisation des acteurs locaux en ce domaine* », <sup>1</sup> d'autant que certains Conseils généraux ont souhaité conservé les AIG qu'ils estimaient plus adaptés à des publics très défavorisés alors que le Gouvernement avait décidé leur suppression. Un terrain d'entente fut trouvé par la suite après plusieurs mois de discussions.

Seuls les élus communistes se sont montrés très critiques au Parlement, pour des raisons inverses de celles des Conseils généraux. Ils voyaient dans le contrat de retour à l'emploi comme dans le CES des conditions salariales sensiblement dégradées par rapport à la norme et donc une accentuation de la précarité imposée aux salariés. Leur position négative vis-à-vis des propositions du Gouvernement est bien résumée par l'intervention de Mme Jacquaint à l'Assemblée nationale lors de la discussion du texte de la Commission mixte paritaire <sup>2</sup> : « *Ainsi que le soulignait mon ami Georges Hage, expliquant le vote hostile du groupe communiste en première lecture, « la droite de cet hémicycle a souligné avec satisfaction la continuité dans laquelle ce projet de loi s'inscrit* ». *MM. Séguin, Delebarre et Soisson se passent le témoin dans une course à la précarisation de la vie sociale* » <sup>3</sup>.

L'idée d'une grande continuité entre les TUC et les CES n'a d'ailleurs pas été seulement avancée par les détracteurs de ces mesures. Ainsi Jean Le Garrec, comme d'autres députés de la majorité, déclare « *ne pas croire que (le gouvernement) aurait pu aborder comme il le fait le problème des contrats emploi-solidarité s'il n'y avait pas eu au préalable le mouvement lancé par les TUC et SIVP. Mais il est vrai que le moment était venu de corriger les déviations du dispositif d'origine ; vous le faites et c'est bien. Je crois que c'est une étape supplémentaire qui, tout en pérennisant un dispositif, lui donne une dimension beaucoup plus solide, beaucoup plus acceptable* ».

Les éléments de permanence entre les TUC et les CES apparaissent en effet très nombreux :

---

(2) « *RMI, le pari de l'insertion* », rapport de la Commission présidée par Pierre Vanlerenberghe, *La Documentation française*, tome 1, 1992.

(3) « *Journal Officiel* », débats parlementaires, Assemblée nationale, compte rendu intégral de la 1<sup>re</sup> séance du mardi 28 novembre 1989.

(1) *Les interventions des élus communistes sur le thème de la précarisation furent nombreuses, mais elles ne donnèrent pas lieu à des réponses du Gouvernement sur le fond.*

- Une description des mesure d'aide aux emplois du secteur non marchand -

- la liste des organismes susceptibles d'utiliser la mesure, à l'exception des sociétés privées concessionnaires de services publics qui sont ajoutées à la liste antérieure ;
- la durée hebdomadaire de travail : mi-temps ;
- la plage possible de durée totale du contrat (3 mois à 2 ans) ;
- la nature des travaux à confier aux personnes en CES : absence de liste les précisant, mais contrainte d'utilité sociale, de non substitution à des emplois existants, de non concurrence à des activités du secteur marchand ;
- la place assez marginale accordée à la formation, qui n'est pas du tout obligatoire même si elle est encouragée ;
- les modalités d'encadrement du salarié, qui restent celles définies pour les TUC ;
- la prise en charge de la majeure partie du coût salarial par l'État, même si l'employeur garde à sa charge une partie du salaire (500 francs mensuels avec des aménagements possibles) ;
- l'objectif quantitatif en termes de nombre d'entrées en CES. Il est fixé à 300 000 pour 1990, à comparer aux 370 000 entrées en 1987, ramenées à 323 000 en 1988 puis à 262 000 en 1989 (auxquelles s'ajoutent 12 000 PIL et AIG), du fait de la désaffectation des jeunes.

Les débats parlementaires, relativement peu abondants, ont porté, en dehors les interventions des élus communistes, sur des aspects assez techniques de la mesure et n'ont guère abordé sa finalité même. Implicitement, il y a eu accord entre le gouvernement et les élus de droite sur la nécessité de maintenir une mesure d'aide à l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi passant par la création d'emplois dans le secteur non marchand et personne n'a paru souhaiter engager un débat de fond sur la nature précise de ses objectifs. Il était clair que les CES n'avaient plus l'image de « mesure miracle » qu'avaient pu avoir les TUC à leurs débuts, mais que, pour beaucoup, la disparition des dispositifs d'insertion dans le secteur non marchand ne pourrait avoir qu'un effet négatif sur le niveau du chômage et sur la situation sociale des chômeurs. Aucune intervention n'ayant été dans le sens d'une prolongation possible de la

durée en contrat aidé au-delà des deux ans prévus, <sup>1</sup> on peut en conclure que l'objectif affiché pour les TUC d'en faire un « sas » vers l'emploi standard a été maintenu.

Aucun débat n'eut trait non plus à l'impossibilité de proposer plus d'un mi-temps hebdomadaire, à la nature des activités à confier aux personnes, ou encore à l'alignement de la rémunération sur le SMIC et non sur les conventions collectives (à moins que celles-ci le prévoient explicitement). Les interventions mettant en garde contre l'insuffisance des moyens pour assurer le suivi des personnes, la préparation de la sortie de CES <sup>2</sup> ou encore le contrôle par le service public de l'emploi des pratiques des employeurs restèrent très isolées.

La question de la formation professionnelle fit toutefois l'objet de débats beaucoup plus fournis, des élus de droite comme de gauche estimant qu'il était indispensable de renforcer cet aspect du dispositif. Les déclarations initiales de Jean-Pierre Soisson prévoyant que 10 % des personnes en CES suivraient une formation avaient été jugées tout à fait insuffisantes, ce qui amena le Gouvernement à prévoir une enveloppe budgétaire permettant une prise en charge des frais de formation sur la base d'une durée moyenne de 200 heures et d'une aide forfaitaire de 22 francs par heure stagiaire, limitée à 400 heures.

Le reste des débats fut centré sur deux thèmes techniques : la prise en charge des allocations de chômage des personnes sorties de CES pour les organismes non affiliés à l'UNEDIC et la modulation de la part de salaire supportée par l'employeur en fonction de ses ressources. Si chacun admettait que l'employeur devait, par principe, supporter une partie du coût salarial, limitée à 500 francs par mois dans le projet du gouvernement, de nombreux élus considéraient qu'on risquait ainsi d'exclure du dispositif beaucoup d'employeurs qui, faute de

---

(1) Si ce n'est celle de M. René Couaneau en Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale qui estime « qu'il est hypocrite de limiter le nombre de renouvellements car, à terme, tous les problèmes ne seront, à l'évidence, pas résolus ».

(2) L'intervention de Jean-Pierre Sueur apparaît toutefois prémonitoire des débats actuels sur ces mesures : « À notre sens, l'effort ne doit pas porter uniquement sur la mise en place des dispositifs. Il doit aussi permettre d'assurer la cohérence de l'ensemble et le suivi individuel. Il faut que les organismes concernés par la mise en place de ces mesures puissent développer des outils et dégager des moyens qui leur permettent de suivre le parcours d'insertion des demandeurs d'emploi. Cela permettrait par ailleurs de compenser l'absence de processus d'évaluation de la mise en œuvre du dispositif. On pourrait ainsi mesurer son impact sur la transformation du comportement des acteurs et sur la structure du chômage ».

ressources propres suffisantes, ne pourraient pas prendre en charge une telle somme. Un accord avec l'UNEDIC d'une part, la création par l'État d'un fonds de compensation d'autre part, ont permis de résoudre ces difficultés.

Il faut souligner enfin, qu'un seul point de désaccord sur les CES persista entre la majorité sénatoriale et le gouvernement : la possibilité pour les services de l'État de conclure des CES. Le gouvernement, dans la continuité des TUC, ne l'avait pas prévue alors que la Commission des affaires sociales du Sénat la souhaitait vivement. Mme Missoffe, rapporteur de la Commission sénatoriale déclarait ainsi lors de la séance du 17 novembre 1989 : « *Pourquoi l'État serait-il le seul employeur à ne pas faire un geste en faveur des demandeurs d'emploi les plus défavorisés que vise ce projet ? Je sais que cela ne va pas faire plaisir à tout le monde, mais il y a des moments où il faut savoir quelles sont les priorités que nous nous assignons !* ».

L'argumentation de Jean-Pierre Soisson pour refuser cette proposition était la suivante : « *Il s'agit d'un problème délicat, je le reconnais, et je sais que, souvent, sur ce point, la loi n'est pas appliquée : de nombreux services de l'État recrutent des jeunes dans le cadre des TUC. Je voudrais montrer l'importance de cette difficulté au Sénat. Après une réflexion approfondie, je ne peux, en effet, suivre Mme Missoffe dans la voie qu'elle propose. Le Gouvernement ne prévoit l'organisation de contrats emploi-solidarité que pour des personnes morales indépendantes capables de contracter avec l'État et dotées d'un organisme délibérant - conseil régional, conseil général, conseil municipal ou conseil d'administration - afin de préserver, dans son principe, une relation de contrôle entre l'État et l'organisme initiateur. Si le recours aux contrats emploi-solidarité était libre, les administrations pourraient multiplier de tels contrats, de telles embauches, en dehors de tout contrôle parlementaire ou gouvernemental* ». L'argumentation initiale du ministre n'ayant pas convaincu la commission sénatoriale, un amendement intégrant les administrations publiques dans la liste des employeurs potentiels fut déposé. Jean-Pierre Soisson invoqua alors les risques de demandes massives d'intégration dans la fonction publique en fin de contrat <sup>1</sup>. L'amendement ayant été accepté par la

---

(1) Sont repris ici quelques extraits de la discussion ayant suivi la présentation de l'amendement. Mme Missoffe : « *La commission s'est posée la question de savoir pourquoi l'État désire rester en dehors du dispositif du contrat emploi-solidarité en tant qu'employeur, alors que les collectivités territoriales et les autres personnes morales publiques y figurent ? S'agit-il simplement pour l'État d'éviter de se placer dans une situation délicate face aux syndicats de fonctionnaires ? S'agit-il de poser comme un postulat que l'État ne peut répondre à des besoins collectifs non satisfaits à son niveau*

majorité des sénateurs, les débats opposèrent les élus socialistes et les élus de droite à la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi <sup>1</sup>. Finalement, les représentants du Sénat acceptèrent la position initiale du Gouvernement, au prix d'une modification purement formelle du texte du projet de loi et de la promesse du Gouvernement de mieux contrôler les pratiques des administrations ayant recours à des emplois aidés par l'intermédiaire d'associations écrans.

### **3. Les dynamiques à l'œuvre depuis 1990**

Avec la création des CES fin 1989, commence l'histoire des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand qui font l'objet de notre évaluation. Avant d'aborder dans la partie suivante l'analyse de leurs résultats, il a paru nécessaire de présenter rapidement les circonstances de la création des dispositifs qui sont apparus plus tard : la mesure contrat emploi-consolidé et le programme « nouveaux services - emplois jeunes ». Ainsi sont décrites les relations que ces nouveaux dispositifs étaient supposés entretenir à leur création avec la mesure CES, les transformations réglementaires et les évolutions budgétaires que chacun de ces dispositifs a connues depuis sa création, la place assignée à ces mesures dans le cadre plus général d'une politique de l'emploi qui, elle-même, a connu des réorientations importantes au cours de ces dix dernières années.

---

*ou s'agit-il encore d'exonérer l'État au prétexte qu'il ne peut signer de convention avec lui-même ? S'agit-il enfin d'autre chose ? ».*

*Jean-Pierre Soisson : « ... Néanmoins, une extension ouvre la porte à un véritable dérèglement. Ces recrutements dans la fonction publique seront inévitablement suivis de demande d'intégration. Il ne faut pas se leurrer : si l'État a la possibilité de conclure de tels contrats, leurs bénéficiaires feront pression à la fin du contrat pour demander leur intégration dans la fonction publique. Nous aurons ainsi ouvert une vanne d'alimentation que nous ne contrôlerons pas. (...) L'adoption de cette mesure provoquerait au contraire un « déferlement », je le dis très franchement au Sénat. Je lance donc un appel à tous ceux qui ont occupé des fonctions dans la haute administration et je leur dis : attention ! ».*

*Mme Missoffe : « Je ne vois pas pourquoi l'État réagirait, sur le plan psychologique, différemment - ou alors c'est un désastre pour notre pays - des autres organismes qui doivent embaucher ces malheureuses personnes dont nous discutons depuis ce matin ». « Journal Officiel », Sénat, débats parlementaires, compte rendu intégral de la séance du vendredi 17 novembre 1989.*

*(2) Rapport n° 68 fait par Mme Missoffe au nom de cette commission mixte paritaire, première session ordinaire de 1989-1990.*

Cette présentation a pour fonction principale de chercher à repérer dans quelle mesure il y a eu permanence ou modifications des objectifs propres de chacune des mesures au cours des années quatre-vingt-dix, de leurs interactions et, plus généralement, des schémas d'action qui semblent avoir guidé les responsables de la politique de l'emploi tout au long de cette période. L'hypothèse qui est faite pour mener cette analyse est que les décisions finalement prises ont résulté d'un enchevêtrement complexe de facteurs dont nous allons essayer de repérer les éléments essentiels, même s'il est difficile de les mettre au jour complètement. Cette difficulté est due à ce que les décisions prises résultent en général de compromis réalisés aux divers stades de la décision : entre le Gouvernement et les élus, entre les divers ministères concernés, entre des conceptions de ce que doit être une action publique efficace en matière d'emploi qui peuvent se révéler différentes dans les divers services d'un même ministère <sup>1</sup>.

Parmi ces facteurs ont coexisté en particulier les évolutions du chômage et de l'emploi, la situation budgétaire, les informations plus ou moins formalisées qui circulaient au sein de l'administration, les résultats des évaluations, la conscience partagée de la montée de certains problèmes (les exclusions, une croissance qui ne serait pas « assez riche en emplois » par exemple) ou de l'efficacité de certaines modalités d'action (la déconcentration, la gestion par objectifs dans l'administration, par exemple), la nécessaire prise en compte de l'état de l'opinion publique.

### **3.1. Des compléments aux CES : les CEC et les emplois de ville**

La création du CES a correspondu fin 1989 à une volonté fortement revendiquée de simplification et d'unification des mesures de la politique de l'emploi et d'insertion dans le secteur non marchand, alors que les années précédentes avaient été marquées par leur multiplicité : TUC, CLR, AIG, PIL, PLIF.

L'unicité de la mesure dans le secteur non marchand a duré plusieurs années. Les premières modifications d'importance du CES ont eu lieu en juillet 1992, suite à la loi visant à adapter le RMI et comportant diverses dispositions relatives à la lutte contre l'exclusion sociale et professionnelle. Prenant acte des difficultés d'insertion professionnelle rencontrées par les bénéficiaires du RMI

---

*(1) Cette question sera reprise dans le chapitre du rapport consacré à la mise en œuvre des mesures.*

et par d'autres catégories de publics, ces modifications visaient à la fois à inciter les employeurs à embaucher ces publics en priorité, à améliorer la préparation de la sortie de la mesure et à permettre aux personnes qui n'avaient aucune solution professionnelle à l'issue de la période prévue en CES de rester plus longtemps dans la mesure ou de passer sur un autre statut dans le secteur non marchand. Pour réaliser ce dernier objectif, fut créé un système de prise en charge dégressive par l'État, pour une durée maximale de cinq ans, du salaire des personnes sorties de CES et recrutées par le même employeur ou par un autre employeur du secteur non marchand sur un CDI ou sur un CDD renouvelable.

La façon dont ce système fut présenté dans les textes qui l'instaurèrent<sup>1</sup> manifestait la volonté de ne pas créer une nouvelle mesure spécifique, mais plutôt de remédier aux faiblesses reconnues du CES en matière d'insertion professionnelle grâce à la mise en place d'une formule complémentaire d'aide à l'embauche, plus particulièrement destinée aux allocataires du RMI qui devaient représenter 20 000 des 25 000 bénéficiaires prévus la première année.

Les débats à l'Assemblée nationale et au Sénat sur cet article de la loi montrent d'ailleurs bien que le projet fut perçu comme un « vrai » recrutement et un retour de la personne à un « contrat de droit commun » après son passage par un contrat spécifique, le CES<sup>2</sup>. Et ce nouveau mode de recrutement fut approuvé facilement par les deux assemblées, sans modification de l'article de loi. La seule proposition d'amendement, par le groupe communiste, chercha d'ailleurs à pousser cette logique jusqu'au bout : puisqu'il s'agissait d'un recrutement, il

---

(1) Loi n° 92-772 du 29 juillet 1992, décret du 2 octobre 1992, circulaire CDE n° 92/47, DAS n° 92/28 du 9 octobre 1992.

(1) Le sénateur Louis Souvet, rapporteur de la Commission des affaires sociales présenta ainsi l'article de loi : « Pour faciliter la réinsertion des publics en difficulté extrême, le projet de loi utilise deux moyens : il incite à transformer un contrat d'insertion en un contrat de droit commun et il cherche à susciter des embauches aussi durables que possible. (...) Pour la Commission des affaires sociales, cette méthode de réinsertion mérite d'être approuvée, puisqu'elle vise à transformer une mesure de traitement social du chômage, ce que reste le CES, en un véritable contrat de travail de droit commun : en effet à force de créer des régimes dérogatoires, même s'ils sont destinés à des publics bien spécifiques, on finira par concurrencer des « vrais emplois ». Il faut seulement espérer que cette technique de recrutement sera bien acceptée là où elle sera utilisée – je pense surtout aux collectivités territoriales – et qu'elle n'engendrera pas de tensions avec les personnels statutaires ». « Journal Officiel », Sénat, débats parlementaires, compte rendu intégral de la séance du 30 juin 1992.



fallait que le contrat de travail prenne la forme d'un CDI sans possibilité de recours au CDD <sup>1</sup>.

Le dispositif ne reçut donc pas de nom particulier <sup>2</sup> et, un an après, la circulaire CDE n° 93-18 de juin 1993 affichait encore pour objet les seuls contrats emploi-solidarité et ne mentionnait qu'incidemment ce dispositif sous le terme de conventions d'emplois consolidés, pour souligner qu'il était resté insuffisamment utilisé (moins de 7 000 recrutements).

À partir de la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle du 20 décembre 1993, le dispositif a acquis petit à petit une autonomie de plus en plus manifeste vis-à-vis du CES et a accédé progressivement au rang de « mesure à part entière » de la politique de l'emploi et à la dénomination de contrat emploi-consolidé (utilisée dans la circulaire du 29 juillet 1994). Le nombre des entrées a augmenté sensiblement, de même que le montant des dépenses qui lui ont été consacrées, si bien que les écarts quantitatifs avec la mesure CES, encore énormes fin 1994 se sont depuis réduits régulièrement même si, en données physiques comme en données financières, la mesure CES est toujours restée nettement plus importante que le CEC.

Ce mouvement est le fruit d'une volonté manifeste et constante du ministère chargé de l'Emploi d'aboutir progressivement à un équilibre entre les deux mesures qui reconnaisse toute sa place au CEC. Dès 1994, le décret n° 94-265 du 5 avril a précisé que l'entrée en CEC devait être préférée au renouvellement d'un CES et, tout au long de cette période, des modifications réglementaires ont tendu à réduire les écarts existant initialement dans les conditions financières d'embauche pour les deux mesures (le CES étant initialement beaucoup plus avantageux) et à harmoniser les contraintes réglementaires, afin d'augmenter le caractère attractif du CEC pour l'employeur. Ce lent mouvement a connu une accélération sensible avec la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions et avec les décrets et circulaires qui l'ont

---

(2) « En effet, le contrat à durée indéterminée est le contrat type, le contrat normal pour l'emploi d'un salarié. C'est la règle générale. Le contrat à durée déterminée doit ou devrait rester l'exception. ». Le sénateur Paul Souffrin, à la même séance du 30 juin 1992.

(3) Il y a adjonction au code du travail d'un alinéa L. 322-4-8-1 commençant ainsi : L'État peut passer des conventions avec les employeurs mentionnés à l'article L. 322-4 7 pour favoriser l'embauche de personnes qui ne peuvent trouver un emploi ou bénéficier d'une formation à l'issue d'un contrat emploi-solidarité (...).

accompagnée <sup>1</sup>. La possibilité d'une entrée directe en CEC sans passer d'abord par un CES consacre la pleine autonomie de la mesure et l'augmentation sensible du taux de prise en charge du salaire par l'État, sous certaines conditions, accroît nettement l'incitation pour l'employeur à recourir au CEC plutôt qu'au CES.

En 1996 est apparu un autre dispositif qu'il faut mentionner même s'il ne fait pas partie du champ de notre évaluation du fait de sa suppression entre-temps : les emplois de ville. Créés par la loi du 6 mai 1996 portant réforme du financement de l'apprentissage, ils sont mis en place, dans le cadre du « Pacte de relance pour la ville » <sup>2</sup>. Leur apparition relève de la même démarche que pour les CEC : il n'est pas question de rompre avec les mesures existantes, mais de les utiliser comme support pour la définition d'un nouveau dispositif complémentaire, destiné à apporter une solution à une question nouvelle, qui sensibilise l'opinion et que les mesures existantes ne peuvent pas prendre en compte en l'état. Il s'agit en l'occurrence du problème de l'insertion professionnelle des jeunes résidant dans les quartiers de la politique de la ville et du déficit de services à la population dans ces mêmes quartiers.

Le dispositif des emplois de ville a repris, à quelques différences près, les dispositions réglementaires et le système d'incitation financière définis pour les CEC. Est modifiée principalement la définition des publics susceptibles d'en bénéficier. Les difficultés qu'ils rencontrent ne sont pas caractérisées, comme pour les CES et pour les CEC, par une durée minimale de chômage, par le fait qu'ils relèvent des minima sociaux ou encore par leur absence de qualification. Leur jeunesse et leur appartenance à un quartier stigmatisé suffisent à les placer en position d'infériorité sur le marché du travail et à en faire, notamment, des victimes potentielles de pratiques de discrimination à l'embauche. Une autre différence apparaît dans l'accent mis sur l'importance des activités ainsi créées pour rétablir les liens sociaux et contribuer à la relance d'activités économiques disparues ou menacées dans ces quartiers. Il n'en reste pas moins qu'aucune condition supplémentaire sur le contenu des activités à exercer n'est précisée. L'arrêt complet des entrées dans le dispositif au 1<sup>er</sup> janvier 1998 est directement lié à la création du programme NS-EJ. La proximité des publics concernés (des

---

(1) Décret n° 98-1109 du 9 décembre 1998 relatif aux contrats emploi-consolidé, circulaire DGEFP n° 98-44 du 16 décembre 1998.

(2) Décret du 28 mai 1996, circulaire CDE/DIV du 28 mai, circulaire CDE du 4 décembre.

jeunes, sans conditions de durée antérieure de chômage ni d'absence de qualification) l'explique aisément.

### **3.2. Une rupture affichée : le programme « nouveaux services - emplois jeunes »**

L'accent qui vient d'être mis sur les forts éléments de continuité qui ont présidé à la création des CES, des CEC et des emplois de ville par rapport aux mesures les ayant précédés, permet de bien marquer la volonté de rupture affichée lors de la création du programme NS-EJ. Nous avons présenté dans notre introduction les similitudes entre l'ensemble des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand, mais il n'en demeure pas moins que la communication du Gouvernement en direction de ses services comme de l'opinion publique a toujours mis en avant ce qui différenciait ces dispositifs et non ce qui les rapprochait.

À l'objectif d'insertion professionnelle et sociale des personnes en difficulté assigné aux CES et aux CEC, a été opposé l'objectif de développement d'activités créatrices d'emploi pour les jeunes, présenté dans le 1<sup>er</sup> article de la loi du 16 octobre 1997. Le programme avait certes une visée contre-sélective puisque les emplois qui devaient être créés ne s'adressaient pas indifféremment à toute la population active comme pouvait le faire à la même époque une partie des mesures d'aide à l'emploi marchand (aide à l'embauche d'un premier salarié ou d'un salarié à temps partiel par exemple). La circulaire du 24 octobre 1997 soulignait d'ailleurs les difficultés particulières d'insertion professionnelle rencontrées par les jeunes et les problèmes sociaux qui en résultaient <sup>1</sup>. Les clauses d'entrée dans le programme pour les 26-29 ans (absence de droits à l'assurance chômage), l'insistance mise dans les premières circulaires sur le fait que le programme devait permettre à tous les jeunes, y compris les moins qualifiés, d'accéder à l'emploi, la rédaction de circulaires ultérieures sur la nécessité de privilégier l'embauche des jeunes issus des quartiers de la politique de la ville, ont été d'autres éléments tendant à renforcer le caractère contre-sélectif du programme.

Mais l'argumentation pour avoir ciblé le programme sur les jeunes ne reposa pas sur la mise en évidence de leur manque de qualification ou d'expérience

---

(1) « Leur insertion (des jeunes) sur le marché du travail est de plus en plus tardive, une précarité de l'emploi et des revenus se développe, entraînant chaque jour d'avantage de jeunes dans des situations de désespérance », circulaire DGEFP du 24 octobre 1997.

professionnelle mais au contraire sur le gâchis social énorme que constituait le fait de contraindre au chômage toute une population de jeunes qui pouvait apporter ses compétences propres au développement de ces activités. Aussi, les futurs salariés furent présentés comme de « véritables agents du développement économique »<sup>1</sup>. « En quelque sorte, il s'agit d'un investissement de la part des pouvoirs publics pour entraîner l'émergence de nouveaux secteurs d'activité économique, à la fois très utiles socialement et très créateurs d'emplois. Le développement de ces nouveaux secteurs permettra sur le moyen et le long terme, de façon durable, un net enrichissement de la croissance en emplois »<sup>2</sup>.

Avec ce programme, la politique de l'emploi devait rompre avec son passé : « Par ce programme, le Gouvernement entend faire évoluer la politique de l'emploi. Nous ne devons pas nous contenter de tout attendre de la croissance et du traitement social du chômage. Nous devons être offensifs dans la création d'emplois. Nous devons inventer une nouvelle forme d'action publique »<sup>3</sup>. Et la dénonciation des insuffisances du « traitement social du chômage », dénomination depuis longtemps associée aux CES, ne pouvait être perçue par les services et par les médias que comme une prise de distance importante vis-à-vis des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand en vigueur et comme l'affirmation de la supériorité du programme NS-EJ<sup>4</sup>. La critique fut encore plus explicite dans le rapport de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi, soulignant en introduction que « si le projet de loi relatif au développement d'activités pour

---

(2) « L'objectif de ce projet de loi est bien de répondre à des besoins émergents et non satisfaits par la création d'activités d'utilité sociale, culturelle, sportive, d'environnement et de proximité. Il permettra à 350 000 jeunes d'entrer durablement dans la vie active en faisant d'eux, en outre, de véritables agents de ce changement de mode de développement ». Martine Aubry, présentation du projet de loi à l'Assemblée nationale, 1<sup>re</sup> séance du 15 septembre 1997.

(3) Dossier d'information du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

(4) Circulaire DGEFP du 24 octobre 1997.

(1) Par exemple, le journal « Le Monde » évoqua ainsi le programme NS-EJ au moment de l'annonce de sa création par le Gouvernement : « Le ministre de l'Emploi a, surtout, voulu rompre avec la logique des TUC, SIVP et autres CES, des contrats temporaires qui correspondent rarement à des besoins, à des activités ou à des métiers bien définis, mais servent surtout à dégonfler les statistiques du chômage » ; édition du 21 août 1997, article de Jean-Michel Beza.

l'emploi des jeunes rencontre un écho favorable, c'est qu'il corrige les défauts des dispositifs antérieurs »<sup>1</sup>.

En présence de nombreux élus, les interventions et les présentations d'amendement au projet de loi furent particulièrement fournies, tant aux séances de l'Assemblée nationale et du Sénat qu'en Commission. Les membres de la majorité suggérèrent de nombreuses propositions techniques afin d'améliorer le texte initial sans en changer les orientations. Les interventions des élus de l'opposition portèrent aussi bien sur des points techniques que sur des propositions visant à modifier très sensiblement le projet de loi. À l'Assemblée nationale, l'opposition déposa une question préalable, motivée par l'impossibilité de débattre en même temps des mesures portant sur le secteur public et sur le secteur privé, ces dernières n'étant pas encore définies et devant faire l'objet de négociations avec les partenaires sociaux à la conférence sur l'emploi prévue quelques semaines plus tard. Mais le refus du Sénat de recourir à cette procédure marqua bien la prudence des élus de l'opposition face à un projet de loi dont ils sentaient bien qu'il était favorablement perçu par l'opinion<sup>2</sup>.

La profusion des amendements déposés et des points de vue exprimés lors des débats rend délicat le recensement des critiques principales adressées au projet de loi. La difficulté des élus de l'opposition à adopter une position commune fut d'ailleurs soulignée par le gouvernement après l'adoption par le Sénat d'un

---

(2) *Le rapport, rédigé par Jean-Claude Boulard, définissait ainsi les éléments du projet de loi qui corrigeaient les défauts antérieurs :*

*« Le niveau de l'aide de l'État (...) est fortement incitatif. La promotion de vrais emplois répondant à de vrais besoins contraste avec les « petits boulots ». Le temps plein se trouve affirmé comme réponse au rejet du temps partiel subi. La perspective d'emploi pour cinq ans tranche avec la précarité. Le refus d'un zonage du type de celui des emplois de ville met fin à une discrimination par quartier peu justifiable pour les jeunes ».*

(3) *« Après avoir souligné que l'Assemblée nationale avait eu conscience de ces problèmes, mais n'avait, pour des raisons de discipline majoritaire, pu les résoudre, le rapporteur s'est interrogé sur la conduite à tenir à l'égard de ce texte. Il a rejeté l'idée de recourir à une question préalable, d'une part parce que l'annonce des emplois jeunes avait suscité de nombreux espoirs, d'autre part parce que lui-même considérait que la recherche d'emplois nouveaux n'était pas une solution à rejeter a priori. En conséquence, pour lui, la seule solution était d'amender fortement le texte afin d'en corriger les défauts les plus criants » ; rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales du Sénat par Louis Souvet.*

texte modifiant très sensiblement le projet de loi initial <sup>1</sup>. On peut néanmoins relever plusieurs catégories de critiques, énoncées de manière récurrente par l'opposition à l'Assemblée nationale comme au Sénat.

L'argument selon lequel il aurait été préférable de créer 700 000 emplois pour les jeunes dans les entreprises plutôt que de les partager entre le secteur non marchand et le secteur marchand ne fut guère utilisé. Plus généralement, aucun débat de fond ne s'engagea sur le contenu des 350 000 emplois envisagés pour le secteur privé, dans l'attente des résultats de la conférence sur l'emploi. Les interventions des élus de l'opposition révélèrent néanmoins une nette préférence pour la création d'emplois marchands, qui se traduit par trois types de recommandations :

- l'importance des crédits réservés au nouveau programme risque de remettre en cause le mouvement d'abaissement des charges sociales sur les bas salaires initié par la loi quinquennale de décembre 1993. Or cette disposition doit demeurer l'élément central de la politique de l'emploi si l'on veut créer les conditions d'une croissance durable de l'emploi, en particulier dans les petites entreprises ;

- l'objectif de stimuler la création d'emplois dans les services par une impulsion de l'État est pertinent. Mais confier ce rôle au secteur non marchand et exclure le champ des services à domicile va à l'encontre de ce qu'il faut faire. Les mesures antérieures d'appui au développement des services de proximité, qui ont pourtant fait la preuve de leur efficacité, sont remises en cause par le Gouvernement avec la baisse programmée des avantages fiscaux accordés aux ménages <sup>2</sup> ;

---

*(1) Ainsi, le texte amendé qui fut adopté par le Sénat en première lecture aboutissait de fait, « par accident », à étendre le bénéfice du programme aux entreprises de moins de 50 salariés, ce que ni la Commission des affaires sociales du Sénat, ni, semble-t-il, la majorité sénatoriale ne souhaitaient. Ceci fit dire à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité : « Vous me pardonnerez la franchise de mon commentaire, mais je considère que la lecture du texte adopté par le Sénat fait apparaître bien des incohérences, voire quelques contradictions; votre rapporteur vient d'ailleurs d'en convenir. Je crois que cela tient largement au fait que l'opposition n'a pas su adopter une vision commune sur ce projet » ; Martine Aubry, compte rendu intégral des séances du Sénat, séance du 1<sup>er</sup> octobre 1997.*

*(1) Cette argumentation fut notamment développée à l'Assemblée nationale par Mme Bachelot-Narquin : « Le concept d'« emploi nouveau » est, à n'en pas douter, la notion la plus intéressante à laquelle vous avez eu recours, madame la ministre, dans la*

- Une description des mesure d'aide aux emplois du secteur non marchand -

- il faut développer l'appui aux jeunes créateurs d'entreprises et ne pas se situer seulement dans la perspective d'un accès au salariat. Un accord avec les parlementaires de la majorité et avec le gouvernement fut d'ailleurs rapidement trouvé en ce sens et donna lieu à la rédaction d'un article additionnel.

Une autre série de divergences se manifesta sur la délimitation du public éligible. Pour une partie des élus de l'opposition, l'objectif de création d'emplois dans des activités de médiation nécessitait d'ouvrir le programme à des personnes plus âgées, mieux à même de faire face à des situations qui pouvaient s'avérer délicates. Surtout, les aides aux emplois du secteur non marchand devaient favoriser d'abord le recrutement des personnes qui n'arrivaient pas à accéder aux emplois ordinaires. Le seul critère de l'âge pour être éligible au programme allait aboutir au recrutement de jeunes ayant un niveau de qualification qui aurait pu leur permettre de trouver un emploi ailleurs et qui risquait de faire défaut aux entreprises <sup>1</sup>.

---

*présentation de votre plan. De la même façon qu'au milieu du siècle les emplois agricoles s'étaient « déversés » dans l'industrie, puis les emplois industriels dans le tertiaire, nous attendions depuis vingt ans comme une Arlésienne ce déversoir du tertiaire qui serait la seule solution de fond au lancinant mal du chômage. Il n'est pas absurde de penser que la puissance publique peut avoir un rôle d'impulsion dans l'émergence de ce nouveau secteur. Mais, véritablement, madame la ministre, vous auriez voulu tuer dans l'œuf votre théorie que vous n'eussiez pas procédé autrement ! Je donne votre recette : d'abord confier à quelques technospécialistes le soin de définir des métiers dont toute la presse fait ses choux gras pour se rendre compte - un peu tard - que toute la France « rigole avec les agents d'ambiance et autres coordonnateurs... » Ensuite exclure du dispositif le secteur privé, alors qu'il est le mieux à même de repérer les pistes solvables et de les pérenniser ... cette exclusion du secteur privé entraînant, par voie de conséquence et pour éviter la concurrence déloyale, l'exclusion du champ des services à domicile dont on sait pourtant qu'il sera le plus grand pourvoyeur de nouveaux emplois (...) » ; compte rendu intégral de la 2<sup>e</sup> séance du 15 septembre 1997 à l'Assemblée nationale.*

*(1) Cet argument fut à plusieurs reprises développé par Pierre Cardo à l'Assemblée nationale : « Si l'on se réfère aux différents rapports et particulièrement à celui du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la plupart des dispositifs censés apporter des réponses aux populations en difficulté privées d'emploi n'ont pas atteint leur objectif pour une raison précise. Faute d'avoir - et c'est le cas des CES - ciblé précisément les populations les plus en difficultés, ils ont surtout concerné les populations les plus employables. (...) La solution proposée par votre projet est beaucoup moins précaire et c'est un grand pas vers une solution : mais elle touchera les plus qualifiés puisque, pour le même prix, on peut recruter aussi bien un bac plus cinq qu'un bac moins cinq. (...) Si j'ai tant insisté sur le fait que j'aurais*

Enfin, de nombreuses interventions manifestèrent un grand scepticisme vis-à-vis des affirmations du gouvernement selon lesquelles la pérennisation des activités se réaliserait très majoritairement par la création d'emplois privés, soit dans les entreprises, soit dans les associations. S'il était clair que les emplois de droit public créés dans la police nationale devaient rester dans l'avenir à la charge complète de l'État, qu'en serait-il des emplois créés à l'Éducation nationale et à la Justice ? N'existait-il pas un risque que les collectivités territoriales aient à supporter à terme le coût d'une partie au moins de ces activités nouvelles ? Ces craintes motivèrent des amendements du Sénat visant à associer à ces emplois des contrats de droit public financés à 100 % par l'État. Jean-Pierre Fourcade déclara : « *La Commission a pris acte de la création, prévue dans le projet de loi, d'emplois d'adjoints de sécurité dans la police nationale. Elle constate que dans le projet de loi lui-même, ce dispositif est totalement en marge du système des emplois jeunes - je comprends que le Gouvernement songe à remplacer les jeunes du contingent par des auxiliaires de police -. Elle constate aussi que le gouvernement entend procéder à des recrutements importants dans l'éducation nationale et, dans une proportion beaucoup plus faible, au ministère de la Justice. Ces emplois se situent également en marge du dispositif que nous examinons depuis hier matin. Il suffit d'ailleurs de consulter les formulaires d'inscription distribués par les rectorats (...) qui portent le titre paradoxal de plan emploi jeunes à l'éducation nationale, pour constater que ces emplois n'ont pas grand chose à voir avec les emplois destinés à faire face à des besoins nouveaux ou émergents. Ces emplois ainsi décidés par l'État doivent être financés à 100 % par le budget général. Il ne s'agit pas d'emplois d'initiative locale susceptibles d'entraîner une participation des collectivités locales. À partir de ce constat, la Commission a souhaité non pas rejeter l'ensemble de ces créations d'emplois, contrairement à ce que proposent certains de nos collègues, mais bien encadrer le dispositif qui constitue, dans le texte une anomalie. Elle affirme donc que ces contrats sont*

---

*préférés que l'on oriente le dispositif préférentiellement sur les jeunes les moins qualifiés, c'est parce qu'il est beaucoup moins facile d'organiser l'effet de substitution en ciblant sur ces publics qu'en laissant l'employeur libre de recruter en fonction du niveau de qualification qu'il souhaite (...) et ce n'est pas parce que j'envisage de rendre [les publics en difficulté] bénéficiaires en priorité des activités d'utilité sociale que je les déconsidère. Au contraire ! Je souhaite simplement que par le biais de cet effort financier, ils soient justement prioritaires et qu'on ne les oublie pas une fois de plus » ; compte rendu intégral de la 3<sup>e</sup> séance du 15 septembre 1997.*



*des contrats de droit public, financés à 100 % par l'État puisque c'est lui seul qui décidera de leur nombre et de leur qualification »<sup>1</sup>.*

Les mêmes doutes furent exprimés vis-à-vis des emplois créés dans les collectivités territoriales, dont le transfert ultérieur dans le secteur privé paraissait à beaucoup peu vraisemblable. Pour Christian Poncelet : « *Le présent amendement se fonde sur les incertitudes qui affectent la sortie du dispositif - on en a beaucoup parlé - au bout de cinq ans. Votre plan, madame la ministre, repose sur un pari qui m'apparaît très hasardeux. Il s'agit, je le rappelle, de favoriser, par une aide publique, l'émergence d'emplois dits du troisième type qui auraient vocation à se transformer un jour en emplois marchands. Une lecture attentive de la liste des emplois susceptibles d'être proposés aux jeunes me convainc que la quasi-totalité d'entre eux sont et resteront des emplois publics. Ce sentiment est d'ailleurs partagé par nombre de nos collègues. (...) Que l'on me comprenne bien. Je ne vais pas nier l'utilité sociale de ces emplois que l'évolution parfois inquiétante de notre société rend nécessaires. Simplement, je doute - c'est un euphémisme ! - de leur capacité à se transformer dans un avenir proche en emplois marchands. Je sais qu'on le souhaite - et moi le premier ! - mais il n'y a pire dérèglement que de concevoir les choses comme on voudrait qu'elles soient. Dans ces conditions, les emplois jeunes seront à l'évidence l'antichambre d'une titularisation dans la fonction publique territoriale pour les jeunes recrutés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Je tiens à ce que l'on prenne acte, aujourd'hui, de cette déclaration »<sup>2</sup>. Enfin, la création d'emplois dans le secteur associatif ne garantissait en rien leur solvabilisation ultérieure par le marché et faisait peser aussi de lourdes menaces sur les collectivités territoriales au terme du programme, qui risquaient de se voir dans l'obligation de prendre le relais financier de l'État<sup>3</sup>.*

---

(1) *Compte rendu intégral de la séance du 1<sup>er</sup> octobre 1997 au Sénat*

(2) *Compte rendu intégral de la séance du 1<sup>er</sup> octobre 1997 au Sénat.*

(1) « *Pour ce qui est de l'utilité sociale, j'ai toujours considéré quant à moi - et je ne suis pas le seul - que cette notion était tout à fait contradictoire avec celle de solvabilisation. En effet, les mesures prises en son nom répondent à un besoin collectif qui, par définition, n'est pas un marché. Il me semble donc qu'il y a là incompatibilité et que la réponse en termes de solvabilisation ne peut être apportée que par l'impôt. La question qui se posera à terme sera : l'impôt pour qui ? sera-t-il perçu au niveau national ou au niveau local ? » ; Pierre Cardo, compte rendu intégral de la 3<sup>e</sup> séance du 15 septembre 1997 à l'Assemblée nationale.*

« *Il est vrai, Madame la ministre, que nombre de métiers évoqués ne « rencontrent » pas aujourd'hui un usager déterminé. Le dispositif s'inscrit donc dans une stratégie*

- Chapitre 2 -

Les propositions d'amendements destinées à « enrichir » le projet de loi sans en modifier les objectifs, qui furent déposées par des élus de toutes tendances, concernèrent plus particulièrement :

- la nécessité d'accorder une place accrue aux actions de formation, que certains souhaitaient rendre obligatoires ou suggéraient d'articuler avec le développement de l'apprentissage dans le secteur public ;
- des moyens et des obligations renforcés pour les employeurs afin de s'assurer de la qualité de l'encadrement dont bénéficieraient les jeunes et de faciliter la professionnalisation et la pérennisation des activités et des emplois ;
- une définition plus précise des activités autorisées dans le cadre du programme afin de s'assurer qu'il n'y aurait ni substitution avec des emplois existants dans le secteur public ni concurrence avec le secteur marchand.

La Commission mixte paritaire aboutit au constat qu'il n'était pas possible d'élaborer un compromis entre le texte voté par l'Assemblée nationale et celui qui avait été remanié par le Sénat. Mais le projet de loi finalement adopté intégra de nombreux amendements, dont quelques-uns qui émanaient du Sénat.

### **3.3. Les transformations marquantes depuis 1990 <sup>1</sup>**

Nous avons choisi de caractériser la réglementation qui encadre chacune des mesures par trois éléments principaux :

- le support juridique sur lequel se réalise la mise au travail des bénéficiaires ;
- le type de public auquel la mesure doit s'adresser et les aides financières fournies par l'État à l'employeur pour l'inciter à recruter ;

---

*d'offre publique gratuite. Je suis sceptique sur la possibilité de demander dans cinq ans aux usagers ou aux familles de financer un service dont, précédemment, ils auront bénéficié gratuitement. La pression sera à l'évidence forte sur nos collectivités locales, sur les Caisses d'allocations familiales, sur les associations subventionnées par des fonds publics, pour qu'elles continuent de satisfaire les besoins qui auront « émergé » sans avoir rencontré pour autant une demande « solvabilisée » » ; Jean-Pierre Fourcade, compte rendu intégral de la séance du 30 septembre 1997 au Sénat.*

*(1) Nous remercions tout particulièrement Nicolas Schmidt, du Centre d'études de l'emploi pour sa note de travail : « CES et CEC, dispositions réglementaires et évolutions » et la Mission développement de l'activité et de l'insertion professionnelle de la DGEFP qui nous a fourni tous les textes les plus récents sur les CES et les CEC.*

- Une description des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand -

- les éléments plus qualitatifs qui doivent permettre à la mesure d'atteindre ses objectifs : le contenu de l'activité, l'encadrement des personnes en contrat aidé, les actions de formation et d'accompagnement qui leur sont accessibles, les actions de contrôle, d'incitation ou d'appui menées par les pouvoirs publics en direction des employeurs pour les inciter à agir conformément à leurs attentes.

L'analyse au cours du temps de l'importance respective et du contenu de chacun de ces éléments depuis la création des CES, des CEC et du programme NS-EJ, a pour but de repérer d'éventuelles évolutions dans les objectifs assignés à ces mesures et dans leurs articulations, ainsi que de caractériser les moyens qui leur ont été attribués pour les atteindre <sup>1</sup>.

*Le support juridique de la mise au travail : une amélioration progressive des statuts proposés*

La création de nouvelles mesures a incontestablement été marquée par le souci constant d'améliorer les conditions de travail proposées aux demandeurs d'emploi. Le contrat du programme NS-EJ a parachevé une dynamique entamée avec la création des CES, par laquelle les pouvoirs publics semblent avoir cherché à remplacer progressivement l'image du « petit boulot précaire » dénoncée du temps des TUC, par celle de l'emploi stable et protecteur, se rapprochant d'un contrat de travail standard et donnant des droits presque équivalents.

Les TUC ne procuraient qu'un statut de stagiaire de la formation professionnelle et une faible indemnité de stage pour une activité à mi-temps. Avec le CES, le bénéficiaire de la mesure a accédé à un contrat de travail de droit privé de type particulier, mais sa rémunération est restée limitée au SMIC horaire, sauf rares exceptions, son temps de travail hebdomadaire n'a pu dépasser le mi-temps et la durée totale de son contrat, avenants de renouvellement compris, n'a pu, suivant les cas, excéder un, deux ou exceptionnellement trois ans.

La création du CEC a de nouveau permis d'élever la norme d'emploi. Les aides financières ont été calibrées afin d'inciter l'employeur à offrir 30 heures de travail hebdomadaires et à rémunérer le salarié, si son poste le justifiait, un peu plus que le SMIC. Surtout, la durée totale du temps possible sur ce contrat s'est allongée sensiblement grâce à la faculté de conclure un CDI ou, au moins, un CDD d'un an renouvelable quatre fois. Le programme « nouveaux services -

---

(2) Un résumé de ces évolutions est proposé en fin de chapitre.

emplois jeunes » a amélioré encore sensiblement ces conditions. La durée hebdomadaire correspond, à quelques exceptions près, à un temps plein. La durée de l'aide financière de l'État est, comme pour le CEC, de 5 ans mais les CDI sont plus fréquents et le CDD de cinq ans protège mieux le salarié contre les ruptures de contrat à l'initiative de l'employeur. La rémunération doit être fixée, au moins dans les associations et les EPIC, en référence aux conventions collectives en vigueur.

Il faut noter toutefois que ces améliorations ont été réalisées à l'occasion de la création des mesures, mais qu'une fois définies, les propriétés du contrat de travail pour chacune d'entre elles ont été peu modifiées par la suite dans le sens d'accorder plus de garanties et d'avantages aux personnes. Ainsi, la durée actuelle des CES peut varier dans les mêmes limites exactement qu'à l'origine, après l'abandon en 1998 de la possibilité ouverte en 1992 d'une prolongation exceptionnelle jusqu'à trois ans. Les règles du mi-temps obligatoire et du SMIC horaire n'ont pas évolué, malgré la proposition du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) fin 1995 de remplacer le CES par des emplois d'utilité sociale de 30 à 32 heures de travail hebdomadaire, avec une rémunération nette de 4 000 F<sup>1</sup>.

De même le CEC a peu évolué de 1992 à 1998. Toutefois, l'obligation faite à l'employeur depuis décembre 1998 d'offrir au moins 30 heures de travail hebdomadaire sauf dérogation annuelle liée aux besoins de la personne, a supprimé les CEC à mi-temps, assez nombreux à l'origine. Enfin, il n'y a eu aucune modification aux contrats de travail pour le programme NS-EJ.

*Les publics visés par les mesures et les règles de prise en charge du salaire par l'État*

Les deux dimensions des publics visés par les mesures et des règles de prise en charge par l'État des coûts salariaux sont très liées car les pouvoirs publics ont beaucoup joué des taux différents de prise en charge pour inciter les employeurs à privilégier certaines catégories de publics.

*Pour le CES, un souci de plus en plus net de réserver la mesure aux publics en grande difficulté*

La création des CES se traduit en 1990 par la coexistence revendiquée de deux types de publics éligibles à la mesure :

---

(1) Source : « Gestion sociale », n° 945, 1<sup>er</sup> décembre 1995.

- Une description des mesure d'aide aux emplois du secteur non marchand -

- un public assez large de jeunes, ayant un niveau de qualification plutôt faible (niveau V ou moins) ou des difficultés d'intégration dans l'emploi (12 mois de chômage dans les 18 derniers mois) ;

- un public tout aussi large d'adultes : allocataires de minima sociaux (RMI, ASS) ou de faibles allocations de chômage (allocation de fin de droits), ou bien demandeurs d'emploi de 50 ans et plus, ou encore chômeurs ayant des difficultés de retour à l'emploi (12 mois de chômage dans les 18 derniers mois).

Mais, sans qu'il soit encore question de publics prioritaires, des différences sont faites quant au taux de prise en charge du coût salarial (100 % au lieu de 85 %) et quant à la durée maximale du passage en contrat aidé (2 ans au lieu d'un an) pour trois sous-catégories : les demandeurs d'emploi depuis 3 ans et plus, les bénéficiaires du RMI sans emploi depuis au moins un an, les chômeurs de 50 ans et plus ayant eu 12 mois de chômage dans les 18 derniers mois. La distinction dans les taux de prise en charge n'a toutefois pas une très grande validité car l'État peut prendre aussi en charge 100 % du coût salarial, quel que soit le profil de la personne, pour les employeurs « ayant des capacités financières insuffisantes » et éligibles à un fonds de compensation créé spécialement pour la mesure.

Dès 1990, apparaît donc la distinction fonctionnant encore aujourd'hui entre un public assez large de demandeurs d'emploi et de bénéficiaires de minima sociaux qui peuvent entrer en contrat aidé avec un régime de base pour eux-mêmes et pour leur employeur, et des catégories de publics qui procurent plus d'avantages financiers à leur employeur et qui se voient appliquer des règles particulières parce qu'elles sont supposées connaître plus de difficultés d'accès à l'emploi : chômeurs de très longue durée, chômeurs de longue durée connaissant des difficultés sociales ou professionnelles supplémentaires : vivre dans un ménage aux très faibles revenus, être âgé de plus de 50 ans.

Les « noyaux durs » du public large et du public prioritaire n'ont pas été bouleversés par la suite : un chômeur de très longue durée a toujours été public prioritaire et un jeune caractérisé « seulement » par son bas niveau de qualification ne l'a jamais été. Les contours de ces catégories ont quand même été un peu modifiés au cours du temps et, surtout, la notion même de catégorie de public a de plus en plus été mise en cause au profit d'une approche individualisée des besoins des personnes. Parallèlement, les pouvoirs publics ont souvent cherché à reformuler les règles relatives aux taux de prise en charge, afin d'inciter les employeurs à concentrer leurs recrutements sur les personnes qui semblaient en avoir le plus besoin. Mais comme nous le verrons

par la suite, cette recherche a dû tenir compte des contraintes qui pesaient sur certains types d'établissements employeurs.

Sans revenir sur le détail des modifications des définitions des publics éligibles et prioritaires depuis 1990, il est possible de repérer quelques grandes tendances. Les catégories de publics éligibles ont peu varié. Elles se sont élargies aux travailleurs handicapés dès 1991, et plus récemment aux allocataires de l'allocation de parent isolé (API). À l'inverse, les jeunes ayant un diplôme au moins égal au baccalauréat sont sortis définitivement des publics éligibles en 1992. Les travailleurs handicapés ont été intégrés rapidement aux publics prioritaires, de même que les « jeunes en grande difficulté ». En 1998, les allocataires des minima sociaux autres que le RMI (API et allocation de solidarité spécifique - ASS) et sans emploi depuis un an l'ont été également.

L'évolution principale sur les publics nous semble toutefois être concomitante du retournement quantitatif de fin 1995 (cf. chapitre précédent). À partir du moment où les pouvoirs publics ont cherché à diminuer le nombre d'entrées en CES, le critère de l'appartenance à une catégorie de public n'a plus paru suffisant comme règle de sélection. Dès la circulaire du 4 août 1995, il était indiqué que les services devaient chercher à faire rentrer en CES les « publics les plus menacés d'exclusion », puis fin 1996 que devaient être privilégiées « les personnes rencontrant les difficultés d'insertion professionnelle les plus graves ». La circulaire du 31 décembre 1997 est allée plus loin en explicitant la nécessité d'une appréciation en opportunité pour chaque individu, et en précisant que toutes les personnes éligibles n'avaient pas vocation à entrer en CES, où ne devaient être orientées que « *les personnes qui ne peuvent ni occuper un autre emploi, ni entrer directement dans une formation qualifiante* ». La circulaire de décembre 1998 a repris ce principe, mais, pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons par la suite, elle l'a doublé d'une obligation pour les services de réserver 75 % des entrées aux publics prioritaires. Pour permettre aux services de s'inscrire réellement dans une logique d'appréciation au cas par cas, la possibilité leur a été laissée de faire entrer en CES des personnes ne remplissant pas les critères administratifs mais rencontrant des difficultés particulières de réinsertion professionnelle et sociale dans la limite de 5 % des contrats.

Pour accompagner ce mouvement de « recentrage » du CES sur les personnes connaissant les plus grandes difficultés, les règles de prise en charge du salaire ont été modifiées une première fois en 1992. Le taux de base de la prise en charge a été abaissé à 65 % et le taux de 85 % a été réservé à un public qui restait toutefois sensiblement plus large que les seuls publics prioritaires de l'époque. Le bénéfice possible du fonds de compensation a été également

réservé aux contrats avec ces catégories de publics. Début 1996, fut envoyée une circulaire réservant le fonds de compensation aux seuls publics prioritaires, mais son application fut suspendue un mois après. Fin 1996 une nouvelle circulaire reprit les grandes lignes de la première, mais un régime plus favorable d'utilisation du fonds de compensation fut réservé aux établissements de l'Éducation nationale et aux hôpitaux. La circulaire de décembre 1998 permit de clarifier les règles de prise en charge avec la suppression du fonds de compensation et une définition des taux de prise en charge (de 65 % à 95 %) calée sur chaque catégorie de publics <sup>1</sup>.

*Pour le CEC, une reconnaissance progressive de plusieurs types de publics*

Les évolutions pour les CEC ont été pratiquement inverses. En 1992, considérée comme une solution de dernier recours pour les personnes en CES n'arrivant pas à se reclasser, la mesure de prise en charge du salaire, qui pouvait être dégressive (de 60 % à 20 %) ou uniforme pour les personnes les plus en difficultés (50 %), était strictement réservée aux publics prioritaires. Devant son peu de succès, une circulaire de 1993 permit de l'ouvrir par des dérogations qui se révélèrent nombreuses, aux chômeurs de longue durée « dont l'âge, l'état de santé, la situation matérielle constituent des handicaps très importants ». Puis la mesure fut particulièrement orientée vers les allocataires du RMI, avec des incitations financières complémentaires versées aux employeurs pour ce public. La création de la forme particulière de CEC que furent les emplois de ville ouvrit largement la mesure à un nouveau public : les jeunes des quartiers de la politique de la ville. Enfin, les textes de décembre 1998 ont permis l'entrée en CEC à des catégories de public encore plus larges puisque toutes les catégories éligibles au CES, plus quelques autres, sont devenues éligibles au CEC. Mais, comme pour les CES, le champ assez large des publics éligibles doit être régulé par l'obligation faite aux services d'apprécier au cas par cas l'opportunité de la mesure pour la personne.

Enfin, l'instauration par les mêmes textes, de deux modes de prise en charge du salaire, l'un dégressif de 60 % à 20 % et l'autre uniforme à 80 % a officialisé l'existence de deux types de publics en CEC. Les personnes qui « ont des difficultés d'accès à l'emploi mais qui sont en mesure d'atteindre en cinq ans un niveau de compétences adapté à l'emploi qu'elles occupent » et les

---

(1) La dimension de la catégorie d'établissement n'intervient plus qu'à la marge en faveur des établissements publics d'enseignement qui bénéficient d'un taux de 95 % au lieu de 90 % s'ils embauchent des publics prioritaires.

personnes « dénuées de toute autre perspective d'emploi ou de formation en raison d'un cumul de difficultés(...) et qui ont besoin d'une durée longue pour réussir leur insertion »<sup>1</sup>.

*Pour le programme NS-EJ, une volonté permanente de s'adresser à tous les jeunes*

Depuis la création du programme NS-EJ en 1997, la question des publics éligibles n'est pas apparue comme un thème central de débat et peu de textes sont venus modifier ou préciser les orientations définies initialement. Le programme est resté ouvert à tous les jeunes de moins de 26 ans à la recherche d'un emploi et la volonté du Gouvernement d'en faire bénéficier aussi les jeunes qui avaient le plus de difficultés à se stabiliser sur le marché du travail s'est principalement manifestée par les conditions d'accès au programme pour les 26-29 ans, sans qu'aucun avantage financier supplémentaire ne soit accordé par l'État aux employeurs embauchant des personnes connaissant des difficultés particulières d'accès à l'emploi<sup>2</sup>. Une instruction, puis une circulaire<sup>3</sup> ont néanmoins défini des objectifs spécifiques d'embauche des jeunes « en difficulté » et tout particulièrement des jeunes issus des quartiers de la politique de la ville, qui devaient représenter 20 % du total des embauches. Mais le fait que ces objectifs n'aient jamais été atteints ne semble pas avoir donné lieu à des actions particulièrement énergiques pour inverser les tendances antérieures<sup>4</sup>. Ce faisant, le programme est resté cohérent avec son objectif premier : la création d'activités.

*Un coût du travail à la charge de l'employeur très faible dans la grande majorité des cas*

Nous avons souligné en introduction que l'une des grandes différences entre les emplois aidés du secteur non marchand et ceux du secteur marchand résidait

---

(1) Circulaire DGEFP n° 98/44 du 16 décembre 1998.

(1) Une partie des collectivités territoriales ont, par contre, conditionné des aides complémentaires aux employeurs au profil des jeunes embauchés.

(2) Instruction DGEFP du 6 février 1998 et circulaire VIL/CAB du 15 mars 1999.

(3) La dernière circulaire DGEFP du 30 mai 2000 rappelle cet objectif mais ne définit pas d'actions particulières ni de moyens nouveaux pour l'atteindre : « (...) il convient de prévoir, avec l'ensemble des acteurs concernés (...) les actions nécessaires pour progresser plus efficacement vers la réalisation de l'objectif de 20 % du total des embauches devant bénéficier aux jeunes des quartiers de la politique de la ville (...). Les analyses récentes de la DARES sur ce point mettent en évidence la nécessité d'un effort supplémentaire ».



- Une description des mesure d'aide aux emplois du secteur non marchand -

dans le coût du travail qui restait à la charge de l'employeur une fois versée l'aide financière de l'État. Ce qui vient d'être dit des taux différentiels de prise en charge en fonction de la mesure, de la catégorie de public ou du niveau de la rémunération du salarié montre toutefois qu'entre les contrats aidés du secteur non marchand, des différences de coût pour l'employeur très sensibles peuvent exister. Le tableau 2 propose une comparaison entre les mesures pour l'année 1999<sup>1</sup>.

---

*(4) Ces informations sont tirées d'une note de la Direction de la Sécurité sociale rédigée en avril 1999 pour calculer l'impact des allègements de charges proposés aux employeurs à l'occasion du passage aux 35 heures sur les autres dispositifs d'exonération. Nous avons retenu la situation avant la réforme des cotisations patronales pour ne pas avoir à prendre en compte les deux hypothèses d'une durée du travail égale à 35 heures ou égale à 39 heures. Au total, la réforme a pour effet le plus fréquent de diminuer l'avantage comparatif des contrats aidés par rapport au coût d'un salarié proche du SMIC, en particulier quand son entreprise est passée aux 35 heures. L'avantage financier procuré par les contrats aidés du secteur non marchand n'en reste pas moins très important.*

Tableau 2  
Baisse du coût total du travail pour différents types de contrat aidé  
par rapport à un emploi en CDI rémunéré au SMIC ou à 1,2 SMIC <sup>1</sup>

Mesure et type d'aide associée	Salaire égal au SMIC	Salaire égal à 1,2 SMIC
CES avec taux de prise en charge de 95 %	95 %	ns
CES avec taux de prise en charge de 90 %	91 %	ns
CES avec taux de prise en charge de 85 %	85 %	ns
Apprenti 18-20 ans	75 %	81 %
Emplois jeunes, prime de 92 000 francs	75 %	64 %
CES avec taux de prise en charge de 65 %	70 %	ns
CEC avec taux de prise en charge de 80 %	61 %	65 %
Entreprise d'insertion, prime de 50 000 francs	58 %	51 %
Contrat d'orientation 18-20 ans	55 %	66 %
Contrat de qualification 18-20 ans	54 %	65 %
CEC avec taux de prise en charge de 60 %	47 %	52 %
CEC avec taux de prise en charge de 40 %	34 %	40 %
CIE avec prime mensuelle de 2 000 francs	33 %	32 %
CEC avec taux de prise en charge de 20 %	21 %	28 %
CIE avec prime mensuelle de 1 000 francs	21 %	23 %

*Source : ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Direction de la Sécurité sociale*

---

(1) Nous avons choisi de nous en tenir à ces deux niveaux de rémunération qui constituent, comme nous le verrons, les bornes à l'intérieur desquelles sont rémunérées la quasi-totalité des personnes recrutées en contrat aidé dans le secteur non marchand.

L'avantage comparatif pour les CES et les contrats du programme NS-EJ apparaît évident, d'autant qu'en 1999 la quasi-totalité des employeurs a bénéficié d'un taux de prise en charge au moins égal à 85 %<sup>1</sup>. Parmi les contrats aidés proposés aux entreprises, seuls les contrats d'apprentissage conclus avec des jeunes âgés de 20 ans ou moins donnent droit à un avantage équivalent, mais avec une contrainte de temps passé en formation beaucoup plus forte pour l'employeur. Le CEC à taux de prise en charge fixe de 80 % se situe au niveau des autres contrats en alternance conclus avec des jeunes de 20 ans ou moins (orientation, qualification) et de l'aide apportée aux entreprises d'insertion si le salaire ne dépasse pas le SMIC, mais il est plus avantageux que l'aide fournie aux entreprises d'insertion si le salaire est supérieur.

Seule l'aide de l'État pour un CEC à taux dégressif (de 60 % à 20 %) peut être comparée à celle prévue pour le CIE en cas d'embauche de publics prioritaires. Elle porte toutefois sur une durée beaucoup plus longue, 5 ans au lieu de 2 ans pour la plupart des CIE, et l'avantage accordé aux employeurs de CEC durant les deux premières années de l'aide dégressive est supérieur à celui prévu pour le CIE.

### **Les actions visant à garantir la qualité du contenu des mesures**

Nous ne traitons pas ici de la manière dont la mise en œuvre des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand s'inscrit dans un mouvement plus général de transformation des modes d'intervention du service public de l'emploi, sujet qui sera traité par la suite. Nous cherchons seulement à examiner les règles et les moyens affectés directement aux mesures, tels qu'ils apparaissent dans les textes, pour assurer la réussite des deux objectifs d'insertion des bénéficiaires et de développement d'activités. Nous aborderons successivement les modalités d'action définies par le ministère chargé de l'Emploi pour orienter l'action des employeurs dans le sens souhaité par les pouvoirs publics, les règles relatives au contenu des postes, les moyens consacrés aux actions de formation, à l'encadrement et à l'accompagnement des personnes.

---

(3) En 1999, 52 % des CES ont donné lieu à un taux de prise en charge de 95 %, 26 % à un taux de prise en charge de 90 %, 19 % à un taux de prise en charge de 85 %. Seuls 3 % des contrats avaient un taux de prise en charge limité à 65 % ; « Les contrats emploi-solidarité et les contrats emploi-consolidé en 1999 », « Premières Synthèses » n° 36.2, DARES, 2000.

*Les modalités de négociation avec les employeurs et de contrôle de leur usage des mesures : une volonté de promouvoir des instruments généraux de négociation, mais peu de moyens de contrôle et de suivi*

Dès 1989, la capacité des pouvoirs publics d'orienter et de contrôler l'utilisation des mesures par les employeurs avait été mise en doute dans le rapport de la Commission des affaires culturelles familiales et sociales de l'Assemblée nationale qui, pour l'occasion, n'avait pas jugé utile de séparer les risques de dérives dans l'utilisation des contrats de retour à l'emploi par les entreprises et des CES par les employeurs du secteur non marchand. Aussi, une proposition d'amendement avait-elle été présentée pour « *qu'une fois par an le représentant de l'État dans la région présente au Comité régional de la formation professionnelle et de la promotion sociale et de l'emploi un rapport d'ensemble sur la mise en œuvre des contrats de retour à l'emploi et des contrats emploi-solidarité.* » Le Gouvernement avait donné son accord pour l'adoption de cet amendement. Mais les débats avaient été peu fournis sur ce thème, si ce n'est au Sénat pour dénoncer l'utilisation illégale des TUC par les services de l'État à travers des associations écrans.

Les premiers textes relatifs aux CES et aux CEC sont restés muets sur cette question, entérinant des pratiques de gestion administrative des dossiers s'en tenant, comme pour les TUC, au seul contrôle de leur validité réglementaire par les services déconcentrés de l'administration. Ne fut introduit aucun élément incitant les services à juger de l'opportunité d'accorder ou non la mesure à telle personne ou à tel employeur, au-delà des règles d'éligibilité qui avaient été définies par l'administration centrale, si ce n'est la possibilité de faire bénéficier du CES un quota de personnes ne remplissant pas toutes les conditions prévues par les textes. Rien n'a été dit non plus du contrôle de l'utilisation effective des mesures par les employeurs. Dans les associations, les inspecteurs du travail pouvaient, s'ils en avaient le temps, réaliser des contrôles sur place, mais aucun moyen équivalent ne pouvait être mobilisé dans les organismes publics. La régulation des dispositifs restait donc essentiellement interne aux organismes, par les représentants du personnel et les délégués syndicaux, ou par les salariés en contrat aidé eux-mêmes, qui pouvaient saisir les services du ministère ou les tribunaux.

Les conditions générales du contrôle de l'utilisation de la mesure par les employeurs n'ont jamais été modifiées, mais une innovation majeure fut quand même introduite début 1993 avec le recrutement de 100 agents contractuels dans les DDTEFP (un par département), qui ont eu pour mission de préparer et de suivre la réinsertion professionnelle des salariés à l'issue de leur CES, en prenant systématiquement les contacts nécessaires avec les employeurs

concernés et les agences locales pour l'emploi. Avec leur nomination, est apparue dans les services de l'État une fonction tout à fait nouvelle de « garant de la qualité du CES et du CEC », sans équivalent pour les autres mesures de la politique de l'emploi, à l'exception du dispositif CFI (crédit formation individualisé) qui avait bénéficié quelques années plus tôt du recrutement de coordonnateurs de zone, devenus depuis « coordonnateurs emploi-formation » (CEF).

Compte tenu du grand nombre d'employeurs et de salariés en contrat aidé par département, le suivi systématique des situations par le chargé de mission CES s'est révélé impossible et l'introduction, peu après, des « chartes de qualité » a permis de formaliser un instrument de négociation sur le contenu de la mesure avec les employeurs qui acceptaient d'entrer dans cette démarche. Parallèlement, ont été mises en place à partir de 1996 des modalités de suivi financier plus rigoureuses, impliquant notamment une déclaration trimestrielle de l'employeur confirmant la présence effective du salarié dans son organisme. Enfin, la circulaire de décembre 1998 précisa que la priorité devait être accordée aux employeurs qui déployaient des efforts particuliers en faveur de l'insertion professionnelle de leurs salariés, l'application d'une charte de qualité étant citée comme premier critère pour évaluer cet effort. Il fut défini à cette occasion les éléments sur lesquels l'employeur devait absolument s'engager :

- le dépôt des offres d'emploi à l'ANPE ;
- l'organisation du suivi individualisé du salarié dans l'organisme employeur ;
- la mise en œuvre d'actions de formation et d'accompagnement vers l'emploi ;
- pour les CEC, l'appui de l'employeur à la recherche de solutions d'insertion durable.

Pouvaient en outre y figurer des clauses relatives aux conditions de recrutement et d'accueil, à l'emploi proposé, à l'accompagnement en interne et aux conditions du tutorat.

Le programme NS-EJ s'est démarqué des mesures CES et CEC par un souci beaucoup plus grand de définir des procédures d'appui à la construction des projets et d'instruction des dossiers permettant aux pouvoirs publics d'avoir une information précise sur la façon dont l'employeur envisageait d'utiliser les fonds qui lui étaient alloués et de négocier avec lui les ajustements du projet qui paraissaient nécessaires. Par les nombreuses demandes d'informations qu'il comportait (cf. infra), le cahier des charges devait accompagner toute

convention a manifesté la volonté de donner aux services les moyens de se prononcer sur la qualité du projet de l'employeur.

Le soin mis par les textes à définir les procédures de négociation a contrasté toutefois avec la faible attention portée aux procédures de suivi et de contrôle de l'action de l'employeur, une fois la convention signée. L'information sur les embauches effectivement réalisées à la suite de la convention est transmise aux services par le CNASEA, chargé d'assurer la gestion du programme après avoir eu la charge de la gestion des CES et des CEC depuis leur création. Pour le reste, il a été prévu que l'employeur remette à la DDTEFP chaque année un document de bilan sur son utilisation du programme, dont le contenu est resté assez imprécis. De fait, l'employeur a pu s'il le souhaitait, développer ses relations avec les services de l'État en utilisant les dispositifs d'aide au montage des projets, à la professionnalisation et à la pérennisation des activités. Mais les pouvoirs publics ont manifestement préféré en rester à une logique d'appui aux employeurs qui en sont demandeurs, sans mettre en avant une exigence de suivi systématique de tous les projets financés. Les circulaires de 1999 et de 2000 ont modifié un peu cet équilibre en insistant sur la nécessité pour les services de s'assurer que ces bilans étaient bien transmis et en précisant le contenu et les utilisations possibles, en particulier pour repérer les projets qui connaissent des difficultés ou qui ont manifestement des besoins de conseils, mais qui ne les sollicitent pas.

Le programme NS-EJ a innové également en créant la possibilité de conclure des accords cadres avec les fédérations, les réseaux associatifs ou les établissements publics, ainsi que des contrats d'objectifs avec les collectivités territoriales. Ces organismes se voient reconnaître par ces nouvelles formes de contractualisation un rôle de partenaire de l'État pour le développement du programme dans leur secteur d'activité ou sur leur territoire. Par la définition conjointe d'objectifs quantitatifs de création de postes mais, surtout, par des actions visant à développer en priorité certains types d'activités ou de favoriser l'utilisation du programme par des petites structures disposant de peu de moyens propres, l'État recherche une implication des signataires qui va au-delà de leur seule fonction d'employeur et qui peut lui permettre de démultiplier ses moyens d'action.

- Une description des mesure d'aide aux emplois du secteur non marchand -

*Le contenu des activités réalisées par les personnes en contrat aidé : absence de liste limitative, volonté d'éviter des effets de substitution, souci de répondre aux besoins de la personne pour les CES et les CEC et de répondre aux besoins de la collectivité pour le programme NS-EJ*

Il n'y eut pas réellement de débat sur le contenu des activités proposées aux personnes en CES lors de la création de la mesure, une fois rappelés les principes généraux déjà en vigueur pour les TUC, selon lesquels ces activités devaient avoir un contenu réel pour être l'occasion d'une véritable expérience professionnelle et devaient porter sur des besoins collectifs peu ou non satisfaits et ne pas se substituer à des emplois permanents.

Les textes de 1992 furent un peu plus explicites en rappelant que les activités proposées devaient se traduire par une réelle intégration dans le milieu professionnel et, surtout, en désignant une série de domaines où les CES devaient pouvoir être développés. Mais cette volonté de diversification des activités réalisées semblait surtout dictée par le souci d'une augmentation quantitative des contrats, liée à la mise en place du plan en faveur des 900 000 demandeurs d'emploi au chômage de longue durée, et non par l'ambition de préciser les activités répondant le mieux aux besoins professionnels des personnes en CES ou aux attentes des habitants. Pour répondre aux demandes des agents qui devaient statuer sur des cas délicats, les précisions apportées au coup par coup par l'administration centrale se référèrent toujours au fait qu'il fallait exclure les activités marchandes ou répondant aux besoins de particuliers. Ceci amena les services à porter une attention particulière aux dossiers relatifs à certains créneaux d'activités : centres équestres, radios libres, etc. Par ailleurs, les associations culturelles furent exclues du champ de la mesure, par crainte en particulier d'apporter un soutien public à des sectes.

Les textes des années ultérieures n'apportèrent aucune indication nouvelle sur la nature des travaux à réaliser mais, en rappelant les règles de base, ils manifestèrent surtout le souci d'adapter le contenu du poste en vue d'augmenter les chances d'accès de la personne à un emploi non aidé. La circulaire de décembre 1998 n'a fourni aucun élément nouveau en la matière, se contentant de rappeler les risques pour le service public de l'emploi de ne pas pratiquer un examen attentif du contenu de l'activité à partir d'exemples de dénonciations de conventions par les tribunaux administratifs, liées au fait que le poste de travail n'avait pas un contenu adéquat aux besoins de la personne, ou qu'il se

substituait à un emploi permanent, ou encore qu'il ne correspondait pas à un besoin collectif non satisfait <sup>1</sup>.

Les textes sur les CEC n'ont pratiquement pas abordé à l'origine la question du contenu de l'activité. La durée possible du CEC (5 ans) rendait a priori encore plus difficile l'exigence imposée aux mesures antérieures de non substitution à des emplois permanents sans mettre en place un examen et un suivi approfondis des activités réalisées. Implicitement, la justification du passage en CEC, du point de vue du contenu de l'activité, a semblé se référer au schéma suivant : un organisme a testé, par l'utilisation du CES, une réponse à un besoin collectif non satisfait et, compte tenu du résultat positif, il a décidé de commencer à stabiliser l'activité et la personne qui a assuré son lancement en faisant passer cette dernière en CEC. La possibilité depuis 1998 d'une entrée directe en CEC sans passage par le CES empêche de se référer encore à ce schéma. Et le paradoxe d'une non substitution à un emploi permanent dans le cas d'un contrat d'une durée totale de cinq ans n'a fait l'objet d'aucun nouvel essai de justification, le CEC étant traité comme le CES dans les circulaires les plus récentes.

Le développement d'activités grâce à une aide accordée sur la même période de cinq ans étant l'objectif premier du programme NS-EJ, il était prévisible que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité s'attacherait dès les premiers textes officiels à définir et à délimiter le champ des activités à promouvoir mieux qu'il ne l'avait fait pour les CEC. La loi du 16 octobre 1997, tout comme le décret et la circulaire qui l'ont suivie, ont abordé effectivement ce thème dès leur premier article. La volonté de laisser aux opérateurs de terrain de larges possibilités d'initiative a eu toutefois pour conséquences de ne pas leur imposer une liste limitative d'activités à promouvoir <sup>2</sup>.

Les textes ont donc eu avant tout une fonction d'orientation, cherchant à insuffler aux acteurs de terrain « l'esprit de la loi ». Ils ont inclus aussi un petit nombre de précisions susceptibles de renforcer les contraintes pesant sur les employeurs afin de mieux éviter les risques de substitution à des emplois permanents de l'organisme ou à des emplois existant ailleurs, y compris dans le

---

(1) Fiche n° 5 « activités » de la circulaire DGEFP du 16 décembre 1998.

(2) Les rapports demandés par le Gouvernement à des personnalités qualifiées avant les débuts du programme pour préciser, par grands domaines d'activités, le contenu des emplois qui pourraient être développés par le programme avaient pour fonction de « donner des idées » aux services sur les projets à développer et non pas de les contraindre dans leurs choix.



secteur marchand. La plus importante de ces contraintes réglementaires a porté sur les personnes morales de droit public, pour lesquelles « *les embauches ne peuvent pas venir en substitution d'emplois correspondant aux missions traditionnelles des collectivités ou des établissements publics qui ont vocation à être occupés par des agents relevant des régimes statutaires de la fonction publique.* » Il n'était donc pas question d'accepter des conventions pour ce type d'emplois, y compris lorsqu'il n'existait pas encore dans les organismes publics en faisant la demande.

Mais leur nouveauté principale, par rapport aux textes régissant les mesures antérieures, a été de se montrer beaucoup plus précis sur les procédures de mise en œuvre du programme, afin de favoriser l'adéquation du contenu des activités effectivement créées avec les objectifs du Gouvernement. Ces procédures ont porté sur :

- l'instruction des dossiers, qui doivent impliquer sous l'autorité du préfet, outre le service public de l'emploi, les services déconcentrés de l'État compétents sur les activités concernées. Ceux-ci doivent examiner un cahier des charges portant notamment sur « *les caractéristiques de l'activité envisagée au regard des besoins à satisfaire, de l'environnement social et économique dans lequel elle s'inscrit et de l'offre déjà existante ; sur les perspectives de développement du projet à court et moyen terme et de pérennisation des emplois* »<sup>1</sup> ;

- l'animation locale du programme avec la désignation d'un pilote dont le rôle est « *d'informer sur le dispositif, de détecter les besoins non satisfaits au plan local, de repérer et mobiliser des opérateurs potentiels, de conseiller les porteurs de projets et d'orienter vers le service instructeur les projets arrivés à maturité* »<sup>2</sup> ;

- la coordination des aides à la pérennisation et à la professionnalisation des emplois avec la création « *d'un dispositif national d'appui (...) qui aura pour mission d'aider les secteurs en émergence à bâtir les référentiels d'emploi et de qualification correspondant aux nouveaux métiers, en partenariat avec les grands réseaux associatifs qui se sont engagés contractuellement avec l'État.* » Au niveau régional « *le préfet de région, en concertation avec les principaux partenaires (...) définit un lieu et des personnes-ressources (...) et organise le dialogue avec les branches professionnelles et les structures interprofes-*

---

(1) Décret du 17 octobre 1997 relatif au développement d'activités pour l'emploi des jeunes.

(2) Circulaire du 24 octobre 1997, fiche n° 1.

*sionnelles, avec lesquelles doivent se construire les nouveaux référentiels d'emploi et de qualification* »<sup>1</sup>.

Ce dispositif n'a pas subi de modifications majeures depuis sa création en 1997.

*Les actions de formation : des incitations et des aides financières pour les employeurs afin qu'ils s'en préoccupent, mais pas d'obligations*

Malgré des critiques émises lors du débat parlementaire sur la trop modeste place accordée aux actions de formation dans la mesure CES, le Gouvernement ne modifia pas les conditions prévues lors de leur création. Comme en TUC, la formation restait facultative. Elle était à organiser durant le mi-temps non travaillé de la personne et elle n'était pas rémunérée. Elle pouvait correspondre à des actions de remobilisation (modules d'orientation approfondie ou de remise à niveau), à des actions de pré-qualification ou qualifiantes. Pour les jeunes sans expérience professionnelle, la formation pouvait s'intégrer au dispositif du crédit formation individualisé (CFI) créé peu avant, et pour les bénéficiaires du RMI elle devait s'inscrire, de préférence, dans un parcours d'insertion prévu dans le contrat d'insertion. Dans ce cadre, l'État prévoyait de financer une formation de 200 heures en moyenne et de 400 heures au maximum pour 10 % des personnes en CES sur la base de 22 francs de l'heure.

Le faible accent mis sur la formation peut certainement s'expliquer par l'échec, encore tout récent, de la relance en 1989 des actions de formation pour les jeunes bénéficiaires d'un TUC<sup>2</sup>. Cet échec avait contribué à confirmer l'idée, d'ailleurs en partie à l'origine du TUC, selon laquelle les personnes entrant dans ce type de mesures n'étaient guère demandeuses d'actions de formation, mais souhaitaient avant tout être en situation de travail. Dès 1991 néanmoins, un

---

(1) Circulaire du 24 octobre 1997.

(2) En réponse à la proposition de M. Chamard, lors des débats à l'Assemblée nationale d'intituler la nouvelle mesure, le contrat emploi-solidarité-formation et de prévoir des crédits pour la formation nettement supérieurs à ceux retenus par le Gouvernement, J.-P. Soisson indiqua : « Nous avons essayé de développer une formation pour les TUC. Une enveloppe de 360 millions de francs avait été réservée à cet effet. Cela a été difficile à mettre en œuvre. Mon sentiment est qu'il ne suffit pas de dire les choses, encore faut-il les faire. Que nous fassions de la formation progressivement, dans le cadre du contrat emploi solidarité, oui, mais cela ne va pas jusqu'à changer le nom et à accrocher le « F » de formation qui ne serait pas toujours suivi d'effet dans la réalité » ; « Journal Officiel », débats parlementaires, Assemblée nationale, compte rendu intégral de la 2<sup>e</sup> séance du vendredi 13 octobre 1989.

décret visa à faciliter la réalisation d'actions de formation en CES par la création d'associations – les « *fonds locaux emploi-solidarité* » – habilitées à collecter auprès d'organismes employeurs ou de collectivités locales et à mutualiser des participations financières destinées à la formation. De plus, les collectivités territoriales, les ministères chargés de la Jeunesse et des Sports et de l'Éducation nationale pouvaient également contribuer au financement des formations, lorsque leur coût dépassait celui prévu par les textes.

En 1992, les crédits prévus pour la formation furent sensiblement augmentés pour toucher, sur les mêmes bases que précédemment, 20 % des salariés en CES. Il s'agissait de réaliser non seulement des stages traditionnels, mais aussi des actions de suivi et d'accompagnement, des bilans des connaissances et des compétences. Des sessions en entreprise étaient aussi autorisées sur une partie du temps de formation.

À partir de 1996, avec la baisse programmée du nombre des CES, l'offre d'actions de formation a été de plus en plus considérée comme un critère de qualité de la mesure. Les CES devaient donc être accordés en priorité aux employeurs organisant, notamment, des actions de formation et cotisant à un fonds local emploi-solidarité, en veillant à ce que ces formations correspondent aux besoins des personnes, dans le but de « *construire des parcours d'insertion cohérents* ».

En 1998, la nouvelle rédaction de l'article L322-4-7 du code du travail précisa que la convention de CES devait prévoir des actions destinées à faciliter le retour à l'emploi, notamment des actions d'orientation et de formation professionnelle, obligation qui incombait à l'employeur. Une contrainte supplémentaire fut imposée aux organismes publics pour lesquels un CES ne pouvait plus être renouvelé sur un même poste de travail « *qu'à la condition qu'il s'accompagne d'un dispositif de formation visant à faciliter l'insertion professionnelle du bénéficiaire du contrat* »<sup>1</sup>. Enfin, les fonds locaux emploi-solidarité se virent reconnaître un rôle accru, en pouvant assurer ou faire assurer l'ensemble des actions de formation, de bilan-diagnostic et d'accompagnement s'ils satisfaisaient à certains critères de qualité<sup>2</sup>.

Depuis 1990, les exigences de l'État vis-à-vis des employeurs de personnes en CES se sont donc sensiblement renforcées en matière de formation. De

---

(1) Circulaire du 16 décembre 1998.

(1) Les conditions dans lesquelles les FLES peuvent intervenir ont été précisées par la circulaire du 17 décembre 1999.

nouvelles possibilités d'organiser une action territoriale ont été offertes avec la création et le soutien au développement des fonds locaux emploi-solidarité et avec la faculté accordée aux collectivités territoriales de cofinancer des actions. Mais l'État n'a pas changé ses conditions d'intervention financière et n'a jamais, en particulier, revalorisé le niveau du remboursement de l'heure stagiaire, toujours fixé à 22 francs de l'heure.

Le CEC n'étant à l'origine qu'une aide dégressive à l'embauche, rien n'avait été prévu pour la formation. En 1994, les conditions de prise en charge des actions de formation furent alignées sur celles des CES : 22 francs de l'heure avec un maximum de 400 heures. Les circulaires ultérieures ont peu évoqué la formation en CEC. Celle de décembre 1998 a bien signalé que « *la loi a créé une obligation d'actions de formation et de validation des acquis en vue de construire et de faciliter la réalisation du projet professionnel de la personne* », mais la fiche consacrée aux actions de professionnalisation des salariés en CEC a fait uniquement obligation à l'employeur de préciser avec le salarié son projet professionnel avant le deuxième renouvellement du contrat ou, à défaut, de financer un bilan de compétences pour le salarié. Sans être passées sous silence, les actions de formation pour les salariés en CEC font moins fonction de critère essentiel de la qualité de la mesure.

Le programme NS-EJ n'a accordé à ses débuts qu'une place assez réduite aux actions de formation. La formation professionnelle des jeunes ne relevant plus depuis l'application de la loi quinquennale de 1993 de la compétence de l'État, celui-ci n'a pas cherché à financer directement des actions, mais il a invité ses services à se mettre en relation avec le Conseil régional afin « de conjuguer les moyens permettant d'accompagner l'effort de formation de l'employeur ». Aucune obligation particulière n'a été imposée à ce dernier, même s'il a été précisé que la formation des jeunes salariés du programme devait relever de sa responsabilité « *comme pour tout salarié* ». Cette dernière a été présentée dans les textes comme une « *composante éventuelle* »<sup>1</sup> de la professionnalisation des jeunes, qui ne s'y réduisait pas. Les circulaires de 1998 et de 1999 ont poursuivi dans cette voie en axant l'action publique d'appui à la professionnalisation sur le repérage des activités nouvelles et sur la reconnaissance sociale des nouveaux emplois et des nouvelles qualifications qu'elles appelaient, et non sur l'offre de formation<sup>2</sup>.

---

(2) Annexes à la circulaire du 24 octobre 1997, fiche n° 3 professionnalisation des activités.

(1) Circulaire du 12 avril 1999.

La circulaire du 30 mai 2000 a été la première à évoquer « *la mise en place par les plates-formes régionales de professionnalisation de plans d'action spécifiques, consacrés au développement de la formation, auxquels seront assignés des objectifs précis, tant quantitatifs que qualitatifs.* ». Ce faisant, les textes officiels ont rejoint l'activité concrète des services de l'administration centrale et des services déconcentrés qui, face à une demande manifeste des jeunes salariés (cf. partie suivante), ont rapidement cherché à mobiliser les institutions susceptibles d'apporter des financements et d'organiser l'offre de formation : Conseils régionaux, Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). La question de la formation s'est donc imposée aux responsables du programme, même s'ils avaient souhaité à l'origine n'en faire qu'un axe secondaire d'action.

*L'encadrement, le suivi et l'accompagnement des personnes : une prise en compte progressive de ces aspects, considérés de plus en plus comme des critères essentiels de qualité de ces mesures*

Lors de la discussion à l'Assemblée nationale en octobre 1989 du projet de loi favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle qui prévoyait notamment la création des CES, Mme Sublet, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, déclara : « *L'objectif des dispositifs d'insertion est de permettre la mise au point d'une stratégie par les intéressés eux-mêmes, en stimulant et en organisant leurs motivations à l'emploi. Il est d'organiser la permanence et la cohérence d'un accompagnement par une concertation et une coordination étroite de tous les acteurs susceptibles d'intervenir. On peut vivement regretter que le projet de loi ne prenne pas en compte cette absolue nécessité de bilan personnel, de suivi, d'accompagnement, sans lesquels aucune démarche d'insertion ne pourra réussir* »<sup>1</sup>.

Cette vive critique d'une parlementaire de la majorité gouvernementale ne suscita pas à l'époque de réponses ni d'actions particulières du Gouvernement et on en resta, aux débuts de la mesure, aux règles définies antérieurement pour les TUC : devait être indiqué dans la convention le nom de la personne (salarié ou bénévole) chargée par l'employeur de suivre le déroulement du contrat, notamment pour conseiller le salarié en CES dans son travail et pour le mettre en relation avec l'environnement économique et social (entreprises, ANPE, mission locale, commission locale d'insertion, etc.). Mais rien d'autre n'était

---

(2) « *Journal Officiel* », débats parlementaires, Assemblée nationale, compte rendu intégral de la 1<sup>re</sup> séance du vendredi 13 octobre 1989.

précisé sur les obligations de l'employeur en matière d'encadrement, de repérage des acquis professionnels de la personne, de transmission de bilans au SPE en fin de mesure, etc.

Les textes de 1992 affirmèrent plus fermement la nécessité d'un suivi pendant le CES passant par « *la mise en place d'un tutorat, seule disposition de nature à assurer la qualité du contenu des CES et de leur efficacité en termes d'insertion* ». Tout comme dans les textes de base, la désignation d'un tuteur était de la responsabilité de l'employeur, mais ses fonctions semblaient s'élargir. Il devait notamment veiller à la nature et à la qualité des tâches confiées au salarié, le faire bénéficier, si besoin était, de formations et rechercher toutes les actions susceptibles de construire un parcours d'insertion. Surtout, était introduite l'idée qu'une formation pouvait être nécessaire au tuteur et que son coût pouvait être pris en charge en partie par l'État.

En 1995, une circulaire présenta un modèle de document de suivi des personnes, qui devait être rempli par l'employeur. Puis, à partir de fin 1996, les actions d'accompagnement ont été présentées dans tous les textes de l'administration centrale comme des critères essentiels de qualité du CES, au même titre que les actions de formation. Les services devaient s'efforcer d'impliquer les employeurs dans la démarche d'insertion et d'organiser un suivi individualisé en collaboration avec l'ANPE et l'employeur, mais aussi avec le Conseil général et la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales.

En 1998 et pour deux ans, les apports du Fonds social européen (FSE) ont permis de mettre en place un programme beaucoup plus ambitieux, faisant appel à de nombreux opérateurs externes avec l'objectif d'assurer annuellement 100 000 actions d'accompagnement d'une durée de quatre mois en moyenne et composées d'un module de technique de recherche d'emploi puis de deux rencontres mensuelles d'appui à la recherche d'emploi. La responsabilité de désigner les opérateurs et de définir les publics prioritaires a été confiée à la DDTEFP. Par ailleurs, d'autres lignes de crédit pouvaient être mobilisées pour l'accompagnement social, les crédits d'appui social individualisé (ASI) et les fonds d'aide aux jeunes en difficulté (FAJ) des DDASS en particulier, dont une part croissante devait bénéficier aux titulaires de CES.

Les conditions d'encadrement et de suivi des personnes en CEC ont été alignées en 1994 sur celles des CES, avec la désignation d'un tuteur chargé du « suivi effectif » du salarié, l'idée qu'il fallait intégrer les bénéficiaires dans un parcours d'insertion. Mais la mesure n'a pas connu la création d'un programme spécifique d'accompagnement équivalent à celui qui a été défini en 1998 pour les personnes en CES et les dernières circulaires ont surtout insisté sur la

nécessité de mettre en œuvre les actions de formation et de validation des acquis qui « *conditionnent la capacité du salarié (en CEC) à se maintenir dans l'emploi qu'il occupe ou à s'insérer durablement dans l'emploi au terme du contrat* »<sup>1</sup>. Comme pour les CES, les textes ont encouragé les services déconcentrés à subordonner le nombre de contrats accordés à l'employeur au nombre de salariés permanents dans l'organisme. Mais aucune obligation n'a été imposée à l'employeur quant aux conditions minimales d'encadrement des personnes.

Les textes initiaux du programme NS-EJ n'ont pas non plus mentionné d'obligation particulière pour l'employeur dans ces domaines, l'objectif de professionnalisation de l'emploi et du jeune renvoyant implicitement à la nécessité d'un encadrement adéquat. La circulaire du 30 mai 2000 a été la première à aborder ce thème en demandant aux services d'inscrire dans les nouvelles conventions « *l'obligation pour l'employeur de s'organiser pour que tout jeune nouveau salarié puisse se voir désigné un référent externe (assurant leur suivi)* ». Avec l'objectif explicite de faire des jeunes « des acteurs à part entière du programme », cette même circulaire a aussi incité les services à organiser un programme de rencontres thématiques aux échelons territoriaux les mieux adaptés qui associeraient les jeunes et leurs employeurs. Elle a ainsi ouvert une voie pour des actions collectives d'échanges et de suivi qui n'a jamais été explorée pour les mesures CES et CEC, où les personnes n'ont toujours eu accès qu'à des actions individuelles d'accompagnement.

---

(1) Circulaire du 16 décembre 1998.

**Tableau 3**  
**Les dépenses pour les aides aux emplois du secteur non marchand**

Millions de francs courants

	TUC	Jeune volont.	CLR	PIL	PLIF	CES	CEC	CEV	NS-EJ	Total
<b>1985</b>	2 102	321								2 423
<b>1986</b>	3 546	351			14					3 911
<b>1987</b>	3 607	22	207	22	42					3 900
<b>1988</b>	3 362		248	208	55					3 873
<b>1989</b>	2 817		37	145	49					3 048
<b>1990</b>	1 754			46	21	2 724				4 545
<b>1991</b>	4			1	5	9 062				9 072
<b>1992</b>					1	12 080				12 081
<b>1993</b>						18 322	68			18 390
<b>1994</b>						18 636	575			19 211
<b>1995</b>						21 068	1 371			22 439
<b>1996</b>						20 066	3 178	139		23 383
<b>1997</b>						15 310	3 960	355	346	19 971
<b>1998</b>						14 326	4 778	446	6 684	26 234
<b>1999</b>						12 994	6 196	153	14 538	33 881



- Une description des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand -

### Les textes réglementaires et législatifs sur les CES - Leurs évolutions

	1990	1991
<b>Les textes</b>	Loi du 19 décembre 1989 Décret du 30 janvier Circulaire du 31 janvier Circulaire CDE du 6 juin	Décret du 19 septembre
<b>Le public éligible</b>	Jeunes de 16 à 25 ans avec un diplôme < niveau IV ou jeunes CLD (12 mois dans les 18 derniers mois). Demandeurs d'emploi de 50 ans et plus. CLD de plus de 26 ans. Bénéficiaires de l'ASS ou de l'AFD. Bénéficiaires du RMI. 5 % des CES peuvent être conclus avec d'autres publics en difficulté.	Ajout des personnes handicapées parmi les publics.
<b>Le contrat de travail</b>	CDD de droit privé de 3 à 12 mois, pouvant aller à 24 mois pour les CLD > 3 ans, les plus de 50 ans et les bénéficiaires du RMI en CLD. 20 heures par semaine, possibilité d'une durée moindre pour les bénéficiaires du RMI. Salaire horaire égal au SMIC, à défaut de clauses spécifiques plus favorables.	
<b>Les règles de prise en charge par l'État</b>	Exonération de toutes les charges patronales, sauf les cotisations au titre de l'assurance chômage. Les CES ne sont pas pris en compte pour le calcul des seuils sociaux et fiscaux. L'État prend en charge 85 % du montant de la rémunération en général, 100 % pour les CLD > 3 ans, les plus de 50 ans et les bénéficiaires du RMI en CLD, ainsi que pour les organismes employeurs ayant des capacités financières insuffisantes et éligibles à un fonds de compensation.	
<b>Les actions en faveur de la qualité de la mesure</b>	Les activités doivent être l'occasion d'une véritable expérience professionnelle. Un salarié ou un bénévole de l'organisme est chargé du suivi, du conseil, de l'orientation du salarié en CES. Les frais de formation engagés par l'organisme peuvent être pris en charge par l'État pour 10 % des CES sur la base de 22 francs de l'heure et d'une durée moyenne de 200 heures, avec un plafond de 400 heures. Soutien possible des fonds de solidarité locale créés sur certains territoires pour les TUC.	Renforcement espéré des actions de formation par la création des fonds locaux emploi-solidarité qui remplacent les anciens fonds de solidarité locale.

### Les textes réglementaires et législatifs sur les CES - Leurs évolutions

	1992	1993
<b>Les textes</b>	<p>Circ. CDE/DFP du 28 janvier            Circ. DIRMI du 21 mai            Loi du 17 juillet            Loi du 29 juillet            Décret du 30 juillet            Circulaire du 30 juillet            Décret du 2 octobre            Décret du 16 octobre            Instruct. du 7 décembre            Décret du 28 décembre</p>	<p>Circulaire du 2 juin            Circulaire du 4 octobre            Circulaire du 17 décembre  <i>Loi quinquennale du 20 décembre</i></p>
<b>Le public éligible</b>	<p>Les jeunes de moins de 18 ans n'ont plus droit à la mesure, de même que les jeunes ayant un diplôme supérieur au niveau V.</p>	<p>Apparaît dans les circulaires la notion de « public prioritaire », sans modification des publics éligibles. Sont prioritaires : les jeunes en grande difficulté, les CLD &gt; 3 ans, les travailleurs handicapés, les bénéficiaires du RMI, les personnes sous main de justice.</p>
<b>Le contrat de travail</b>	<p>La durée maximale du contrat est portée à 3 ans pour les CLD &gt; 3 ans, les plus de 50 ans et les bénéficiaires du RMI en CLD, les personnes handicapées. Le nombre possible de renouvellements est porté à 3 au lieu de 2, dans la limite de la durée totale du contrat mentionnée ci-dessus.</p>	
<b>Les règles de prise en charge par l'État</b>	<p>Pour réorienter les recrutements vers les publics les plus en difficulté, l'État prend en charge 65 % du salaire dans le cas général, mais 85 % pour l'embauche d'un CLD, d'un bénéficiaire du RMI, d'un travailleur handicapé, auquel peut s'ajouter une prise en charge de 50 % ou 100 % du reste par le fonds de compensation.</p>	
<b>Les actions en faveur de la qualité de la mesure</b>	<p>Les activités proposées doivent être diversifiées pour l'intégration du salarié dans le milieu professionnel. Un tutorat doit être mis en place et les tuteurs pourront dans certains cas bénéficier d'une formation. 20 % des CES pourront avoir une formation prise en charge par l'État. Il faut élaborer des parcours d'insertion.</p>	<p>Création de 100 postes de chargés de mission dans les DDTEFP afin de mieux assurer le suivi du reclassement des personnes en fin de CES et des personnes en CEC.</p>

- Une description des mesure d'aide aux emplois du secteur non marchand -

### Les textes réglementaires et législatifs sur les CES - Leurs évolutions

	1994	1995	1996
<b>Les textes</b>	Instruction du 17 mars Circulaire du 13 mai	Circulaire du 4 août	Circulaire du 31 janvier Circulaire du 23 février Circulaire du 17 décembre
<b>Le public éligible</b>		Les services doivent chercher à faire rentrer en contrat aidé les « publics les plus menacés d'exclusion ».	<i>Le recentrage de la mesure, après son « développement considérable au cours des 3 dernières années » est affirmé.</i>  Doivent être privilégiées « les personnes rencontrant les difficultés d'insertion professionnelle les plus graves ».
<b>Le contrat de travail</b>	Il est rappelé que la prolongation du CES concerne « les personnes jeunes ou adultes effectivement menacées d'exclusion ».		
<b>Les règles de prise en charge par l'État</b>			<i>Une circulaire modifiant les conditions d'attribution du fonds de compensation en le réservant aux publics prioritaires voit son application suspendue.</i>  En fin d'année, une nouvelle circulaire en reprend les principales dispositions.
<b>Les actions en faveur de la qualité de la mesure</b>	<i>La conclusion de « chartes de qualité » avec les mairies doit être encouragée.</i>  Il importera d'impliquer l'employeur dans toutes les initiatives d'insertion. Les chargés de mission CES doivent pouvoir échanger leurs expériences.		<i>« Il faut donner plus de rigueur au suivi des personnes en CES ».</i>  Il faut favoriser la conclusion des CES avec les organismes témoignant d'efforts particuliers en ce domaine.

### Les textes réglementaires et législatifs sur les CES - Leurs évolutions

	1997	1998
<b>Les textes</b>	Diverses notes Loi du 16 octobre Circulaire du 31 décembre	Loi du 29 juillet Circulaire du 27 août Décrets du 9 décembre Circulaire du 16 décembre
<b>Le public éligible</b>	<i>Les CES, moyen de lutte contre l'exclusion professionnelle.</i>  <i>Toutes les personnes éligibles n'ont pas vocation à entrer en CES.</i>  Il faut passer à une sélection individualisée des entrées en CES pour n'orienter que les personnes qui « ne peuvent ni occuper un autre emploi ni entrer directement dans une formation qualifiante ».	<i>Les catégories de publics éligibles restent les mêmes, avec des possibilités d'entrée dérogatoire (y compris pour des jeunes de 16 à 18 ans).</i>  Mais la gestion individualisée des entrées en fonction des besoins des personnes est réaffirmée et, au total, 75 % des entrées pour 1999 devront concerner des publics prioritaires.
<b>Le contrat de travail</b>	Les renouvellements au-delà de 12 mois ne devront être envisagés qu'en cas de situation sociale particulièrement difficile ou de parcours d'insertion identifié et validé. Possibilité de cumuler le CES avec un autre emploi à temps partiel.	<i>La durée maximale du CES est ramenée à 24 mois.</i>  La prolongation jusqu'à 24 mois concerne les publics prioritaires définis précédemment, élargis aux CLD allocataires d'autres minima sociaux que le RMI et aux personnes engagées dans un parcours d'insertion nécessitant cette prolongation.
<b>Les règles de prise en charge par l'État</b>	Une instruction précise que le fonds de compensation intervient à hauteur de 95 % dans les établissements publics d'enseignement et hospitaliers.	<i>En plus des taux de prise en charge de 65 % et 85 %, sont définis des taux de prise en charge de 90 % et 95 %.</i>  <i>Le taux de 90 % s'applique pour les publics prioritaires.</i>  Le taux de 95 % s'applique, pour ces mêmes publics prioritaires, aux établissements publics d'enseignement et à des employeurs consentant un effort particulier d'insertion.
<b>Les actions en faveur de la qualité de la mesure</b>	Il faut « accroître les efforts destinés à préparer une sortie positive du CES, dès l'entrée et pendant toute la durée du contrat ». Il faut développer les chartes de qualité. « Les acteurs de terrain doivent rester mobilisés pendant toute la durée de mise en œuvre du contrat ».	<i>Des actions massives d'accompagnement sont mises en place sur les crédits du FSE.</i>  La circulaire de décembre 1998 insiste particulièrement sur tous les aspects qualitatifs de la mesure : appréciation du contenu des postes, chartes de qualité, construction d'un projet professionnel, évaluation des résultats, etc.

- Une description des mesure d'aide aux emplois du secteur non marchand -

### **Les textes réglementaires et législatifs sur les CES - Leurs évolutions**

	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>Les textes</b>	Note du 19 mars Circulaire du 17 décembre	Aucun texte
<b>Le public éligible</b>		
<b>Le contrat de travail</b>		
<b>Les règles de prise en charge par l'État</b>		
<b>Les actions en faveur de la qualité de la mesure</b>	« Questions-réponses » sur l'accompagnement : les crédits FSE doivent financer des actions visant à améliorer le taux de retour à l'emploi. D'autres programmes spécifiques sont prévus pour l'accompagnement social, dont l'ASI. Clarification du rôle des fonds locaux emploi-solidarité.	

### Les textes réglementaires et législatifs sur les CEC - Leurs évolutions

	1992	1993
<b>Les textes</b>	Loi du 29 juillet Décret du 2 octobre Circulaires du 9 octobre	Circulaire du 2 juin Instruction du 15 octobre Loi quinquennale du 20 décembre
<b>Le public éligible</b>	<p><i>Les publics sont les mêmes que les bénéficiaires potentiels de la prolongation du CES jusqu'à 3 ans :</i></p> <p><i>les CLD &gt; 3 ans, les plus de 50 ans et les bénéficiaires du RMI en CLD, les personnes handicapées.</i></p> <p>Un quota de 80 % de bénéficiaires du RMI doit normalement bénéficier du CEC.</p>	<p>« Afin d'encourager l'utilisation du nouveau dispositif », peuvent être acceptés à titre exceptionnel et par dérogation les demandeurs d'emploi de longue durée dont l'âge, l'état de santé, la situation matérielle constituent des handicaps très importants : CLD &gt; 2 ans, chômage récurrent, femmes isolées avec enfants, etc.</p>
<b>Le contrat de travail</b>	<p><i>Est créée une aide à l'embauche à l'issue du CES, avec une prise en charge dégressive sur 5 ans. L'embauche peut être faite sur un CDI ou sur un CDD d'un an renouvelable dans la limite de cinq ans.</i></p> <p><i>La durée hebdomadaire peut correspondre à un temps plein ou à un temps partiel d'au moins 16 heures.</i></p> <p>Rien n'est dit sur la fixation du salaire, mais le mode de prise en charge par l'État peut être perçu comme une incitation à offrir plus que le SMIC.</p>	
<b>Les règles de prise en charge par l'État</b>	<p><i>Exonération de la plupart des cotisations patronales.</i></p> <p><i>Prise en charge dégressive de la rémunération (de 60 % à 20 %) ou forfaitaire à 50 % pour les personnes les plus en difficulté. Elle est accordée dans la limite de 120 % du SMIC horaire et pour une durée de travail hebdomadaire de 30 heures au plus.</i></p> <p>Les conseils généraux peuvent contribuer au financement des CEC attribués aux bénéficiaires du RMI en versant un complément de 10 % aux aides de l'État.</p>	
<b>Les actions en faveur de la qualité de la mesure</b>		

- Une description des mesure d'aide aux emplois du secteur non marchand -

### Les textes réglementaires et législatifs sur les CEC - Leurs évolutions

	1994	1995	1996
<b>Les textes</b>	Décret du 5 avril Circulaire du 13 mai Arrêté du 9 juin Circulaires du 29 juillet	Loi du 4 février Décret du 23 mars Circulaire du 9 mai Circulaire du 4 août	Loi n° 96-867 du 6 mai Décret du 28 mai
<b>Le public éligible</b>	Apparition de la notion de public « en voie d'exclusion ».		Création des emplois de ville pour les jeunes des quartiers de la politique de la ville.
<b>Le contrat de travail</b>			
<b>Les règles de prise en charge par l'État</b>	L'exonération est étendue à de nouvelles charges sociales. Non prise en compte des bénéficiaires des CEC pour le calcul des seuils sociaux et fiscaux.	<i>Aides financières majorées pour les employeurs recrutant certaines catégories de publics, notamment les bénéficiaires du RMI les plus en difficultés.</i>  Cette aide est interrompue à la fin de l'année.	
<b>Les actions en faveur de la qualité de la mesure</b>	L'État contribue à la prise en charge des frais de formation, sur la même base que pour les CES (22 F de l'heure). Il conviendra de promouvoir tout particulièrement les actions de protection de l'environnement		

### Les textes réglementaires et législatifs sur les CEC - Leurs évolutions

	1997	1998	1999	2000
<b>Les textes</b>	Diverses notes	Loi du 29 juillet Décrets du 9 décembre Circulaire du 16 décembre	Aucun texte	Aucun texte
<b>Le public éligible</b>	Les décisions d'entrée en CEC à l'issue du CES doivent concerner des personnes ayant des difficultés objectives et durables d'accès à l'emploi.	<i>Les catégories de publics éligibles en CEC sont élargies, se calent sur le CES tout en s'ouvrant à deux catégories supplémentaires.</i>  Mais la règle d'une entrée conditionnée à l'appréciation des besoins individuels s'applique, comme pour les CES.		
<b>Le contrat de travail</b>		Est instaurée la possibilité d'une entrée directe en CEC, sans passage par un CES. La durée hebdomadaire du CEC est au minimum de 30 heures, sauf dérogation annuelle liée aux besoins de la personne.		
<b>Les règles de prise en charge par l'État</b>		Deux types de prise en charge sont instaurés. En plus de la prise en charge dégressive (60 % à 20 %), une prise en charge à taux fixe de 80 % pour les catégories prioritaires liées à l'âge, la situation matérielle, l'état de santé. La période passée en CES auparavant est déduite de la durée de prise en charge.		
<b>Les actions en faveur de la qualité de la mesure</b>		Les personnes en CEC doivent pouvoir construire un nouveau projet professionnel grâce à des actions d'orientation et de validation d'acquis. À défaut de projet professionnel, un bilan de compétences doit être réalisé avant le deuxième renouvellement du CEC.  Promotion d'une démarche qualité cherchant à privilégier les employeurs s'engageant dans l'insertion de leurs salariés.		



- Une description des mesure d'aide aux emplois du secteur non marchand -

### Les textes réglementaires et législatifs sur le programme NS-EJ Leurs évolutions

	1997	1998
<b>Les textes</b>	Loi du 16 octobre Décret du 17 octobre Circulaire du 24 octobre Circulaire du 6 décembre	Instruction du 6 février. Circulaires du 16 avril Arrêté du 29 décembre
<b>Le public éligible</b>	Jeunes de moins de 26 ans sans emploi et sans obligation d'inscription à l'ANPE. Personnes de 26 ans à moins de 30 ans non indemnisables par le régime d'assurance chômage ou reconnues handicapées.	Les préfets doivent « faire en sorte que 20 % des embauches concernent des jeunes de niveau VI ou Vbis, des bénéficiaires de l'un des minima sociaux ou issus des quartiers de la politique de la ville ».
<b>Le contrat de travail</b>	Contrat de droit privé, sauf pour les adjoints de sécurité à la Police nationale. CDI possible dans les associations et les EPIC, ou CDD de 60 mois à temps plein. Le contrat peut être exceptionnellement à temps partiel si la nature de l'activité l'exige. Lorsqu'une convention collective est applicable, la rémunération du salarié doit être fixée en fonction de sa grille de classification.	
<b>Les règles de prise en charge par l'État</b>	<i>L'aide est une aide au poste. Elle est versée pendant 60 mois à partir de la date de création du poste. Elle est suspendue pendant les périodes où l'emploi n'est pas occupé.</i>  L'aide est de 92 000 francs, soit 80 % du coût salarial total sur la base du SMIC à temps plein. L'employeur peut aussi recevoir des financements complémentaires des collectivités territoriales ou de toute autre personne morale.	
<b>Les actions en faveur de la qualité de la mesure</b>	<i>La demande de conventionnement doit respecter un cahier des charges permettant d'apprécier la conformité du projet aux principes définis par la loi. Il porte sur les caractéristiques de l'activité, les perspectives de développement et de pérennisation, le public visé, la cohérence avec les mesures en faveur de l'insertion, les actions prévues de professionnalisation.</i>  Pour aider les projets, sont créés une animation locale, des crédits d'aide aux projets, une plate-forme régionale de professionnalisation, une cellule nationale d'appui.	Les crédits du FSE peuvent être mobilisés pour des actions de professionnalisation. Il faut veiller à utiliser plus et mieux les crédits d'aide au conseil. Une circulaire précise la mise en œuvre de la plate-forme régionale de professionnalisation et des actions de professionnalisation des jeunes et des activités.

### Les textes réglementaires et législatifs sur le programme NS-EJ Leurs évolutions

	1999	2000
<b>Les textes</b>	Circulaire du 15 mars Circulaire du 12 avril	Circulaire du 27 mars 2000 Circulaire du 30 mai 2000
<b>Le public éligible</b>	Il faut renforcer le programme en faveur des quartiers de la politique de la ville en embauchant plus de jeunes issus de ces quartiers et en soutenant l'émergence des projets au sein de ces quartiers.	
<b>Le contrat de travail</b>		
<b>Les règles de prise en charge par l'État</b>		
<b>Les actions en faveur de la qualité de la mesure</b>	<p><i>Il faut :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- poursuivre la diversification de l'utilisation des crédits d'ingénierie ;</li> <li>- soutenir les projets portés par les jeunes ;</li> <li>- susciter de nouvelles initiatives ;</li> <li>- assurer le suivi des conventions ;</li> <li>- poursuivre l'analyse des activités et favoriser la validation des acquis ;</li> <li>- mobiliser les outils financiers pour faciliter la pérennisation ;</li> <li>- valoriser et diffuser les bonnes pratiques.</li> </ul>	<p><i>Il faut faire porter l'effort sur la consolidation des nouveaux services :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- en renforçant la cohérence des démarches de professionnalisation et de pérennisation ;</li> <li>- en faisant des bilans des besoins des structures ;</li> <li>- en utilisant les crédits d'ingénierie.</li> </ul>

## Chapitre 3

### Quelle spécificité française dans l'usage des aides aux emplois du secteur non marchand ?

Porter un jugement sur la pertinence des choix réalisés en France suppose une mise en perspective que l'analyse des politiques menées à l'étranger peut apporter. Accordent-elles la même place aux aides aux emplois du secteur non marchand, leur affectent-elles les mêmes objectifs pour les mêmes publics avec un cadre réglementaire et des conditions de mise en œuvre équivalents ?

L'étude conduite à la demande de l'instance d'évaluation a été réalisée <sup>1</sup> avec des contraintes de temps très fortes qui exigeaient de mobiliser sur le champ des équipes ayant déjà une certaine habitude du travail en commun, compte tenu des difficultés méthodologiques inhérentes à toute étude comparative <sup>2</sup>. Cette nécessité s'est répercutée sur le choix des pays. Ont été étudiés trois des quatre « grands » pays de l'Union européenne - l'Espagne, le Royaume-Uni et l'Italie - mais il n'a pas été possible de trouver un correspondant en Allemagne. Compte tenu de la spécificité bien connue des systèmes d'emploi des pays scandinaves, un expert a aussi été retenu au Danemark. Mais d'autres pays, tels les Pays-Bas, auraient certainement mérité aussi un examen approfondi.

---

(1) Cette étude a été coordonnée par Jean-Claude Barbier du Centre d'études de l'emploi, directeur de recherches au CNRS. Quatre équipes universitaires ont rédigé une synthèse pour leur pays. Il s'agit de :

- Thomas Bredgaard, du Centre de recherches du marché de l'emploi (CARMA) de l'université d'Aalborg pour le Danemark ;
- Dan Finn, maître de conférence en politique sociale à l'université de Portsmouth pour le Royaume-Uni ;
- Maria-Luisa Mirabile et Francesca Carrera, chercheuses à l'IRES, Rome, pour l'Italie ;
- Lorenzo Cachon, Jorge Aragon et Fernando Rocha, université Complutense de Madrid et Fondation I de Mayo pour l'Espagne.

(2) Pour une présentation du cadre théorique de la comparaison, on pourra se reporter au rapport de Jean-Claude Barbier (cf. annexe 6).

Il n'était pas non plus possible d'envisager une recherche comparative sur chacun des thèmes du cahier des charges de l'instance, dont certains risquaient de ne pas faire sens dans tous les contextes nationaux. L'option a été prise de concentrer l'étude sur quatre axes de questionnement :

- l'identification de mesures spécifiques d'aide aux emplois du secteur non marchand et la délimitation du champ du non marchand ;

- l'existence et le jumelage éventuel des deux objectifs poursuivis par les aides aux emplois du secteur non marchand en France : concourir à l'insertion professionnelle et sociale et favoriser le développement d'activités utiles à la collectivité ;

- les logiques nationales de déploiement des dispositifs en lien avec les stratégies d'activation des dépenses dites passives. Ces dispositifs s'adressent-ils davantage à des chômeurs ne percevant plus ou n'ayant pas de droit aux prestations d'assurance ou au contraire interviennent-ils en lien avec l'assurance chômage ?

- l'utilisation contracyclique de ce type de dispositifs, en prenant soin d'identifier les arbitrages de nature plus politique susceptibles d'interférer avec les effets de cycle. Dans les pays où le taux de chômage est particulièrement faible, peut-on noter, et selon quelles modalités, des marges de manœuvre supplémentaires pour l'action publique en direction des publics les plus en difficulté dont l'accès à l'emploi n'est pas directement sensible à la reprise d'activité ?

La création d'emplois publics, incluant le secteur non lucratif, est l'une des grandes catégories utilisées par l'OCDE pour rendre compte des dépenses actives des politiques d'emploi nationales, aux côtés des subventions à l'emploi privé, de la formation, des mesures pour les jeunes, des mesures pour les handicapés et des dépenses de fonctionnement des services publics de l'emploi <sup>1</sup>. L'existence d'une telle catégorie en France n'a donc rien d'atypique. Les données de l'OCDE, même si elles doivent être interprétées avec beaucoup de prudence, semblent montrer que la place importante que ces aides occupent dans la politique française est constatée aussi dans d'autres pays de l'Union européenne (Allemagne, pays scandinaves, Pays-Bas). Ainsi, la part des dépenses qui leur était consacrée en France en 1997 (point bas de la période

---

(1) p. 511 à 515 de l'annexe 6.

1995-2000, cf. graphique 7) ne s'écartait guère de la moyenne des pays de l'Union européenne. Les auteurs qui ont analysé ces données indiquent que ces types de programmes continuent d'être très utilisés dans les pays de l'OCDE et « *qu'ils semblent revenir en vogue dans plusieurs pays* »<sup>1</sup>.

Les quatre pays de notre échantillon ont tous utilisé des mesures de ce type, mais dans des contextes nationaux marqués par des différences majeures dans les systèmes de protection sociale et dans les objectifs assignés à la politique de l'emploi.

## **1. Au Royaume-Uni, un objectif unique de retour rapide à l'emploi standard**

Le Royaume-Uni illustre le cas d'un pays où ce type de mesures n'a guère sa place, compte tenu du choix d'organiser l'ensemble de la politique de l'emploi de manière à ce que toute personne à la recherche d'un emploi ait pour seule perspective un retour rapide sur un emploi ordinaire, précaire ou non. « *Au fond, si l'on excepte les premiers essais de politique de l'emploi de la fin des années 1970 et le Community Programme, la logique générale de la politique de l'emploi britannique depuis près de 15 ans est marquée de traits très différents de la politique de l'emploi française.*

*Le premier trait est l'opposition constante entre le travail salarié (work) et l'assistance (welfare). La prééminence est constamment donnée à la recherche des emplois sur le marché ordinaire, compatible avec le soutien aux normes de la flexibilité de marché et un vaste secteur de salaires relativement bas. Les emplois temporaires non marchands restent l'exception et ils sont toujours de courte durée et mis en œuvre sur une base d'assistance et non de contrat salarial. Ils ne sont donc conçus que comme remédiant à des défaillances minoritaires du marché, pour des personnes considérées comme très peu employables.*

*Ceci conduit au refus explicite de s'engager dans une logique d'employeur de dernier ressort, même limité. Tout l'effort, y compris observé dans les expérimentations récentes, vise à investir dans les capacités des personnes, toujours à court terme, de gagner (ou regagner) le marché ordinaire du travail (...). Dans cette logique, en raison du lien contradictoire entre work et welfare, l'élément de pression sur les chômeurs, voire de punition et de sanction est*

---

(1) M. Brodsky de l'US Department of Labor, cité par Barbier.

*constamment présent. Il n'a pas reculé avec la mise en œuvre des réformes les plus récentes du New Labour, bien au contraire. »<sup>1</sup>.*

Quelques mesures existent néanmoins aujourd'hui, bénéficiant à un nombre limité de personnes :

- les emplois temporaires dans une mission pour l'environnement ou dans le secteur associatif en tant qu'option du *New Deal* pour les jeunes chômeurs ;
- les *Intermediate Labour Market* (ILM), programmes locaux d'aide à l'emploi cofinancés, ayant pour origine des initiatives locales qui s'apparentent à des actions de la politique de la ville en France et sur lesquels le gouvernement s'appuie aujourd'hui pour développer des programmes expérimentaux (*Employment Zones, New Deal for Communities*).

## **2. En Italie, un rôle de substitut aux mesures générales de protection des chômeurs**

La situation italienne est marquée, malgré les réformes en cours «*par la fragmentation et par la faiblesse des politiques de l'emploi et des politiques d'assistance, (...) par l'incertitude de définition et de frontières de la politique de l'emploi qui s'explique par les évolutions relativement récentes des acteurs et des contenus du système de protection sociale italien, (...) par des dépenses pour l'emploi faibles par rapport à celles des autres pays étudiés ici, (...) par un système d'information et d'évaluation sur ces politiques encore peu développé.*»<sup>2</sup>

Bien qu'ils représentent une part très faible des dépenses de politique de l'emploi d'après l'OCDE, les *Lavori Socialmente Utili* (LSU) créés en 1981 et les *Lavori di Pubblica* (LPU) créés en 1997 s'apparentent aux CES et aux CEC sur de nombreux points, même si leurs bénéficiaires n'ont pas le statut de salarié :

- champ d'employeurs proche de la délimitation française, bien qu'un peu plus large ;

- financement du coût salarial complètement assuré par l'État ;

---

(1) Le rapport complet de J.-C. Barbier a fait l'objet d'un tiré à part (disponible au Commissariat général du Plan). Cet extrait se trouve p. 39 du tiré à part.

(2) Rapport de J.-C. Barbier p. 54 et 55 du tiré à part.

- Quelle spécificité française ? -

- activités devant répondre à des besoins collectifs ou correspondre à des activités nouvelles à stabiliser ;
- objectif de lutte contre l'exclusion et de préservation des acquis professionnels ;
- durée de l'action pouvant varier de 6 mois à 2 ans ;
- création des LPU, visant à assurer une transition vers un emploi stable, pour remédier aux mauvais résultats des LSU en la matière ;
- nombre de bénéficiaires sensiblement moins important qu'en France mais relativement élevé néanmoins (stock moyen de 150 000 personnes au cours de ces dernières années).

L'analyse portée sur ces dispositifs par le rapport italien en signale toutefois les dysfonctionnements et les nombreuses limites, ainsi que les difficultés du gouvernement italien à faire appliquer les transformations envisagées : « *Les LSU ont rapidement pris les caractéristiques d'un instrument de simple soutien du revenu, en ayant principalement pour fonction de palier l'insuffisance ou l'absence de mesures générales de protection des chômeurs* »<sup>1</sup>.

Les réformes actuelles de services sociaux jusqu'à présent mal assurés par les organismes publics, ont engendré une réflexion sur l'importance des opportunités d'emplois nouveaux dans un large champ d'activités relevant du secteur non lucratif. Celle-ci s'apparente aux débats occasionnés en France par la création du programme NS-EJ. Mais ce dernier n'a pas d'équivalent en Italie, le soutien au développement des activités de ce secteur passant principalement par des mesures fiscales et d'exonération de charges sociales.

### **3. En Espagne, une grande variété de mesures pour des objectifs diversifiés**

Les aides aux emplois du secteur non marchand en Espagne apparaissent très diversifiées. Elles représentent comme en France une part significative des

---

(1) Rapport de l'IRES p. 19 et 20. Les auteurs signalent également : « initialement destinés à être exclusivement appliqués dans les régions méridionales du pays, puis étendus dans tout le reste de l'Italie, les LSU ont souffert de l'absence de cadre de référence clair et organisé (...). Le texte relatif aux LSU a été révisé à maintes reprises. »

dépenses de politique de l'emploi. Certaines mesures ont des caractéristiques qui les rapprochent des mesures françaises, mais d'autres s'en éloignent. Les accords conclus entre l'INEM d'une part,<sup>1</sup> les administrations centrales et provinciales, les collectivités locales, les universités et institutions sans but lucratif d'autre part, ont conduit à la création d'emplois temporaires qui s'apparentent aux CES. Ils sont très largement financés par l'INEM et ouverts aux chômeurs pour la réalisation de travaux et services d'intérêt général sur une durée d'un an au maximum. Si le nombre total des contrats conclus annuellement est élevé (plus de 260 000 en 1999), 80 % d'entre eux correspond à une offre de travail destinée à compléter les revenus et la protection sociale des travailleurs agricoles saisonniers dans les zones rurales et peu développées. Leur diffusion sur l'ensemble du territoire semble donc beaucoup plus limitée qu'en France, même s'il faut y ajouter les programmes décentralisés créés par les communautés autonomes.

L'Espagne a également beaucoup utilisé l'aide à la création d'emplois publics pour promouvoir le développement local, la création de nouvelles activités de services ou le maintien d'activités artisanales menacées, grâce à des dispositifs qui comportent des différences assez sensibles avec le programme NS-EJ. Les ateliers-écoles, complétés par la suite par les maisons d'apprentissage et les ateliers-emploi, poursuivent le même objectif que ce dernier : permettre à des jeunes de se stabiliser à terme sur un emploi qualifié dans des métiers de service en expansion et répondant à des besoins collectifs non satisfaits. C'est un programme important, ayant accueilli en 1999 plus de 60 000 participants. Mais la logique est autre. La place de la formation qualifiante est centrale car les jeunes n'ont pas encore les diplômes nécessaires à l'exercice du métier et l'organisme promoteur de l'atelier-école (public ou à but non lucratif) est l'employeur du jeune et organise sa mise au travail.

L'INEM et les communautés autonomes financent par ailleurs plusieurs programmes de moindre importance quantitative en faveur des collectivités locales pour leur permettre d'embaucher des agents de développement local et de réaliser des actions d'appui à la création d'entreprises sur leur territoire. Les auteurs de l'étude signalent enfin que « *le développement des « nouveaux gisements d'emploi (pris au sens du Livre Blanc intitulé « Croissance, compétitivité et emploi ») suscite de nombreuses polémiques en Espagne (...).*

---

(1) « *L'INEM est l'équivalent, construit sur le modèle allemand, du service de placement, de gestion des indemnités de chômage et de formation professionnelle pour les chômeurs* », rapport de l'université Complutense de Madrid, p.12.



*D'après nous, leur croissance s'est produite notamment dans les politiques sectorielles mises en œuvre par diverses administrations à l'extérieur et indépendamment (dans l'énorme majorité des cas sans coordination) des politiques de l'emploi. En ce sens, la politique de l'emploi a joué un rôle relativement mineur (...) »<sup>1</sup>.*

#### **4. Au Danemark, une volonté d'inscrire les mesures dans un parcours d'insertion**

La politique de l'emploi au Danemark est marquée par la rupture introduite par la « réforme du marché du travail » généralisée à partir de 1993-1994. *« Le trait principal du tournant de 1994 est l'accent désormais mis par les diverses autorités publiques sur le rôle de la formation générale et qualifiante (dispensée aussi bien au sein du système de formation initiale que dans le système de formation professionnelle). Cet accent sur la formation qualifiante s'oppose à l'accent précédemment mis sur les dispositifs d'emploi comme permettant de donner une occupation professionnelle temporaire aux personnes tout en reconstituant leurs droits à la protection sociale principale, celle des assurés. Mais, malgré la rupture, le Danemark, quand il est comparé aux autres pays de notre échantillon, et même, plus généralement, à la majorité des États membres de l'Union européenne, est le pays où la politique de l'emploi reste fondée sur des formes relativement massives d'emploi temporaire dans le secteur public, et, au premier rang, dans les collectivités territoriales, même si cet emploi temporaire comporte désormais une finalité de formation professionnelle générale et qualifiante »<sup>2</sup>.*

Dans un modèle d'activation marqué par un double engagement, celui du service public à faire des offres de qualité et celui de la personne à respecter le parcours négocié d'insertion, l'emploi aidé ne doit plus être qu'un élément d'une action publique d'aide individualisée à l'insertion comportant un grand éventail de services. Plusieurs conditions structurelles ont encadré la réforme du marché du travail, qui sont sans équivalent en France et dans les autres pays étudiés : un niveau très élevé de revenus de remplacement dans le cadre de l'assurance chômage, mais aussi de l'assistance ; *« l'extension effective de la décentralisation des fonctions de conception et de gestion des politiques de l'emploi, qui vient équilibrer la conception et le financement central des dispositifs ; le rôle éminent du consensus construit avec les partenaires sociaux*

---

(1) Rapport de l'université Complutense de Madrid, p. 39 et 40.

(2) Rapport de J.-C. Barbier, p. 43 du tiré à part.

*dans la gestion de la branche principale de la politique d'activation, ce rôle étant beaucoup plus limité dans la gestion de la branche assistantielle de l'activation, plus localisée, moins performante et mise en œuvre par les municipalités »<sup>1</sup>.*

Avec la réforme, le contrat emploi-formation est devenu la mesure centrale, outre les actions de formation. D'une durée de 6 mois et financé à 50 % seulement par l'État, il peut être utilisé aussi bien par les entreprises (qui l'utilisent peu) que par les organismes publics. *« Les interventions publiques devaient avoir lieu au moment jugé opportun au cours de la période de chômage et non en suivant des règles et consignes spécifiées a priori (...). L'objectif des contrats emploi-formation n'était plus de maintenir ou de retrouver ses droits au chômage indemnisé, mais ils devinrent un instrument d'activation visant à qualifier le chômeur pour qu'il puisse intégrer un emploi normal avant que ses droits au chômage indemnisé ne soient épuisés. Ceci impliqua également un rôle nouveau pour le service public de l'emploi (AF) »<sup>2</sup>.*

Les nouvelles contraintes de financement, de contenu de poste, de durée, et de recrutement des personnes qu'a fait peser la réforme sur les employeurs publics et la mauvaise image de ce type de mesures auprès des partenaires sociaux semblent avoir entraîné un déclin quantitatif rapide du contrat emploi-formation. Pour y remédier, le gouvernement a introduit en 1996 des « emplois

---

(1) Rapport de J.-C. Barbier p. 52 du tiré à part.

(2) Rapport de Thomas Bredgaard p. 41. Celui-ci décrit ainsi le rôle confié à l'AF et ses difficultés : *« On avait confié à l'AF le soin de fournir des contrats emploi-formation d'activation adaptés aux besoins et de dresser des plans d'action individuels dont l'objectif premier était de requalifier le chômeur pour son entrée sur le marché du travail normal. L'AF était donc doté de compétences pour approuver les contrats emploi-formation municipaux et mener les visites de suivi aux chômeurs sur leurs différents lieux de contrat. Deuxièmement, l'élément éducatif de l'activation prit une nature nettement plus prioritaire. Ce changement de priorité était clairement dû à l'influence accrue des partenaires sociaux qui, traditionnellement, se sont toujours battus pour réduire l'importance des contrats emploi-formation publics. Les syndicats en particulier ont montré un certain scepticisme, souligné leurs inquiétudes quant à leur qualité insuffisante et surtout ils ont ressenti une certaine anxiété face au fait que ces contrats se substitueraient aux emplois normaux et auraient un effet à la baisse sur les salaires. (...) C'est ainsi que de composante quasiment institutionnalisée de l'offre de services de la municipalité, les conditions des contrats emploi-formation publics furent radicalement changées. Les autorités locales furent obligées de formuler une demande écrite à l'AF pour l'approbation des postes publics et ensuite l'AF avait le droit de placer les individus sans emploi dans des contrats spécifiques. » rapport p. 41-42.*

communs » ouverts à certaines catégories de chômeurs, de durée plus longue (3 ans) et financés à 90 % par l'État. En 2000, ont aussi été créés à titre expérimental des « emplois de services » permanents, réservés aux chômeurs de longue durée de plus de 48 ans bénéficiant de l'assurance chômage. Enfin, existe un quatrième système d'emploi aidé en croissance rapide, « les contrats emploi-formation individuels » qui sont principalement utilisés pour les personnes percevant l'allocation d'assistance dans le cadre de l'activation municipale. Le nombre d'heures de travail et la subvention sur le salaire sont alors négociés au cas par cas entre la municipalité responsable de l'activation et l'employeur.

La multiplicité des mesures et les modifications que le Gouvernement a dû apporter à son schéma initial montrent que le positionnement des aides aux emplois du secteur non marchand dans la nouvelle logique d'activation ne s'est pas réalisé sans difficultés, d'où l'apparition d'un débat sur ce que pourrait être un « marché du travail intégrateur pour tous » faisant appel à « la responsabilité sociale des entreprises ». Mais ce débat ne semble pas s'être traduit pour le moment par des évolutions dans les politiques de recrutement des entreprises. Au total, le nombre annuel de bénéficiaires d'un emploi public aidé reste très important par rapport au nombre total de chômeurs : plus de 30 000 pour un peu plus de 150 000 chômeurs. Tout ce qui vient d'être dit sur le Danemark ne porte que sur l'objectif d'insertion professionnelle. Le rapport danois ne mentionne pas d'actions de la politique de l'emploi poursuivant un objectif de création d'emplois de services pour répondre à des besoins collectifs non assurés.

## **5. Pour conclure : les traits essentiels des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand en France. Ce qui les distingue des autres pays étudiés**

La place des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand dans la politique de l'emploi en France, leur histoire, les évolutions constatées dans les objectifs qui leur ont été fixés et dans leur configuration, permet de faire ressortir leurs traits saillants et de dresser une première comparaison avec leur utilisation dans les quatre pays étudiés.

### **5.1. Un champ du « non marchand » très vite stabilisé**

Si l'on excepte l'extension du programme NS-EJ à la Police nationale et à la Justice, le champ du « non marchand » s'est très vite stabilisé en France. Il s'agit pourtant d'une définition ad hoc dont la justification n'est pas manifeste à première vue.

Le champ des employeurs éligibles n'est pas très différent dans les autres pays. L'option du Danemark de créer plusieurs mesures généralistes s'adressant aussi bien aux entreprises qu'au secteur public peut être perçue comme opposée. Mais ses deux mesures les plus récentes ne s'adressent qu'au secteur public et les mesures généralistes sont très majoritairement utilisées aussi par ce secteur. Pour le reste, on constate (sauf au Royaume-Uni) que les collectivités locales jouent un rôle essentiel d'employeurs, même dans les pays où les mesures s'adressent aussi aux autres administrations publiques ou encore aux coopératives.

## **5.2. Une place dans la politique de l'emploi sensiblement renforcée en 15 ans**

Jusqu'au début de 1995 les évolutions quantitatives s'expliquent assez bien par une utilisation contracyclique. Mais depuis, la corrélation entre l'évolution du chômage et les crédits consacrés à ces mesures, dans leur ensemble, n'est plus vérifiée.

Dans les autres pays, ce type de mesures est aussi jugé utile, mais son importance est très variable. L'évolution quantitative des mesures sur le moyen terme ne s'explique jamais en premier lieu par une logique d'utilisation contracyclique. Au Royaume-Uni et au Danemark, la réduction de leur place s'explique d'abord par des options plus générales de politiques sociales, en Espagne et en Italie leur utilisation semble surtout dictée par la nécessité de remédier à des déficiences structurelles du système de protection sociale pour certaines catégories de population.

## **5.3. Une conception et une gestion des mesures assurées entièrement par l'État**

On constate un appel important à la mobilisation des collectivités territoriales et des réseaux associatifs, mais aucune participation des partenaires sociaux. Le pilotage par les services de l'État s'est néanmoins modifié progressivement pour s'inscrire dans un mouvement général de déconcentration de la gestion des mesures spécifiques de la politique de l'emploi et d'injonction à la définition de stratégies locales pour l'emploi.

Dans les autres pays, la politique de l'emploi reste essentiellement financée par l'État. La décentralisation en Espagne entraîne toutefois la création de nombreux programmes complémentaires, propres aux communautés autonomes. Au Danemark la distinction très nette des chômeurs selon qu'ils

relèvent du système d'assurance ou d'assistance conduit à attribuer aux bureaux municipaux un rôle central dans l'attribution et la gestion des mesures pour les personnes qui relèvent de l'assistance. Indépendamment du financement, les fonctions respectives des acteurs territoriaux et des services centraux varient sensiblement :

- large autonomie du niveau régional au Danemark, avec une forte implication des partenaires sociaux ;
- fort encadrement des actions par l'administration centrale au Royaume-Uni avec toutefois des éléments de décentralisation dans les programmes ILM ;
- mouvement de transfert de la gestion des programmes d'emploi et de formation gouvernementaux aux communautés autonomes en Espagne ;
- réforme en cours de l'organisation de la politique de l'emploi reposant auparavant sur l'administration centrale, avec une volonté de mieux articuler orientations nationales et initiatives locales en Italie.

#### **5.4. Une absence de zonage**

Les mesures sont offertes en France à tous les territoires quelles que soient leurs situations sociales et économiques. La seule exception a été le dispositif des emplois de ville, en voie de disparition. L'utilisation des mesures peut toutefois être encadrée par des systèmes de quotas mis en place au niveau national et/ou au niveau déconcentré (région, département) pour tenir compte de l'importance des problèmes de chômage ou des difficultés sociales existant dans chaque zone.

Aucun pays n'a réservé les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand à une partie seulement du territoire national. Mais en Espagne et en Italie elles concernent principalement les régions rurales et pauvres. Les éléments de décentralisation dans la conception et la mise en œuvre des mesures peuvent aussi conduire à des différences territoriales marquées, sur les publics susceptibles d'en bénéficier par exemple.

#### **5.5. Un niveau très élevé de prise en charge des coûts salariaux par l'État**

En contrepartie de cette prise en charge, l'État impose à l'employeur une série de prescriptions qui excèdent largement les obligations liées à tout contrat de travail, notamment pour le contenu des activités qui peuvent être réalisées sur

ces emplois aidés. Ces prescriptions ont encore été renforcées au cours de ces dernières années afin que l'employeur participe activement à une offre de services (bilan de compétences, formation, reconnaissance des acquis professionnels, mises en relation avec d'autres employeurs, etc.) qui favorise la réussite des projets professionnels des salariés en contrat aidé. Toutefois, la plupart d'entre elles n'ont pas réellement un caractère obligatoire pour l'employeur.

Partout, la prise en charge financière des revenus (salaires ou indemnités) versés aux personnes en contrat aidé repose complètement ou très largement sur l'État et non sur l'employeur. C'est le cas en Italie, en Espagne (pour les accords de l'INEM), au Royaume-Uni (pour les emplois associatifs de 6 mois du *New Deal*), au Danemark (pour les « emplois communs »). La seule exception observée porte sur les contrats emploi-formation danois, où la prise en charge par l'État ne représente que 50 % du salaire minimum. Le coût d'actions de formation peut également être pris en charge. Les contraintes imposées à l'employeur portent, comme en France, sur le contenu du travail effectué. L'exigence de non substitution à des emplois existants est très présente au Danemark et s'accompagne pour certaines mesures d'une liste limitative d'activités à effectuer. Au Royaume-Uni et en Espagne la définition du contenu semble proche de celle adoptée en France : travaux d'intérêt général dont le contenu doit aussi être utile à la personne pour favoriser son retour à l'emploi. Face aux incertitudes sur le contenu réel du travail effectué dans les dispositifs italiens, les réformes ont cherché à mieux délimiter le champ des activités possibles et à encourager leur pérennité afin que les personnes puissent accéder ensuite à un emploi stable. L'articulation avec des actions de formation est souvent plus forte qu'en France. Elle peut reposer sur l'employeur (ateliers-écoles espagnols) ou relever de l'action du service public de l'emploi (Danemark, Royaume-Uni).

## **5.6. Des statuts pour les bénéficiaires qui se sont rapprochés de l'emploi standard**

L'existence du contrat de travail est systématique. Les bénéficiaires accèdent à des CDI ou à des CDD longs ou renouvelables. Le financement de l'État est assuré sur une longue période. La durée de travail hebdomadaire se rapproche du temps plein. La fixation du salaire horaire s'éloigne d'un alignement systématique sur le SMIC pour se référer plus souvent aux conventions collectives.

Le support juridique de la mise au travail est variable dans les autres pays. En Italie, les personnes n'ont pas le statut de travailleur et, suivant leur situation antérieure, perçoivent un revenu sur la base d'un salaire horaire ou une allocation forfaitaire. Au Danemark, les statuts diffèrent selon les mesures et selon le positionnement du chômeur vis-à-vis de l'assurance, allant d'un salaire obligatoirement fixé sur la base de la convention collective du secteur d'activité à une allocation d'assistance augmentée d'un petit supplément. Cette variété se retrouve au Royaume-Uni : les jeunes chômeurs du *New Deal* perçoivent leur allocation d'assistance sociale plus 15 £ hebdomadaires. Mais l'intégration dans une ILM donne droit à un contrat de travail ordinaire et au salaire du marché. En Espagne, la règle est le contrat de travail avec un salaire fixé en référence à la convention collective en vigueur ou au salaire minimum pour les jeunes non qualifiés.

On ne retrouve pas l'allongement de la durée des contrats constatée en France. La plupart des mesures ont une durée limitée à 6 mois ou à un an. En Italie, certains contrats peuvent être renouvelés jusqu'à deux ans, durée fréquente des ateliers-écoles en Espagne. Des emplois de durée plus longue existent toutefois au Danemark avec les « emplois communs » de trois ans et, surtout, avec les emplois de services permanents créés à titre expérimental pour des chômeurs de longue durée de plus de 48 ans.

### **5.7. Une distinction de plus en plus nette entre les objectifs de création d'activités et d'insertion**

Les deux objectifs avaient été portés par la même mesure (les TUC) à l'origine. Depuis, les CES et les CEC remplissent une fonction d'insertion et les emplois créés au titre du programme NS-EJ une fonction d'appui au développement d'activités nouvelles ou correspondant à des besoins sociaux non satisfaits. Cette différenciation s'est accompagnée d'orientations variables au cours du temps quant à l'importance respective de ces deux objectifs. Après la période des TUC (1985-1989), l'objectif d'insertion a été nettement dominant de 1990 à 1997 et depuis, un rééquilibrage s'est opéré au profit de la création d'activités.

Le seul pays où les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand poursuivent explicitement et avec des moyens importants les deux objectifs d'insertion et de création d'activités dans des secteurs où une nouvelle demande sociale se manifeste est l'Espagne. Les dispositifs des chantiers-écoles et des chantiers-emplois les ont toujours combinés en s'adressant à des jeunes ou à des adultes non qualifiés ou ayant des difficultés particulières d'accès à l'emploi. Quelques dispositifs de politique de l'emploi ne poursuivent qu'un objectif de

création d'activités, mais leur importance est faible au regard des actions sectorielles qui sont menées par ailleurs. Les dispositifs d'appui à l'insertion de l'INEM n'impliquent pas la création d'activités nouvelles : « *Avec les ressources que l'État destine à la politique de l'emploi, il essaie de pallier les insuffisances des ressources dans d'autres domaines administratifs. Cela est typique surtout dans le cas des municipalités* »<sup>1</sup>.

L'effort actuel de développement d'un secteur non lucratif en Italie pour rattraper le retard accumulé dans l'offre de services sociaux se fait principalement à travers des réformes fiscales et réglementaires et non par la politique de l'emploi. Certaines formes de coopératives sociales ont pour mission de combiner les objectifs d'insertion et de développement d'activités, comme le font les structures d'insertion par l'activité économique en France. Les réformes des mesures d'insertion (LSU et LPU) tendent à les positionner un peu plus qu'auparavant sur des activités nouvelles, mais en vue de faciliter la stabilisation professionnelle des personnes, plus que pour faire de ces mesures des éléments d'une politique de développement.

Au Danemark, le haut niveau de services déjà assuré par les institutions publiques et l'absence d'un secteur associatif auquel auraient été amplement déléguées des missions de service public, tout comme le souci des partenaires sociaux d'éviter toute substitution à des emplois normaux, semblent pouvoir expliquer l'absence de la politique de l'emploi sur le créneau du développement d'activités et la seule prise en compte de l'objectif d'insertion. Mais les tensions entre l'État et les collectivités territoriales qui ont marqué l'application de la réforme du marché du travail montrent bien que, comme en Espagne, les emplois aidés d'insertion étaient devenus au fil du temps des éléments indispensables du fonctionnement quotidien des collectivités locales<sup>2</sup>.

Au Royaume-Uni enfin, les expérimentations actuelles pour coordonner dans certaines zones urbaines les actions gouvernementales du *New Deal* et les

---

(1) *Rapport de l'université Complutense de Madrid, p. 12.*

(2) « *Le mécontentement dû au déclin des contrats emploi-formation publics se généralisa au sein des différentes collectivités locales et surtout dans les institutions publiques qui, auparavant, pouvaient compter sur un certain volume de contrats aidés. Dans certaines régions, les bureaux locaux de l'AF choisirent simplement de placer des personnes sans emploi dans des contrats emploi-formation publics sans leur accord préalable, sur la base de plans d'action temporaires (puisque l'AF a le droit d'assigner des priorités aux besoins du marché du travail avant de considérer les souhaits et les besoins individuels)* », rapport de Thomas Bredgaard, p. 43.



initiatives locales des ILM représentent une tentative de combinaison des deux objectifs, à une échelle très limitée.

Au total, les deux objectifs apparaissent donc très souvent séparés, mais les tendances actuelles semblent plutôt les rapprocher dans des dispositifs agencés et gérés au niveau local. Leur importance quantitative reste toutefois limitée, sans commune mesure avec les programmes français.

### **5.8. Un rôle de plus en plus affirmé « d'employeur de dernier ressort » pour les mesures d'insertion**

Ce rôle est confié aux collectivités territoriales, aux organismes publics et aux associations. Ne doivent entrer dans ces mesures que les personnes ne pouvant prétendre à une autre solution professionnelle, l'accès à une autre forme d'emploi ou à une formation qualifiante devant toujours être privilégié quand il se révèle possible. Il en résulte que le ciblage des publics éligibles n'a pas pour critère principal le positionnement des personnes dans le système de protection sociale. Il ne porte pas par exemple sur le fait de bénéficier des prestations d'assurance chômage ou de relever des minima sociaux, mais plutôt sur « l'employabilité » et sur les « difficultés sociales », dont l'appréciation est laissée, au moins pour partie, aux agents du service public de l'emploi. En ce sens, ces mesures ne s'inscrivent pas directement dans une logique d'activation des dépenses de protection sociale <sup>1</sup>. Par ailleurs, il ne pèse sur le demandeur d'emploi aucune obligation particulière d'accepter les propositions d'entrée en contrat aidé qui lui seraient faites, si ce n'est qu'il est soumis aux exigences générales de recherche d'emploi contenues dans le code du travail comme conditions de perception d'allocations de chômage, exigences qui n'ont pas été modifiées au cours de ces dernières années. On peut résumer la situation en disant qu'il existe aujourd'hui deux mesures, le CES et le CEC, s'adressant à un

---

(1) Nous nous référons ici à la définition de l'activation proposée par Jean-Claude Barbier dans le rapport qu'il a rédigé à la demande de l'instance d'évaluation. « La notion même d'activation témoigne partout en Europe et au-delà, de la profonde tendance actuelle à représenter les interventions publiques comme articulant emploi et protection sociale, emploi et politiques sociales, ou, comme il est dit en anglais international « work » et « welfare ». Nous avons proposé de définir l'activation comme le lien croissant et explicite qui est introduit entre les politiques de protection sociale et les politiques de l'emploi et du marché du travail, lien qui se traduit par une redéfinition critique des programmes sociaux, en termes d'efficacité et d'équité, fondés sur le privilège systématique accordé à l'activité des bénéficiaires sur le marché du travail ». Annexe 6, p. 495 et 496.

même public « très éloigné de l'emploi » et/ou confronté à « de grosses difficultés sociales », qui peut se trouver dans des situations très différentes vis-à-vis du système de protection social.

Ailleurs, à l'exception du Royaume-Uni où chacun, quand il n'est pas classé handicapé, est supposé pouvoir retrouver rapidement un emploi sur le marché du travail, la politique de l'emploi semble bien demander aux organismes publics et associatifs de jouer un rôle d'employeur de dernier ressort. On peut néanmoins souligner que les critères d'entrée en contrat aidé sont un peu moins drastiques qu'ils ne le sont aujourd'hui en France pour les CES et CEC, en termes « d'incapacité des personnes à accéder à un emploi normal ».

En Espagne, les mesures de l'INEM ont pour fonction majeure d'assurer un emploi et une couverture sociale à des travailleurs agricoles qui, le reste du temps, sont sur un emploi « normal »<sup>1</sup>. En Italie, l'exigence d'inscription au bureau de placement depuis au moins deux ans sans avoir occupé d'emploi stable auparavant est proche des critères français, mais l'autre catégorie de bénéficiaires potentiels (les travailleurs en *Cassa Integrazione Guadagni*) étend la mesure à un public connaissant a priori une situation moins difficile. La réforme danoise a eu pour effet d'ouvrir les contrats emploi-formation à des personnes inscrites au chômage depuis peu. Par contre, les autres mesures s'adressent à un public ayant des difficultés d'emploi plus marquées, notamment les contrats emploi-formation individuels « destinés aux individus ayant des difficultés à obtenir un emploi avec un salaire ou des conditions normales ».

Enfin, pour ce qui est du rôle de ces mesures dans l'activation des dépenses de protection sociale, « *s'il apparaît désormais clairement que l'ensemble des systèmes de protection sociale et des politiques de l'emploi et d'insertion dans l'Union européenne, sont influencés par la logique de l'activation, le panorama restreint parcouru montre la diversité des régimes de cette activation en Europe (...). On peut considérer globalement qu'en Espagne et en Italie les dispositifs ne sont pas significativement (pour l'instant) influencés par des considérations de lutte contre une « welfare dependency ». Il ne semble pas non plus que, dans ces pays, le débat social, sans doute en raison de la faiblesse relative du poids des prestations d'assistance, ait significativement débouché sur la recherche de*

---

(1) Il est vrai toutefois que les secteurs agricoles des régions pauvres sont, peut-être encore aujourd'hui, ouverts à des actifs qui n'auraient guère de chances de trouver un emploi dans un autre secteur.

*sanctions, de formes de conditionnalité ou de contreparties visant les chômeurs ou les bénéficiaires de l'assistance ou d'autres revenus sociaux (...).*

*Au Royaume-Uni, dans la dernière période étudiée, la sévérité des exigences du service public et de l'assistance n'a cessé de croître, d'abord sans réelles contreparties en termes de services publics, puis promettant, depuis 1997 seulement, une augmentation de la qualité des services fournis aux bénéficiaires (c'est le cœur de la nouvelle légitimité acquise par le « New Deal ») (...). Toutefois, malgré une orientation dominante punitive du service public de l'emploi, le problème des sujets « difficiles à placer » reste, pour l'essentiel, entier.*

*Au Danemark à l'inverse la logique du plan individuel d'action, avec ses obligations réciproques de résultat (« les besoins de la société et les besoins de la personne ») entraîne que les sanctions sont résiduelles, puisque la situation relative des bénéficiaires est appréciée à la fois au regard des possibilités du marché, de leur distance à l'emploi, mais aussi de la prise en compte de leur projet personnel, pouvant faire appel à une large palette de mesures incluant la formation longue »<sup>1</sup>.*

### **5.9. Une fonction d'encadrement et d'appui à l'innovation pour l'aide à la création d'activités**

L'État s'estime capable d'anticiper l'importance que prendra dans un proche avenir la demande des citoyens pour certains types de services encore peu développés car ils ne peuvent être pris en charge ni par le marché, faute de demande solvable actuellement, ni par l'action publique traditionnelle faute de choix politiques clairs en faveur de leurs financements. Le programme doit aboutir à la consolidation simultanée d'une offre de services bien organisée et d'une demande solvable dont la mise en relation peut, à terme, relever largement du marché. Le souci de construire une offre de qualité en s'attachant dès le démarrage du programme à mettre en place au niveau local les conditions de la professionnalisation et de la pérennisation des activités et des emplois s'inscrit dans cette orientation.

Comment expliquer l'inexistence de dispositifs équivalents au programme NS-EJ dans les autres pays étudiés ? Nous avons déjà évoqué pour le Danemark l'absence du secteur non lucratif dans l'offre de services collectifs.

---

(1) Rapport de J.-C. Barbier, annexe 6, p. 532 et 533.

En Italie, la faiblesse de la politique de l'emploi, la fragmentation des diverses composantes de la politique sociale, les difficultés d'articulation des actions nationales et locales empêchent la politique de l'emploi de revendiquer, pour l'instant du moins, le rôle d'aiguillon et de coordonnateur des initiatives d'offre de services dans différents secteurs d'activité qu'elle a cherché à tenir en France.

Au Royaume-Uni, c'est plutôt la toute puissance du marché qui semble interdire à l'État de se mettre en position d'organiser à sa place la mise en relation de nouvelles offres et de nouvelles demandes de services. Pourtant, la tradition d'initiative communautaire ouvre la possibilité d'expérimentations locales qui peuvent être intégrées ou au moins articulées à la politique nationale de l'emploi.

La politique de l'emploi en Espagne a, comme en France, manifesté l'ambition de promouvoir des activités émergentes. Le souci de combiner cet objectif avec la qualification et l'insertion professionnelle de jeunes non qualifiés a eu pour effet d'organiser le dispositif autour des actions de formation, à la différence du programme NS-EJ axé sur les situations de travail. Il en est résulté un dispositif moins souple dans la définition des activités à promouvoir et qui semble accorder une place centrale à un opérateur local essentiel - l'organisme promoteur de l'atelier-école -, dont la permanence contraste avec le caractère temporaire du programme français. La similitude des objectifs entre les programmes, couplée à des différences sensibles dans les choix organisationnels, mériterait une analyse comparative que l'instance n'avait malheureusement pas les moyens de mener à bien <sup>1</sup>.

---

(1) Dans son rapport, l'université Complutense de Madrid signale une évaluation de ce dispositif réalisée en 1996 pour le programme LEED de l'OCDE.

## **Deuxième partie**

**Les effets des mesures,  
les éléments d'explication  
disponibles**



Il existe en France une littérature abondante sur l'évaluation des actions de politique de l'emploi, qui porte à la fois sur la nature des questions qui méritent d'être abordées dans les évaluations et sur les démarches méthodologiques à adopter pour porter un jugement aussi complet et rigoureux que possible sur les actions à évaluer <sup>1</sup>. Dans la mesure où tous ces textes aboutissent à des préconisations assez voisines sur la démarche à suivre, il n'est pas utile d'évoquer longuement les orientations méthodologiques de l'instance d'évaluation, qui a cherché à s'y conformer.

Conformément à son mandat, dont le contenu est présenté en annexe 3, l'instance d'évaluation a voulu à la fois apprécier les effets des aides aux emplois du secteur non marchand et dégager les principaux éléments susceptibles d'expliquer les résultats observés <sup>2</sup>.

À l'instar de la plupart des mesures d'incitation financière à l'embauche, les aides aux emplois du secteur non marchand répondent à deux grands objectifs en matière d'emploi : exercer une action contre-sélective en faveur des personnes connaissant des difficultés particulières d'accès à l'emploi ; inciter les employeurs à embaucher plus qu'ils ne l'auraient fait spontanément et contribuer par là à une baisse du volume du chômage.

Les aides aux emplois du secteur non marchand entretenant, comme nous l'avons vu, des liens étroits avec les politiques sociales d'aide à l'insertion des allocataires de minima sociaux et avec les politiques économiques d'appui au développement de secteurs d'activité, l'évaluation doit aussi traiter ces deux dimensions.

Enfin, le caractère massif et permanent des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand et le fait qu'elles touchent plus particulièrement certaines catégories de personnes et d'employeurs, amènent aussi à rechercher les effets structurels que ces mesures ont pu provoquer sur le fonctionnement des marchés du travail, notamment dans les domaines suivants :

---

(1) L'article de D. Gélot et B. Simonin sur « L'évaluation de la politique de l'emploi » paru à La Documentation française dans le rapport annuel du Conseil scientifique de l'Évaluation « L'évaluation en développement 1996 », propose une bibliographie pour la France. À cette liste doivent être ajoutés quelques textes plus récents.

(2) L'approche évaluative adoptée par l'instance d'évaluation est explicitée dans le cahier des charges fourni aux organismes sollicités pour répondre à l'appel d'offres qu'elle avait lancé en mars 2000. Ce cahier des charges est présenté dans l'annexe 4 de ce rapport.

- la gestion des emplois dans les secteurs public et associatif ;
- les nouvelles dynamiques d'acteurs engendrées par l'existence de ces mesures et par les modalités de mise en œuvre qui les accompagnent ;
- les impacts différenciés sur les marchés locaux du travail en fonction de la situation socio-économique des territoires.

Pour couvrir au mieux, dans la limite des informations disponibles, l'ensemble de ces questions, cette partie a été décomposée en six chapitres.

On sait que le modèle de base de l'évaluation des programmes de politique de l'emploi consiste à essayer de mesurer leurs retombées sur les bénéficiaires <sup>1</sup>. Ce choix n'est pas spécifique à la France. Dans de nombreux pays l'accent est mis principalement sur les résultats obtenus par les participants <sup>2</sup>. Une telle option est d'ailleurs facile à justifier par le fait qu'elle doit permettre d'apprécier directement le succès de l'objectif essentiel de lutte contre la sélectivité du marché du travail.

Tout en se conformant à ce modèle, l'instance d'évaluation a jugé indispensable de ne pas limiter l'analyse des effets des mesures sur la situation des personnes, au seul examen de la position professionnelle des bénéficiaires après leur passage en contrat aidé. La fonction « d'emploi de dernier ressort » affectée aux CES et aux CEC implique en particulier d'étudier attentivement les caractéristiques des personnes qui en bénéficient et de s'interroger sur la capacité de ces mesures à toucher les publics rencontrant les plus grandes difficultés sociales et d'accès à l'emploi. D'autre part, le mouvement d'amélioration des statuts proposés aux bénéficiaires, qui a marqué les évolutions de ces mesures depuis 15 ans, correspond en partie à l'objectif d'accroître leurs chances de trouver un emploi à la sortie ; mais il s'explique surtout par la dimension « sociale » de ces mesures et par le souci d'offrir des conditions de travail qui permettent aux personnes d'améliorer leur vie quotidienne dès l'entrée en contrat aidé.

---

(1) Bernard Perret : « Évaluation des politiques de lutte contre le chômage : un regard typologique », in « Le chômage de longue durée : comprendre, agir, évaluer », textes réunis par P. Bouillaguet et C. Guitten, Syros, 1993.

(2) On pourra se reporter notamment à l'article « L'évaluation des programmes d'emploi et de formation aux États-Unis » de Coralie Perez, « L'évaluation en développement 1997 », La Documentation française.



**Les trois premiers chapitres** (4, 5 et 6) de cette partie examinent donc successivement :

- les caractéristiques des bénéficiaires et les possibilités d'accès à ces mesures pour les publics connaissant des difficultés majeures d'accès à l'emploi ;
- les conditions de travail des salariés en contrats aidés et les effets de l'accès à ces contrats sur leur vie quotidienne ;
- la situation professionnelle des bénéficiaires après la fin de leur contrat aidé.

**Le quatrième chapitre** (7) est consacré aux pratiques des employeurs du secteur non marchand utilisant des emplois aidés. Sont analysées :

- la manière dont sont remplies les responsabilités confiées aux employeurs par les textes réglementaires en termes de contenu de poste et de préparation avec le salarié de la sortie du contrat aidé (formation, tutorat, professionnalisation, pérennisation, appui à la recherche d'emploi, etc.) ;
- la façon dont s'articulent l'utilisation des diverses catégories d'emplois aidés et leur positionnement par rapport aux autres postes de l'organisme ;
- l'attitude des représentants du personnel vis-à-vis des emplois aidés ;
- les différences éventuelles dans les logiques d'usage entre les diverses catégories d'organismes (associations, collectivités territoriales, établissements de l'Éducation nationale, établissements hospitaliers) et leur évolution dans le temps.

**Le cinquième chapitre** (8) porte sur les effets plus généraux de ces mesures sur la création d'activités et sur le chômage. Sont examinées plus particulièrement deux questions :

- leur contribution au développement d'activités répondant à des besoins collectifs non satisfaits. Comment caractériser les services produits grâce à ces mesures et que peut-on dire de leur valeur pour la collectivité ?
- leurs effets sur la création d'emploi et sur le niveau du chômage. L'instance d'évaluation ne disposait ni des moyens ni du temps nécessaires à l'élaboration d'un modèle macro-économique original, ses travaux ont eu pour objectif principal d'examiner le bien fondé des hypothèses jusqu'à présent utilisées en France pour paramétrer les modèles macro-économétriques qui visent à mesurer

les effets nets de ces aides, à court et à moyen terme, sur le niveau global de l'emploi et du chômage.

**Le sixième chapitre** (9) a trait à la dimension territoriale de ces dispositifs. À partir des données statistiques disponibles par zone d'emploi et des analyses beaucoup plus fines réalisées dans neuf de ces zones, on a cherché à mettre en évidence l'influence des contextes locaux dans leurs dimensions institutionnelle, sociale et économique, sur l'utilisation des mesures et la très grande diversité des situations.

Avant d'entamer l'examen des différentes questions qui viennent d'être évoquées, il faut souligner que l'instance d'évaluation a eu à faire face à une difficulté méthodologique liée à l'ancienneté de deux des mesures étudiées <sup>1</sup>. Comme pour toute évaluation, <sup>2</sup> une première phase de ses travaux a consisté à réaliser un bilan des études existantes sur le thème qu'elle avait à traiter. Or, pour les CES et pour les CEC, une bonne partie de ces études avait été réalisée il y a plusieurs années dans un contexte économique et social différent (chômage en hausse ou stationnaire), avant des réformes importantes dans la réglementation et dans les modalités de mise en œuvre de ces mesures et avant la création du programme NS-EJ, dont l'un des effets indirects a été de modifier le positionnement des CES et des CEC dans la politique de l'emploi <sup>3</sup>.

Comme il n'était pas envisageable de financer des études nouvelles sur tous les champs d'interrogation relatifs à ces mesures, l'instance a dû faire des hypothèses, nécessairement fragiles, sur les éléments les moins sensibles aux changements apparus, pour lesquels il ne semblait pas utile de relancer de nouvelles études lorsqu'il en existait déjà, et sur les éléments qui risquaient au contraire d'avoir fortement évolué avec les transformations du contexte.

Le programme d'études spécifiques défini par l'instance d'évaluation est le fruit de ces hypothèses. Il comporte des travaux qui ont été commandités parce qu'aucune enquête n'avait adopté antérieurement des approches disciplinaires

---

(1) Cette difficulté est relativement inhabituelle dans l'évaluation de la politique de l'emploi car la majeure partie de l'effort évaluatif porte en général sur les mesures récentes qui sont évaluées peu après leur création (cf. sur ce point l'article de D. Gélot et B. Simonin déjà cité).

(2) L'instance d'évaluation s'est aussi beaucoup référée pour ajuster sa démarche au « Petit guide de l'évaluation des politiques publiques » publié par le Conseil scientifique de l'évaluation en 1996 à La Documentation française.

(3) Nous renvoyons sur tous ces points au chapitre 1 du rapport.

jugées fécondes par les membres de l'instance d'évaluation. C'est le cas des études sur le régime juridique des contrats aidés du secteur non marchand et sur les pratiques de gestion de l'emploi dans les organismes utilisant ces contrats.

Les enquêtes statistiques auprès des employeurs et des personnes en contrat aidé, de même que les enquêtes sur la mise en œuvre de ces mesures, visaient plutôt à mettre en évidence les différences actuelles dans les logiques respectives d'utilisation de chacune d'entre elles - CES, CEC, NS-EJ - et ce qui avait changé dans ces logiques au cours de ces dernières années pour les CES et les CEC. Enfin, l'étude internationale, dont une partie des résultats a été présentée à la fin du chapitre 1, relevait de ces deux objectifs. Il n'existait pas à notre connaissance d'étude comparative sur la place de ces mesures dans les politiques nationales de l'emploi et l'instance d'évaluation souhaitait savoir comment cette place s'était modifiée avec les évolutions des contextes économique et institutionnel dans des pays voisins.



## **Chapitre 4**

### **La capacité des mesures à accueillir les publics visés**

#### **1. L'accueil des publics en difficulté, un enjeu central pour les CES et les CEC**

La question de la définition des publics éligibles et des publics prioritaires, de même que le réglage des avantages financiers accordés aux employeurs en fonction des caractéristiques de la personne recrutée, occupent, comme on l'a vu, une place centrale dans les textes réglementaires consacrés aux CES et aux CEC depuis leur création, alors que ces thèmes sont restés plus marginaux dans les décrets et circulaires relatifs au programme NS-EJ.

Pour les deux mesures d'insertion, les directives données aux agents pour désigner les publics éligibles et prioritaires ont toujours été exprimées sous forme de catégories administratives (chômeurs de longue durée au RMI par exemple). Mais, depuis quelques années, les circulaires ont aussi affirmé la nécessité de décisions au cas par cas, en fonction « des besoins réels des personnes ». L'évaluation doit alors recourir à des informations plus fines que la seule appartenance des bénéficiaires à telle ou telle catégorie administrative pour juger de la conformité du public accueilli aux objectifs de la politique.

##### **1.1. Le CES est de plus en plus réservé aux publics prioritaires**

La réglementation a toujours prévu depuis la création du CES des règles particulières pour une partie du public éligible. Petit à petit a émergé la notion de « public prioritaire », qui s'est traduite par des avantages financiers supplémentaires accordés aux employeurs et/ou par des possibilités de prolongation de la durée totale du CES dont ne bénéficient pas les autres publics. Les contours de cette catégorie ont un peu varié au cours du temps, si bien que l'examen de l'évolution de la part du public prioritaire dans l'ensemble des bénéficiaires de la mesure n'a pas grand sens.

On peut néanmoins isoler des catégories stables, qui ont toujours regroupé la grande majorité des publics prioritaires : les demandeurs d'emploi depuis 3 ans et plus, les chômeurs de longue durée de plus de 50 ans ou bénéficiaires du RMI, les travailleurs handicapés (depuis 1992). Enfin, la catégorie des chômeurs de longue durée âgés de 25 ans ou moins n'a jamais constitué un critère administratif de priorité, mais elle permet de rendre compte partiellement de l'objectif constant des pouvoirs publics d'accueillir en CES les jeunes en grande difficulté.

Sur cette base, la part des publics prioritaires en France métropolitaine n'a cessé de croître, passant de moins du tiers des personnes entrées en CES en 1990 et 1991, à la moitié en 1994 et 1995, et dépassant les deux tiers des entrées depuis 1998<sup>1</sup>. De 1990 à 1995, le mouvement de hausse a été dû principalement au fait que la mesure, largement ouverte à tous les jeunes chômeurs à ses débuts, s'est ensuite recentrée sur les jeunes chômeurs de longue durée<sup>2</sup>. La chute des entrées de jeunes en CES après 1995 a provoqué une baisse continue de la part de cette catégorie depuis lors. À partir de 1996, la croissance des publics prioritaires s'explique par la forte augmentation constatée pour toutes les autres catégories prioritaires (de 10 % en 1995 à 27 % en 2000 pour les chômeurs depuis trois ans et plus, de 16 % à 32 % pour les bénéficiaires du RMI sans emploi depuis un an, etc.). Au total, la place de ces quatre catégories triple entre 1990 et 2000 (tableau 4).

---

(1) Ces données sont tirées d'une note de travail de José Bardaji (DARES) pour la DGEFP, mars 2001. Par ailleurs, les publications de la DARES (« Bilan annuel de la politique de l'emploi » et « Premières Synthèses ») proposent chaque année des analyses détaillées des publics en CES et en CEC. Nous renvoyons à ces publications pour des données annuelles plus précises.

(2) La catégorie « jeunes chômeurs de longue durée » n'ayant jamais été, en tant que telle, une catégorie prioritaire pour les CES, le constat d'une place croissante des publics prioritaires entre 1990 et 1995 est à interpréter avec prudence. La part des personnes appartenant aux catégories définissant strictement le champ des publics prioritaires à cette époque a en effet assez peu augmenté durant cette période.

- La capacité des mesures à accueillir les publics visés -

**Tableau 4**  
**La place des « publics prioritaires » dans les entrées en CES**  
(en pourcentage)

	Ensemble des 5 catégories de publics prioritaires	D.E. depuis plus d'un an, âgé de 50 ans et plus	D.E. depuis plus d'un an, âgé de 25 ans et moins	D.E. depuis trois ans et plus	Bénéf. du RMI, sans emploi depuis un an au moins	Travailleur handicapé
<b>1990</b>	28,0	2,8	12,0	9,3	11,8	0,1
<b>1992</b>	38,5	4,2	15,7	10,8	13,5	1,6
<b>1994</b>	50,0	4,4	22,7	10,0	16,7	5,9
<b>1996</b>	57,0	5,2	20,7	14,8	22,4	8,0
<b>1998</b>	68,0	8,8	17,0	24,0	31,7	11,2
<b>2000</b>	70,7	10,1	11,4	27,4	32,0	10,5

Source : DARES-CNASEA, France métropolitaine

Une même personne peut appartenir à plusieurs catégories de public prioritaire. La somme des cinq dernières colonnes est donc supérieure aux chiffres de la première colonne

Plus généralement, les évolutions de la composition du public en CES depuis 1990 semblent refléter la capacité de l'administration centrale à bien maîtriser les profils des personnes qu'elle souhaite voir rentrer dans la mesure, en particulier depuis fin 1995, date à laquelle les pouvoirs publics ont commencé à réduire les crédits affectés à la mesure. Le public se modifie sensiblement au cours du temps en fonction des priorités affirmées de plus en plus nettement par le Gouvernement : le CES doit d'abord bénéficier aux plus de 25 ans et en particulier à ceux qui sont particulièrement menacés d'exclusion professionnelle et/ou sociale.

On constate toutefois une grande stabilité d'autres caractéristiques des salariés, jamais utilisées pour définir les catégories prioritaires en CES et qui, pourtant, sont souvent considérées comme de bons indicateurs des difficultés de retour à l'emploi <sup>1</sup> : la proportion des personnes ayant un très faible niveau de formation,

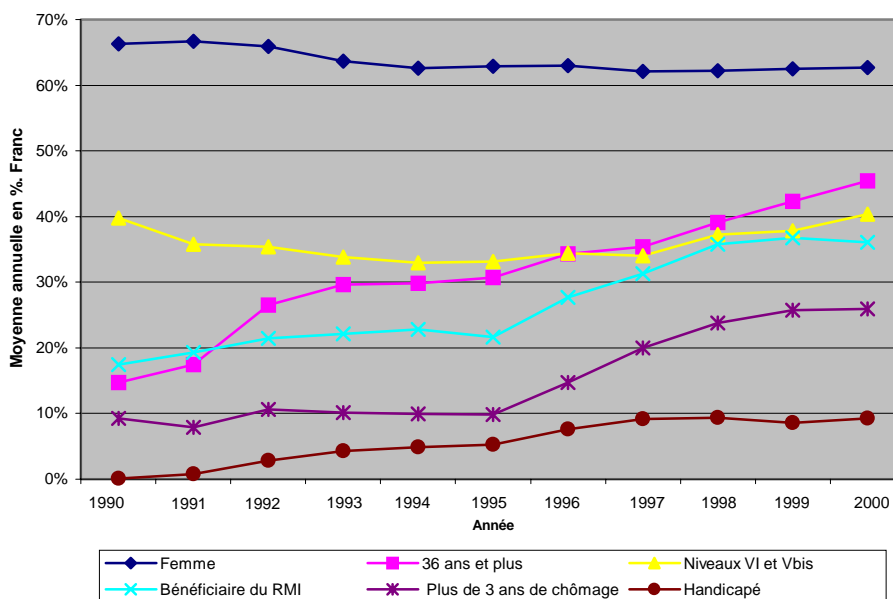
---

(1) Pour une analyse plus précise des évolutions de la composition des publics jusqu'en 1998, on pourra se reporter à l'article : « Contrat emploi-solidarité : du traitement catégoriel au traitement individuel », Bernard Gomel, « 4 Pages » du CEE, septembre 1999.

après avoir diminué, n'a commencé à croître que très récemment pour retrouver en 2000 son niveau de 1990 (graphique 12) <sup>1</sup>, la répartition par genre est restée très stable sur toute la période, les femmes étant nettement majoritaires.

**Graphique 12**  
**Composition du public entré en CES de 1990 à 2000**

Source : DARES-CNASEA



Les modifications sensibles du nombre des entrées annuelles en CES sur la période impliquent d'examiner non seulement la composition du public mais aussi les évolutions du nombre d'entrées en mesure par type de public (graphique 13). La rupture de 1995 apparaît alors essentielle. Jusqu'à cette date, la croissance du dispositif profite en premier lieu aux publics prioritaires, mais elle permet aussi un large accès au CES pour les autres catégories de publics éligibles. 212 000 personnes « non prioritaires » sont entrées en CES en 1995 en

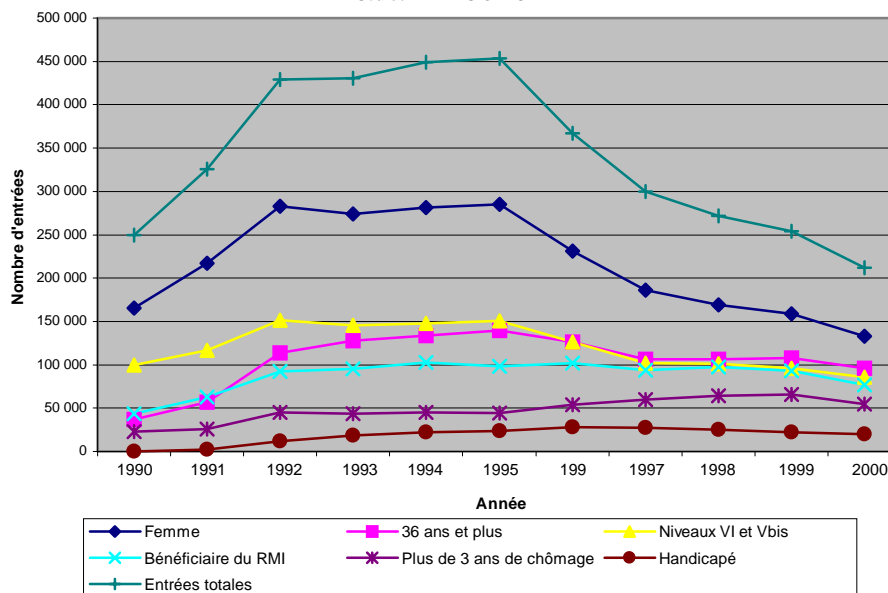
(1) Nous n'avons pas cherché dans les graphiques 12 à 17 à limiter notre observation aux seuls publics prioritaires de ces mesures, mais plutôt à présenter les évolutions constatées sur la période au regard des critères classiques de différenciation des bénéficiaires de la politique de l'emploi : le genre, l'âge, la durée du chômage, le fait d'être bénéficiaire du RMI ou travailleur handicapé, le niveau de formation.



France métropolitaine, soit un nombre supérieur à celui de 1990 (154 000) et équivalent à celui des années précédentes, à l'exception de 1992 où les entrées avaient été plus nombreuses (près de 250 000 « non prioritaires »). Comme le nombre de jeunes entrés en CES après moins d'un an de chômage diminue sensiblement (- 70 000 environ) durant cette période, on peut en conclure que l'accès au CES s'est largement ouvert aux catégories de chômeurs de plus de 25 ans « non prioritaires ».

**Graphique 13**  
**Les entrées en CES par type de public**

Source : DARES-CNASEA



À partir de 1995, le recentrage de la mesure sur les publics prioritaires a permis de contrebalancer en grande partie pour eux la baisse globale des entrées (- 241 000, soit - 53 % entre 1995 et 2000). Le nombre des chômeurs de très longue durée (3 ans et plus) entrés en CES reste plus élevé en 2000 qu'en 1995 (+ 11 000), de même que celui des chômeurs de longue durée de 50 ans et plus (+ 2 000). Le nombre des bénéficiaires du RMI sans emploi depuis un an au moins et celui des travailleurs handicapés diminuent toutefois (respectivement - 6 000 et - 4 000). Surtout, pour toutes ces catégories, la baisse est très sensible par rapport au point haut de 1998, année jusqu'à laquelle le recentrage sur les publics prioritaires adultes entamé en 1996 avait réussi à largement compenser

- Chapitre 4 -

une baisse déjà sensible des entrées. Ainsi, de 1998 à 2000, les baisses des entrées sont de :

- 10 % pour les chômeurs de longue durée de 50 ans et plus ;
- 11 % pour les chômeurs de très longue durée ;
- 21 % pour les bénéficiaires du RMI sans emploi depuis plus d'un an ;
- 21 % pour les travailleurs handicapés.

Parallèlement, les entrées de toutes les autres catégories de publics se sont effondrées. Celles des jeunes âgés de 25 ans et moins sont passées de 172 000 en 1995 à 51 000 en 2000 (- 70 %). La baisse pour les personnes de plus de 25 ans n'appartenant pas à l'une des catégories précédentes de publics prioritaires a été encore plus forte : plus de 130 000 entrées en 1995 et moins de 40 000 en 2000 (- 75 % environ).

## **1.2. Des évolutions beaucoup moins marquées pour le CEC**

L'évolution de la place des publics prioritaires depuis la création du CEC reste mal connue car les données administratives recueillies par le CNASEA de 1993 à 1995 sont marquées par une surestimation de la part de ces publics <sup>1</sup>. Le mouvement de baisse très sensible de la part des publics prioritaires de 1992 à 1996 qui ressort de ces données ne correspond certainement pas à la réalité.

De 1996 à 2000, on constate une montée des publics prioritaires, dont l'ampleur est toutefois moindre qu'en CES pour les personnes de plus de 25 ans. <sup>2</sup> Cette hausse est surtout sensible pour les chômeurs de 50 ans et plus, les travailleurs

---

(1) Cf. sur cette question : Pierre Geslot et Bernard Simonin, « Les CEC : étude exploratoire », « Les contrats emplois consolidés en 1995 », « Les Dossiers de la DARES » n° 4, La Documentation française, 1999 ; cf. aussi la note précitée de José Bardaji.

(2) Les catégories de publics prioritaires en CEC dans la note de la DARES citée en référence, sont les mêmes qu'en CES, à l'exception des jeunes chômeurs de longue durée car les moins de 26 ans n'ont jamais été une catégorie prioritaire pour l'entrée en CEC. Comme pour les CES, les catégories prioritaires définies par les circulaires ont varié au cours du temps, notamment à partir de la circulaire de décembre 1998. Les données présentées ne correspondent donc pas, à proprement parler, à l'ensemble des catégories de publics prioritaires mais à certaines d'entre elles, stables dans le temps et particulièrement importantes.

- La capacité des mesures à accueillir les publics visés -

handicapés et les bénéficiaires du RMI, alors que la part des chômeurs de très longue durée, déjà élevée précédemment, varie peu.

**Tableau 5**  
**La place des « publics prioritaires » dans les entrées en CEC**  
(en pourcentage)

	Ensemble des 4 catégories de publics prioritaires	D.E. depuis plus d'un an, âgé de 50 ans et plus	D.E. depuis trois ans et plus	Bénéf. du RMI, sans emploi depuis un an au moins	Travailleur handicapé
<b>1996</b>	57,6	15,2	29,3	17,9	9,4
<b>1997</b>	62,8	16,2	31,0	20,9	10,6
<b>1998</b>	64,0	19,2	30,0	24,4	12,4
<b>1999</b>	68,2	17,0	31,4	25,4	14,9
<b>2000</b>	68,7	19,7	32,2	24,1	14,3

Source : DARES-CNASEA, France métropolitaine

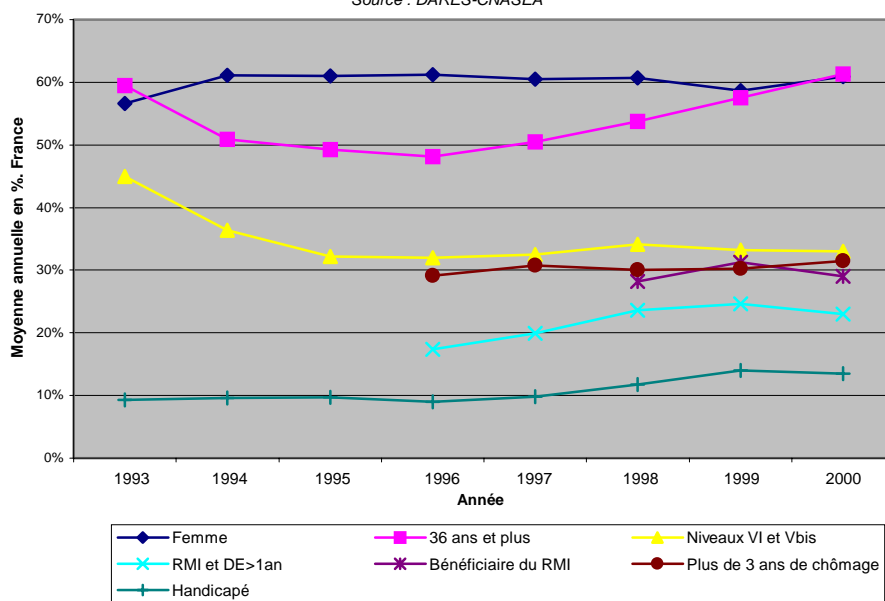
Si l'on se réfère aux caractéristiques plus générales déjà utilisées pour les CES,<sup>1</sup> la composition du public entré en CEC varie assez peu sur la période 1993-2000 (graphique 14). La proportion des personnes de 36 ans et plus, après avoir baissé de 1993 à 1996, est remontée depuis. Les personnes de faible niveau de qualification ont vu leur place se réduire de 1993 à 1995 et rester stable ensuite. On constate seulement un mouvement de hausse de la part des bénéficiaires du RMI sans emploi depuis un an à partir de 1996. Mais, d'après les estimations disponibles pour 1993-1995, ce mouvement ne ferait que compenser la baisse enregistrée auparavant.

---

(1) Pour les graphiques 14 et 15, nous ne disposons pas de données fiables sur les chômeurs de très longue durée et sur les bénéficiaires du RMI sans emploi depuis un an avant 1996. Le nombre total de bénéficiaires du RMI (quelle que soit leur durée de chômage) n'est connu que depuis 1998.

**Graphique 14**  
**Composition du public entré en CEC de 1993 à 2000**

Source : DARES-CNASEA



Le nombre d'entrées en CEC pour chaque catégorie de public a donc été très dépendant du nombre total d'entrées annuelles dans la mesure (graphique 15). Lorsque ce dernier a augmenté, l'entrée en CEC a été plus facile pour l'ensemble des publics éligibles. À l'inverse, la baisse ou la stagnation du total des entrées (en 1997, 1998, 2000) s'est répercutée sur presque toutes ces catégories, à l'exception des bénéficiaires du RMI dont le nombre a continué de croître entre 1996 et 1998.

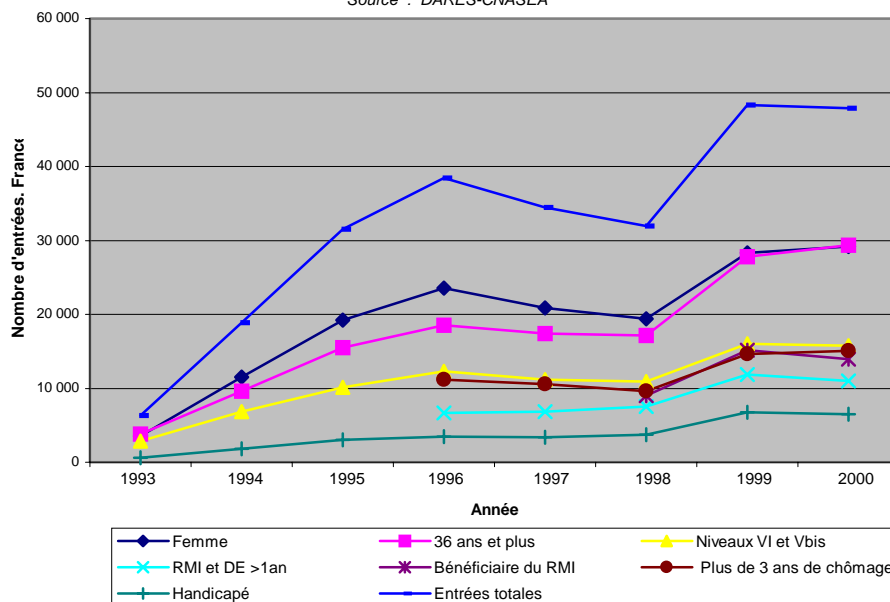
Les textes de décembre 1998 ont apporté des modifications majeures en permettant une entrée directe en CEC sans passage préalable par un CES et en instaurant deux systèmes de prise en charge financière pour des publics a priori différents.

En deux ans, la prise en charge à 80 % est devenue de plus en plus fréquente. Elle représentait 59 % des entrées en CEC en 1999 et 68 % en 2000. Il existe bien une différenciation des publics en fonction du taux de prise en charge, mais celle-ci n'est pas complète. Comme on pouvait s'y attendre, la proportion des chômeurs de très longue durée, des allocataires du RMI et des travailleurs

handicapés est plus forte dans les CEC pris en charge à 80 %. L'âge moyen constitue une autre différence majeure : 57 % des personnes en CEC « 80 % » ont au moins 40 ans contre 35 % des bénéficiaires d'un CEC à taux dégressif de prise en charge. Au total, l'introduction d'un taux de prise en charge plus favorable à l'employeur n'a pas bouleversé la composition du public entrant en CEC. Mais elle semble avoir permis la poursuite de la hausse de la part des publics prioritaires entamée dès 1996.

**Graphique 15**  
**Les entrées en CEC par type de public de 1993 à 2000**

Source : DARES-CNASEA



La possibilité d'un recrutement direct en CEC a aussi été assez fréquemment utilisée. 25 % des contrats en 1999 et 30 % en 2000 ont été conclus sans faire suite à un CES. L'entrée directe ne semble pas avoir bénéficié à des personnes connaissant en général des difficultés professionnelles plus importantes : la proportion d'allocataires du RMI ou de travailleurs handicapés est la même, celle des chômeurs de très longue durée ou de faible niveau de formation est inférieure. Il semblerait que, combinée à un taux dégressif de prise en charge, cette formule ait permis parfois de recruter des personnes « plus proches de l'emploi » à qui ont été confiées des tâches plus qualifiées, en particulier dans l'animation. En témoigneraient les proportions plus élevées de bénéficiaires de

l'allocation unique dégressive et de personnes possédant un niveau de formation au moins égal au baccalauréat. Mais cette hypothèse reste à confirmer.

On peut remarquer pour conclure que les personnes qui accédaient au CEC à l'époque de sa création se distinguaient nettement du public en CES par deux particularités : elles étaient plus âgées et elles avaient plus souvent connu auparavant une très longue période de chômage. Depuis, la stabilité de la composition du public en CEC et la transformation du public en CES ont provoqué un rapprochement très net des caractéristiques des bénéficiaires des deux mesures. En 2000, les personnes entrées en CEC sont encore plus âgées, mais les différences se sont réduites. Elles sont aussi légèrement plus nombreuses à avoir connu plus de trois ans de chômage et à être reconnues travailleurs handicapés. Mais les personnes en CES ont un niveau de formation un peu plus faible et étaient un peu plus souvent bénéficiaires du RMI en entrant en contrat aidé.

La distinction entre les publics des deux mesures, qui est à l'origine de la création du CEC réservé à la fraction « la moins employable » des personnes passées en CES, n'est donc plus perceptible aujourd'hui si l'on se réfère aux indicateurs qui sont généralement utilisés pour appréhender les risques d'exclusion professionnelle durable.

### **1.3. Une diminution globale depuis 1995, mais un maintien des effectifs de publics prioritaires en CES et en CEC**

L'approche utilisée jusqu'à présent, basée sur les entrées en CES et CEC, permet de bien analyser l'évolution des possibilités d'accès à ces mesures pour les chômeurs. Mais le rééquilibrage entre les deux mesures au profit du CEC a modifié sensiblement la durée probable du temps passé en contrat aidé. La perspective d'une période de cinq ans hors du chômage grâce au CEC se substitue en partie à l'offre d'une période courte ou moyenne en CES. Les personnes entrées en CEC avant 1996, dont le contrat s'achevait donc au plus tard fin 2000, sont restées en moyenne 3 ans et 4 mois en contrat aidé, alors que les personnes entrées en CES avant 1999 n'y sont restées en moyenne que 11 mois (avenants de renouvellement compris). D'autre part, les personnes appartenant aux catégories prioritaires peuvent espérer obtenir un CES d'une durée plus longue que les autres.

Les évolutions du nombre et de la composition du public en contrat aidé d'insertion (CES et CEC) à une date donnée peuvent donc différer assez sensiblement de celles observées à partir des entrées dans ces contrats. Si l'on

choisit cette référence, le nombre le plus élevé de salariés en CES ou en CEC a été atteint en juin 1995 (502 000 salariés rémunérés) pour diminuer régulièrement ensuite et n'être plus que de 322 000 en novembre 2000 (dernier chiffre connu). La baisse constatée (- 36 %) est forte, mais elle est toutefois moindre que celle des entrées en CES (- 51 %) du fait de l'augmentation des entrées en CEC. Le nombre des salariés en CES ou CEC reste en 2000 supérieur au chiffre de 1992, alors que les entrées en CES avaient été pourtant deux fois plus nombreuses en 1992.

À partir de l'été 2000, la croissance ininterrompue du nombre de salariés en CEC observée depuis la création de la mesure avec, chaque mois, des recrutements supérieurs aux départs semble toutefois avoir pris fin, au moins provisoirement. Les effectifs de salariés en CEC se stabilisent autour de 125 000 (France entière), tandis que les effectifs en CES (environ 200 000 à la fin de l'année 2000) connaissent une rapide diminution.

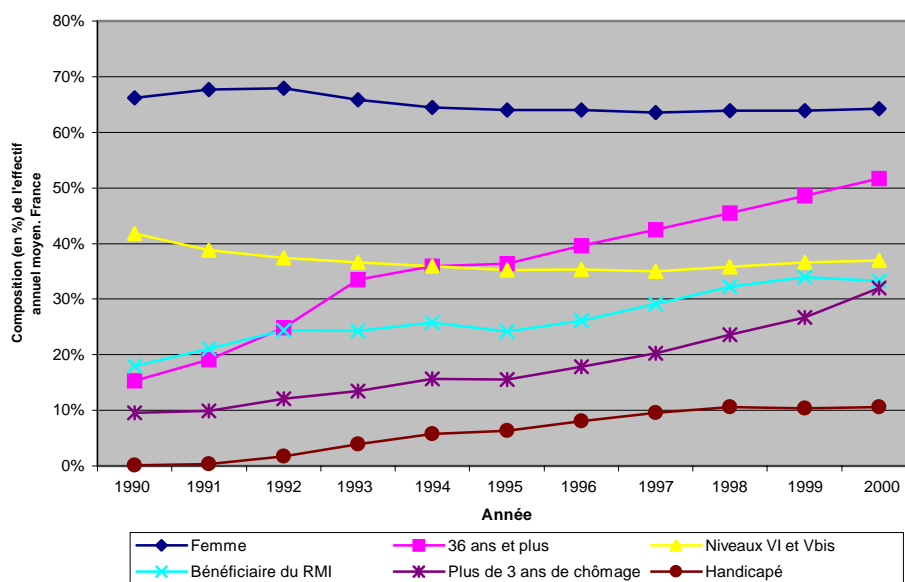
Depuis 1990, les caractéristiques des salariés en contrat aidé d'insertion ont beaucoup évolué (graphique 16),<sup>1</sup> sous le double effet de la modification du public en CES et de la place croissante des CEC. La transformation la plus spectaculaire est relative à l'âge des salariés. En 1990, 85 % d'entre eux avaient moins de 36 ans alors que les plus de 35 ans sont aujourd'hui majoritaires. La montée des travailleurs handicapés, des chômeurs de très longue durée et des allocataires du RMI est également très sensible. Par contre, la structure par genre et par niveau de qualification ne se modifie pratiquement pas. D'une année à l'autre la proportion des femmes oscille entre 64 % et 68 %. Celle des personnes ayant un niveau VI ou Vbis de formation varie entre 35 % et 39 % (42 % en 1990), alors que la part des plus formés (niveau au moins égal au baccalauréat) s'est stabilisée depuis 1995 (entre 16 % et 18 %) après avoir augmenté de 1990 à 1994.

---

*(1) Pour réaliser les graphiques 16 et 17, nous avons intégré les données du CNASEA relatives aux chômeurs de très longue durée en CEC et aux allocataires du RMI pour la période 1993-1995, bien qu'elles soient erronées. La part des salariés en CEC est faible à cette époque par rapport aux salariés en CES et les erreurs introduites ne modifient en rien le sens des évolutions mises en évidence par ces graphiques.*

**Graphique 16**  
**Composition du public en CES ou en CEC**

Source : DARES-CNASEA



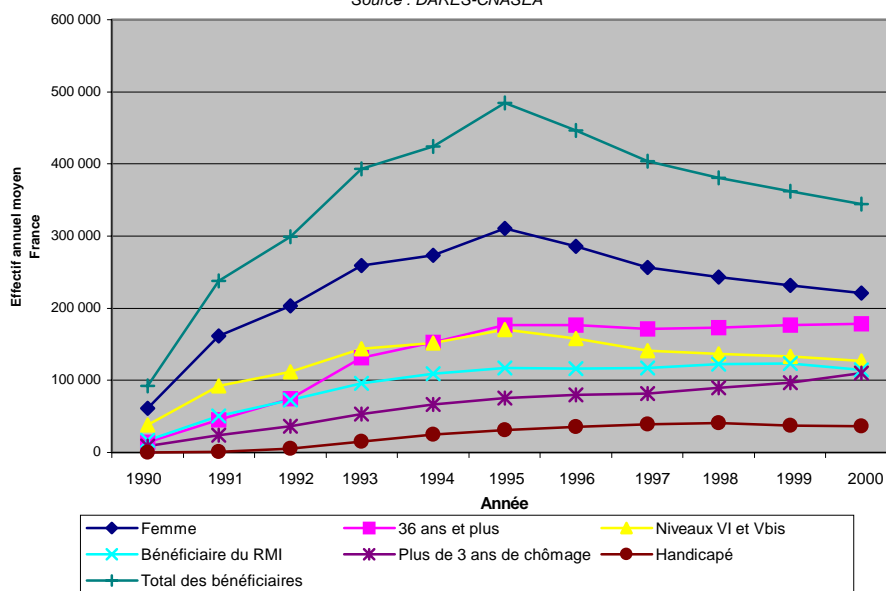
Il en résulte un maintien ou même une augmentation du nombre des salariés en CES ou en CEC appartenant à une catégorie prioritaire depuis 1995 malgré la baisse du total des contrats aidés (graphique 17). Les effectifs des bénéficiaires du RMI sans emploi depuis un an sont, en 2000, au niveau de 1995, ceux des travailleurs handicapés sont supérieurs de près de 20 % et ceux des chômeurs de très longue durée et des chômeurs de longue durée de 50 ans et plus ont augmenté de plus de 40 %.

Malgré la chute du nombre des entrées en CES, la politique de l'emploi continue donc d'offrir un nombre important de contrats aidés dans le secteur non marchand aux catégories de chômeurs les plus sensibles aux risques d'exclusion professionnelle, mais les pouvoirs publics ont fait le choix de proposer des contrats plus longs à un nombre sensiblement réduit de personnes.



**Graphique 17**  
**Nombre de salariés en CES ou en CEC de 1990 à 2000**

Source : DARES-CNASEA



Les conséquences de ce choix sont facilement perceptibles si l'on cherche à apprécier le poids de ces contrats aidés au regard de leur public potentiel. La mesure précise du nombre de personnes éligibles au CES ou au CEC au cours d'une période donnée se heurte à de nombreuses difficultés méthodologiques liées à la fois aux évolutions réglementaires, aux marges d'appréciation laissées aux agents (dérogations), à l'hétérogénéité des sources administratives à mobiliser (ANPE, CNAF, UNEDIC, COTOREP, etc.) et à la complexité de leur traitement <sup>1</sup>. Aussi, nous contenterons-nous de reprendre la méthode et les résultats présentés par la DARES dans sa note à la DGEFP déjà citée, tout en la modifiant un peu et en la complétant.

On considère, par convention, que le public en CES ou en CEC peut être décomposé en trois grandes catégories qui ne se recoupent pas : les

---

(1) Comme on le sait, il est par exemple difficile de savoir le nombre de personnes qui, au cours d'une année, ont été chômeurs de longue durée et donc éligibles aux mesures. Au stock de début d'année doit être ajouté le flux de toutes les personnes qui, en cours d'année, atteignent une durée d'un an d'inscription à l'ANPE.

bénéficiaires du RMI, les chômeurs de longue durée (plus d'un an d'inscription à l'ANPE) et les autres chômeurs <sup>1</sup>. La catégorie des chômeurs de longue durée peut à son tour être divisée en deux : les chômeurs inscrits depuis plus de trois ans et les chômeurs inscrits depuis plus d'un an et moins de trois ans. Il est alors possible de comparer le nombre de personnes en contrat aidé avec le nombre total de personnes qui, la même année, étaient chômeurs de longue durée ou bénéficiaires du RMI, pour avoir un ordre de grandeur de ce qui peut être considéré comme un taux de couverture du public « cible » par les mesures d'insertion du secteur non marchand. Ce calcul peut être fait en comparant les effectifs annuels moyens pour une année donnée ou en comparant l'effectif annuel moyen du public « cible » et le nombre d'entrées en contrat aidé <sup>2</sup>.

Les ratios ainsi calculés mettent en évidence une augmentation très sensible au cours de ces dernières années du rapport entre le nombre de salariés en CES et en CEC qui étaient auparavant chômeurs de très longue durée et le nombre de chômeurs de très longue durée encore inscrits à l'ANPE (tableau 6). On peut en conclure que si ces personnes n'avaient pas pu entrer en contrat aidé et si elles n'avaient pas trouvé d'autres solutions, le nombre des chômeurs de très longue durée serait aujourd'hui bien supérieur.

---

*(1) Les chômeurs n'étant ni bénéficiaires du RMI ni au chômage de longue durée, ont été très nombreux parmi les jeunes au cours des premières années du dispositif CES. Compte tenu des évolutions des règles d'éligibilité et des priorités des pouvoirs publics, ils sont beaucoup moins nombreux aujourd'hui. À partir des informations en notre possession, leur nombre a été calculé en faisant la différence entre le total des bénéficiaires de moins de 26 ans et les moins de 26 ans chômeurs de longue durée (catégorie prioritaire). Bien évidemment, une partie des bénéficiaires du RMI sont aussi inscrits à l'ANPE depuis plus d'un an. La prise en compte des seuls chômeurs de longue durée non inscrits au RMI minore le nombre total de chômeurs de longue durée en contrat aidé.*

*(2) Ce dernier calcul peut être critiqué car il revient à comparer un flux d'entrée au cours d'une période à un stock de personnes au cours de cette même période qui ne cesse de se modifier par le jeu des entrées et des sorties de la catégorie concernée. Il majore « le taux de couverture » puisque le public éligible à la mesure (dénominateur du ratio) est sensiblement supérieur au stock annuel moyen de la catégorie. Notre objectif étant de mettre en évidence des évolutions, on peut considérer que, même si les rapports entre flux d'entrée au chômage de longue durée (ou au RMI) et stock annuel moyen se modifient au cours du temps, cette déformation n'est pas assez importante pour modifier le sens des évolutions présentées dans le tableau 6. Par ailleurs, jusqu'en 1998, les seules entrées à prendre en compte sont les entrées en CES car l'entrée en CEC ne se fait qu'à la suite d'un CES. À partir de 1999, il faut ajouter les entrées directes en CEC.*

**Tableau 6**  
**« Taux de couverture » estimés pour les principales catégories de publics concernées par les CES et les CEC**

Ratio : nombre annuel moyen en CES et en CEC/stock annuel moyen du public concerné				Ratio : nombre annuel d'entrées directes en contrat aidé/stock annuel moyen du public concerné		
	Taux RMI	Taux CLD> 3 ans	Taux CLD 1 à 3 ans non RMI	Taux RMI	Taux CLD> 3 ans	Taux CLD 1 à 3 ans non RMI
1991	8 %	Nd	Nd	10 %	Nd	nd
1992	10 %	17 %	12 %	12 %	24 %	25 %
1993	13 %	31 %	21 %	13 %	26 %	27 %
1994	13 %	34 %	19 %	13 %	23 %	24 %
1995	13 %	32 %	24 %	12 %	19 %	24 %
1996	13 %	30 %	23 %	11 %	20 %	19 %
1997	13 %	31 %	17 %	9 %	22 %	11 %
1998	12 %	34 %	14 %	10 %	23 %	7 %
1999	12 %	36 %	13 %	9 %	26 %	6 %
2000	11 %	49 %	14 %	8 %	27 %	8 %

Source : DARES, à partir des données du CNASEA, de l'ANPE et de la CNAF

Le tableau se lit ainsi : En 2000, le ratio entre le nombre annuel moyen de salariés en CES et en CEC auparavant au RMI et le nombre moyen d'allocataires du RMI est de 11 %. En 2000, le ratio entre le nombre de bénéficiaires du RMI entrés en CES ou directement en CEC au cours de l'année et le nombre moyen d'allocataires du RMI est de 8 %

La comparaison pour la même catégorie avec le ratio calculé à partir des flux d'entrée en mesure indique toutefois que les possibilités d'obtenir un CES ou, depuis 1999, d'entrer directement en CEC pour les chômeurs de très longue durée se sont certes accrues au cours de ces dernières années, mais qu'elles ne sont guère plus fortes qu'en 1992 ou 1993. Le nombre d'entrées de chômeurs de très longue durée a augmenté, mais le nombre total de personnes appartenant à cette catégorie a crû presque aussi vite. Depuis 1995, ce même ratio a diminué pour les bénéficiaires du RMI et il a chuté pour les chômeurs de longue durée n'étant ni au RMI ni inscrits à l'ANPE depuis plus de trois ans. Pour eux, les chances d'entrer en CES ou directement en CEC se sont donc sensiblement réduites.

Au total, et pour les trois catégories de publics prises en compte dans ce tableau, les évolutions des ratios calculés à partir du nombre de bénéficiaires de CES et de CEC apparaissent toujours plus favorables que les évolutions des ratios calculés à partir des flux d'entrée en contrat aidé. Ces différences reflètent le choix des pouvoirs publics de privilégier la mesure la plus longue, le CEC. Les chances d'entrer en contrat aidé ont peu augmenté ou ont même sensiblement diminué pour certaines catégories de publics éligibles (les « non prioritaires »), mais l'entrée aboutit à une durée moyenne plus longue en contrat du fait d'un accès plus fréquent au CEC. La partie du public qui accède à cette mesure est ainsi mieux préservée d'un retour rapide au chômage.

#### **1.4. Une majorité de bénéficiaires sans autres solutions d'emplois et en situation sociale difficile**

*Une absence complète d'autres solutions professionnelles pour la grande majorité des personnes*

Le constat d'un taux de couverture limité, par les CES et les CEC, des publics éligibles à ces mesures n'est pas en soi un signe de dysfonctionnement au regard des objectifs assignés au dispositif. Les circulaires ont affirmé au contraire, depuis plusieurs années, que toutes les personnes éligibles n'avaient pas vocation à y entrer et qu'il fallait le réserver à celles qui n'avaient pas d'autre solution et qui étaient susceptibles d'en tirer bénéfice, à la fois pour leur intégration sociale et pour leur situation professionnelle ultérieure.

La prescription d'un traitement au cas par cas en fonction de critères très larges, cherchant à prendre en compte la situation globale de chaque individu et son avenir prévisible, rend très délicat un diagnostic d'ensemble sur la correspondance entre le public effectivement en contrat aidé et celui qui est visé. On peut néanmoins tenter de rassembler quelques indices en utilisant des informations plus fines que la seule appartenance catégorielle. Celles-ci portent sur la situation des personnes avant leur entrée en contrat aidé et sur ce qu'elles attendent de cette entrée. Une autre manière d'approcher la question est d'analyser la façon dont se passe l'entrée en mesure, qu'il s'agisse des pratiques des agents chargés d'orienter le public potentiel et de sélectionner les personnes à qui est finalement proposée le contrat aidé, ou des pratiques de recrutement des employeurs.

Les sources d'information sur la situation objective des personnes avant leur entrée en contrat aidé sont rares, surtout si l'on s'attache à analyser le contexte récent. On s'appuiera donc principalement sur l'enquête statistique auprès des

salariés en CES et en CEC menée au dernier trimestre 2000 par la société « Cinq sur Cinq » à la demande de l'instance d'évaluation (cf. annexe), tout en confrontant ses résultats aux données plus anciennes dont on peut disposer.

On peut s'interroger d'abord sur la situation professionnelle réelle des personnes avant leur entrée en CES <sup>1</sup>. On sait en effet, et l'Inspection générale des affaires sociales l'a souligné dans son rapport annuel de 1999, que les données statistiques disponibles sur la durée d'inscription à l'ANPE rendent comptent de plus en plus mal de la situation des personnes vis-à-vis de l'emploi. Un passage antérieur en mesure de politique de l'emploi, ou en contrat de travail très précaire, a pu entraîner une remise à zéro de l'ancienneté d'inscription à l'ANPE et donc une sortie de la catégorie des publics éligibles, alors que la personne n'a jamais accédé à un emploi lui offrant un minimum de stabilité et une expérience professionnelle qui puisse être valorisée. À l'inverse, une personne a pu accumuler une expérience professionnelle importante et valorisante et bénéficier de revenus du travail conséquents tout en restant inscrite à l'ANPE (en catégorie 6 par exemple) et tout en accédant aux catégories de publics prioritaires <sup>2</sup>.

---

(1) Dans l'enquête, les personnes en CEC avaient dans leur grande majorité effectué un CES auparavant. Elles étaient interrogées sur leur entrée en CES et non sur le passage du CES au CEC, thème abordé par la suite.

(2) Rapport annuel de l'IGAS p. 122 et 124 : « L'appui apporté aux publics prioritaires se heurte aux critères de sélection de ces publics, qui se fondent essentiellement sur la notion de catégorie : les chômeurs de longue ou de très longue durée, auxquels l'ANPE destine des mesures spécifiques, sont définis comme les demandeurs d'emploi inscrits en catégorie 1 pendant les douze derniers mois, pendant douze mois au cours des dix-huit derniers mois ou encore pendant deux ans ou plus. Compte tenu des capacités des outils informatiques disponibles, cette méthode aboutit à sélectionner également ceux qui ont, pendant la majeure partie de la période de référence, occupé des emplois de plus de 78 heures mensuelles - voire à plein temps - pour ne revenir finalement en catégorie 1 que pendant le ou les derniers mois de la même période de référence... L'écart qui existe entre la disponibilité réelle des demandeurs d'emploi et leur disponibilité présumée dans la liste nuit à la qualité de leur prise en charge par l'ANPE. Cette difficulté à apprécier la situation réelle des chômeurs prend de l'ampleur, au moment même où une plus grande individualisation des prises en charge est recherchée dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi. » IGAS, La Documentation française, 2000.

D'après l'enquête de l'instance d'évaluation, la très grande majorité des personnes (85 %) étaient bien sans emploi avant l'entrée en CES <sup>1</sup> et presque toutes avaient travaillé par le passé. Le CES n'est plus, comme il a pu l'être à ses débuts, un moyen d'accès à un premier travail, ce que confirme la faible place des jeunes parmi les bénéficiaires. Il n'est pas non plus utilisé fréquemment pour un retour sur le marché du travail après une période d'inactivité (6 % des réponses). Les personnes qui avaient un emploi juste avant leur entrée en CES étaient une fois sur deux en fin de contrat à durée déterminée, quelques-unes étaient déjà en contrat aidé chez un autre employeur.

Trois fois sur quatre, la décision d'accepter le CES a été prise faute d'autres possibilités d'emploi et malgré des pratiques de recherche qui ne se focalisaient pas sur cette mesure. L'accès au CES résulte donc bien, comme le prévoient les textes, d'une absence d'autre solution pour la très grande majorité des bénéficiaires.

Cette absence d'autre solution a eu souvent pour effet de provoquer chez les salariés un fort sentiment de découragement et de leur faire intérioriser l'idée selon laquelle ils seraient « inemployables ». À une question sur les conséquences de la baisse du chômage et du retour de la croissance, moins d'une personne en CES ou en CEC sur cinq répond que cela devrait lui permettre de trouver beaucoup plus facilement l'emploi qu'elle souhaite, alors que la moitié de cette population considère que la croissance « n'est pas pour elle et qu'il lui sera toujours aussi dur de trouver du travail ». De même, il est rare qu'un salarié en CES ou en CEC considère que, sans contrat aidé, sa situation professionnelle aurait été plus favorable car il aurait trouvé un meilleur emploi ailleurs (9 % des réponses).

Ces conclusions rejoignent celles des études antérieures menées sur la situation des personnes avant leur entrée en CES. À partir d'une enquête par voie postale auprès d'un échantillon représentatif de 20 000 bénéficiaires en CES entrés en mesure en mars 1994, la DARES avait mené une comparaison sur les caractéristiques et les parcours antérieurs des personnes de 26 ans et plus,

---

*(1) La taille de l'échantillon représentatif interrogé par téléphone est trop réduite (292 personnes en CES, 320 en CEC, 396 en CEJ) pour que des croisements de variables fournissent pour chaque type de contrat, des résultats significatifs, surtout pour des modalités de réponse rarement données. On rend donc compte ici des résultats des tris à plat pour chaque type de contrat, tout en s'appuyant sur les résultats les plus significatifs des analyses typologiques et des tests statistiques réalisés par la société Planistat pour l'exploitation de l'enquête.*

entrées au même moment en SIFE (stage d'insertion et de formation à l'emploi) ou en CES<sup>1</sup>. Cette démarche était d'autant plus pertinente<sup>2</sup> que ces types de mesures sont en général considérés comme les moins attractifs pour les demandeurs d'emploi, notamment parce que les chances d'accès à un emploi standard sont moins grandes qu'à l'issue d'un contrat aidé ou même d'un stage en entreprise<sup>3</sup>. Il ressortait de l'enquête que, quel que soit le critère retenu, et même si les différences n'étaient pas très sensibles, les adultes en CES avaient toujours connu un parcours professionnel et social plus difficile que les stagiaires en SIFE : niveau de formation plus faible, durées de chômage plus longues, emplois occupés précédemment moins qualifiés, allocataires du RMI plus nombreux. Les personnes en CES étaient également moins passées auparavant par d'autres mesures de politique d'emploi.

*Une entrée en CES qui s'explique en général par des difficultés sociales et une volonté de rompre l'isolement lié à l'absence de travail*

Les attentes qui sont exprimées à l'égard du CES dans les réponses à l'enquête de l'instance d'évaluation sont aussi révélatrices des difficultés sociales ou psychologiques que connaissaient les salariés auparavant. Les motivations professionnelles sont, bien sûr, très importantes pour une majorité d'entre eux : ne pas perdre ses acquis professionnels, acquérir une nouvelle expérience, rester peut-être ensuite chez l'employeur. Mais la possibilité de voir des gens, de ne pas rester chez soi sans rien faire, est la raison la plus évoquée pour expliquer l'acceptation du CES (72 %). Le besoin d'argent est également cité comme un motif très important par 60 % des personnes enquêtées. Ces deux dimensions

---

(1) Christine Charpail et Serge Zilberman : « Emploi et chômage avant l'entrée en CES ou en SIFE », « Premières Synthèses » n° 96.07.30.2, DARES, 1996.

(2) Une comparaison équivalente avec les personnes accédant aux structures d'insertion par l'activité économique (associations intermédiaires, entreprises d'insertion, régies de quartier) aurait également un grand intérêt. Mais aucune étude comparative n'existe à notre connaissance.

(3) « Il en ressort aussi une nette opposition entre les dispositifs proches de l'emploi marchand ordinaire (...) et les dispositifs alternatifs à l'emploi (SIFE, CES, CEC) : les premiers s'adressent de fait à un public mieux armé pour accéder à l'emploi au regard de l'âge, de la formation ou du parcours antérieur, et y conduisent plus sûrement » ; « Rapport d'évaluation de la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle », Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, Commissariat général du Plan, La Documentation française, 1997.

avaient d'ailleurs déjà été considérées comme essentielles dans plusieurs enquêtes antérieures <sup>1</sup>.

A contrario, la crainte qu'un refus du CES n'entraîne une suppression d'allocations ou une radiation de l'ANPE est le moins cité de tous les motifs proposés dans l'enquête. Ceci confirme que l'entrée en CES n'est pas la conséquence d'une « politique d'activation » des dépenses de protection sociale conduite par le service public de l'emploi sur le modèle britannique (cf. Première partie).

Une analyse typologique, à partir de cette même enquête, met en évidence que la moitié des personnes en CES ou en CEC déclarent que le besoin d'argent, le désir de voir des gens, les raisons professionnelles (espoir de rester ensuite, désir de ne pas perdre ses acquis, etc.) ont été autant de motifs très importants de leur entrée en CES. Les personnes âgées de 40 à 49 ans, avec un faible niveau de formation et dont les revenus globaux du ménage restent inférieurs au niveau du SMIC à temps plein malgré le contrat aidé, sont particulièrement bien représentées. Cette population semble donc rassembler tous les signes d'une situation sociale très difficile, ce qui peut expliquer sa satisfaction vis-à-vis de sa situation professionnelle actuelle et le désir de rester, si possible, dans l'organisme après la fin du contrat aidé.

L'autre moitié évoque aussi une partie de ces motifs pour expliquer son acceptation du contrat aidé, mais ses réponses sont plus circonstanciées, semblent moins relever d'une situation d'urgence sociale. L'absence de tout

---

(1) À partir des résultats d'une enquête postale réalisée en 1995 plus d'un an après la sortie de CES auprès de 4 000 personnes en Bretagne et complétée par plus de 200 entretiens en face à face, Philippe Labbé soulignait : « Dans les entretiens (...), 59 % des audités mettent en avant l'argument économique associé fréquemment à une situation familiale difficile (pour expliquer leur entrée)... La deuxième motivation repose sur la notion d'indépendance (...). Le CES est investi par les usagers comme une nouvelle donne qui permettra de contrarier un immobilisme familial (femmes) ou socio-économique (hommes)... en tout état de cause un sentiment d'étouffement... » ; « Étude sur le devenir de 4 000 bénéficiaires d'un contrat emploi-solidarité », DRTEFP de Bretagne, ministère du Travail et des Affaires sociales, 1995.  
Les résultats d'une enquête menée fin 1992 par le Centre d'études de l'emploi auprès d'un échantillon représentatif de 446 salariés en CES donnaient comme première attente par rapport au CES « l'accroissement des revenus » devant le fait de « sortir d'une situation de chômage difficile » ; V. Defauquet, B. Gomel, B. Simonin, « CES Modes d'emploi », rapport du CEE n° 93/7.



autre travail sur place est rarement citée comme la raison déterminante de l'entrée.

*Une entrée qui s'explique aussi pour certains par des « qualités » du CES et du CEC que n'ont pas nécessairement tous les emplois disponibles*

La grande majorité des personnes n'ont pas pu exercer d'autre choix que celui d'accepter le CES ou de rester au chômage. Mais un quart environ des salariés déclarent quand même avoir quitté un autre type d'emploi précaire qui ne leur convenait pas pour un CES (5 %), ou ne pas avoir cherché autre chose (12 %), ou encore avoir refusé des propositions qui portaient sur d'autres types de contrats de travail (8 %). Une même proportion de salariés répond aussi, à une autre question, que sans contrat aidé ils auraient « peut-être trouvé un emploi ailleurs, mais sûrement moins bien que celui qu'ils occupent aujourd'hui en CES ».

L'absence d'autres démarches semble résulter assez fréquemment d'une connaissance préalable du poste en CES, dont les caractéristiques convenaient à la personne. La confrontation des réponses sur les raisons qui expliquent le refus d'un autre emploi et sur les éléments du CES déterminants dans la décision d'accepter ce dernier, mettent en évidence trois « qualités » que n'ont pas nécessairement d'autres propositions d'emploi :

- le lieu du travail (pas trop éloigné du domicile) ;
- l'intérêt de son contenu ;
- les horaires journaliers <sup>1</sup>.

Ces résultats sont tout à fait cohérents avec les réponses faites par les salariés en CES sur les emplois « qu'ils souhaitent vraiment éviter » s'ils ont du mal à retrouver du travail à l'issue de leur contrat aidé. 80 % d'entre eux accepteraient un mi-temps ou un nouveau contrat aidé dans le secteur non marchand, les trois-quarts auraient la même attitude pour un emploi de courte durée ou aux horaires variables. Les réticences sont par contre plus marquées pour le travail le week-end (37 % souhaitent l'éviter) et, surtout, pour les emplois imposant un travail

---

(1) Il s'agit non pas du volume d'heures de travail (le mi-temps), mais du fait que dans le cadre de ce mi-temps, les horaires proposés conviennent bien au salarié.

de nuit ou de très longs transports ou un déménagement (50 % de refus à chaque fois).

Au total, 45 % des salariés en CES déclarent être prêts à accepter presque tous les types d'emploi à l'issue de leur CES. Près de 40 % sont décidés à accepter un travail à mi-temps ou un nouveau contrat aidé pour éviter un travail de nuit ou un emploi nécessitant de déménager, ou encore de longs temps de transports. Enfin un salarié sur six accepterait plutôt ces dernières contraintes pour ne pas avoir à reprendre un contrat aidé ou très précaire. Le choix du contrat aidé à mi-temps pour éviter un déménagement ou un travail de nuit est particulièrement fréquent parmi les femmes en couple et parmi les personnes les plus âgées.

*Le CES, une mesure encore largement acceptée par les chômeurs disposant de faibles atouts professionnels*

L'idée que le CES est accepté, même s'il ne procure qu'un faible salaire et un temps de travail limité, parce qu'il permet au moins de trouver un travail sur place avec un contenu et des horaires de travail acceptables est corroborée par les résultats d'une enquête menée par la DARES il y a quelques années auprès de demandeurs d'emploi<sup>1</sup>. Si la plupart des personnes au chômage déclaraient ne pas accepter n'importe quel emploi, elles étaient prêtes à de nombreux sacrifices pour retrouver du travail. En abandonnant toute exigence sur certains points, elles espéraient pouvoir préserver l'essentiel et, suivant l'âge, le sexe et la qualification des personnes, les compromis réalisés n'étaient pas les mêmes. Neuf mois après leur inscription à l'ANPE, 40 % seulement des personnes encore au chômage déclaraient refuser toute proposition de CES. Ce taux était beaucoup plus élevé chez les cadres ou les professions intermédiaires (67 %). Il atteignait presque 50 % chez les ouvriers qualifiés et chez les hommes. Mais 20 % seulement des ouvriers non qualifiés, 26 % des moins de 26 ans, 31 % des femmes refusaient a priori une entrée en CES. La position consistant à accepter un emploi très précaire et déqualifié, y compris un CES, pour ne pas avoir à déménager était également mise en évidence par les analyses typologiques, en particulier chez les femmes de plus de 25 ans.<sup>2</sup>

On peut donc en conclure que le CES est une mesure bien connue des demandeurs d'emploi et qui, d'après les enquêtes disponibles datant d'il y a

---

(1) Enquête « Trajectoire des demandeurs d'emploi » menée auprès de 8 000 personnes entrées à l'ANPE en 1995.

(2) « Rechercher un emploi quand on est au chômage », Bernard Simonin, « Premières Synthèses » 2000.04 n° 16.1, DARES, CEE, 2000.

quelques années, reste largement acceptée par les actifs les moins bien positionnés sur le marché du travail, même si les aides aux emplois marchands sont nettement préférées <sup>1</sup>.

L'importance du CES dans le parcours professionnel des personnes ayant connu des périodes de chômage paraît d'autant plus grande que le passé scolaire, social et professionnel des individus a été difficile. Une enquête récente auprès d'anciens stagiaires du programme PAQUE <sup>2</sup> montre combien une bonne partie de ces jeunes ont des itinéraires professionnels marqués par le passage en CES, à un moment ou à un autre de leur vie active et ce, malgré le « recentrage » progressif de la mesure vers un public plus âgé. Plus de la moitié d'entre eux ont occupé au moins un CES, cette proportion étant d'autant plus forte qu'ils vivent dans des régions à fort taux de chômage <sup>3</sup>. Bien des années après leur entrée dans la vie active, le CES apparaît encore pour une partie d'entre eux comme l'horizon professionnel le plus probable et s'articule souvent avec la perception du RMI <sup>4</sup>. Le CES est souvent accepté par réalisme, faute d'autres

---

(1) Ce diagnostic était aussi porté par le rapport d'évaluation de la loi quinquennale précité qui notait « Les entretiens menés auprès de non bénéficiaires de mesures montrent qu'ils n'ont pas de stratégie d'évitement. L'étude ne révèle pas de comportements opportunistes de la part des destinataires des mesures : il ne semble pas y avoir des professionnels des aides à l'emploi, mais avant tout des actifs privés d'emploi qui acceptent la mesure que le service public de l'emploi leur propose. »

(2) Programme de préparation active à la qualification et à l'emploi, PAQUE a accueilli entre 1992 et 1994 les jeunes qui ne pouvaient accéder directement au crédit formation individualisé (CFI). Y étaient orientés des jeunes qui, la plupart du temps avaient connu à la fois des difficultés scolaires et sociales importantes.

(3) « Les trappes à inactivité à l'épreuve des faits », rapport CEE 00/19 du Centre d'études de l'emploi pour le Commissariat général du Plan, partie du rapport rédigée par Catherine Mathey-Pierre et Edith Waysand. Les auteurs ont réalisé pour l'instance d'évaluation des exploitations complémentaires sur les relations entretenues par ces jeunes (60 entretiens réalisés en 1999 dans cinq régions auprès d'un échantillon représentatif des trajectoires professionnelles d'une population beaucoup plus large d'anciens stagiaires du programme ayant déjà répondu à des enquêtes postales et téléphoniques menées en 1993 et 1996.

(4) Dans la typologie réalisée à partir des trajectoires des personnes, les auteurs mettent en évidence un groupe intitulé « de section d'éducation spécialisée en CES en RMI » rassemblant un tiers de l'échantillon, qu'elles caractérisent ainsi : « Le groupe rassemble 19 jeunes (dont 14 femmes). Les CES semblent les conduire inéluctablement vers le RMI après 25 ans (...). Ne restant pour la plupart « jamais sans rien faire » et toujours en quête d'un emploi stable, ils ne trouvent que des CES ; le terme même de CEC leur est inconnu mais pourtant, après chaque CES, ils espèrent un CDI qui n'arrive pas. « Pros » par expérience professionnelle cumulée, ils ont exercé une

possibilités de travail et parce qu'il est malgré tout perçu dans sa proximité avec l'emploi normal. Mais la succession des passages en contrat aidé provoque aussi des attitudes de rejet.

Une enquête récente auprès d'un large échantillon de personnes cumulant en mars 2000 des revenus du travail et une partie de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) <sup>1</sup> montre que, pour cette population aussi, le CES ou l'entrée directe en CEC sont des modalités très fréquentes de retour à l'emploi. Elles concernent environ 30 % des personnes, alors que 26 % accèdent à un CDI, 24 % à un CDD non aidé, 11 % à un contrat d'intérim. Les auteurs notent également : « *Les CDI obtenus par les bénéficiaires de l'ASS qui restent à la recherche d'un emploi sont loin d'être de « meilleurs contrats », du fait d'horaires particulièrement faibles, que les emplois aidés ou l'intérim. D'ailleurs ils ne bénéficient pas à des personnes, a priori moins en difficulté, puisque l'ancienneté en ASS des allocataires qui ont obtenu un CDI est aussi grande que celle des personnes qui ont bénéficié d'un emploi aidé* » <sup>2</sup>. Ce constat peut largement expliquer les choix réalisés par une partie des salariés en CES d'accepter ce contrat plutôt qu'un autre type d'emploi.

L'enquête réalisée en 1997 et 1998 sur le devenir des bénéficiaires du RMI donne des résultats très voisins quant au rôle central des aides aux emplois du secteur non marchand pour retrouver un emploi. Parmi les allocataires du RMI en décembre 1996 encore au chômage en janvier 1998, 16 % travaillaient neuf mois plus tard (en octobre 1998). Parmi ceux-ci, 38 % occupaient un CES, un CEC ou suivaient un stage rémunéré, alors que 27 % étaient en CDD ou en intérim et que 20 % étaient en CDI <sup>3</sup>. La place des contrats aidés et des stages était même sensiblement plus élevée (71 % des emplois trouvés) quand l'emploi avait été obtenu grâce à l'ANPE.

---

*fonction professionnelle principale, le plus souvent hors statut et quelquefois bénévolement dans l'espoir d'obtenir un véritable emploi.* » ; rapport précité page 152.

(1) Ces personnes n'avaient donc plus droit à l'assurance chômage et appartenaient à un ménage disposant de faibles ressources. En 1999, les bénéficiaires de l'ASS, public prioritaire pour l'entrée en CES et en CEC, représentaient 7,8 % des entrées en CES et 9,2 % des entrées directes en CEC (Source DARES-CNASEA).

(2) « *Le travail occasionnel des bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique. Quels emplois ? Quels revenus ?* » Sandra Bernard et Geneviève Canceill, « *Premières Synthèses* », n° 20.1 DARES, 2001.

(3) Laurence Rioux : « *Les allocataires du RMI : une recherche d'emploi active mais qui débouche souvent sur un emploi aidé* », « *Insee Première* » n° 720, 2000.

### **1.5. Des recrutements souvent réalisés en fonction des qualités personnelles ou professionnelles des candidats**

Le fait que le CES et le CEC soient de plus en plus réservés par le service public de l'emploi aux publics prioritaires et que ces derniers connaissent au moins le CES et semblent encore largement l'accepter faute de mieux, permet-il pour autant de conclure que ces mesures jouent bien leur rôle d'accueil des personnes qui en ont le plus besoin pour leur parcours professionnel ou pour des raisons sociales ? Les données qui viennent d'être présentées ne permettent pas de répondre vraiment à cette question et les quelques données qualitatives récentes qui sont disponibles, telles que celles qui viennent d'être évoquées à propos des jeunes passés par le programme PAQUE, indiquent plutôt que, pour les personnes en grande difficulté, l'obtention d'un CES n'est pas chose aisée parce qu'il y a concurrence entre plusieurs candidats.

Les informations rassemblées par l'instance d'évaluation sur les pratiques de recrutement des employeurs et sur les modalités d'action des agents du service public de l'emploi pour orienter leur choix confortent l'idée que l'entrée en CES ou directement en CEC peut se révéler difficile aujourd'hui pour des personnes qui en auraient pourtant besoin <sup>1</sup>.

Sans entrer ici dans la description des modes de gestion des contrats aidés par les organismes (cf. chapitre 7), l'analyse des critères de recrutement privilégiés pour les embauches les plus récentes (tableau 7) montre bien que la majorité des employeurs ne se réfèrent pas d'abord à une logique sociale mais aux principes habituels de recrutement de personnels sur des postes peu qualifiés, complétés par des considérations sociales. Pour deux employeurs sur trois, le critère principal de choix du candidat est sa capacité à réaliser les tâches proposées, ce qui implique de la part de ce dernier des qualités personnelles (sérieux, présentation, autonomie), une expérience professionnelle du même type de travail (parfois acquise auparavant dans l'organisme), ou même un certain niveau de formation.

---

*(1) L'analyse de l'entrée en CEC proposée ici ne porte que sur les entrées directes, sans passage préalable en CES. Rappelons que ce mode d'accès au CEC ne concerne qu'une petite minorité des bénéficiaires actuels du CEC, la plupart d'entre eux étant passée auparavant par un CES. Le passage du CES vers le CEC sera analysé dans le chapitre 6 de cette partie.*

**Tableau 7**  
**Les critères de recrutement en CES selon les employeurs**

	Critère le plus important	2 <sup>e</sup> critère	3 <sup>e</sup> critère	Total (1 <sup>er</sup> , 2 <sup>e</sup> ou 3 <sup>e</sup> critère)
Qualités personnelles du candidat	34 %	24 %	15 %	73 %
Expérience professionnelle / contenu du poste	25 %	19 %	10 %	54 %
Situation sociale ou familiale difficile	20 %	17 %	16 %	53 %
Diplôme ou niveau de formation	6 %	4 %	7 %	17 %
Lieu de résidence	5 %	14 %	18 %	37 %
Sollicitation de l'ANPE ou d'une structure d'insertion	3 %	7 %	11 %	21 %
Expérience antérieure de travail dans l'organisme	3 %	6 %	5 %	14 %
Connaissance du candidat, recommandation par un tiers	1 %	6 %	7 %	14 %
Autre ou non réponse	3 %	3 %	11 %	17 %

Source : enquête statistique auprès des employeurs de personnes en contrats aidés, Société Cinq sur Cinq pour l'instance d'évaluation, octobre-novembre 2000

Le critère social n'est prioritaire que pour moins d'un tiers des employeurs, même si une majorité d'entre eux le prennent en compte comme second ou troisième critère de choix. Le lieu de résidence, s'il constitue rarement le motif principal de la sélection, est aussi souvent cité comme critère complémentaire.

Ces résultats sont peu différents de ceux qui avaient été obtenus dans une enquête équivalente menée fin 1992 <sup>1</sup>. Les qualités personnelles du candidat

---

(1) Enquête auprès de 353 employeurs en France métropolitaine menée par le Centre d'études de l'emploi. Le mode de construction de l'échantillon d'employeurs était très proche de celui qui a été utilisé pour l'enquête de l'instance d'évaluation, mais la formulation de la question n'était pas exactement la même. L'enquête de 1992 ne

arrivaient largement en tête des critères de recrutement (76 % des réponses), devant la situation sociale ou familiale difficile (44 %). La mesure s'adressant à l'époque plus souvent aux jeunes, l'expérience professionnelle était beaucoup moins citée (33 %), et le niveau de diplôme l'était plus (24 %). Enfin, le lieu de résidence n'était évoqué que par 22 % des employeurs. Au total, l'importance des motivations sociales dans le recrutement semble avoir un peu augmenté en huit ans.

Le poids des critères professionnels apparaît encore plus grand pour les embauches directes en CEC déjà réalisées par une partie des employeurs : expérience professionnelle, qualités personnelles du candidat et niveau de formation sont cités comme premier critère de sélection dans plus de 80 % des réponses.

Les motivations d'embauche sont toutefois loin d'être homogènes d'une catégorie d'employeurs à l'autre. Les critères sociaux ou de lieu de résidence dominent les critères professionnels dans les recrutements des collectivités territoriales alors que les établissements publics (établissements scolaires, établissements hospitaliers, etc.) mettent largement en avant les critères professionnels, de même qu'une majorité d'associations <sup>1</sup>. Cette variété est le reflet de différences sensibles dans les modes d'utilisation des contrats aidés suivant les catégories d'employeurs qui seront étudiées en détail par la suite.

---

*demandait pas de classer les critères de sélection par ordre d'importance et l'employeur ne devait pas fournir systématiquement trois critères ; « CES Modes d'emploi », op. cit.*

*(1) Les fichiers du CNASEA à partir desquels a été réalisée la base de sondage pour les enquêtes téléphoniques auprès des employeurs et des salariés ne permettent pas de distinguer dans les associations celles qui se sont spécialisées dans l'insertion sociale et professionnelle en organisant en particulier des chantiers d'insertion rassemblant sur un même lieu de travail un groupe de personnes en CES encadrées par des professionnels spécialisés dans l'accompagnement des publics en grande difficulté. Il est évident que la logique de recrutement dans les chantiers d'insertion, suivie en général de très près par l'ANPE au titre des procédures d'entrée dans les structures d'insertion par l'activité économique instaurées à la suite de la loi contre les exclusions, n'a pas grand chose à voir avec celle des associations non spécialisées dans l'insertion.*

### **1.6. Une action du service public de l'emploi très diversifiée selon les territoires, mais reposant encore fréquemment sur la gestion des catégories de publics**

Le rapprochement des pratiques de recrutement des employeurs et de l'objectif de l'administration visant à réserver la mesure à ceux qui ne peuvent pas prétendre accéder actuellement à un emploi ou à une formation qualifiante, met en évidence la charge qui repose sur les agents locaux. L'employeur demande le plus souvent au candidat des qualités personnelles et professionnelles que les intermédiaires du marché du travail semblent dénier à ce dernier en lui permettant d'accéder à un contrat aidé.

Pourtant, l'employeur n'attribue pas un rôle essentiel à ces agents dans la sélection qu'il a opérée et cet avis est conforté par les salariés en contrat aidé. Près de la moitié d'entre eux déclarent avoir trouvé leur poste grâce à l'ANPE, mais le rôle qu'ils attribuent à cette dernière dans la très grande majorité des cas est plutôt celui d'un intermédiaire passif. L'offre d'emploi était affichée et ils se sont portés candidats. Très peu de personnes (6 %) font état d'un entretien avec un agent de l'ANPE qui aurait été à l'origine de leur orientation vers le CES (ou le CEC « direct ») qu'ils occupent actuellement. Par ailleurs, 12 % des personnes enquêtées déclarent avoir obtenu leur contrat par l'intermédiaire d'une mission locale, d'une association ou d'un organisme de formation. On peut d'ailleurs penser qu'une partie d'entre eux ont assuré cette orientation à la demande de l'ANPE dans le cadre du plan national d'action pour l'emploi. Enfin, malgré l'obligation de dépôt des offres de contrats aidés à l'ANPE, près de 40 % des salariés disent avoir obtenu leur poste sans passer par le service public de l'emploi : suite à une candidature spontanée, grâce à un élu, aux services d'une mairie, à un membre de leur famille ou à un ami.

Ces réponses évoquent une situation fort éloignée des ambitions des textes réglementaires demandant aux agents d'assurer une orientation personnalisée et négociée avec les personnes et les employeurs vers les contrats aidés. La conclusion doit toutefois être nuancée. D'une part, toutes les enquêtes antérieures attribuaient un rôle encore moindre à l'ANPE dans le recrutement il y a quelques années<sup>1</sup>. Il est possible aussi que, dans leurs réponses, les

---

(1) Dans l'enquête du CEE en 1992 auprès d'un échantillon de 446 salariés (rapport précité) 28 % d'entre eux avaient eu connaissance du CES par l'ANPE et 14 % étaient passés par une mission locale, une association d'insertion ou un organisme de formation. Dans l'enquête de la DARES de 1994 auprès de 20 000 personnes en CES, le



demandeurs d'emploi, quels qu'ils soient, aient tendance à minimiser le rôle de l'ANPE dans un processus d'accès à l'emploi qui mobilise souvent plusieurs moyens de recherche, ce qui expliquerait en partie le décalage systématique et très important entre les chiffres fournis par l'ANPE sur son « taux de couverture des offres d'emploi » et les réponses des salariés aux enquêtes sur la manière dont ils ont obtenu leur emploi.

Par ailleurs, plus de la moitié des employeurs qui utilisent les contrats aidés depuis plusieurs années a perçu une modification sensible dans le profil des personnes embauchées en CES<sup>1</sup>. Une fraction de ces employeurs considère que les nouveaux salariés s'intègrent plus facilement dans leur travail, mais la très grande majorité d'entre eux fait état d'une aggravation des problèmes sociaux auxquels sont confrontés les salariés en CES (60 %), de leur moindre qualification ou expérience professionnelle (45 %) ou encore de leurs exigences plus fortes (13 %). Toutefois, la majorité (70 %) des employeurs ayant perçu un changement de profil ne semble pas établir de lien direct entre ce changement et les contraintes renforcées que leur imposerait le service public de l'emploi dans le choix des candidats.

Quoi qu'il en soit, il ressort des réponses des employeurs et des salariés que l'accès au CES ne relève pas principalement d'une procédure d'affectation d'un demandeur d'emploi sur un contrat aidé adapté à son projet professionnel, procédure qui serait maîtrisée de bout en bout par le service public de l'emploi (de l'orientation vers la mesure au choix de l'organisme employeur). Cette dimension n'est pas absente de l'entrée en CES mais elle s'entremêle avec des comportements classiques de recrutement sur un poste de travail, où la décision d'embauche relève du seul employeur et où l'information du candidat sur l'existence du poste peut se faire par des canaux diversifiés.

L'analyse des pratiques locales de gestion des contrats aidés, d'orientation des demandeurs d'emploi vers ces mesures et de négociation avec les employeurs révèle une autre dimension essentielle du fonctionnement de ces dispositifs actuellement. D'un territoire à l'autre les modalités d'action et la configuration des intervenants impliqués dans la mise en œuvre des mesures peuvent varier sensiblement, chacun organisant en fonction de ses moyens et de son

---

*taux de passage par l'ANPE était de 30 %, de même que dans l'enquête réalisée par l'institut Louis Harris pour la DGEFP auprès de 5 000 bénéficiaires de CES fin 1997.*

*(1) Cette question n'étant posée qu'aux employeurs recrutant toujours en CES, il faudrait y ajouter les employeurs qui ont abandonné l'utilisation du CES en raison de la modification des profils des candidats (cf. chapitre 7).*

environnement ce qu'on pourrait appeler une traduction locale des directives de l'administration centrale. Il devient alors très difficile de porter un jugement d'ensemble sur la « bonne application » des circulaires récentes.

L'instance d'évaluation a commandité dix enquêtes locales sur la mise en œuvre des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand (cf. annexe 5). Les résultats d'ensemble sont présentés dans le chapitre 9 sur l'impact territorial des dispositifs. On se contentera ici de noter la diversité des méthodes utilisées pour contrôler et orienter les pratiques de recrutement des employeurs et pour déterminer les demandeurs d'emploi devant bénéficier en priorité d'un contrat aidé. Par delà cette diversité, il est possible de dresser quelques constats valides pour la majorité des territoires observés, sans qu'il soit possible pour autant de les généraliser.

Le constat principal porte sur la répartition des rôles au sein du service public de l'emploi entre la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) et l'ANPE. La nécessité affirmée par les circulaires d'une individualisation de l'orientation vers le CES, l'obligation récente que toute demande de CES se traduise par le dépôt d'une offre d'emploi à l'ANPE, le rôle clé attribué à l'ANPE depuis la loi de 1998 contre les exclusions dans les entrées en structure d'insertion par l'activité économique et pour autoriser les entrées dérogatoires en CES, sont autant d'éléments qui auraient pu amener à conclure que l'ANPE était devenue l'acteur central pour réguler les recrutements en CES ou en CEC. Or dans la plupart des cas cette fonction est tenue comme par le passé par la DDTEFP ou, lorsqu'elle est confiée au niveau infradépartemental, elle est assurée grâce à un partenariat entre divers acteurs dans lequel l'agence locale pour l'emploi n'assume pas nécessairement une fonction de pilotage. Dans aucun des dix territoires observés, on ne peut conclure que l'ANPE est l'acteur principal d'une pratique généralisée d'orientation vers le CES ou le CEC à partir d'un jugement en opportunité sur les besoins des personnes.

L'action de la DDTEFP est au contraire centrale à plusieurs titres pour déterminer les profils des personnes qui bénéficient finalement des contrats aidés. En premier lieu, c'est sur le directeur départemental que repose principalement la responsabilité de transposer les directives de l'administration centrale en objectifs opérationnels. Cette transposition se traduit le plus souvent par des directives en termes de catégories de publics à privilégier : dans certains départements vont être définis des objectifs d'entrée particulièrement ambitieux pour les chômeurs de très longue durée ou pour les bénéficiaires du RMI, allant au-delà des objectifs d'entrée des publics prioritaires définis par l'administration centrale. Dans d'autres départements au contraire, le fait de

recruter une personne éligible à la mesure peut se révéler suffisant pour que le dossier soit accepté. Bien entendu, ces choix sont dépendants de la situation locale de l'emploi et du rapport entre le nombre de CES et de CEC qui peuvent être financés d'une part, l'importance de l'offre de contrats aidés par les employeurs et de la demande du public d'autre part.

Un autre moyen d'action de la DDTEFP, beaucoup utilisé dans le contexte récent de baisse drastique des crédits disponibles pour les CES, est de maîtriser les profils des publics accueillis en contrat aidé en jouant sur les quotas accordés à chaque employeur. Plutôt que de procéder à une diminution identique pour tous les employeurs, la DDTEFP peut privilégier, comme l'y invitent les circulaires récentes, les « bons » employeurs dont elle sait par exemple qu'ils ont adopté, plus que d'autres, une logique de recrutement basée sur des critères sociaux (c'est le cas des chantiers d'insertion notamment). Une fois ces arbitrages effectués, le service public de l'emploi va laisser une certaine autonomie à l'employeur pour ses recrutements.

Dans deux départements, la charge du jugement sur l'opportunité d'une entrée en CES pour la personne est assurée au cas par cas et de manière assez centralisée par la DDTEFP, qui s'appuie pour cela sur un réseau d'information (services sociaux, missions locales, etc.) largement extérieur à l'ANPE, ce qui peut provoquer des tensions avec cette dernière lorsqu'elle se voit contredite dans ses décisions d'orientation.

Dans deux autres départements enfin, la DDTEFP a favorisé le fonctionnement d'un partenariat local à qui a été confiée la responsabilité de l'orientation en CES par l'intermédiaire de commissions dont elle a défini les modes de fonctionnement. L'ANPE participe aux décisions d'accès aux mesures, mais celles-ci sont prises de manière collective en associant d'autres institutions et organismes concourant à l'insertion professionnelle des publics en difficulté.

### **1.7. Un « recentrage » sur les publics connaissant de grosses difficultés d'accès à l'emploi, sans qu'il soit possible d'en conclure que la mesure bénéficie à « ceux qui en ont le plus besoin »**

Que conclure de toutes ces informations quant à la capacité des CES ou des entrées directes en CEC de constituer une solution de « dernier recours » pour les personnes qui n'arrivent pas à accéder à un autre type d'emploi et quant au « ciblage » de ces mesures sur les publics qui en ont le plus besoin ?

Toutes les sources disponibles amènent à penser que, avec la fin de la gestion « à guichet ouvert » de ces mesures en 1995 et avec la reprise récente de l'emploi, on a assisté à une transformation assez sensible du public accueilli en CES : c'est un public plus âgé, ayant connu plus souvent un chômage de très longue durée, n'ayant pas d'autres ressources financières que les minima sociaux, souvent persuadé que la reprise de la croissance ne modifiera pas ses perspectives d'emploi. Les caractéristiques du public en CEC ont, elles, beaucoup moins varié et la possibilité d'accès direct au CEC depuis fin 1998 semble avoir bénéficié à un public peu différent du public entré en CES depuis deux ans.

La diminution des entrées en CES autorisées par les crédits disponibles n'a pas été compensée, loin de là, par une augmentation des entrées directes en CEC et a été plus rapide que la baisse du public potentiel de ces mesures. L'accent mis sur les publics prioritaires dans les circulaires de l'administration centrale et dans les objectifs opérationnels définis par les services déconcentrés a permis de maintenir pour ces derniers des taux d'entrée en contrat aidé non négligeables. Par contre, toutes les autres catégories de public éligibles ont vu leurs possibilités d'accès baisser très sensiblement. Or il n'est pas sûr du tout que l'appartenance à une catégorie prioritaire soit aujourd'hui un excellent indicateur de l'intensité des difficultés professionnelles et sociales rencontrées par les demandeurs d'emploi.

Les employeurs n'ayant guère modifié leurs critères de recrutement et étant, pour la plupart, à la recherche de candidats possédant les qualités personnelles et professionnelles leur permettant de remplir correctement les fonctions qui leur sont confiées dans l'organisme, on peut penser qu'une personne connaissant d'importantes difficultés d'accès à l'emploi mais n'appartenant pas à une catégorie prioritaire de la politique de l'emploi a peu de chances d'accéder à un contrat aidé même si elle le désire et si celui-ci lui est très utile. Le jugement en opportunité sur l'entrée en CES en fonction des besoins de chaque individu existe et il tend même à devenir systématique dans certains territoires, mais il est loin d'être la pratique la plus courante, ce qui ne permet pas aux agents du service public de l'emploi de mener des négociations approfondies avec les employeurs sur les profils des personnes à recruter. Il en résulte aussi qu'une partie des entrées en contrat aidé, très difficile à estimer mais qui semble largement minoritaire, concerne des personnes qui auraient des chances d'être recrutées rapidement sur d'autres types d'emplois mais qui ne le sont pas faute d'être suffisamment aidées dans leur recherche ou parce qu'elles préfèrent les conditions de travail offertes par les contrats aidés.

## **2. Une modification sensible du profil du public en contrats aidés avec l'arrivée du programme NS-EJ**

L'ouverture du programme à tous les jeunes et l'accent mis sur la création d'activités nouvelles où les futurs salariés devaient se voir confier un rôle « d'agents du développement économique » ont eu nécessairement pour conséquences de modifier sensiblement le profil traditionnel des bénéficiaires des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand. Avec la place croissante du programme depuis 1998 par rapport aux autres mesures, le public des contrats aidés s'est effectivement largement transformé en trois ans.

### **2.1. Un public jeune, plutôt qualifié, ayant rarement connu de longues périodes de chômage avant l'entrée en contrat aidé**

Comparés aux salariés en CES et en CEC, les jeunes recrutés au titre du programme n'ont guère de points communs. Ils sont, bien sûr, beaucoup plus jeunes mais ils ont aussi un niveau de formation beaucoup plus élevé et ils n'ont pas connu pour la plupart les situations professionnelles et sociales très difficiles qu'ont eu à surmonter les bénéficiaires des autres mesures.

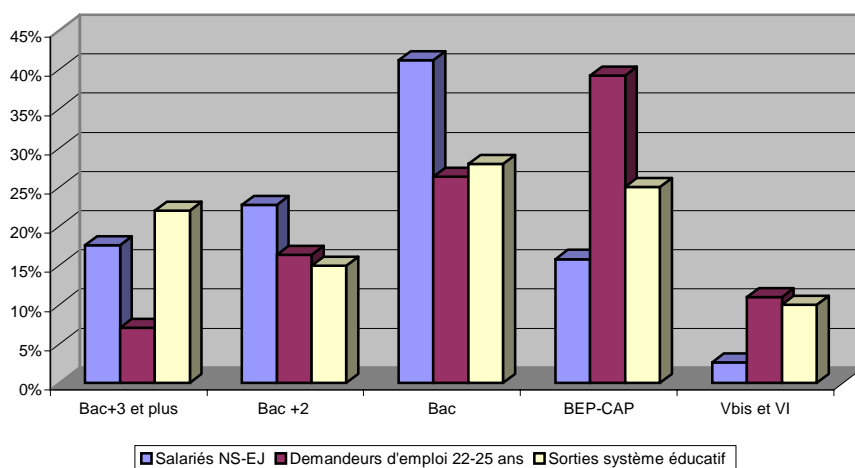
Il est délicat de comparer le profil des jeunes entrés dans le programme NS-EJ avec celui du public potentiel de la mesure, qui correspond en théorie à l'ensemble des demandeurs d'emploi de moins de 26 ans et aux demandeurs de 26-29 ans sans droits à l'allocation unique dégressive. De fait, les employeurs ont concentré leurs recrutements sur une tranche d'âge plus restreinte, les jeunes de 22 à 25 ans ayant représenté à eux seuls plus de 60 % des embauches en 1998 et 1999. Si l'on prend compte ces pratiques de recrutement, il ne paraît pas illégitime de comparer le niveau de formation des jeunes entrés dans le programme, celui des demandeurs d'emploi âgés de 22 à 25 ans, mais aussi celui de l'ensemble des sortants de formation initiale, puisque les jeunes ont pu être intéressés par un accès au programme dès leur sortie de formation. Que l'on se réfère à l'un ou à l'autre de ces indicateurs, il est clair que le programme NS-EJ a principalement bénéficié aux jeunes ayant suivi en lycée une filière les amenant au baccalauréat et ayant arrêté leurs études à ce niveau ou ayant échoué en premier cycle d'enseignement supérieur ou encore ayant obtenu un diplôme de niveau Bac + 2, mais sans poursuivre au-delà (graphique 18).

Les jeunes ayant un niveau scolaire inférieur ont eu du mal à accéder au programme. Les missions locales ont souvent fait état en 1998 de la déception

de ceux qu'elles accompagnaient lorsqu'ils se sont aperçus que « le programme n'était pas pour eux »<sup>1</sup>. Quant à la proportion des jeunes les plus diplômés, elle peut paraître très élevée si on la compare à la structure du chômage, mais elle ne l'est pas si on se réfère aux sorties de formation initiale.

**Graphique 18**  
**Les niveaux de formation des salariés de NS-EJ,**  
**des jeunes demandeurs d'emploi et des sortants**  
**de formation initiale**

Sources : ANPE, Education nationale, CNASEA, Police nationale



Le nombre total de jeunes en contrat aidé à une date donnée n'est pas connu avec précision du fait de l'éclatement de la gestion des aides au poste entre le CNASEA (pour les jeunes relevant de la partie du programme pilotée par les services de l'emploi), l'Éducation nationale pour les aides éducateurs, la Police nationale pour les adjoints de sécurité et la Justice pour les agents de justice. Compte tenu du nombre des recrutements depuis le début du programme (environ 222 000 fin 1999, 285 000 fin 2000) et de ce que l'on sait des taux de départ, on peut estimer le nombre moyen de jeunes bénéficiaires du programme au cours de l'année 2000 à un peu moins de 210 000 personnes. Ils ont donc

---

(1) « La mise en œuvre locale du programme NS-EJ », B. Simonin, B. Gomel, E. Le Dantec et N. Schmidt, rapport du Centre d'études de l'emploi pour la DARES, 1998.

représenté 39 % des bénéficiaires de l'ensemble des contrats aidés du secteur non marchand en 2000, le nombre moyen de salariés en CES ou en CEC ayant été de 344 000.

Leur entrée en contrat aidé a été le plus souvent précédée d'une période de chômage, <sup>1</sup> mais celle-ci a été généralement de moins d'un an (dans plus de 70 % des cas connus) et la proportion des jeunes entrés à la suite d'un chômage de plus de 18 mois ne dépasse pas 10 %. La part des bénéficiaires du RMI est d'environ 7 % et celle des travailleurs handicapés est marginale. Aussi, la montée en puissance du programme a-t-elle eu pour effet de modifier profondément la composition de l'ensemble du public en contrat aidé entre 1997, année où n'existaient que les CES et les CEC, et l'année 2000 (graphique 19).

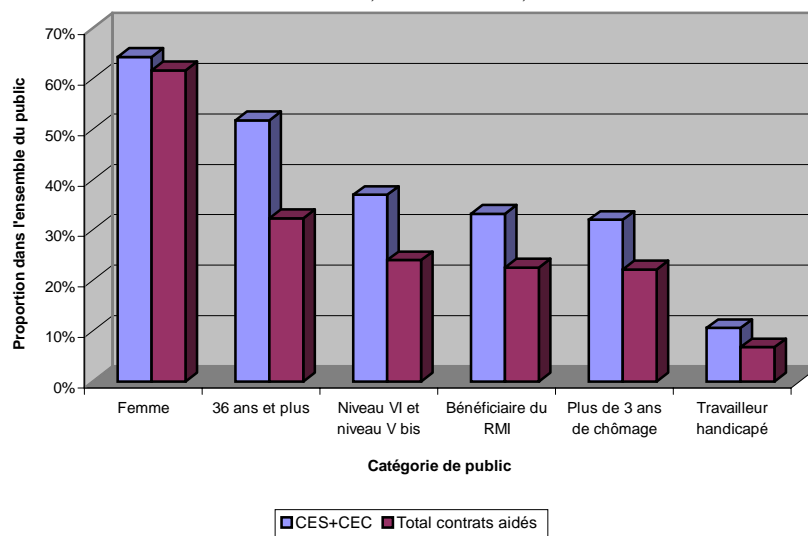
Si l'on reprend les indicateurs présentés précédemment pour ces dernières mesures, la part des publics de plus de 36 ans, de bas niveau de qualification, bénéficiaires du RMI ou travailleurs handicapés a diminué sensiblement en trois ans. La proportion des chômeurs de très longue durée augmente toutefois un peu, compte tenu des entrées massives de ce public en CES et en CEC au cours de ces dernières années.

---

*(1) Les notes publiées par la DARES font état d'une proportion de jeunes à la recherche d'un emploi supérieure à 60 % pour 1998 et 1999. Un peu plus de 20 % étaient d'anciens salariés, dont près des deux tiers étaient auparavant sur d'autres contrats aidés. Les autres étaient pour la plupart scolarisés. Les fichiers de gestion ne précisent toutefois la durée d'inscription antérieure à l'ANPE que pour moins de la moitié des jeunes entrés en contrat aidé. Cette différence peut être due à un mauvais renseignement de cette rubrique dans les fichiers. Elle s'explique aussi peut-être par le fait qu'une partie des jeunes à la recherche d'un emploi ne s'inscrivent pas à l'ANPE quand ils savent ne pas avoir droit à des allocations de chômage. On peut noter enfin que dans l'enquête de l'instance d'évaluation auprès de 396 jeunes salariés, 42 % seulement déclarent avoir été au chômage avant l'entrée en contrat aidé. L'échantillon semblant tout à fait représentatif de l'ensemble de la population, une telle différence avec les données de la DARES est surprenante. Elle peut s'expliquer par la précarité des situations professionnelles connues auparavant, rendant difficile la caractérisation de la situation antérieure, ou encore par des périodes très courtes de chômage entre la sortie de formation initiale et l'entrée en contrat aidé que les jeunes n'ont pas pris en compte quand ils ont répondu à l'enquête.*

**Graphique 19**  
**Composition du public en contrat aidé.**  
**Effectif moyen en 2000**

Sources : DARES-CNASEA, Éducation nationale, Police nationale



## 2.2. Une grande stabilité de la composition du public malgré la baisse du chômage

La baisse rapide du chômage depuis 1998 aurait pu avoir pour conséquences une modification du profil des jeunes intéressés par l'entrée dans le programme NS-EJ, les plus diplômés s'en détournant au profit des emplois ordinaires devenus plus accessibles, notamment dans les entreprises. Or, globalement, la composition du public est restée la même au regard des critères de l'âge (un peu plus de 20 % des jeunes ont au moins 26 ans à l'entrée), du genre (un peu plus de 55 % de femmes) et du niveau de formation.

Cette stabilité recouvre toutefois des évolutions internes à chaque catégorie d'employeurs. Ainsi, les femmes représentent une part croissante des personnes recrutées dans les communes et dans les associations. Dans ces mêmes établissements, la part des plus de 25 ans a sensiblement diminué dans les embauches, les débuts du programme ayant été marqués par une offre de contrats à des personnes ayant déjà travaillé auparavant dans l'organisme sous un autre statut (emplois de ville, CES, emplois très précaires) ou comme



bénévoles <sup>1</sup>. La baisse de la part des jeunes ayant un niveau de formation inférieur au baccalauréat est également manifeste dans les collectivités territoriales (de 40 % au premier semestre 1998 à 29 % au second semestre 2000), de même que la hausse du niveau de recrutement des aides éducateurs dès le second semestre 1998, les détenteurs d'un diplôme de niveau III (2 ans après le baccalauréat) ou d'un niveau supérieur devenant aussi nombreux que les bacheliers, alors qu'ils ne représentaient qu'un tiers des jeunes recrutés fin 1997 et début 1998.

Plusieurs éléments semblent se combiner pour expliquer le maintien d'une proportion aussi importante de jeunes avec un niveau de formation élevé. Le premier tient à la politique de recrutement des employeurs. À l'Éducation nationale par exemple, le recrutement n'est ouvert qu'à des jeunes ayant au moins le niveau du baccalauréat. Plus généralement, près des deux tiers des employeurs ont évoqué le niveau de formation comme l'un des trois critères qu'ils ont privilégiés pour leurs embauches dans l'enquête de l'instance d'évaluation. Ce motif est moins cité que les qualités personnelles des candidats, mais il l'est un peu plus que leur expérience professionnelle et beaucoup plus que les critères sociaux qui, à l'exception du lieu de résidence, paraissent n'avoir joué qu'un rôle marginal pour expliquer le choix des employeurs.

Les exigences des employeurs ne constituent pas, toutefois, le seul facteur d'explication. La confrontation dans les fichiers administratifs du niveau de formation souhaité a priori par l'employeur pour occuper son poste et du niveau réel du jeune finalement recruté met en évidence une surqualification relativement fréquente dans l'ensemble des collectivités territoriales et des associations.

En juin 2000, 53 % des salariés occupaient un poste qui semblait correspondre à leur niveau de formation, mais 34 % possédaient un niveau supérieur à la demande initiale de l'employeur, alors que 13 % seulement étaient dans une situation inverse <sup>2</sup>.

---

(1) « *Les emplois jeunes d'octobre 1997 à octobre 1998* », DARES, *La Documentation française*, 1999.

(2) « *Les emplois jeunes dans le secteur culturel : logiques d'usage d'une politique de l'emploi* », rapport du Centre d'études de l'emploi au ministère de la Culture et de la Communication, publication à *La Documentation française* dans la collection « *Questions de culture* » en décembre 2001.

La surqualification est fréquente dès les postes de niveau III (Bac + 2) occupés une fois sur trois par des personnes ayant au moins une licence (tableau 8).

**Tableau 8**  
**Niveau souhaité par l'employeur et niveau réel de recrutement**

<b>Niveau du salarié (par genre)</b>	Niveau I ou II	Niveau III	Niveau IV	Niveau V	Niveau Vbis ou VI	Total
<b>Niveau du poste</b>						
Niveau I ou II (8 % des postes)	82 %	10 %	6 %	2 %	-	100 %
Niveau III (21 % des postes)	31 %	50 %	15 %	4 %	-	100 %
Niveau IV (40 % des postes)	13 %	19 %	54 %	13 %	1 %	100 %
Niveau V (24 % des postes)	4 %	8 %	28 %	54 %	6 %	100 %
Pas de niveau minimal (7 % des postes)	4 %	8 %	26 %	35 %	27 %	100 %

*Lire ainsi : 82 % des postes pour lesquels l'employeur a déclaré vouloir embaucher une personne de niveau I ou II sont occupés par des salariés ayant ce niveau, mais 10 % le sont par des salariés ayant un niveau III de formation*

*Source : CNASEA, stock de salariés fin juin 2000*

*Champ : ensemble des contrats dans les associations et les collectivités territoriales*

Bien qu'elles occupent en moyenne des postes plus qualifiés, la probabilité pour les femmes d'être surqualifiées est plus forte que pour les hommes (37 % contre 31 %). Elles ont en effet un niveau de formation initiale nettement supérieur à celui des hommes. En 1999 les deux tiers des jeunes recrutés sans avoir un niveau au moins égal au baccalauréat étaient des hommes alors que les deux

tiers des jeunes recrutés avec un niveau supérieur au DEUG ou au DUT étaient des femmes <sup>1</sup>.

### **2.3. Une entrée dans le programme qui, dans la plupart des cas, ne constituait pas un pis-aller**

Compte tenu de ce que l'on sait de la plus grande difficulté des jeunes femmes à accéder à l'emploi à niveau de formation égal, on pourrait en conclure que le programme sert bien de voie d'insertion professionnelle, faute de mieux, pour les jeunes qui, malgré leurs diplômes, ne trouvent pas d'emploi. C'est, par exemple, la conclusion des services de l'Éducation nationale dans leurs documents récents sur le programme. À partir d'une analyse détaillée des filières d'enseignement initial suivies par les aides-éducateurs, ils soulignent que *« de fait, les jeunes recrutés sont le plus souvent issus de cursus rencontrant le plus de difficultés pour s'insérer (...). La forte proportion de femmes dans la population des aides-éducateurs peut en partie s'expliquer par leur insertion professionnelle plus difficile que pour les hommes <sup>2</sup> »*.

Les motivations des jeunes sont certainement très diverses selon les secteurs d'activité, mais les avis qu'ils expriment dans les études disponibles amènent à conclure que, dans la majorité des cas, l'entrée en contrat aidé ne correspond pas seulement à une décision prise faute de mieux. Dans une enquête téléphonique menée en 1998 auprès d'un large échantillon de jeunes, <sup>3</sup> la raison dominante pour avoir accepté le poste était, dans tous les types d'établissements, l'attrait du travail proposé. L'absence d'autres propositions d'emploi était citée comme l'une des raisons principales du choix par moins de 30 % des jeunes. Une enquête réalisée à la demande de la FEN-UNSA auprès de plus de 1 200 jeunes dans quatre régions indique que les raisons principales d'entrée dans le programme ont été l'intérêt pour l'activité proposée (60 %), la connexion à la visée professionnelle (40 %) mais surtout « la stabilité relative

---

(1) « Le programme « nouveaux services - emplois jeunes » en 1999 », Vanessa Bellamy, « Premières Synthèses » n° 28.2, DARES, 2000.

(2) « Les aides-éducateurs au 1<sup>er</sup> janvier 2000 : profil des jeunes sous contrat », Frédéric Minodier, Note d'information n° 00.24, ministère de l'Éducation nationale, 2000.

(3) Enquête téléphonique de la SOFRES menée en juin et juillet 1998 auprès de 2 000 jeunes pour la DARES.

de l'emploi ». L'emploi jeune « *n'est pas considéré comme un pis-aller pour plus de 80 % des répondants* »<sup>1</sup>.

Les réponses recueillies dans l'enquête de l'instance d'évaluation<sup>2</sup> confirment cette hiérarchie des motifs : le poste a d'abord été pris parce que son contenu était jugé intéressant et pour l'expérience professionnelle qu'il devait permettre d'acquérir dans la durée. Il apparaît toutefois que les deux tiers des jeunes n'ont pas eu l'occasion d'exercer un choix, faute d'autres propositions. Et près de la moitié de ceux qui ont pu choisir ne l'ont fait qu'entre plusieurs contrats aidés. La crainte de rester au chômage, le besoin d'argent, le désir de voir des gens, sont des motifs moins cités par les jeunes qu'ils ne le sont par les salariés en CES ou en CEC, mais qui ont quand même souvent pesé dans la décision d'accepter l'emploi offert. En ce sens, le programme semble avoir représenté une chance presque inespérée pour de très nombreux jeunes. Dans un contexte professionnel difficile, plus marqué par la précarité que par une complète exclusion de l'emploi (15 % des jeunes n'avaient jamais travaillé et un pourcentage équivalent connaissait un chômage de longue durée), le programme a fourni non seulement une occasion d'emploi, mais aussi une expérience professionnelle intéressante et de longue durée dans les activités désirées.

La concordance fréquente entre l'emploi obtenu et le projet professionnel antérieur du jeune, notée dans l'enquête de l'UNSA, apparaît clairement dans plusieurs secteurs d'activité pour lesquels on dispose d'informations détaillées : la police, le sport, l'animation socioculturelle, la culture. Il peut y avoir adéquation entre le contenu du poste et la filière universitaire ou professionnelle suivie en formation initiale. Mais on constate aussi très souvent que l'entrée en contrat aidé arrive après une période, parfois longue, de travail précaire ou de bénévolat dans le milieu professionnel qui n'avait pu aboutir à une stabilisation dans l'emploi, en particulier pour les moins diplômés.

Les premières vagues de recrutement des adjoints de sécurité ont ainsi été largement assurées dans le vivier des auxiliaires de police<sup>3</sup> ou des personnes

---

(1) « *Emplois jeunes et nouveaux métiers* », rapport réalisé pour la FEN-UNSA dans le cadre d'une convention FEN-IRES sous la direction de Richard Sobel et J.-P. Yonnet, 2000.

(2) *Les 396 jeunes interrogés travaillaient pour la plupart (90 %) dans des associations, des collectivités territoriales, des établissements publics ne relevant pas de l'Éducation nationale. Aucun adjoint de sécurité n'a été interrogé.*

(3) *On pourra se reporter notamment au n° 77 de la revue « Service Public » de décembre 2000, qui dresse un bref bilan du programme à la Police nationale. Dans l'ouvrage de la DARES « Les emplois jeunes d'octobre 1997 à octobre 1998, il était*

ayant auparavant échoué aux concours d'entrée dans la police. Dans le secteur culturel, les trois quarts des 100 jeunes interrogés par le Centre d'études de l'emploi avaient des liens plus ou moins étroits avec le secteur culturel avant leur entrée en contrat aidé<sup>1</sup>. 40 % d'entre eux connaissaient déjà l'organisme qui les a recrutés pour y avoir exercé des activités sous divers statuts : bénévole, autre emploi aidé, contrat précaire et près de 30 % ont été embauchés par l'intermédiaire de relations communes (réseau professionnel bien souvent).

Dans le champ de la jeunesse et des sports, le rapport de l'instance d'évaluation<sup>2</sup> chiffre à 92 % la proportion de jeunes qui avaient une connaissance préalable du champ en tant que salarié (36 %), bénévole (38 %) ou pratiquant (18 %). Un jeune sur deux détenait un diplôme relevant des métiers du sport et de l'animation, (19 % ayant un diplôme professionnel d'État) et ce taux s'élevait à plus de 70 % dans les activités sportives. Il n'est donc pas surprenant que deux jeunes sur trois aient eu l'intention de travailler dans ce champ d'activités avant même l'opportunité du programme.

---

*signalé que « Pour beaucoup de jeunes recrutés par la Police nationale, entrer dans la police était un objectif qui excluait d'autres démarches (41 %) ».*

*(1) « Les emplois jeunes dans la culture : usages et enjeux d'une politique de l'emploi ». Le rapport précise que « plus que par les études suivies, une connaissance du milieu culturel a été acquise par une expérience professionnelle antérieure dans ce secteur (un jeune sur trois, dont les deux tiers n'avaient pas suivi d'études culturelles). Ces expériences ont été très diverses et souvent brèves, mais elles supposaient pour la plupart d'entre elles des prises de responsabilité et une qualification non négligeables (...). Toutefois, la connaissance du milieu culturel provient surtout d'un engagement antérieur dans le bénévolat ou dans une activité associative (plus de 40 % des jeunes, notamment dans le théâtre amateur, ou la musique,) ou encore de la pratique de stages (20 %) ».*

*(2) Rapport de l'instance d'évaluation du programme « nouveaux services - emplois jeunes » dans le champ de la jeunesse et des sports, mai 2001.*



## Chapitre 5

### Conditions de travail et conditions de vie des salariés en contrats aidés

Dans le chapitre précédent, l'analyse des entrées en contrat aidé a été réalisée en traitant séparément la situation des salariés en CES ou en CEC et celle des bénéficiaires du programme NS-EJ, afin de tenir compte du fait que ces mesures ne cherchaient pas à toucher les mêmes publics. L'examen des conditions de travail offertes aux salariés en contrat aidé et de l'impact de l'accès à ces contrats sur leurs conditions de vie, se prête au contraire à une approche comparative entre les trois mesures. Les années quatre-vingt-dix ont en effet été marquées par une dynamique d'amélioration du contrat de travail à l'occasion de la création de chacune de ces mesures. Or l'enquête statistique de l'instance d'évaluation permet de comparer pour la première fois, les réponses de salariés recrutés à la même période et dans les mêmes territoires grâce à l'une de ces trois mesures, et d'observer si les différences sensibles dans les caractéristiques des contrats ont une influence sur la façon dont ces salariés perçoivent leurs conditions de travail et de vie.

#### 1. Une satisfaction d'ensemble par rapport aux attentes

Dans la décision d'accepter un contrat aidé s'entremêlaient chez les futurs salariés diverses motivations professionnelles et sociales, les premières étant dominantes pour les jeunes du programme NS-EJ alors que les secondes étaient souvent primordiales dans le choix des personnes accédant à un CES ou réussissant à entrer en CEC. Mais le contrat aidé ne répondait pas *a priori* de la même manière à toutes les aspirations des candidats <sup>1</sup>. Le CES comme le CEC correspondaient bien à leurs attentes par le contenu du travail proposé, par son lieu d'exercice, par ses horaires. Mais le niveau de salaire et les avantages sociaux étaient jugés beaucoup moins

---

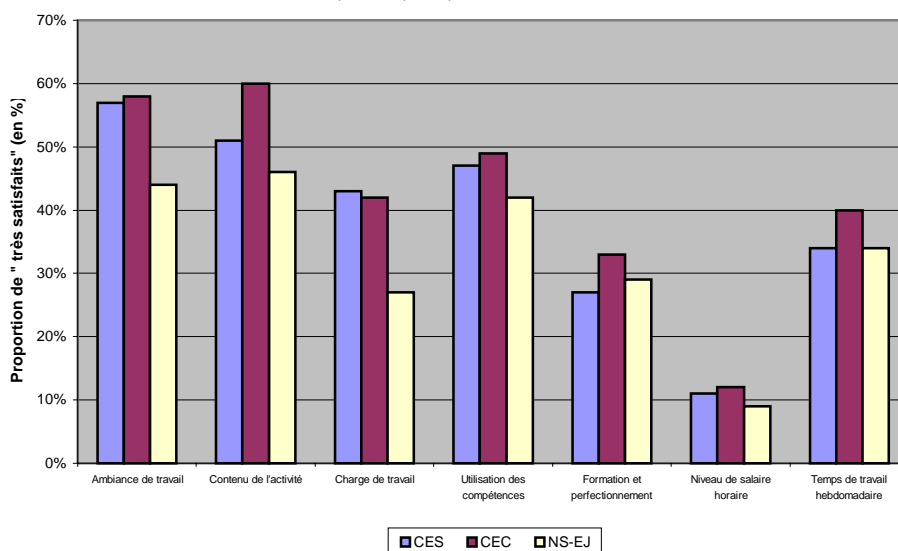
(1) Les questions sur les éléments du poste de travail qui ont incité les personnes à l'accepter ont été posées non pas au moment de l'entrée en contrat aidé mais alors que les personnes étaient déjà en poste depuis un certain temps. Il est donc possible que leurs réponses aient été en partie influencées par leur expérience de ce poste et par leur appréciation, *ex-post*, de ses avantages et de ses inconvénients.

intéressants, de même que, à un moindre degré, le mi-temps imposé en CES. Les appréciations étaient voisines chez les jeunes du programme NS-EJ. De plus ceux-ci se montraient très attachés à l'offre de formation et de suivi alors que les horaires proposés avaient pour eux un moindre effet d'attraction.

L'expérience du poste de travail n'a pas modifié sensiblement les opinions de départ. Les salariés en CEC, qui manifestaient initialement le moins de réticences vis-à-vis des diverses composantes du poste, expriment à l'enquête le plus haut degré de satisfaction pour la quasi-totalité des éléments de leur travail (graphique 20).

**Graphique 20**  
**Proportion des salariés très satisfaits**  
**de leurs conditions de travail**

Source : enquête téléphonique de l'instance d'évaluation



En CES comme en CEC, les motifs de grande satisfaction à l'égard du travail proviennent d'abord de son contenu et des relations nouées avec les collègues et les supérieurs hiérarchiques, c'est-à-dire des principaux facteurs qui sont à l'origine de la décision d'accepter le contrat aidé. Dans le programme NS-EJ, l'opinion des jeunes est, dans l'ensemble, un peu plus réservée. Mais, là encore, les principaux motifs de satisfaction correspondent à ce qui apparaissait essentiel pour eux au



départ : le contenu de l'activité, l'utilisation des compétences, l'ambiance de travail <sup>1</sup>.

Parallèlement, les éléments du contrat qui étaient jugés les moins attractifs par les candidats au moment de l'entrée sont ensuite ceux qui génèrent chez eux le plus d'insatisfaction. Il s'agit tout particulièrement de la rémunération. Si, lors du recrutement, le salaire proposé n'encourageait guère à accepter le contrat aidé, il ne constituait pas non plus dans la plupart des cas, un motif sérieux de refus. Il était plutôt considéré comme un élément neutre, ni positif ni négatif. L'expérience du travail semble avoir eu pour effet de focaliser une bonne partie des mécontentements sur la faiblesse du salaire horaire. Quel que soit le contrat aidé, la moitié des salariés se déclare plutôt ou très insatisfaite de son niveau. Et la proportion des personnes très insatisfaites, en général négligeable dans les réponses relatives aux autres caractéristiques du contrat, atteint 15 % pour le salaire horaire (graphique 21).

L'offre de suivi et de formation est l'autre élément où le taux d'insatisfaction est relativement élevé. Une réelle déception se manifeste dans ce domaine par rapport aux attentes chez les salariés du programme NS-EJ qui plaçaient la formation et le suivi parmi les facteurs déterminants de leur acceptation du poste. Le taux d'insatisfaction dépasse aussi 20 % pour le temps de travail hebdomadaire en CES alors qu'il est beaucoup plus faible pour les autres contrats.

La comparaison avec l'enquête du CEE de 1992 <sup>2</sup> fait apparaître une stabilité tout à fait remarquable des réponses des salariés en CES aux mêmes questions sur leurs motifs de satisfaction et d'insatisfaction. Qu'il s'agisse de la proportion des personnes non satisfaites ou, au contraire, très satisfaites, les écarts dans les réponses aux deux enquêtes sont inférieurs à cinq points pour tous les items à une exception près : 40 % des salariés en CES se déclaraient non satisfaits des conditions de formation et de perfectionnement en 1992 contre 30 % en 2000.

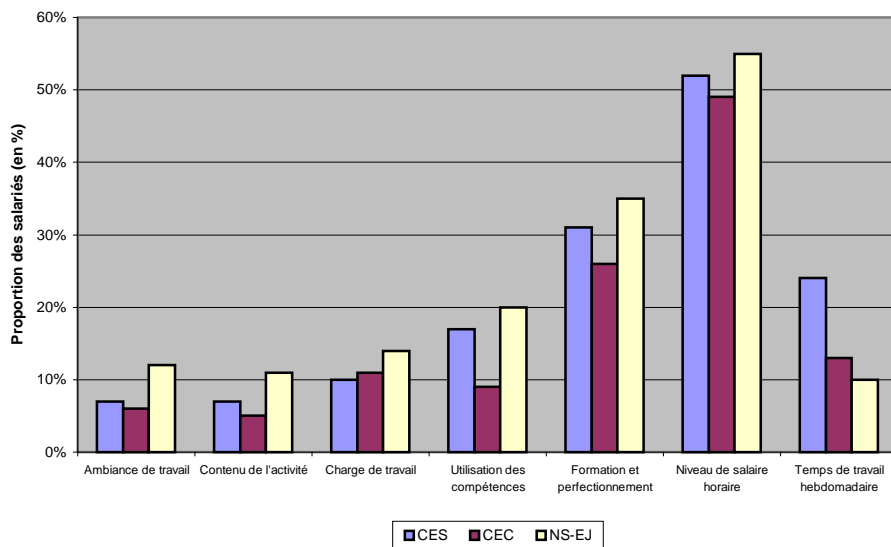
---

(1) L'enquête SOFRES de 1998 pour la DARES donnait des résultats proches sur la proportion des jeunes « très satisfaits ». La satisfaction vis-à-vis de l'ambiance de travail était encore plus élevée puisque plus de la moitié des jeunes se déclaraient très satisfaits (contre 43 % dans l'enquête de l'instance d'évaluation).

(2) Étude du Centre d'études de l'emploi déjà citée. En 1992, la question sur la satisfaction vis-à-vis du temps de travail hebdomadaire n'avait pas été posée.

### Graphique 21 Les salariés très ou plutôt insatisfaits de leurs conditions de travail

Source : enquête de l'instance d'évaluation



## 2. Un contenu et des conditions de travail peu négociés lors du recrutement et différenciés selon le type de contrat

La satisfaction exprimée à l'égard du contenu et des conditions de travail ne peut guère s'expliquer par la possibilité offerte aux personnes de négocier les éléments de leur contrat de travail au moment du recrutement. Trois fois sur quatre, l'employeur a défini le contenu du poste sans demander l'avis du futur salarié. Lorsque ce dernier a pu négocier, il l'a fait presque toujours seul, sans être appuyé par un tiers. Tous types de contrats confondus, moins de 3 % des salariés déclarent avoir été aidés par un agent du service public de l'emploi, un autre intervenant extérieur ou un représentant du personnel pour négocier leurs conditions de travail. Ce constat ne signifie pas que le contenu du poste n'a pas fait au préalable l'objet d'une négociation entre le service public de l'emploi et l'employeur, mais celle-ci est restée inconnue du salarié.

Ces réponses mettent en évidence la relation tout à fait particulière se nouant entre l'employeur, le salarié et le représentant de l'État pour la conclusion du contrat aidé, qui différencie fortement ce dernier d'un contrat de travail standard. Le rapport demandé à l'université de Lille-II sur le contentieux juridictionnel des contrats de travail aidés dans le secteur non marchand souligne d'ailleurs cet

aspect : « *La rédaction de l'article L. 322-4-7 C. travail, issue de la loi du 19 décembre 1989, témoignait de la prégnance d'une représentation des mesures d'aide à l'emploi de type contrat emploi-solidarité en terme de placement ; tout se passe comme si, en réalité, la convention conclue entre l'État et l'employeur avait pour objet le placement administratif d'un demandeur d'emploi au service de cet employeur. Dans cette logique, la seule manifestation de volonté du candidat consiste à accepter « la place », dont les caractéristiques sont intégralement prédéterminées par l'accord entre l'État et l'employeur (...). Développée dans ses ultimes conséquences, cette logique conduit à considérer que le rôle du contrat individuel de travail ne consiste plus qu'à déclencher l'application du droit privé du travail (et du régime général de sécurité sociale) à la relation ainsi créée, sa fonction de source de droits et obligations entre les parties ayant disparu au profit de la convention État-employeur (...) »<sup>1</sup>.*

La négociation du contrat avec le salarié est toutefois un peu plus fréquente dans le programme NS-EJ. Elle porte le plus souvent sur le contenu du travail, puis sur l'accès à une formation et sur les horaires, rarement sur le salaire (graphique 22). En CEC et plus rarement en CES, les discussions portent d'abord sur les horaires, parfois sur le contenu du travail. La formation et le salaire sont des thèmes qui ne sont presque jamais négociés par le salarié.

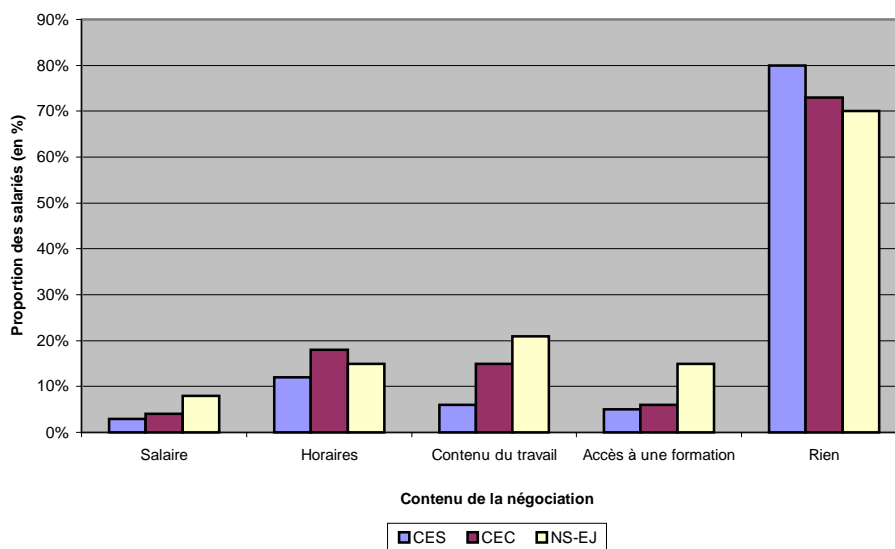
L'ajustement du poste de travail après le début du contrat aidé est, par contre, une pratique assez courante dans le programme NS-EJ (pour 53 % des salariés) ou en CEC (45 %) alors qu'elle est moins répandue pendant la durée, plus courte, du CES (29 %). Cette évolution n'est presque jamais provoquée par un intervenant extérieur. Elle résulte en général d'une initiative de l'employeur en CES et en CEC alors que dans le programme NS-EJ, le salarié déclare une fois sur deux être à l'origine de la modification. Les collègues de travail du salarié ont aussi parfois joué un rôle. Ces ajustements sont en majorité jugés très positifs par les salariés, qu'ils en aient été ou non les initiateurs.

---

(1) *Philippe Enclos et Vincent Cattoir-Joinville (dir.) : « Le contentieux juridictionnel des contrats de travail aidés dans le secteur non-marchand », université de Lille-II « Droit et Santé » ; rapport pour l'instance d'évaluation p. 19 et 20.*

### Graphique 22 Ce qui a pu être négocié par le salarié à l'entrée en contrat aidé

Source : enquête téléphonique de l'instance d'évaluation



La satisfaction générale vis-à-vis du contenu du travail semble avoir des origines en partie différentes pour les salariés en CES et en CEC d'une part, pour ceux du programme NS-EJ d'autre part. Les premiers soulignent la proximité de leurs tâches avec celles d'autres salariés de l'organisme (quand il y en a), leur bonne intégration à l'équipe de travail qui rend facile la demande d'aide ou de conseil. Les réponses aux questions sur les conditions de travail (graphique 23) mettent en évidence aussi que les salariés en CES se voient offrir, beaucoup plus souvent que dans le programme NS-EJ, des horaires et une charge de travail qui les préservent des horaires atypiques ou irréguliers et du stress lié à des situations de travail difficiles<sup>1</sup>.

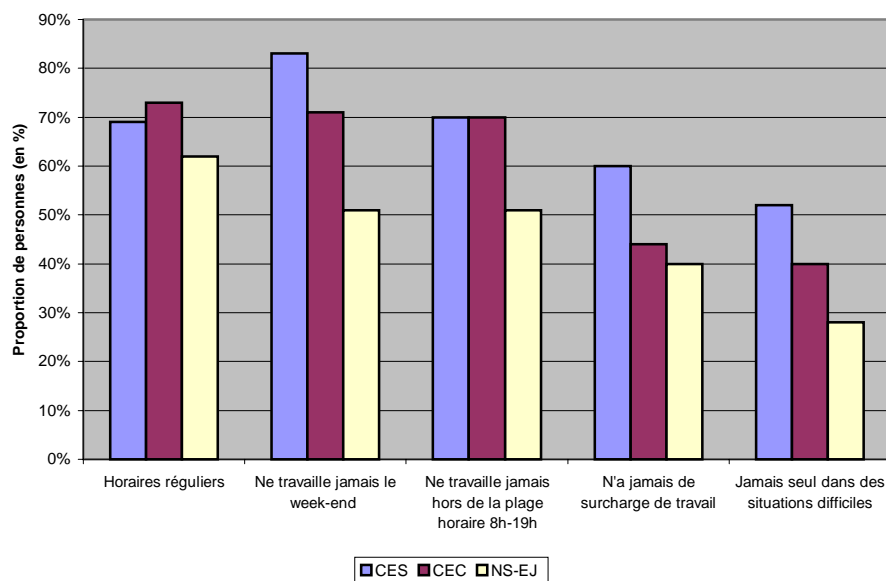
Au regard de ces critères, les conditions de travail des jeunes du programme NS-EJ apparaissent beaucoup plus difficiles : fréquence des surcharges de travail, des situations délicates où le salarié est obligé de se débrouiller seul, du travail le week-end, tôt le matin ou tard le soir. Outre la conviction d'acquérir une expérience professionnelle précieuse pour leur avenir, leur satisfaction vient plutôt du sentiment de leur singularité au sein de l'organisme. 20 % d'entre eux seulement considèrent que des salariés sur d'autres types de contrat font le même travail

(1) Cf. le chapitre 7 pour une analyse plus détaillée par type d'établissement.

qu'eux, alors qu'ils expriment une forte confiance dans l'utilité de leur fonction pour la collectivité <sup>1</sup>.

**Graphique 23**  
**Les conditions de travail des salariés en contrat aidé**

Source : enquête téléphonique de l'instance d'évaluation



### 3. Des conditions salariales et d'accès aux avantages sociaux différenciées suivant le type de contrat aidé

L'insatisfaction exprimée par la moitié des salariés quant au niveau de leur rémunération peut être expliquée par le fait que, dans la grande majorité des cas, leur salaire horaire a été fixé au SMIC lors du recrutement. Seule, une petite fraction de personnes en CES déclare dans l'enquête de l'instance d'évaluation une rémunération un peu supérieure, alors qu'un salarié en CEC sur 6 indique que sa rémunération a été calculée initialement en fonction d'une convention collective ou d'une autre façon qui lui a assuré un bonus par rapport au SMIC. Le mode de calcul du salaire est plus éclaté dans le programme NS-EJ. Le SMIC a été la référence à

(1) Dans l'enquête de 1998 de la SOFRES pour la DARES, près de 60 % des jeunes estimaient leur travail très utile pour la collectivité et à peine 5 % le jugeaient peu utile ou inutile.

l'embauche pour un peu moins de deux jeunes sur trois, mais les autres salariés ont pu obtenir un peu plus, soit en référence à une convention collective, soit par un autre mode de calcul.

Ces résultats sont cohérents avec les données fournies par les fichiers administratifs du CNASEA. Si tous les jeunes recrutés à l'Éducation nationale ou à la Police nationale touchent le SMIC, près de 40 % des autres salariés (près de la moitié dans les associations) ont un salaire supérieur<sup>1</sup>. Celui-ci reste toutefois peu différent du SMIC, 21 % des jeunes percevant entre le SMIC et 1,1 SMIC et 10 % d'entre eux entre 1,1 SMIC et 1,2 SMIC. Des exploitations croisant le niveau de rémunération et le niveau de formation des jeunes ont également montré que, à l'exception des diplômés de très haut niveau (Bac + 5), la possession d'un diplôme universitaire ne procurait en moyenne qu'un gain salarial de 5 à 6 % par rapport à un niveau V de formation.

Il reste à savoir si l'accès à un autre type d'emploi aurait permis aux salariés en contrat aidé d'obtenir un salaire horaire et un salaire mensuel sensiblement supérieurs. L'instance d'évaluation ne dispose pas des éléments pour répondre à cette question. On sait toutefois que les chômeurs obtenant un emploi en entreprise grâce à un contrat initiative-emploi doivent une fois sur deux se contenter du SMIC et trois fois sur quatre d'un salaire horaire ne dépassant pas 1,1 SMIC, tout comme l'ensemble des chômeurs de longue durée retrouvant un emploi<sup>2</sup>. L'enquête de suivi des bénéficiaires du RMI réalisée par l'INSEE montrait que 50 % des personnes au RMI qui, 12 mois après, avaient trouvé un emploi salarié percevaient un salaire inférieur au SMIC à temps plein<sup>3</sup>. Des études économétriques récentes sur le salaire mensuel que peut espérer un bénéficiaire du RMI (ou une femme bénéficiaire de l'API) s'il retrouve un emploi, mettent toutefois en évidence des différences très sensibles entre hommes et femmes. Chez ces dernières, le salaire espéré ne dépasse le SMIC à temps plein que pour 10 % de la population estimée,

---

(1) Vanessa Bellamy : « Le programme « nouveaux services - emplois jeunes » en 1999 » « Premières Synthèses » n° 07-28.1, DARES, 2000.

(2) Anne Belleville et Marie-Laure Rallet : « Les contrats initiative-emploi en 1999 », « Premières Synthèses » n° 33.1, DARES-ANPE, 2000.

(3) Cédric Afssa : « L'insertion professionnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion », document de travail F9901, Direction des statistiques démographiques et sociales, INSEE.

alors que pour les hommes, ce seuil est dépassé par plus de la moitié de la population<sup>1</sup>.

L'insatisfaction sur les conditions salariales peut aussi s'expliquer par deux autres facteurs. D'une part, il est rare en CES et, même en CEC, que l'employeur accorde au salarié une augmentation de salaire ou la prévoit explicitement (graphique 24). Le salaire initial, déjà faible, apparaît alors comme une limite indépassable quels que soient les efforts professionnels de la personne. La situation salariale semble pourtant moins bloquée dans le programme NS-EJ (hors Éducation nationale et Police nationale), du fait d'augmentations accordées au coup par coup (20 %) ou programmées dès la signature du contrat (20 %).

D'autre part, les salariés en contrat aidé apparaissent sensibles à ce que, souvent, ils ne bénéficient pas des mêmes avantages sociaux que les autres salariés de l'organisme, situation que reconnaissent d'ailleurs en partie les employeurs. L'écart est très fortement perçu par les salariés en CES qui, près d'une fois sur deux, déclarent avoir beaucoup moins d'avantages que les salariés en place alors que 20 % seulement estiment disposer des mêmes avantages. Ces différences portent principalement sur les primes, puis sur les aides accordées pour les loisirs, sur les avantages offerts pour les enfants et sur l'accès aux mutuelles. L'écart se réduit néanmoins pour les contrats aidés plus stables. Employeurs et salariés expriment des avis convergents sur le fait que ces écarts sont les moins marqués dans le programme NS-EJ, la moitié des bénéficiaires déclarant avoir droit à l'ensemble des avantages sociaux accordés aux autres salariés, ce qu'affirment, de leur côté, 77 % des employeurs (contre 44 % des employeurs de salariés en CES).

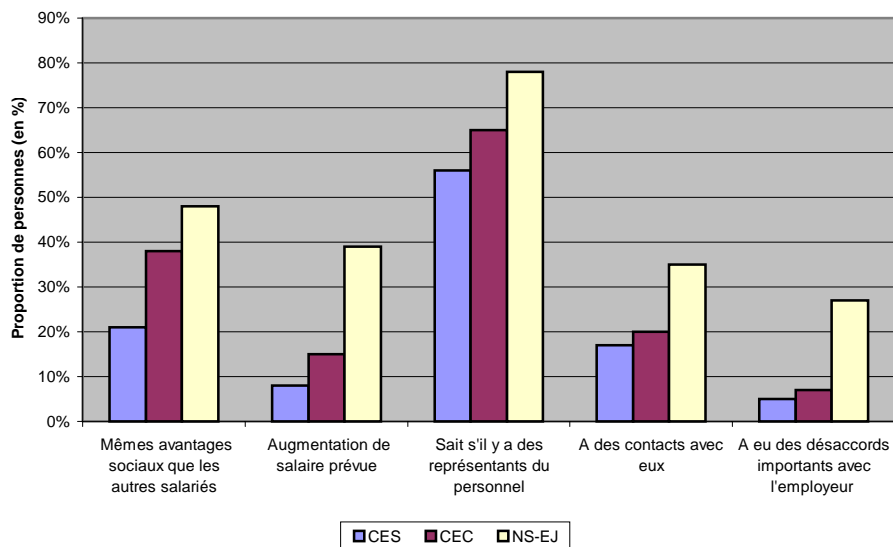
La situation n'est pas non plus la même suivant la nature juridique de l'employeur. Une large majorité d'associations déclarent que les salariés du programme NS-EJ et les personnes en CEC ont droit aux mêmes avantages sociaux que les autres salariés, ce qui serait le cas aussi dans 60 % des établissements enquêtés pour les salariés en CES. Dans les établissements publics et les collectivités territoriales, deux employeurs sur trois estiment qu'il y a des différences dans l'accès aux avantages sociaux entre les personnes en CES et en CEC d'une part, le reste du personnel d'autre part, alors que les salariés du programme NS-EJ auraient les mêmes avantages dans 60 % des organismes.

---

(1) Marc Gurgand : « Minima sociaux et revenus du travail » in « Les trappes à inactivité à l'épreuve des faits », rapport n° 00/19 du Centre d'études de l'emploi pour le Commissariat général du Plan, 2000.

**Graphique 24**  
**Les droits sociaux dans l'organisme,**  
**tels qu'ils sont perçus par les salariés**

Source : enquête téléphonique de l'instance d'évaluation



Cette différence sensible, au détriment des salariés recrutés dans les établissements publics et dans les collectivités territoriales, recoupe la question de l'introduction de contrats aidés de droit privé<sup>1</sup> dans la sphère de la fonction publique, qui a pour conséquences d'exclure les salariés du droit commun des agents des services publics administratifs<sup>2</sup>. Outre des incohérences juridiques, il en résulte que deux règles statutaires originelles ne sont pas applicables aux bénéficiaires des contrats aidés, dont celle de la représentation des différentes catégories de personnels dans les instances collégiales des services, ce qui peut être source de discriminations à leur encontre si ne sont pas institués par les organismes des modes de représentation qui leur soient propres.

Le sentiment de ne pas disposer des mêmes droits que les autres salariés ne semble pas inciter les personnes en CES et en CEC à s'adresser aux délégués du personnel ou aux syndicats. Malgré une présence déjà ancienne dans l'organisme, un salarié en CEC sur trois affirme ne pas savoir s'il y a des représentants du personnel.

(1) À l'exception dans le programme NS-EJ des adjoints de sécurité et des agents de justice qui sont des agents contractuels de droit public.

(2) Les conséquences de cette introduction sont analysées dans la seconde partie du rapport de l'université de Lille-II pour l'instance d'évaluation.



Quand leur présence est connue, plus de 40 % des salariés en CEC ne souhaitent pas avoir de contacts avec eux. Les faibles relations des personnes en CES avec les représentants du personnel semblent dues à l'ignorance de leur existence ou de la façon dont elles pourraient s'adresser à eux, plutôt qu'à la volonté de ne rien leur demander. Dans leurs rapports aux représentants du personnel, les jeunes du programme NS-EJ manifestent une position sûrement beaucoup plus proche de celle que peuvent avoir les salariés en place. Ils sont mieux informés de l'existence des représentants et, quand ils les identifient, un tiers des jeunes ont des contacts fréquents avec eux et un autre tiers ont des contacts occasionnels.

La faiblesse des relations des salariés en CES et en CEC avec les représentants du personnel peut s'expliquer par la satisfaction d'ensemble à l'égard de leur travail et par la rareté des conflits qui les opposent à leur employeur ou à d'autres salariés (due très certainement en partie à l'espoir d'être intégré à l'organisme : cf. chapitre 6). Le programme NS-EJ constitue, dans ce domaine, une rupture. Les désaccords entre employeurs et salariés apparaissent beaucoup plus nombreux (27 % des salariés évoquent un désaccord important). Dans la moitié des cas, ils étaient résolus au moment de l'enquête, en général par des discussions directes avec l'employeur sans intervention d'un tiers. Lorsque les conflits ont été plus durables, les jeunes déclarent avoir pu bénéficier d'un soutien interne dans la moitié des situations et d'un soutien extérieur une fois sur cinq.

La faiblesse du nombre des conflits relatifs aux CES et aux CEC est confirmée par l'examen du contentieux juridictionnel qui s'avère très peu fourni par rapport à ce que le nombre important de contrats réalisés conduisait à attendre <sup>1</sup>.

#### **4. Un apport évident à la vie quotidienne, en particulier pour les jeunes**

Le caractère positif du bilan dressé par les salariés de leur passage en contrat aidé est tout à fait impressionnant pour les trois types de contrats, tout particulièrement pour le CEC (graphique 25). Il leur a permis, selon eux, d'avoir plus de stabilité

---

(1) Le rapport de l'université de Lille-II note ainsi : « En 1997 l'un des auteurs de la présente étude a participé à une recherche (...) pour les besoins de laquelle ont été collectés tous les jugements édités par la quasi-totalité des Conseils de prud'hommes au cours du mois de novembre (le plus « productif ») de l'année 1996. Parmi les 10 542 jugements, 82 seulement concernaient des CES, c'est-à-dire 0,8 % du total. Aucune affaire concernant les CEC n'a été trouvée ». Par rapport au stock annuel moyen de CES, le taux de contentieux juridictionnel pouvait être estimé à 0,25 % en 1996.

dans la vie, d'accroître leurs compétences et leurs revenus, d'augmenter leurs chances d'embauche, de mieux voir leur avenir et, en CES et en CEC, de sortir d'une situation de chômage difficile.

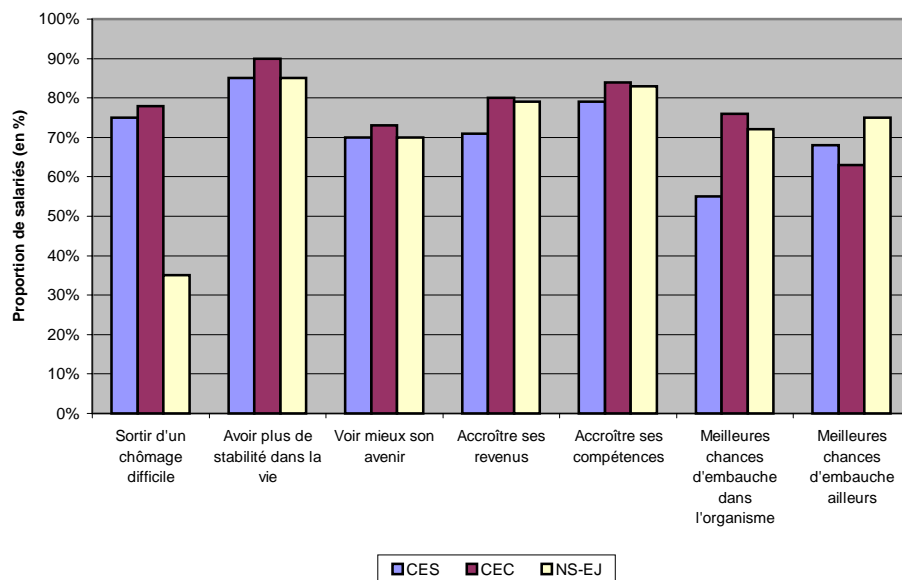
Ces réponses manifestent à l'évidence l'espoir des salariés que les effets positifs de l'accès à l'emploi ne s'arrêteront pas avec la fin du contrat aidé et se répercuteront aussi sur leur vie professionnelle et sur leur situation sociale ultérieures. Mais les réponses aux questions plus circonstanciées sur les apports du contrat aidé à leur vie quotidienne (graphique 26) montrent aussi que, par delà les conséquences positives espérées à terme, des effets bénéfiques et tangibles sont perçus par les salariés dès l'entrée en contrat.

Conformément à leurs attentes, la situation de travail a permis de nouer de nouvelles relations amicales, même si, en contrepartie, les relations familiales et les relations sociales antérieures se sont parfois un peu distendues.

L'effet le plus souvent cité en second diffère selon le type de contrat. La moitié des personnes en CES et en CEC citent les effets positifs de leur travail sur leur état de santé. Cette proportion considérable est le signe que leur situation antérieure était souvent marquée par des difficultés physiques ou psychologiques qui pouvaient être de sérieux obstacles à un retour direct à un emploi standard et qui peuvent expliquer le choix fait par certains de s'orienter vers un contrat aidé plutôt que de saisir une possibilité d'emploi en entreprise. Ces difficultés sont d'ailleurs souvent soulignées par les employeurs, en particulier par les structures d'insertion par l'activité économique qui accueillent en CES, dans des chantiers d'insertion, des personnes qu'elles considèrent souvent comme « très fragiles ».

**Graphique 25**  
**Ce qu'a permis le passage en contrat aidé**

Source : enquête téléphonique de l'instance d'évaluation

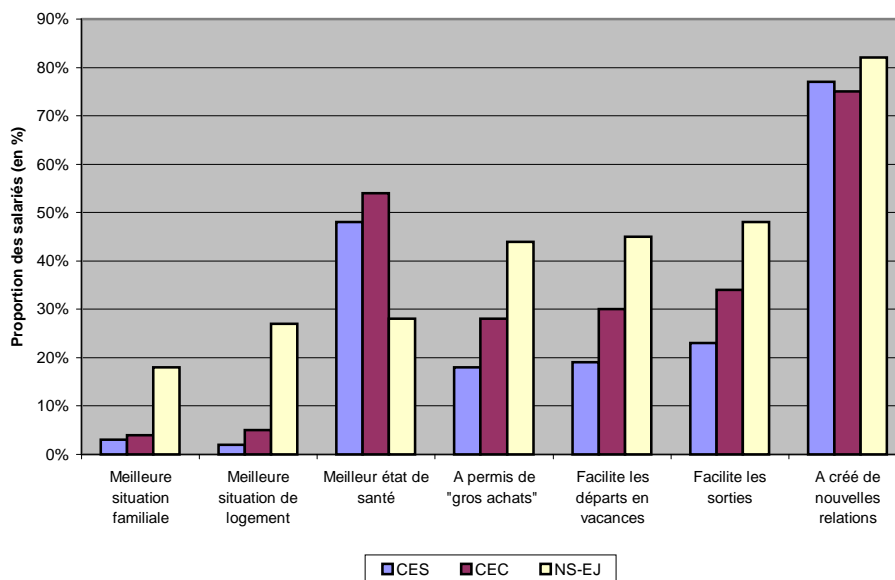


Les jeunes du programme NS-EJ évoquent pour leur part beaucoup plus souvent des effets qui peuvent être interprétés comme la manifestation d'une entrée « dans l'âge adulte » retardée par l'absence de stabilité professionnelle antérieurement. 27 % d'entre eux expliquent l'amélioration de leur situation de logement par leur accès au contrat aidé, près de 20 % estiment que celui-ci a contribué à l'amélioration de leur situation familiale (mise en couple, naissance d'enfants...), plus de 40 % déclarent qu'il a permis d'effectuer de gros achats qui n'étaient pas possibles auparavant. Les revenus procurés par le programme ont aussi facilité les loisirs, mais les effets sont moins univoques : dans 10 % des cas, les nouvelles contraintes de temps ont rendu plus difficiles les départs en vacances et la pratique de certaines activités.

Dans tous ces domaines, les salariés en CEC et, surtout, les salariés en CES signalent plus rarement des effets positifs. L'entrée en contrat aidé n'a pratiquement pas eu d'impact ni sur la situation familiale, ni sur les conditions de logement. La durée limitée du contrat et la modestie des revenus en CES n'ont pas permis à la plupart des salariés de réaliser des gros achats ou de modifier leurs loisirs.

**Graphique 26**  
**Les effets sur la vie quotidienne**

Source : enquête téléphonique de l'instance d'évaluation



Les personnes en CEC et en CES ont beaucoup plus souvent des enfants à charge que les salariés du programme NS-EJ (55 % contre 15 %). Mais la proportion des bénéficiaires vivant avec un conjoint qui travaille est la même quel que soit le contrat (35 % ont un conjoint avec un emploi stable à temps plein, 5 % avec un emploi précaire). Le niveau des revenus de leur foyer est donc souvent très dépendant du salaire perçu en contrat aidé. Les jeunes du programme NS-EJ n'appartiennent jamais à un ménage aux revenus globaux inférieurs à 4 500 francs alors que c'est le cas de 40 % des salariés en CES. À l'autre extrême, le cumul du salaire perçu dans le programme NS-EJ et d'un autre emploi à temps plein assure à un ménage où les deux conjoints travaillent un revenu supérieur à 10 000 F. Pour les salariés en CEC ou en CES, ce montant ne peut être atteint que si le conjoint a un revenu supérieur au SMIC ou grâce à la perception d'autres prestations.

Le mécanisme d'intéressement élargi par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusion de juillet 1998 et permettant le cumul des revenus d'activité et des allocations tirées des minima sociaux concerne une large partie du public en CES ou entré directement en CEC et a eu nécessairement des effets sur le montant global des ressources des ménages <sup>1</sup>.

(1) La règle de cumul pour les personnes en contrat emploi-solidarité est différente de celle qui s'applique pour un autre emploi. Elles peuvent cumuler leur salaire et

L'étude de la DARES sur les personnes cumulant l'allocation de solidarité spécifique et des revenus d'activité <sup>1</sup> souligne pourtant que ce mécanisme d'intéressement semble mal connu et que « l'absence de visibilité du mécanisme ne permet pas à ses bénéficiaires potentiels d'effectuer un arbitrage économiquement rationnel entre retour au travail, favorisé par cette mesure, et retour au travail ou non, sans cette mesure ».

**Tableau 9**  
**Répartition des salariés suivant le revenu global de leur ménage**  
(hors allocations logement)

	CES	CEC	NS-EJ
<b>Moins de 3 000 F</b>	11	3	1
<b>3 000 - 4 500 F</b>	29	17	1
<b>4 500 - 6 000 F</b>	12	22	28
<b>6 000 - 8 000 F</b>	15	14	20
<b>8 000 - 10 000 F</b>	12	15	13
<b>Plus de 10 000 F</b>	14	24	32
<b>Non réponse</b>	7	5	5
<b>Total</b>	100	100	100

Source : enquête téléphonique de l'instance d'évaluation

L'enquête de l'instance d'évaluation ne comportait aucune question sur ce mécanisme, mais les réponses à d'autres questions portant sur les conséquences du passage en contrat aidé sur la perception d'allocations ou de prestations semblent confirmer une méconnaissance fréquente sur les conséquences financières globales pour le ménage du passage en CES.

---

*une partie de leurs allocations pendant toute la durée du CES, avec une réduction de leur allocation qui reste la même sur toute la période (un bénéficiaire de l'ASS perçoit ainsi un gain total de 4 000 francs s'il est en CES).*

*(1) « Premières Synthèses » n° 20.1 2001, déjà citée.*



## **Chapitre 6**

### **La situation professionnelle après le contrat aidé, la préparation de la sortie**

L'efficacité d'un dispositif de politique de l'emploi est traditionnellement appréciée à partir de la situation professionnelle à laquelle accèdent les bénéficiaires une fois sortis du dispositif. Il n'est toutefois pas possible d'adopter une approche commune pour les trois mesures étudiées. Le CES, du fait de la fonction de « sas vers l'emploi » qui lui a été attribuée et de sa durée limitée, est la mesure pour laquelle peut être le plus facilement adoptée une méthode d'analyse basée sur des enquêtes de suivi des bénéficiaires après leur sortie.

Le CEC pose un problème particulier. Sa création a été présentée à l'origine comme une solution professionnelle pour des salariés en CES qui n'arriveraient pas à accéder à une autre forme d'emploi. Il doit donc être analysé dans sa fonction propre de transition particulièrement longue (5 ans) entre une mesure n'assurant qu'un statut précaire (le CES) et la stabilisation professionnelle complète espérée ultérieurement. Si le passage entre CES et CEC peut être facilement examiné à partir des données disponibles, l'appréciation de la situation des bénéficiaires après leur CEC est rendue complexe par la durée de la mesure. Sont sorties jusqu'à présent au terme des cinq ans possibles, des personnes entrées en CEC entre 1993 et 1995, soit à une époque où le CEC était moins utilisé qu'actuellement et où, surtout, l'entrée en CEC ne concernait qu'une partie minime des passages en CES (cf. infra).

Les conclusions qui peuvent être tirées de l'observation des sorties actuelles n'ont donc guère de valeurs prédictives pour ce qui concerne la situation future des personnes entrées depuis deux ans en CEC. Celle-ci est nécessairement influencée par la possibilité d'un accès direct au CEC, par une modification sensible des taux de prise en charge des rémunérations par l'État et par un rééquilibrage entre CES et CEC ayant permis d'augmenter la fréquence du passage du CES vers un CEC.

La durée de la mesure donne, comme pour le programme NS-EJ, un statut tout à fait particulier aux ruptures du contrat de travail avant la fin des cinq ans (ou au non renouvellement du CDD annuel). C'est une situation beaucoup plus fréquente que pour des mesures courtes (dont le CES) et, surtout, celle-ci ne peut être en aucun cas considérée *a priori* comme une anomalie, et encore moins comme un échec. Un taux de rupture relativement élevé fait partie du fonctionnement normal de la mesure et mérite donc une analyse particulière. Compte tenu de la date de lancement du programme NS-EJ, l'analyse des ruptures de contrat est la seule approche de la sortie qui peut être adoptée pour celui-ci.

Par ailleurs, on peut faire l'hypothèse que les effets des mesures sur l'amélioration des chances de leurs bénéficiaires d'accéder à la situation professionnelle espérée sont dépendants du contenu de ces mesures et des services qui sont offerts aux personnes pour qu'elles préparent leur avenir. S'explique ainsi l'importance accordée, pour le programme NS-EJ, à la « professionnalisation » et, pour les CES et les CEC, au tutorat, aux actions de formation et d'accompagnement, à la bonne adaptation du contenu du poste au projet professionnel des personnes. La présentation des résultats des enquêtes de suivi de la situation professionnelle des personnes après leur passage dans une mesure sera donc accompagnée d'un examen de l'accès des salariés à ces divers services pendant la durée de leur contrat aidé.

## **1. Un accès problématique à l'emploi après un passage en CES**

L'instance d'évaluation ne disposait ni des moyens ni du temps nécessaires à la réalisation d'une enquête sur la situation professionnelle des personnes après leur sortie d'un CES qui permette d'apprécier de manière rigoureuse les effets propres du passage en contrat aidé sur la situation professionnelle des bénéficiaires. Avec la précarité fréquente des emplois auxquels accèdent les personnes précédemment au chômage ou dans un dispositif de la politique de l'emploi, l'appréciation du succès ou de l'échec du passage dans un dispositif par la seule observation de leur situation quelques mois après leur sortie a un inconvénient majeur. Elle ne dit rien de la permanence de la situation observée et la connaissance du type de contrat obtenu (CDI, CDD, contrat aidé, intérim) s'avère insuffisante pour prédire les chances de réinsertion durable dans l'emploi.

Aussi, l'accès des jeunes et des chômeurs de longue durée à l'emploi a été de plus en plus analysé en référence à des modèles de transition où les individus



ont à connaître des périodes de grande instabilité de leur situation professionnelle. Mais la bonne période de référence pour mesurer les effets est difficile à déterminer et n'est pas nécessairement la même pour les différentes mesures. Si une observation de trop courte durée laisse dans l'incertitude quant à la situation ultérieure de la personne, une période trop longue rend très difficile la mesure des effets propres du passage en dispositif d'emploi : la personne risque de connaître une succession d'états qui tous influencent l'accès à l'état suivant. Cette question a fait l'objet d'une vaste littérature méthodologique sur laquelle nous ne reviendrons pas <sup>1</sup>.

### **1.1. D'après les enquêtes disponibles, le CES n'a pas, en moyenne, d'effet majeur sur les chances de retour à l'emploi**

Dans ce contexte, le choix méthodologique de la DARES a été de constituer de larges panels de bénéficiaires des principales mesures de la politique de l'emploi et de conduire plusieurs vagues d'enquêtes pendant et après les passages dans les dispositifs. Mais ces panels sont à la fois coûteux et très lourds à exploiter et plusieurs années s'écoulent entre le lancement de deux panels. Les résultats les plus récents concernent des personnes entrées en mars 1994, soit à une époque de large ouverture de la mesure et de faible utilisation du CEC, qui ont été interrogées à trois reprises : quelques mois après leur entrée, en septembre 1995 puis en décembre 1996. Il s'agit des seules données disponibles qui aient fait l'objet d'une tentative très instrumentée de mesure des effets nets du passage en CES sur le devenir professionnel des bénéficiaires grâce à une comparaison avec un groupe témoin constitué à partir du fichier historique de l'ANPE. Rappelons que la mesure des effets nets cherche à répondre à la question : les personnes, compte tenu de leurs caractéristiques

---

(1) Pour la France et pour l'analyse des mesures d'aide à l'insertion professionnelle, on peut citer notamment : T. Magnac et V. Lechêne : « Évaluation des politiques publiques d'insertion des jeunes sur le marché du travail. Questions micro-économiques », « Les jeunes et l'emploi, recherches pluridisciplinaires », Cahier Travail et Emploi, DARES, La Documentation française, 1997 ; D. Fougère, S. Laulom, Th. Magnac, M. Visser : « Étude de la faisabilité d'une expérience contrôlée pour l'évaluation d'une mesure publique d'aide à l'emploi », rapport pour la Délégation interministérielle à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, 1998 ; J. Gautié : « L'évaluation de la politique de l'emploi en faveur des jeunes en France », dossier du Centre d'études de l'emploi n° 8 ; F. Stankiewicz : « La mesure de l'efficacité des stages de formation destinés aux demandeurs d'emploi » Travail et Emploi », n° 64, La Documentation française.

propres, auraient-elles plus facilement trouvé un emploi si elles n'étaient pas passées par le dispositif ?

L'auteur a distingué cinq types d'effets positifs possibles du passage en CES :

- un accroissement des situations d'emploi ;
- une accélération du retour vers l'emploi ;
- une multiplication des périodes d'emploi ;
- une diminution de la durée totale de chômage ;
- un ralentissement du processus de sortie du marché du travail.

Ses conclusions principales sont les suivantes : « *L'impact d'un passage en CES sur l'emploi [les trois premiers critères retenus] est très différencié selon les individus. Cette hétérogénéité par âge et genre rend impossible la mise en évidence d'une tendance générale de l'effet d'un CES. (...) Le passage en CES est positif pour l'emploi pour l'ensemble des actifs (sauf les femmes les plus âgées), jouant tantôt sur les probabilités de retour vers l'emploi, tantôt sur les durées et la récurrence de l'emploi, tantôt sur toutes les variables simultanément, même si les écarts entre les populations de traitement et de contrôle ne sont jamais très importants. L'effet d'un CES est donc faible mais globalement positif. Relativement aux autres actifs, ce sont les hommes qui en tirent le meilleur profit ainsi que les catégories d'âge intermédiaire* ». L'effet du CES sur la durée du chômage et sur la sortie du marché du travail (les deux derniers critères) est contrasté suivant le genre et l'âge. « *Au total, un passage en CES ou en SIFE modifie peu la sélectivité du marché du travail. Les populations les plus fragiles bénéficient peu d'une aide au retour vers l'emploi* »<sup>1</sup>.

---

(1) Christelle Barailler (GREQAM) : « *Effets sur les trajectoires des chômeurs d'un passage dans deux dispositifs de politique de l'emploi (CES-SIFE)* », rapport pour la DARES, 1999. L'auteur a utilisé une méthode économétrique dite « de comparaison de moyennes » pour corriger les biais dans les comparaisons introduits par le fait que la décision d'entrer ou non dans une mesure est influencée par des variables inobservables dans les fichiers disponibles.

(2) Pénard et Sollogoub (1995) à partir de l'exploitation des données de panel de l'observatoire des entrées dans la vie active du CEREQ ; Bonnal, Fougère et Sérandon (1995) pour les jeunes diplômés passant en TUC à partir de l'enquête de suivi des chômeurs de L'INSEE sur la période 1986-1988 ; Balsan, Hanchane et Werquin (1994) sur les salaires des jeunes après un passage dans une mesure de politique de l'emploi.

La mise en évidence d'un effet plutôt positif, quoique faible, s'écarte des conclusions des études économétriques réalisées auparavant sur les jeunes passés en TUC ou en CES lors des débuts de cette mesure qui, toutes, concluaient à un effet plutôt négatif, mais pas très sensible<sup>2</sup>. La convergence des résultats des diverses modélisations quant à des effets faibles - positifs ou négatifs -, permet néanmoins de conclure que, jusqu'en 1995, le passage en CES n'avait pas, en moyenne, d'influence manifeste sur les chances d'accéder à un autre emploi. Les effets pouvaient toutefois être variables suivant les types de publics<sup>1</sup>.

## **1.2. L'accès rapide à un emploi stable ne concerne qu'une petite minorité de personnes**

Le modèle du GREQAM ne distingue pas les types d'emplois occupés par les personnes qui réussissaient à sortir du chômage. Les études de la DARES à partir du même panel permettent des observations plus fines sur la situation professionnelle des personnes à la suite d'un CES, mais sans essai de calcul d'effets nets (tableau 10).

Dix-huit mois après leur entrée, un tiers des personnes étaient encore en CES. 53 % de celles qui en étaient sorties étaient au chômage, 4 % étaient inactives, 16 % relevaient encore d'une mesure de politique de l'emploi (contrat aidé ou stage) et 27 % étaient sur un emploi ordinaire qui, plus d'une fois sur deux, ne leur accordait qu'un statut précaire. Quinze mois plus tard, soit près de 3 ans après l'entrée en CES, plus d'un individu sur six était encore en CES, soit chez le même employeur,<sup>2</sup> soit sur un nouveau contrat chez un autre employeur. Pour les autres, le taux de chômage atteignait 43 % et le taux d'inactivité 4 %, alors que 19 % d'entre eux bénéficiaient d'une autre mesure de la politique de l'emploi ou d'un stage et que 34 % étaient sur un emploi ordinaire correspondant toujours plus d'une fois sur deux à un statut précaire.

---

(1) Dans une étude à partir du panel précédent de la DARES sur des bénéficiaires de TUC ou de CES, Anne-Lise Aucouturier aboutissait aux mêmes conclusions quant aux effets différenciés des mesures selon les types de publics, les effets les plus positifs étant obtenus pour les jeunes de niveau V non diplômés. Mais l'étude n'utilisait pas de modélisation économétrique pour essayer d'éliminer d'éventuels biais dus à des variables inobservables ; « Panels et évaluation des politiques de l'emploi », Anne-Lise Aucouturier, Cahier « Travail et Emploi », La Documentation française, 1994.

(2) Il était possible à cette époque pour certaines catégories de publics prioritaires, de prolonger le CES par des avenants jusqu'à une durée totale de trois ans.

Ces résultats, obtenus dans un contexte marqué par une forte montée du chômage à partir du début de l'année 1996, indiquent une difficulté certaine des anciens salariés en CES à se stabiliser dans un emploi ordinaire. L'accès à ce dernier progresse entre 1995 et 1996 (+ 10 points), mais cette évolution est lente et ne s'accompagne pas toujours d'une entrée dans des emplois plus stables.

**Tableau 10 <sup>1</sup>**  
**La situation professionnelle des personnes entrées en CES en mars 1994**

Situation professionnelle	18 mois après leur entrée	33 mois après leur entrée
Contrat à durée indéterminée non aidé	8,1	13,4
Contrat à durée déterminée non aidé	7,7	11,6
Intérim	2,5	3,2
À son compte	0,2	0,4
CES chez le même employeur	32,3 <sup>(1)</sup>	10,2
CES chez un autre employeur	-	6,9
Contrat emploi consolidé ou emploi de ville	3,5	6,2
Autre contrat aidé (CIE, contrat de qualif., etc.)	3,6	3,3
Stage	3,4	5,5
Chômage	35,7	35,3
Inactivité ou retraite	2,9	3,9
Total	100	100

Source : Panel des bénéficiaires de mesures de politique de l'emploi, DARES

(1) L'enquête de 1995 ne précisait pas si le CES était réalisé chez le même employeur ou chez un autre.

On note aussi la poursuite d'une forte dépendance à l'égard de la politique de l'emploi par la prolongation du CES jusqu'à sa durée maximale, par l'entrée dans un autre CES, dans un CEC ou dans un stage. Par contre, le passage vers

---

(1) Pour une analyse plus fine des trajectoires professionnelles jusqu'en septembre 1995 des personnes sorties de CES, on peut se reporter à : Christine Charpail et Serge Zilberman, « Après un SIFE ou un CES, des trajectoires plutôt dans la ligne des parcours antérieurs », « Premières Synthèses » 97.10 n° 43.1, DARES, 1997.

un autre contrat aidé du secteur marchand (contrat de qualification, CIE, etc.), considéré comme plus proche de l'emploi ordinaire, est rare, ce qui montre bien la difficulté du service public de l'emploi à articuler dans des parcours d'insertion les mesures du secteur marchand et les mesures du secteur non marchand, en particulier pour les personnes de plus de 25 ans.

Les analyses des parcours professionnels jusqu'en septembre 1995 réalisées à la DARES montrent des différences très nettes dans les trajectoires au profit des personnes qui possédaient *a priori* des caractéristiques favorables à une reprise d'emploi, ce qui a amené les auteurs à conclure que les trajectoires après le CES sont « *plutôt dans la ligne des parcours antérieurs* »<sup>1</sup>. Conformément à ce que l'on sait plus généralement des chances de retour à l'emploi après une période de chômage, l'accès à l'emploi après le CES se réduisait sensiblement avec l'âge. Pour les plus âgés, l'emploi retrouvé était une fois sur deux un autre contrat aidé, alors que pour les plus jeunes il était beaucoup plus souvent marqué par l'enchaînement de contrats précaires. Les personnes qui, à l'issue du CES, n'étaient pas parvenues à accéder à un autre emploi avaient un niveau de formation plus faible et étaient plus souvent des femmes.

La seule source d'information nationale disponible,<sup>2</sup> à notre connaissance, pour actualiser ces données provient d'une enquête de l'institut Louis Harris réalisée fin 1997 pour la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle<sup>3</sup>. Elle a été menée auprès d'un large échantillon de personnes qui semble représentatif de l'ensemble de la population sortie de CES vers mars

---

(1) « *Premières Synthèses* » 97.10 déjà cité. Cette conclusion est d'ailleurs parfaitement cohérente avec les résultats de la modélisation économétrique réalisée par la suite par le GREQAM à partir des mêmes données de panel.

(2) Il existe par ailleurs depuis deux ans dans tous les départements des enquêtes postales de suivi de la situation professionnelle des personnes sorties de CES depuis 6 mois destinée à l'information des services déconcentrés. Mais ces enquêtes ne fournissent jusqu'à présent aucune garantie de représentativité (la proportion des répondants étant semble-t-il assez faible). Le groupe statistique de l'instance d'évaluation a donc décidé de ne pas s'appuyer sur ces résultats.

(3) Enquête auprès de 8 122 bénéficiaires de CES dans 22 départements français. Les résultats proviennent d'une enquête postale, suivie d'une relance postale pour les non-répondants puis d'une enquête téléphonique auprès de plus de 800 personnes n'ayant répondu à aucune des deux vagues de l'enquête postale. L'examen des résultats fait toutefois apparaître un certain nombre d'incohérences dans les réponses fournies aux diverses questions, ce qui rend l'analyse parfois délicate. D'un mode de passation du questionnaire à l'autre, les résultats peuvent être différents et nous avons opté pour la présentation du résultat moyen obtenu par les trois vagues d'enquête.

1997, soit huit à 10 mois auparavant. Les résultats sont proches de ceux de l'enquête précédente, la situation professionnelle des personnes semblant toutefois encore un peu moins bonne qu'en 1995 <sup>1</sup>. Sur l'ensemble des personnes effectivement sorties de CES, 56 % étaient au chômage, 6 % n'étaient plus en activité, 11 % étaient en contrat emploi-consolidé et 5 % en stage. Enfin, 22 % avaient un autre type d'emploi, (y compris un emploi aidé en entreprise), dont plus de 60 % sur un contrat précaire. Tous types d'emploi confondus, le temps partiel subi concernait près de la moitié des salariés.

Une autre information mérite d'être signalée : parmi les personnes ayant un emploi, une partie non négligeable l'avait trouvé chez le même employeur à l'issue du CES (plus du quart en 1995, le tiers en 1997). L'emploi obtenu se révélait en moyenne plus stable que celui trouvé chez un autre employeur. On comprend mieux, au vu de ces résultats, que 82 % des salariés en cours de CES se déclarent sûrs d'accepter si leur employeur leur propose quelque chose et qu'une majorité d'entre eux expriment leur conviction que l'entrée dans la mesure a augmenté leurs chances de rester par la suite dans l'organisme (cf. chapitre précédent). Ces chances sont, objectivement, assez faibles. Mais elles sont d'autant plus mises en avant par le salarié que l'accès à un emploi durable ailleurs s'avère tout aussi difficile.

### **1.3. Des chances différentes d'entrer en CEC à la suite d'un CES suivant les publics**

Ce constat amène à souligner le rôle tout à fait important, pour ne pas dire central, du CEC comme moyen d'accès à un emploi stable à la sortie du CES. En 1995, alors que la mesure n'en était qu'à ses débuts, les trois quarts des recrutements dans l'organisme après un CES étaient réalisés grâce au CEC. On ne dispose pas d'informations sur cette proportion aujourd'hui, mais on peut penser qu'avec le développement de la mesure, ce taux a encore augmenté, même si l'entrée directe en emploi ordinaire après un CES n'a pas pour autant

---

*(1) La comparaison avec l'enquête de 1995 souffre toutefois des différences dans la définition de la population. L'enquête de 1995 portait sur une population définie par sa date d'entrée en CES. Si l'on fait l'hypothèse, plausible, que les personnes restant le plus longtemps dans la mesure voient leur contrat prolongé car leurs chances de trouver un emploi sont faibles, l'enquête de 1995 portait sur la partie du public n'ayant pas vu son CES prolongé au-delà de 18 mois et donc la plus « employable ». En 1997 au contraire il s'agissait d'une enquête auprès de personnes sorties de la mesure à une date donnée, quelle que soit la durée passée en CES. Enfin, la sortie de CES en mars 1997 s'est faite à un moment où le niveau du chômage était particulièrement élevé.*

disparu <sup>1</sup>. La comparaison depuis 1993 des flux de sortie du CES et des flux d'entrée en CEC (hors entrées directes) permet d'avoir une estimation de la proportion des personnes accédant au CEC après un CES. Celle-ci était négligeable en 1993 (1,5 %), elle a augmenté rapidement en deux ans (7 % en 1995), puis elle a continué de croître régulièrement chaque année pour atteindre environ 13 % en 2000 <sup>2</sup>. Depuis 1996, la hausse ne s'explique pas par une augmentation du volume d'entrées en CEC après un CES, mais par la diminution des sorties de CES (liée bien sûr à la diminution des entrées).

Sur la période 1995-1999, les données du CNASEA permettent de calculer ces taux d'accès en fonction de certaines caractéristiques des publics <sup>3</sup>. Deux facteurs ont un rôle déterminant sur les possibilités d'accès au CEC : l'âge et le statut de travailleur handicapé. Les moins de 25 ans ont deux fois moins de chances d'entrer en CEC, alors que les plus de 40 ans et, surtout, les plus de 50 ans ont, comme les travailleurs handicapés, un taux d'accès très supérieur à la moyenne. Les hommes entrent également un peu plus en CEC, alors que le niveau de formation n'est pas discriminant. Enfin, la tendance s'est inversée pour les bénéficiaires du RMI. Leurs chances d'accès étaient un peu supérieures à la moyenne en 1995 et 1996, elle sont devenues légèrement inférieures depuis 1998. On constate également que les entrées en CEC concernent un public qui est resté plus longtemps en CES : 15 mois en moyenne contre 11 mois pour ceux qui n'y accèdent pas.

Les tests statistiques réalisés sur l'ensemble de la période « toutes choses égales par ailleurs » aboutissent à des conclusions proches : l'âge est, de très loin, la variable la plus discriminante. Toutefois, le genre n'a pas d'influence significative alors que le niveau de formation semble jouer un rôle un peu plus important, les moins diplômés ayant un peu plus de chances d'accéder au CEC que les personnes ayant un niveau de formation supérieur au BEP.

---

(1) Dans l'enquête téléphonique de l'instance d'évaluation, un peu plus de 40 % des employeurs disent avoir réalisé au moins une embauche en CDI ou CDD après un CES depuis trois ans, contre 70 % qui déclarent au moins une embauche en CEC. Toutefois, ces données sont difficiles à interpréter faute de connaître le nombre d'embauches réalisées et les flux de sortie de CES.

(2) L'exploitation des fichiers du CNASEA a montré que l'entrée en CEC se faisait immédiatement après la fin du CES pour 70 % des bénéficiaires. Pour les autres, elle peut se faire de nombreux mois, voire une année, après.

(3) Nous remercions José Bardaji de la DARES pour ces calculs.

#### **1.4. Une sortie du CES encore peu préparée**

Les circulaires soulignent depuis des années l'importance qui doit être accordée par le service public de l'emploi dans ses négociations avec l'employeur et dans le suivi de ses pratiques, aux éléments susceptibles de faciliter l'accès à l'emploi après le CES : contenu du poste proposé, tutorat, accompagnement extérieur pour l'appui à la recherche d'emploi ou la résolution des difficultés sociales du salarié, stages de formation, possibilité d'une activité à mi-temps chez un autre employeur. Le développement des chartes de qualité, les directives données aux services déconcentrés pour qu'ils conditionnent le volume des contrats accordés aux organismes à la qualité de leurs actions dans ces domaines, sont autant de moyens qui doivent être mobilisés aujourd'hui pour faire évoluer les pratiques des employeurs au bénéfice du salarié en CES.

Comme on l'a vu, le contenu du travail proposé est en général apprécié des salariés bien qu'ils ne l'aient pas négocié, notamment parce qu'ils estiment pouvoir mobiliser leurs compétences (16 % des salariés jugent toutefois leur emploi mal adapté pour la suite). La confrontation des résultats de diverses enquêtes amène pourtant à signaler un paradoxe. La satisfaction sur le contenu du poste s'accompagne du sentiment que le temps d'adaptation aux tâches a été très rapide et facilité par l'aide apportée par les collègues de travail : quelques jours (57 % des réponses à l'enquête de l'instance d'évaluation) ou quelques semaines (31 %) ont suffi. 2 % seulement des personnes ont dit éprouver encore des difficultés à assurer les tâches prévues et 9 % auraient souhaité une aide plus importante de l'entourage professionnel au début. Or le contenu du travail en CES ne semble correspondre la plupart du temps ni à la formation initiale ni aux emplois précédemment occupés par les personnes <sup>1</sup>. Le paradoxe n'est qu'apparent si on fait l'hypothèse - vraisemblable - que la trajectoire professionnelle des salariés en CES a été marquée, au moins au cours des dernières années, par des contenus d'emplois dispersés correspondant aux propositions qui leur étaient faites sans qu'ils puissent en maîtriser la cohérence. Les tâches peu qualifiées qui sont réalisées en CES nécessitent des compétences comportementales et techniques de base que le salarié estime déjà bien

---

*(1) Dans l'enquête de l'institut Louis Harris citée précédemment, le tiers des personnes déclaraient que le contenu du poste correspondait tout à fait (17 %) ou plutôt (16 %) à leur formation. Un autre tiers déclarait que ce contenu correspondait tout à fait (17 %) ou plutôt (16 %) aux emplois précédemment occupés. L'étude du CEE en 1993 déjà citée distinguait quant à elle la situation des hommes pour lesquels la déconnexion avec l'activité antérieure était forte et celle des femmes où le lien était plus étroit, en particulier pour les emplois administratifs.*



maîtriser. Dans ce cas, le CES ne peut constituer un réel atout pour son avenir professionnel que s'il s'accompagne d'une formation relativement lourde, ou d'un souci de formalisation et de validation des acquis pendant le passage en contrat aidé, ou encore de la mise en relation avec d'autres employeurs.

*Des formations devenues plus fréquentes, mais qui ne sont pas toujours jugées essentielles*

Un peu moins d'un salarié sur deux suit une formation au cours de son CES<sup>1</sup>. Ce résultat semble correspondre à une progression par rapport à ce que l'on constatait il y a quelques années, où cette proportion ne dépassait pas un salarié sur trois<sup>2</sup>. Les formations suivies satisfont tout à fait 70 % des bénéficiaires. Elles sont souvent courtes (39 % ont moins de 40 heures, 16 % dépassent 200 heures), se répartissent également entre l'adaptation au poste, la remise à niveau, la préparation à un concours et celle d'un projet professionnel. Un peu plus du tiers d'entre elles devraient déboucher sur un diplôme ou une certification reconnue. Près de la moitié des formations sont réalisées pendant le temps de travail, ce qui est certainement de nature à faciliter l'adhésion du salarié.

Parmi ceux qui n'en suivent pas, 30 % déclarent ne pas en vouloir, et la plupart des autres disent ne pas savoir comment en obtenir ou ne pas oser en demander. Le refus de l'employeur est rarement évoqué pour expliquer l'absence de formation (10 %). Les réponses à la question sur l'utilité de la formation pour accéder à l'emploi souhaité après le CES montrent que si la formation n'est pas rejetée, elle n'apparaît pas non plus pour beaucoup comme la clef de la réussite. 29 % la jugent indispensable et 33 % plutôt utile, les autres affichant leur scepticisme.

Les déclarations des employeurs rendent compte de positions voisines. Si près de 40 % d'entre eux déclarent que tous leurs salariés actuellement en CES suivent une formation, le même pourcentage ne fait mention que d'une partie des salariés. Dans 20 % des organismes aucun salarié n'en suit. L'absence d'une formation systématique est expliquée par diverses raisons, le motif le plus souvent évoqué étant le refus des salariés (près de la moitié des réponses), devant le fait que la formation n'est pas nécessaire pour eux (15 %).

---

(1) Enquête de l'instance d'évaluation.

(2) 32 % dans l'enquête Louis Harris de 1997, 27 % dans le panel de la DARES en 1994, à peine 25 % dans l'enquête CEE de 1992.

Alors que le niveau de remboursement de l'heure de formation par l'État est bas et n'a pas varié depuis des années (22 francs de l'heure par stagiaire), le motif financier est rarement invoqué pour expliquer l'absence de formation (8 % des réponses). Parmi les organismes qui envoient leurs salariés en formation, deux sur trois déclarent accepter que ceux-ci participent à des stages plus coûteux et moins de 20 % disent avoir déjà refusé des stages à cause de leur prix. Les employeurs prennent le plus souvent en charge le surcoût. Ils obtiennent aussi dans près de la moitié des cas des aides complémentaires des collectivités territoriales ou d'un organisme mutualisateur.

Enfin, les difficultés techniques de montage des projets de formation sont assez souvent signalées. Plus de la moitié des employeurs dans lesquels les salariés suivent des formations sont aidés systématiquement ou parfois pour la définition des contenus des stages, mais 20 % se plaignent de ne pas recevoir les conseils extérieurs dont ils auraient besoin.

### *Un accompagnement extérieur en développement*

En 1992, 21 % des personnes déclaraient être suivies par un intervenant extérieur à l'organisme : mission locale, commission locale d'insertion, association, etc.<sup>1</sup>. Huit ans après, cette proportion est passée à 36 %. Si l'accompagnement est loin d'être généralisé et s'il ne dure pas nécessairement pendant toute la période en CES (près de 20 % des personnes suivies au début de leur CES ne l'étaient plus au moment de l'enquête), il est indéniablement plus fréquent qu'il ne l'était auparavant. Les crédits du fonds social européen consacrés à son développement à partir de 1998 devaient financer des actions à visée professionnelle afin de faciliter l'accès ultérieur à l'emploi. Les instructions en ce sens semblent avoir été largement appliquées car la plupart des interventions évoquées par les bénéficiaires d'un suivi portent sur l'aide à la définition d'un projet professionnel (42 %), le travail actuel (32 %), les bilans de compétence (25 %), plus que sur le suivi social (21 %) ou l'organisation d'actions de formation (14 %). L'importance respective des interventions était inverse en 1992 : le suivi social était l'action la plus fréquente, alors que la discussion sur le projet professionnel et, surtout, la formalisation des acquis, étaient rarement mentionnées. L'accompagnement est jugé très utile par une majorité de personnes, qu'elles en aient ou non bénéficié.

---

(1) L'enquête de 1997 donnait une proportion de personnes accompagnées pour la préparation de leur sortie de CES nettement plus faible : 12 %. Mais une partie des enquêtés n'avait pas répondu à la question.

### *Une faible utilisation du mi-temps chez un autre employeur*

La circulaire de décembre 1998 a généralisé à l'ensemble des salariés en CES la possibilité, trois mois après l'entrée en contrat aidé, de compléter leur temps de travail en CES par un autre emploi à mi-temps ou inférieur au mi-temps. Cette nouvelle règle était destinée à faciliter l'accès à un autre emploi après le CES en procurant au salarié des relations avec d'autres employeurs et une expérience professionnelle plus large. Deux ans après sa mise en place, une telle possibilité reste complètement inconnue du tiers des salariés. Une grande majorité des personnes se déclarent intéressées, mais la plupart de celles qui connaissent la règle disent avoir cherché un autre emploi sans succès, si bien que 7 % seulement de l'ensemble des salariés en CES occupent un emploi complémentaire. Le taux d'accès à cet emploi et l'intérêt manifesté semblent assez peu dépendants des caractéristiques démographiques des personnes, même si on note un moindre intérêt chez les salariés les plus âgés et chez les femmes en couple d'âge moyen, le mi-temps du CES permettant de s'occuper de sa famille.

Les employeurs confirment la faible utilisation de cette possibilité par les salariés de leur organisme. Ceux qui l'ont expérimentée la jugent très largement positive pour la personne et considèrent qu'elle ne nuit pas à la qualité du travail dans leur organisme, mais ils avouent avoir rarement participé à la recherche de l'activité complémentaire que le salarié a trouvée seul le plus souvent.

### *Une grande incertitude sur la suite du CES et peu d'aides à la recherche d'un autre emploi*

L'accompagnement interne semble, par contre, avoir peu évolué. La fonction de tuteur est identifiée par 51 % des salariés en CES contre 46 % en 1992<sup>1</sup>. Trois fois sur quatre le tuteur est le supérieur hiérarchique du salarié en CES et dans la plupart des cas il n'a pas suivi d'actions de formation, jugées inutiles par la moitié des employeurs. Le tuteur est chargé, avant tout, d'encadrer la personne dans son travail quotidien. L'aide à la construction d'un projet professionnel et l'organisation d'actions de formation sont citées par moins de 40 % des organismes comme une fonction importante du tuteur, de même que la validation des acquis professionnels. Tous les salariés ne reçoivent pas non plus

---

(1) La question, identique dans les deux enquêtes était la suivante « est-ce qu'au moment de votre arrivée on vous a indiqué qu'une personne de l'organisme (un tuteur) avait été désignée pour vous suivre dans le travail et vous aider en cas de problème ? ».

une appréciation régulière sur leur travail qui leur permettrait de se situer. Un tiers d'entre eux fait état d'appréciations très régulières qui proviennent le plus souvent du supérieur hiérarchique, un autre tiers en reçoit plus irrégulièrement et le dernier tiers n'en reçoit jamais. Il est probable que les salariés permanents ne reçoivent pas plus d'appréciations régulières sur leur travail. Ces données signalent seulement que les employeurs n'organisent pas systématiquement d'actions spécifiques de suivi professionnel de leurs salariés en CES en vue de préparer leur sortie.

La moitié des salariés disent avoir déjà discuté avec leur employeur ou un autre responsable de l'organisme de ce qu'ils feraient après le CES. Mais la plupart sont dans l'incertitude sur les possibilités de rester dans l'organisme au-delà de la période en CES. 10 % savent qu'ils pourront rester sur un autre type de contrat (le CEC), 16 % espèrent pouvoir le faire sans avoir de garanties <sup>1</sup> et 23 % savent qu'ils ne pourront pas rester. L'autre moitié des salariés déclare ne pas savoir, alors qu'il est très probable que la plupart de ces salariés n'ont aucune chance d'être recrutés.

Parmi ceux qui savent ne pas pouvoir rester ou sont dans l'incertitude, 14 % affirment « avoir des pistes » ou des contacts avancés avec un autre employeur. L'accompagnement extérieur fournit à 18 % d'entre eux une aide pour trouver un emploi, alors que 10 % seulement estiment être beaucoup (2 %) ou un peu (8 %) aidés par leur employeur dans cette recherche d'un autre emploi <sup>2</sup>.

À quelques nuances près, les réponses des employeurs confirment les déclarations des salariés. 70 % d'entre eux estiment en premier lieu qu'il leur est plus difficile qu'avant d'obtenir du service public de l'emploi un prolongement du CES pour leurs salariés. La même proportion déclare ne jamais transmettre à un interlocuteur extérieur un bilan de ce que la personne a fait et a appris en CES, contre 12 % qui disent le faire systématiquement. Enfin, si la plupart des employeurs ont embauché au moins un ancien salarié sur un autre contrat à l'issue du CES au cours de ces dernières années, ils ne sont

---

(1) La somme de ces deux chiffres (26 %) donne un taux de maintien dans l'organisme bien supérieur au taux prévisible d'accès des salariés en CES au CEC en 2000 au niveau national, d'environ 13 %.

(2) L'enquête de l'institut Louis Harris en 1997 aboutissait à des constats proches : 3 % des personnes enquêtées indiquaient que leur employeur les avait mises en relation avec d'autres employeurs et 12 % qu'il leur avait fourni une attestation de compétence. Par ailleurs, 64 % des salariés estimaient n'avoir reçu aucune aide extérieure dans leur recherche d'emploi à l'issue de leur CES (alors qu'ils en étaient juste sortis).

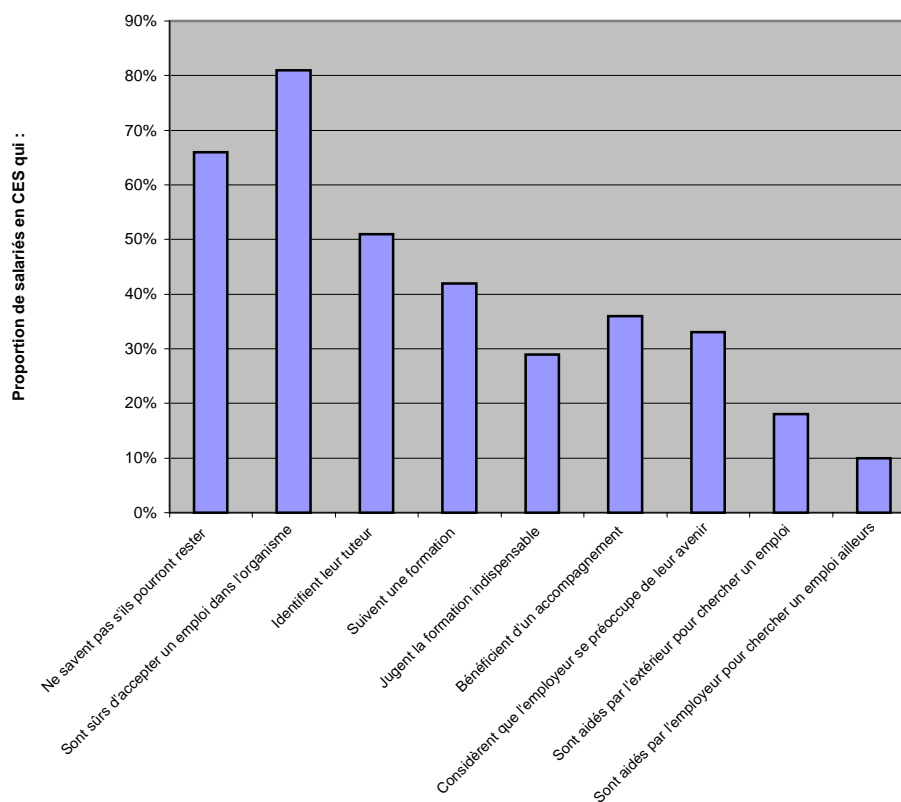
- La situation professionnelle après le contrat aidé, la préparation de la sortie -

qu'un quart à dire qu'il leur est arrivé au moins une fois de parrainer une personne auprès d'un autre employeur.

Au total, 31 % des salariés se montrent critiques à l'égard de leur employeur et considèrent qu'il leur donne seulement du travail sans se préoccuper de leurs besoins. Les autres l'apprécient parce qu'il leur fournit de bonnes conditions de travail (50 % des réponses) et/ou parce qu'il se préoccupe aussi de leur avenir (33 %).

**Graphique 27**  
**La préparation de la sortie pour les salariés en CES**

Source : enquête téléphonique de l'instance d'évaluation



## **2. L'accès au CEC, ou l'attente d'une intégration définitive dans l'organisme**

Bien plus encore qu'en CES, les salariés en CEC considèrent que l'accès à ce contrat aidé augmente leurs chances de rester ensuite dans l'organisme (76 %). Une petite partie des salariés a pour seule perspective le départ en retraite ou en préretraite à l'issue du CEC (8 %), mais parmi ceux qui espèrent continuer à travailler, 83 % se déclarent sûrs d'accepter un poste si l'employeur le leur propose, 13 % le feraient à certaines conditions. 1 % seulement des salariés déclarent vouloir partir de l'organisme ou n'accepter de rester que s'ils ne trouvent rien ailleurs.

L'avenir professionnel après le CEC passe donc, dans l'esprit de la très grande majorité des personnes, par l'intégration à l'organisme. Cette attitude s'explique certainement par la conjugaison de plusieurs facteurs :

- le passage du CES au CEC s'est traduit par une augmentation du temps de travail hebdomadaire et donc du sentiment d'intégration à l'organisme. La durée hebdomadaire moyenne de travail a, depuis le lancement de la mesure, toujours été supérieure à 26 heures. Avec l'obligation pour l'employeur, depuis la circulaire de décembre 1998, de proposer au moins 30 heures, sauf exceptions, la durée moyenne est montée à 30,5 heures pour les contrats signés depuis 1999 ;

- le salarié sait qu'en général l'employeur l'a recruté d'abord pour des motifs professionnels (cf. chapitre 7). Son passage en CES a été l'occasion de faire la preuve de la qualité de son travail. L'ajustement entre ses compétences et le contenu du poste a pu se faire au cours du temps et, plus de trois fois sur quatre, le salarié estime que ce contenu est aujourd'hui tout à fait adapté à ce qu'il souhaite faire par la suite. Il ne voit donc pas pourquoi la relation de travail devrait s'interrompre.

### **2.1. Des contrats qui, souvent, ne vont pas au terme des cinq ans**

Dès la fin de l'année 1996, la première étude réalisée sur la durée des CEC avant juin 1996<sup>1</sup> concluait : « *D'ores et déjà, il semble bien, avant même de disposer d'un recul de cinq ans sur les premières conventions CEC, que le*

---

(1) Bernard Gomel, Centre d'études de l'emploi : « L'importance du non renouvellement des conventions CEC », Note à la DARES, 1996.

- La situation professionnelle après le contrat aidé, la préparation de la sortie -

*standard d'une convention CEC de cinq ans doit être abandonné. Le devenir des personnes pour qui le CEC ne va pas à son terme théorique devient alors une des principales questions. »*

L'enquête menée un an plus tard par la DARES auprès des employeurs pour connaître les motifs d'interruption du CEC avant la durée maximale de cinq ans mettait en évidence toute l'ambiguïté de la mesure. Dans l'esprit des pouvoirs publics, la procédure de renouvellement annuel des contrats (CDD et CDI) et le financement de l'État, garanti pendant une période de cinq ans, devaient amener l'employeur à considérer qu'il s'engageait pour toute la durée de la période lorsqu'il recrutait en CEC. Or les réponses au questionnaire montraient bien que « *bon nombre d'employeurs ne se sentent pas concernés par cet horizon de cinq ans. Ils semblent plutôt considérer le CEC comme un contrat à durée déterminée d'un an renouvelable au plus quatre fois* »<sup>1</sup>. Ceci peut expliquer que la plupart des départs anticipés aient lieu au moment du renouvellement annuel, l'employeur attendant ce moment pour mettre fin à un contrat qu'il ne souhaite pas prolonger.

Le recul disponible aujourd'hui permet de calculer la durée totale des CEC et son évolution entre 1993 et 1995. Celle-ci se situe en moyenne à 3 ans et quatre mois et elle a eu tendance à diminuer. Supérieure à 3 ans et 6 mois pour les CEC conclus en 1993, elle n'a plus été que de 3 ans et 3 mois pour les CEC de 1995.

Pour les premières vagues de CEC, les non renouvellements de convention avant le terme des cinq ans sont donc très nombreux, et même majoritaires. D'après l'enquête de la DARES, les employeurs déclaraient avoir été seuls à l'initiative de l'interruption dans un peu moins de 30 % des cas. Ils estimaient que l'initiative était partagée une fois sur trois et qu'elle revenait au salarié dans 40 % des cas. L'interruption avait débouché sur un recrutement définitif dans l'organisme une fois sur quatre. Ce motif était d'autant plus fréquent que le CEC était à l'origine un contrat à durée indéterminée et que le temps de travail hebdomadaire du salarié était élevé.

Une partie des interruptions de CEC ayant abouti au départ du salarié étaient dues à des décisions unilatérales de l'employeur qui ne garantissaient aucune solution au salarié : décision de ne pas renouveler le contrat à cause du

---

(1) José Bardaji et Franck Piot : « *Le devenir des personnes sorties par anticipation d'un contrat emploi consolidé* », « *Premières Synthèses* » 99.04, n° 13.1, DARES, 1999.

comportement du salarié (21 %), difficultés financières de l'organisme (18 %). De même, les départs provoqués par l'insatisfaction du salarié à l'égard de son CEC (13 %) ne signifiaient pas que celui-ci avait d'autres perspectives d'emploi. Toutefois, une fois sur deux le départ de l'organisme ne devait pas se traduire par un retour au chômage. Il était lié à une cessation d'activité (25 %), au recrutement sur un autre emploi (17 %), à l'obtention d'un autre contrat aidé ou d'une formation (6 %).

## **2.2. Une situation professionnelle différente selon que le contrat est allé à son terme ou non**

L'enquête de la DARES réalisée en 2000 auprès de l'ensemble des personnes sorties de CEC au premier trimestre 1999, au terme des cinq ans ou suite à un départ anticipé, permet d'avoir aujourd'hui des informations plus précises sur la situation professionnelle des anciens salariés en CEC.

Dans un contexte économique marqué par une nette reprise de l'emploi et par une baisse très sensible du chômage de longue durée qui rend toute comparaison impossible avec les enquêtes menées il y a quelques années sur les sorties de CES, la situation professionnelle des anciens bénéficiaires d'un CEC paraît globalement assez favorable. Les situations d'emploi sont beaucoup plus fréquentes que les situations de chômage (57 % contre 24 %) et les emplois retrouvés semblent de bien meilleure qualité que ceux auxquels accédaient les allocataires de minima sociaux à la même époque <sup>1</sup>. Les emplois à temps complet dominant (59 %), de même que les contrats à durée indéterminée (61 %). Ces résultats montrent que, dans un contexte économique favorable, le retour à un emploi stable est possible pour une proportion non négligeable de personnes qui, quelques années auparavant, semblaient très stigmatisées par leur chômage de très longue durée, leur handicap ou leur dépendance vis-à-vis des minima sociaux.

Une analyse plus fine du devenir professionnel des personnes suppose toutefois de séparer les trois sous-populations interrogées : les personnes qui ont passé cinq ans en CEC et ne pouvaient rester sur ce contrat, celles pour lesquelles un renouvellement possible au bout d'une période annuelle n'a pas été réalisé, celles pour lesquelles il y a eu rupture du contrat en cours d'année (graphique 28).

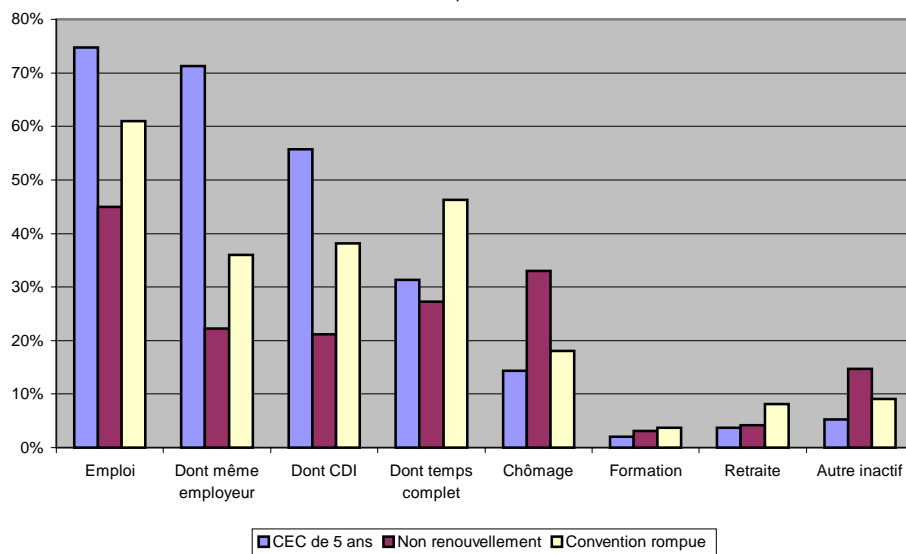
---

(1) Cf. « INSEE Premières » n° 720 et « Premières Synthèses » n° 20.1, *op. cit.*



**Graphique 28**  
**La situation des anciens salariés en CEC**  
**un an après leur sortie**

Source : enquête DARES



Être allé à la limite des cinq ans semble engendrer une situation particulièrement favorable un an après : les personnes ont accédé massivement à un autre emploi dans leur organisme (71 %). Il s'agit quatre fois sur cinq d'un contrat à durée indéterminée, souvent à temps partiel néanmoins. Toutefois, ceux qui n'ont pas pu rester chez leur employeur retrouvent très rarement du travail ailleurs et ont donc de forts risques de chômage quand ils ne quittent pas le marché du travail (retraite, inactivité). Il serait toutefois imprudent d'en conclure que cette issue positive se perpétuera nécessairement dans l'avenir. Les personnes de l'enquête étaient entrées en CEC début 1994 à une époque où les entrées restaient rares. Il était donc plus facile pour l'employeur de gérer ses emplois permanents de telle sorte qu'une place se libère pour le salarié en CEC à la fin des cinq ans. Quelles seront les possibilités des employeurs quand ils devront se préoccuper de l'intégration de flux annuels de sortants deux fois supérieurs ?

Le non renouvellement du contrat est la situation la moins favorable pour le salarié, très certainement parce qu'il se fait souvent à l'initiative de l'employeur. Un an après, moins d'une personne sur deux est en emploi, à cause

du chômage, mais aussi du fait des retraits fréquents d'activité pour des motifs autres que le départ en retraite. La moitié des emplois trouvés l'ont été dans l'organisme grâce à une intégration anticipée. Pour les personnes qui n'ont pas été intégrées, les situations de chômage ou de retrait d'activité (hors retraite) sont deux fois plus fréquentes que l'accès à un emploi dans un autre organisme.

Les ruptures de contrat en cours d'année semblent souvent dues à la volonté du salarié de saisir une occasion d'emploi chez son employeur ou, plus rarement, à l'extérieur. Sa situation professionnelle est encore bonne un an après. Le contrat de travail obtenu est dans plus de 80 % des cas un emploi à temps complet, deux fois sur trois un CDI.

L'utilisation d'un modèle Logit permet aussi d'étudier les facteurs favorables à l'accès à l'emploi dans l'organisme ou à l'extérieur « toute chose égale par ailleurs »<sup>1</sup>. On retrouve une série de résultats attendus sur les chances plus grandes d'accès à l'emploi pour les plus diplômés, les plus jeunes et les hommes. Mais d'autres résultats sont moins prévisibles. Si les anciens bénéficiaires du RMI ont un peu moins de chances d'accès, le fait d'avoir été auparavant chômeur de très longue durée ou d'être travailleur handicapé n'est pas un élément défavorable. D'autres facteurs augmentent sensiblement les chances de trouver un emploi : avoir suivi plusieurs formations, avoir travaillé plus de 30 heures en cours de CEC, avoir au moins deux enfants à charge, appartenir à un foyer où personne d'autre ne travaille. Certaines fonctions exercées en CEC, telles que les métiers d'agents de service semblent également déboucher plus souvent sur l'emploi, mais on ne dispose pas des éléments permettant d'expliquer les différences constatées.

On peut en conclure que la situation professionnelle des anciens salariés en CEC est plutôt bonne un an après parce que bon nombre d'entre eux (38 %) ont pu rester chez leur employeur, en général sur un poste stable. Ceux qui n'ont pas eu cette possibilité et qui n'ont pas atteint l'âge de la retraite éprouvent beaucoup plus de difficultés : 45 % sont au chômage, 20 % sont inactifs et 35 % ont un emploi.

---

(1) Nous remercions tout particulièrement José Bardaji de la DARES de nous avoir transmis ces résultats avant la sortie d'un document « Premières Synthèses » sur le sujet.

### **2.3. Un espoir d'intégration dans l'organisme qui n'incite pas à préparer une autre forme de sortie de CEC**

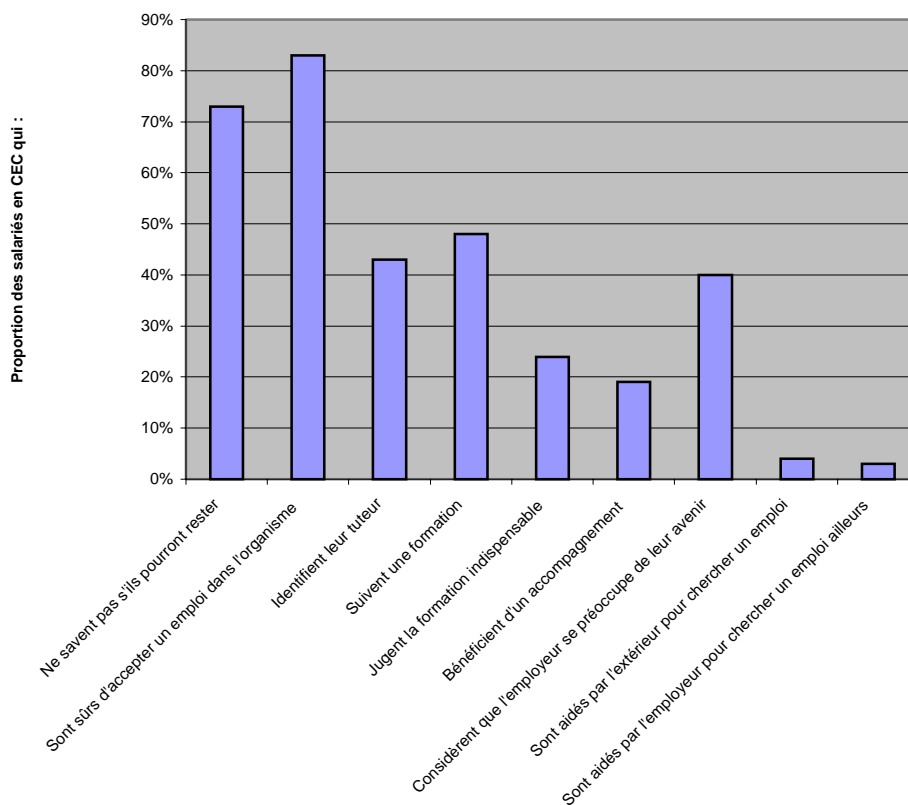
Les textes réglementaires affirment la nécessité de préparer l'avenir de la personne au-delà de la période en CEC en définissant avec elle un projet professionnel grâce à un accompagnement interne, des actions de formation, des actions d'orientation et de validation des acquis. Or, plus encore qu'en CES, la durée du contrat et l'espoir de rester dans l'organisme peuvent amener les salariés à douter de l'utilité de toutes ces actions. L'enquête de l'instance d'évaluation s'est adressée à des salariés en CEC ayant souvent deux ans d'ancienneté dans leur poste. L'horizon de la fin du contrat est donc encore lointain si celui-ci va à son terme. Et il apparaît que les offres de services qui se sont développées en CES sont moins fréquentes en CEC ou s'exercent principalement en vue d'une bonne maîtrise du poste actuel.

Les salariés en CEC n'étant pas concernés par les cofinancements du FSE pour des actions d'accompagnement, il n'est pas étonnant qu'elles se révèlent plus rares et ne touchent que 19 % d'entre eux (graphique 29). Leur contenu est également différent : il porte moins sur le projet professionnel et se concentre sur le travail actuel. Si les personnes qui suivent ces actions les jugent utiles, la moitié de celles qui n'en bénéficient pas, ne souhaitent pas en suivre par la suite. De leur côté, la moitié des employeurs déclarent ne pas savoir qu'ils sont dans l'obligation de définir, dans les deux premières années du CEC, un projet professionnel avec la personne ou de financer un bilan de compétences.

La proportion des personnes ayant suivi une formation depuis leur entrée en CEC ou étant certaines d'en suivre est un peu plus forte qu'en CES, mais la période considérée est plus longue. Surtout, ces formations d'une durée proche de celles suivies en CES, ont pour fonction essentielle d'adapter le salarié à son poste et non de le préparer à un autre emploi. Moins du quart des salariés estiment que la formation est indispensable pour eux et le rejet de toute formation est affiché par plus de la moitié de ceux qui n'en ont pas suivi jusqu'à présent.

**Graphique 29**  
**La préparation de la sortie pour les salariés en CEC**

Source : enquête téléphonique de l'instance d'évaluation



Malgré l'ancienneté dans le poste, le tuteur est encore moins bien identifié qu'en CES et 61 % des salariés déclarent ne jamais faire de bilan de la façon dont se passe leur CEC. L'aide à la recherche d'emploi dans un autre organisme est pratiquement inexistante. Aussi, très peu de personnes mentionnent des perspectives d'emploi autres que le souhait de rester dans l'organisme. Or elles n'ont la plupart du temps aucune assurance d'être intégrées après le contrat aidé. Comme l'employeur n'a pas non plus exprimé une volonté de se séparer à terme du salarié, ce dernier est, trois fois sur quatre, dans une complète incertitude sur son avenir. Les employeurs qui ont déjà recruté après un CEC confirment d'ailleurs que ces embauches se sont réalisées la plupart du temps sans avoir été programmées très longtemps à l'avance, en fonction des

- La situation professionnelle après le contrat aidé, la préparation de la sortie -

opportunités. Le jugement des salariés sur leur employeur est pourtant encore plus positif qu'en CES. 22 % d'entre eux estiment qu'il n'est guidé que par ses besoins propres, mais 63 % lui sont reconnaissants de leur offrir de bonnes conditions de travail et 40 % considèrent qu'il se préoccupe de leur avenir.

#### **2.4. Peut-on conclure à un « enfermement » dans les contrats aidés du secteur non marchand ?**

Un article rédigé il y a quelques années au vu des faibles retours à l'emploi ordinaire après un passage en CES résumait bien les interrogations que l'on peut avoir sur la fonction réelle des contrats aidés du secteur non marchand <sup>1</sup>. Créés avec l'objectif officiel de faciliter l'insertion professionnelle dans des emplois classiques, n'ont-ils pas pour effet principal de participer au maintien du « lien social », avec le risque de constituer une sphère d'insertion « autonome », dotée d'un marché du travail particulier, réservé aux personnes définitivement éloignées de l'emploi ordinaire ?

Les données tirées des enquêtes les plus récentes sur le devenir professionnel des personnes en CES et ce qui vient d'être dit du CEC n'amènent pas à la conclusion que la situation a radicalement changé depuis le début des années 1990 et qu'on dispose aujourd'hui des instruments permettant de faciliter l'accès à l'emploi ordinaire après un passage en CES. Le passage en CEC se traduit bien par des taux de retour à l'emploi satisfaisants à l'issue du contrat, mais il ne concerne qu'une petite partie des bénéficiaires de CES, ayant souvent démontré en situation de travail des compétences que d'autres ne manifestent pas. De plus, l'accès à l'emploi ordinaire survient en moyenne après une période particulièrement longue en contrat aidé (CES + CEC).

L'ancienneté de la mesure CES permet d'avoir aujourd'hui des informations qui n'étaient pas disponibles auparavant et qui portent sur la récurrence des passages en CES sur moyenne et longue période. Depuis la création du CES et jusqu'à la fin de l'année 2000 plus de 2 800 000 personnes sont passées dans cette mesure. L'importance de ce chiffre, supérieur au nombre actuel de demandeurs d'emploi n'exerçant aucune activité réduite durant leur inscription

---

(1) « Pour une autre politique de traitement du chômage », Mireille Elbaum, Revue « Esprit » n°8-9, 1994 : « Les contrats emploi-solidarité et plus largement l'ensemble des activités intermédiaires ont alors tendance à se constituer pour les publics les plus en difficulté, en une sphère d'insertion « autonome », qui reste assez fortement éloignée du marché du travail classique et n'évite les retours au chômage qu'au prix d'une pérennisation ».

à l'ANPE, indique déjà que le passage en CES a été suivi pour beaucoup de personnes, de situations professionnelles autres que le chômage ou le retour en emploi aidé du secteur non marchand (ce qui, bien sûr, ne signifie pas nécessairement une stabilisation dans l'emploi ordinaire).

L'analyse plus fine des récurrences en CES <sup>1</sup> montre que 76 % des bénéficiaires ne sont passés qu'une fois en CES sur l'ensemble de la période, 17 % y sont passés deux fois, 4,7 % trois fois (soit plus de 130 000 personnes) et 1,6 % 4 fois ou plus (soit 46 000 personnes). Le passage au moins quatre fois en CES est le signe d'une difficulté considérable à sortir de la sphère de l'insertion, d'autant que les durées moyennes qui s'écoulent pour ces personnes entre deux CES (un peu plus d'un an) avec des périodes en CES d'environ 9 mois, semblent indiquer un processus où, après un passage en CES, la personne attend de rentrer à nouveau dans la catégorie des chômeurs de longue durée pour postuler à nouveau à un CES.

L'enchaînement de quatre CES suppose d'être entré pour la première fois dans la mesure avant 1995. Il paraît donc possible de rapporter cette population à l'ensemble des personnes entrées pour la première fois en CES avant 1995 pour avoir la proportion de celles pour lesquelles le contrat aidé a débouché sans conteste sur un « enfermement dans la mesure ». Le taux est d'environ 3 %. Par rapport au profil moyen des bénéficiaires de la mesure, cette population est un peu plus masculine, un peu plus jeune et moins formée. La proportion des allocataires du RMI lors de l'entrée dans le premier CES n'est guère plus forte qu'en moyenne. Mais près de la moitié des personnes n'avaient pas 25 ans à cette époque et ne pouvaient donc pas en bénéficier. Près de 60 % des plus de 25 ans étaient déjà allocataires du RMI et il est probable qu'une grande partie de la population a alterné ensuite RMI et CES.

Si l'on considère le fait d'avoir fait trois CES comme un indicateur de très grosses difficultés d'accès à un autre type d'emploi, le taux des personnes dans cette situation par rapport à l'ensemble des personnes entrées en CES avant 1996 est proche de 10 %. La situation des autres n'est pas connue. On peut estimer à un peu moins de 10 % la proportion des anciens bénéficiaires de CES qui ont finalement pu accéder à un CEC.

Demeure une grande inconnue : la part des personnes découragées qui, faute de solutions d'emploi, ont finalement opté pour l'inactivité après être passées en CES. Les études à partir des panels indiquent en effet que pour une partie de la

---

(1) Cette analyse a été réalisée par José Bardaji de la DARES.

population, en particulier les femmes peu diplômées, l'accès au CES est un moyen de prolonger une appartenance à la population active problématique du fait de l'extrême difficulté de trouver un emploi. La question de la sphère de l'insertion prend alors une autre dimension. Elle ne constitue pas seulement une alternative au chômage pour des actifs qui n'accèdent plus aux autres emplois. Elle représente aussi une possibilité de maintien, au moins provisoire, dans la catégorie des actifs pour des personnes qui, autrement, basculeraient durablement dans l'inactivité.

### **3. Des salariés avec des perspectives professionnelles plus larges dans le programme NS-EJ**

La comparaison des perspectives professionnelles des bénéficiaires du programme NS-EJ et des salariés en CEC semble s'imposer compte tenu de la similarité des durées maximales des contrats dans les deux dispositifs. Aucun contrat n'étant arrivé à son terme dans le programme NS-EJ, on ne peut qu'observer les mouvements de départ anticipé et la manière dont les jeunes et les employeurs conçoivent et préparent actuellement la sortie du dispositif.

#### **3.1. Des départs anticipés qui n'obéissent pas aux mêmes logiques selon les secteurs d'activité**

Les ministères gestionnaires du programme NS-EJ ont tracé dès son lancement des perspectives professionnelles différentes pour les jeunes qui allaient y participer. Une circulaire de l'Éducation nationale de janvier 1998 précisait que « *les personnes aujourd'hui recrutées n'ont pas vocation à occuper durablement cette fonction* <sup>1</sup> ». La Police nationale et la Justice ont au contraire voulu faire du programme une voie de pré-recrutement, ouverte notamment à des jeunes qui avaient peu de chances d'accéder aux postes de titulaires par les voies traditionnelles du concours. Dans la partie principale du programme, gérée par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, les perspectives professionnelles pour les jeunes restaient très ouvertes, dépendaient des positions respectives de l'employeur et du salarié. L'accent mis sur les actions de professionnalisation et de pérennisation des emplois et des activités permettait de penser qu'une partie non négligeable des jeunes pourraient rester durablement, s'ils le souhaitaient, sur les fonctions qu'ils avaient contribué à développer. Mais les dispositifs de validation de leur expérience professionnelle

---

(1) Circulaire n° 97-263, « Bulletin Officiel » n° 1, janvier 1998.

et les possibilités de formation qualifiante devaient aussi leur faciliter l'accès à d'autres emplois.

Les données des fichiers administratifs et l'enquête commune du ministère de l'Emploi et de la Solidarité et du ministère de l'Éducation nationale menée en janvier 2000 auprès de jeunes sortis du dispositif avant juin 1999 sont les deux sources principales dont on dispose actuellement pour faire le point sur l'importance des sorties, sur leurs causes et sur la situation professionnelle des sortants quelques mois plus tard.

*Les aides-éducateurs les plus diplômés et de sexe masculin sont plus nombreux à quitter le programme*

Les aides-éducateurs ont été, dès leur arrivée sur leur poste, placés devant la perspective d'avoir à chercher un autre type d'emploi avant la fin du programme, les actions de formation programmées par l'Éducation nationale devant faciliter cette reconversion. Dans l'enquête menée par la SOFRES en juin 1998 les aides-éducateurs étaient d'ailleurs plus nombreux que les autres bénéficiaires du programme à déclarer qu'ils cherchaient dès à présent un autre emploi ou qu'ils le feraient prochainement <sup>1</sup>.

Le taux de départ au 1<sup>er</sup> janvier 2000 était de 17 % pour l'ensemble des jeunes recrutés et de près d'un quart pour les jeunes recrutés au cours de l'année scolaire 1997-1998, soit en moyenne deux ans avant <sup>2</sup>. Ce taux, s'il n'est pas négligeable, n'apparaît pas pour autant très important si l'on se place dans la logique d'une gestion équilibrée des sorties tout au long de la durée des contrats qui permettrait à l'Éducation nationale d'éviter d'avoir à gérer les départs simultanés d'un nombre élevé de jeunes n'ayant pas de perspectives précises d'emploi au terme des cinq ans. On peut remarquer, par exemple, qu'il est inférieur aux taux de départs des salariés en CEC au bout de deux ans.

Cette question se pose d'autant plus que les premiers sortis du programme sont plutôt ceux qui, compte tenu de leur profil, avaient les meilleures chances de trouver facilement un emploi. Il s'agit d'une population plus diplômée et plus masculine. On constate par ailleurs un taux plus élevé de départs dans les établissements du second degré que dans les écoles.

---

(1) « Les emplois-jeunes d'octobre 1997 à octobre 1998 », DARES, La Documentation française, 1999.

(2) « Les aides-éducateurs au 1<sup>er</sup> janvier 2000 : les sorties du dispositif », note d'information du ministère de l'Éducation nationale 00.37, octobre 2000.



Ces départs sont rarement provoqués par la seule décision de l'employeur. Les jeunes quittent le programme pour avoir un meilleur emploi (59 %) ou pour reprendre des études (20 %). Le rejet de leurs conditions de travail actuel est à l'origine de 19 % des sorties. L'appréciation des anciens aides-éducateurs sur le programme n'est en général pas négative. La moitié des sortants jugent leur expérience plutôt positive et plus d'un quart l'estiment « très positive », en particulier quand ils ont travaillé dans le premier degré.

Le fait que les jeunes aient décidé eux-mêmes de partir explique certainement la situation professionnelle favorable que connaissent la plupart d'entre eux juste après la sortie et, plus encore, quelques mois après. Leur taux de chômage est faible et largement inférieur au taux de chômage moyen des jeunes de moins de 25 ans. Les reprises d'étude et les entrées en stage sont assez fréquentes. Les emplois trouvés sont majoritairement des contrats à durée indéterminée. On note toutefois que près d'un quart de ces emplois sont à nouveau obtenus dans le cadre du programme NS-EJ (dans une autre activité). Plus généralement, les emplois auxquels ont accédé les jeunes relèvent pour près des deux tiers du secteur public (53 %) ou associatif (9 %). La réussite au concours n'explique qu'en partie cette situation (20 % des emplois obtenus). Il semble que les orientations souhaitées par l'Éducation nationale vers le secteur marchand pour éviter notamment des effets de concurrence avec les bénéficiaires du programme exerçant déjà leurs activités dans d'autres domaines du secteur non marchand (jeunesse et sports, culture, etc.) aient du mal à se réaliser pleinement, malgré les accords de coopération signés entre l'Éducation nationale et de nombreuses grandes entreprises françaises.

#### *Des départs plus fréquents dans les associations et dans certaines activités*

La situation dans la partie du programme gérée par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité n'apparaît pas très différente de celle qui vient d'être décrite pour les aides-éducateurs, alors que les meilleures perspectives de maintien dans le poste occupé au-delà de la durée du programme auraient pu être à l'origine de taux de départ moins élevés.

Au 30 juin 2000, 21 % des jeunes embauchés entre 1997 et 1999 étaient sortis du programme, ce taux atteignant 28 % pour les salariés recrutés au 1<sup>er</sup> semestre 1998. Ces résultats, obtenus sur une période un peu plus longue que pour les aides-éducateurs, aboutissent, comme à l'Éducation nationale, à des taux de sortie annuels compris entre 10 % et 15 %. On constate également des départs un peu plus nombreux pour les hommes, les plus jeunes et les plus diplômés.

Mais d'autres facteurs semblent jouer un rôle plus important pour expliquer le taux de départ <sup>1</sup> : le statut de l'employeur et le champ d'activité. Les probabilités de départ « toutes choses égales par ailleurs » apparaissent bien moindres dans les collectivités territoriales et les établissements publics que dans les associations <sup>2</sup>. De même, les secteurs du sport, de l'environnement, de la culture semblent nettement plus propices au maintien dans le programme que celui de la sécurité.

Comme à l'Éducation nationale, le salarié a été en général à l'initiative de la rupture du contrat, ceci étant d'autant plus vrai qu'il possédait un niveau élevé de formation. Le motif principal de départ est la possibilité d'occuper un autre emploi (50 %), mais l'insatisfaction vis-à-vis des conditions de travail en contrat aidé est une raison souvent avancée aussi (40 %).

La situation professionnelle à la sortie du programme est d'autant plus favorable que le niveau de formation initiale est élevé. La majorité des jeunes accèdent immédiatement à un emploi, mais le chômage est assez fréquent et décroît ensuite progressivement. Plus encore qu'à l'Éducation nationale, les jeunes s'orientent vers un emploi dans le secteur non marchand (66 %), notamment quand ils travaillaient en contrat aidé dans le secteur public. L'accès à un autre emploi du programme NS-EJ est d'ailleurs assez fréquent. L'emploi retrouvé est presque toujours un emploi à temps plein (on ne quitte pas un contrat aidé à

---

(1) Ces analyses sont détaillées dans le texte de Vanessa Bellamy : « Les sorties du programme « Nouveaux services - emplois jeunes » », « Premières Synthèses » n° 47.2, DARES, novembre 2000.

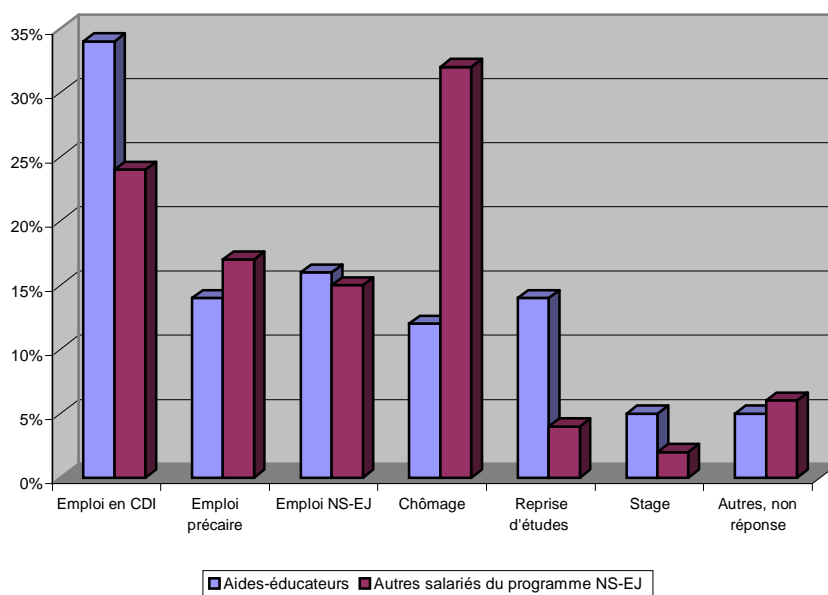
(2) Nous ne disposons pas d'assez d'analyses sectorielles et par statut d'organismes pour avancer des hypothèses solides susceptibles d'expliquer ces différences. Des associations ont, parfois, eu à procéder à des licenciements économiques en raison de leurs difficultés financières. Mais si l'on se réfère à l'exemple du secteur culturel, l'attitude des jeunes apparaît aussi comme un élément majeur d'explication. Les salariés du secteur associatif, recrutés souvent par de petites structures culturelles à l'assise financière fragile, se réfèrent volontiers à l'image du « tremplin » pour évoquer leur passage dans le programme. Les bonnes relations qu'ils ont nouées avec leur entourage et la satisfaction qu'ils éprouvent quant au contenu de leur travail n'ont pas provoqué pour autant une aspiration à rester coûte que coûte chez leur employeur actuel. Si la plupart envisagent d'y rester, leur maintien dans l'organisme s'assortit deux fois sur trois de conditions de progression. Cf. l'ouvrage du Centre d'études de l'emploi : « Les emplois jeunes dans la culture : usages et enjeux d'une politique de l'emploi », Collection « Questions de Culture », La Documentation française, octobre 2001.

- La situation professionnelle après le contrat aidé, la préparation de la sortie -

temps plein pour travailler à temps partiel), mais moins d'un jeune sur deux a pu obtenir un contrat à durée indéterminée.

**Graphique 30**  
**La situation des jeunes sortis du programme NS-EJ**

Source : enquête Louis Harris., 2000



À la Police nationale enfin, les sorties du programme assez nombreuses correspondent le plus souvent à une intégration comme titulaire après la réussite au concours. Le programme semble donc bien remplir le rôle de pré-recrutement qui lui avait été assigné initialement.

### **3.2. Des jeunes très attentifs au contenu de leur poste et à l'offre de formation**

Les jeunes à l'entrée dans le programme n'attendaient pas seulement d'avoir, enfin, un emploi jouissant d'une certaine stabilité et leur procurant les moyens d'une vie autonome. Ils espéraient aussi du passage en contrat aidé qu'il leur permette d'acquérir une expérience professionnelle et une qualification qui favoriseraient leur carrière professionnelle ultérieure. Les relations à leur employeur sont très marquées par ces attentes et elles se différencient de celles qui prévalent pour les autres contrats aidés sur deux points au moins : les

salariés se sentent beaucoup moins liés à leur employeur actuel quand ils envisagent la suite de leur trajectoire professionnelle ; ayant une idée beaucoup plus précise du métier qu'ils souhaitent exercer par la suite et de ses exigences, ils sont beaucoup plus soucieux d'obtenir les conditions de travail et la formation susceptibles de favoriser leur projet professionnel.

Le moindre attachement à l'organisme qui les emploie actuellement est manifeste dans les réponses aux questions de l'enquête de l'instance d'évaluation. Si 56 % des jeunes se déclarent sûrs d'accepter un poste que leur offrirait leur employeur, 31 % veulent poser leurs conditions et 12 % sont certains de refuser s'ils trouvent autre chose. En ce sens, l'incertitude tout aussi forte qu'en CEC sur les possibilités de rester ultérieurement dans l'organisme est certainement plus facile à assumer.

Les enquêtes précitées sur les sortants du programme mettent d'ailleurs en évidence des sorties assez nombreuses motivées par une insatisfaction vis-à-vis du contrat aidé. Celle-ci peut être due à la faiblesse du salaire ou aux mauvaises relations avec l'entourage, mais aussi à l'absence de tutorat ou de formation, à la faiblesse de l'encadrement. Même si les jeunes sortis prématurément du programme estiment généralement qu'ils ont pu acquérir des compétences professionnelles, une majorité d'entre eux regrettent de ne pas avoir pu préciser leur projet professionnel et leur projet de formation.

L'attitude à l'égard de la formation est une autre différence essentielle par rapport aux salariés en CES ou en CEC. Malgré leur niveau de formation déjà élevé, plus de la moitié des jeunes jugent indispensable de suivre des stages pour la suite de leur carrière et 10 % seulement ne l'estiment pas utile <sup>1</sup>. Les employeurs répondent d'ailleurs au moins en partie à ces attentes en finançant pendant les heures de travail des formations pour les trois quarts des jeunes interrogés. Si, jusqu'à présent, les formations suivies sont plutôt courtes (20 % de formations de plus de 200 heures) et destinées à l'adaptation au poste de travail, une majorité d'entre elles doivent déboucher sur un diplôme (39 %) ou une certification reconnue (19 %). Cette offre bien supérieure à celle que connaissent les salariés en CES et en CEC ne satisfait pourtant pas complètement les jeunes salariés (cf. chapitre 5). 10 % d'entre eux font état d'un refus complet de l'employeur. Les autres motifs d'insatisfaction sont plus dispersés. Ils portent sur les conditions d'accès à la formation (horaires, prise en

---

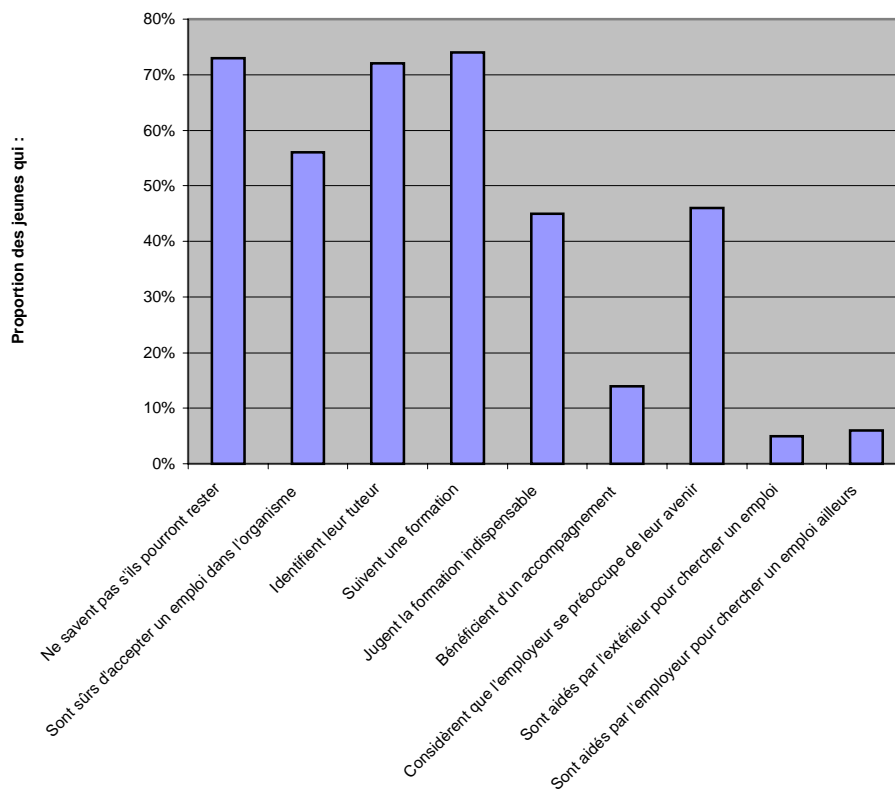
(1) On sait que le phénomène selon lequel plus on est déjà formé, plus on est demandeur d'autres actions de formation, n'est pas propre aux salariés en contrat aidé mais se retrouve chez tous les salariés.

- La situation professionnelle après le contrat aidé, la préparation de la sortie -

charge financière, localisation), sur les contenus proposés, sur l'inexistence des stages espérés, etc.

**Graphique 31**  
**La préparation de la sortie des salariés de NS-EJ**

Source : enquête téléphonique de l'instance d'évaluation



Les employeurs, quant à eux, semblent avoir fait des efforts indéniables pour répondre à l'attente des salariés. Plus de 40 % ont fait appel à des organismes de formation qu'ils ne faisaient pas intervenir auparavant, près de la moitié prennent seul en charge le coût des formations, alors que les autres reçoivent des financements du Conseil régional (25 %), d'un organisme mutualisateur (20 %), d'autres collectivités territoriales (11 %) ou des services de l'État (6 %). Un employeur sur cinq regrette d'ailleurs de ne pas recevoir les aides à la définition des contenus qui lui seraient nécessaires.

Enfin, si l'accompagnement par un intervenant extérieur est relativement rare, et plus encore l'appui à la recherche d'un autre emploi, les fonctions internes de tutorat sont en général bien identifiées par les jeunes qui déclarent en majorité faire un bilan de leur activité avec quelqu'un de l'organisme régulièrement (32 %) ou plus rarement (28 %). Malgré les désaccords qui peuvent survenir et l'insatisfaction fréquente à l'égard de la formation, l'action de l'employeur semble encore perçue plus positivement par les jeunes du programme que par les salariés en CES ou en CEC, en particulier parce qu'il « se préoccupe de leur avenir ».

## **Chapitre 7**

### **La gestion des contrats aidés par les employeurs**

L'examen des pratiques de gestion des emplois aidés dans les organismes du secteur non marchand amène à se poser trois types de questions :

- l'articulation entre ces emplois et les autres emplois, permanents ou temporaires, de l'organisme ;
- les arbitrages réalisés par l'employeur entre les différents types d'emplois aidés à sa disposition ;
- l'usage spécifique de chaque type de contrat aidé.

Bien entendu, les choix de l'employeur sont encadrés par une série de contraintes d'ordre général : le respect de la réglementation et le montant des crédits de la politique de l'emploi, qui va influencer sur le nombre d'emplois aidés susceptibles de lui être accordés. Mais l'employeur doit aussi composer avec des impératifs locaux, sectoriels ou internes à son organisme :

- les priorités définies par le service public de l'emploi sur son territoire ;
- l'état du marché du travail, qui influe sur le nombre et le profil des candidats aux emplois aidés ;
- les directives de ses tutelles ;
- la pression des habitants ou des salariés ;
- les contraintes financières ou statutaires qui peuvent l'empêcher, par exemple, d'avoir recours à du personnel temporaire pour remplir certaines fonctions.

## **1. Des bouleversements dans l'offre d'emplois aidés aux conséquences différentes suivant le statut des organismes**

L'utilisation des contrats aidés par les organismes du secteur non marchand a nécessairement été très dépendante des bouleversements introduits dans l'offre de ces contrats par les évolutions de la politique de l'emploi depuis 1990. Réduit à une seule mesure de 1990 à 1992, le choix s'est ouvert pour l'employeur en 1993 avec la création du CEC, puis il s'est encore élargi en 1998 avec le programme NS-EJ. Parallèlement, la gestion à guichet ouvert des CES a fait place à partir de 1995 à une politique d'offre de plus en plus restrictive, alors que l'accès au CEC et aux emplois du programme NS-EJ est resté sur toute la période relativement facile.

Les débuts du CES en 1990 s'étaient traduits par un engagement très important des collectivités territoriales alors que les établissements publics, gros employeurs de jeunes en TUC (les établissements scolaires en particulier), n'avaient fait croître que très progressivement le nombre de leurs salariés en CES. De 1992 à 1995, l'augmentation des effectifs a continué à être forte dans les associations, les établissements d'enseignement et les hôpitaux. Elle s'est infléchie sensiblement dans les collectivités territoriales et la diminution du nombre des contrats a débuté dès 1994 dans les autres établissements publics (EPA, EPIC) et les organismes privés ayant des délégations de services publics (graphique 32).

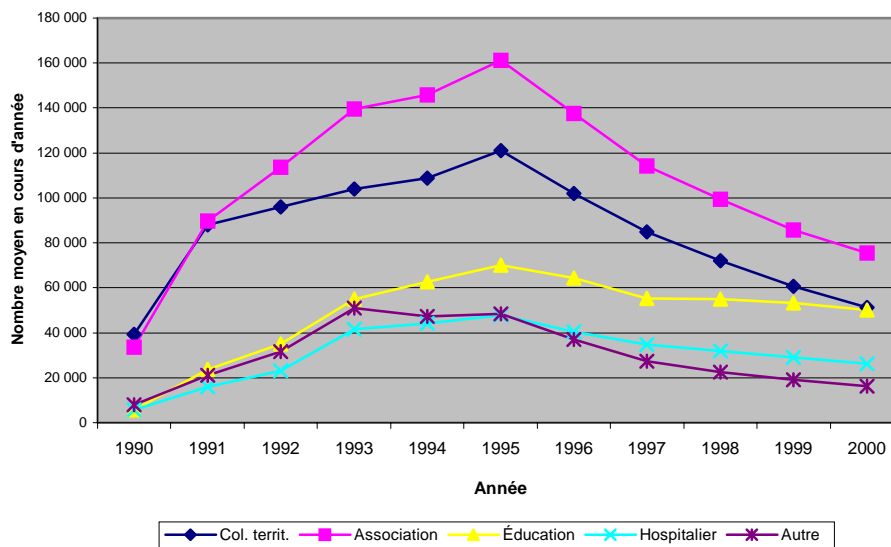
La diminution de l'offre de CES à partir de fin 1995 a eu des répercussions très différentes selon le statut des organismes. De 1995 à 2000, les effectifs annuels moyens diminuent de plus de moitié dans les associations et les collectivités territoriales, des deux tiers dans les « autres établissements publics et privés », mais la baisse est moins nette dans les établissements hospitaliers et, surtout, dans les établissements d'enseignement (- 28 % entre 1995 et 2000).

Si, à partir de l'année 2000, la diminution très sensible des crédits affectés au CES a amené beaucoup de DDTEFP à imposer unilatéralement des réductions d'effectifs dans les organismes (cf. chapitre 9), il ne semble pas que jusqu'en 1999 les différences constatées dans les rythmes de baisse soient dues principalement à des décisions du service public de l'emploi qui auraient systématiquement privilégié le maintien des CES dans les établissements d'enseignement et les hôpitaux. Elles résultent donc en bonne partie d'options des organismes (ou de leur tutelle) qui ont, certes, pu être encouragées par les DDTEFP, mais qui n'étaient pas totalement contraintes.



**Graphique 32**  
**Évolution du nombre de salariés en CES**  
**par statut d'établissement**

Source : DARES-CNASEA



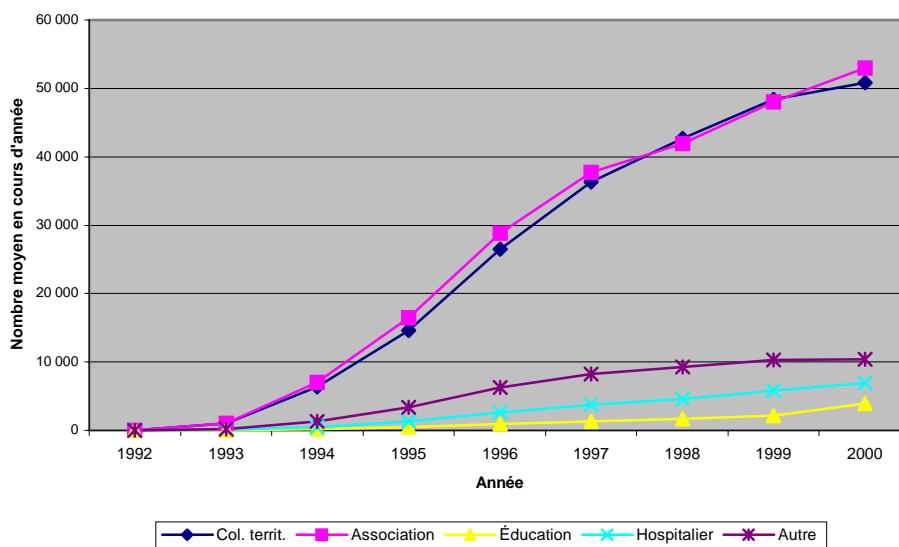
La confrontation avec les évolutions des effectifs en CEC dans ces mêmes organismes permet d'interpréter assez facilement les mouvements constatés en termes de compensation, au moins partielle, entre les deux mesures.

Dès 1994, les effectifs de salariés en CEC ont augmenté très régulièrement dans les collectivités territoriales et les associations (graphique 33). Leur horaire hebdomadaire moyen d'un peu moins de 28 heures jusqu'en 1998 (supérieur depuis, avec l'obligation d'une durée d'au moins 30 heures pour les nouveaux contrats) a permis de compenser en bonne partie la baisse des effectifs en CES.

Aussi, le nombre d'heures de travail assurées en contrat aidé (CES + CEC) n'a connu que de faibles variations annuelles depuis 1995, se traduisant au total par une baisse (calculée en équivalents temps plein) de 8 % dans les collectivités territoriales et de 15 % dans les associations (graphique 34).

**Graphique 33**  
**Évolution du nombre de salariés en CEC**  
**par statut d'établissement**

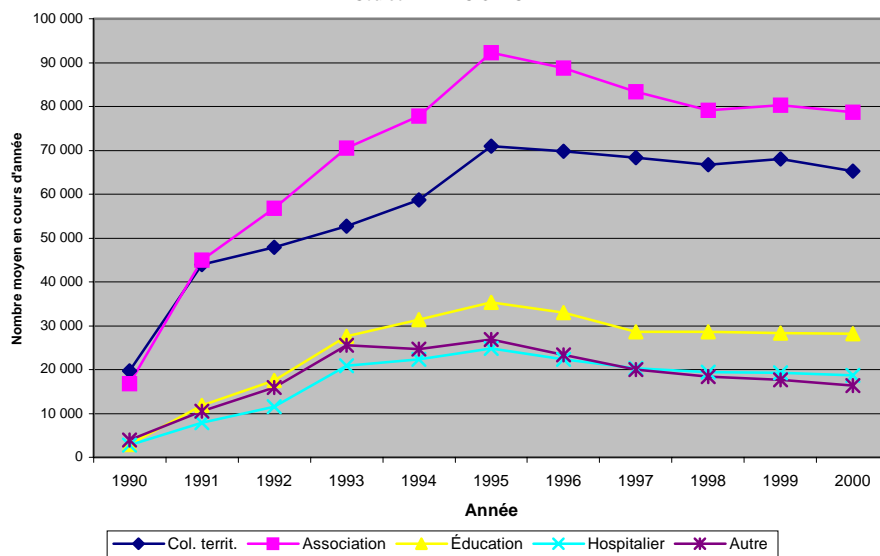
Source : DARES-CNASEA



Le ministère de l'Éducation nationale n'a introduit le CEC dans les établissements scolaires qu'à la fin de 1999, si bien que la diminution des effectifs en CES n'a pu jusqu'à présent être compensée par l'utilisation du CEC que dans les autres établissements d'enseignement. La baisse totale des heures travaillées a été de 20 % entre 1995 et 2000. Les établissements de santé ont connu une hausse régulière mais lente du nombre des salariés en CEC qui n'a pas compensé, malgré des horaires hebdomadaires plus élevés qu'ailleurs (plus de 29 heures en moyenne dès 1994), la diminution des CES. La baisse des heures travaillées est de 25 % en 5 ans. Enfin, dans les autres établissements publics ou privés, le recours au CEC est loin d'avoir compensé la chute des CES, d'où une baisse globale de 40 % ramenant le volume d'heures travaillées à celui de 1992. Par contre, dans toutes les autres catégories d'organismes l'utilisation des contrats aidés (CES + CEC) restait en 2000 bien supérieure à ce qu'elle était en 1992.

**Graphique 34**  
**Évolution du nombre de CES et CEC**  
**par statut d'établissement (en équivalent temps plein)**

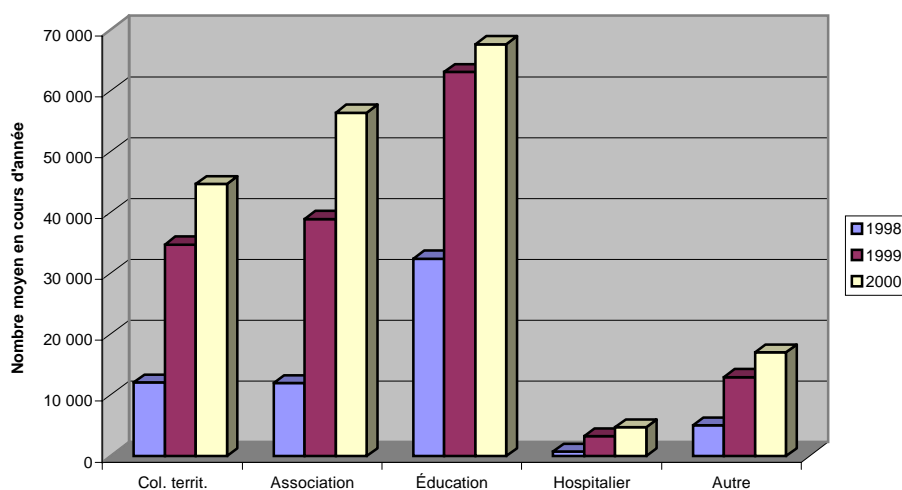
Source : DARES-CNASEA



Le brusque élargissement des possibilités de recours aux contrats aidés provoqué par la création du programme NS-EJ a été utilisé de façon très différente suivant les types d'établissements (graphique 35). Si l'Éducation nationale a réagi très vite et massivement, la montée en puissance a été plus lente ailleurs, notamment dans les associations. Après avoir dépassé ceux des collectivités territoriales fin 1998, les effectifs des salariés du programme NS-EJ dans les associations sont à la fin du premier semestre 2001 du même ordre de grandeur que ceux des aides-éducateurs, alors qu'ils étaient trois fois moins importants en 1998. Les établissements hospitaliers ont fait, quant à eux, un usage modéré du programme durant toute la période 1998-2000.

### Graphique 35 Évolution du nombre de salariés du programme NS-EJ par statut d'établissement

Sources : DARES-CNASEA, Éducation nationale (hors Police nationale et Justice)

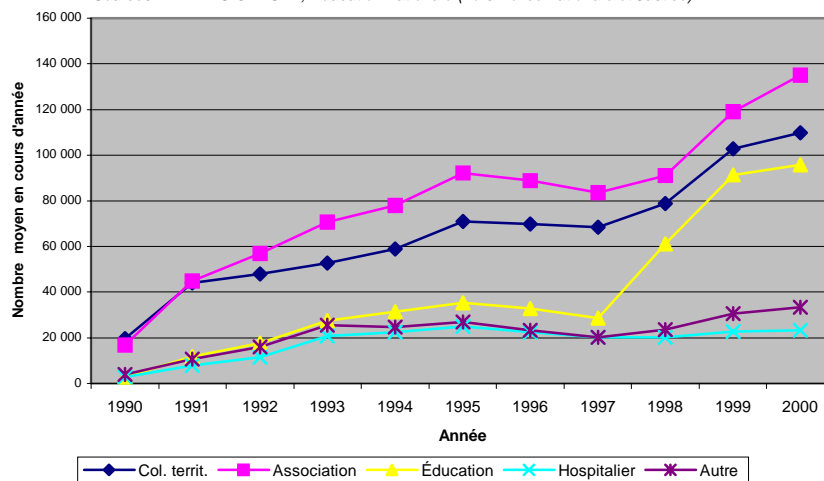


Mesuré en équivalents temps plein (ETP), l'impact du programme NS-EJ sur le volume total des contrats aidés utilisés par chaque catégorie d'organismes apparaît contrasté (graphique 36). Dans les établissements d'enseignement, les presque 100 000 équivalents temps plein de l'année 2000 sont sans commune mesure avec le point haut atteint auparavant en 1995, qui ne dépassait pas 35 000 ETP. Les contrats aidés du programme NS-EJ représentent actuellement plus de 70 % de l'offre de travail assurée par les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand (graphique 37).

À l'opposé, l'utilisation du programme NS-EJ dans les établissements de santé n'a pas tout à fait compensé la baisse des CES depuis 1995, ces derniers représentant encore en 2000 plus de la moitié du volume de travail assuré en contrat aidé. Dans les autres types d'organismes, on observe une répartition assez voisine des trois mesures : le programme NS-EJ procure le plus d'heures de travail (de 40 % à 50 %), mais chacune des deux autres mesures est source d'au moins 23 % du volume de travail généré par les contrats aidés.

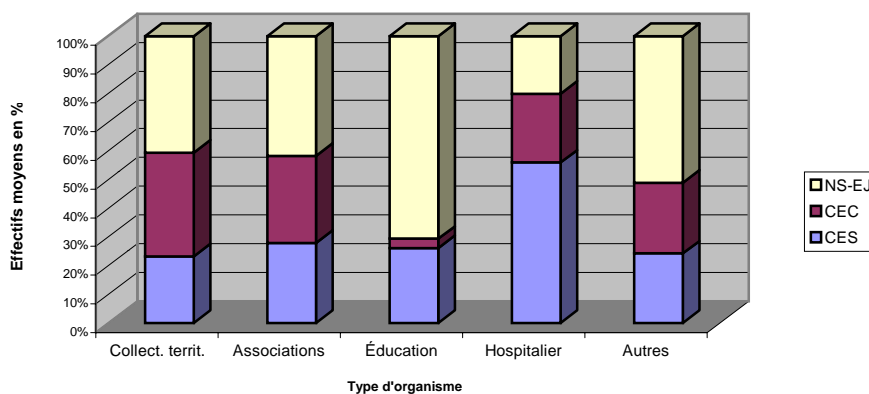
**Graphique 36**  
**Évolution du nombre de contrats aidés**  
**par statut d'établissement (en équivalent temps plein)**

Sources : DARES-CNASEA, Éducation nationale (hors Police nationale et Justice)



**Graphique 37**  
**La répartition entre contrats aidés par type d'organismes**  
**Année 2000**

Source s : DARES-CNASEA, Éducation nationale



Bien entendu, les équilibres entre mesures peuvent être très différents d'un organisme à l'autre. Beaucoup de structures, notamment parmi les associations, sont petites et n'utilisent pas tous les types de contrats. Les exploitations des fichiers administratifs du CNASEA pour le mois de mars 2000 permettent de classer les employeurs suivant le type de contrats qu'ils utilisaient alors<sup>1</sup>. L'exploitation exhaustive de ces fichiers sur les 10 zones d'emploi sélectionnées pour les études monographiques sur la mise en œuvre locale des mesures en fonction de la prise en compte de la diversité de leur utilisation par zone (cf. chapitre 9), permet d'avoir une idée assez nette de l'éventail des choix des employeurs (4 000 dans ces dix zones), tous types d'établissements confondus et en fonction du statut de l'organisme (tableau 11)<sup>2</sup>.

L'utilisation simultanée des trois mesures est rare (7 %) et plus des deux tiers des employeurs ne recouraient en mars 2000 qu'à une seule mesure. Le niveau de diffusion des trois mesures dans l'ensemble des organismes utilisateurs de contrats aidés est très proche (entre 44 % et 49 % des organismes utilisaient chacune des mesures). L'examen de la situation par type d'employeur amène à préciser les résultats des graphiques précédents.

Dans les collectivités territoriales, si l'utilisation simultanée des trois mesures est plus fréquente qu'en moyenne du fait des pratiques des grandes communes, l'usage exclusif du CEC est, de loin, la situation la plus fréquente. La plupart des associations n'utilisent qu'un type de mesure, le plus souvent le programme NS-EJ. La situation dans les établissements d'enseignement est difficile à analyser car l'établissement scolaire considéré juridiquement comme l'employeur n'est pas dans bien des cas celui où travaillent effectivement les salariés en contrat aidé. Ainsi, dans le programme NS-EJ, les salariés recrutés pour exercer dans les écoles ont pour employeur un établissement du second

---

*(1) Une exploitation sur un seul mois sous-estime la diversité des contrats utilisés par le même employeur sur une plus longue période. Il peut y avoir, par exemple, une absence de salariés en CES liée au fait que les contrats achevés récemment n'ont pas encore donné lieu à de nouveaux recrutements ou encore un départ du seul salarié du programme NS-EJ, non encore remplacé. Le mois pris en compte correspond néanmoins à une période de pleine utilisation des contrats (contrairement aux mois d'été). La sous-estimation de la diversité des contrats utilisés n'est donc pas très forte par rapport aux résultats qui auraient été trouvés sur une période plus longue (le trimestre ou le semestre).*

*(2) Dans ces 10 zones, la répartition des effectifs par mesure était pratiquement la même qu'au niveau national pour le mois de mars 2000 (hors Police nationale et Justice) : 44 % des salariés étaient en CES, 21 % en CEC et 35 % dans le programme NS-EJ contre respectivement 43 %, 23 % et 34 % au niveau national.*

degré. Il est clair toutefois que le CEC restait peu diffusé début 2000, alors que les deux autres mesures l'étaient beaucoup plus. Enfin, le CES était présent dans presque tous les établissements de santé utilisant des contrats aidés, alors que le programme NS-EJ ne touchait qu'un tiers de ces organismes et n'était presque jamais utilisé comme mesure unique.

**Tableau 11**  
**Répartition des organismes suivant la diversité des contrats utilisés**  
(10 zones d'emploi, mars 2000)

Type de contrats utilisés	Tous types d'organismes	Collectivités territoriales	Associations	Education	Hospitalier	Autres établissements
CES + CEC + NS-EJ	7 %	13 %	4 %	3 %	17 %	7 %
CES + CEC	10 %	13 %	11 %	2 %	29 %	7 %
CES + NS-EJ	9 %	3 %	4 %	45 %	11 %	9 %
CEC + NS-EJ	6 %	8 %	6 %	1 %	1 %	5 %
CES	21 %	19 %	22 %	14 %	31 %	23 %
CEC	21 %	31 %	20 %	2 %	6 %	16 %
NS-EJ	27 %	12 %	33 %	33 %	4 %	33 %
Nombre total d'organismes	4 007	1 010	2 311	410	93	183
Dont utilisateurs de CES	47 %	48 %	41 %	64 %	88 %	46 %
Dont utilisateurs de CEC	44 %	65 %	41 %	8 %	53 %	35 %
Dont utilisateurs de NS-EJ	49 %	36 %	47 %	82 %	33 %	54 %

Source : DARES-CNASEA

## 2. Des emplois aidés nécessaires aux activités des organismes

La nouveauté et/ou l'utilité sociale des activités proposées étant la condition de l'acceptation d'un dossier dans le programme NS-EJ, ces emplois sont supposés, par construction, être nécessaires et avoir un impact sensible sur le développement des organismes qui font appel au programme.

À l'inverse, la dénomination des mesures CES et CEC ne fait plus référence à l'utilité collective des activités exercées, contrairement aux dispositifs qui les

avaient précédées (travaux d'utilité collectives, emplois d'utilité collective, activités d'intérêt général), et les circulaires ont de plus en plus mis en avant leur seul objectif social : fournir un emploi à des personnes en difficulté. Réglementairement, ces dispositifs doivent toujours répondre à des besoins collectifs non satisfaits mais l'administration a suscité très peu d'études sur ce sujet et le contenu de l'activité exercée en CES et en CEC n'a plus été objet de débat public. Avec le temps, cette question semble avoir été renvoyée à la seule responsabilité de l'employeur, avec les multiples usages qu'il peut faire de la mesure, encadrée par les quelques contrôles de conformité réglementaire effectués par les services du travail. Elle n'a plus été évoquée, dans sa généralité, que pour rappeler ce qu'il ne fallait pas faire : substituer un contrat aidé à un emploi permanent du secteur non marchand, développer des activités entrant en concurrence avec le secteur marchand.

Faute de débats, une appréciation assez négative sur l'utilité économique de ces mesures semble s'être imposée. Or les enquêtes auprès des employeurs ont toujours indiqué que, dans leur grande majorité, les CES et les CEC étaient considérés comme utiles, voire indispensables, à l'activité de l'organisme en participant à l'amélioration de services collectifs.

L'absence de toute baisse brutale du volume d'heures de travail observée depuis 1995 (CES + CEC) malgré le retournement de la politique de l'emploi, tout comme les réponses des employeurs sur leurs critères de recrutement dans l'enquête statistique de l'instance d'évaluation, suggèrent que ces derniers attachent encore beaucoup d'importance à l'apport économique des contrats aidés pour leur organisme. Cette hypothèse est confirmée par l'analyse détaillées des réponses aux autres questions de la même enquête.

Tous contrats aidés confondus, et quelle que soit l'intensité de leur utilisation (un seul type de contrat utilisé ou plusieurs), 8 % des employeurs seulement déclarent que leur suppression n'aurait aucune conséquence sur leur activité, les autres se partageant entre l'affirmation d'effets sur la seule qualité des services rendus (36 %) ou, aussi, sur leur volume (47 %).

Les organismes pour qui la suppression des emplois aidés signifierait une baisse inévitable de leur activité sont partagés sur la mesure dont la disparition les gênerait le plus. Chaque mesure est citée par le tiers des employeurs ce qui prouve bien qu'il n'y a pas une forte opposition entre une mesure qui serait très utile au fonctionnement des établissements (le programme NS-EJ) et les deux autres qui, du fait de leur vocation sociale, le seraient beaucoup moins. Chacune de ces mesures a son utilité propre aux yeux des employeurs.



**Tableau 12**  
**Conséquences d'une suppression des emplois aidés**  
**sur l'activité des organismes**

Aucune conséquence sur l'activité de l'organisme	8 %
Cela nuirait à la qualité des services rendus	36 %
Il faudrait absolument recruter d'autres salariés	18 %
Diminution du volume actuel de certaines activités	11 %
Abandon complet de certaines activités	18 %
Autre ou non réponse	9 %
Total	100 %

*Source : enquête téléphonique de l'instance d'évaluation auprès des employeurs*

À la question symétrique sur l'usage qu'ils feraient de moyens financiers supplémentaires leur permettant de recruter ou d'externaliser certaines activités, plus de 40 % des employeurs déclarent qu'ils utiliseraient plus de contrats aidés, alors qu'un peu moins de 50 % consacrerait tous leurs moyens nouveaux à l'embauche de personnels permanents. 3 % seulement auraient pour priorité d'externaliser des activités et le même pourcentage d'employeurs recruterait d'abord sur d'autres types de contrats précaires. La préférence pour le « tout emploi permanent » semble donc marquée chez la moitié des employeurs qui n'utilisent des emplois aidés que faute de disposer des postes stables qu'ils souhaiteraient. Par contre, les contrats aidés s'imposent nettement comme autre moyen de développement des activités face aux autres types d'emplois précaires ou à l'externalisation des activités, malgré les contraintes définies par le service public de l'emploi pour leur utilisation.

Dans une perspective de développement d'activités, l'emploi aidé préféré des employeurs est, comme on pouvait s'y attendre, celui du programme NS-EJ (52 % des réponses) mais une partie importante des employeurs recourrait en priorité au CEC (29 %) ou même au CES (19 %).

### **3. Les pratiques de gestion des employeurs en fonction du type d'emploi aidé**

#### **3.1. Le CES et le CEC, des tâches traditionnelles qui nécessitent certaines compétences**

La baisse du nombre de CES disponibles depuis 1995 est ressentie très différemment à la fin de l'année 2000 par les employeurs utilisant encore la mesure à cette date <sup>1</sup>. Ce mouvement national s'est traduit par une diminution des effectifs de CES dans un bon tiers des organismes interrogés, mais plus de 40 % n'ont connu aucune variation d'effectifs, 10 % ont vu leurs effectifs augmenter et 10 % déclarent avoir connu des hauts et des bas dans l'utilisation de la mesure. Les employeurs avec des diminutions d'effectifs avancent des raisons diversifiées : la limitation du nombre de CES par la DDTEFP est le premier motif cité (40 % des réponses), mais sont aussi citées la volonté de remplacer les CES par des CEC (un quart des réponses) ou par d'autres types de personnels (une réponse sur six), ou bien l'inadaptation du profil des candidats aux besoins de l'organisme (une réponse sur huit), ou encore l'absence de candidats (une réponse sur dix).

Recrutant d'abord en fonction des qualités personnelles des candidats, puis de leur expérience professionnelle et ensuite en fonction de leur situation sociale et du lieu de résidence, les employeurs n'ont la plupart du temps pas modifié les activités confiées aux salariés en CES au cours de ces dernières années. Les quelques évolutions signalées ont eu le plus souvent pour cause les transformations des besoins des organismes, plus rarement la volonté de s'adapter aux profils des personnes recrutées. Deux fois sur trois, les salariés sont intégrés à des équipes de travail comprenant d'autres catégories de salariés et se voient confier des tâches que ces derniers réalisent également.

La proximité avec les fonctions tenues par d'autres salariés peut expliquer des exigences non négligeables des employeurs quant aux compétences que doivent posséder les personnes en CES ou en CEC <sup>2</sup>. Près des deux tiers des employeurs déclarent avoir des exigences minimales vis-à-vis de toutes les personnes recrutées en termes de qualités personnelles (motivation, initiatives,

---

(1) Une partie des utilisateurs de la mesure ayant complètement cessé de l'utiliser, au profit ou non d'autres contrats aidés (cf. suite du chapitre).

(2) La question ne différenciait pas les deux mesures dans l'enquête téléphonique de l'instance d'évaluation.

disponibilité). Près de 20 % d'entre eux en ont pour certaines activités, mais pas pour d'autres et 16 % n'en ont aucune. Les attentes sont toutefois moindres en termes d'expérience professionnelle ou de niveau de formation : 20 % des employeurs ont des exigences pour tous leurs salariés, 40 % pour certaines des activités réalisées, alors que 40 % n'en ont aucune.

Plus précisément, les compétences attendues des salariés en CES ou en CEC sont d'abord comportementales, comme pour la plupart des métiers de services : le sens du travail en équipe, mais aussi le sens du contact avec l'utilisateur. Si la bonne compréhension des consignes reçues paraît être un préalable à la quasi-totalité des recrutements, l'absence de compétences techniques liées à l'emploi à occuper ou d'habileté manuelle ne font pas nécessairement obstacle à l'embauche. Enfin, des qualités qui semblent propres à des emplois d'un certain niveau, telles que les capacités d'initiative ou d'autonomie sont aussi des éléments souvent pris en compte par les employeurs (tableau 13).

La gestion des postes de CES par les employeurs est une autre manifestation de leur utilité économique. Le contenu du poste n'est défini qu'une fois sur cinq en fonction des compétences et des besoins de la personne recrutée. Dans plus de la moitié des cas, l'employeur programme au préalable le contenu des CES et s'y tient. Le reste du temps, ce contenu est défini au coup par coup en fonction des besoins de l'organisme. Par ailleurs, dans les trois quarts des organismes l'employeur cherche à remplacer immédiatement un départ par un autre recrutement en CES afin d'assurer la permanence de l'activité. 60 % des employeurs considèrent d'ailleurs que les caractéristiques du CES sont peu adaptées à leurs besoins. Parmi eux, la moitié préférerait des contrats d'une durée supérieure à un an, alors que l'autre moitié aimerait surtout des durées hebdomadaires supérieures au mi-temps.

À l'inverse, le CEC est considéré comme bien adapté à leurs besoins par plus des deux tiers des employeurs qui utilisent la mesure. Le principal reproche qui lui est adressé est de ne pas favoriser des emplois à temps plein ou des postes permanents, mais 6 % seulement des employeurs déclarent souhaiter des contrats ou des durées hebdomadaires de travail plus courts. L'augmentation du nombre des CEC dans l'organisme, notée par plus de 40 % des employeurs, est d'abord attribuée à la volonté de remplacer des CES par des CEC, (60 % des réponses), devant l'accroissement des besoins en personnel de l'organisme (40 %). La diminution du coût des CEC depuis fin 1998 est une autre raison avancée par 20 % des employeurs, alors que les demandes du service public de l'emploi en ce sens ne sont presque jamais citées comme l'une des raisons principales de cette augmentation (7 %).

**Tableau 13**  
**L'importance de chaque type de compétence**  
**pour exercer son travail en CES ou en CEC**

Type de compétence	Très important	Important	Peu important
Le sens du travail en équipe	49 %	44 %	7 %
Le sens du contact avec l'utilisateur	44 %	43 %	13 %
La bonne compréhension des consignes reçues	39 %	56 %	5 %
Le sens du concret	25 %	60 %	15 %
Les capacités d'initiative, d'autonomie	24 %	57 %	19 %
La bonne présentation	23 %	57 %	20 %
La disponibilité	21 %	56 %	23 %
L'habileté manuelle	17 %	46 %	37 %
Les compétences techniques liées à l'emploi	16 %	42 %	42 %

Source : enquête téléphonique de l'instance d'évaluation auprès des employeurs

Plus de la moitié des employeurs qui ont recruté en CEC d'anciens salariés en CES donnent comme premier critère de choix des personnes le fait que le salarié avait donné toutes satisfactions pendant sa période en CES, devant une politique systématique de transformation des CES en CEC (un quart des réponses), puis le fait que le contenu de l'activité du salarié en CES correspondait bien au contenu du poste qu'il souhaitait créer en CEC. Les motivations sociales sont citées comme premier critère de passage du CES au CEC par 7 % des employeurs, mais le sont comme second critère par un quart d'entre eux et comme troisième critère par un tiers d'entre eux. Ce résultat est très proche des conclusions du rapport réalisé il y a quelques années sur l'utilisation des CEC à partir d'une série d'études monographiques <sup>1</sup>.

---

(1) C. Abrossimov, B. Simonin, (direction) : « Les contrats emplois-consolidés en 1995 », « Les Dossiers de la DARES » n° 4, La Documentation française 1999 : « Le

Les réformes de 1998 ne semblent pas avoir eu jusqu'à présent d'influence marquante sur les comportements d'embauche des employeurs. Plus de 80 % des employeurs qui ont bénéficié du nouveau taux de prise en charge à 80 % n'ont pas perçu de contraintes supplémentaires de la part des services de l'emploi par rapport aux embauches avec taux de prise en charge dégressif et une proportion équivalente considère qu'il n'y a pas réellement de différences entre les postes tenus avec cette formule et ceux qui sont tenus avec la formule d'aide dégressive. Les possibilités d'embauche directe en CEC ont surtout été utilisées pour recruter des candidats avec comme premier critère de choix l'expérience professionnelle ou le niveau de formation du candidat (60 % des réponses), devant ses qualités personnelles (20 %) puis sa situation sociale difficile (12 %).

La gestion des postes de CEC ressemble à celle des CES en ce que leur contenu est défini plus de quatre fois sur cinq par rapport aux besoins de l'organisme et non par rapport aux compétences et aux besoins de la personne. De même, les horaires ne sont presque jamais fixés en fonction de ses souhaits (3 %). Les différences entre les deux mesures proviennent de ce que, plus d'une fois sur deux, les employeurs utilisant les deux mesures estiment le travail en CEC plus qualifié et/ou avec plus de responsabilités. Les tâches sont moins polyvalentes et, dans un organisme sur cinq, il arrive que des personnes en CEC encadrent d'autres salariés en contrat aidé ou non. Enfin, le départ d'un salarié hors de l'organisme ne se traduit qu'une fois sur deux par un remplacement immédiat, alors que l'intégration sur un poste permanent ne donne en général pas lieu à un autre recrutement en CEC.

### **3.2. Les emplois du programme NS-EJ**

Il est difficile, comme on l'a vu, de distinguer les emplois du programme NS-EJ des autres contrats aidés à partir de leur degré d'utilité pour l'organisme.

---

*CEC n'est pas un pis-aller utilisé faute de mieux, une fois qu'on a constaté que les personnes connaissent trop de difficultés pour profiter de l'apport du CES en tant qu'outil efficace d'aide à l'accès à un emploi standard. Pour un large public de salariés en CES, c'est au contraire l'aboutissement espéré d'un CES réussi. (...) L'embauche d'un CEC répond à un besoin économique et elle produit bien des effets d'anticipation de création de nouveaux emplois. (...) Mais le recrutement en CEC n'est pas motivé par une seule raison, il se réalise parce qu'il permet de combiner plusieurs motifs : social, fonctionnel, financier, préparation du remplacement d'un salarié sur le départ, élément de négociation avec la tutelle, gestion de l'image de l'organisme ».*

Toutefois, les fonctions qu'ils permettent d'exercer apparaissent différentes si l'on se réfère aux qualités attendues des candidats.

Comme pour les CES, les qualités personnelles sont le critère de recrutement dominant (tableau 14), mais celles qui sont demandées pour le programme ne sont pas exactement les mêmes.

**Tableau 14**  
**Les critères de recrutement pour le programme NS-EJ**

	1 <sup>er</sup> critère	2 <sup>e</sup> critère	3 <sup>e</sup> critère	Total
Qualités personnelles du candidat	40 %	32 %	11 %	83 %
Expérience professionnelle / poste	30 %	16 %	12 %	58 %
Niveau de formation	16 %	24 %	22 %	62 %
Connaissance du candidat	4 %	3 %	11 %	18 %
Expérience antérieure dans l'organisme	3 %	3 %	6 %	12 %
Lieu de résidence	2 %	10 %	15 %	27 %
Situation sociale difficile	2 %	6 %	7 %	15 %
Sollicitation par le SPE	2 %	4 %	3 %	9 %
Autre critère ou non réponse	1 %	2 %	13 %	16 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

*Source : enquête téléphonique de l'instance d'évaluation auprès des employeurs*

Le sens du contact avec l'utilisateur conserve une place centrale. Par contre, le sens du travail en équipe perd de son importance au profit des capacités d'initiative et d'autonomie du candidat, qualité qui acquiert pour les emplois du programme NS-EJ le même rôle primordial que le contact avec l'utilisateur. Le niveau de formation gagne nettement en importance, de même que les compétences

techniques nécessaires à l'exercice du poste, alors que les critères sociaux n'occupent plus qu'une place marginale dans les choix des employeurs <sup>1</sup>.

Ces exigences assez fortes ont parfois pour conséquences de rendre les recrutements difficiles, mais ces difficultés sont rarement importantes (6 %), plus souvent occasionnelles (20 %). Très peu d'employeurs les expliquent par le caractère rebutant du poste à tenir. Outre la reprise générale de l'emploi, les motifs les plus cités sont la faiblesse des rémunérations, l'incertitude qui pèse sur la pérennisation du poste ou encore l'absence de perspectives de promotion en cours de contrat.

Conformément aux objectifs du programme, plus du tiers des employeurs déclare des activités totalement nouvelles pour l'organisme et un autre tiers évoque la création de nouveaux services dans des activités existantes. Le dernier tiers parle plutôt d'amélioration qualitative ou quantitative de services déjà rendus auparavant. La proportion des jeunes qui encadrent d'autres salariés n'est guère différente de celle observée en CEC (un peu plus d'un quart) mais les personnes encadrées sont beaucoup plus souvent sur des emplois non aidés de l'organisme. Enfin, les postes sont moins polyvalents qu'ils ne le sont en CES ou en CEC. L'affirmation par une majorité d'employeurs (59 %) que les activités sont centrées sur une tâche dominante est d'ailleurs le seul résultat de l'enquête de l'instance d'évaluation qui s'écarte des conclusions de l'enquête menée en 1998 pour la DARES où, à la même question, une majorité d'employeurs affichait la polyvalence des postes occupés dans le programme NS-EJ. Il est possible que cet écart s'explique par une transformation progressive du contenu des postes, qui se serait précisé au cours du temps.

#### **4. La logique d'utilisation des emplois aidés selon le statut de l'employeur**

Les données quantitatives présentées en début de chapitre ont mis en évidence la diversité des options des organismes dans l'utilisation des contrats aidés en fonction de leur statut. Les enquêtes menées par le passé auprès des employeurs de salariés en CES avaient aussi abouti à des typologies d'utilisation de la

---

(1) Ces résultats rejoignent ceux de l'enquête menée par le CREDOC à la demande de la DARES en 1998. Cf. notamment Didier Gélot : « Le programme « nouveaux services - emplois jeunes », vu par les employeurs et les jeunes », « Premières Synthèses » n° 22.2, DARES, juin 1999.

mesure fortement liées à la nature de l'organisme employeur et à sa taille <sup>1</sup>. À partir d'un ensemble de variables plus restreint tiré de l'enquête téléphonique de l'instance d'évaluation, la société Planistat pointe aussi des différences dans les modes de gestion des mesures qui sont en partie liées au statut et à la taille de l'organisme.

Aussi, l'instance d'évaluation a souhaité réaliser une étude permettant une analyse détaillée des modes de gestion des emplois aidés pour chacune des grandes catégories d'organismes utilisateurs de ces mesures, qui a été confiée à un organisme spécialisé dans l'audit et le conseil en gestion <sup>2</sup>. En centrant l'analyse sur des employeurs utilisant d'assez nombreux contrats aidés, cette étude ne rend pas compte des pratiques des petits établissements. Les résultats généraux fournis précédemment dans ce chapitre sont au contraire basés sur des entretiens téléphoniques souvent réalisés avec des employeurs utilisant peu de contrats aidés (cf. annexe 5 sur la méthodologie de l'enquête téléphonique). Les résultats tirés de l'étude sont présentés par catégorie d'organismes <sup>3</sup>.

#### **4.1. Les communes et structures intercommunales**

Le principe de libre administration des collectivités locales détermine la diversité des logiques d'utilisation des dispositifs d'aide à l'emploi. Celles-ci relèvent des choix politiques propres du maire et des élus. Des déterminants locaux, internes à l'organisme et relevant du contexte local, pèsent sur les choix politiques particuliers et imposent aux élus une recherche permanente d'un équilibre sous contraintes (internes et externes) :

---

(1) B. Gomel et B. Simonin : « L'utilité du contrat emploi-solidarité », « La lettre du Centre d'études de l'emploi », n° 35, 1994 ; Florence Lefresne et Pierre-Yves Bernard : « Contrats emploi-solidarité : diversité des formes d'utilisation », revue « Travail et Emploi » n° 52, 1992.

(2) Cette étude a été réalisée par le cabinet Barbier Frinault & Associés, filiale du groupe Arthur Andersen. Des enquêtes en face à face (employeurs et représentants du personnel) ont été réalisées auprès de soixante-quinze organismes, utilisateurs importants des contrats aidés, dans plusieurs régions de France métropolitaine et des synthèses ont été rédigées par statut d'organisme. 25 enquêtes ont été menées dans des collectivités locales, 12 dans des associations, 10 dans des hôpitaux, 10 dans des maisons de retraite, 14 dans des établissements scolaires et 4 dans des universités.

(3) Les pages qui suivent sont une synthèse réalisée par l'instance d'évaluation à partir d'extraits des conclusions du rapport remis par le Cabinet Barbier Frinault & Associés.



*Contraintes externes :*

- les relations avec les autres catégories d'acteurs locaux : les administrés, les organes déconcentrés, le représentant de l'État ;
- l'évolution du contexte socio-économique local ;
- les contraintes électorales.

*Contraintes internes :*

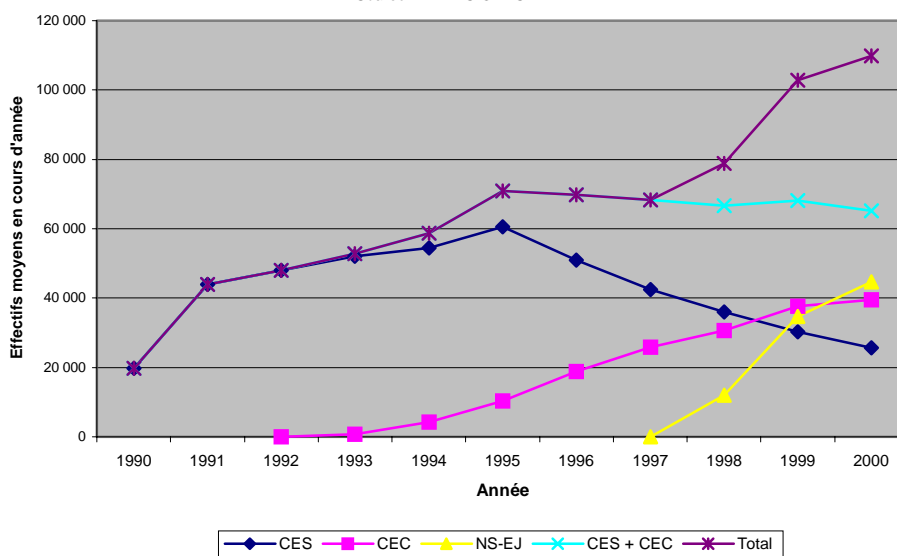
- l'organisation fonctionnelle, les circuits et processus de décision formels et informels ;
- les relations avec les autres catégories d'acteurs au sein de l'organisme ;
- les salariés : spécificité du statut de la fonction publique territoriale ;
- les représentants syndicaux.

Ces contraintes induisent des profils d'utilisation spécifiques qui rendent difficile, voire réducteur, l'établissement de typologies d'utilisation des dispositifs d'aide à l'emploi, et partant, la classification systématique des organismes observés. Cependant, si le poids des contraintes identifiées détermine la spécificité des modalités de mise en œuvre, deux grandes logiques d'utilisation des dispositifs CES et CEC semblent se distinguer. Quant au programme NS-EJ, la logique d'utilisation paraît commune à tous les organismes étudiés, même si de fortes disparités en termes de suivi, d'accompagnement, de formation, d'avenir envisagé pour les activités et les jeunes peuvent exister parmi l'échantillon interrogé.

Dans tous les cas, les contraintes budgétaires pour le recours aux emplois aidés sont à court terme peu présentes, le coût propre pour la collectivité de ces emplois oscillant entre moins de 1 % des dépenses de personnel dans le cas d'une intensité d'utilisation moyenne ou faible (l'emploi aidé représente moins de 6 % de l'effectif total) et 4 à 5 % dans la situation d'une utilisation plus massive (les emplois aidés représentant ici entre 15 et 20 % de l'effectif total). La contrainte financière n'est intégrée que quand il s'agit d'envisager l'avenir des personnes au sein de la collectivité à la fin de leur contrat aidé.

**Graphique 38**  
**Évolution des emplois aidés**  
**dans les collectivités territoriales (en équivalent temps plein)**

Source : DARES-CNASEA



*L'utilisation des dispositifs CES et CEC relève de deux logiques d'utilisation distinctes : une logique sociale et une logique de gestion*

Le fait que le recours aux dispositifs CES et CEC soit déterminé par une *logique sociale* peut conduire à un volume important de contrats aidés, la commune ayant un rôle de régulation conjoncturelle du niveau d'emploi, notamment dans les bassins d'emploi sinistrés. Il y a alors rotation des personnes en CES sur des postes d'insertion. La durée du CES est volontairement courte, la consolidation exceptionnelle. Mais la logique sociale peut aussi se traduire par un faible volume de contrats, la commune choisissant de réinsérer durablement quelques bénéficiaires en fonction de ses possibilités (financières, postes...). Le recrutement en CES est suivi d'un passage en CEC puis d'une intégration. Ce cas est plus rare, il correspond à une gestion prévisionnelle des emplois aidés.

Le processus de définition des besoins en CES / CEC implique des organismes sociaux extérieurs, tels les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), la hiérarchie administrative (secrétaire général), un service emploi souvent

spécialisé et des services fonctionnels. En général, l'action est définie par rapport à des principes stables et transparents pour tous les acteurs. Le volume de contrats aidés va dépendre à la fois des besoins sur des tâches peu qualifiées et des capacités d'accueil des services candidats pour assurer un suivi attentif des salariés. Il existe parfois un volume de postes non qualifiés réservés en permanence aux CES et CEC.

L'objectif d'adéquation d'un profil à un poste est second voire inexistant et la sélection est collégiale, associant les organismes sociaux et les tuteurs. Il n'y a pas en général d'attente en termes d'efficacité professionnelle : productivité, qualité du travail, autonomie... mais des attentes comportementales : investissement personnel, respect des consignes de base. Les tâches réalisées ont d'abord une valeur pédagogique. Toutefois, le niveau d'exigence est souvent supérieur vis-à-vis des personnes en CEC, voire comparable au niveau attendu des statutaires.

La gestion et l'accompagnement des bénéficiaires dans le temps s'appuient sur une réflexion en amont sur des formes d'accompagnement internes attentives et personnalisées. Le tutorat est structuré : tutorat « social » par le service spécialisé, couplé d'un tutorat technique par les services fonctionnels. Les communes cherchent à ouvrir aux emplois aidés un accès aux formations des statutaires. Mais il y a aussi une recherche de politique de formation spécifique. Le principe général est de rendre possible la réalisation des projets personnels grâce à des plans de formations individualisés. Ces plans peuvent être bâtis avec les organismes sociaux dans le cadre du PLIE. En général, l'attitude est moins volontariste vis-à-vis des salariés en CEC, jugés plus responsables, plus aptes à se prendre en charge.

Quand le recours aux CES et CEC est déterminé par une *logique de gestion*, on constate le plus souvent que ce motif s'est progressivement substitué à la logique sociale initiale. Certains organismes distinguent aussi le CES (motif social exclusif, réel ou affiché), du dispositif CEC (motif de gestion annoncé). Trois formes d'évolutions quantitatives sont observées : substitution progressive du CEC au CES, retrait du dispositif CES avec maintien ou désengagement progressif du dispositif CEC, prédominance déjà ancienne du dispositif CEC.

Les organismes ne recrutent pas directement en CEC et recrutent en CES selon des procédures traditionnelles : offre d'emploi transmise à l'ANPE et sélection en fonction des capacités de la personne à assurer les tâches définies au préalable. Les salariés sont intégrés aux équipes en place, sans distinction de statut. Mais, compte tenu des publics en CES, les chefs d'équipes ou de services sont vigilants. Une plus grande responsabilité est accordée aux personnes en

CEC. Les salariés sont gérés comme l'ensemble du personnel : pas d'accompagnement, de procédures de formation spécifiques ou de tutorat, mais possibilités d'accès aux formations des statutaires. Toutefois, le recrutement dans le cadre d'un PLIE peut donner accès aux procédures d'accompagnement et de formation du PLIE.

Les dispositifs peuvent être utilisés comme des outils de gestion prévisionnelle des ressources humaines au sein de la commune et devenir une filière de recrutement privilégiée : consolidation des CES les plus compétents en fonction des besoins du service → intégration au terme du CEC (pour des raisons financières).

Aujourd'hui, il existe un constat unanime : les CES ne permettent plus ou difficilement de remplir l'objectif d'efficacité (reprise économique / épuisement du gisement de main-d'œuvre). Les organismes témoignent de leurs divergences d'objectifs avec l'ANPE lors de la sélection des candidatures. L'ANPE oriente vers la commune toutes les personnes éligibles au dispositif CES sans condition d'adéquation des personnes aux exigences du poste ; d'où un désengagement progressif jusqu'à l'interruption du dispositif CES et une implication plus forte sur le dispositif CEC.

*Des éléments stables pour les CES et les CEC, quelle que soit la logique de gestion*

Ces invariants portent sur les modalités de définition des besoins, qui passent toujours par une consultation des services puis par une décision centralisée du service spécialisé ou de la direction des ressources humaines. Compte tenu de la faiblesse de leur niveau de qualification, les salariés en CES et en CEC sont nécessairement affectés à des tâches d'exécution ou à faible technicité. Mais celles-ci sont bien identifiées et correspondant à des fiches de postes traditionnelles d'agents administratifs et d'agents d'entretien de la fonction publique. Elles sont assurées à l'identique par les agents statutaires.

Quelle que soit la logique d'utilisation à laquelle l'organisme se rapporte, les bénéficiaires affectés à des postes d'agents permanents s'y substituent nécessairement. Les organismes se différencient par l'intensité et la durabilité de la substitution. Par contre, il n'existe pas d'effets de substitution externe à des emplois du secteur marchand pour deux raisons principales :

- pour des motifs électoraux, la commune ne peut envisager l'internalisation de services réalisés par des entreprises locales ;

- la commune n'externalise pas les activités sur lesquelles elle choisit de positionner des emplois aidés ou bien elle le fait partiellement, mais sur des périmètres spécifiques, non réalisables en interne (investissement financier trop lourd et/ou spécificité des tâches) : gros œuvre de bâtiment, restauration, etc.

*Une logique commune d'utilisation du programme NS-EJ mais des avis différenciés sur son utilité*

L'utilisation du programme NS-EJ par les communes est en général bien différenciée de celle des CES/CEC. Même si les préoccupations politiques ne sont pas absentes, les motifs de gestion sont plus fréquemment affichés. Outre les arguments conformes aux objectifs officiels du programme (tester et développer de nouvelles activités, répondre à des besoins non satisfaits), sont évoqués des objectifs propres à la fonction publique territoriale : faire évoluer les métiers, dynamiser l'administration territoriale.

Les procédures d'instruction du service public de l'emploi ont permis de bien cadrer les processus internes de mise en œuvre du programme avec des objectifs clairs sur le nombre de contrats à réaliser et sur les secteurs d'activités liés aux priorités de la ville. Les fonctions à assurer sont plus complexes et requièrent un niveau de compétences plus élevé que pour les CES/CEC, appelant des attentes comparables à celles exigées des statutaires en matière d'initiative et/ou d'autonomie (avec l'attente parfois que le jeune donne contenu et dimension au poste) et/ou de compétences relationnelles.

Dans le cas général où les activités développées sont structurées exclusivement autour du programme NS-EJ et correspondent à des fonctions nouvelles, l'effet de substitution interne semble marginal. Toutefois, l'avenir envisagé pour les activités et les jeunes est très variable selon les collectivités, allant de l'intégration programmée de l'ensemble des salariés à une grande incertitude sur leur avenir et celui de leurs activités. Il est rare que ces dernières soient jugées inutiles, les différences dans les appréciations des employeurs proviennent plutôt du type d'utilité mis en avant :

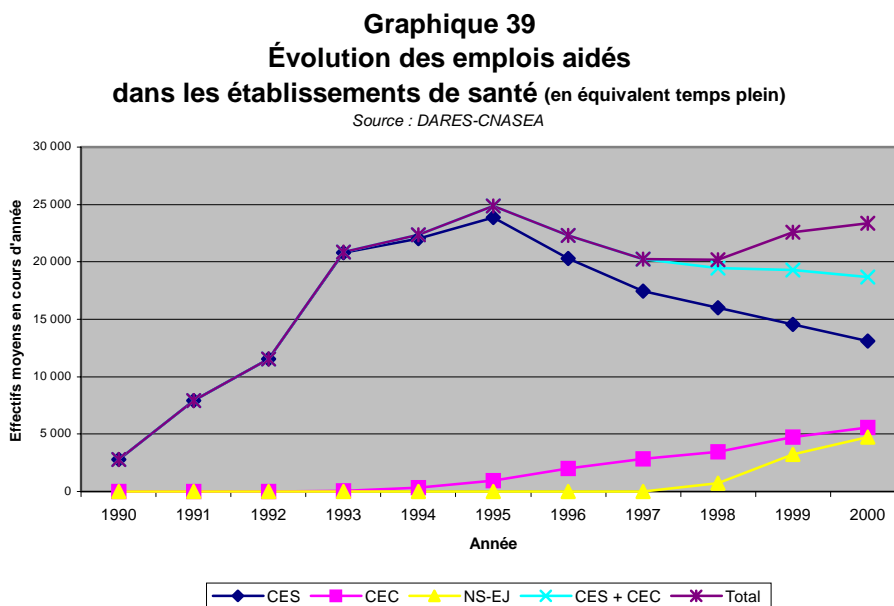
- test et développement de nouvelles activités (cas le plus souvent rencontré) ;
- moyens supplémentaires mis à disposition ;
- facteur de souplesse dans le métier, les horaires... ;

- Chapitre 7 -

- facteur d'évolution du contenu des métiers de la fonction publique territoriale avec néanmoins une contrainte forte liée à l'inexistence de filières de recrutement sur les métiers.

## 4.2. Le secteur public de santé

Dans l'ensemble, les établissements publics de santé se caractérisent par le caractère dominant de la logique de gestion dans l'utilisation des emplois aidés même si le motif social est mentionné. On constate une tendance à la réduction des CES, à l'intensification du recours aux CEC et à un engagement progressif dans le programme NS-EJ.



L'impulsion est donnée, pour la majeure partie des établissements, par le politique (préfecture, agence régionale de l'hospitalisation, mairie...). Le poids politique est d'autant plus fort que les établissements publics de santé constituent le premier employeur d'une ville. Il se traduit par un cadrage quantitatif très précis. Mais la nature de l'instruction politique varie selon les périodes. Surtout, les motifs politiques, forts en début de dispositif pour insuffler une dynamique de recrutement, tendent à s'estomper au profit des motifs sociaux et de gestion. Par ailleurs, le cadrage politique peut être

beaucoup moins précis pour les autres critères : type de publics, type et contenu des activités à confier, avenir envisagé pour les emplois aidés.

Si, pour les CES et les CEC, la dimension sociale est très présente dans les discours, il est fréquent que progressivement elle cède la place à des motifs de gestions plus ancrés dans la réalité quotidienne des employeurs. Dans ce cas, trois arguments sont cités conjointement : le manque d'effectifs, les contrats aidés comme source de main-d'œuvre moins chère et parfois plus souple, le développement de nouveaux services répondant à des besoins non satisfaits.

Les établissements publics de santé sont soumis à des contraintes fortes qui sont soulignées par tous :

- technicité des fonctions et des métiers ;

- fonctions dites « fermées aux emplois aidés » qui représentent, d'après les directeurs des ressources humaines rencontrés, au moins 95 % de l'emploi total.

Aussi, le recours aux emplois aidés est limité par les difficultés sociales et parfois psychologiques du public en CES, par l'insuffisance de formations qualifiantes offertes aux salariés en CEC et par le manque d'expérience des jeunes du programme NS-EJ.

De nombreux établissements soulignent leurs difficultés budgétaires et leur recherche de marges de manœuvre, faibles du fait des contraintes statutaires pesant sur les postes. Les emplois aidés constituent une petite possibilité d'économie sur les dépenses de personnel, et permettent de maintenir un volant de personnel sur le terrain.

Les besoins globaux en personnel sont formulés par les services sans faire état d'une demande spécifique d'emplois aidés et la Direction du personnel statue en fonction des moyens de l'établissement. Le recrutement en CES se fait dans l'ensemble par dépôt d'une offre d'emploi à l'ANPE. Peu à peu, les établissements tissent un réseau de relations avec l'ANPE et les missions locales. Au final, les différents intervenants ont une connaissance approfondie des profils recherchés et des tâches à effectuer. Le nombre de candidats est en général très nettement supérieur au nombre de contrats aidés. Dans ce contexte, certains établissements ont instauré des procédures de tri mensuel des candidatures et de vagues d'entretiens.

Les salariés en CES sont placés en général sous la responsabilité des équipes en place : la charge de travail est répartie équitablement, sans distinction de statut

entre les personnes effectuant les mêmes tâches ou des tâches comparables. L'intégration des CEC diffère dans le sens où ils sont plus autonomes dans l'exécution de leurs tâches. Les exigences à l'égard des salariés en CEC et en CEJ sont comparables à celles d'un emploi non aidé alors que celles à l'égard des salariés en CES sont inférieures. Dans l'ensemble, les bénéficiaires sont rarement en relation avec un tuteur, les établissements mettent plutôt en avant le tandem qu'ils forment avec le statutaire dans le service. Les établissements n'ont pas mis en œuvre de procédures de formation spécifiques. Leur existence contribuerait à rendre encore plus complexe la mise en place des plannings et le fonctionnement des services.

Les activités réalisées en CES et CEC sont homogènes entre établissements : entretien, hôtellerie, transport, administration... Le programme NS-EJ contribue au développement de nouveaux services très variés. En conséquence, les CEC se substituent souvent aux emplois statutaires, les CES moins souvent (efficacité moindre), les CEJ très rarement. Il existe néanmoins des hôpitaux particulièrement attentifs à l'affectation et à l'utilisation des emplois aidés au sein de l'organisme, pour diverses raisons : pressions des représentants syndicaux ou des tutelles, appartenance à un groupe aux règles d'utilisation des emplois aidés propres, et plus généralement, convictions personnelles du directeur des ressources humaines.

Les établissements reconnaissent une utilité forte aux dispositifs d'aide à l'emploi pour remplir les besoins de services, mais ils insistent sur les nombreux efforts que requiert l'accueil des personnes en CES de la part des cadres. Le programme NS-EJ bénéficie d'une bonne perception car il contribue à la création de nouveaux services, au rajeunissement de la pyramide des âges (certains anticipent des départs à la retraite massifs dans les années à venir) et à une mobilisation autour de la formation des jeunes.

### **4.3. Les maisons de retraite**

Les maisons de retraite doivent faire face à l'évolution de leur offre de services liée à la redéfinition progressive des systèmes de prise en charge des personnes âgées et doivent développer les prestations aux personnes dites en "grande dépendance". Les maisons de retraite du secteur non marchand assurent une mission de service public et doivent respecter le principe d'égalité, ce qui fait qu'elles ne peuvent compenser les hausses de coût par une majoration excessive du prix de journée payé par les résidents.

Dans ce contexte, les mesures d'aide à l'emploi permettent d'alléger les contraintes financières et le manque structurel de personnel permanent qui



pèsent sur les capacités des maisons de retraite à faire face aux nouvelles demandes des résidents. La réduction du nombre de résidents pris en charge par chaque employé permet de développer la qualité des prestations et le temps passé auprès des malades. Les tâches définies par les services correspondent à des fiches de postes traditionnelles qui servent de base au recrutement en CES. Le plus souvent, les personnes qui se révèlent les plus efficaces sont ensuite recrutées en CEC.

Faute des diplômes et des qualifications indispensables pour exercer des fonctions de soins, les salariés en CES et CEC sont affectés à des postes d'agents administratifs et d'agents de services hospitaliers (ASH) pour remplir des tâches d'exécution : entretien, ménage, voire toilette des malades. Vu les contraintes particulières liées à la connaissance des personnes âgées, la hiérarchie administrative veille à ce que les salariés aient accès aux formations prévues pour les statutaires. Ils sont en général intégrés au plan de formation

L'effet de substitution interne a un impact direct sur la quantité de travail et la répartition des tâches entre les agents. Le recrutement en CES et CEC permet, dans une certaine mesure, un recentrage des personnels de soins sur leur cœur de métier. Dans certains cas, les emplois aidés participent aux rotations de travail les dimanches et jours fériés et sont rémunérés en conséquence. Il n'y a aucune distinction entre les tâches effectuées par des agents statutaires ASH et des personnes en contrat aidé. Les chefs de service ont des attentes identiques à l'égard de l'ensemble du personnel. Selon eux, l'activité auprès des personnes âgées ne saurait souffrir des niveaux d'exigence affaiblis.

Le dispositif CEC est souvent utilisé comme un outil de gestion prévisionnelle des ressources. Toutefois, compte tenu des contraintes budgétaires, le CEC ne peut être considéré comme une pré-embauche. C'est une filière de recrutement privilégiée exclusivement en cas de vacances (départs en retraite, mutations...) et/ou de créations de postes. Dès lors, l'effet de substitution interne constaté a un caractère durable : rotation d'un volume constant d'emplois aidés sur des postes statutaires non pourvus.

Le recours aux emplois aidés se heurte néanmoins à une série de contraintes. Les personnes âgées très dépendantes réclament une attention et un accompagnement rigoureux, d'une qualité stable dans le temps. Pour optimiser les coûts de fonctionnement, les maisons de retraite recrutent en CES des catégories prioritaires. Or les candidats actuels ne semblent plus remplir les conditions minimales exigées pour les postes (stabilité psychologique par exemple). La réduction de la durée des CES corrélée à des conditions strictes de renouvellement que les maisons de retraite ont du mal à satisfaire, contraint à

des réorganisations fréquentes des planning de travail et à des efforts de formation renouvelés qui pèsent sur l'efficacité du travail et sur la qualité des prestations. Or le CEC apparaît comme une solution coûteuse qui ne peut être systématisée. Pour autant, les maisons de retraite ne disposent pas de solution alternative en cas de suppression progressive des dispositifs.

Les emplois du programme NS-EJ relèvent du développement ou de la structuration d'activités nouvelles liées à un projet d'établissement spécifique. En fonction des postes créés, les jeunes sont recrutés par le directeur sur la base d'une adéquation du profil au poste. En tant « qu'agents de convivialité », ils remplissent des fonctions d'animation interne et externe innovantes. Ils assurent une présence personnalisée auprès des malades et jouent un rôle de médiation entre les résidents et l'environnement extérieur (démarches administratives, organisation de sorties...). Ils peuvent aussi participer aux réseaux de soins encore balbutiants, visant à maintenir le plus longtemps possible les personnes âgées dans leur habitat et leur cadre de vie. Ils peuvent enfin, en tant que « qualitatifs », favoriser l'accréditation des maisons de retraite.

Les établissements interrogés reconnaissent dans leur grande majorité l'importance des activités d'animation développées grâce au programme NS-EJ. Cependant, en cas de suppression du dispositif, sauf à augmenter le prix de journée ou à bénéficier de subventions, ils ne seraient pas en mesure de les financer sur leurs ressources propres. En outre, si l'animation représente un service supplémentaire offert aux résidents, elle n'apparaît pas comme une priorité. Dès lors, les établissements anticipent la suppression éventuelle du dispositif et limitent les recrutements. On peut noter qu'ils sont encouragés dans cette démarche par les représentants de l'État qui n'autorisent qu'un nombre réduit de postes.

#### **4.4. Les établissements scolaires du second degré <sup>1</sup>**

La répartition des emplois aidés dans les établissements scolaires résulte de procédures discrétionnaires de la part des autorités de tutelle. Les chefs d'établissement n'ont qu'une capacité de négociation marginale et déclarent

---

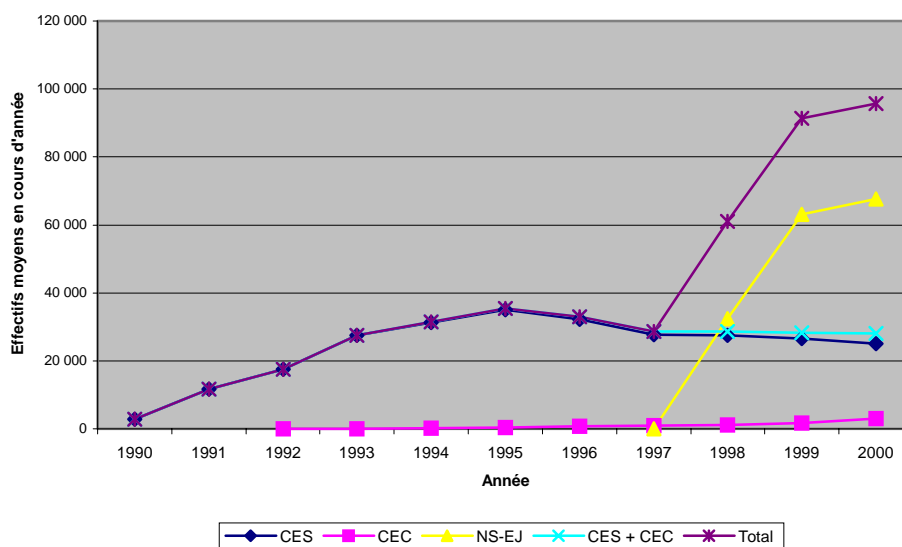
*(1) Le graphique 40 porte sur l'ensemble des contrats aidés dans le secteur de l'enseignement, donc sur un champ plus large que les seuls établissements du second degré. Une bonne partie des emplois du programme NS-EJ ont été affectés à des établissements primaires. Ceux-ci peuvent accueillir aussi des personnes en CES ou en CEC mais celles-ci ne dépendent pas de l'Éducation nationale et sont mises à disposition par les collectivités territoriales.*

n'avoir que peu d'informations sur les critères qui sont utilisés pour répartir les CES et les CEC. Les volumes qui leur sont attribués apparaissent comme des réponses ponctuelles aux demandes récurrentes de postes supplémentaires. La nécessité d'un appel à projet pour le programme NS-EJ rend les procédures plus transparentes.

Tous les établissements déclarent souffrir d'un manque structurel de personnel administratif, technique, ouvrier et de service (ATOS). Ils n'ont pas la maîtrise des postes qui leur sont accordés et n'ont pas les moyens d'externaliser les services mal satisfaits en interne faute de personnel suffisant. Les remplacements d'agents sur des postes créés mais non pourvus (en cas de maladie, par exemple) dépendent aussi de leur tutelle.

**Graphique 40**  
**Évolution des emplois aidés dans les établissements**  
**d'enseignement (en équivalent temps plein)**

Sources : DARES-CNASEA, Éducation nationale



Le CES et le CEC sont vécus comme des outils indispensables à la gestion des établissements. Le chef d'établissement gère le quota de CES/CEC en fonction des demandes ponctuelles exprimées par les services (restauration, entretien des espaces verts, nettoyage, services administratifs). Il maîtrise le choix final des candidats adressés par l'ANPE. Les salariés sont intégrés directement aux

- Chapitre 7 -

équipes de titulaires ATOS et réalisent les mêmes tâches. En général, les chefs de service ont les mêmes niveaux d'exigence. L'effet de substitution interne a donc un caractère durable.

On constate un aménagement fonctionnel des emplois du temps des personnes en fonction des contraintes de l'activité (nettoyage des classes tôt le matin ou en soirée), sans souci de favoriser leur intégration au sein des équipes. Les chefs d'établissement ont rarement une attitude volontariste vis-à-vis de l'objectif de formation. Quand ils l'ont, ils se heurtent à deux limites :

- les niveaux de remboursement des formations par le CNASEA ;
- le refus de certains rectorats d'accueillir les personnes en contrat aidé dans leurs formations.

L'utilisation traditionnelle des CES se heurte actuellement à des problèmes de natures différentes :

- des difficultés de recrutement liées, semble-t-il, à la reprise économique, qui nécessitent d'abaisser les niveaux d'exigence habituels ;
- une absence de lisibilité sur la permanence des dispositifs et la transition qui semble amorcée entre le dispositif CES et le dispositif CEC.

La consolidation est perçue comme une contrainte supplémentaire par les chefs d'établissement. Elle provoque des tensions entre les personnes en CES pour l'accès au CEC. De plus, les CEC ne vont plus permettre de compenser l'absence de qualifications des personnes recrutées par la souplesse permise par une rotation fréquente des effectifs.

Pour la plupart des chefs d'établissement rencontrés, le programme NS-EJ est perçu comme une réponse pertinente à l'évolution de la mission éducative des établissements scolaires, alors que les statuts de la fonction publique freinent cette adaptation. Ils associent souvent les projets auxquels sont attachés les emplois du programme NS-EJ au projet d'établissement. Selon les chefs d'établissement, une petite minorité d'enseignants seulement reste campée sur des positions défensives vis-à-vis du programme.

#### **4.5. Les associations**

Les associations sélectionnées appartenaient toutes au domaine social. L'analyse de leur logique d'action nécessite toutefois de distinguer :

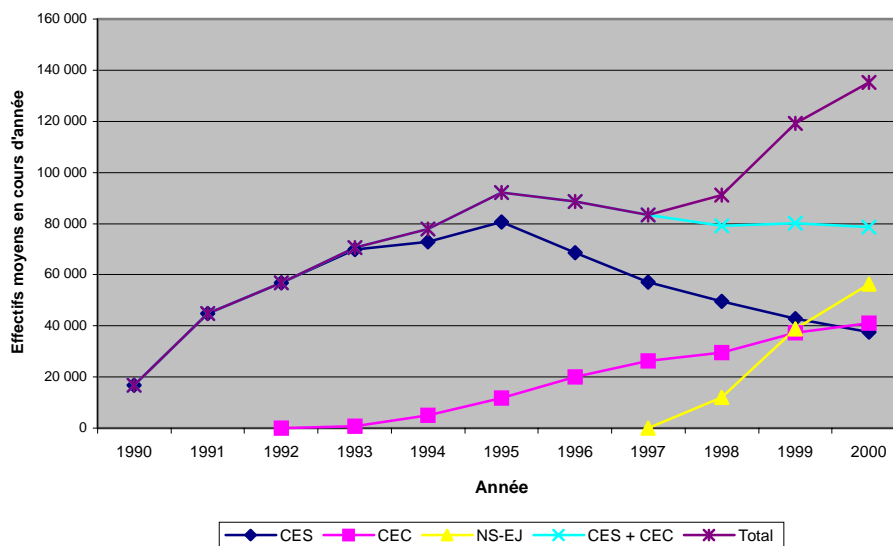
- La gestion des contrats aidés par les employeurs -

- les associations créées pour développer des actions d'aide à l'insertion des publics en difficulté et pour lesquelles l'utilisation des contrats aidés constitue le cœur de l'activité ;

- les associations centrées sur d'autres activités du domaine social qui utilisent les contrats aidés comme pourrait le faire un autre employeur du secteur non marchand.

**Graphique 41**  
**Évolution des emplois aidés dans les associations**  
(en équivalent temps plein)

Source : DARES-CNASEA



### *Les associations d'insertion*

Elles mettent en place des chantiers ou ateliers d'insertion considérés comme une étape dans un parcours plus large d'insertion. Par ses caractéristiques, le CES apparaît comme l'outil le plus efficace :

- grâce à la quasi-gratuité de l'emploi, les associations peuvent optimiser le développement des chantiers ;

- la durée limitée du CES permet de maximiser le nombre des bénéficiaires ;

- Chapitre 7 -

- le public éligible, par les difficultés qu'il rencontre, correspond exactement à la cible visée par l'association. Le CES lui donne un statut social et professionnel considéré comme valorisant.

Les associations d'insertion intègrent leur action à celle d'autres acteurs territoriaux (Missions locales, ANPE, collectivités locales). Le recours aux emplois aidés s'inscrit dès lors dans un cadre strict défini par des conventionnements auxquels sont subordonnés les agréments. Les financeurs définissent précisément le type de public à accueillir, les effectifs, les activités, les étapes de l'insertion.

Pour autant qu'elle rentre dans les critères d'éligibilité imposés par les partenaires financeurs, toute personne peut participer au chantier d'insertion, aucune sélection à caractère professionnel n'étant mise en œuvre lors du recrutement. En ce sens, les règles d'éligibilité des publics sont souvent mal perçues car elles auraient pour effet pervers d'exclure du bénéfice des mesures des personnes qui en auraient le plus urgent besoin. Les tâches réalisées : défrichage, maintenance... ont surtout un caractère pédagogique. Même si les chefs de chantier se font fort de fournir un travail de qualité à la collectivité ou à l'association « qui a passé commande », ils disposent de contraintes de temps assouplies, voire nulles. Les associations n'ont pas d'attentes professionnelles vis-à-vis des bénéficiaires. Pendant cette période limitée, il s'agit plutôt de tout mettre en œuvre pour aider et « re-socialiser » les participants.

Le parcours d'insertion est défini a priori avec les organismes sociaux suivant un schéma plus ou moins standardisé. Sa mise en acte, en revanche, dépend des capacités et des progressions propres à chaque individu. Schématiquement, les étapes de l'insertion sont les suivantes :

*étape 1* : « rééducation sociale » avec les organismes sociaux exclusivement ;

*étape 2* : étape de « rééducation professionnelle » au sein de l'association d'insertion. La personne apprend ou réapprend les principes de base d'un comportement professionnel ;

*étape 3* : retour à l'emploi ou passage préalable dans une entreprise d'insertion.

Dans cette perspective, il ne s'agit pas d'inciter la personne à s'installer dans un dispositif d'aide à l'emploi : son avenir doit nécessairement être hors de la structure associative. De fait, le passage en CEC est souvent considéré par les personnes interrogées comme un échec. Il est proposé à l'épuisement des possibilités de renouvellement des contrats CES aux bénéficiaires qui ne

peuvent prétendre à une progression vers l'étape 3. À l'issue du CEC, après 5, voire 7 années passées en emploi aidé, dans une structure protectrice, les chances de réinsertion durables sont jugées faibles. Aussi, les associations souhaiteraient-elles pouvoir moduler la durée des contrats en fonction des cas individuels.

### *Les associations développant d'autres activités dans le champ social*

Pour ces associations, la question majeure peut se résumer ainsi : constate-t-on une perméabilité des modes de gestion à la philosophie sociale de l'action associative ? Les cas observés montrent que ce n'est pas toujours le cas. Une partie des associations, y compris dans le champ social, utilisent les contrats aidés essentiellement à des fins de gestion. Leurs pratiques sont conformes à celles qui ont déjà été retracées pour d'autres catégories d'organismes où domine cette logique et ne seront pas décrites à nouveau. On peut souligner néanmoins qu'au contraire des autres établissements, ces associations ne font pas nécessairement la différence entre les CES et les CEC d'une part, le programme NS-EJ d'autre part. L'utilisation de ces contrats participe en effet du même souci de diminuer leurs coûts en personnels et est perçue comme une aide au développement de leurs activités <sup>1</sup>.

D'autres associations cherchent à concilier, comme une partie des collectivités territoriales, finalités sociales et finalités de gestion. Celles qui appartiennent à un réseau voient souvent leur action orientée par un cadrage précisant le public éligible, les types d'activités ou les effectifs. Ces instructions plus ou moins fortes s'attachent à garantir une utilisation vertueuse des dispositifs.

Ces associations introduisent une nette distinction entre les dispositifs CES/CEC et le programme NS-EJ. Les CES et CEC sont considérés comme des mesures d'insertion leur permettant de recruter de façon privilégiée certaines catégories de personnes. L'utilisation du programme NS-EJ associe le souci d'apporter une première expérience professionnelle à des jeunes au développement d'activités innovantes. Les contraintes réglementaires sont vécues comme la contrepartie nécessaire et acceptée de l'utilisation des dispositifs.

---

(1) Cette pratique, fréquente dans les petites associations, a été analysée pour le secteur culturel par le Centre d'études de l'emploi dans deux rapports : « Les usages du contrat emploi-solidarité dans le domaine culturel », ministère de la Culture, DEP, Observatoire de l'emploi culturel, 1996 ; « Les emplois jeunes dans la culture, usage et enjeux d'une politique de l'emploi », rapport précité.

La direction adopte une démarche participative associant les personnels en place et des modalités de gestion transparentes. Les services sont associés aux procédures de sélection et d'affectation des bénéficiaires en appréciant le caractère insérant ou formateur d'un poste. Le tutorat a souvent une double dimension, professionnelle et sociale. Conscientes de l'effet de substitution, les associations sont soucieuses d'atténuer l'impact en menant volontairement une réflexion sur la pérennisation des activités et les perspectives d'intégration.

## **5. Les positions des représentants du personnel**

### **5.1. Une large acceptation du programme NS-EJ, des avis plus critiques sur les CES**

Les représentants du personnel interrogés parallèlement aux employeurs dans l'enquête sur les pratiques de gestion des organismes utilisateurs de contrats aidés émettent des avis très contrastés sur les mesures, qui n'apparaissent pas complètement déterminés par les appartenances syndicales <sup>1</sup>.

Tous types d'établissements confondus, le programme NS-EJ est le mieux perçu ; plus des deux tiers des représentants du personnel s'y déclarent favorables, alors que la proportion des opinions positives est de 60 % environ pour les CEC et d'un peu moins de 50 % pour les CES.

Dans les explications données pour justifier leurs positions, les personnes interrogées reprennent un certain nombre d'arguments attendus, en ce qu'ils correspondent aux objectifs officiels des mesures ou aux critiques les plus fréquentes qui leur sont faites par les partenaires sociaux. Les avis positifs sur les CES sont motivés par la possibilité pour les bénéficiaires de sortir d'une situation sociale et professionnelle difficile et d'acquérir une expérience de travail. Les critiques portent principalement sur la précarité de la situation offerte aux personnes - brièveté des contrats, mi-temps, faible rémunération, absence de droits - et sur la substitution à des emplois permanents.

Les arguments en faveur des CEC s'appuient sur la plus grande stabilité procurée par le contrat et sur les possibilités d'embauche dans l'organisme à son issue. Les reproches ont trait à l'incertitude quant aux possibilités réelles d'intégration des salariés au terme des cinq ans et à l'inégalité de traitement par

---

*(1) Suivant les établissements ont été interrogés des délégués du personnel ou des responsables syndicaux. Une partie des délégués du personnel interrogés n'étaient pas syndiqués.*



rapport aux personnels permanents alors qu'ils font le même travail. Enfin les effets positifs reconnus au programme NS-EJ concernent à la fois les jeunes (avis presque unanime de l'apport en termes d'expérience professionnelle susceptible d'être valorisée) et, un peu moins souvent, le contenu innovant des fonctions exercées qui se révèlent utiles à l'organisme. Les critiques portent le plus souvent sur le flou des perspectives de pérennisation, mais se réfèrent aussi à des constats de dérives : les fonctions ne sont pas nouvelles, il y a substitution à de l'emploi permanent.

## **5.2. Des argumentations influencées par les logiques de gestion dominantes dans chaque type d'organismes**

Les points de vue des représentants du personnel sont loin d'être déterminés uniquement par des positions de principe « pour ou contre » les emplois aidés. Ils se nourrissent très largement de l'expérience concrète de l'utilisation des mesures dans leur établissement. En ce sens, bien qu'ils se soient exprimés en l'absence de l'employeur et sans avoir eu connaissance de ce que ce dernier avait dit aux enquêteurs, leurs propos font très souvent écho à son diagnostic, soit pour le conforter, soit pour développer une argumentation inverse. Cette proximité est particulièrement nette dans tous les organismes où le discours de l'employeur met en évidence une gestion des contrats aidés très dépendante du manque de salariés permanents pour des postes de faible niveau de qualification, avec d'importants effets de substitution.

Dans les *maisons de retraite* et dans les *établissements scolaires*, le jugement des représentants du personnel sur les CES et sur les CEC est motivé très souvent par les conséquences de l'utilisation de ces mesures sur l'activité de l'organisme et sur le travail des personnels permanents et non pas, ou accessoirement, par leurs effets pour les salariés en contrat aidé. L'appréciation sur le CES peut être positive parce qu'il permet de diminuer le travail des permanents, de les décharger de certaines tâches. Elle est au contraire négative si les personnes embauchées se révèlent peu efficaces, sources de problèmes relationnels et de travail supplémentaire pour les permanents qui doivent constamment former les nouveaux arrivants. L'appréciation très souvent positive sur le CEC est due au fait qu'il procure à l'établissement plus d'heures de travail, qu'il permet d'avoir un personnel stable et motivé, que l'on a le temps de former au métier et qui a été sélectionné pour ses qualités en fin de CES.

Les préconisations d'amélioration des mesures s'orientent très logiquement vers ce qui est susceptible de simplifier le travail des permanents : contrats plus

stables, meilleure formation interne, encadrement spécifique, période d'essai ou préformation préalable au recrutement en CES, mais aussi amélioration de la rémunération des personnes en contrat aidé car il n'est pas juste qu'elles soient moins payées alors qu'elles font le même travail que les permanents et possibilités d'intégrer définitivement les salariés les plus efficaces.

En arrière-fond de ces appréciations, est ressenti unanimement le sentiment que ces contrats aidés ne sont qu'un pis-aller à des emplois permanents indispensables que les tutelles refusent de financer. La dimension d'aide à l'insertion de ces dispositifs est, certes, perçue par les représentants du personnel, mais elle n'est pas beaucoup pensée car, sauf à revendiquer le recrutement définitif des personnes les plus efficaces (ce qu'ils font en général), ils estiment n'avoir ni le temps ni les compétences pour inscrire leurs relations quotidiennes de travail avec les salariés en CES ou en CEC dans une dimension plus large de soutien à leur intégration sociale et professionnelle. Le programme NS-EJ ne soulève pas du tout les mêmes difficultés. Les fonctions relationnelles confiées à des jeunes salariés perçus en général comme efficaces et motivés correspondent à une amélioration manifeste des services rendus aux usagers (personnes âgées, élèves) et sont rarement remises en cause.

La même situation de manque de personnel dans les *hôpitaux* provoque chez les représentants du personnel interrogés un rejet massif des contrats aidés, bien qu'atténué pour le programme NS-EJ. Si l'intérêt d'accéder à ces mesures pour certains demandeurs d'emploi n'est pas nié, de même que n'est pas contesté l'apport des contrats aidés pour réduire un peu la charge de travail des personnels permanents, ces constats débouchent sur des critiques très sévères des CES. Ils permettent de faire l'économie des postes indispensables, ils entraînent une dégradation du service, ils se traduisent par une surexploitation des personnels en contrat aidé par la direction, mais aussi par des salariés permanents qui se déchargent sur eux des tâches les plus pénibles. L'objectif initial d'aide à l'insertion apparaît dévoyé.

Le reproche principal adressé au CEC est de maintenir pendant une durée très longue dans un « sous-statut » des personnes qui mériteraient d'être intégrées bien plus rapidement et qui ne sont pas assurées de rester après leur CEC. Les préconisations des représentants du personnel portent d'abord sur la création de postes permanents à la place des contrats aidés, mais aussi sur les améliorations indispensables à apporter aux conditions de travail des personnes en CES et CEC : généralisation du tutorat, de l'accompagnement, de la formation, accès aux droits sociaux (en particulier pour les accidents du travail très mal pris en compte), meilleur respect de la réglementation, accélération de la titularisation.

Les positions exprimées dans les *collectivités territoriales* reflètent bien la tension entre logique sociale et logique de gestion qui caractérise l'utilisation des mesures dans ces structures. La distinction entre le programme NS-EJ et les autres mesures est beaucoup moins nette dans les appréciations. On se déclare favorable aux emplois aidés au motif qu'ils aident les personnes à s'insérer. On s'y déclare défavorable car leur création représente une menace pour la fonction publique territoriale, signifie des substitutions à des postes permanents de fonctionnaires, risque d'être le prélude à une externalisation des missions de service public, prive les caisses de retraite des titulaires des cotisations nécessaires. Les problèmes relatifs aux relations de travail quotidiennes et les conséquences de la présence des salariés en contrats aidés sur le travail des titulaires sont peu évoqués, indice que les personnels en place ressentent moins que dans les établissements publics un manque général de postes. L'apport du programme NS-EJ à l'évolution de l'offre des services au public est rarement signalé, que ce soit pour s'en féliciter ou pour dénoncer la substitution à des postes permanents, ce qui semble indiquer que ce thème n'est guère abordé en interne et avec la direction.

Enfin, les représentants du personnel dans les associations du secteur social <sup>1</sup> développent une argumentation beaucoup plus centrée sur les besoins des personnes en insertion et sur les moyens nécessaires pour améliorer la réponse à ces besoins. Ils sont en général favorables à l'ensemble des formules de contrat aidé, mais ils assortissent leur assentiment d'un certain nombre de conditions pour les CES et les CEC qui rejoignent les préconisations des textes réglementaires : développer encore le tutorat et l'accompagnement, augmenter les budgets de formation, assurer un bon encadrement des personnes, ne pas prolonger inutilement la durée des contrats, inscrire le passage en CES dans une perspective plus large de parcours d'insertion.

---

(1) Ne sont pas pris en compte dans ce paragraphe les entretiens avec les salariés permanents des associations spécialisées dans les chantiers d'insertion. Les quelques personnes interrogées se déclarent très favorables à des mesures qui constituent le support de leur activité quotidienne, tout en dénonçant parfois des insuffisances dans l'offre de services aux personnes en CES.



## Chapitre 8

### Les effets structurels sur l'activité, l'emploi et le chômage

Les effets structurels provoqués par une utilisation importante des aides aux emplois du secteur marchand peuvent être nombreux <sup>1</sup>. Les effets attendus les plus directs se réfèrent toutefois à un schéma d'action relativement simple. Par une incitation financière, l'État incite l'employeur à effectuer une embauche qu'il n'aurait pas réalisée sans cette aide. Si ce recrutement se substitue à celui d'une autre personne (un chômeur de longue durée est, par exemple, recruté à la place d'un chômeur récent), l'effet porte sur la modification de la structure du chômage. Si, comme on l'espère, l'aide provoque un recrutement supplémentaire, il y a création nette d'un emploi et la réussite de la politique se mesure, une fois la période d'aide achevée, à la durabilité de cet emploi. Un emploi durable est le signe que le relais du financement public a été pris par un accroissement de l'activité marchande, ce qui est considéré comme le signe d'effets positifs de moyen et long terme sur le PIB, l'emploi et le chômage <sup>2</sup>. En règle générale, l'action des pouvoirs publics peut s'arrêter à cette incitation financière. Lorsqu'elle est ciblée sur certains secteurs d'activité encore peu développés (exemple des services de proximité), elle peut être accompagnée de démarches visant plus généralement à faire évoluer l'organisation de l'offre de services (professionnalisation de l'offre) et la solvabilisation de la demande (développement des chèques-services par exemple).

---

(1) Gautié, Gazier, Silvera : « Les subventions à l'emploi : analyses et expériences européennes », document « Travail et Emploi », 1994 ; voir en particulier le chapitre 6 : « Les effets des subventions à l'emploi selon l'analyse économique : une perspective élargie ».

(2) L'explicitation de l'enchaînement des effets macro-économiques attendus sur le moyen terme dans une modélisation sans ou avec « bouclage » est présentée en détail dans l'ouvrage « 40 ans de politique de l'emploi ».

Au regard de ce schéma, les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand sont confrontées à une contrainte qui peut paraître paradoxale : l'emploi aidé ne doit pas devenir à terme un emploi durable supplémentaire pour l'organisme qui l'a utilisé, sauf sous certaines conditions bien précises. La transformation de l'emploi aidé en un emploi permanent dans le secteur public, mais aussi dans le secteur associatif tirant ses ressources d'un financement public, est en effet considérée comme le signe d'une non-maîtrise budgétaire, d'un accroissement durable des déficits publics porteur d'effets négatifs sur la croissance économique et donc sur l'emploi à terme. Dans les administrations et établissements publics, l'emploi aidé ne doit pas non plus se substituer aux emplois permanents afin de ne pas déroger aux règles de la fonction publique.

Face à ces contraintes très puissantes, la politique de l'emploi doit se référer à d'autres schémas d'action qui peuvent être résumés ainsi :

- La politique de l'emploi n'a qu'un effet conjoncturel mais elle évite tout effet structurel autre que sur la composition du chômage. Le schéma type est celui d'une utilisation contracyclique des mesures, permettant un lissage de la courbe du chômage sans que la création d'emplois aidés ait une quelconque influence sur la gestion des emplois permanents des organismes utilisateurs de ces contrats. Les contrats aidés se positionnent « à côté » des emplois permanents mais n'interfèrent en rien avec eux.
- La politique de l'emploi revendique des effets d'anticipation qui devraient aboutir à des résultats positifs à moyen terme pour la croissance. Ces effets d'anticipation peuvent être de diverse nature.

On a vu que la justification du programme « nouveaux services - emplois jeunes » était principalement assurée à l'origine par la mise en valeur d'un effet d'anticipation sur les mécanismes du marché, supposant un positionnement seulement transitoire des activités dans la sphère du non marchand et prévoyant à terme un financement « vertueux » des services offerts par les clients et usagers. Ce type d'argumentation a l'avantage pour les pouvoirs publics d'être indépendant de la conjoncture. Il est évident néanmoins que la politique de l'emploi a beaucoup moins de chances d'être porteuse d'un tel programme en période de forte croissance et de bas niveau de chômage où le plein emploi peut être espéré du seul jeu du marché.

D'autres effets d'anticipation peuvent être mis en avant, qui ne présupposent pas un transfert des activités vers le marché, mais qui semblent par contre se justifier principalement comme complément d'une politique contracyclique. C'est le cas des politiques de pré-embauche dans

la perspective de remplacer des départs à la retraite. Les emplois aidés ne se situent pas seulement à côté des emplois permanents, ils préparent les futurs titulaires à leurs fonctions en s'accompagnant notamment d'actions de formation. Ils peuvent constituer aussi un moyen de tester l'intérêt de nouvelles filières de recrutement des personnels permanents. Le coût immédiat de ces pré-embauches se justifie à la fois par un effet propre de politique de l'emploi (baisse du chômage) et par des effets à terme d'augmentation de la productivité des agents une fois intégrés (mieux recrutés et mieux préparés).

- De manière plus ambitieuse, l'utilisation des emplois aidés peut accompagner des politiques de transformation du contenu des activités des organismes employeurs, qu'il s'agisse de structures publiques ou associatives. La politique de l'emploi devient alors un « levier » de l'évolution de l'offre de services publics afin d'en augmenter l'utilité sociale, de la faire mieux correspondre aux attentes collectives. L'utilisation des emplois aidés peut alors se faire dans la perspective de pré-embauche des personnes qui les occupent en remplacement des départs prévus, mais cette fois pour stabiliser des fonctions nouvelles par rapport à l'existant, ou encore avec l'objectif de pérenniser les fonctions sans recruter nécessairement les bénéficiaires des emplois aidés. Ce schéma est à l'évidence celui qui a justifié la création sur des emplois de droit public des adjoints de sécurité et des agents de justice (perspectives d'intégration des personnes) et la création des aides-éducateurs sur des emplois de droit privé (sans perspectives d'intégration des personnes). La baisse conjoncturelle du chômage continue à être un élément de justification du programme, mais les effets structurels attendus constituent également un argument important. Il s'agit de faire évoluer en profondeur l'ensemble de l'offre de services, avec des répercussions évidentes sur le travail exercé aussi par les autres agents, afin d'obtenir un service public plus efficace et mieux adapté aux besoins, gage d'effets positifs à terme sur l'ensemble de la société.

Pour le lancement de la mesure TUC les pouvoirs publics n'avaient pas réellement privilégié l'un de ces argumentaires. Le caractère de stage et non de contrat de travail était un élément important pour convaincre de l'absence d'effets structurels sur les emplois et activités existants. La référence aux possibilités d'expérimentation ouvertes par la mesure laissait entendre que des effets structurels n'étaient pas à exclure, sans que soit précisé le type d'effets plus particulièrement attendu.

Depuis dix ans, la justification du CES a été de plus en plus recherchée dans l'utilité de la mesure pour la personne, l'absence de référence au contenu des activités et la réaffirmation de la non-substitution aux emplois permanents tendant à en faire une mesure qui ne devait avoir aucun effet marquant sur l'emploi et l'offre de services dans le secteur non marchand. L'argumentation sur le CEC a balancé entre cette même absence d'effets structurels et la reconnaissance d'une nouvelle voie d'intégration dans des emplois permanents, ouverte à des personnes qui, sans elle, n'auraient eu aucune chance d'accès à ces emplois (effet de pré-recrutement). Mais aucune réflexion n'a, à notre connaissance, été menée sur les relations entre cette filière nouvelle de recrutement et les filières traditionnelles, ni sur la qualité du travail fourni par les agents embauchés grâce à cette voie d'intégration. Les résultats présentés dans le chapitre précédent indiquent par ailleurs que l'hypothèse selon laquelle l'existence des emplois aidés n'aurait aucune conséquence sur le volume et le contenu des activités réalisées par les agents permanents est fortement mise en doute dans les établissements publics. Les études réalisées il y a quelques années (avant le programme NS-EJ) semblaient montrer également que l'existence des CES et des CEC produisait des effets non négligeables sur l'évolution de l'offre de services, en particulier dans les associations. Nous traiterons ces thèmes dans la première section de ce chapitre.

L'argumentation des pouvoirs publics pour le programme NS-EJ s'est clairement située sur le registre des effets d'anticipation positifs qu'on pouvait en attendre. La présentation générale qui a été faite du programme a surtout mis en avant les effets de transfert vers le marché. Mais son appropriation par plusieurs secteurs ministériels s'est principalement faite en termes « d'effet de levier » pour les stratégies d'évolution profonde de l'offre de service public que ceux-ci initiaient parallèlement : transformations internes à l'Éducation nationale, mutations internes et externes à la Justice et à la Police nationale, développement accéléré de l'offre de services dans le secteur de la Jeunesse et des Sports. Le secrétariat d'État à l'Économie sociale et solidaire y a vu aussi un moyen de diffuser les formes d'organisation de l'activité économique qu'il souhaitait promouvoir. Dans les sections 2 et 3 de ce chapitre seront examinés successivement le contenu des activités créées et ses rapports aux activités existantes, puis les dynamiques de consolidation de ces activités et les obstacles auxquels elles se heurtent.

La dernière section du chapitre abordera la question des effets des mesures sur le chômage. Il s'agira d'examiner, à la lumière des études disponibles, le bien-fondé des hypothèses jusqu'à présent utilisées pour paramétrer les modèles macro-économétriques qui visent à mesurer les effets nets de ces aides, à court et à moyen terme, sur le niveau global de l'emploi et du chômage.



## **1. CES et CEC : des effets structurels probables mais non reconnus**

### **1.1. La place de ces contrats dans l'offre de services du secteur non marchand**

La question des relations entre le contenu des fonctions exercées en CES ou en CEC, l'activité d'ensemble des organismes qui utilisent ces mesures et le développement local a fait l'objet de très peu d'études depuis la création des CES. Un effort important d'analyse prospective avait été entrepris au tout début de la mesure TUC, avec plusieurs rapports demandés à des cabinets de conseil. Les conclusions sur les chances de transformation des TUC en emplois ordinaires avaient été assez négatives, mais il était clair que ces analyses arrivaient trop tôt dans la vie d'un dispositif qui n'en était qu'à ses débuts <sup>1</sup>.

Or il n'y a eu guère d'autres travaux sur ce thème, si ce n'est dans le secteur de l'environnement. Une première étude sur l'utilisation des TUC dans ce secteur avait abouti à des conclusions défavorables. En introduisant massivement des contrats aidés dans une activité où la demande sociale était devenue très forte et pouvait provoquer la mobilisation de moyens financiers importants, on avait brisé une dynamique de développement et replacé aux yeux du public la protection de l'environnement dans la sphère du bénévolat et des « petits boulots » <sup>2</sup>. Une étude plus récente sur les CES et les CEC dans ce même secteur a fourni des indications du même type, en soulignant les effets négatifs des contrats aidés sur le prix que les commanditaires acceptaient de payer pour faire réaliser des travaux <sup>3</sup>. L'évaluation du programme « Emplois verts » d'incitation à la création d'emplois dans le domaine de l'environnement, lancé en janvier 1994 et utilisant largement les contrats aidés, a conduit pour sa part à un bilan mitigé : « *Le programme « Emplois verts » peut être considéré comme une réussite si l'on considère l'objectif qui était d'inciter à la création d'emploi pour une population défavorisée en situation d'insertion professionnelle*

---

(1) *Le bilan des études sur les TUC est tiré du rapport « Un bilan de l'évaluation des TUC. Une illustration du rôle ambigu de l'évaluation dans la formation des opinions et dans les prises de décision », B. Simonin, B. Gomel, N. Schmidt, dossier de recherche du Centre d'études de l'emploi n° 49, mai 1993.*

(2) « *Évaluation des poids et spécificité des activités de l'environnement dans l'application du programme national travaux d'utilité collective* », rapport pour le ministère de l'Environnement, 1987.

(3) *Rapport du cabinet Opus 3 pour la DGEFP, 1996.*

*difficile. Des emplois stables en nombre limité ont été créés et le nombre de contrats signés est proche de l'objectif assigné. Il a montré la fragilité financière des structures associatives, et le manque de professionnalisation des projets (...). Plus largement, le programme a contribué à structurer une offre naissante et peu organisée pour des travaux souvent peu qualifiés mais répondant à une utilité sociale. Il a montré aussi ses limites dans la création d'emplois durables et toute l'importance de l'intervention publique dans le financement. »<sup>1</sup>.*

Quelques études plus générales avaient tenté il y a quelques années de caractériser la manière dont les employeurs se servaient du CES pour développer leurs activités. Dans son enquête de fin 1992, le Centre d'études de l'emploi notait qu'il y avait peu de liens directs entre le développement d'activités nouvelles et le recours au CES, même si une partie des organismes reconnaissait le rôle de la mesure dans leur démarrage. Plus fréquemment, les personnes embauchées en CES sur des fonctions routinières et bien maîtrisées par l'organisme, permettaient à d'autres salariés de se dégager de ces tâches et d'œuvrer au développement des activités existantes, à l'expérimentation de nouveaux domaines, ou à l'ouverture de l'organisme vers l'extérieur<sup>2</sup>. Ce diagnostic est toutefois à nuancer suivant les types d'organismes et les secteurs d'activité. L'enquête réalisée par le Centre d'études de l'emploi en 1995 sur l'usage du CES dans le domaine culturel aboutissait à la conclusion que « *bien des associations culturelles et socioculturelles employant des personnes en CES se servent du dispositif pour développer leurs activités sur des créneaux où elles pensent pouvoir obtenir de nouveaux financements. Par ce biais, le CES permet et accélère les évolutions de l'offre de services culturels souhaitées par les pouvoirs publics.* »<sup>3</sup>.

Bien qu'aucune étude récente n'ait été menée sur ce thème, il apparaît très probable que l'apparition du programme NS-EJ a sensiblement réduit le rôle que le CES et le CEC ont pu jouer par le passé dans l'adaptation de l'offre de services aux nouvelles demandes de la population. Les enquêtes de l'instance

---

(1) IGAS et Conseil général des Ponts et Chaussées : « Évaluation du programme « Emplois verts », rapport pour le ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 1998.

(2) Bernard Gomel et Bernard Simonin : « L'utilité du contrat emploi-solidarité » « Lettre du CEE » n° 35, 1994.

(3) « Les usages du contrat emploi-solidarité dans le domaine culturel », « Développement culturel » n° 115, ministère de la Culture, 1996.

d'évaluation auprès des employeurs indiquent pourtant que bon nombre d'entre eux restent, tout comme avant, convaincus de l'utilité de ces mesures pour le bon fonctionnement des activités traditionnelles de leur organisme.

Cette conviction se comprend facilement si l'on se réfère à la part des CES et des CEC dans l'emploi salarié total du secteur non marchand (tous niveaux d'emploi confondus). La seule étude d'ensemble qui ait été réalisée sur ce thème à partir des résultats de l'enquête Emploi de l'INSEE <sup>1</sup> avait estimé la part des emplois aidés à un minimum de 6,8 % dans les associations, de 5,8 % dans les collectivités territoriales et de 5,2 % dans les établissements publics pour la période 1993-1997. Ces chiffres paraissent largement sous-estimés dans les secteurs pour lesquels on dispose de données fiables. De 1993 à 1997, le nombre moyen de personnes en CES et CEC a été de 121 000 dans les collectivités territoriales. Sur la même période, le nombre d'agents titulaires et non titulaires était de 1,45 million. La proportion des emplois aidés aurait donc été de 7,9 % et non de 5,8 %. Dans les associations, on estimait le nombre de salariés à 1,15 million en 1994 (source CNIS à partir des données UNEDIC). De 1993 à 1997, le nombre moyen de CES et de CEC a été de plus de 155 000, soit 13 % du total. Ce ratio est encore plus important si l'on ne prend en compte que les associations ne relevant pas du secteur marchand. La part des emplois aidés est alors supérieure à 15 % de l'emploi total. Compte tenu de ce qui a été dit dans le chapitre précédent, cette part a sûrement un peu diminué depuis, tout en restant importante.

Il ressort des données de l'enquête Emploi une assez grande stabilité de la répartition des activités exercées par les salariés depuis 1991, qui semble confirmée par les données administratives du CNASEA pour la période la plus récente <sup>2</sup>. Les agents d'entretien sont, de loin, les plus nombreux et c'est l'unique fonction dont la place a connu une croissance manifeste sur la période 1991-1999. Les employés des services au public représentent l'autre grand type de fonction exercée en CES, en CEC ou en emploi de ville. À elles deux, elles couvrent plus de 40 % des activités réalisées avec ces contrats aidés (tableau 15).

---

(1) Pierre Marioni : « Les professions exercées en contrats aidés dans le secteur non marchand », DARES, « Bilan de la politique de l'emploi en 1997 », La Documentation française, 1998.

(2) José Bardaji : « Les contrats emploi-solidarité et les contrats emplois-consolidés en 1999 », « Premières Synthèses » n° 36.2, DARES, 2000.

**Tableau 15**  
**Les 10 premières familles professionnelles des CES, CEC, CEV**  
**Moyenne 1993-1997**

Famille professionnelle	Estimation des salariés en mars 1997 (milliers)	Part moyenne de l'ensemble 1993-1997
Agents d'entretien	119	29 %
Employés des services au public	53	14 %
Secrétaires bureautiques et assimilés	22	7 %
Jardiniers salariés	20	4 %
ONQ du bâtiment second œuvre	19	3 %
Assistants maternels	18	5 %
Animateurs socioculturels	14	4 %
Agents administratifs divers	14	3 %
Ouvriers qualifiés polyvalents d'entretien	9	2 %
Aides soignants	8	2 %

Source : DARES à partir de l'enquête Emploi et des fichiers CNASEA

Les effectifs de salariés en contrats aidés sont loin d'être négligeables si on les compare au nombre total de salariés recensés dans les mêmes familles professionnelles, tous secteurs d'activité confondus. Ils représentent en moyenne sur la période 1993-1997 un peu plus de 10 % des animateurs socioculturels et des jardiniers salariés, plus de 8 % des agents d'entretien et des ouvriers non qualifiés du bâtiment second œuvre. Rapportée aux seuls salariés exerçant dans le secteur non marchand (associations, établissements publics et collectivités territoriales), cette proportion apparaît encore beaucoup plus élevée.

La part des contrats aidés dépasse 10 % de l'ensemble de l'emploi du secteur non marchand dans la majorité des fonctions qui sont le plus souvent exercées sur ce type de contrats. Elle représente par exemple 13 % des emplois d'agents

- Les effets structurels sur l'activité, l'emploi et le chômage -

d'entretien, 10 % des employés des services au public, 24 % des ouvriers non qualifiés du bâtiment second œuvre, 22 % des jardiniers salariés <sup>1</sup>.

**Tableau 16**  
**Évolutions des emplois salariés entre mars 1991 et mars 1997**  
(en milliers)

Familles professionnelles	Évolution de l'emploi salarié total	Évolution des CES-CEC-CEV	Évolution de l'emploi hors ces contrats
Agents d'entretien	+ 97	+ 54	+ 43
Employés des services au public	+ 68	+ 18	+ 50
Secrétaires bureautiques et assimilés	- 9	+ 5	- 14
Jardiniers salariés	+ 23	+ 11	+ 12
ONQ du bâtiment second œuvre	- 12	+ 10	- 22
Assistants maternels	+ 199	+ 4	+ 195
Animateurs socioculturels	+ 30	+ 2	+ 28
Agents administratifs divers	- 44	+ 6	- 50
<b>8 premières familles professionnelles</b>	<b>+ 352</b>	<b>+ 110</b>	<b>+ 242</b>

Source : DARES à partir de l'enquête Emploi et des fichiers CNASEA

Les fonctions exercées en contrat aidé appartiennent à des familles professionnelles qui ont connu en moyenne entre 1991 et 1997 une assez forte progression de leurs effectifs. Dans les huit familles professionnelles les mieux représentées en CES et en CEC, le tiers des créations nettes d'emploi, secteurs marchands et non marchands confondus, est dû à la croissance des emplois aidés du secteur non marchand (tableau 16). Cette moyenne recouvre toutefois des évolutions très différentes. Comme le note l'auteur de l'étude, la croissance très forte du nombre d'assistants maternels s'est réalisée en dehors des collectivités territoriales et des établissements publics, grâce au soutien à l'embauche par les particuliers de personnes travaillant à leur domicile. Ce mouvement n'a donc pas eu d'effet sur le volume des CES et des CEC dans ces métiers. Les emplois aidés représentent au contraire une part essentielle de la croissance de l'emploi chez les agents d'entretien et les jardiniers salariés. Dans

(1) Il est probable que ces chiffres sont également sous-estimés.

d'autres familles professionnelles, leur nombre a augmenté alors que celui des salariés en contrat ordinaire a diminué : emplois de bureau, agents administratifs divers, ouvriers non qualifiés du bâtiment second œuvre.

## **1.2. CES, CEC et emplois peu qualifiés dans les fonctions publiques**

La mise en évidence de l'importance quantitative des contrats aidés dans plusieurs familles professionnelles largement représentées dans le secteur non marchand et leur croissance souvent beaucoup plus rapide que celle des emplois ordinaires dans la première moitié des années quatre-vingt-dix conduisent à s'interroger sur les effets de substitution provoqués par l'utilisation massive de ces mesures. La validité d'une telle hypothèse est renforcée par les déclarations de responsables d'établissements publics et de représentants du personnel, pour qui l'existence des contrats aidés a permis de pallier en partie l'insuffisance structurelle des agents permanents dans certaines fonctions (cf. chapitre précédent).

L'absence de données quantitatives précises et actualisées sur l'emploi associatif n'autorise pas à se prononcer sur les dynamiques respectives de l'emploi aidé et de l'emploi ordinaire dans les associations, ni sur les secteurs d'activité où la présence des emplois aidés est particulièrement forte. Il semble toutefois que celle-ci n'a pas empêché une augmentation continue des autres emplois.

Dans les collectivités territoriales, il est possible de comparer avec précision les évolutions des CES et des CEC et celles des effectifs des agents de catégorie C (catégorie hiérarchique la plus basse). Le ratio CES + CEC / effectifs de catégorie C est en 2000 égal à 9 % comme il l'était en 1991, après avoir atteint 13 % en 1995. Dans un contexte marqué par une hausse encore sensible des effectifs (+ 8 % entre 1993 et 1998 pour les catégories C), on peut noter que de 1993 à 1995, période de rapide augmentation du nombre d'emplois aidés, l'augmentation des effectifs de catégorie C a été plus lente qu'elle ne l'a été depuis 1995. Il est difficile d'en conclure pour autant que la hausse des emplois aidés en début de période avait permis de contenir l'augmentation des emplois ordinaires et que celle-ci a repris ensuite.

Une comparaison peut être réalisée aussi pour les établissements scolaires et universitaires. Le ratio CES + CEC / personnels de catégorie C (ou D au début de la décennie) apparaît particulièrement élevé puisqu'en 1995 le nombre de

salariés en CES et CEC représentait la moitié des effectifs d'agents de catégorie C dans les établissements scolaires et universitaires de l'enseignement public <sup>1</sup>.

Dans les établissements du second degré, les effectifs des personnels de catégorie C ont très peu varié de 1990 à 1999. Ils ont augmenté un peu jusqu'en 1996, période marquée par une hausse modérée des effectifs d'élèves, puis ils ont baissé légèrement, tout comme les effectifs d'élèves. On ne perçoit aucun effet de la présence des emplois aidés sur ces évolutions, le ratio personnel de catégorie C / effectifs d'élèves est resté pratiquement constant sur toute la période. On peut simplement remarquer que, sur la même période, le nombre d'enseignants a augmenté sensiblement (+ 13 %) malgré la stagnation des effectifs d'élèves. L'amélioration de « l'offre de services éducatifs » aux élèves n'a donc pas été accompagnée d'une amélioration équivalente pour les autres aspects de la vie scolaire (entretien des locaux, etc.), alors que la montée des projets éducatifs dans les établissements a certainement fait surgir de nouveaux besoins dans ces domaines aussi. Cela pourrait expliquer que les chefs d'établissement et les représentants du personnel signalent un manque structurel de moyens.

Dans les universités, le ratio étudiants / personnels de catégorie C s'est nettement dégradé depuis 1990, les effectifs des premiers augmentant de 25 %, alors que le nombre d'agents de catégorie C a crû de 10 %. De 1990 à 1995, il y a eu une quasi-stagnation des effectifs d'agents, qui n'ont commencé à croître qu'en 1996. La relation avec les évolutions du nombre d'emplois aidés semble donc assez nette et permet de conclure à l'existence probable d'effets de substitution.

Enfin, dans les établissements publics de santé, où les personnes en CES et CEC remplissent en général des fonctions d'agent de service hospitalier (ASH), le ratio emploi aidé / ASH en heures de travail fournies, apparaît également très élevé (28 %). Le nombre moyen de salariés en CES et CEC en équivalent temps plein a été de 21 000 entre 1993 et 2000 alors que fin 1997 les effectifs des agents titulaires et non titulaires sur des postes d'ASH étaient, en équivalent temps plein, de 74 000. On observe une baisse régulière de ces derniers, liée à une politique de promotion des personnels vers les fonctions d'aide-soignant.

---

(1) Les données du CNASEA dont nous disposons ne distinguent toutefois pas les établissements publics de l'Éducation nationale des autres établissements d'enseignement qui peuvent aussi utiliser les mesures. Les effectifs du CNASEA représentent donc un champ plus large et le ratio est un peu surestimé.

L'arrêt de la croissance des emplois aidés à partir de 1995 ne semble pas avoir eu pour effet d'inverser cette tendance.

Ce bilan indique donc des situations contrastées : poursuite de la hausse des emplois statutaires peu qualifiés dans les collectivités territoriales, stabilité dans les établissements scolaires, hausse dans les établissements supérieurs, mais moindre que celle des effectifs étudiants, baisse continue dans les hôpitaux au profit d'autres catégories de personnels. Au vu de ces mouvements, il paraît difficile de conclure à un effet général de substitution à des emplois permanents, notamment parce que le renversement de tendance quant à la disponibilité des emplois aidés à partir de 1995, n'a pas entraîné de ruptures marquées dans les évolutions des effectifs des autres salariés. Il n'y a donc pas, à l'évidence, d'arbitrages sur courte période entre emplois aidés et emplois statutaires. La diminution continue de la part des emplois les moins qualifiés dans l'emploi global pour les établissements publics peut néanmoins amener à penser que les contrats aidés ont facilité la mise en œuvre dans les fonctions publiques d'État et hospitalières d'une politique de long terme visant à contenir les coûts de personnels malgré une augmentation manifeste de la demande sociale de services collectifs dans les secteurs concernés. On peut remarquer enfin que les données statistiques sont cohérentes avec les déclarations des chefs d'établissement et des représentants du personnel : l'effet de substitution à des emplois permanents est peu ressenti dans les collectivités territoriales où les effectifs des agents de catégorie C ont continué de croître, il l'est particulièrement dans les établissements hospitaliers où il y a bien eu baisse des effectifs d'agents de services.

## **2. Le contenu des emplois du programme NS-EJ**

### **2.1. La difficile mesure de l'utilité sociale des emplois créés**

L'argumentation sur la pertinence du programme NS-EJ ayant principalement porté sur les conséquences bénéfiques à attendre d'une nouvelle offre de services collectifs s'adaptant aux demandes émergentes de la population, le contenu des emplois créés et, plus particulièrement, leur utilité sociale et l'incapacité du marché à les prendre en charge, font figure de critères essentiels pour juger de la conformité du programme à ses objectifs initiaux et de ses chances de réussite finale. Par hypothèse, en effet, ne méritent d'être pérennisés que les emplois correspondant à des activités générant une forte utilité sociale.

Or la mesure de l'utilité spécifique d'un emploi aidé se heurte à de nombreuses difficultés. La première n'est pas particulière au secteur non marchand. La



valeur ajoutée est produite collectivement dans un processus de travail, elle est indécomposable en valeurs individuelles et il s'avère donc en règle générale impossible d'isoler la contribution individuelle d'un salarié occupant un emploi<sup>1</sup>. En ce sens, ce n'est pas tant l'utilité sociale de l'activité propre au salarié en emploi aidé mais l'utilité sociale du service auquel il participe qui pourrait faire l'objet d'une appréciation, sachant que la qualité de ce service est le plus souvent le fruit collectif du travail d'agents sous différents statuts et des interactions avec les usagers. Le programme NS-EJ n'est plus alors qu'un élément facilitateur et plus ou moins essentiel d'une stratégie d'un organisme (ou de ses financeurs). Il peut avoir un rôle d'aiguillon en permettant de mieux orienter globalement l'offre de services de l'organisme vers les besoins actuels de la population. Il peut aussi avoir pour conséquences de freiner les adaptations nécessaires de l'offre de services générée par les emplois permanents et entraîner par là une allocation non optimale des moyens en personnels disponibles.

La justification de la création de l'emploi dans le cadre du programme suppose de montrer qu'il est légitime de substituer au marché une régulation non marchande. Cette démonstration peut prendre deux formes :

- l'impossibilité de faire payer le bénéficiaire : on est face à un phénomène d'indivisibilité de l'offre de service, où ceux qui refusent de payer la production du service ne peuvent être exclus de sa consommation. Ce type d'argument peut être utilisé, par exemple, dans le programme NS-EJ pour tous les projets visant à augmenter la sécurité dans des espaces publics et à prévenir les actes d'incivilité (médiation sociale) ou pour une bonne partie des projets relatifs à l'environnement ;
- le fait que la puissance publique juge que le service, qui pourrait être vendu individuellement, a des effets bénéfiques pour tous les citoyens (externalités positives) et qu'il est judicieux d'en favoriser la consommation et, éventuellement, de l'offrir gratuitement. Les projets justifiés ainsi dans le cadre du programme sont extrêmement nombreux : activités sportives, animation socioculturelle, spectacles et activités culturelles, etc.

Cette première démonstration étant faite, « *la seule justification à apporter par la puissance publique est celle de l'utilité collective du service offert sous une*

---

(1) Nous reprenons dans cette section les remarques rédigées par François Stankiewicz, membre de l'instance d'évaluation.

*forme ne recourant pas au marché. Cette utilité peut être démontrée de deux façons :*

- *par des enquêtes auprès des « consommateurs » du service (comme le font les entreprises privées auprès de leurs clients) ;*
- *par des études d'impact, à partir de la définition d'indicateurs d'effets »<sup>1</sup>.*

L'instance d'évaluation s'est interrogée sur la possibilité de recourir à ce type de méthodes, et notamment à des démarches dérivées des études de marché, pour apprécier la valeur que les utilisateurs finaux attachent à ces services et, éventuellement, leur « propension à les payer ». Les discussions au sein des groupes de travail n'ont pas permis d'aboutir à un consensus sur une approche méthodologique permettant d'obtenir, dans les délais et avec le budget impartis, des éléments de connaissance suffisamment précis, rigoureux et généralisables pour alimenter une évaluation nationale.

On a cherché par contre à savoir si les organismes recouraient eux-mêmes à de telles méthodes ou à des indicateurs d'impact pour apprécier les effets du programme sur l'adaptation de leur activité aux demandes des habitants. Cette question paraissait d'autant plus pertinente que les circulaires du ministère de l'Emploi et de la Solidarité<sup>2</sup> les présentaient comme des démarches souhaitables et qu'elles pouvaient être soutenues par des programmes tels que celui de la Caisse des dépôts et consignations<sup>3</sup> d'appui à la solvabilisation des activités.

Les éléments d'information disponibles semblent montrer que de telles actions ont été rarement réalisées jusqu'à présent. Dans une étude récente, la Fondation Vivendi, qui est un autre acteur de l'appui à la pérennisation de projets, note : « *La démarche consiste à associer les partenaires (financiers) à l'action le plus tôt possible et à mettre en place une évaluation pour valoriser l'utilité sociale du projet à leur égard. Sur le terrain, les associations ne sont pas toujours ou pas encore dans cette logique. Dans notre échantillon (de projets soutenus par la Fondation), 40 % seulement des associations ont mis en place des évaluations rigoureuses, se traduisant soit par des études de satisfaction, soit*

---

(1) Note de F. Stankiewicz précitée.

(2) Circulaire DGEFP n° 2000/14 du 30 mai 2000.

(3) On pourra se reporter notamment au document du CIME « Initiatives pour l'emploi » : « Emplois jeunes : des activités à pérenniser. Outils et expériences », mars 2001.

*par d'autres outils* »<sup>1</sup>. Encore faut-il souligner que les enquêtes de satisfaction ne concernent en général que les usagers effectifs du service et ne renseignent pas sur l'avis plus général de la population potentiellement concernée. La Fondation Vivendi signale d'ailleurs dans ce même document que « *la démarche de valorisation des coûts évités est séduisante mais que son application pratique est difficile et que l'utilité sociale ne peut être que partiellement quantifiée* ».

Dans ses enquêtes sur le secteur culturel et socioculturel, le Centre d'études de l'emploi a observé une proportion encore beaucoup plus faible d'organismes (associations ou collectivités territoriales) s'étant dotés d'outils susceptibles de leur apporter des indications sur l'adaptation de leur offre de services aux attentes de la population.

L'instance d'évaluation du programme NS-EJ dans le champ de la jeunesse et des sports n'a pas mené d'études spécifiques sur la mesure de l'utilité sociale des projets. Les études de terrain semblent néanmoins confirmer les constats réalisés dans le domaine culturel.

## **2.2. Le contenu des activités**

La présentation du projet de loi au Parlement avait donné lieu à de nombreuses discussions sur le champ des activités à soutenir et sur la bonne manière de le dénommer. Fallait-il se rapporter à la notion de services nouveaux, à celle d'activités émergentes, ou encore à celle de besoins non satisfaits ? La loi a mentionné finalement dans son article premier « *des activités créatrices d'emplois pour les jeunes, répondant à des besoins émergents ou non satisfaits et présentant un caractère d'utilité sociale notamment dans les domaines des activités sportives, culturelles, éducatives, d'environnement et de proximité* ». L'intitulé initial du programme « nouveaux services - nouveaux emplois », en n'hésitant pas à mentionner à deux reprises le mot « nouveau », rendait donc assez mal compte d'un texte de loi semblant accepter des activités plus courantes pourvu qu'elles répondent à des besoins non satisfaits et que, pour les personnes morales de droit public, les embauches ne viennent pas se substituer à des emplois relevant des missions traditionnelles de ces établissements (cf. Première partie du rapport).

---

(1) Benoît Granger et Sophie Chabanel : « *Emplois jeunes dans les associations : quel avenir ? L'expérience de la Fondation Vivendi Universal* », 2001.

Lors de l’instruction des dossiers, le service public de l’emploi s’est très largement référé à la notion de besoin social émergent pour juger de la qualité des projets, estimant que la plupart de ceux-ci n’étaient pas « réellement innovants »<sup>1</sup>. Il y a eu en général assez rapidement un accord sur les activités à promouvoir parce qu’elles devaient satisfaire des aspirations collectives en plein essor. L’accès aux nouvelles technologies, la meilleure maîtrise de l’environnement naturel, l’appropriation et la valorisation du patrimoine culturel, l’appui à l’autonomie des personnes en manquant pour des raisons physiques ou sociales, sont généralement apparus comme des axes répondant particulièrement bien à cette idée<sup>2</sup>.

Toutefois, l’instruction a rarement été réalisée à partir d’une réflexion d’ensemble sur l’adaptation du contenu des activités projetées aux besoins prioritaires du territoire. L’examen du dossier a porté d’abord sur les caractéristiques de l’organisme employeur et sur le contenu des postes proposés, la description si possible détaillée des tâches confiées aux jeunes devenant alors un élément central d’appréciation, avec une forte valorisation des fonctions qui paraissaient favoriser « le lien social ». La polyvalence affichée dans bon nombre de dossiers<sup>3</sup> a souvent conduit les services instructeurs à tenter de faire la part entre les fonctions nouvelles répondant à cette volonté de « création de lien social » et les fonctions plus traditionnelles.

Les pratiques d’instruction étant connues des porteurs de projet, elles ont nécessairement influencé leur manière de présenter les dossiers et tout particulièrement l’intitulé des postes. L’analyse lexicale réalisée sur l’ensemble

---

(1) Ce jugement, très subjectif comme l’est tout jugement sur l’innovation sociale, ne signifiait pas pour autant que les services de l’emploi désavouaient le programme ou les projets finalement retenus. Ils estimaient seulement qu’il fallait instruire selon un autre critère que le degré d’innovation. Notre analyse porte ici sur les seuls dossiers gérés par le ministère de l’Emploi et de la Solidarité et non sur les aides-éducateurs et les adjoints de sécurité (cf. section suivante).

(2) Bernard Simonin : « La mise en œuvre locale du programme « nouveaux services - emplois jeunes », « Premières Synthèses » 99.02 n° 06.1, DARES, 1999.

(3) Cf. notamment le rapport de l’instance d’évaluation du programme NS-EJ dans le champ de la jeunesse et des sports : « Quand on demande aux jeunes de décrire leurs emplois par les activités et les tâches qu’ils effectuent, on est tout d’abord frappé par la polyvalence. Si l’ensemble des jeunes est en mesure de citer une activité principale, il leur faut en moyenne plus de quatre activités complémentaires pour rendre compte de leur emploi ». On a vu toutefois (chapitre 2) que les employeurs considéraient plutôt que les salariés du programme NS-EJ étaient moins polyvalents que les personnes en CES.

des intitulés des projets, tels qu'ils apparaissaient dans les dossiers acceptés dans six départements, en témoigne <sup>1</sup>. Si le mot « développement » est le plus cité, beaucoup des mots les plus utilisés se réfèrent à cette idée du lien social : « animation » (2<sup>e</sup> position), médiation (3<sup>e</sup>), « social » (9<sup>e</sup>), « accompagnement » (14<sup>e</sup>), « proximité » (17<sup>e</sup>), « quartier » (18<sup>e</sup>).

Les intitulés de postes ne sont pas sans conséquences pour les salariés. Dans les enquêtes disponibles, les jeunes qui expriment des critiques explicites à leur propos ne sont qu'une minorité. Mais ces intitulés ne facilitent pas toujours leur reconnaissance professionnelle, en particulier dans les relations avec l'extérieur qu'ils ont très souvent l'occasion de nouer <sup>2</sup>. Il serait faux toutefois de n'y voir que de purs effets d'annonce destinés à faciliter l'acceptation des dossiers. Toutes les études disponibles montrent que le programme NS-EJ a été l'occasion de tester ou de développer de nombreuses recompositions de fonctions existantes (cf. section suivante) et que celles-ci n'avaient pas nécessairement de nom préétabli.

Si l'on se réfère à la nomenclature des emplois définie par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, sur les 180 000 embauches réalisées (hors Éducation nationale, Police nationale et Justice) à la fin de l'année 2000, plus de 5 000 l'avaient été dans chacun des 13 types de fonctions différentes présentées dans le tableau 17.

Les fonctions supposant une relation directe et permanente aux usagers dominent nettement, confirmant le caractère relationnel de la plupart des activités exercées : l'animation sportive ou socioculturelle, la médiation et l'assistance à la personne se détachent nettement de toutes les autres catégories

---

(1) Cette analyse a été conduite par Bernard Gomel, du Centre d'études de l'emploi, pour les six départements (situés dans cinq régions différentes) étudiés dans l'enquête réalisée pour le ministère de la Culture (rapport précité).

(2) « Certains jeunes prennent leur distance vis-à-vis des intitulés de leurs postes et les transforment quand ils sont amenés à présenter leur travail en dehors du réseau institutionnel dans lequel leur emploi est inscrit. Un « médiateur-familles » se définit comme animateur socioculturel, un « agent relais-résident » comme éducateur d'adultes, un « agent de gestion de proximité » comme médiateur. Rares sont donc les cas où les profils de poste sont précis, correspondent aux perceptions qu'en ont les jeunes et aux premières expériences de terrain ». Didier Demazière et alii : « La médiation sociale est-elle une activité professionnelle ? Construction fragile et reconnaissance difficile », Laboratoire Printemps, article à paraître dans le bilan du programme NS-EJ à mi-parcours publié par la DARES à La Documentation française fin 2001.

d'emploi. Apparaissent ensuite des activités plus porteuses d'une dimension d'organisation de l'offre de services sur un territoire : conseiller et animateur environnement, animateur du développement local, aide à la gestion associative, agent de valorisation et de promotion du patrimoine. Enfin, la dimension technique des fonctions exercées n'apparaît qu'en relation avec les nouvelles technologies ou, pour des emplois peu qualifiés, dans les activités d'entretien des espaces naturels.

Au total, les secteurs d'activité les plus concernés par le programme semblent bien correspondre aux objectifs initiaux (tableau 18). Les cinq secteurs mentionnés dans la loi (environnement, sport, culture, éducation, activités de proximité) ont tous fait un usage intensif du programme. Les difficultés des administrations pour classer une partie non négligeable des projets sont le signe d'une dimension transversale qui, elle aussi, est conforme à ces objectifs.

**Tableau 17**  
**Les embauches réalisées au 31 décembre 2000**  
*France entière*

Catégorie d'emplois	Effectifs (en milliers)
« Autre animateur ou éducateur »	21,4
« Animateur sportif »	15,3
« Animateur socioculturel »	12,5
« Médiateur local ou familial »	11,5
« Assistant aux autres catégories de personnes »	10,5
« Conseiller et animateur environnement »	9,0
« Animateur du développement local »	8,5
« Aide à la gestion associative »	7,8
« Assistant informatique et nouvelles technologies »	7,6
« Agent de valorisation et de promotion du patrimoine »	6,4
« Assistant aux personnes âgées »	5,6
« Agent d'entretien des espaces naturels »	5,2
« Agent de sécurité »	5,2

Source : DARES

On peut remarquer aussi que, dans les collectivités locales, les activités sont tournées vers les secteurs où les effectifs de titulaires et de contractuels augmentent aussi le plus rapidement, ce qui marque la volonté de répondre à une forte demande sociale : social, animation, sport et culture <sup>1</sup>. L'enquête menée en 1999 par l'Institut CSA à la demande du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sur les attentes des français en matière de service indiquait également une assez grande convergence entre ces attentes et le contenu des activités créées par le programme, même si la première attente (l'amélioration des transports en commun) ne tient qu'une place modeste dans le programme.

**Tableau 18**  
**Répartition des embauches**  
**selon le statut de l'employeur et l'activité exercée**

*(Flux cumulés à fin 2000, hors Éducation nationale, Police nationale et Justice)*

	En pourcentage			
	Collectivités territoriales	Établissements publics	Associations, Fondations	Total
Famille, santé, solidarité	14	31	17	18
Environnement	25	8	7	13
Sport	4	1	22	12
Culture	10	2	15	11
Éducation	8	12	10	10
Logement, vie de quartier	9	9	5	8
Tourisme	4	2	6	4
Sécurité	8	3	2	4
Transport	1	10	2	3
Justice	0	0	1	1
Autres	16	23	12	16

Source : DARES

L'enquête mettait aussi en évidence la très grande confiance faite par l'ensemble des Français au milieu associatif pour développer ces services, les

---

(1) M.-H. Kerouanton et D. Quarré : « L'emploi dans les collectivités locales », « Insee Première » n° 774, 2001.

réticences étant un peu plus nombreuses à l'égard du secteur public et, surtout, des entreprises privées.

### **2.3. Les rapports aux emplois et aux activités existants**

Avancer dans l'analyse du contenu des activités réalisées dans les emplois du programme NS-EJ suppose à notre sens d'abandonner une approche générale qui ne saurait rendre compte de manière satisfaisante de la diversité des situations. Ce simple constat est en lui-même un signe de réussite du programme. Sa logique est en effet que les activités qu'il contribue à créer s'inscrivent dans des dynamiques sectorielles et locales qui n'ont aucune raison d'être équivalentes. Une autre exigence est d'observer le contenu des activités exercées dans leurs rapports aux activités existantes. C'est en effet ainsi qu'on peut espérer repérer les effets du programme et appréhender les dynamiques actuelles de professionnalisation et de consolidation de ces activités et les obstacles qu'elles peuvent rencontrer.

Cette démarche suppose de ne plus prendre appui sur une approche statistique mais sur des approches beaucoup plus fines d'observation de terrain. Le premier élément qui doit être souligné est la profusion des travaux centrés sur le contenu des activités réalisées dans le cadre du programme, ce qui introduit une rupture manifeste avec les autres mesures du secteur non marchand qui n'ont jamais fait l'objet de telles investigations. La plupart des études ont eu une visée directement opérationnelle et ont alimenté les travaux des plates-formes régionales de professionnalisation et de la cellule nationale d'appui. L'instance d'évaluation n'avait pas vocation à concentrer ses analyses sur ce seul thème et elle n'a donc pas cherché à recenser les travaux existants. Mais la référence aux seules études nationales commanditées par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, par d'autres ministères, par le Parlement ou par les partenaires sociaux permet déjà d'avoir une idée assez précise du positionnement des activités des jeunes.

Les pages qui suivent n'ont pas pour ambition d'apporter des informations ou des points de vue nouveaux par rapport à ces travaux,<sup>1</sup> mais d'en rendre brièvement compte afin d'éclairer le lecteur qui n'en aurait pas déjà eu connaissance sur la diversité des situations rencontrées. Les documents à la disposition de l'instance d'évaluation fournissent des analyses assez complètes de la situation dans le champ de la jeunesse et des sports, de la culture, de la

---

(1) À la lecture desquels nous renvoyons.



médiation sociale, de l'éducation nationale, de la justice et de la santé <sup>1</sup>. D'autres rapports, tels celui du Sénat ou de l'IRES-FEN-UNSA, permettent également de bien comprendre les logiques d'utilisation du programme à la Police nationale et dans les grands établissements publics tels que la RATP ou la SNCF.

### *Le champ de la jeunesse et des sports*

Le premier bilan sur le fonctionnement du programme NS-EJ avait souligné la dynamique sectorielle enclenchée dès la fin de 1997 par le ministère de la Jeunesse et des Sports <sup>2</sup> : création d'une cellule à l'administration centrale, conclusion de très nombreux accords-cadres, diffusion de ces accords au niveau local plus efficace que dans bien d'autres secteurs grâce à la mobilisation des services déconcentrés, très impliqués dans l'animation du programme et dans l'instruction des dossiers. À l'évidence, le programme a permis au ministère d'accélérer la politique d'évolution de l'offre de services et de professionnalisation des activités qui était déjà pour lui une priorité.

Il en est résulté la création de très nombreux emplois, notamment dans le domaine sportif. Pour l'instance d'évaluation du programme NS-EJ dans le champ de la jeunesse et des sports ceux-ci ne correspondent pas, bien souvent, à des demandes sociales en émergence : « *Le programme a certes permis de répondre aux attentes nouvelles des pratiquants et des prescripteurs locaux, de satisfaire de nouvelles exigences de l'intervention sociale. Mais il a aussi largement contribué à maintenir des activités menacées, à améliorer l'accès aux services sportifs et éducatifs et à développer la médiation. (...) La grande majorité des jeunes du programme occupent des emplois plutôt classiques d'encadrement d'activités sportives, éducatives, culturelles et de loisir. Les emplois du programme se distinguent néanmoins par une polyvalence de tâches plus importante et plus reconnue : les tâches de médiation concernent plus de la moitié des postes et sont souvent associées à des tâches d'encadrement d'activités* » <sup>3</sup>.

L'instance d'évaluation a étudié en priorité l'impact de ces emplois sur le bénévolat dans les associations. Son constat est assez largement positif : « *Les*

---

(1) *Le principal champ d'activités pour lequel l'instance d'évaluation n'a pas eu connaissance du contenu de travaux nationaux est l'environnement.*

(2) « *Les emplois jeunes d'octobre 1997 à octobre 1998* », DARES, *La Documentation française*, 1999.

(3) *Rapport déjà cité.*

*jeunes du programme ont, de façon très générale, été très bien accueillis et leur présence s'est également accompagnée d'effets positifs (...). Une redistribution interne est intervenue, les jeunes salariés prenant souvent en charge, dans la polyvalence de leur poste, des tâches administratives, laissant les bénévoles plus disponibles pour le contact avec les adhérents, les arbitrages de conflits, l'engagement de formations réglementaires, voire l'exercice de leur nouvelle vocation d'employeur, de chef d'entreprise, à laquelle ils n'étaient pas préparés »<sup>1</sup>.*

### *Le champ culturel*

Dans un secteur où l'action ministérielle en faveur du développement du programme NS-EJ a été beaucoup moins soutenue, le diagnostic sur le contenu des activités qu'il a contribué à renforcer est assez différent. Tout comme pour le champ précédent, la polyvalence est une grande caractéristique des fonctions exercées<sup>2</sup>. Mais le programme NS-EJ n'a pas eu seulement pour effet dans le secteur associatif de permettre de développement d'activités déjà reconnues par les pouvoirs publics (État ou collectivités territoriales). Le secteur associatif s'en est largement saisi pour promouvoir un principe de « démocratie culturelle » qui s'écarte du « principe de démocratisation » auquel se réfèrent encore largement les grands équipements culturels qui reçoivent une très grande partie des subventions. En ce sens, le programme participe à une modification plus générale de la conception de l'action culturelle.

La reconnaissance des activités réalisées par les jeunes de la part des autres salariés pose en général peu de problèmes dans les associations, notamment dans les plus petites où n'existe pas nécessairement une stricte différenciation des tâches entre permanents, bénévoles et personnes en emplois aidés. L'exemple des nombreux médiateurs du livre et agents de diffusion des nouvelles technologies dans les bibliothèques des collectivités territoriales, est

---

(1) Synthèse du rapport précité.

(2) « L'analyse des contenus de travail révèle en effet que le jeune exerce souvent un très grand nombre de tâches différentes, dans les domaines suivants : accueil, animation, action éducative, inventaire ou recherche, communication, commercialisation, logistique, production et conception, administration, animation de réseaux, encadrement (...). C'est donc souvent sous le signe d'une très grande polyvalence que s'exerce l'emploi, chaque fonction exercée renvoyant à des compétences spécifiques », « Les notes de l'Observatoire de l'emploi culturel », série « Données d'études » n° 27, ministère de la Culture et de la Communication 2001 ; à partir de l'étude du Centre d'études de l'emploi déjà citée.

au contraire significatif des tensions fortes qui peuvent apparaître quand les salariés du programme sont introduits par les responsables de ces équipements dans des collectifs de travail très constitués et hiérarchisés, afin de les faire évoluer.

### *Le champ de la médiation sociale*

Ce champ a constitué, comme on l'a vu, un axe central de développement du programme et a pris une ampleur qui n'était pas nécessairement prévue à l'origine, avec notamment le développement des fonctions « d'agent local de médiation sociale » (ALMS) dans le cadre des contrats locaux de sécurité. Ces fonctions ont fait l'objet d'une réflexion particulièrement nourrie :

- groupe de travail interinstitutionnel créé par la mission « Emplois jeunes » du ministère de l'Intérieur ;
- recherche « action collective » lancée par Bertrand Schwartz dès le début du programme sur la définition des missions de ces nouveaux services ;
- travaux du CEREQ<sup>1</sup> sur les expérimentations de mutualisation des emplois « d'agents de proximité et d'information sur l'espace public » menées par de grandes entreprises et des collectivités territoriales ;
- appel d'offres de recherche de la DARES sur les emplois de la médiation<sup>2</sup>.

Cette convergence des travaux sur la médiation sociale est due certainement au caractère assez emblématique de ces nouvelles fonctions. Elles semblent constituer une réponse particulièrement adaptée à la volonté du programme de contribuer au développement d'activités nouvelles répondant à des besoins émergents particulièrement ressentis par la population et susceptibles d'être pris en charge collectivement à la fin du programme sur une base territoriale par un large système d'acteurs : services de l'État, collectivités territoriales, établissements publics, entreprises.

Toutes les études disponibles se rejoignent pour souligner les difficultés rencontrées pour donner consistance à ces nouvelles fonctions. Bertrand

---

(1) Chantal Labruière, Josianne Teissier, Alain Savoyant et Nicole Mandon : « Emplois jeunes : le pari de la mutualisation », document n° 152 du CEREQ, 2000.

(2) Les synthèses des études seront publiées dans l'ouvrage de la DARES à paraître à La Documentation française, déjà cité.

- Chapitre 8 -

Schwartz les résume ainsi : « *Dès la première année, à travers les difficultés rencontrées par les jeunes, leurs encadrants et leurs employeurs (difficultés variant peu malgré la diversité des contextes), trois problèmes majeurs sont apparus :*

- *l'absence de contact entre le jeune médiateur, son employeur et les autres professionnels, ce qui entraîne une méconnaissance des réalités et contraintes respectives ;*
- *la difficulté pour les employeurs de connaître les activités concrètes de leurs jeunes et de définir les services nouveaux ;*
- *les difficultés pour les encadrants de trouver les modes d'interventions pertinents et de situer les limites de l'intervention des médiateurs »<sup>1</sup>.*

Le rapport du CEREQ décrit dans le détail l'imbrication des missions, plus ou moins explicitées, qui sont confiées aux salariés :

- assurer une présence sur le terrain : se rendre visible, bien connaître son territoire et les populations qui le traversent ;
- intervenir, en facilitant les déplacements des personnes dans l'espace public, en favorisant l'accès aux ressources locales, en contribuant à l'amélioration du cadre de vie, en sécurisant les espaces publics, en restaurant les règles de civilité et en éduquant les enfants ;
- rendre compte de ses activités et participer à la réflexion sur ses pratiques.

Mais la hiérarchie paraît bien peu outillée pour impulser une analyse collective<sup>2</sup> et il ressort de ces constats le sentiment d'une grande distance entre celle-ci et les jeunes salariés, qui empêche une réelle prise en compte de leurs fonctions comme élément à part entière des activités de leur organisme.

---

(1) Bertrand Schwartz et Françoise Gautier-Etié : Note 25 : « Comment organiser la formation qualifiante des ALMS ? », 2000.

(2) « D'une manière générale on a pu constater combien l'injonction à l'innovation, à l'enrichissement de leur emploi, dont les jeunes sont l'objet, est faiblement outillée dans la pratique : peu de jeunes sont associés à la rédaction du rapport ou sollicités véritablement pour participer à une analyse collective de l'activité et en tirer des leçons soit en termes de savoir-faire, soit en termes de développement de l'activité », rapport du CEREQ précité.

### *Les aides-éducateurs à l'Éducation nationale*

Dans l'étude très fouillée consacrée aux fonctions d'aide-éducateur dans les établissements scolaires des premier et second degrés, le CEREQ a introduit la notion de « polyactivité » pour désigner la polyvalence mal maîtrisée qui lui semblait caractériser la majorité des postes d'aide-éducateur en début de programme. *« Si les activités exercées par les aides-éducateurs se révèlent riches de sens et de contenus, la combinaison de ces activités dans le cadre d'une fonction concrète reste problématique (...). Être aide-éducateur c'est avant tout être « polyactif », avec un emploi du temps relativement chargé et émietté en plusieurs activités. (...) Autre constat qui justifie le recours à cette notion : les fonctions d'aide-éducateur se composent de manière extrêmement diverse. En d'autres termes, il se révèle impossible de repérer des configurations typiques d'activités, qui pourraient préfigurer en quelque sorte des « emplois types » susceptibles d'être pérennisés. (...) La grande diversité des tâches et des missions confiées aux aides-éducateurs n'est pas sans lien avec les conditions dans lesquelles s'est faite leur arrivée dans les établissements scolaires, les directions et les personnels en place ayant le plus souvent constitué leur emploi (du temps) par addition des différents besoins recensés localement et non par anticipation de nouvelles fonctions ou de nouveaux services spécialisés à créer dans l'Éducation nationale »*<sup>1</sup>.

S'il est clair qu'ils ne se sont pas substitués dans la très grande majorité des cas à des emplois existants et qu'ils sont perçus en complémentarité des personnels en place, le processus d'intégration des aides-éducateurs reste inachevé, même s'il n'est pas contesté par les enseignants et les personnels administratifs. *« Leur place dans le système éducatif demeure en effet relativement instable et fragile. Ni enseignants, ni surveillants, peu encadrés dans l'ensemble, les aides-éducateurs ont dû développer des compétences spécifiques face aux élèves, qui ne leur sont pas toujours reconnues »*.

---

(1) J.-P. Cadet, L. Diederich-Dipos, D. Fournié, Ch. Guittou : « Aide-éducateur : quel avenir pour la fonction, quel devenir pour les jeunes ? », Collection des Documents du CEREQ, n° 151, 2000.

- Chapitre 8 -

*Adjoins de sécurité, agents de justice, emplois dans les grands établissements publics : des emplois qui s'inscrivent dans des projets plus larges d'évolution de l'offre de services <sup>1</sup>*

L'usage du programme dans la Police nationale, au ministère de la Justice, à la SNCF, à La Poste, à la RATP (pour les recrutements internes) ou encore dans les organismes HLM semble proche. Dans ces grandes organisations aux métiers très structurés, le programme a été perçu comme un moyen de tester ou d'accélérer des innovations organisationnelles et la création de nouveaux métiers toujours caractérisés par une volonté de renforcer la proximité avec l'usager :

- police de proximité, accueil dans les commissariats ;
- accueil dans les services judiciaires, assistant sportif et culturel dans les établissements pénitentiaires, accueil des familles de détenus, assistant auprès des jeunes dans les établissements de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- agent d'accueil et d'ambiance à la SNCF ;
- contact et aide au public dans les bureaux de poste, animateur « euro » et animateur « philatélie », agent facilitateur de la distribution dans les zones difficiles ;
- prévention en compagnie d'agents de sécurité dans le métro ;
- service personnalisé et permanence du service dans les organismes HLM.

Pour être acceptés par les personnels et compte tenu du nombre souvent élevé de jeunes embauchés, tous ces postes doivent être au préalable prédéfinis assez précisément et faire l'objet d'une standardisation qui se traduit par la création d'appellations génériques, telles qu'adjoins de sécurité à la Police nationale ou agent de justice dans les services et établissements du ministère de la Justice. Cette démarche s'apparente beaucoup à celle de l'Éducation nationale pour les aides-éducateurs mais avec une différence majeure : sans être nécessairement

---

(1) Cette synthèse s'appuie notamment sur les comptes rendus des auditions réalisées par le Sénat ; Alain Gournac : « Pour une sortie en bon ordre : bilan à mi-parcours des emplois jeunes », rapport d'information 25, Commission des affaires sociales du Sénat, 2000.

perçue comme une voie de pré-recrutement, le passage dans le programme peut se traduire ensuite pour une partie des jeunes par une embauche définitive sur un emploi statutaire ou permanent dans l'organisme.

Les études disponibles, tout en considérant en général que l'intégration des jeunes se passe plutôt bien et qu'une partie des fonctions au moins devrait être pérennisée, pointent deux difficultés. D'une part, la définition préalable du contenu des fonctions réalisée par le niveau central n'est pas suffisante pour déterminer concrètement le champ du travail que doit réaliser le salarié. Le constat fait pour les agents de justice par l'Inspection générale des services judiciaires pourrait aussi s'appliquer à l'ensemble des établissements : « *Le point le plus central et crucial dans la gestion de l'emploi des agents de justice est très clairement, dans les juridictions, celui de la délimitation des tâches susceptibles de leur être confiées. Des interrogations autour de ce thème ont été formulées auprès des membres de la mission dans tous les lieux visités. Faut-il cantonner strictement les jeunes à l'accueil « directionnel » ? Peuvent-ils avoir accès aux écrans des bureaux d'ordre pour renseigner les justiciables sur l'état d'avancement de leur procédure ? Peuvent-ils avoir accès aux dossiers pour répondre à des questions de même nature ? Dans ce cas, doivent-ils prêter serment ?* »<sup>1</sup>.

Cette dernière question renvoie à la seconde difficulté. Les postes s'intègrent dans des milieux professionnels très structurés, où la réalisation de certaines tâches est soumise à une réglementation très précise et n'est permise qu'à certains types d'agents permanents. La définition des postes du programme a donc été faite en fonction de la réglementation et pose en conséquences une série d'interdictions. Mais celles-ci rentrent bien souvent en conflit avec le contenu du travail réellement effectué qui rend presque inévitable la réalisation de certaines de ces tâches ou, si elles sont respectées, enlèvent une bonne partie de l'intérêt du travail à réaliser. Il peut en résulter un non respect des règles<sup>2</sup> et des tensions avec les agents en place.

---

(1) *Inspection générale des services judiciaires, rapport relatif à l'évaluation du programme de recrutement et d'emploi des agents de justice, 2000.*

(2) *Le rapport du sénateur Alain Gournac souligne ce risque pour les adjoints de sécurité. Mais dans le rapport FEN-UNSA-IRES déjà cité, le témoignage d'un « agent de contact de La Poste » met en évidence l'inintérêt du poste si les règles ne sont pas transgressées. « D'autre part, dans certains bureaux, les agents de contact sont autorisés à faire du tri, à donner les paquets et les recommandés alors que dans les textes toutes ces tâches nous sont interdites. Si un contrôle a lieu pendant que nous*

### *Le champ de la santé et des maisons de retraite*

Là encore, la composante relationnelle des postes du programme est absolument essentielle. La Direction des hôpitaux précisait dans une note interne rendant compte d'une étude menée sur le programme : « *Trois activités majeures sont exercées par le plus grand nombre d'emplois jeunes. Il s'agit des activités d'accueil, d'accompagnement, d'animation (...). Les raisons les plus spécifiques souvent avancées pour la création de ces emplois sont les suivantes : besoins d'humanisation, prise en charge individualisée de la personne, nécessité de créer des activités nouvelles pour le nombre de plus en plus élevé de personnes âgées à l'hôpital* »<sup>1</sup>.

Ce dernier objectif domine nettement dans les maisons de retraite. Le programme est très bien accepté, y compris par les personnels permanents, car la nécessité d'individualiser et de raffermir les relations avec les personnes âgées, de leur proposer de nouvelles activités, est perçue par tous.

### **3. Le programme NS-EJ et la rénovation de l'offre de services d'intérêt collectif**

Le processus vertueux devant assurer au programme NS-EJ un impact structurel important sur l'offre de services a déjà été présenté. Le temps du programme doit permettre :

- de tester et d'ajuster le contenu d'activités répondant à des besoins sociaux mal satisfaits ;
- d'organiser progressivement et de rendre cohérente l'offre de services sur le territoire ;
- de faire reconnaître son utilité par les usagers et, par là, d'assurer son financement ;

---

*effectuons ce type d'activité, il y a obligation pour le bureau de poste de signer un CDI. Cependant, ces dérives existent bel et bien. Tout le monde le sait, y compris les syndicats. Le problème est que sans ces dérives, on deviendrait fous parce qu'alors notre travail serait complètement inintéressant » .*

*(1) Note pour Madame la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, février 2000.*



- de définir et de faire reconnaître les nouveaux métiers qui participent à cette offre, engendrant ainsi une forte aspiration des jeunes à rester sur ces postes ou l'aspiration d'autres actifs à les occuper.

Les deux notions centrales de professionnalisation <sup>1</sup> et de pérennisation, mentionnées dans tous les textes officiels sur le programme, apparaissent étroitement liées dans un processus de reconnaissance qui se déploie parallèlement sur plusieurs niveaux :

- reconnaissance de l'utilité des activités par les usagers et par les institutions susceptibles de les financer ;
- reconnaissance des métiers au sein des collectifs de travail et d'espaces professionnels aussi larges que possible ;
- reconnaissance des qualités professionnelles des jeunes en tant qu'ils exercent un métier, par les usagers, par leur environnement professionnel, par l'ensemble des employeurs potentiels.

L'articulation de ces différents niveaux, les enjeux attachés à chacun, les obstacles à surmonter pour que le programme atteigne ses objectifs, ne sont toutefois pas les mêmes suivant le statut des organismes employeurs. Dans le schéma idéal d'une réflexion et d'une action collectives sur un territoire, impliquant dans une même dynamique autour du pilote local du programme les divers services de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, les réseaux associatifs et les représentants des entreprises, il n'y a pas lieu a priori d'établir de distinction préalable entre les divers types de participants au programme. La mise à plat des besoins de services sur le territoire peut se traduire par une affectation des postes dans tel ou tel organisme qui est décidée collectivement pour la période du programme, mais qui est réversible. Par exemple, la décision initiale de faire réaliser le service par le secteur associatif se révèle à l'expérience peu adaptée et il s'avère préférable de consolider la fonction dans une collectivité territoriale, ou inversement.

---

(1) On pourra se reporter sur la question de la « professionnalisation de l'offre de services, de l'emploi et de la personne » à plusieurs textes de Christophe Guitton : « Emplois jeunes, la professionnalisation en débat », CEREQ « Bref » n° 158, 1999 ; « La professionnalisation comme catégorie de l'intervention publique », « Formation et Emploi » n° 70, CEREQ, 2000.

Un tel cas de figure a pu partiellement se réaliser dans certains territoires où les pratiques de coopération dans le développement local étaient déjà anciennes et très structurées, mais il est resté rare (cf. chapitre 9). Des coordinations inter-institutionnelles dans certains créneaux d'activité ont par contre été plus fréquentes lorsqu'existaient parallèlement des procédures de contractualisation entre institutions ou entre collectivités publiques et associations. Les contrats locaux de sécurité en sont un exemple <sup>1</sup>. Enfin, il est possible que certaines fonctions, telles que la médiation du livre ou la valorisation du patrimoine, soient exercées indifféremment dans une collectivité territoriale ou dans une association, marquant ainsi la porosité des frontières entre catégories d'organismes.

Toutefois, dans la très grande majorité des cas étudiés, les logiques internes à l'organisme employeur semblent dominer et les perspectives de consolidation de l'activité sont pensées par rapport à celles-ci et non en se référant à une offre de service globale sur le territoire. Aussi a-t-on préféré distinguer la façon dont ces questions sont abordées dans chaque grand type d'organismes employeurs : associations, collectivités locales et établissements publics.

### **3.1. Des perspectives financières incertaines pour les associations**

Les enjeux pour les associations, tout particulièrement pour les plus petites d'entre elles, semblent être avant tout financiers. Au regard des trois modes de reconnaissance qui ont été évoqués précédemment, c'est la reconnaissance de l'utilité des activités par les usagers et par les institutions susceptibles de les financer qui est la préoccupation dominante. La question des métiers émergents et de leurs relations avec les fonctions des personnels déjà en place se pose moins parce que la différenciation des tâches est souvent beaucoup moins marquée que dans les établissements publics et, surtout, parce qu'elle peut se régler par des arrangements internes, sans avoir à se référer à des règles générales équivalentes à celles de la fonction publique. Il en va de même pour l'évaluation du travail des jeunes et pour leurs perspectives d'intégration définitives dans l'organisme. Pour l'employeur, l'avenir du jeune est très lié à celui de l'association : si les activités de cette dernière sont reconnues et se traduisent par des ressources supplémentaires, le salarié pourra rester. Il n'est

---

(1) On pourra se reporter sur ce point à deux articles à paraître dans l'ouvrage déjà cité de la DARES sur « Le programme NS-EJ à mi-parcours » : « De l'incidence des conventions territoriales sur la mobilisation du dispositif NS-EJ » par le cabinet d'étude Acadie et « Les emplois jeunes de médiation sociale, perturbateurs des systèmes d'acteurs » par le groupe de recherche Interstices.

pas rare d'ailleurs dans les petites associations que le jeune ait pour mission de trouver ces ressources : de sa capacité à valoriser l'offre de services du collectif de travail auquel il appartient, dépend donc son propre emploi.

### *Des ressources supplémentaires espérées d'abord des institutions*

En promouvant l'idée d'une solvabilisation progressive des activités grâce à la vente des services à l'utilisateur final et à un passage vers le marché, le schéma général du programme semblait particulièrement adapté aux projets associatifs. Mais l'enquête de l'instance d'évaluation auprès des employeurs, tout comme les travaux menés dans les champs de la jeunesse et des sports et de la culture aboutissent à la même conclusion <sup>1</sup> : si les activités développées doivent être pérennisées, elles le seront en premier lieu par des financements publics, même si l'objectif de la plupart des employeurs est d'obtenir (ou de continuer à avoir) des financements diversifiés qui peuvent impliquer aussi le paiement d'une partie du service par l'utilisateur.

Indépendamment du programme, plus de 85 % des associations interrogées <sup>2</sup> reçoivent des financements publics ou d'une fédération. L'habitude de s'adresser aux institutions pour recevoir des subventions ou pour conclure des conventions est donc très présente chez la plupart des porteurs de projets qui n'ont pas découvert les institutions publiques à l'occasion du programme. Mais, plus que les services de l'État, leurs interlocuteurs habituels sont les collectivités territoriales : Conseil général et communes. Deux fois sur trois,

---

(1) L'enquête, déjà citée, de la Fondation Vivendi sur les perspectives de pérennisation des projets qu'elle a soutenus donne une proportion relativement importante d'associations espérant pouvoir parvenir à un autofinancement presque complet (36 %). Toutefois, les commentaires sur ces résultats restent particulièrement prudents. Les projets soutenus par la Fondation ne se veulent pas représentatifs de tous les projets associatifs, notamment parce qu'ils ne se situent pas a priori dans une situation de dépendance très forte à l'égard d'un organisme public. Par ailleurs, la moitié seulement des projets interrogés a fourni des perspectives de pérennisation. Enfin, comme le soulignent les auteurs de l'étude « (...) En réalité, il est très probable que la majorité des services évoluera vers une zone intermédiaire où le service sera payé par le client, bien sûr, mais également pour ne pas exclure des clients moins aisés par des participations de mécènes et des subventions récurrentes ».

(2) Les données fournies sont tirées de l'enquête de l'instance d'évaluation. Rappelons que dans cette enquête, les utilisateurs importants de contrats aidés étaient sur-représentés (cf. annexe méthodologique). Il est donc probable que la part des petites associations n'ayant pas de salarié permanent autre le salarié du programme ou en ayant très peu soit minimisée.

- Chapitre 8 -

l'institution qui les finance le plus est une collectivité territoriale, moins d'une fois sur trois, il s'agit de l'État ou de la Sécurité sociale.

Le fait de recevoir des financements publics ne signifie pas pour autant que leurs activités antérieures étaient extrêmement dépendantes de ces financements. Les associations peuvent être regroupées en trois grandes catégories :

- près de la moitié d'entre elles dispose de financements publics qui représentent plus de 50 % du budget (près de 30 % à un taux de financement public supérieur à 75 %). Ces associations sont, plus qu'en moyenne, dépendantes des services de l'État et du Conseil régional ;

- 40 % dispose de financements représentant moins de la moitié des ressources et provenant le plus souvent du Conseil général et d'une ou plusieurs communes ;

- 13 % n'a aucun financement institutionnel. Il s'agit en particulier d'associations qui n'avaient pas de salariés permanents avant le programme.

**Tableau 19**  
**Les financements publics reçus par les associations**  
**(hors contrats aidés)**

Type de financement	Part des associations bénéficiaires (en %)
Conseil général	54
Mairie	52
Service d'un ministère	30
Sécurité sociale	29
Conseil régional	27
Fédération	15
Préfecture	7
Aucun financement institutionnel	13

Source : enquête de l'instance d'évaluation auprès des employeurs

Si les associations avaient déjà l'habitude de négocier des demandes de financement, leur dépendance financière à l'égard des institutions publiques était variable au moment où elles se sont engagées dans le programme : forte pour la moitié d'entre elles, faible ou nulle pour les autres.

Les trois quarts des associations sont plutôt optimistes sur leurs chances de consolider leurs activités <sup>1</sup> (tableau 20).

**Tableau 20**  
**Les perspectives de pérennisation dans les associations**

Réponse de l'employeur	Proportion (en %)
Toutes les activités ont de très bonnes chances d'être pérennisées	37
Une partie des activités seulement a de très bonnes chances d'être pérennisée	14
Elles ont des chances d'être pérennisées, mais il reste des incertitudes à lever	25
Ne sait pas où en sont les perspectives de pérennisation	7
Ce n'est pas l'organisme qui prendra la décision	6
La pérennisation sera très difficile	11
Ne souhaite pas pérenniser	0
Total	100

Source : enquête de l'instance d'évaluation auprès des employeurs

Un peu moins de 20 % des associations estime pouvoir le faire sans avoir besoin de trouver de nouvelles sources de financement (tableau 21). Mais plus de la moitié d'entre elles, tout en espérant arriver à pérenniser, déclare avoir

---

(1) Le rapport de l'instance d'évaluation sur le programme NS-EJ dans le champ de la jeunesse et des sports conclut à une corrélation forte entre le budget de l'association (hors programme) et les perspectives de pérennisation : plus le budget est élevé, plus la quasi certitude de pouvoir maintenir les activités est fréquente. Sur un échantillon beaucoup plus réduit, l'étude du CEE dans le secteur culturel concluait plutôt à une relative indépendance de ces deux variables, rejoignant l'enquête de la Fondation Vivendi sur la difficulté de bon nombre d'associations à tracer des perspectives claires en ce domaine et sur le caractère assez fragile des avis exprimés.

besoin de trouver de nouvelles ressources pour le faire. Les voies qu'elles envisagent semblent avoir pour conséquences de les rendre à terme plus dépendantes des institutions publiques. Les moyens les plus cités sont en effet la recherche de nouveaux financements publics, puis l'augmentation des sommes perçues des institutions qui les financent habituellement. Surtout, les autres sources qui supposent un paiement direct par l'utilisateur (à l'exception du mécénat) sont rarement citées seules : l'association souhaite augmenter le nombre de ses adhérents et espère des subventions majorées, etc. Moins de 10 % des associations interrogées se situe dans une pure stratégie de solvabilisation par la demande. On est donc bien dans une logique de mixité des financements, mais avec une place centrale des financements publics.

**Tableau 21**  
**Les sources de financement envisagées pour la pérennisation**

Source envisagée (plusieurs réponses possibles)	% des réponses
Une nouvelle source de financement public	53
Une augmentation des subventions reçues de la part des financeurs habituels	49
L'augmentation du nombre d'adhérents	34
La participation d'entreprises au paiement de ces services	20
L'augmentation des tarifs demandés	18
Le mécénat, les dons	11
Le paiement par l'utilisateur de services auparavant gratuits	4
Autre	16

Source : enquête de l'instance d'évaluation auprès des employeurs

Le rapport de l'instance d'évaluation du programme dans le champ de la jeunesse et des sports qui couvre à lui seul, tel qu'il a été défini par l'instance d'évaluation, une part importante de l'ensemble des recrutements associatifs, aboutit au même diagnostic. « S'agissant des associations, dans la plupart des cas, la solvabilisation sera impossible sans apport extérieur. Elles ont, en général, peu développé de véritable culture d'entreprise et elles sont le plus souvent regardées comme prestataires de services au bénéfice d'utilisateurs issus de milieux pauvres. Les cotisations sont donc faibles et peu susceptibles d'être suffisamment relevées pour pouvoir, à terme, financer les jeunes embauchés à la faveur du programme. Il existe sans doute des exceptions (...), mais ce sont là cas particuliers. La plupart des petites associations, majoritaires chez les

*employeurs, ne parviendront pas à pérenniser les emplois qu'elles ont créés.* »<sup>1</sup>. La conclusion est la même dans le rapport du Centre d'études de l'emploi sur le secteur culturel. Sur l'échantillon de 85 associations étudiées, huit seulement ont été qualifiées « d'entreprises culturelles » car l'usage du programme s'apparentait pour l'employeur à une aide à la création d'entreprise, la pérennisation du poste dépendant directement de la réussite de cette création.

L'examen des solutions envisagées pour augmenter les ressources propres de l'association est éclairant à un autre titre : est prévue l'augmentation du nombre d'adhérents, plus rarement l'augmentation des tarifs et presque jamais la possibilité de faire payer un service auparavant gratuit. Cette échelle des solutions souhaitables fournie par l'enquête statistique est conforme au constat unanime des études qualitatives. Dans la très grande majorité des cas, les porteurs de projet tiennent beaucoup à leur appartenance au monde associatif et ne souhaitent surtout pas que le programme ait pour effet de les couper d'une partie de leurs usagers, ce qui risquerait de se produire s'ils augmentaient leurs tarifs. Beaucoup estiment aussi qu'ils assurent, par leurs activités, une mission de service public, même s'il ne s'agit pas de l'objectif premier de l'association. Ils ne se reconnaissent pas dans une logique qui les ferait basculer dans le monde et dans les valeurs des entreprises à but lucratif. Ceci a aussi pour conséquences de rendre suspectes les actions d'aide au conseil financées par l'administration lorsqu'elles sont axées sur des critères et des techniques qui relèvent du monde de l'entreprise, telles que les études de marché<sup>2</sup>.

L'appel au financement public au nom des missions de service public conduit à s'interroger sur les relations entre l'acceptation d'un projet associatif dans le

---

(1) *Synthèse du rapport de l'instance d'évaluation, op. cit.*

(2) « Pour beaucoup d'associations qui arrivent jusqu'à présent à équilibrer leur budget en multipliant les sources de financement, en grande partie publiques, la dynamique de développement de leurs ressources afin de pérenniser les emplois jeunes n'est donc pas attendue de leur maîtrise d'une logique de marché (connaissance fine de la demande finale leur permettant de jouer sur le contenu de leur offre, sur les niveaux de leurs prix, instruments de gestion interne leur permettant une rentabilité optimale de leurs ressources), mais de ce que l'on pourrait qualifier « d'effet de reconnaissance en chaîne par les institutions ». L'élargissement de leur offre de services et l'ouverture à un public plus large doivent entraîner un renforcement de leur légitimité aux yeux des diverses institutions susceptibles de les financer par l'achat ponctuel d'actions, mais aussi et surtout par des conventions ou des subventions si possibles stabilisées dans le temps » ; « L'action des institutions locales chargées de favoriser la professionnalisation et la pérennisation des emplois dans les activités culturelles et socioculturelles », rapport du Centre d'études de l'emploi déjà cité, 2001.

cadre du programme NS-EJ et les espoirs que celui-ci peut nourrir d'une augmentation ultérieure des soutiens publics au titre des politiques sectorielles conduites par les services de l'État et les collectivités territoriales.

Le caractère collectif des procédures d'instruction pourrait laisser penser que les avis demandés par le préfet aux services compétents sur la qualité d'un projet vaut, au moins implicitement, promesse de soutien futur. Mais les premiers financeurs des associations - les collectivités territoriales - n'ont généralement pas été directement associés à l'instruction des dossiers, même si un avis a pu leur être demandé par les services de l'État. Les collectivités qui ont une action de soutien financier en complément de l'aide de l'État (prise en charge d'une partie du salaire, aide à l'installation du poste, etc.) ont souvent une politique d'aide systématique ou adoptent des critères très généraux (tous les projets d'un secteur, tous les projets des petites associations, etc.) qui, à leurs yeux, ne les engagent en rien quant à leur politique de subventions pour les années à venir.

L'avis positif donné par les services de l'État n'a pas non plus en général valeur d'engagement pour le futur, avec toutefois des différences selon les secteurs d'activité. L'absence de lien entre acceptation d'un dossier et promesse de soutien est assez logique puisque les porteurs de projet doivent explorer des voies de solvabilisation autres que le soutien public. Par ailleurs, les services déconcentrés compétents sur un dossier ne participent pas toujours à l'instruction ou n'ont guère de temps à y consacrer. Enfin, il arrive que les services déconcentrés ne soient pas suivis par le préfet ou que, sur des dossiers transversaux, les avis divergent <sup>1</sup>.

Il existe peu d'études qui aient cherché à approfondir cette question. La seule qui existe à notre connaissance porte sur le secteur de la culture <sup>2</sup>. Celui-ci n'est certainement pas représentatif de l'ensemble car les services de ce ministère sont souvent restés assez peu impliqués dans le programme et n'ont pas maîtrisé toutes les décisions prises. Les projets culturels ont été nombreux à être acceptés. Or il est clair que, la plupart du temps, les Directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ont des procédures propres de soutien financier aux

---

(1) Un examen des procédures d'instruction en début de programme avait été réalisé par le Centre d'études de l'emploi à la demande de la DARES. Les résultats sont présentés dans un rapport du CEE intitulé « La mise en œuvre locale du programme NS-EJ », rédigé en 1998.

(2) Rapport du CEE sur l'action des institutions locales chargées de favoriser la professionnalisation et la pérennisation des emplois dans les activités culturelles et socioculturelles.



associations à partir d'une mesure de la qualité artistique qui ne correspond guère aux critères d'acceptation des projets dans le cadre du programme NS-EJ. Il y a donc dans ce secteur absence quasi générale d'engagement des institutions publiques (État et collectivités territoriales) vis-à-vis des associations pour l'avenir, et absence de concertation entre ces institutions pour commencer à harmoniser leurs positions. Pourtant, les associations attendent de ces mêmes institutions les financements qui doivent leur permettre de pérenniser les emplois.

### *Le programme NS-EJ et les perspectives de l'économie sociale et solidaire*

Ce qui vient d'être dit des risques de dépendance accrue du secteur associatif à l'égard des institutions publiques semble aller à l'encontre des objectifs initiaux du programme. Cela ne correspond pas non plus aux vœux des acteurs associatifs qui, s'ils ne souhaitent pas se fondre dans la logique de l'entreprise à but lucratif, ne semblent pas vouloir non plus s'intégrer à la sphère publique. Cette volonté de ne se situer ni dans le marché ni dans la logique de l'administration et de garder l'altérité du projet associatif, de même que les difficultés pour y parvenir, amènent à s'interroger sur d'autres logiques d'organisation de ces activités.

Il n'est donc pas surprenant que les courants de pensée qui cherchent à promouvoir l'économie sociale et solidaire se soient beaucoup intéressés au programme NS-EJ et aient soutenu sa création. Dans un rapport publié en 1999 Alain Lipietz <sup>1</sup> relevait, en se référant au programme, un certain nombre de convergences sur les évolutions nécessaires des services au public :

- même constat de crise du lien social, avec une sphère domestique qui n'assure plus le rôle qu'elle a joué et un recul du bénévolat de type « œuvres sociales » qui complétait cette sphère domestique, au profit d'un salariat associatif en position de sous-traitance par rapport au système public de protection sociale. Ceci a entraîné une rigidification du secteur et une certaine « déshumanisation » des services. En ce sens, il y a une forte identité de vue sur le type d'activités qu'il est prioritaire de développer en raison de leur utilité sociale ;

---

(1) Rapport d'étape relatif à la lettre de mission du 17 septembre 1998 de Martine Aubry, sur l'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale, Alain Lipietz, 1999. Ce rapport devait notamment, dans une première étape, fournir un cadrage sur les « nouvelles frontières » entre l'économique et le social et sur « l'émergence d'un tiers secteur ».

- Chapitre 8 -

- même affirmation que ce n'est pas aux services publics existants d'occuper cet espace, alors qu'il y a une certaine acceptation du marché qui se traduit par le choix d'une mixité des financements. Ainsi pour Alain Lipietz, le tiers secteur pourrait se redéployer dans ce champ immense des services communautaires qui est partiellement à redécouvrir : « *Tout le pari du tiers secteur est de recréer, sur la base matérielle des services rendus, ces fameux liens sociaux directs, de type communautaire que ne sauraient assurer ni les salariés à statut précaire du privé, ni les fonctionnaires territoriaux* ». Et c'est « *ce tissu de liens sociaux restaurés qui est la principale justification des spécificités réglementaires et fiscales du tiers secteur* » ;

- même tentative d'introduire des formes de régulations locales dans un territoire délimité par une communauté humaine particulière.

À partir de ce constat, l'économie sociale et solidaire revendique la reconnaissance d'une place spécifique pour un secteur se développant grâce à des régulations propres de l'offre et de la demande qui n'acceptent pas la dichotomie marchand/non marchand<sup>1</sup> :

- régulation sectorielle exercée par les « pairs » qui vont accepter ou non un projet comme relevant de ce secteur et qui vont ensuite le soutenir et le contrôler ;

- régulation interne à chaque organisme grâce à un partage du pouvoir entre représentants du personnel, représentants des usagers, bailleurs de fonds privés et publics.

---

(1) Lors de son audition par l'instance d'évaluation, Alain de Romefort, directeur du cabinet du secrétaire d'État à l'Économie sociale et solidaire indiquait, par exemple, que « *La notion de non marchand a servi à légitimer une politique, mais il aurait mieux valu se demander s'il existait des projets nécessitant une hybridation des financements et comment organiser alors les jeux d'acteurs, avec la création de structures de gestion et d'organisation qui permettent cette hybridation des financements et avec une volonté d'organiser l'offre de services. (...) Si on donne aux gens un cadre commun de décision et de gestion du type groupement d'intérêt public, mais plus souple, qui permette de combiner diagnostic et choix d'actions, on va transformer beaucoup de choses. (...) Notre hypothèse est que la puissance publique doit se dessaisir au profit de ce type de structures agissant rapidement, d'une partie de sa puissance financière et des multiples règles qui sont attachées à chaque circuit de financement* ».

Or ces questions ne sont pas traitées en tant que telles par le programme<sup>1</sup>. L'économie sociale et solidaire doit donc s'en servir comme support d'expérimentations visant à démontrer la viabilité de ces régulations. La forte mobilisation du réseau des régies de quartier et, plus récemment, la volonté du secrétariat d'État à l'Économie sociale et solidaire de tester des outils d'appui à la création d'entreprises, telles que les « couveuses » ou le nouveau cadre juridique des coopératives d'intérêt collectif, à partir de projets du programme, illustrent cette orientation. Il est toutefois trop tôt pour juger de l'importance et de la qualité des avancées réalisées.

### **3.2. Quelle reconnaissance des nouveaux métiers et quel accès à ces métiers dans les collectivités locales et les établissements publics ?**

L'enjeu principal dans les organismes publics semble être celui de la reconnaissance des nouveaux métiers au sein des collectifs de travail et dans les grilles des fonctions publiques, ainsi que la question des modes d'accès à ces métiers. La pérennisation peut se heurter à des difficultés financières, en particulier dans les petites communes. Les déclarations des employeurs sont d'ailleurs très proches de celles des associations quant aux chances de pérennisation des activités. Mais la fréquence des réponses prévoyant la pérennisation d'une partie seulement des activités semble être due tout autant à des doutes sur la pertinence de certaines fonctions qu'à des incertitudes financières. Est-il nécessaire de les conserver ? Doivent-elles être recomposées ? Ne peuvent-elles pas être assurées par les personnels en place moyennant une réorganisation des services ? Telles sont les questions qui semblent se poser avec le plus d'acuité.

Les collectivités territoriales interrogées sur leur politique de consolidation des emplois adoptent d'ailleurs très souvent des positions prudentes. Seule, une minorité d'entre elles fait part, plus ou moins explicitement, d'une politique systématique d'embauche des salariés en contrat aidé au-delà de la période du

---

(1) Plusieurs ouvrages, rapports ou articles ont cherché à s'appuyer sur le programme en tant que support d'une réflexion beaucoup plus large sur les évolutions de l'offre de services d'intérêt collectif et sur leurs impacts sur la place du secteur associatif. On peut citer en particulier : F. Ginsbourger et J. Landrieu (dir.) : « Une autre nouvelle économie ? Services mutualisés, ville et proximité », Éditions de l'Aube, 2000. Fondation MACIF : « Les nouveaux acteurs de l'économie sociale : structures, activités, emplois, et stratégies de pérennisation », 1999 ; Jean-Luc Charlot : « Emplois jeunes : l'histoire d'un rendez-vous manqué ? », document ronéoté.

programme. Cette prudence tient en premier lieu à ce que dans une bonne partie des cas le contenu et le mode de prise en charge des postes ont toutes chances d'être modifiés dans les années qui viennent, même si on pense les pérenniser. Dans l'enquête de l'instance d'évaluation, moins de 40 % des collectivités territoriales estimant probable la pérennisation, déclare que les emplois conserveront en général le même contenu, alors qu'un tiers ne se prononce pas et que les autres envisagent des modifications complètes ou partielles. Un bon exemple de ces incertitudes est fourni par les nombreux postes visant à diffuser les nouvelles technologies dans les médiathèques. Tous les responsables sont bien conscients que la maîtrise de ces technologies est nécessaire au personnel permanent et que les usagers auront de moins en moins besoin d'aides en la matière. Il est donc indispensable d'envisager une redéfinition des postes en fonction d'une réorganisation générale du service, mais celle-ci n'est pas encore définie et moins encore négociée avec les personnels dans les communes qui ont été observées.

Les modifications souhaitées du mode de prise en charge financière sont rarement liées à une volonté d'externalisation du service. Par contre, est plus souvent évoquée la nécessité d'une prise en charge intercommunale dans les petites communes qui savent ne pas pouvoir supporter seules la charge d'un poste qualifié supplémentaire.

D'autres facteurs expliquent aussi cette prudence. Dans les cas, qui semblent assez nombreux, où la collectivité n'a pas encore réalisé de bilan sur les apports du programme, le souci d'afficher des principes de bonne gestion conduit les élus à déclarer que ne seront conservés que les postes qui auront prouvé leur utilité, sans pour autant préciser comment seront définis les critères de cette utilité. Enfin, pour les postes qualifiés, la stabilisation professionnelle des salariés passe nécessairement par les concours. Or il n'est pas sûr du tout que le salarié les réussisse ou obtienne un concours correspondant au type de poste disponible dans la collectivité territoriale. L'incertitude sur la possibilité de garder le salarié rejaillit sur le contenu futur du poste.

L'obligation du concours pour un accès définitif à la fonction publique territoriale désiré par beaucoup de jeunes, met aussi en évidence, au moins dans certains secteurs, une grande incertitude sur les chances de réussite à ces concours <sup>1</sup> et sur le choix de ceux qui paraissent le mieux adaptés à l'expérience

---

(1) Dans son rapport pour l'instance d'évaluation du programme dans le champ de la jeunesse et des sports, la société AMEDIS souligne aussi ce point : « La professionnalisation des agents territoriaux est d'abord assise sur un statut, clé de

professionnelle des salariés en contrat aidé et à ce qu'ils souhaiteraient faire par la suite. Cette incertitude est souvent partagée par leur encadrement qui ne sait pas vers quoi les orienter ou qui verrait pour eux d'autres solutions que celles qu'ils envisagent pour l'instant. Les exemples en sont multiples pour tous les types d'activité exercés. Le dilemme n'est même pas posé le plus souvent entre diverses filières correspondant au diplôme de la personne. C'est beaucoup plus largement le choix entre concours généraliste et concours spécialisé, ou encore entre concours de catégorie A, B ou C qui s'avère difficile à faire.

Le fait de passer un concours dont les épreuves ne prennent pas en compte jusqu'à présent la spécificité des fonctions exercées en contrat aidé et qui conduit à l'entrée dans un corps ouvrant l'accès aux métiers traditionnels de la fonction publique territoriale pose aussi la question des effets de la titularisation sur le contenu futur du travail du salarié. Une fois intégré, le salarié voudra-t-il continuer à exercer les fonctions parfois ingrates réalisées en contrat aidé (dans la médiation par exemple) ou cherchera-t-il à se réorienter vers des fonctions traditionnelles plus « confortables » ou plus favorables à des promotions internes ultérieures ? Si la titularisation signifie dans beaucoup de cas un retour à des métiers traditionnels, comment et par qui seront assurées les fonctions exercées auparavant dans le cadre du programme lorsqu'elles auront été jugées utiles ?

Toutes ces questions renvoient à une réflexion beaucoup plus générale sur l'évolution des métiers de la fonction publique territoriale, sur la nécessité ou non de nouveaux cadres d'emploi ou de nouvelles spécialités dans les cadres existants, sur les réformes des filières d'accès à ces métiers, ce qui ne peut être mené que dans le cadre d'une négociation nationale. En son absence, les responsables du personnel dans les collectivités territoriales semblent avoir encore du mal à penser les réorganisations internes que l'expérience du programme NS-EJ pourrait favoriser.

---

*l'emploi ; le grade pour obtenir le statut s'acquiert par concours, lequel ne s'ouvre que lorsque des postes de travail sont disponibles ou créés ; les qualifications professionnelles acquises et validées par des diplômes sont parfois nécessaires pour se présenter au concours mais insuffisantes pour l'obtenir ; les référentiels des connaissances requises pour les concours sont définis nationalement, ils ne correspondent pas toujours aux compétences requises par l'emploi ; autoriser tous les jeunes du programme à préparer les concours sans trouver les moyens d'ouvrir de nouveaux postes de la fonction publique territoriale risque d'engorger le dispositif et de radicaliser la sélection ».*

Cette même incertitude se manifeste dans beaucoup d'établissements publics quant à l'avenir des fonctions tenues en contrat aidé et quant aux conséquences à tirer de l'expérience du programme sur une réorganisation plus générale de l'offre de services et sur les évolutions du travail des salariés en place. Dans certaines administrations, la perception du problème s'est déjà traduite par le lancement d'évaluations internes destinées à repérer les effets structurels possibles du programme sur l'organisation des services ou par des rapports d'étude qui proposent des voies de réorganisation<sup>1</sup>. L'une des responsables du programme NS-EJ au ministère de la Justice définit ainsi, de manière générale, les enjeux actuels du programme : « *Le programme a majoritairement atteint ses objectifs. Révélateur privilégié des éléments de dysfonctionnements de notre société et de ceux des institutions « protégées », il est devenu, en même temps, un vaste laboratoire d'expérimentations sociales et administratives. Ce faisant il a ouvert de nombreuses questions qui sont implicitement posées et sur lesquelles il y a urgence d'organiser aujourd'hui le débat public : faut-il recruter de l'emploi public ? maintenir le concept d'emplois jeunes ? a-t-on vraiment créé de nouveaux métiers ? quels employeurs devront les faire vivre ? comment pérenniser certains emplois sans perdre le bénéfice de la dynamique créée par le programme ? les modes d'accès à certaines professions doivent-ils être revus ? comment aider les associations à se passer progressivement de l'aide de l'État ? Ce sont les principales questions en suspens* »<sup>2</sup>.

Mais cet engagement est loin d'être général et on peut craindre que les incertitudes qui pèsent sur l'avenir des postes et sur leur positionnement par rapport aux emplois existants amènent les jeunes qui les occupent actuellement à adopter des stratégies d'accès aux postes traditionnels. Les fonctions testées

---

(1) Dans son rapport sur les aides-éducateurs déjà cité, le CEREQ estime ainsi que « l'intégration des aides-éducateurs dans le système éducatif ne doit pas seulement s'analyser comme le processus d'adaptation des aides-éducateurs à ce système, mais aussi comme une occasion de le transformer. En effet, pourvu que les aides-éducateurs parviennent à coopérer au mieux avec les personnels en place, se professionnalisent dans leur fonction et bénéficient d'un encadrement à la hauteur, nous faisons l'hypothèse qu'ils sont en mesure de participer, de par leurs activités, à la recomposition des emplois existants et des manières de travailler aux différents niveaux du système éducatif. Bref, à sa mutation. En ce sens, évaluer l'impact global de l'arrivée des aides-éducateurs dans les établissements ne peut se faire que de manière différenciée, en fonction des catégories d'établissements. (...) Mais pour que les aides-éducateurs en poste professionnalisent leur fonction, il faut impérativement passer de la polyactivité à la polyvalence maîtrisée et à la spécialisation ».

(2) Claudine Renou-Fagès, chargée de mission auprès de l'inspecteur général des services judiciaires

par le programme risqueraient alors de disparaître faute de personnes pour les occuper et de capitalisation collective visant à mettre en évidence leur spécificité et leur intérêt <sup>1</sup>.

### **3.3. Le vaste chantier de la formation et de la validation des acquis**

Le troisième type d'effets structurels possibles du programme, évoqué au début de cette section, porte sur les modes de reconnaissance des qualités professionnelles des jeunes, en tant qu'ils exercent un métier : reconnaissance par les usagers, par leur environnement professionnel, par l'ensemble des employeurs potentiels.

Il s'agit-là d'une autre dimension où le programme NS-EJ peut avoir un impact important en accélérant les réformes, en cours ou en projet, des systèmes de formation professionnelle et de validation des acquis professionnels de l'expérience. L'instance d'évaluation n'a pas étudié le fonctionnement d'une structure essentielle pour enclencher cette dynamique : la cellule nationale d'appui aux plates-formes régionales de professionnalisation, pilotée par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Les travaux de l'instance d'évaluation sur le programme NS-EJ dans le champ de la jeunesse et des sports et les études de terrain disponibles sur l'activité des plates-formes régionales de professionnalisation et des Conseils régionaux permettent toutefois de fournir quelques éléments de bilan.

Le ministère de la Jeunesse et des Sports est certainement celui pour lequel le programme a eu le plus d'impact sur des réformes en ce domaine dont, parallèlement, la nécessité était bien perçue. *« Le travail en cours, mené par les services du ministère, paraît trouver une légitimité supplémentaire dans l'accélération des évolutions de situations professionnelles induites par le*

---

(1) *En préambule au rapport du CEREQ sur les agents de proximité et d'information dans les espaces publics recrutés par des associations cofinancées par des collectivités territoriales et des établissements publics et privés, Philippe Méhaut note que : « En l'absence de tout signe fort des acteurs institutionnels impliqués par l'activité émergente pour affirmer la permanence de leurs besoins d'un service de qualité, ainsi que de toute initiative des partenaires de la branche à laquelle se rattachent les nouveaux employeurs, pour reconnaître et valoriser les nouveaux métiers, la perspective d'un investissement durable dans cette activité a peu de chance de mobiliser les jeunes, qui lui préféreront des stratégies d'intégration dans des entreprises offrant des garanties de carrière, même si c'est au prix d'une orientation vers un emploi de départ ayant peu à voir avec l'emploi tenu ».*

*programme. Le ministère s'oriente vers la gestion de diplômes par la certification et non plus exclusivement la formation, vers la validation de l'expérience professionnelle et de l'expérience bénévole acquise en situation pour les durées excédant trois ans, vers le développement d'une formation tout au long de la vie, vers l'accès à des formations en alternance et vers la reconnaissance de capacités professionnelles, donc de compétences. (...) À cet égard, on peut considérer que ce programme a eu une influence à trois niveaux : sur l'organisation pédagogique des formations, le fonctionnement des services et établissements, les perspectives d'évolution structurelle des diplômes. On doit toutefois préciser d'emblée que, trois ans après le début du programme, on manque un peu de recul pour en apprécier les conséquences durables sur la longue période »<sup>1</sup>.*

Une telle activité réformatrice est loin d'exister dans tous les domaines, mais on constate que les expérimentations du ministère de la Jeunesse et des Sports ont un effet certain sur la manière de penser la formation et la validation des activités dans des secteurs connexes tels que la culture. Ainsi, la création d'une option « médiateur du livre » du brevet d'État d'animateur technicien d'éducation populaire (BEATEP) et son utilisation fréquente comme instrument de professionnalisation des jeunes employés dans les bibliothèques, amènent nécessairement les services du ministère de la Culture et de la Communication à se positionner sur ce diplôme et à s'attaquer à la rénovation de leurs propres filières d'accès aux métiers de la bibliothèque.

Il semble également que de nombreux Conseils régionaux qui avaient pu manifester initialement quelques réticences à participer activement à un programme à la conception duquel ils n'avaient pas été associés, s'en sont finalement saisis pour réorienter une partie de leur offre de formation, pour expérimenter avec les services de l'État la pertinence de nouveaux modes de validation des acquis ou pour modifier leurs procédures de labellisation des organismes de formation.

Les entretiens avec des responsables de plates-formes régionales de professionnalisation indiquent toutefois que bien des avancées restent à réaliser. La construction des référentiels métiers qui était apparue en 1998 comme l'activité essentielle des plates-formes régionales, conformément à ce qui leur était demandé, a fait place à d'autres préoccupations. Ces référentiels existent et la répartition des tâches entre plates-formes régionales organisée par la cellule

---

(1) Rapport de l'instance d'évaluation du programme « nouveaux services - emplois jeunes » dans le champ de la jeunesse et des sports, chapitre 10.



nationale d'appui a permis de limiter les nombreux doublons repérés dans les travaux menés à l'origine. Les appréciations des acteurs du programme sur ces référentiels sont toutefois mitigées : les travaux ont souvent été menés un peu loin du terrain et beaucoup de fonctions ont déjà évolué, mais ces référentiels constituent néanmoins des documents utiles sur lesquels chacun peut s'appuyer si besoin est.

De l'avis de tous, il faut passer de la connaissance des métiers exercés à leur reconnaissance et celle-ci ne peut se faire uniquement, ou même principalement dans certains cas, par l'inscription des jeunes dans les filières de formation qualifiante qui existent. Pour les acteurs du programme, l'un de ses grands mérites est d'avoir contribué à placer sur le devant de la scène une réforme essentielle - « la formation et la validation des acquis tout au long de la vie » -, qui va bien au-delà des seuls enjeux de ce programme. Mais c'est peut-être aussi sur cette question qu'on perçoit le mieux à la fois les avancées suscitées par le programme et leur caractère insuffisant par rapport aux espoirs qu'elles ont engendrés. Ces avancées se sont traduites pour les cellules régionales de professionnalisation par les documents diffusés par la DGEFP sur l'existant en matière de validation des acquis. Mais ce travail utile de recensement ne garantit pas, loin de là, qu'on puisse trouver des solutions en termes de validation des acquis pour tous les jeunes. À l'espoir suscité par le développement de ces modes de validation se mêle donc une grande prudence chez les acteurs de la professionnalisation. Les difficultés propres au programme viennent notamment du fait que les tâches effectuées combinent très souvent des fonctions qui n'étaient pas associées dans les métiers existants et qui ne correspondent donc pas aux référentiels de validation disponibles.

Si des intervenants montent des projets d'actions en faisant l'hypothèse que des avancées significatives auront lieu avant la fin du programme, les menaces d'impasse ressenties par beaucoup peuvent aussi amener au rejet d'expérimentations. L'utilisation par le programme des procédures de validation des acquis professionnels risque en effet de pâtir fortement d'une situation :

- où les professionnels de terrain hésitent à s'engager dans la validation parce que les activités couvertes par ces procédures restent peu nombreuses par rapport à l'ensemble des activités réalisées et parce que la construction des modes de validation adéquats se heurte à de multiples difficultés (conceptuelles et pour mobiliser les moyens nécessaires à leur fonctionnement). Ils ont donc peur de susciter des espoirs qu'ils ne pourront pas satisfaire finalement ;

- où les jeunes ne demandent pas spontanément à bénéficier de ces nouveaux modes de validation, faute de les connaître et parce que, aux yeux d'une partie

d'entre eux, le démarrage de leur carrière se joue plus dans la reconnaissance informelle de leurs compétences par le milieu professionnel dans lequel ils évoluent que dans l'obtention d'un nouveau diplôme. De plus, ayant déjà suivi le plus souvent des études universitaires, la voie de la reprise des études ou des stages de formation qualifiants leur apparaît comme la plus sûre et la plus simple lorsqu'ils veulent acquérir un nouveau diplôme <sup>1</sup>.

#### **4. Les effets des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand sur le chômage**

##### **4.1. Un rappel des hypothèses courantes**

L'évaluation des effets macro-économiques à court terme et à moyen terme des mesures de la politique de l'emploi sur les niveaux du PIB, de l'emploi et du chômage fait l'objet de travaux réguliers en France, alors qu'elle est plus rare à l'étranger <sup>2</sup>. L'exercice de référence en ce domaine est celui qui a été réalisé par la DARES et l'OFCE en vue de la publication de l'ouvrage « *40 ans de politique de l'emploi* » en 1996 <sup>3</sup>. On ne reviendra pas ici sur les spécifications du modèle, clairement explicitées dans l'article, mais seulement sur les hypothèses adoptées pour évaluer l'impact des emplois aidés dans le secteur non marchand.

Les auteurs précisent : « *On a supposé que les collectivités utilisatrices des emplois aidés devaient respecter une contrainte de masse salariale : le financement restant à leur charge ampute donc le montant disponible pour financer les emplois « ordinaires ». L'effet de substitution est alors identique à celui que l'on observe lors d'un partage du travail total. Les substitutions sont alors plus faibles pour les TUC (coefficient emploi retenu de 0,95) et les CES (coefficient emploi retenu de 0,9) et plus fortes pour les CEC (coefficient de 0,7) On ne retient pas dans cette évaluation l'idée de substitution entre emplois non*

---

(1) L'analyse de l'activité des plates-formes régionales de professionnalisation est tirée du rapport du Centre d'études de l'emploi intitulé « *L'action des institutions locales chargées de favoriser la professionnalisation et la pérennisation des emplois dans les activités culturelles et socioculturelles* », rapport déjà cité.

(2) Une brève histoire de ces travaux a été présentée dans le rapport annuel du Conseil scientifique de l'évaluation pour l'année 1996 dans un article de D. Gélot et B. Simonin, déjà cité.

(3) « *Impact macro-économique des politiques spécifiques d'emploi. Le cas de la France. 1974-1994* », par G. Cornilleau, A. Gubian, F. Chouvel, E. Confais et B. Roguet.

*marchands aidés et emplois marchands ordinaires même si, dans certaines situations, cela peut se produire*<sup>1</sup> ». Est retenu par ailleurs un « effet d'appel » identique pour les emplois aidés des secteurs marchand et non marchand, et égal à 0,2. Cela signifie que, pour 10 emplois aidés qui sont créés, deux personnes qui, sans ces emplois, auraient été inactives, se positionnent sur le marché du travail en tant « qu'actifs à la recherche d'un emploi ».

Au total, l'effet à court terme de ces mesures sur le niveau du chômage apparaît élevé compte tenu des faibles effets de substitution qu'elles engendrent. Toutefois, sur le long terme, lorsqu'on « boucle » la modélisation en tenant compte des effets de leur création sur les dépenses publiques, sur le niveau de la consommation, sur les équilibres du marché du travail, les effets positifs tendent à s'amenuiser. En effet, quelle que soit la manière dont sont financés ces contrats, leur existence pèse sur le niveau du PIB et a des effets inflationnistes, ce qui conduit à la destruction d'emplois courants.

Les auteurs en concluent « *Les simulations macro-économiques de la politique de l'emploi mettent en évidence la forte opposition entre gestion « sociale » et « économique » du chômage. La première a un impact immédiat sur le chômage qui dépend essentiellement de l'effort budgétaire réalisé et du coût unitaire des mesures mises en œuvre. À plus long terme, ses effets tendent à s'estomper surtout si l'on tient compte des problèmes de financement qui amènent naturellement, dans le cadre d'une politique appliquée durablement, à une hausse des impôts et/ou à une réduction des autres dépenses publiques. (...) Dans le cas d'un financement par le déficit budgétaire, l'effet sur le chômage le plus favorable (toutes mesures confondues) est quand même celui que procurent les CES, mais ceci résulte de la convention de comptabilisation du chômage qui exclut la possibilité de chômage à temps partiel. Comme les CES sont des emplois à mi-temps et à bas salaires, il est normal, en conséquence, que le nombre de chômeurs comptablement évités par ce dispositif soit plus important que dans le cas des autres mesures de gestion sociale qui supposent toutes des dépenses unitaires par bénéficiaire ex ante plus importantes. (...) Parmi les politiques étudiées, les CES sont ainsi la seule mesure qui s'accompagne d'un effet de partage par réduction de la durée moyenne du travail* ».

Dans la première évaluation réalisée par la DARES quant aux effets à court terme du programme NS-EJ sur le niveau du chômage, des hypothèses équivalentes ont été reprises : effet net sur l'emploi de 0,8 puisque l'État prend

---

(1) Pour le calcul des effets de ces mesures sur le long terme, les auteurs ont retenu une autre hypothèse d'absence complète de substitution avec les autres emplois.

en charge 80 % du coût salarial, effet d'appel sur le marché du travail de 20 %. L'effet net de la création de 100 emplois dans le cadre du programme aurait donc été d'environ 64 chômeurs évités <sup>1</sup>.

#### **4.2. Un grand nombre d'effets possibles si on abandonne l'hypothèse de contrainte de masse salariale**

L'instance d'évaluation s'était fixé des objectifs modestes en termes d'analyse des effets macro-économiques, ne disposant pas des moyens pour juger de la validité de l'ensemble des paramètres utilisés dans le modèle complet de la DARES. Il a donc été convenu de se limiter à l'étude de la validité de deux hypothèses du modèle : la contrainte de masse salariale qui réduit les possibilités de choix des organismes, l'absence d'effets directs sur l'emploi dans le secteur marchand (un contrat aidé ne se substitue pas à court terme à un emploi du secteur marchand).

L'hypothèse de contrainte budgétaire paraît pertinente pour rendre compte des décisions d'utilisation des contrats aidés dans un cadre annuel : le responsable d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public dispose d'un budget fixé pour l'année et ses choix sont limités par son montant : il ne peut pas engager des dépenses qui l'excèdent et, inversement, il a souvent tendance à dépenser l'ensemble des sommes disponibles qui, sinon, risquent d'être « perdues » pour ses services l'année suivante. Pour les nombreuses associations dont le budget est très dépendant des subventions publiques, la situation est un peu la même, ces subventions étant annuelles. Toutefois, l'utilisation de contrats aidés peut avoir une influence immédiate sur leurs capacités à développer leurs activités et à augmenter leurs ressources propres ou à obtenir des financements publics supplémentaires en concluant des conventions pour des actions particulières.

Sur le moyen terme, cette hypothèse peut faire l'objet de critiques car le système d'acteurs participant à la fixation du budget annuel connaît l'existence des emplois aidés et peut déterminer ce budget en en tenant compte. Par ailleurs, l'hypothèse de non substitution à des emplois du secteur marchand peut également être mise en doute. Les organismes publics ont aussi la possibilité de déléguer une partie des missions de service public qu'ils ont la charge d'assurer à des entreprises privées. Le fait qu'ils puissent disposer de personnels très peu coûteux peut les dissuader de faire appel aux entreprises pour assurer ces tâches,

---

(1) « Les emplois jeunes d'octobre 1997 à octobre 1998 », rapport de la DARES déjà cité.

d'où des pertes de marchés et donc des pertes d'emplois. Certaines associations exercent des actes de commerce sans être pour autant considérées par l'administration fiscale comme « lucratives », en attendant que les efforts de clarification qui sont en cours produisent tous leurs effets. Or, du fait des exonérations fiscales et de l'utilisation des contrats aidés, elles peuvent pratiquer des prix largement inférieurs à ceux du secteur privé qui deviennent alors non concurrentiels sur certains créneaux d'activité.

Aucune des trois hypothèses possibles sur le comportement budgétaire à terme des organismes publics ne peut être rejetée a priori comme invraisemblable. Les emplois aidés peuvent aussi bien avoir pour effet d'augmenter, de stabiliser ou de diminuer les moyens financiers consacrés à l'activité à laquelle ils participent<sup>1</sup>. Comme pour les effets à court terme, plus les phénomènes de substitution interne aux organismes entre emplois permanents et emplois aidés sont faibles et plus il y a de chances que la stabilisation ou la diminution des dépenses ait des effets nuls ou négatifs sur l'emploi privé. La situation la plus défavorable pour l'emploi privé apparaît quand se cumulent une absence complète de substitution interne entre emplois existants et emplois aidés et une volonté de l'organisme de pérenniser progressivement les emplois aidés, ce qui entraîne une hausse du coût de l'activité réalisée en interne qui risque d'être supportée par la suppression de marchés attribués auparavant à des entreprises.

La question est encore plus difficile à traiter pour les associations. La situation n'est plus, en effet, celle d'un agent économique devant remplir certaines missions de service public pré-définies, qui détient des ressources propres pour les remplir, ressources qu'il peut choisir d'affecter de différentes façons (emploi standard interne, emploi aidé interne, transferts financiers à des organismes extérieurs). L'agent doit, dans le secteur associatif, obtenir des ressources qui ne lui sont pas affectées d'office, pour accomplir certaines activités qu'il définit lui-même et dont le champ effectif peut varier en fonction des opportunités, pourvu qu'il respecte le principe de non lucrativité. La question d'éventuels effets sur l'emploi marchand ne se pose alors, en théorie, que si l'association se trouve « dans le marché », c'est-à-dire si elle vend des prestations (à des particuliers, en passant des conventions avec des organismes publics) qui pourraient aussi être fournies par des entreprises. L'entrée pour apprécier ces

---

(1) *L'examen détaillé des effets possibles des emplois aidés sur les évolutions budgétaires des organismes, sur leurs emplois permanents et sur l'emploi marchand a été présenté en 1997 dans une note de problématique du Centre d'études de l'emploi (B. Simonin) rédigée à la demande de la DARES : « Les emplois aidés dans le secteur non marchand se substituent-ils à des emplois du secteur marchand ? ».*

effets n'est plus comme précédemment l'activité directement exercée par la personne en emploi aidé, mais le champ d'activité de l'organisme qui l'emploie. Le problème est que la distinction entre ce qui relève du marché et ce qui ne relève pas du marché est pour le moins délicate à faire.

### **4.3. Les informations disponibles n'amènent pas à remettre en cause les hypothèses actuelles des modèles économiques**

L'instance d'évaluation avait estimé initialement qu'il lui serait difficile d'avancer sur l'analyse des effets des contrats aidés dans le secteur associatif, compte tenu de la très grande dispersion de ses activités et de la multitude des petites associations qui peuvent toutes avoir des stratégies propres d'utilisation des contrats aidés. L'importance quantitative de l'utilisation de ces contrats dans le secteur public et l'espoir d'une plus grande homogénéité des pratiques au sein de chaque type d'organisme a donc conduit l'instance d'évaluation à centrer sa démarche sur les établissements publics. La société Barbier Frinault & associés, à qui avait été confiée l'étude sur les pratiques de gestion des organismes utilisateurs des contrats aidés (cf. chapitre 7), devait organiser son questionnement afin d'obtenir des informations aussi détaillées que possible, sur une période aussi longue que possible, dans les trois domaines suivants :

- l'évolution des budgets consacrés aux principales activités dans lesquelles interviennent des salariés en contrat aidé ;
- les contenus des activités réalisées en contrat aidé d'une part, dans des fonctions proches occupées par des personnels sur d'autres statuts d'autre part. Ces activités sont-elles exactement les mêmes, les exigences des employeurs sur le rythme de travail sont-elles équivalentes, etc. ?
- la possibilité pour les organismes de confier à des entreprises privées tout ou partie des activités faites en contrat aidé, et la manière dont ils réalisent éventuellement leurs arbitrages.

L'un des premiers enseignements de l'étude est que les organismes publics interrogés (de grande taille en général) ne disposent pas pour la plupart des instruments internes de suivi leur permettant de repérer avec précision les évolutions des budgets correspondant aux activités auxquelles sont affectés les salariés en emploi aidé. Les informations rassemblées ont donc porté seulement sur les deux derniers points évoqués ci-dessus.

*Un très faible effet de substitution aux emplois marchands*

La conclusion la plus robuste semble concerner l'absence d'effets de substitution directe à l'emploi marchand. Qu'il s'agisse des établissements scolaires ou des hôpitaux, les fonctions exercées ne semblent pouvoir en aucun cas être confiées à des organismes extérieurs. Sont avancées des raisons réglementaires ou budgétaires (absence de crédits pouvant être consacrés à la sous-traitance dans ces activités), ou d'organisation du travail : les activités nécessitent une présence au sein des établissements en soutien au personnel permanent (administratif, agent de service), avec une intégration dans les équipes en place qui ne peut être assurée que par du personnel propre à l'établissement.

Compte tenu de la fréquence des fonctions d'entretien des espaces verts ou d'entretien des locaux qui sont assurées par les personnes en CES ou en CEC, les possibilités de substitution semblent a priori plus fortes dans les collectivités locales. Toutefois, les responsables interrogés écartent tout effet de ce type pour deux raisons :

- il leur est politiquement impossible de priver de marchés les petites entreprises artisanales locales qui assurent ces activités lorsqu'elles sont externalisées ;
- à l'intérieur d'un même type d'activités, une distinction très nette est faite entre les tâches confiées à des entreprises, nécessitant en général un matériel et une qualification non disponibles en interne, et les tâches courantes réalisées par les salariés de la commune.

Il semble donc qu'on puisse conserver l'hypothèse d'une non-substitution à de l'emploi marchand pour les contrats aidés dans les organismes publics (qui regroupaient les deux tiers des emplois aidés en équivalent temps plein en 2000).

Dans le secteur associatif, et en l'absence d'informations objectives, on peut seulement signaler que les représentants des entreprises et notamment les chambres de métiers ou les représentants des PME mènent très rarement des actions visant à dénoncer la concurrence déloyale que leur ferait subir l'existence des contrats aidés. De nombreuses craintes avaient été exprimées à ce sujet lors de la création du programme NS-EJ, notamment par le Sénat. S'appuyant sur les analyses du MEDEF, sa position est aujourd'hui très prudente : le programme n'entraîne que marginalement une destruction

d'emplois privés, mais par l'avantage de coût qu'il donne aux associations, il leur permet de prendre position plus tôt sur des marchés en développement <sup>1</sup>. Les difficultés de solvabilisation des activités par le paiement de l'utilisateur qui ont été décrites précédemment, font néanmoins douter de l'importance du phénomène de substitution à de l'emploi marchand qui aurait pu être créé en l'absence du programme.

Il reste que le non-passage vers le marché de la plupart des emplois du programme NS-EJ a des conséquences sur le niveau du chômage à moyen terme. Le schéma de transfert vers le marché devait assurer la pérennité des emplois créés au-delà de la période d'aide de l'État en supprimant la contrainte de masse salariale pour les finances publiques. Si l'on se réfère aux conclusions des auteurs des simulations macro-économiques, le programme, en réussissant ce transfert, aurait permis de cumuler l'efficacité à court terme reconnue aux emplois aidés du secteur non marchand et l'efficacité à long terme reconnue aux aides à l'emploi marchand. Si le transfert ne se fait pas, les contraintes pesant sur les finances publiques vont s'appliquer comme pour toute autre mesure du secteur non marchand. Il en résulte en particulier que la fin du programme, ou la réduction du nombre de ses bénéficiaires, ne peut alors se traduire que par des effets négatifs sur le niveau du chômage. Soit ces emplois ne sont pas maintenus (ou sont préférés à d'autres emplois publics qui sont supprimés), et les salariés qui les occupaient se trouvent en concurrence avec les autres demandeurs d'emploi et avec les jeunes arrivant sur le marché du travail (en particulier dans les concours de la fonction publique). Soit ces emplois sont maintenus dans la sphère publique, en s'ajoutant aux emplois existants, et on est ramené aux effets négatifs de creusement du déficit simulés par le modèle.

---

(1) « Le débat au Sénat sur la loi du 16 octobre 1997 avait fait apparaître une inquiétude quant au risque d'une concurrence déloyale à l'égard du secteur privé en raison notamment de l'imprécision de la liste des nouveaux métiers envisagés par le ministère à l'occasion de la préparation du texte (...). Il convient aujourd'hui d'avoir un jugement nuancé. La création des emplois jeunes ne semble pas avoir eu d'effets massifs de destruction d'emplois selon les représentants des employeurs eux-mêmes. Néanmoins le MEDEF souligne que le dispositif a pu « de façon certes marginale entraîner la suppression d'un certain nombre d'emplois des services marchands » (...). L'autre aspect pervers du dispositif est le frein qu'il fait peser sur la création d'emplois marchands liés à de nouveaux services (...). Alors qu'une solvabilisation du consommateur aurait permis la mise en place de services marchands immédiatement opérationnels, le choix d'une subvention à l'emploi dans le secteur non marchand ne fait que reporter de cinq ans le problème de la solvabilisation des nouveaux services » ; rapport rédigé par Alain Gournac pour la Commission des affaires sociales du Sénat, 2000.



*Un effet de substitution aux emplois permanents variable suivant les secteurs, mais qui semble limité au total*

Il est plus difficile de conclure sur l'effet de substitution aux emplois permanents du secteur non marchand. L'effet de création nette d'emplois semble important pour le programme NS-EJ. À l'évidence, il n'y aurait pas eu à l'Éducation nationale et à la Police nationale création de postes équivalents aux aides-éducateurs et aux adjoints de sécurité en l'absence du programme. L'effet net est donc maximal dans ces administrations. L'instance d'évaluation du programme dans le champ de la jeunesse et des sports reste très prudente dans l'interprétation des réponses aux questions posées aux employeurs sur les embauches qu'ils auraient réalisées en l'absence du programme : « *L'importance de l'effet d'aubaine du programme est difficile à préciser : seuls 3 % des employeurs estiment qu'ils auraient réalisé toutes les embauches et mis en place toutes les activités en l'absence de l'aide ; et 29 % considèrent qu'ils n'auraient rien pu faire* »<sup>1</sup>. Dans notre propre enquête statistique, un peu moins de 20 % des associations déclarent qu'elles pourront pérenniser l'emploi sans avoir besoin de rechercher des ressources nouvelles.

Ces informations tendent donc plutôt à conforter l'hypothèse d'un taux de substitution de 20 % retenu jusqu'à présent par la DARES. Il faut aussi avoir à l'esprit que la logique du programme incitant les employeurs à rechercher les moyens de la solvabilisation avant le terme des cinq ans devrait avoir pour effet de modifier ce taux à la hausse pendant la durée du programme. Des organismes qui n'avaient pas, au moment du dépôt de leur projet, les moyens de recruter, peuvent les avoir aujourd'hui sans pour autant abandonner le bénéfice du contrat aidé.

L'enquête sur les pratiques de gestion des employeurs amènerait a priori à conclure à un effet de substitution plus important pour les autres contrats aidés. Les responsables et les personnels des établissements de santé et des établissements d'enseignement (le quart des CES et des CEC en équivalent temps plein) se rejoignent en effet pour évoquer un effet massif de substitution à l'emploi permanent. Toutefois, la décision de créer ou de financer des emplois appartient à leur tutelle et celle-ci minimise l'importance de cet effet. On a vu précédemment (cf. début du chapitre) que les évolutions des effectifs permanents depuis 1990 dans ces établissements ont été marquées par la diminution de la part des emplois les moins qualifiés, correspondant aux tâches

---

(1) Conclusion du rapport de l'instance d'évaluation du programme NS-EJ dans le champ de la jeunesse et des sports.

qui peuvent être réalisées par les personnes en contrat aidé, ce qui pourrait faire conclure à un effet de substitution non négligeable, supérieur à celui retenu par les modèles. Mais il est clair qu'il n'y a pas d'arbitrage sur courte période : la baisse du nombre des contrats aidés depuis 1995 n'a pas entraîné de modification sensible de la politique de gestion des postes permanents. Et on peut penser que sur longue période il n'est pas possible de tenter de savoir ce qui se serait passé en l'absence des emplois aidés. Les décisions ministérielles peuvent en effet être très influencées par les réactions des usagers (mouvements lycéens et étudiants pour demander de meilleures conditions de travail, manifestation de mécontentement des malades face à la mauvaise qualité des services offerts par les hôpitaux, etc.).

L'effet de substitution semble peu marqué dans les collectivités territoriales si l'on se réfère aux déclarations des gestionnaires, parfois contestées par les personnels, et à l'évolution positive du nombre des emplois de catégorie C. Enfin, les réponses des gestionnaires dans la plupart des établissements semblent indiquer des effets de substitution en général plus importants pour les CEC que pour les CES, ce qui est conforme aux hypothèses du modèle de la DARES puisque le CEC est sensiblement plus cher pour l'employeur.

Au total, les informations rassemblées ne fournissent donc pas d'éléments convaincants pour substituer de nouvelles hypothèses à celles qui étaient retenues jusqu'à présent.

## Chapitre 9

### La mise en œuvre des dispositifs dans des contextes territoriaux différenciés

#### 1. Une mise en œuvre très influencée par le mouvement général de déconcentration des actions de l'État

L'examen des textes réglementaires (cf. première partie du rapport) fait apparaître que l'administration centrale attend de plus en plus des services déconcentrés qu'ils assurent par leur action le bon fonctionnement des mesures d'aide aux emplois aidés du secteur non marchand, en liaison étroite avec les services de l'ANPE et en s'appuyant sur un vaste réseau d'acteurs locaux. Cette évolution progressive des rapports entre les services centraux et les services déconcentrés n'est pas propre à la mise en œuvre de ces mesures. Elle s'inscrit dans un mouvement beaucoup plus large de transformation progressive des modèles de référence de l'action publique en France, visant à renforcer la déconcentration des moyens d'intervention afin de rapprocher la décision publique des besoins des usagers dans le cadre de « la modernisation de l'État ».

Pour les CES et pour les CEC, ce mouvement s'intègre à la politique de territorialisation, expérimentée en 1997, puis généralisée pour les principales mesures d'aide à l'insertion professionnelle des chômeurs de longue durée et des allocataires de minima sociaux : contrats aidés des secteurs marchands et non marchands, stages de formation. Il permet aux services publics de l'emploi régionaux et départementaux de réaliser des arbitrages financiers entre ces mesures <sup>1</sup>. Mais son enjeu principal est plus large : faire progresser à tous les niveaux des services une nouvelle logique d'action, souvent qualifiée de « logique de projets » en lieu et place des pratiques de gestion de programmes cloisonnés, orientées vers la réalisation d'objectifs quantitatifs nationaux d'entrée dans chaque mesure. La territorialisation doit permettre d'instrumenter

---

(1) Cette analyse est reprise de l'article de B. Simonin sur « La globalisation des aides publiques à l'emploi dans six régions expérimentales » déjà cité.

- Chapitre 9 -

cette nouvelle logique d'action en l'explicitant comme l'enchaînement de différentes phases complémentaires, qui sont supposées constituer les éléments d'une action publique « rationnelle » :

- diagnostic local sur le résultat des actions réalisées antérieurement, sur les caractéristiques des publics concernés, sur les besoins du territoire (entreprises, etc.) et sur le fonctionnement du marché du travail ;

- définition de priorités en fonction du diagnostic et traduction de ces priorités en objectifs opérationnels annuels, avec une programmation des mesures dans le cadre de l'enveloppe physico-financière notifiée par l'administration centrale pour l'année entière ;

- mise en place d'un système de suivi détaillé sur la consommation et les effets des mesures, comportant une série d'indicateurs ;

- possibilité d'opérer un redéploiement en cours d'année en fonction des résultats obtenus et des évolutions du marché local du travail.

Le programme NS-EJ a accordé aussi une place centrale à la logique de territoire. Plusieurs innovations dans son organisation ont marqué une nette volonté de rompre avec le fonctionnement traditionnel de l'administration de l'emploi :

- une grande place accordée à la contractualisation : multiplication des accords-cadres au niveau national (réseaux associatifs, fédérations, établissements publics, administrations) et des contrats d'objectifs avec les collectivités territoriales au niveau local ;

- une reconnaissance d'un niveau infra-départemental d'action confié à des personnalités locales ou aux sous-préfets (les pilotes locaux) afin « d'animer le territoire » en informant les employeurs, en construisant des partenariats, en réalisant des diagnostics sur les besoins, en aidant les porteurs de projets ;

- des pratiques d'instruction des dossiers sous l'autorité des préfets mobilisant l'ensemble des services déconcentrés compétents sur les champs d'activité des projets, afin de se prononcer sur leur opportunité et non plus seulement sur leur conformité aux critères administratifs ;

- une volonté de bien préciser les attentes à l'égard de chaque niveau d'action (local, départemental, régional) : au local, l'animation du programme, au départemental l'instruction et le suivi des dossiers, au régional une fonction plus

générale d'expertise et de prospective se traduisant par la création des plateformes régionales de professionnalisation ;

- des moyens financiers importants attribués au SPE pour qu'il finance des actions de conseil aux porteurs de projet et aux pilotes locaux, confiées à des cabinets privés ou à des réseaux associatifs.

Il apparaissait donc essentiel d'analyser les effets de ces réformes récentes sur la capacité des acteurs locaux à mener des actions bien adaptées aux besoins des publics et des territoires.

L'instance d'évaluation est partie de l'hypothèse qu'il existe des formes locales d'organisation de l'action publique et que les dimensions politiques et de jeux stratégiques sont des composantes essentielles du processus qui conduit à leur émergence. Elles le sont d'autant plus que la déconcentration de la gestion des mesures pour l'emploi est aujourd'hui plus avancée et que l'État s'appuie largement sur le partenariat local pour assurer la mise en œuvre des aides à l'emploi dans le secteur non marchand.

Il en résulte la nécessité d'organiser une coopération locale entre de nombreux partenaires (services de l'État, élus, services des collectivités territoriales, réseaux associatifs, partenaires sociaux, autres acteurs du développement local et de l'insertion). Or ceux-ci ont tous, vis-à-vis des mesures, des attentes propres qui ne sont pas nécessairement identiques à celles de l'État et qu'ils cherchent à faire prévaloir dans un contexte marqué :

- par une certaine instabilité des objectifs quantitatifs et qualitatifs assignés aux mesures au niveau national (au moins pour les CES et pour les CEC) ;

- par une série de contraintes économiques, sociales, institutionnelles qui varient suivant les territoires.

La répartition des emplois aidés entre régions et départements se fait en partie, pour les CES et pour les CEC, sur la base de critères objectifs tels que l'importance du chômage, ce qui assure une certaine maîtrise de la répartition des moyens entre territoires par l'administration centrale. Mais cette logique n'est pas appliquée pour le programme NS-EJ et les répartitions internes aux départements pour les CES et les CEC ont des conséquences sur la répartition des moyens entre bassins d'emploi encore mal connues.

Si les formes d'organisation de l'action publique peuvent comporter, d'un territoire à l'autre, des aspects très divers, elles impliquent toujours les trois

mêmes catégories d'acteurs : les demandeurs d'emploi, les employeurs et toute une série d'intermédiaires qui ont un rôle plus ou moins important dans la relation qui se noue entre l'employeur et le demandeur d'emploi : faire respecter la réglementation, orienter les personnes, inciter les employeurs à participer au dispositif, fournir des soutiens et des conseils divers aux uns et aux autres.

Aussi, l'instance a-t-elle consacré une partie de son budget d'études à une analyse comparative de la mise en œuvre « locale » des aides à l'emploi dans le secteur non marchand à partir d'un questionnement cherchant à croiser, pour les mêmes territoires, les exploitations statistiques et l'examen des formes locales de coopération entre acteurs et des critères régissant leurs prises de décision.

Cet examen comparatif de la mise en œuvre « locale » devait toutefois être complété par une analyse de processus cherchant à bien éclairer tous les éléments d'une chaîne de décision et d'action partant de la décision politique au niveau gouvernemental et allant jusqu'aux actions de terrain. A donc été réalisée parallèlement une étude portant aussi sur le niveau central et visant à préciser comment les objectifs assignés à la politique sont retraduits ensuite dans les consignes données aux acteurs et comment fonctionnent les mécanismes de la déconcentration, dans les relations qui s'établissent entre les différents intervenants d'un même niveau et entre les différents niveaux (central, régional, départemental, local).

## **2. Une utilisation des mesures étroitement liée aux caractéristiques structurelles de chaque zone d'emploi**

Les fichiers de gestion du CNASEA, grâce à leur exhaustivité, permettent de mobiliser les données administratives à un niveau territorial très fin : la commune. Celui-ci est toutefois trop réduit pour rendre compte de l'espace où se déploient les actions territoriales de la politique de l'emploi évoquées précédemment. Mais aucun découpage administratif ou statistique national ne peut en rendre compte car les espaces délimités pour le pilotage du programme NS-EJ et pour la territorialisation des politiques d'insertion professionnelle (pas nécessairement identiques) obéissent à des logiques de construction ad hoc qui peuvent varier dans le temps et d'une région ou d'un département à l'autre :

- zone de compétence d'une (ou plusieurs) agences locales pour l'emploi ;
- arrondissement ;

- La mise en œuvre des dispositifs -

- zone d'action d'un coordonnateur emploi-formation, seul relais territorial de la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) dont l'organisation reste départementale ;
- zone d'action d'une structure partenariale sur le champ de l'emploi ou de l'insertion professionnelle : mission locale, comité de bassin d'emploi, PLIE ;
- zone de coopération intercommunale (syndicat de communes, contrat d'agglomération, contrat de pays, etc.)<sup>1</sup>.

Nous avons retenu pour nos études un découpage par zone d'emploi (dans la définition des 348 zones d'emploi de l'INSEE) car il permet de confronter assez facilement les résultats sur l'utilisation des mesures à la situation socio-économique d'ensemble du territoire. Compte tenu du nombre important de variables disponibles dans les fichiers du CNASEA, nous avons décidé de réaliser une analyse typologique sur l'ensemble des zones d'emploi à partir de neuf variables rendant compte de l'intensité de l'utilisation des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand par rapport à l'importance du chômage dans la zone, des caractéristiques du public dans ces mesures et des caractéristiques des employeurs<sup>2</sup>.

Le résultat obtenu est tout à fait inattendu car il aboutit à des regroupements de zones très homogènes en fonction de caractéristiques géographiques et de dynamisme économique qui ne figuraient absolument pas dans la liste des variables actives retenues. Deux axes de différenciation se détachent très nettement :

- le caractère plus ou moins urbain des territoires ;
- un facteur croisant dynamisme économique et localisation géographique.

---

(1) Saïd Adjerad, Olivia Blum, Michel Destéfani : « De la globalisation à la territorialisation des politiques de l'emploi destinées aux chômeurs de longue durée », rapport du Centre d'études de l'emploi pour la DARES, 2001.

(2) Ces variables sont les suivantes : nombre de personnes en mesure/nombre de demandeurs d'emploi ; répartition des bénéficiaires par âge ; répartition des bénéficiaires par niveau de formation ; répartition des bénéficiaires par sexe ; part des CES et CEC conclus par les associations ; part des CEJ conclus par les associations ; part des CES et CEC conclus par les collectivités territoriales ; part des CEJ conclus par les collectivités territoriales ; part des CES et CEC dans l'ensemble des emplois aidés.

La typologie retenue comporte 10 classes. Comme dans la plupart des classifications, une classe regroupe les zones qui ne s'écartent en rien des moyennes nationales. Cette classe n'est toutefois pas très importante, avec 16 % de l'ensemble des zones d'emploi. Elle est composée de territoires structurés par une ville moyenne ou assez grande et situés notamment dans la région Centre.

La classe comportant le plus de zones (19 %) s'écarte très sensiblement de la moyenne. On y utilise extrêmement peu les CES et les CEC, alors que le programme NS-EJ y connaît un certain succès. Les bénéficiaires des contrats aidés sont jeunes et ont un niveau de formation nettement supérieur à la moyenne. Les communes utilisent particulièrement peu les mesures. La quasi-totalité des zones d'emploi de ce groupe se trouvent en Île-de-France et en Rhône-Alpes (zones urbaines). Le caractère très urbain de ces zones, leur appartenance à des régions connaissant un fort dynamisme économique et où le coût de la vie est élevé, semblent être des facteurs déterminants, même si d'autres éléments ont pu jouer, tels que le refus de nombreuses grandes communes de la région parisienne d'utiliser les CES et les CEC. Pour représenter cette classe ont été retenues dans nos enquêtes les zones d'emploi de *Créteil* et de *Chambéry* (tableau 22).

Une classe (6 %), regroupant des zones de la façade atlantique plutôt urbaines, se rapproche de cette dernière par une utilisation peu intense des mesures et par le bon niveau de formation des bénéficiaires. Les associations sont les principaux employeurs, notamment dans le programme NS-EJ. Nous avons retenu la zone d'emploi de *Brest* pour nos enquêtes.

Une autre classe (14 %) agrège des zones de toute la France plutôt urbaines, notamment celles des capitales régionales. Assez proches des valeurs moyennes, elles s'en distinguent par une place plus grande des associations parmi les employeurs et par la faible présence de bénéficiaires âgés alors que les hommes sont assez nombreux. Nous avons retenu la zone d'emploi de *Caen/Bayeux*.

La dernière classe plutôt urbaine (8 %) est très bien représentée dans deux régions : l'Aquitaine et Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Les mesures accueillent surtout des femmes et les communes jouent un grand rôle pour l'embauche en CES et en CEC. Nous avons retenu la zone d'emploi de *Salon-de-Provence*.

Les cinq classes restantes regroupent toutes des zones rurales ou, plus rarement, des villes moyennes. Dans trois d'entre elles les mesures sont très utilisées.



La zone d'emploi de *Montauban* a été retenue pour illustrer un fort usage de chaque type de mesures pour un public aux caractéristiques proches de la moyenne nationale, situation particulièrement fréquente en Midi-Pyrénées (8 %).

La classe illustrée par la zone d'emploi de *Troyes* (8 %) utilise aussi toutes les mesures, mais pour un public ayant un très faible niveau de formation. Les zones qui composent cette classe appartiennent en général aux secteurs ruraux des régions limitrophes de l'Île-de-France.

Une autre classe (9 %) est proche de cette dernière par la forte utilisation des mesures pour un public très peu formé, mais le programme NS-EJ y est très peu utilisé. La zone d'emploi de *Flandre/Lys* devait représenter cette classe <sup>1</sup>.

Les deux dernières classes, très rurales (14 %), se distinguent des précédentes par le fait que les mesures ne sont guère plus utilisées que dans les zones urbaines. Elles concernent par contre un public très peu formé et plutôt âgé et les associations, rares dans ces territoires, accueillent peu de salariés en contrat aidé. Ont été retenues les zones de *Loire/Centre* et de *Château-Thierry*.

Au total, apparaissent donc deux pôles : un pôle très urbain au dynamisme économique affirmé, où les CES et les CEC sont très peu utilisés ; un pôle rural où les CES et les CEC sont très sollicités quand le tissu d'employeurs est assez dense, pour un public ayant un très faible niveau de formation. Cette polarité semble s'imposer nettement sur tout le territoire et ne semble donc pas très dépendante du contenu des stratégies définies par les services régionaux ou départementaux de l'emploi. S'y ajoutent toutefois des facteurs régionaux ou inter-régionaux dont il est difficile de dire a priori s'ils sont le résultat de priorités différenciées des responsables de la politique de l'emploi ou le reflet de facteurs structurels : niveau général de formation de la population, structure des emplois, relations grandes villes/villes moyennes, etc.

---

(1) Compte tenu de la proximité de cette classe avec la précédente, le choix a été fait de ne pas y retenir de zone pour nos enquêtes, qui ont concerné au total 9 zones d'emploi.

**Tableau 22**  
**Les 10 zones d'emploi sélectionnées**

Zones	Nombre d'établissements	Contrats aidés / chômeurs	Équilibre entre mesures	Public en CES et en CEC	Principales catégories d'employeurs
Créteil (Val-de-Marne)	495	10 %	CEJ : 61 % CES : 25 % CEC : 14 %	Peu d'allocataires du RMI	Établissements publics
Chambéry (Savoie)	366	14 %	CEJ : 57 % CES : 22 % CEC : 21 %	Âgé, mieux formé, peu de RMI	Associations, établissements publics
Brest (Finistère)	551	13 %	CEJ : 33 % CES : 48 % CEC : 17 %	Jeune, beaucoup mieux formé, féminin	Associations
Loire/ Centre (Loire)	145	20 %	CEJ : 22 % CES : 50 % CEC : 28 %	Plutôt âgé et peu formé, très féminin	Hôpitaux, établissements scolaires
Troyes (Aube)	484	21 %	CEJ : 31 % CES : 39 % CEC : 30 %	Très peu formé, nombreux RMI, âgé	Communes
Flandre/ Lys (Nord)	200	30 %	CEJ : 20 % CES : 66 % CEC : 14 %	Jeune	Hôpitaux, établissements scolaires
Château-Thierry (Aisne)	141	19 %	CEJ : 24 % CES : 57 % CEC : 19 %	Très peu formé nombreux RMI, masculin	Communes, établissements scolaires
Caen/ Bayeux (Calvados)	958	17 %	CEJ : 34 % CES : 47 % CEC : 17 %	Jeune, peu formé, masculin, RMI	Associations
Montauban (Tarn-et-Garonne)	573	24 %	CEJ : 25 % CES : 42 % CEC : 33 %	Mieux formé	Associations
Salon-de-Provence (Bouches-du-Rhône)	94	22 %	CEJ : 23 % CES : 44 % CEC : 33 %	Féminin, jeune, mieux formé, assez peu de RMI	Communes

Enfin, par rapport au nombre de demandeurs d'emploi, la diffusion du programme NS-EJ est assez homogène dans les 10 zones d'emploi du tableau 22. La zone de *Chambéry* est proportionnellement celle qui utilisait le plus le programme au début de l'année 2000 grâce à la mobilisation des associations, avec un ratio *personnes en CEJ/demandeurs d'emploi* égal à 8,0 %. La zone d'emploi de *Brest* était celle qui l'utilisait le moins avec un ratio de 4,4 %.

La dispersion est trois fois plus importante pour les CES et les CEC. Le nombre de bénéficiaires de ces mesures représentait à la même période 24 % du stock des demandeurs d'emploi dans la zone de *Flandre/Lys* contre 4 % dans la zone de *Créteil*.

De tels écarts apparaissent *a priori* surprenants compte tenu des méthodes de répartition de l'enveloppe nationale entre les régions, puis des enveloppes régionales entre les départements. Ils peuvent s'expliquer par le fait que, malgré la territorialisation, il n'existe pas toujours de procédure d'allocations des ressources en mesures à un niveau infra-départemental (cf. section 4 de ce chapitre). Les équilibres territoriaux résultent alors de la somme des affectations de contrats aidés à chaque employeur, sans souci de régulation du volume par zone. Il se peut donc que dans un même département, des zones soient très consommatrices de contrats aidés alors que d'autres ne le sont pas <sup>1</sup>. Mais on peut s'interroger aussi sur les effets des nouvelles possibilités d'arbitrage entre les mesures laissées au service public de l'emploi à l'échelon régional et départemental.

Il est clair qu'en 2000, les choix régionaux (ou départementaux au sein d'une région) ont contribué à diminuer la place du CES (aucune marge de choix n'existait pour le CEC) dans les régions auxquelles appartiennent les zones de *Créteil* et de *Chambéry*. Cette tendance est nette en Île-de-France (- 19 % en programmation initiale par rapport à l'enveloppe financière notifiée par l'administration centrale) comme en région Rhône-Alpes (- 9 %). Les régions à dominante rurale ont au contraire choisi d'augmenter leur enveloppe (Limousin + 14 %, Poitou-Charentes + 4 %) ou de la maintenir (Auvergne +1 %, Basse-Normandie - 1 %, Midi-Pyrénées + 2 %), alors qu'en moyenne le choix des régions aboutissait à un transfert d'un peu moins de 5 % des crédits vers

---

(1) Une étude de la DRTEFP de la région Centre montrait ainsi qu'au sein de la région, le ratio CES/nombre de chômeurs de longue durée variait de 1 à 5 suivant les zones. « Les contrats emploi-solidarité dans le Centre : le devenir des bénéficiaires à la sortie », DRTEFP du Centre, 1998.

d'autres mesures. La différenciation rural/urbain constatée dans nos zones à un niveau infra-départemental semble donc bien confirmée si l'on se réfère aux choix régionaux réalisés au début de l'année 2000.

### **3. Un pilotage national aux logiques différentes suivant les mesures <sup>1</sup>**

L'examen de la mise en œuvre des mesures au niveau local suppose de bien comprendre au préalable le cadre dans lequel l'action locale se déploie : comment se réalisent les prises de décision au niveau central, quelle est la logique qui prévaut pour assurer le pilotage des mesures, comment se fait l'articulation entre les institutions et les divers niveaux impliqués dans leur mise en œuvre, quelle perception de ce qu'il convient de faire en résulte-t-il pour les acteurs de terrain ?

Le diagnostic général de la société ASDO, qui corrobore les informations recueillies par l'instance d'évaluation, se résume ainsi : « *Même s'ils s'adressent tous les deux au secteur non marchand, le processus de gestion et de management des emplois jeunes et celui des CES/CEC est radicalement différent. Alors que le premier est managé dans une logique de projet (même si des moyens font défaut) et accorde une latitude importante aux services déconcentrés, le second est davantage dans une logique de gestion et fonctionne nettement plus dans un processus d'injonction et de contrôle* » <sup>2</sup>.

La primauté des préoccupations gestionnaires pour les CES et les CEC semble avoir deux causes principales : le contexte de reprise économique qui amène une partie des responsables politiques et administratifs à mettre en cause l'utilité de ces mesures pour favoriser l'insertion professionnelle des publics en difficulté. Il en résulte une baisse sensible des crédits attribués au cours de ces dernières années, ce qui nécessite une gestion très rigoureuse afin d'éviter des dépassements de crédits. Mais, plus fondamentalement, les CES et les CEC pâtissent d'être considérés par beaucoup comme des mesures dont l'efficacité pour leurs bénéficiaires est douteuse et qui ne servent qu'à limiter la hausse du chômage en période de basse conjoncture. Par rapport à cette vision, l'enjeu principal est celui de leur maîtrise quantitative au niveau national et les

---

(1) Cette section s'appuie très largement sur les conclusions du rapport réalisé à la demande de l'instance d'évaluation par la société ASDO Études : « *La production de la politique des contrats aidés du secteur non marchand au plan national* », janvier 2001.

(2) *Idem*, p. 13.

tentatives d'en améliorer la qualité grâce à l'action des agents locaux sont reléguées au rang d'objectif secondaire.

Le programme NS-EJ jouit d'une bien meilleure image dans les services du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Les objectifs quantitatifs initiaux n'ont jamais été remis en cause par le Gouvernement, ce qui a confirmé le caractère prioritaire du programme et permis un pilotage sans fortes contraintes budgétaires. Surtout, la dynamique de création d'activités dans des secteurs en émergence s'avère « porteuse » au plan des représentations.

### **3.1. La primauté des logiques financières et quantitatives pour les CES et les CEC**

Si, formellement, aucun acteur ne justifie l'existence des CES et des CEC par leur seule fonction contracyclique, cette conception de leur rôle semble dominer les négociations budgétaires depuis plusieurs années <sup>1</sup>.

Il en est résulté une baisse très sensible des crédits attribués à ces mesures avec la diminution du chômage, dans un contexte où l'administration centrale voulait, à juste titre, faire la preuve de sa capacité à bien gérer les importants crédits alloués à la politique de l'emploi après les critiques qui avaient pu lui être adressées il y a quelques années <sup>2</sup>. Aussi, les fonctions de contrôle de

---

(1) «Le postulat sous-jacent à ce raisonnement est que le secteur non marchand agit comme un vase de compensation par rapport à l'évolution du secteur marchand. Les caractéristiques intrinsèques des deux secteurs et leur potentialité d'insertion des publics en difficulté ne font pas partie intégrante du raisonnement (...). Le profil des publics en difficulté occupe également une faible place dans ce raisonnement. Par exemple, la dégradation de la situation de ces publics liée à leur exclusion durable du marché du travail représente une donnée qualitative qui ne peut être saisie dans le jeu de négociations budgétaires entre le ministère des Finances et la DGEFP », rapport d'ASDO précité p. 4.

(2) Le rapport rédigé par la Cour des comptes en 1996 sur la gestion des CES soulignait notamment la faiblesse de la régulations financière et une sous-estimation systématique des dépenses : « Limité dans sa conception, chaotique dans sa mise en œuvre, le mécanisme de régulation ne pouvait avoir d'effets dès lors qu'aucune programmation financière ne prolongeait la programmation physique et n'en garantissait le respect (...). Les dotations inscrites en loi de finances initiale au titre du fonds national de l'emploi ont été systématiquement sous-évaluées, qu'il y ait ou non absence de concordance entre les objectifs de nouveaux contrats à signer et le montant des crédits inscrits, ou que les prévisions du nombre de CES aient été minorées par rapport aux résultats de l'année précédente. Or, l'encadrement du nombre des

gestion ont-elles pris une place centrale dans le pilotage des mesures et dans les relations entre les services centraux, régionaux et départementaux, avec la production très régulière de tableaux de bord de consommation des enveloppes financières alimentant les réunions de suivi des mesures (SPE départemental, SPE régional, etc.)

Parallèlement, la volonté d'introduire dans les services déconcentrés du ministère de l'Emploi et de la Solidarité des principes de management par objectifs déjà largement utilisés à l'ANPE, semble s'être heurtée à la difficulté de construire une gamme d'indicateurs permettant de bien rendre compte des objectifs fixés aux mesures. En théorie, cette gamme couvre à la fois des objectifs de résultats macro-économiques (baisse du chômage de longue durée et de très longue durée, augmentation des flux de sortie du chômage pour ces catégories, etc.), des objectifs de moyens (composition du public entrant dans les mesures) et des objectifs de résultats micro-économiques quant à l'amélioration de la situation des bénéficiaires (enquêtes de suivi à 6 mois sur leur situation professionnelle).

Toutefois, ce dernier aspect ne semble jouer qu'un rôle mineur dans l'appréciation par la hiérarchie de l'action menée au niveau local. L'enquête de suivi ne concerne que les personnes en CES (aucun indicateur pour les CEC) et ses résultats sont peu fiables compte tenu d'un fort taux de non-réponse. D'autre part, l'indicateur retenu (la situation professionnelle six mois après la fin d'un CES) paraît assez mal adapté s'il est utilisé seul pour rendre compte des effets attendus du passage en CES ou en CEC pour les personnes. La phase d'insertion se déroule en général sur une période plus longue, compte tenu des difficultés des personnes, et aucun indicateur ne prend en compte les effets bénéfiques éventuels du passage sur la situation sociale des personnes, dont on a vu (chapitre 5) qu'ils constituaient souvent l'impact positif à court terme le plus net.

La focalisation sur les seuls indicateurs de composition du public et d'impact sur le niveau du chômage comporte le risque d'inciter les agents à adopter des pratiques qui s'éloignent des exigences de qualité définies par les circulaires : gérer les entrées en mesure en fonction des seuls critères administratifs d'éligibilité et non au cas par cas en tenant compte des besoins réels des personnes, multiplier les CES courts qui ont un effet à court terme plus

---

*conventions n'avait que valeur indicative ; il ne pouvait donc avoir pour effet de réduire brutalement le nombre de CES d'une année à l'autre » ; rapport public de la Cour des comptes, 1996.*

favorable sur la baisse du chômage de longue durée, au détriment des besoins réels de bénéficiaires pouvant avoir besoin d'une période plus longue.

Enfin, la mise en œuvre de la territorialisation qui devrait être un support essentiel de la démarche de qualité prônée par les circulaires, a connu des difficultés. Dans son rapport annuel pour 1999 l'Inspection générale des affaires sociales les décrit ainsi : « *Celle-ci s'est heurtée à trois types de difficultés de nature méthodologique :*

- *l'apprentissage par les échelons locaux du SPE de la méthode n'est pas immédiat ;*
- *l'appui méthodologique apporté aux échelons locaux du SPE est insuffisant ;*
- *l'articulation entre les différentes étapes de la procédure n'est pas maîtrisée (...).*

*La principale faiblesse de cette politique déconcentrée réside dans l'insuffisante articulation entre diagnostics et plans d'action d'une part, programmation du nombre de places offertes dans les sept mesures globalisées d'autre part. Celle-ci procède bien souvent de la déclinaison départementale et locale, selon des clefs de répartition mécaniques (taux de chômage, pourcentage de chômeurs de longue durée, (...)) des enveloppes régionales par mesure proposées elles-mêmes selon des critères quantitatifs par l'administration centrale. La programmation par mesure tient insuffisamment compte des diagnostics et des plans d'action territoriaux. Ces derniers sont pourtant destinés à prévoir le nombre de places offertes dans chaque mesure aux demandeurs d'emploi et personnes en difficulté de la zone d'emploi concernée ».*

S'ajoute à ce constat une implication de l'ANPE qui semble rester assez faible<sup>1</sup>. La démarche qualité est donc principalement portée au niveau central par les

---

*(1) Dans son rapport, ASDO décrit ainsi la position de l'ANPE : « Au niveau central, les relations avec l'ANPE, l'AFPA, les Affaires sociales sont relativement ténues hormis pour la programmation et le suivi de la consommation des mesures (point mensuel de gestion). Il ne semble pas y avoir de réflexion collective formelle sur la mise en œuvre des mesures, leur devenir (...). L'ANPE se situe essentiellement dans un rôle de « relais administratif » des circulaires émises par la DGEFP. Les CES/CEC étant la mesure du ministère, elle ne diffuse pas d'autres éléments politiques à ses échelons déconcentrés,*

services de la DGEFP spécialisés dans le suivi des mesures d'insertion et qui ont en charge la rédaction des projets de circulaire et tout particulièrement par la mission « développement de l'activité et de l'insertion professionnelle ». Leur capacité à bien percevoir les attentes qualitatives des acteurs de terrain vient notamment des relations plus ou moins formelles que ces services entretiennent très régulièrement avec les chargés de mission CES et CEC des DDTEFP. Il en résulte des circulaires qui, dans l'insistance mise sur les aspects qualitatifs, semblent bien répondre aux préoccupations de l'échelon local. Toutefois, comme le note ASDO Études dans son rapport, « *Il ne s'agit cependant ici que de circulaires, ce qui ne préjuge ni des moyens, ni des processus qui affecteront la mise en œuvre des évolutions souhaitées.* ».

### **3.2. Le programme NS-EJ : une volonté manifeste de passer à une logique de projet**

Les nombreuses innovations introduites par le programme NS-EJ au regard des principes traditionnels de pilotage des dispositifs de la politique de l'emploi ont pour la plupart été mises en pratique, même si des problèmes ont pu être observés. L'IGAS conclut son analyse de la mise en œuvre du programme par une appréciation nuancée, mais plutôt positive, sur les avancées réalisées : « *La mise en œuvre des emplois jeunes a exigé des services déconcentrés du ministère de l'Emploi et de la Solidarité qu'ils développent de nouveaux savoir-faire. Les fonctions d'animation et d'expertise de projet se sont affirmées, parfois avec difficulté. Les services de l'État font, progressivement, évoluer leurs missions de la simple mise en œuvre de mesures vers l'accompagnement, modulable selon les circonstances et les besoins locaux, de porteurs de projets* »<sup>1</sup>.

Cette réussite incontestable s'explique certainement par les moyens humains sans précédents consacrés au programme à tous les niveaux territoriaux. L'impulsion politique ne s'est jamais démentie et s'est traduite notamment par

---

*autres que ceux relatant les critères d'attribution de la mesure (critères objectifs mentionnés dans les circulaires). (...) Les différents échelons de l'agence que nous avons pu rencontrer insistent sur le fait « qu'ils n'ont pas cette mesure en gestion ». Tous ajoutent également que cette mesure est indispensable pour les publics les plus en difficulté présents dans leurs fichiers. En tout état de cause, ils ne se font pas les relais particuliers d'une démarche qualité. Le CES et le CEC restent des instruments utiles, notamment dans le cadre du PNAE et des objectifs de l'Agence » ; rapport précité, p. 10.*

*(1) Rapport de l'IGAS précité.*



le rôle capital du cabinet de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité dans la conception du programme et par la création d'une cellule permanente d'animation qui lui est rattachée. Les moyens humains mobilisés à la DGEFP ont également été très importants et ont donné lieu à des modes d'organisation internes originaux. L'administration centrale a donc pu exercer pleinement ses fonctions d'appui et de conseil auprès des services déconcentrés, illustrées notamment par le rôle de la cellule nationale d'appui vis-à-vis des plates-formes régionales de professionnalisation.

Outre les moyens humains, le bon fonctionnement du programme et la mobilisation des agents ont certainement été facilités par une organisation prévoyant des articulations entre les différents niveaux territoriaux qui s'inscrivait bien dans les schémas généraux de définition des missions attribuées à chaque échelon. Ainsi, le niveau régional s'est vu confirmer par la création des plates-formes régionales de professionnalisation, une mission de pilotage stratégique, de coordination de l'action des divers intervenants et de prospective. L'organisation du montage des projets et des procédures d'instruction a permis de valoriser le positionnement de plusieurs catégories d'agents des DDTEFP (équipe de direction, coordonnateurs emploi-formation, inspecteurs ou contrôleurs du travail parfois) en termes d'animation de projets, vis-à-vis du préfet, des autres services déconcentrés de l'État et des collectivités territoriales. Une bonne partie d'entre eux y ont vu des enjeux dépassant la simple réussite du programme, en ce que les fonctions qui leur étaient confiées pouvaient préfigurer des évolutions structurelles de leur métier. Cette adhésion forte à l'esprit du programme et à la logique de travail qu'on leur demandait d'adopter s'est d'ailleurs diffusée au sein de l'État au-delà des services déconcentrés du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Dans les services préfectoraux et dans de nombreux services déconcentrés d'autres ministères, une partie des agents a eu aussi le sentiment que le programme lui permettait de faire évoluer ses pratiques, même s'il occupait une part moins importante de ses activités.

Ce constat amène à différencier nettement l'analyse de la mise en œuvre locale des CES et des CEC d'une part, du programme NS-EJ d'autre part, d'autant que le système d'acteurs impliqué dans cette mise en œuvre n'est pas tout à fait le même.

#### **4. La mise en œuvre locale des CES et des CEC**

Les interrogations sur les « vrais » objectifs de ces mesures et les difficultés de mise en œuvre du mode d'organisation préconisé dans le cadre de la

territorialisation des actions de lutte contre le chômage de longue durée provoquent chez les agents de nombreux doutes sur la stratégie à adopter aux niveaux départemental et local <sup>1</sup>. Mais la définition de ces stratégies est aussi très dépendante des moyens humains disponibles à ces niveaux. Il ne sert à rien de définir des objectifs qu'on sait ne pas pouvoir réaliser. Or, assurer la qualité des dispositifs suppose de maîtriser un large éventail d'actions. Il faut offrir des services utiles aux demandeurs d'emploi (orientation, accompagnement, formation, aide à la recherche d'emploi, etc.) mais aussi négocier, coordonner ses opérations avec celles des autres acteurs locaux, contrôler, choisir entre plusieurs décisions possibles, etc. Le nombre des agents du service public de l'emploi étant très limité, les enjeux ne sont pas simplement relatifs à l'organisation interne des services. Ils portent aussi beaucoup sur l'externalisation d'une partie des actions et sur la capacité de construire des partenariats permettant de mutualiser les ressources avec d'autres institutions.

#### **4.1. Le service public de l'emploi face à de très nombreux employeurs**

Avec la montée des CEC et, surtout, du programme NS-EJ et malgré la baisse du volume des CES, le nombre des organismes qui utilisaient début 2000 au moins une forme de contrat aidé dans chacune des zones d'emploi étudiées est tout à fait considérable. Chacune d'entre elles regroupait en moyenne 400 employeurs, avec toutefois des différences notables : près de 1 000 employeurs à *Caen/Bayeux*, mais moins de 100 à *Salon-de-Provence* (cf. tableau 22 <sup>2</sup>). Le poids de chacun des employeurs n'est pas non plus équivalent.

---

(1) *Le rapport d'ASDO Études les récapitule ainsi : « Comment gérer la pénurie de CES alors que la mécanique budgétaire permet d'accroître leur nombre en diminuant leur durée au risque toutefois de rendre inopérante la mesure ? Comment répondre à l'injonction partenariale alors qu'au sein du SPE les logiques de fonctionnement et les cultures sont sensiblement différentes ? Comment mettre en place un ciblage précis et qualitatif des publics alors que l'Agence valide les candidatures et qu'elle a tendance à reproduire les critères objectifs d'éligibilité ? Comment mettre en place une politique d'accompagnement, cet accompagnement n'étant ni défini, ni largement financé, ni prévu institutionnellement (rôle de l'ANPE) ? Comment financer des actions de formation alors que les financements disponibles sont faibles, que les bénéficiaires peuvent être hostiles à ces formations et que les employeurs sont peu motivés ? Comment financer les bilans de compétences pour les CEC avec le peu de moyens disponibles ? Comment promouvoir un CEC dégressif pour des personnes en difficulté alors qu'on refuse des CES aux employeurs ? » ; rapport précité, p. 11.*

(2) *N'ont pas été comptabilisés dans ce tableau les collèges « employeurs administratifs » de très nombreux salariés du programme NS-EJ. Ces salariés*

À côté d'un très grand nombre d'associations ou de petites communes n'utilisant qu'un type de mesure pour un seul salarié, prennent place quelques employeurs qui à eux seuls recrutent une proportion significative des salariés en emplois aidés de la zone. Ainsi, les 10 plus gros employeurs regroupent de 17 % (*Caen/Bayeux*) à 57 % (*Salon-de-Provence*) de l'ensemble des contrats aidés.

Les employeurs les plus importants ne correspondent pas dans toutes les zones aux mêmes types d'organismes. On relève néanmoins un certain nombre d'invariants. Plusieurs communes font toujours partie du groupe des gros employeurs. Il en va de même des hôpitaux, présents presque partout et, à un moindre degré, du Conseil général, des lycées et des universités. Peuvent figurer aussi dans ce groupe des établissements publics ayant des implantations importantes dans certaines zones : La Poste, l'Office national des forêts, la SNCF, les CROUS, les offices HLM. Enfin, dans toutes les zones (à une exception près), une ou plusieurs associations spécialisées dans l'organisation de chantiers d'insertion pour des publics connaissant de grosses difficultés sociales et professionnelles font aujourd'hui partie de ce groupe, ce qui n'était certainement pas le cas il y a quelques années.

#### **4.2. Un rôle central de la DDTEFP, mais des moyens humains limités**

Les instructions de l'administration centrale aux services déconcentrés leur demandant d'accorder une priorité aux employeurs déployant des efforts particuliers en faveur de l'insertion professionnelle de leurs salariés suppose une connaissance fine et systématique des pratiques des employeurs. Or les analyses de terrain montrent que les personnels qui sont affectés à la gestion et au pilotage de ces mesures ne possèdent qu'imparfaitement cette connaissance systématique et que, dans la majorité des zones étudiées, il leur est difficile de l'améliorer en l'état actuel de l'organisation de l'action locale.

Comme nous l'avons vu à propos des pratiques d'orientation vers ces mesures (chapitre 4), la DDTEFP assure la régulation d'ensemble du dispositif à travers sa fonction de gestionnaire des crédits qui lui sont affectés et parce qu'elle assume, souvent seule, la responsabilité de transposer les directives de l'administration centrale en objectifs opérationnels. Ce qui a été dit du rôle encore central de la DDTEFP dans la définition des procédures locales

---

*travaillent en effet pour la plupart dans des écoles et apparaissent en collègue dans les fichiers du CNASEA pour faciliter la gestion administrative.*

d'orientation des demandeurs d'emploi vers les mesures, malgré les nouvelles missions confiées à l'ANPE dans ce domaine, est encore plus vrai si l'on examine les autres phases de cette régulation qui relèvent complètement de la compétence de la DDTEFP ou du préfet qui lui délègue ses pouvoirs<sup>1</sup> : arbitrages sur le niveau des crédits alloués aux CES et sur leur répartition géographique, critères d'attribution des mesures aux employeurs, décisions sur la durée des CES et sur le renouvellement des conventions,<sup>2</sup> mise en place des instruments visant à s'assurer de la qualité des mesures (contenu du poste, formation, accompagnement, tutorat, préparation de la sortie du contrat aidé).

Or, pour assurer toutes ces fonctions, la DDTEFP ne dispose que d'un nombre très limité d'agents. L'organisation interne peut varier, mais ces procédures de régulation reposent nécessairement sur l'implication personnelle du directeur départemental et/ou de son adjoint à l'emploi et, suivant les cas, sur le chargé de mission CES (un par département) et sur un ou plusieurs coordonnateurs emploi-formation qui peuvent s'être spécialisés sur ces mesures et remplissent alors la fonction de chargé de mission pour le département ou qui peuvent les piloter sur leur territoire d'action (infra-départemental) parallèlement aux autres missions qu'ils ont à accomplir. Ces personnels appartenant à la catégorie A de la fonction publique peuvent être aidés par des membres de la cellule assurant le

---

(1) Les rapports sur la mise en œuvre locale des mesures réalisés par les sociétés AMEDIS, Louis Dubouchet Consultants et Geste aboutissent tous à cette conclusion. Ainsi pour Geste : « En ce qui concerne les CES et les CEC, et dans le cadre de la globalisation et de la territorialisation, l'articulation entre les équipes locales d'action et le niveau départemental pour ce qui est du pilotage s'effectue selon différentes modalités que l'on peut d'abord percevoir dans les organigrammes propres aux DDTEFP (...). Les traits communs entre les trois zones peuvent être résumés de la façon suivante : une dynamique essentiellement impulsée par les coordonnateurs emploi-formation sur le terrain avec parfois des nuances liées à la plus ou moins forte implication des directeurs d'agence locale de l'emploi » ; rapport à l'instance d'évaluation sur la mise en œuvre des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand.

(2) Le rapport réalisé par Emmanuel Mauger à la demande de l'instance d'évaluation à partir d'une analyse monographique de l'organisation d'une DDTEFP fait toutefois une distinction entre le « contrôle du public », où l'ANPE apparaît comme la « clef d'entrée », y compris pour le renouvellement d'une convention et même si la DDTEFP ne suit pas toujours son avis, et le « contrôle de l'employeur », où la décision est peu déconcentrée et où la DDTEFP dispose de plus de marges de manœuvre que sur les publics. Toute décision en opportunité est alors directement traitée par le directeur adjoint, voire par le directeur départemental lui-même ; monographie sur les décisions de conventionnement CES et CEC, aspects juridiques, juillet 2000.

traitement administratif des dossiers de conventionnement (en général des personnels de catégorie B ou C) et il peut exister parfois des postes transversaux créés à l'initiative de la direction départementale. En tout état de cause, le temps de travail consacré au pilotage de ces mesures reste, dans un département de taille moyenne, nécessairement très limité au sein des DDTEFP alors que plusieurs milliers de personnes entrent en contrat aidé tous les ans et que chaque dossier demande d'effectuer plusieurs opérations pour s'assurer de la qualité du contrat aidé et de son apport effectif au salarié.

Cette situation n'est pas nouvelle et, il y a quelques années, des études en avaient conclu que la qualité de la mesure reposait presque entièrement sur les rapports qui se nouaient directement entre l'employeur et le salarié en contrat aidé pendant la durée du contrat, les agents du service public de l'emploi ou les autres intervenants extérieurs ne jouant qu'un rôle marginal pour la garantir<sup>1</sup>. Les capacités d'intervention des acteurs locaux ont incontestablement progressé depuis la réalisation de ces constats, mais les situations observées ne se conforment pas toujours pour autant au modèle d'action préconisé par les circulaires.

#### *Parfois, une absence de toute stratégie locale*

La limitation des moyens internes peut se traduire par plusieurs attitudes. La première consiste à renoncer à tout pilotage infra-départemental des mesures, faute de disposer à la DDTEFP des personnels pour le faire. La stratégie d'action n'est alors pensée qu'au niveau départemental. Une telle organisation de l'action a été observée dans plusieurs des zones étudiées. Celle-ci peut se traduire par une attention très faible accordée à l'usage des mesures dans le territoire quand celui-ci ne représente qu'une petite partie des contrats aidés du département. Même dans un département avec une faible densité de population, le suivi centralisé des conventions peut se révéler problématique<sup>2</sup>. Plus

---

(1) « L'utilité du contrat emploi-solidarité », « Lettre du CEE » n° 35, déjà citée.

(2) « Si les DDTEFP en conformité avec les orientations des circulaires insistent théoriquement sur les démarches qualité dans la mise en œuvre et le suivi des conventions, les processus mis en place ne garantissent pas l'effectivité de cette démarche (...). Le suivi du déroulement de la convention est encore plus problématique. Les DDTEFP manquent de moyens humains et d'outils de pilotage et de visibilité pour réellement intervenir sur le déroulement des conventions. Elles le font essentiellement lorsqu'il y a une plainte du demandeur ou un problème explicite. » ; ASDO Études, rapport à l'instance d'évaluation sur la mise en œuvre des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand, p. 7.

généralement, il s'avère que même si l'intervention des coordonnateurs emploi-formation assure une dimension infra-départementale à l'action des DDTEFP, celle-ci ne porte pas nécessairement sur des aspects stratégiques mais peut se limiter à un apport d'informations complémentaires facilitant la prise de décision départementale. *« De ce point de vue du rapport des acteurs locaux à la connaissance territorialisée, on observe d'emblée un paradoxe entre la volonté centrale de territorialisation (...) de l'initiative et une réalité locale plus empreinte de gestion départementale prudente que d'interventionnisme et d'initiative locale <sup>1</sup> ».*

L'absence fréquente d'un système d'information susceptible de produire des statistiques infra-départementales est une autre manifestation du manque d'intérêt pour ce niveau <sup>2</sup>. Pourtant les données administratives du CNASEA sur les CES et sur les CEC peuvent être regroupées par commune, puis par territoire plus vaste et fournir facilement des indications sur les publics en contrat aidé, sur les évolutions de l'utilisation des mesures par catégorie d'employeurs, sur l'existence d'actions de formation prévues dès la convention, etc. Il va sans dire que ces cas de figure s'éloignent sensiblement des schémas d'action prévus par les circulaires sur la territorialisation.

#### *Un appui fréquent sur des partenariats locaux préexistants*

L'existence de modes de pilotage qui restent parfois très axés sur le niveau départemental ne doit pas amener à minimiser les progrès sensibles de la territorialisation dans une partie des départements et l'impact de cette dernière sur une gestion des mesures où la dimension qualitative s'avère très présente.

---

(1) Louis Dubouchet Consultants, rapport précité, p. 5.

(2) Geste, rapport précité, p. 8-9 : *« Nous avons fait le constat que les systèmes d'information à la disposition des agents du SPE permettaient difficilement de formuler des plans d'action étayés au niveau du territoire. Les données statistiques de pilotage (consommation de l'enveloppe par catégories de publics...) sont suivies essentiellement au niveau départemental (...). Nous avons eu d'importantes difficultés à obtenir des informations fines au niveau local sur les actions de formation complémentaire ou d'accompagnement vers l'emploi, sans même parler des évaluations des taux d'insertion en emploi stable à l'issue d'un CES. ».*

Louis Dubouchet Consultant, rapport précité, p. 4 : *« On se trouve en effet face à un ensemble d'acteurs munis de tableaux de bord et d'outils leur permettant de suivre la consommation de mesures. Ils semblent avoir compris comment fonctionne le programme et ne posent pas de questions à l'évaluation (...). De fait, ils semblent s'accommoder de l'information circulante à laquelle ils ont accès, plus irriguée par des histoires de vie qu'inspirée par une animation stratégique de zone ».*

Le site de *Chambéry* en est un bon exemple <sup>1</sup>. Des formes de coopération anciennes entre les services de l'État, le Conseil général et les communes se sont traduites par l'existence de structures d'accueil et d'orientation très actives et par la création de dispositifs locaux de coordination tels que le PLIE. Elles ont permis aussi le fonctionnement d'une commission locale d'accès aux contrats aidés du secteur non marchand qui se réunit tous les quinze jours pour analyser systématiquement l'ensemble des candidatures présentées par un prescripteur public. La coordination des dispositifs d'insertion, tels que la Commission locale d'insertion pour les bénéficiaires du RMI, la Mission locale, le PLIE et des associations d'insertion par l'activité économique, est assurée par un élu municipal qui en est le président. L'importance du PLIE lui permet de prendre en charge la majeure partie des actions d'accompagnement des salariés en contrat aidé, d'aider leurs employeurs à penser les actions de formation qui leur sont nécessaires et de proposer une plate-forme de services permettant de désigner un référent unique pour la personne et chargée de bâtir avec elle un projet d'insertion. Ce projet est d'autant plus facile à définir qu'il existe sur le territoire une palette lisible de structures d'accueil, d'offres d'insertion, d'offres d'emplois aidés, d'offres d'emplois dans le secteur marchand.

Dans la situation qui vient d'être décrite, le pouvoir de définition d'une stratégie locale d'action semble largement partagé entre l'État et les collectivités territoriales. Dans d'autres cas, minoritaires, des directeurs d'agence locale de l'emploi viennent en soutien ou en relais de la DDTEFP pour assurer un pilotage local qui repose d'abord sur les services de l'État. Mais l'existence d'institutions locales très actives dans les actions d'insertion n'est pas toujours le gage d'une coopération efficace pour la mise en œuvre des contrats aidés. Des tensions entre le Conseil général, le PLIE ou la mission locale d'une part, les services de l'État d'autre part, sont perceptibles dans plusieurs des zones étudiées, ce qui fait dire au cabinet Geste « *que le local est souvent un lieu d'exacerbation des conflits d'objectifs, où se juxtaposent les difficultés inter-institutionnelles (au sein ou non du SPE local) et les difficultés intra-institutionnelles (contradiction entre les objectifs définis localement et les injonctions des hiérarchies nationales, au sein d'une même institution). Les limites de cette exacerbation sont celles que provoque la proximité territoriale et la perméabilité entre les organisations : les professionnels se connaissent, ont pour une large partie « navigué » dans les différentes entités et ont également des intérêts à ce que les divergences ne conduisent pas à des points*

---

(1) Ces informations sont tirées du rapport de Louis Dubouchet Consultants, p. 7-8. *Chambéry est par ailleurs une zone où, comme nous l'avons vu, l'utilisation des CES et des CEC est très réduite par rapport au nombre de demandeurs d'emploi.*

*de non-retour*<sup>1</sup> ». Dans ces cas-là, la qualité du contrat aidé peut être assurée pour une partie seulement des salariés (les allocataires du RMI suivis par les CLI, les personnes entrées en PLIE), alors que les autres doivent se contenter d'un suivi minimum.

Un autre constat semble valable pour toutes les zones étudiées. Les coopérations entre institutions qui ont été observées portent sur l'orientation et le suivi des salariés mais ne débouchent que très rarement sur des négociations avec les employeurs visant à faire évoluer leur offre d'emplois aidés ou à élargir cette offre en prospectant des organismes publics ou associatifs qui ne participent pas au dispositif.

*Les chartes de qualité et les chantiers d'insertion : des moyens souvent utilisés pour tenter de maîtriser la qualité des actions*

Une autre manière pour le service public de l'emploi de maîtriser la qualité des mesures est de concentrer la négociation sur le contenu des actions et le suivi des personnes en contrats aidés chez les principaux employeurs de la zone. La charte de qualité qui s'adresse a priori à toutes les catégories d'employeurs est souvent utilisée comme instrument de régulation des relations entre le SPE et les plus gros employeurs. Les engagements demandés à l'employeur semblent reprendre en général les prescriptions des circulaires : recruter des publics prioritaires, renforcer le tutorat, mettre en place des actions de formation adaptées aux besoins des personnes, soutenir les personnes dans leurs recherches d'emploi, offrir des CEC. Mais des différences sensibles entre zones se manifestent quant à la capacité de faire vivre ces chartes dans la durée et quant aux contreparties dont peut bénéficier un employeur signataire. Aussi, plusieurs DDTEFP n'en font qu'un usage très limité faute de pouvoir assurer un suivi des pratiques des employeurs ou parce qu'elles estiment ne pas avoir les moyens de contraindre l'employeur à respecter ses engagements. D'autres au contraire en ont fait un instrument central de négociation avec une large fraction des employeurs, l'absence d'une charte pouvant entraîner par exemple un refus systématique de tout renouvellement d'un CES au-delà de 12 mois.

L'espoir limité de pouvoir peser sur les pratiques des employeurs<sup>2</sup> pour le service public de l'emploi amène les acteurs locaux dans la plupart des zones

---

(1) Rapport précité, p. 17.

(2) Louis Dubouchet Consultants remarque ainsi que « comme dans d'autres programmes, vouloir que l'entreprise soit formatrice et que l'établissement public devienne organisme d'insertion s'avère une illusion. Le dispositif des emplois aidés ne



observées à accorder une attention et un soutien particuliers aux chantiers d'insertion organisés en général par des associations d'appui à l'insertion sociale et professionnelle qui sont spécialisées sur ce créneau ou qui offrent une gamme de postes d'insertion dans des structures diversifiées qu'elles coordonnent : entreprises d'insertion, entreprises de travail temporaire d'insertion, associations intermédiaires, etc. Ce type de structures fait en général l'objet d'un large consensus et d'une bonne coordination inter-institutionnelle. Les services de l'État, tout comme les collectivités territoriales, y trouvent en effet un intérêt certain. Depuis la réforme des conditions d'entrée en structure d'insertion par l'activité économique, l'ANPE a la maîtrise des profils des publics qui en bénéficient. Elle peut donc y orienter les demandeurs d'emploi pour lesquels elle n'a pas d'autres solutions. Les DDTEFP peuvent estimer qu'elles ont des garanties sur l'organisation interne des actions d'accompagnement, de tutorat, de définition de contenus de postes adaptés aux personnes et qu'il est donc inutile d'organiser des interventions extérieures. Les Conseils généraux soutiennent en général depuis longtemps les chantiers d'insertion car ils y ont vu des lieux d'accueil adaptés pour une population au RMI qui peut ainsi bénéficier des compétences croisées des personnels permanents des structures d'insertion en matière d'appui social et professionnel. Les communes, notamment en zone rurale, ont les mêmes motivations que les Conseils généraux. S'y ajoute le fait qu'elles sont souvent à l'origine de la définition des travaux confiés au chantier d'insertion, qui peuvent s'avérer tout à fait utiles pour l'ensemble de la population <sup>1</sup>.

---

*transforme pas un employeur en employeur social parce qu'il lui réduit ses coûts de production salariaux. Les acteurs l'ont bien perçu, qui réclament l'augmentation des offres d'insertion sous forme de chantiers et une simplification du « tuilage » CES/RMI pour qu'il n'impose pas une baisse de revenus aux personnes concernées » ; rapport précité, p. 12.*

*(1) « Les chantiers d'insertion permettent à la DDTEFP d'incarner et de développer la politique qu'elle entend désormais mener concernant les CES. Ces chantiers sont destinés à un public prioritaire ; les publics sont encadrés professionnellement et socialement ; les chantiers sont d'utilité sociale et contribuent au développement local ; ils sont pilotés via un comité de pilotage associant de nombreux acteurs ; les bénéficiaires sont réellement suivis dans leur progression. Ces chantiers permettent d'appliquer à la lettre la philosophie qui se dégage des circulaires concernant l'évolution des CES. Ils permettent à la DDTEFP de mettre en œuvre une gestion qualitative et individualisée de la mesure, de l'employeur et du bénéficiaire. Cependant, la vocation affirmée de ces chantiers comme celle des CES à titre individuel (l'insertion rapide dans le secteur marchand) n'est pas nécessairement cohérente avec le profil des publics et la configuration actuelle de la mesure » ; ASDO Études, rapport précité, p. 7.*

Les limites de la formule tiennent à la contradiction qu'elle peut engendrer entre la volonté d'être un sas vers l'emploi ordinaire et la réunion sur un même lieu de travail de personnes connaissant des difficultés sociales lourdes, sans que le travail en chantier soit nécessairement l'occasion de contacts avec le monde du travail « ordinaire ». Des effets de confinement et de stigmatisation des personnes peuvent donc être redoutés si ne s'organisent pas rapidement les conditions de la sortie vers une autre forme d'activité professionnelle. Les grandes associations d'insertion l'ont d'ailleurs bien compris et cherchent à multiplier les passerelles entre les postes en chantier d'insertion et d'autres types d'emploi, présents dans leur structure ou qui leur sont extérieurs. Toutefois, la rigidité des règles s'appliquant aux mesures (durée du contrat, temps de travail hebdomadaire) est souvent dénoncée comme inadaptée à la définition d'un parcours d'insertion s'adaptant aux situations des personnes.

On peut noter enfin que la possibilité ouverte fin 1998 de combiner le travail en CES avec un autre emploi à temps partiel dans le secteur marchand, qui semblait donner des perspectives intéressantes pour faciliter la sortie de la mesure et la stabilisation dans un emploi marchand, ne fait dans aucune des zones étudiées l'objet d'une action concertée de la part des institutions. La responsabilité de la recherche de ce travail complémentaire semble être complètement laissée au salarié lui-même ou à son employeur, qui s'y investit peu (cf. chapitre 6).

### **4.3. Des problèmes non résolus pour organiser l'accompagnement des bénéficiaires**

L'instance d'évaluation a souhaité que les études de terrain examinent tout particulièrement les actions d'accompagnement proposées aux salariés en contrat aidé. Les cofinancements apportés par le FSE à partir de 1998 ont permis en effet de confier des missions d'accompagnement des salariés en CES à des organismes spécialisés, pour un volume d'actions très supérieur à ce qui était réalisé auparavant.

En prévoyant des financements spécifiques importants, la circulaire du 19 mars 1999 relative au programme d'accompagnement des personnes en CES s'écartait des pratiques usuelles de la politique de l'emploi car il était rare jusqu'alors que des crédits propres soient prévus pour ce type d'action, <sup>1</sup> le financement par l'État d'une « prestation accompagnement » relevant plus

---

(1) Nous reprenons ici des éléments d'une note de problématique rédigée par Isabella Biletta, membre de l'instance d'évaluation.

d'une logique « sociale » que d'une logique « emploi ». L'idée de la nécessité d'un accompagnement pour favoriser les parcours professionnels des demandeurs d'emploi a toutefois constitué la base de nombreux dispositifs locaux. Ainsi, les PLIE ou le programme TRACE reposent sur cette hypothèse. Un référent doit être identifié et identifiable pour que la personne soit suivie tout au long de son parcours, qu'elle sache à qui s'adresser, qui peut dénouer des questions matérielles, qui peut réaliser le premier diagnostic sur un problème et apporter un début de réponse. Les actions d'accompagnement prévues pour les CES avaient toutefois fait l'objet d'un cadrage assez précis : il devait s'agir d'un accompagnement professionnel et non social et les prestations de l'intervenant devaient se limiter à une série de modules définis par la circulaire et allant de la formation aux techniques de recherche d'emploi à la remobilisation.

L'existence de ces actions constitue un net progrès en comparaison de la faiblesse de l'offre de services de ce type pour les salariés en CES auparavant. Les rapports sur la mise en œuvre des mesures se montrent toutefois critiques sur leur fonctionnement actuel. Tous insistent en effet sur l'exigence d'une excellente coordination institutionnelle pour que l'accompagnement fonctionne efficacement <sup>1</sup>. Or, en dehors de quelques territoires, celle-ci s'avère très insuffisante. Pour Geste comme pour les autres cabinets d'étude, « *La question de la cohérence des parcours et du positionnement d'un référent responsable et garant de l'accompagnement dans la durée du bénéficiaire reste entièrement posée, même si existent dans plusieurs zones des initiatives pour renforcer cette*

---

(1) AMEDIS, rapport précité p. 15-17 : « Compte tenu des différences de conception entre institutions sur les parcours, un effort important d'articulation entre les divers dispositifs doit être assuré de façon permanente, d'une part parce qu'une partie des publics relève parfois de plusieurs dispositifs, d'autre part parce que certaines mesures ou prestations de formation ou d'accompagnement peuvent être financées par plusieurs institutions en charge des dispositifs. (...) À la complexité de l'articulation administrative entre les collectivités publiques et aux diverses codifications que génère chacun des dispositifs vient s'ajouter le rapport à la profession des « référents de parcours ». L'accompagnement suppose la mise en œuvre de diverses missions : « l'accueil, le diagnostic et le traitement ». Il suppose que les « référents de parcours » et les professionnels disposent de suffisamment de temps pour accompagner les bénéficiaires dans toutes les étapes et difficultés qu'ils rencontrent (...). Percevoir les manques dans l'offre, est la part la plus difficile du travail, d'autant qu'elle est rarement organisée par le fonctionnement du dispositif lui-même. La capacité à construire et à accompagner des parcours d'insertion dépend d'une part de l'offre d'insertion du territoire et d'autre part de l'entente qu'assurent entre elles toutes les institutions qui gèrent des mesures d'insertion ».

*cohérence. La multiplicité des intervenants possibles (référent TRACE, PLIE, travailleur social dans le cadre du RMI, conseiller ALE dans le cadre du Nouveau départ...) ne permet pas d'éviter l'empilement des prestations, sans garantie de résultat pour le bénéficiaire. On observe, dans le champ de l'insertion professionnelle, la même multiplication d'intervenants que dans celui du social, différentes légitimités étant invoquées et s'appuyant sur la politique de l'emploi, le développement économique et local, la politique de la ville, la politique sociale, etc.*

*Pour l'ANPE et pour des missions locales, l'entrée d'un bénéficiaire en CES peut représenter en soi une finalité : le demandeur d'emploi est alors considéré comme « placé ». Il est difficile, dans ce contexte, d'attendre un accompagnement vers l'emploi. L'évaluation de la valeur ajoutée des prestations d'accompagnement vers l'emploi reste également difficile. La définition d'indicateurs pertinents fait l'objet d'appréciations différentes entre les prestataires et les commanditaires : pour les premiers, une prestation réussie ne se mesure pas uniquement à l'aune du taux de reprise d'emploi stable, mais aussi par des facteurs beaucoup plus subjectifs - ou en tout cas difficilement quantifiables - tels que l'amélioration du bien-être de la personne, les bienfaits au niveau psychologique, un début de reconnaissance sociale <sup>1</sup>».*

*Par ailleurs, pour Louis Dubouchet Consultants : « Qu'elle soit systématique ou aléatoire, l'indication d'accompagnement n'est de toutes façons pas motivée par un diagnostic socio-économique, ni assortie d'un contenu. Une fois l'accompagnement prescrit, son contenu, sa mise en œuvre, son rythme et les compétences requises sont laissés à l'appréciation des organismes financés sans qu'on ait rencontré de système d'animation ou de contrôle des prestations offertes, y compris dans les zones où existent des ressources coopératives importantes. (...) Ainsi, l'indication d'accompagnement est-elle faite sans dosage, degré ni contenu adapté à la personne et à l'entreprise ; il est distribué comme une mesure. (...) En fait, le système de pilotage est principalement dédié à l'accès. Equipés pour admettre les personnes au bénéfice d'un emploi aidé, les filtres et les tableaux de bord fonctionnent là correctement. En revanche, l'aide nécessaire à la personne pour tenir l'emploi proposé, se préparer à la sortie de la mesure, est laissée à la dynamique naturelle des acteurs locaux de l'insertion et de l'accompagnement <sup>2</sup>».*

---

(1) Rapport de Geste précité, p. 19.

(2) Rapport de Louis Dubouchet Consultants précité, p. 13-14.

Se pose enfin un dernier problème, en particulier hors des grandes agglomérations. Les moyens dégagés pour développer les actions d'accompagnement paraissent fragiles, réversibles dans le temps. Ceci se comprend, vu les aléas de la situation de l'emploi. Mais dans un contexte marqué par une réelle difficulté pour les institutions à bien repérer les compétences disponibles sur leur territoire en matière d'accompagnement et, dans certains cas, par une insuffisance manifeste de ces compétences, il s'avère problématique de consolider et d'instrumenter des fonctions d'accompagnateur ou de référent. Cela nécessiterait d'établir des relations de confiance entre institutions et prestataires dans la durée, qui supposent quelques garanties de continuité des actions et des financements et des procédures d'évaluation de la qualité de ces actions qui n'existent pas aujourd'hui.

#### **4.4. La perception par les acteurs de l'avenir des mesures CES et CEC**

Une seule divergence apparaît nettement dans les appréciations portées par les acteurs locaux sur les mesures CES et CEC et sur les moyens d'améliorer leur pertinence et leur efficacité. Une petite minorité de personnes estime que les contrats aidés dans le secteur non marchand en vue de favoriser l'insertion professionnelle de publics en difficulté ne sont plus nécessaires ou ne peuvent plus fonctionner correctement dans leurs zones. Ces opinions ont été principalement exprimées dans les deux zones - *Créteil* et *Chambéry* - où les mesures sont, de loin, les moins utilisées. Il semble qu'on ait assisté dans ces deux zones à un phénomène identique malgré des différences fortes dans la gestion locale des mesures. Le dynamisme du marché du travail a eu pour conséquences de modifier sensiblement le profil du public candidat au CES, de plus en plus composé de personnes connaissant de graves problèmes sociaux. Les réticences traditionnelles des employeurs à utiliser la mesure se sont alors encore renforcées et on a assisté à la défection d'une partie des principaux employeurs de la zone : commune principale, hôpital, etc. L'offre de recrutement est donc très basse actuellement et les actions territoriales très complètes mises en place à *Chambéry* peuvent paraître surdimensionnées compte tenu des moyens qu'elles mobilisent au regard du nombre réduit d'entrées en mesure.

Dans les autres zones, le sentiment de l'absolue nécessité de maintenir ce type de mesures domine nettement même s'il se révèle illusoire de vouloir chiffrer le nombre de bénéficiaires potentiels <sup>1</sup>.

Dans cette perspective, une différence très nette est faite en général entre le CES et le CEC, tels qu'ils sont définis actuellement. Pour résumer, le CEC n'est pas réellement considéré comme une mesure d'insertion mais plutôt comme un moyen d'accès durable (5 ans) à l'emploi. Bien plus encore que pour le CES, le salarié en CEC n'est pas une personne « en insertion », en ce sens que les institutions ne perçoivent plus la nécessité de le suivre, de préparer sa sortie, de lui offrir des services complémentaires (accompagnement, formation) à l'emploi occupé. Le CEC apparaît donc comme une « solution » pour la personne et à ce titre il est très valorisé. Mais c'est une mesure difficile à placer auprès des employeurs, surtout pour des publics en difficulté. Elle est sensiblement plus coûteuse pour l'organisme et celui-ci hésite à s'engager pour cinq ans. On est donc dans une logique de « vente » de la mesure aux employeurs afin de placer le contingent de CEC dont le SPE dispose.

La mesure CES apparaît donc comme le seul contrat aidé du secteur non marchand qui peut être utilisé en tant qu'étape d'un itinéraire d'insertion. Mais sa configuration actuelle est considérée comme peu adaptée aux besoins d'une grande part du public : durée trop courte du contrat, obligation du mi-temps injustifiée, obligation éventuelle de formation pouvant s'avérer contre-productive. De plus, le sentiment dominant que la mesure concerne aujourd'hui un public connaissant des difficultés sociales accrues amène à reposer le problème lancinant de sa fonction réelle. Sans refuser du tout l'idée que le CES doit rester un sas vers l'emploi, beaucoup mettent l'accent sur la nécessité d'une

---

(1) Geste, rapport précité, p. 26 : « Existe-t-il un risque à réduire encore le CES, jusqu'où aller ? Il faut observer que certains directeurs départementaux alertent aujourd'hui sur les risques qu'une frange des populations accueillies dans cette mesure, loin de l'emploi, en soit exclue. Il n'a pas été possible de pousser très loin l'investigation sur le thème de l'existence d'un noyau dur auprès des acteurs de terrain, pour lesquels le concept est probablement difficile à cerner. Ce que nous pouvons en dire à l'issue de cette évaluation se résume à quelques idées : s'il existe bien un « noyau dur », il est en perpétuelle recomposition, car si certains exclus parviennent – parfois contre toute attente – à être réinsérés socialement et professionnellement, d'autres basculent à tout moment dans la spirale de l'exclusion ; la quantification de ces publics appartenant au noyau dur est donc une gageure : le noyau dur aujourd'hui est-il différent de celui d'il y a quelques années, quantitativement ou qualitativement ? Les réponses sont bien sûr très difficiles à apporter. »

utilisation beaucoup mieux instrumentée de la mesure pour qu'elle puisse remplir cette fonction.

Il en résulte une demande unanime d'une moins grande rigidité des règles pour ces deux mesures. La perspective d'une mesure plus adaptable aux besoins de la personne et intégrée dans un parcours d'insertion est évoquée, sous diverses formes, dans tous les rapports. Mais cette perspective suppose que soient renforcées parallèlement les capacités de régulation locale du dispositif<sup>1</sup>.

## **5. La mise en œuvre locale du programme NS-EJ<sup>2</sup>**

Les principaux éléments de la mise en œuvre locale du programme NS-EJ ont déjà fait l'objet d'analyses dans les premières sections de ce chapitre et, surtout, dans le chapitre précédent, lorsqu'ont été examinés les effets des pratiques d'instruction sur le contenu des projets et les interrogations actuelles sur les processus de professionnalisation des emplois et des jeunes, ainsi que sur les perspectives de consolidation des activités.

Il ne paraît pas exagéré de distinguer deux phases dans la mise en œuvre du programme depuis son lancement et de penser qu'avec les décisions récentes du Gouvernement « pour assurer l'avenir des nouveaux services et des emplois jeunes » s'ouvre une troisième phase, décisive pour la réussite finale du programme.

### **5.1. Une première phase marquée par des innovations**

La première phase peut être caractérisée par tous les aspects positifs et innovants du programme qui ont été évoqués en début de chapitre et qui, sans

---

(1) *Louis Dubouchet Consultants, p. 19 : « Les DDTEFP montrent qu'elles savent administrer la chose publique depuis l'échelon départemental, mais qu'elles n'ont pas trouvé la stratégie, la bonne distance, pour en assurer le pilotage au niveau local. (...) Or la qualité de la mise en œuvre des mesures est étroitement liée à celle de l'animation et de la coopération locales, cette dernière occupant la place de la variable motrice. En effet, ce ne sont pas les mesures, leur niveau d'utilisation, leur pertinence, qui tirent le partenariat avec elles, mais bien l'inverse, et les efforts de consolidation et de rénovation du dispositif doivent être orientés dans cette direction. »*

(2) *Nous n'évoquons dans cette section que la mise en œuvre de la partie du programme relevant directement du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Comme nous l'avons déjà signalé, l'organisation du programme à l'Éducation nationale ou dans la Police nationale ne nous paraît pas relever directement de la politique de l'emploi.*

toucher pareillement tous les territoires et tous les services, se sont néanmoins largement propagés :

- le soin mis par le Gouvernement à définir des procédures de fonctionnement du programme très ouvertes au partenariat, permettant aux agents du service public de l'emploi de se positionner sur des fonctions d'animation transversales vécues comme valorisantes ;
- une architecture du programme, certes complexe, mais où chaque protagoniste motivé a pu, la plupart du temps, trouver sa place ; une définition assez claire des rôles de chacun ; une reconnaissance du niveau local comme espace d'animation, de soutien direct aux projets, de mobilisation des acteurs ;
- l'instauration de procédures d'instruction inter-services où les agents ont cherché à faire évoluer leurs pratiques en dépassant le simple examen de la conformité administrative des dossiers pour s'essayer à des jugements en opportunité considérés le plus souvent comme utiles par les porteurs de projets ;
- le large recours à une expertise extérieure à l'administration (associations spécialisées dans le développement d'un secteur d'activité, cabinets de conseil) qui a pu jouer un rôle d'agent de diffusion des innovations soutenues par le programme.

## **5.2. Une seconde phase caractérisée par l'importance croissante d'acteurs autres que le service public de l'emploi**

La seconde phase se définit par un déplacement des enjeux quotidiens du programme. Il ne s'agit plus seulement de mobiliser les institutions et les réseaux associatifs, de susciter un nombre conséquent de projets et de s'assurer qu'ils correspondent bien à l'esprit du programme <sup>1</sup>. Il faut se doter des instruments devant permettre une reconnaissance progressive des activités développées grâce aux emplois créés, de favoriser l'intégration professionnelle des salariés qui les occupent et d'aider les porteurs de projets à trouver les ressources financières permettant de garantir la viabilité de leurs activités à terme. Le déplacement des enjeux a eu des effets importants sur les systèmes

---

*(1) Bien évidemment, les objectifs à moyen terme du programme sont restés les mêmes, mais l'action des agents est fortement déterminée par les objectifs de court terme, par les urgences à assurer, en particulier quand la charge de travail quotidienne s'avère très lourde, ce qui a souvent été le cas pour les agents du SPE lors de la première année de fonctionnement du programme.*



d'acteurs et il a notamment mis en évidence la faiblesse de l'implication de certaines institutions ou des insuffisances dans la coordination des actions. Ces phénomènes avaient pu initialement être considérés comme marginaux par rapport aux avancées réalisées grâce au programme, mais ils ont eu tendance à prendre de plus en plus d'importance au fur et à mesure que les préoccupations des participants au programme - employeurs et salariés - et leurs attentes vis-à-vis des institutions se sont focalisées sur l'accès aux formations, sur la reconnaissance des acquis professionnels, sur les voies possibles de consolidation des activités. Le service public de l'emploi peut continuer à avoir une action d'animation, de conseil, de mise en relation des porteurs de projets avec les institutions compétentes, mais il n'a plus la maîtrise opérationnelle des réponses attendues par les employeurs et les salariés, alors qu'il avait la pleine maîtrise de l'instruction. Dans le système d'acteurs du programme s'affirment lors de cette phase :

- les Conseils régionaux, les organismes mutualisateurs agréés et le CNFPT, qui ont une forte influence sur l'offre de formation et qui peuvent contribuer à la prise en charge des frais de formation ;

- les services des collectivités territoriales et de l'État compétents sur le champ d'activité du projet, car c'est auprès d'eux que l'organisme doit valoriser ses actions pour espérer obtenir une partie au moins des financements qui prendront ultérieurement le relais des crédits de la politique de l'emploi ;

- les instances nationales qui ont le pouvoir de définir les procédures de validation des acquis, de créer des diplômes, d'homologuer des titres, de modifier les conditions d'accès aux fonctions publiques, etc.

L'offre directe de services du SPE, qui se traduit essentiellement par de l'aide financière au conseil, a pu alors paraître relativement décalée <sup>1</sup>.

---

(1) « Au total, et après la période de montage et d'instruction des dossiers, les attentes à l'égard des pouvoirs publics ne semblent pas, pour la consolidation des activités, porter d'abord sur les conseils en matière d'organisation interne, de gestion financière, d'étude de marché, d'intégration des emplois jeunes dans la structure. Ce sont des attentes de reconnaissance plus générale de l'utilité sociale des activités développées avec, à la clef des financements. On peut d'ailleurs noter que ce décalage a une conséquence sur l'importance des attentes à l'égard de chaque institution : elles sont finalement faibles dans ce domaine (mais pas dans tous) vis-à-vis du service public de l'emploi, de la plate-forme régionale de professionnalisation ou des organismes de conseil qu'elle finance et elles sont au contraire très fortes vis-à-vis des institutions

Nous ne reviendrons pas sur l'action des plates-formes régionales de professionnalisation, évoquée dans le chapitre précédent, si ce n'est pour signaler l'absence presque totale des représentants des entreprises. Pourtant, les réflexions à mener sur la place du secteur marchand dans le développement de certaines activités, sur la reconnaissance de « nouveaux métiers », sur la reconversion vers les entreprises des jeunes dont les emplois ne seront pas consolidés, auraient nécessité leur présence.

Au niveau départemental, le service public de l'emploi, plus particulièrement la DDTEFP, conserve néanmoins un rôle pivot en ayant mission d'assurer le suivi des projets et en centralisant l'ensemble de l'information administrative les concernant. Ces fonctions lui permettent en théorie d'avoir une vision transversale de l'offre de services générée par le programme sur un territoire, de porter un diagnostic sur la pertinence d'ensemble de cette offre et d'être capable d'analyser les évolutions des projets et leurs chances de pérenniser leurs activités.

L'ensemble des analyses disponibles mettent toutefois sérieusement en doute la capacité du service public de l'emploi d'effectuer ces analyses, faute d'une connaissance fine et systématique du contenu des projets et de leur dynamique de développement. Les critiques émises dans le rapport du Sénat <sup>1</sup> sont plutôt confirmées par les conclusions des études de l'instance d'évaluation. On peut toutefois souligner l'intérêt des animations collectives sur divers thèmes, rassemblant souvent les employeurs du programme et leurs salariés. Celles-ci sont mises en place, dans de nombreuses régions, par le service public de l'emploi, seul ou avec des collectivités territoriales. C'est un moyen d'informer et de sensibiliser les participants au programme, mais c'est aussi pour les services l'occasion de mieux percevoir les points de tension et les aspirations

---

*susceptibles de leur apporter des financements au titre de leurs activités : Direction régionale des affaires culturelles et collectivités territoriales en premier lieu » ; rapport du CEE déjà cité sur l'action des institutions locales dans le champ des activités culturelles et socioculturelles.*

*(1) Rapport d'Alain Gournac, déjà cité : « La faiblesse du contrôle a priori n'est pas compensée par la mise en place d'un réel contrôle a posteriori, chargé de limiter et de sanctionner les dérives. Les conventions prévoient pourtant qu'un bilan annuel de la mise en œuvre du projet est transmis chaque année par l'employeur au préfet. Il semble que cette obligation ne soit qu'imparfaitement respectée et qu'elle ne se traduise pas par un contrôle actif. (...) Les Directions départementales du travail reconnaissent d'ailleurs que le suivi de l'application des conventions apparaît insuffisant. De fait, il n'existe pas - ou très peu - d'agents chargés d'assurer le suivi des conventions ».*

des participants auxquelles les institutions ne savent encore pas apporter de réponse.

Si cette deuxième phase a permis dans certains cas de confirmer ou d'approfondir les engagements dans le programme d'une partie des institutions (les Conseils régionaux et les organismes mutualisateurs agréés en particulier), elle a été aussi perçue par beaucoup d'acteurs du programme comme le temps des interrogations et des incertitudes sur l'avenir.

En précisant les conditions du soutien financier aux projets au-delà de la durée initiale de cinq ans, le Gouvernement a certainement permis que s'ouvre à partir de maintenant une période d'actions plus opérationnelles en vue de la consolidation des activités générées par le programme. En abondant à cet effet les crédits de la politique de l'emploi pour les années à venir, le Gouvernement repositionne aussi le service public de l'emploi en tant qu'acteur incontournable. Les actions à mener supposent toutefois de mettre en place des formes de coopérations locales qui doivent aller au-delà de celles qui ont prévalu lors de la première phase de lancement du programme et d'instruction des dossiers. En particulier, une participation plus directe des collectivités territoriales et de l'ensemble des services déconcentrés concernés aux décisions sur les activités qui doivent continuer à être soutenues, paraît indispensable pour assurer réellement l'inscription de ces activités dans le lot commun des services d'intérêt collectif dont l'utilité est complètement reconnue sur le territoire.



## **Le bilan et les orientations**



## **Le bilan et les orientations**

L'instance d'évaluation avait pour mandat de réaliser un bilan conjoint de trois dispositifs accordant une place différente aux deux objectifs majeurs de la politique de l'emploi : réaliser des actions contre-sélectives en faveur des publics connaissant des difficultés importantes d'accès à l'emploi ; favoriser le développement de secteurs d'activité « riches en emploi » et correspondant à une forte demande sociale et contribuer ainsi à la croissance économique, à la création durable de nouveaux emplois et à la baisse du chômage.

L'évaluation simultanée des trois dispositifs devait permettre en particulier d'apprécier non seulement leurs effets propres, mais aussi la pertinence des choix de politique publique réalisés quant à l'articulation des objectifs d'insertion et de création d'activités et quant au rôle spécifique attribué au secteur non marchand vis-à-vis de ces deux objectifs.

Au vu de l'analyse rétrospective des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand depuis la fin des années soixante-dix, il est clair que la politique de l'emploi n'a pas toujours accordé le même poids à chacun de ces objectifs, ni défini de la même manière leurs relations. Avec les TUC, les pouvoirs publics avaient tenté de les harmoniser au sein d'une même mesure, alors qu'au cours de ces dix dernières années leur séparation a été plus nette. Les contrats emploi-solidarité et les contrats emploi-consolidé ont été développés en référence à l'objectif d'insertion et le programme « nouveaux services - emplois jeunes » l'a été en référence à l'objectif de création d'activités. Leurs rapports ont continué toutefois à être entourés d'un certain flou, puisque les activités réalisées en CES et en CEC doivent répondre à des besoins collectifs non ou mal satisfaits, alors que le programme NS-EJ, en étant réservé aux moins de trente ans, affiche une visée contre-sélective en faveur des jeunes actifs.





## **Le bilan**

### **1. Les contrats emploi-solidarité et les contrats emploi-consolidé**

#### **1.1. Ils touchent un public qui ne réussit pas à trouver du travail par d'autres moyens**

Dans la grande majorité des cas, la décision d'accepter un contrat aidé de ce type est prise faute d'autres possibilités d'emploi et malgré des pratiques de recherche qui ne se focalisent pas sur ces mesures. Les personnes sont dans une situation professionnelle et sociale difficile et l'entrée en CES ou CEC correspond non seulement à des finalités professionnelles, mais aussi à des besoins financiers urgents et, très souvent, à des motivations psychologiques fortes : rompre l'isolement provoqué par le chômage, ne pas rester chez soi sans rien faire.

Une faible partie des bénéficiaires se sert aussi des contrats aidés comme d'un moyen de se protéger des conditions de travail difficiles et très précaires qui leur sont proposées en emploi ordinaire. Ce besoin de protection peut être d'autant plus fort que bon nombre de personnes ont intégré l'idée qu'elles n'ont pas vraiment leur place sur le marché du travail compte tenu des exigences actuelles des employeurs et qu'elles ne bénéficieront pas de la reprise de l'emploi.

Malgré une ancienneté de plus de dix ans, ces mesures n'ont pas suscité la réaction de rejet qui avait affecté les TUC. Elles restent pour beaucoup un point de passage obligé après une longue période de chômage et un moyen de sortir, au moins provisoirement, de la dépendance des minima sociaux. Il n'est pas possible pour autant d'affirmer que le CES, et plus encore le CEC, bénéficient à la fraction des demandeurs d'emploi qui en « auraient le plus besoin ». Dans un contexte marqué par une nette diminution des possibilités d'y accéder alors que, dans certains territoires au moins, la demande des chômeurs demeure très forte, la gestion des dossiers en fonction de la seule appartenance à telle ou telle catégorie administrative prioritaire demeure la pratique dominante du service

- Le bilan et les orientations -

public de l'emploi. Or, on peut douter que l'appartenance à ces catégories soit un excellent indicateur de l'intensité des difficultés personnelles et professionnelles rencontrées par les demandeurs d'emploi et qu'elle garantisse une utilisation optimale de ces aides.

L'orientation au cas par cas, après un examen détaillé de la situation des personnes, prônée par les circulaires existe dans certains territoires et tend à se répandre, mais la rareté relative des actions locales coordonnées (de type PLIE, TRACE) qui pourraient contribuer à cette politique plus active d'orientation ne favorise pas sa diffusion.

### **1.2. Ils assurent à leurs bénéficiaires une amélioration immédiate de leurs conditions de vie**

En CES, et plus encore en CEC, les bénéficiaires déclarent apprécier grandement les conditions de travail qui leur sont offertes : qualité des relations avec les autres salariés et la hiérarchie, intérêt du travail, possibilités d'utiliser leurs compétences. D'autres éléments sont toutefois plus contestés : le niveau du salaire en premier lieu, mais aussi les possibilités de formation et de perfectionnement et, pour les personnes en CES, la durée de travail hebdomadaire. Les apports à la vie quotidienne sont de plusieurs ordres. L'entrée en contrat aidé a d'abord permis de nouer de nouvelles relations, conformément à l'espoir de sortir de son isolement. Un salarié sur deux déclare aussi que son état de santé s'est amélioré depuis qu'il travaille. Le salaire mensuel n'étant pas le même en CES et en CEC, il en résulte des différences assez sensibles dans les possibilités nouvelles d'accès aux loisirs et aux biens de consommation. Celles-ci sont assez réduites en CES alors qu'un tiers des salariés en CEC évoque des effets directs de l'entrée en contrat aidé sur la réalisation de « gros achats » et sur les occasions de départ en vacances et de sorties.

### **1.3. Un problème récurrent : l'absence d'effet significatif sur le retour à l'emploi ordinaire dans le secteur marchand**

Les CES et les CEC ont toutefois mal répondu à la fonction principale de sas vers l'emploi ordinaire qui leur était assignée. En l'absence d'actions suffisantes d'accompagnement et d'appui à la recherche d'un autre emploi, l'accès à un emploi ordinaire en entreprise se fait difficilement. Aussi, le maintien dans l'organisme après la période du contrat aidé représente-t-il souvent un objectif majeur pour la personne, alors qu'il se révèle la plupart du temps illusoire compte tenu des possibilités d'embauche des employeurs. Le CEC devient

l'aboutissement d'un CES réussi et l'accès à ce contrat long affermit l'espoir de rester définitivement dans l'organisme, au détriment des actions de préparation à un autre emploi et avec le risque de renvoyer ultérieurement la personne sur le marché du travail dans une position très fragile si l'intégration ne se réalise pas. Cette défaillance majeure semble avoir deux causes principales.

### *Des difficultés de mise en œuvre*

Les pouvoirs publics ont fait jouer à ces mesures, avec les stages de formation, un rôle contracyclique pour contenir les chiffres du chômage en période de faible croissance, amenant à la conclusion d'un nombre considérable de contrats aidés et à des réglages conjoncturels brutaux. Ceux-ci ont nui nécessairement à la capacité des acteurs locaux de s'engager et de coordonner leurs interventions sur le moyen terme, afin de proposer aux personnes en difficulté les actions durables et diversifiées susceptibles d'être efficaces pour faciliter leur accès ou leur retour à l'emploi ordinaire. Cette capacité a été d'autant plus limitée que les moyens humains et financiers destinés à garantir la qualité de la mise en œuvre de ce programme n'ont pas été à la mesure des sommes consacrées à son financement.

Le mouvement de territorialisation des actions en faveur de l'emploi a, certes, permis des avancées en ce domaine, mais elles sont restées très inégales suivant les territoires. Les évaluations disponibles font apparaître un certain manque de crédibilité de ce processus quant aux marges de manœuvre réelles dont disposent les acteurs locaux et quant à la capacité de réaliser des opérations conjointes de diagnostic et d'élaboration de plans locaux d'action avec les autres acteurs locaux, notamment les collectivités territoriales. Ce mouvement n'a pas encore conduit à ce qu'à la logique traditionnelle de gestion « mesure par mesure » se substitue une logique de construction d'une offre individuelle de services adaptés aux besoins d'insertion. Aussi, malgré des actions externes d'accompagnement et des passages en formation plus fréquents que par le passé, ces services restent-ils insuffisants en quantité et en qualité, par manque de cohérence et de continuité dans l'action du service public de l'emploi et de ses relais.

### *Une logique d'utilisation par les employeurs souvent centrée sur les besoins internes de l'organisme*

Les employeurs, avec des différences sensibles selon les types d'organismes, ont souvent utilisé les CES et les CEC au coup par coup, en fonction de leurs besoins de services et aussi pour remédier à des déficits en personnels qu'ils

- Le bilan et les orientations -

estiment structurels. Cette utilisation se justifie, d'après eux, par la faiblesse des moyens financiers alloués par leur tutelle et par la limitation de leurs possibilités d'embauche (établissements publics) ou encore, pour les associations remplissant des missions de service public, par la difficulté d'obtenir des financements publics à la hauteur des tâches qu'elles doivent accomplir. Le paradoxe de cette situation est de faire financer des activités relevant le plus souvent d'une réponse à des besoins collectifs permanents par la politique de l'emploi et non par les circuits prévus à cet effet.

Ceci a aussi pour conséquence d'inciter l'employeur à sélectionner les personnes recrutées en contrat aidé en fonction de leur efficacité et non de leurs difficultés professionnelles, même si leurs possibilités de choix sont aujourd'hui limitées par les contraintes accrues d'embauche de publics prioritaires imposées par le service public de l'emploi et par la reprise de l'emploi.

L'importance de la logique de gestion a souvent relégué au second plan pour l'employeur le souci de proposer aux salariés des contenus de travail et des actions susceptibles de favoriser leur retour à l'emploi dans un autre organisme (définition du poste en fonction des besoins de la personne, accompagnement, formation, validation des acquis, aide à la recherche d'emploi, etc.). Ce phénomène est accentué par le fait que les bénéficiaires ne participent pas à la négociation du contenu de la convention entre l'État et l'employeur pour faire valoir leur point de vue et que les représentants du personnel ne sont guère associés à la négociation et au suivi de l'utilisation de ces emplois aidés.

La place grandissante du CEC par rapport au CES renforce aussi une logique d'utilisation des contrats aidés en tant que moyen souple de pré-recrutement si des postes se libèrent ou si les moyens financiers de l'organisme augmentent et si la personne confirme en CEC sa capacité à tenir le poste qui lui a été confié. Toutefois, compte tenu du nombre de personnes recrutées dans le secteur non marchand dans le cadre de ces contrats et de l'importance du chômage, les employeurs ont vu passer en contrats aidés un nombre de personnes qui excédait de beaucoup leurs possibilités de recrutement en emplois peu ou pas qualifiés. L'intégration dans l'organisme employeur ne peut donc être qu'une perspective très minoritaire si on maintient des flux d'entrée équivalents à ceux d'aujourd'hui. L'utilisation des contrats aidés dans une logique de pré-recrutement pose aussi, pour les fonctions publiques en particulier, la question du rapport de ces contrats aux emplois permanents de faible qualification et aux modes de recrutement traditionnels sur ces emplois.

#### **1.4. Une absence de solutions alternatives crédibles à ces mesures actuellement**

Le constat des insuffisances de ces dispositifs ne conduit pas pour autant l'instance d'évaluation à en préconiser la suppression. Le bilan qui peut être porté sur les mesures de formation et d'incitation à l'embauche dans le secteur marchand (bilan que l'instance d'évaluation n'avait pas vocation à approfondir) montre en effet que les stages de formation, du moins s'ils ne s'inscrivent pas dans un processus plus large, ne permettent pas de répondre à l'aspiration prioritaire d'une bonne partie du public ici concerné d'accéder à une situation de travail, tout en n'offrant pas des perspectives d'accès ultérieur à l'emploi ordinaire bien supérieures. Les diverses incitations financières à l'embauche dans le secteur marchand semblent toucher, quant à elles, un public jugé par les employeurs beaucoup plus directement « employable », même si le CIE a été recentré ces dernières années sur les catégories prioritaires de la politique de l'emploi.

La création du Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) à l'initiative des partenaires sociaux et la mise en œuvre par l'ANPE à partir de juillet 2001 de projets d'action personnalisés (PAP), devant s'adresser progressivement à l'ensemble des demandeurs d'emploi, y compris ceux qui connaissent des difficultés particulières d'accès à l'emploi, peuvent certes ouvrir des perspectives nouvelles pour ces publics. Toutefois, ce que l'on sait de l'organisation future de ces actions, de même que les auditions des partenaires sociaux réalisées par l'instance d'évaluation, ne permettent pas de penser que se dégageront rapidement de nouvelles voies d'accès à l'emploi en entreprise qui permettent d'envisager des solutions alternatives pour l'ensemble des personnes qui constituent actuellement le public privilégié des CES et des CEC, d'autant que le nombre de chômeurs reste élevé.

Les raisons de la faible efficacité de ces mesures au regard de l'objectif de retour à l'emploi ordinaire étant bien identifiées et les marges de progression paraissant tout à fait réelles, l'instance d'évaluation a choisi de faire porter sa réflexion sur les préconisations susceptibles d'améliorer sensiblement leur fonction de sas vers l'emploi ordinaire.

## **2. Le programme « nouveaux services - emplois jeunes »**

### **2.1. Des résultats positifs immédiats favorisés par la conjoncture**

Par rapport à ses objectifs d'appui à la création d'emplois, le programme « nouveaux services - emplois jeunes » peut être considéré jusqu'à présent comme une réussite indéniable, en ce qu'il a permis de réaliser en peu de temps, dans une conjoncture favorable, ce que les programmes antérieurs de politique de l'emploi n'avaient jamais réussi à faire avec cette ampleur.

*Des créations nettes d'emplois qui ont eu des effets positifs sur la relance économique*

Des substitutions à des emplois qui auraient été créés rapidement, même en l'absence du programme, ont certainement eu lieu dans certains secteurs d'activités, mais elles semblent être restées marginales par rapport aux effets de création nette d'emplois provoqués par le programme. Les dossiers acceptés ont souvent correspondu au début du programme à des projets qui n'étaient pas nouveaux, mais les organismes n'avaient pas les financements indispensables à leur réalisation.

Le pouvoir d'achat procuré par un salaire au moins égal au SMIC et la quasi-certitude d'en disposer pendant plusieurs années ont amené les jeunes salariés à effectuer de nombreuses dépenses qu'ils n'auraient pas réalisées autrement, d'où un impact sur la relance de la consommation intérieure.

On peut penser aussi que la stabilisation de la situation professionnelle des enfants a eu des effets positifs de remise en confiance des familles et que, plus largement, la baisse du chômage des jeunes, a permis d'améliorer les perspectives d'avenir pour l'ensemble des ménages.

*Un financement massif d'activités correspondant à une demande sociale réelle et à une offre de travail préexistante ne trouvant pas à s'employer*

Le programme a favorisé un développement massif d'activités de services dans des domaines diversifiés où la demande sociale était forte et il a permis leurs ajustements dans la durée. Aussi, à mi-parcours, la grande majorité des employeurs qui participent au programme reste convaincue, comme elle l'était au début du programme, de l'utilité sociale de ces activités et souhaite continuer à les exercer, même si les outils de mesure de cette utilité restent rudimentaires.

Le programme a ainsi contribué à la définition et, surtout, à la diffusion et à l'amorce de la reconnaissance de profils d'emplois qui, s'ils ne correspondent pas le plus souvent à l'exercice d'activités nouvelles, ont permis d'étendre l'offre de services existante à de nouveaux territoires ou à de nouveaux publics, d'adjoindre à des fonctions traditionnelles des compléments utiles, ou encore de mettre en synergie dans un même poste des tâches exercées auparavant par plusieurs personnes.

Le recrutement a été d'autant plus facile à réaliser que la demande créée par le programme dans ces activités correspondait à une offre de travail largement préexistante. Cet appariement entre offre et demande de travail n'arrivait pas à se faire jusqu'à présent faute de postes ou de moyens financiers suffisants, ou bien elle se réalisait sous des formes extrêmement précaires (bénévolat faute de possibilités de salariat, CDD, contrats aidés à temps partiel, etc.) défavorables à la fois aux personnes (faibles revenus, manque de reconnaissance par le milieu professionnel), aux organismes (difficultés à stabiliser leur offre de services) et aux usagers (insuffisance de la qualité du service).

*Une qualité d'organisation interne qui a permis de faire progresser dans l'administration une logique de projet et de disposer d'une réelle mobilisation locale et interministérielle*

Il faut aussi porter au crédit du dispositif géré directement par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, un apport manifeste aux orientations visant à réformer les modes d'action publique. Son organisation interne a en effet permis de substituer aux fonctionnements hiérarchiques antérieurs des mesures de politique de l'emploi une « logique de projet » qui a cherché à se situer au plus près des besoins des usagers en s'appuyant sur l'ensemble de l'offre de services disponible sur un territoire. Cette orientation s'est traduite par une instruction des dossiers où le seul contrôle de la régularité administrative a fait souvent place à une ambition plus grande de juger au cas par cas l'opportunité des projets présentés et de négocier avec les employeurs des améliorations à leur proposition initiale. Il en est résulté, notamment, un soutien à de nombreuses petites structures associatives dynamiques qui ont pu ainsi accélérer un élargissement et une « professionnalisation » de leur offre de services qu'elles avaient déjà entamés ou qu'elles souhaitaient réaliser sans disposer des moyens nécessaires.

De l'administration centrale au niveau infra-départemental, ont été mises en place des procédures horizontales et verticales mobilisant des moyens humains et financiers sans équivalent pour les autres programmes, notamment pour les

- Le bilan et les orientations -

CES et pour les CEC. Elles ont fait la preuve de leur intérêt, même si elles restent à améliorer. En témoignent la définition claire et adéquate des compétences de chaque niveau d'intervention et, surtout, la volonté de se doter à chacun de ces niveaux de structures d'action et de concertation ouvertes à l'ensemble des acteurs concernés : cellules locales de pilotage, instances départementales d'instruction des dossiers, plates-formes régionales de professionnalisation, cellule nationale d'appui à la professionnalisation.

## **2.2. Un schéma initial de transfert progressif des activités vers le marché qui s'est révélé peu adapté au contenu de la plupart des projets acceptés**

Dans la présentation qui en avait été faite par le Gouvernement, le programme se référait principalement à un schéma d'action où le financement initial de l'État devait progressivement céder la place à une demande solvable assurant le basculement des activités vers le marché. L'analyse des débats parlementaires lors de la discussion du projet de loi montre que ce schéma n'a jamais joui d'une grande crédibilité. L'engagement rapide des ministères de l'Éducation nationale et de l'Intérieur en vue de créer des dizaines de milliers d'emplois d'aides-éducateurs et d'adjoints de sécurité qui avaient vocation à rester dans l'administration publique s'ils s'avéraient utiles, a vite contribué à brouiller l'image du programme.

La montée en charge de la partie du programme gérée par le service public de l'emploi a fait apparaître l'importance quantitative des projets déposés par les collectivités territoriales et par les établissements publics, qui regroupent la majorité des emplois (environ 60 %), ainsi que les faibles perspectives d'externalisation des activités ainsi créées.

Dans le secteur associatif, une bonne partie des organismes concernés est de longue date très dépendante des financements publics. Ces organismes estiment que l'utilité sociale des projets déposés dans le cadre du programme leur donne vocation à être largement financés dans l'avenir par les pouvoirs publics. La proportion des projets associatifs comportant des perspectives réelles de passage sur le marché (paiement par les ménages ou par des entreprises d'une partie importante de leur coût total) apparaît faible. Beaucoup d'organismes cherchent à augmenter le montant des prestations qu'ils vendent à l'utilisateur, ne serait-ce que pour prouver aux pouvoirs publics que leur offre de services correspond à une réelle demande et mérite d'être soutenue financièrement. Mais cette part restante mineure, elle ne fait pas basculer l'offre de services dans une logique de solvabilisation par la demande.



La mixité des financements, souvent envisagée, n'est pas en soi un signe de rupture avec les modes de financement antérieurs. Cette mixité n'est en général pas perçue positivement par les associations car elle apparaît comme un facteur d'incertitude, d'incohérence et de précarité des ressources, qui pèse sur leurs perspectives de développement. Dans ce contexte, le programme a pour effet de rendre encore plus complexes les modalités de financement des associations (aux financeurs habituels, s'ajoute le ministère chargé de l'Emploi) sans qu'on ait pu percevoir, dans les premières années du programme, la mise en place progressive de modalités d'action des pouvoirs publics susceptibles de remédier à cette complexité.

L'orientation vers les financements publics n'a d'ailleurs rien d'étonnant. Dans la plupart des cas, l'acceptation des dossiers a été conditionnée lors de l'instruction, non pas à la preuve, bien difficile à apporter, que l'emploi pourrait à terme être autofinancé, mais au contenu de l'activité qui, très souvent, était censé « favoriser le lien social » en direction d'une population peu solvable. Aussi, les activités développées par le programme relèvent-elles très largement et durablement du champ des services d'intérêt collectif.

### **2.3. Des jeunes le plus souvent satisfaits de leur emploi et souhaitant en général poursuivre leur carrière dans le secteur non marchand**

Alors que le programme était a priori ouvert à tous les jeunes à la recherche d'un emploi, le profil des salariés apparaît finalement assez homogène, avec une très forte proportion de bacheliers n'ayant pas poursuivi d'études supérieures ou ayant échoué dans cette voie, ou encore de diplômés de l'enseignement supérieur ayant en général suivi des filières qui ne les plaçaient pas en situation favorable sur le marché du travail. Cette situation est due en partie aux exigences exprimées par les employeurs. Mais la « surqualification » observée sur bien des emplois montre aussi que beaucoup de jeunes de ce niveau ont accepté de percevoir durablement un salaire proche du SMIC, avec des perspectives professionnelles aléatoires, parce que le contenu du travail les intéressait et parce qu'ils espéraient disposer des moyens complémentaires de se former ou d'acquérir ainsi l'expérience professionnelle leur permettant de faire reconnaître leurs qualités.

Dans des secteurs tels que le sport, la culture, l'animation socioculturelle, le programme a souvent été perçu comme une occasion unique de se stabiliser dans un créneau d'activités auquel on cherchait à accéder durablement sans y parvenir. À la Police nationale, dans les collectivités territoriales ou encore dans

- Le bilan et les orientations -

de grands établissements publics tels que la SNCF ou la RATP, la participation au programme a pu s'inscrire dans une stratégie préexistante d'accès aux emplois permanents de ces organismes. Mais, dans bien d'autres cas, le programme a plutôt été vu comme une occasion d'expérience professionnelle intéressante, en l'absence de projet professionnel précis et faute d'avoir une offre équivalente dans le secteur marchand.

À mi-parcours, le jugement des jeunes sur l'expérience professionnelle acquise grâce au programme reste largement positif, même si une certaine déception sur les possibilités de formation et de perfectionnement est souvent exprimée. Ceci peut expliquer que, même dans une conjoncture de création d'emplois très favorable, une large majorité de jeunes n'ait pas décidé pour l'instant de quitter le programme pour rechercher un emploi ordinaire. Le départ de l'emploi ne signifie d'ailleurs pas nécessairement une entrée dans le secteur marchand. Dans deux cas sur trois les jeunes déjà sortis du programme trouvent un autre emploi dans le secteur non marchand, soit parce qu'ils cherchent à rester dans le même secteur d'activité, soit pour accéder à un emploi public.

#### **2.4. Un programme largement justifié par la conjoncture, mais qui n'a pas vocation à devenir permanent**

Le diagnostic général porté par l'instance d'évaluation sur le programme « nouveaux services - emplois jeunes » est qu'il trouve sa justification principale dans son adaptation au contexte conjoncturel :

- le programme a été lancé à un moment où le chômage des jeunes, y compris parmi les diplômés, était élevé. Il a permis de mobiliser des compétences qui ne trouvaient pas à s'employer. La reprise de l'emploi, amorcée parallèlement à son démarrage, a eu pour effet que les services de l'emploi n'ont pas été trop soumis à la pression des chiffres du chômage et ont pu organiser sereinement l'instruction des dossiers avec un réel souci de qualité ;

- la priorité donnée depuis plusieurs années à la maîtrise des budgets dans l'ensemble du secteur public ne se fait pas sans difficultés, ce qui a pu avoir pour conséquence d'amener dans un premier temps des organismes à assurer les services de base sans dégager les moyens humains nécessaires pour assurer l'évolution de l'offre et son adaptation à la demande. Le programme a été l'occasion de tester à moindres frais divers créneaux d'offres de services avant leur consolidation, ce qui n'aurait pas été fait en son absence ;

- la fin du programme va précéder de peu un vaste mouvement de départs à la retraite dans bon nombre d'organismes publics et le programme a permis

d'anticiper un rajeunissement des personnels et devrait faciliter les réorientations d'activités lorsque celles-ci se seront révélées nécessaires.

L'instance d'évaluation estime toutefois qu'un tel programme n'a pas vocation à devenir permanent. Du strict point de vue des choix internes de politique de l'emploi, le programme est très coûteux, beaucoup plus en 2001 que les mesures CES et CEC réunies. Or les jeunes qui en ont bénéficié ne peuvent pas être considérés comme des publics prioritaires. Le succès du programme auprès d'une partie des jeunes diplômés est certes le signe de réelles difficultés de passage vers la vie active, mais le traitement de ces difficultés semble plutôt relever de réformes touchant à la transition entre le système éducatif et le premier emploi ou, plus largement, d'avancées dans l'instauration d'un système de « formation tout au long de la vie »<sup>1</sup>.

En termes de création durable d'emplois supplémentaires, les perspectives actuelles d'une consolidation mobilisant très majoritairement des financements publics, conduit à s'interroger sur l'impact final du programme. Dans un contexte marqué par la poursuite de l'objectif de maîtrise budgétaire, cette consolidation risque fort de se faire en se substituant en partie à d'autres emplois publics, à d'autres recrutements sur les emplois existants, ou encore à des dépenses publiques permettant actuellement de financer d'autres emplois dans le secteur associatif. Cela ne signifie pas que le programme n'aura aucun effet structurel positif. Il peut au contraire en avoir d'importants s'il induit une réallocation durable des ressources publiques en faveur d'activités particulièrement bien adaptées aux besoins sociaux. Mais il s'agit alors d'un enjeu de politique publique qui ne relève pas fondamentalement d'une politique de l'emploi dont l'objectif est la création nette d'emplois.

#### *Aide aux emplois du secteur non marchand et action contracyclique pour l'insertion des jeunes*

Dans une période connaissant un chômage sans précédent, les pouvoirs publics ont affirmé la nécessité d'une action de grande ampleur afin d'éviter qu'une large partie d'une classe d'âge ne reste sans perspectives d'emploi et ne devienne une « génération sacrifiée ». Ils ont ainsi engendré, comme on l'a vu,

---

(1) Ce constat rejoint les conclusions du rapport d'Alain Gournac pour la Commission des Affaires sociales du Sénat : « Il devient nécessaire de faire converger les efforts de certains services de l'Éducation nationale, de l'Emploi et de la Formation professionnelle pour relever un défi commun : permettre aux jeunes d'accéder rapidement et dans les meilleures conditions à leur premier emploi (...) ».

- Le bilan et les orientations -

une série d'effets bénéfiques. Avec le recul, et même s'il est trop tôt pour chercher à évaluer les effets finaux du programme, on peut commencer à s'interroger sur l'impact à moyen terme d'une telle action pour l'insertion professionnelle de la classe d'âge concernée.

On sait qu'à l'origine le programme devait comporter deux volets d'importance égale, l'un pour le secteur non marchand, l'autre pour les entreprises. L'absence de réalisation du volet relatif aux entreprises a orienté le programme sur le secteur non marchand, sans offre d'insertion professionnelle supplémentaire dans le secteur marchand par extension des dispositifs existants (les contrats de qualification par exemple) ou par création de nouveaux instruments.

Dans le schéma d'action du Gouvernement, des effets positifs pour les jeunes en termes d'accès aux emplois du secteur marchand pouvaient être espérés à la fois du passage progressif vers ce secteur des activités en voie de solvabilisation et d'une expérience professionnelle validée qui serait reconnue par les entreprises. Le niveau et les orientations actuelles des sorties, les efforts volontaristes de l'Éducation nationale pour reconvertir les aides-éducateurs vers les entreprises, le souhait exprimé par la plupart des jeunes de rester dans leur secteur actuel d'activité, ou encore la très lente progression des procédures de validation des acquis permettant de faciliter une reconnaissance large de l'expérience accumulée dans des emplois aux contours mal définis, montrent bien les difficultés à assurer aujourd'hui ce transfert vers le secteur marchand. Les décisions récentes, prévoyant l'ouverture d'un troisième concours réservé aux bénéficiaires du programme dans les collectivités territoriales, alors que toute solution de ce type avait été écartée par le Gouvernement lors des discussions du projet de loi, confirment ce constat.

La durée des contrats proposés et de l'aide non dégressive de l'État aux employeurs, qui a été principalement justifiée à l'origine par le temps nécessaire à la reconnaissance et à la solvabilisation des activités créées, contribue aussi à figer les parcours professionnels alors que les perspectives pour les jeunes d'exercer durablement les activités réalisées dans le programme restent souvent incertaines.

Loin de la figure du « tremplin » souvent employée par les jeunes et par les employeurs pour définir le programme en tant que moyen de débiter une carrière et de tester la validité d'orientations professionnelles facilement réversibles, celui-ci semble contribuer à maintenir durablement dans le secteur non marchand un public qui, en fin de programme, approchera ou dépassera souvent l'âge de trente ans et dont la reconversion vers d'autres types d'activités risque d'être problématique si elle s'avère nécessaire. En ce sens,

l'absence d'équivalent du programme dans le secteur marchand, qui aurait pu faciliter grandement les transferts d'un secteur à l'autre en fonction des opportunités, s'avère un handicap certain.

*Le programme, révélateur de questions plus générales sur l'organisation des services d'intérêt collectif*

L'approche de la fin de l'aide financière pour les premiers projets déposés et l'attention de plus en plus grande portée par les acteurs aux problèmes de professionnalisation et de consolidation des activités, mettent en lumière une série de questions encore mal résolues.

Certaines d'entre elles relèvent directement du champ de l'emploi et de la formation professionnelle. Mais il n'est pas surprenant que la mise en œuvre du programme NS-EJ rejoigne surtout une réflexion, qui doit être permanente, sur l'adaptation des services d'intérêt collectif aux besoins des usagers. La définition d'une mission de service public n'est en effet rien d'autre que la prise en charge par la collectivité publique d'activités d'intérêt général (c'est-à-dire collectif, par opposition à individuel) qui ne sont pas satisfaites à un moment donné par le fonctionnement normal du marché et dont l'importance justifie qu'elles soient assurées soit directement par une institution publique, soit indirectement par une personne privée à laquelle est déléguée cette mission en contrepartie d'un financement. C'est le propre des responsables politiques, nationaux ou locaux, d'apprécier en les hiérarchisant les besoins prioritaires à un moment donné et la manière la plus efficace de s'assurer qu'ils sont effectivement satisfaits.

Le programme NS-EJ est venu nourrir ce débat, non seulement par les réflexions collectives qu'il a suscitées à l'occasion de son lancement, mais aussi et peut-être surtout en recourant à la méthode expérimentale. En finançant pendant cinq ans de nouveaux services, les acteurs du programme cherchent à répondre à trois questions clés :

- Quelle innovation dans la nature de l'offre de service permet d'améliorer la qualité de la réponse aux besoins collectifs des usagers ?
- Quels sont les « nouveaux services » susceptibles, et à quelles conditions, de trouver leur financement pérenne de la part de l'utilisateur plutôt que du contribuable ?

- Le bilan et les orientations -

- Dans la mesure où le « nouveau service » serait pérennisé car reconnu comme apportant une réponse adaptée à des besoins prioritaires et où les conditions d'une solvabilisation des usagers ne seraient pas réunies, est-il préférable, selon le secteur d'activité concerné, d'y satisfaire à l'avenir par du personnel des collectivités publiques ou par d'autres voies classiques, telles que le conventionnement d'associations ?

Ces questions ne peuvent trouver de réponses que si l'on accepte d'en poser en même temps plusieurs autres et non des moindres. En effet, il est probable que la solvabilisation par l'utilisateur ne concernera qu'une part assez minoritaire des services mis en place par le programme. Il en résulte inévitablement que l'une des questions importantes que ce dernier soulève aujourd'hui est celle de la capacité des collectivités publiques à faire évoluer leurs structures, moyens et procédures, de façon à prendre en compte les exigences d'adaptation révélées par le succès quantitatif du programme. C'est l'occasion de se souvenir que l'une des « lois du service public », qui en justifie le statut spécifique, est précisément cette exigence d'adaptation à l'évolution des besoins. Cette question se décompose en plusieurs autres car cette adaptation peut prendre des voies diverses :

- Les besoins nouveaux prioritaires exigent-ils, selon le cas, une modification des tâches des personnels statutaires, une évolution des critères de recrutement, la création de nouveaux corps de fonctionnaires ?
- Quel est le niveau territorial pertinent pour pérenniser le service ?
- Faut-il faire évoluer, là aussi selon le secteur, le partage de responsabilités existant entre ce qui est pris en charge directement par les collectivités publiques et ce qui l'est par le secteur associatif avec financement public ?

Le programme a déjà servi à mettre en lumière les problèmes actuels et il doit devenir un levier d'action pour entreprendre les rénovations nécessaires dans ces domaines. Celles-ci dépassent largement le cadre de la politique de l'emploi. Aussi, la réussite finale du programme, à savoir la reconnaissance et la consolidation des activités qu'il a initiées, repose-t-elle largement sur les évolutions nécessaires de tout l'environnement institutionnel qui régit aux niveaux sectoriel et territorial les modalités de définition et de mise en œuvre de l'offre de services d'intérêt collectif et sur la capacité du programme à prendre appui sur ces évolutions.

Ces constats amènent à considérer que le programme doit se muer progressivement en politiques sectorielles et territoriales qui sont le cadre de décision naturelle des pérennisations souhaitables. L'instance d'évaluation n'a donc pas jugé nécessaire de faire des préconisations dans la perspective d'un maintien du programme NS-EJ en tant qu'élément permanent de la politique de l'emploi. Elle a concentré ses préconisations sur les conditions pour que sa dynamique propre se développe jusqu'à son terme.





## **Les orientations**

L'instance d'évaluation n'avait pas d'opinion a priori sur le bien-fondé de la séparation ou du rapprochement dans un même dispositif des deux objectifs de contre-sélectivité en faveur des publics connaissant des difficultés importantes d'accès à l'emploi et de développement de secteurs d'activité « riches en emploi ». La nécessité de les séparer très clairement s'est imposée au fil de ses travaux car les résultats montrent bien que le flou qui continue à être entretenu sur leurs rapports nuit à la nécessaire conciliation de la logique d'action et des attentes de chacune des trois grandes catégories d'acteurs de ces dispositifs : les pouvoirs publics (et leurs relais locaux), les personnes en contrat aidé, les employeurs. Une clarification reste nécessaire au plan national pour renforcer l'efficacité de ces mesures, ce qui n'empêche pas, bien entendu, de continuer à encourager les initiatives locales où les deux objectifs se renforcent mutuellement.

L'instance d'évaluation a donc choisi de présenter ses recommandations en distinguant ces deux objectifs et de se prononcer pour chacun d'entre eux sur la pertinence des choix qui ont amené à créer des mesures spécifiques au secteur non marchand et à le délimiter tel qu'il l'est actuellement.

### **1. Les actions en faveur des publics connaissant des difficultés importantes d'accès à l'emploi**

#### **1.1. L'État garant d'une politique dont la mise en œuvre doit encore se rapprocher du terrain**

L'État a vocation à intervenir directement sur l'objectif d'insertion au titre de la cohésion sociale. Il n'y a donc pas lieu de décentraliser le financement, la définition des orientations et le contrôle de l'aide à l'insertion professionnelle des publics en difficulté. Toutefois, des coordinations encore plus étroites avec les collectivités territoriales sont à développer, compte tenu de l'état actuel de la répartition des compétences en matière de politiques sociales (place du Conseil général) et, plus généralement, compte tenu du rôle d'employeur direct de

- Le bilan et les orientations -

personnes en contrat aidé et de financeur des dispositifs d'insertion (PLIE, Missions locales, politique de la ville, etc.) joué par les collectivités territoriales.

La régulation annuelle nationale doit être avant tout financière : détermination du montant que la communauté nationale est prête à consacrer chaque année à cette question. Les évolutions réglementaires fréquentes qu'on a connues par le passé - resserrement ou extension des publics éligibles, modification de la durée possible ou moyenne en contrat aidé et du taux de prise en charge du salaire, etc. - introduisent en effet une complexité et une incertitude qui nuisent à l'engagement durable des acteurs de terrain dans les dispositifs de l'État et à l'appropriation collective de stratégies locales d'action.

## **1.2. L'absence d'alternative à court terme à la mobilisation du secteur non marchand**

L'existence de mesures s'appliquant spécifiquement au secteur « non marchand » ne doit pas être remise en cause actuellement. Malgré la baisse sensible du chômage de longue durée, les études de l'instance d'évaluation, les enquêtes récentes sur les trajectoires professionnelles des bénéficiaires de minima sociaux et les avis de l'ensemble des acteurs de terrain convergent sur le fait qu'il existe aujourd'hui une large population connaissant des difficultés sociales et professionnelles importantes et pour laquelle les contrats aidés du secteur non marchand sont indispensables dans leur fonction d'emploi de dernier ressort. En conservant ce type de mesures, la France rejoint d'ailleurs les choix de politique de l'emploi réalisés par beaucoup d'autres pays développés.

Il n'est pas possible de prédire les transformations à terme de l'équilibre entre les mesures et l'offre des services d'aide à la recherche d'emploi qu'entraînera la mise en place du PARE et du PAP. Même si ces dispositifs s'adressent à tous, on peut prévoir qu'ils n'apporteront pas dans l'immédiat une multiplication des possibilités d'accès direct à l'emploi en entreprise pour les publics actuellement concernés par les mesures du secteur non marchand. En témoignent l'accent mis dans ces programmes sur les actions de prévention pour les chômeurs récents, dont l'instance d'évaluation ne conteste aucunement l'importance, l'expérience du passé sur l'usage des contrats aidés du secteur marchand et, surtout, la relative faiblesse du dialogue social sur les actions susceptibles de favoriser le recrutement en entreprise des personnes considérées comme les moins employables, en particulier des personnes d'un certain âge. Il est par ailleurs nécessaire d'avoir un instrument complémentaire des actions de formation, qui ne peuvent pas être la seule réponse aux besoins et aux attentes des personnes.

Il serait naïf de penser que les contrats aidés du secteur non marchand ne joueront plus jamais dans l'avenir la fonction contracyclique qu'ils ont eue par le passé. La logique d'une construction ad hoc par la politique de l'emploi du « secteur non marchand » est en effet de permettre à l'État de disposer d'un vaste réseau d'employeurs qui, par leurs motivations sociales, leur proximité avec les services de l'État, leur dépendance financière et/ou hiérarchique, sont susceptibles d'apporter rapidement des réponses en termes de mise en situation de travail dans des périodes de basse conjoncture. Il faut néanmoins souligner que le souci de qualité de l'appui à l'insertion professionnelle (cf. propositions qui suivent) n'est guère possible si l'on revient aux politiques de gestion des mesures « à guichet ouvert » que l'on a connues dans les périodes de croissance particulièrement rapide du chômage. Il est vrai aussi que les contrats aidés accueillent alors des personnes très désireuses de travailler, qui ne trouvent pas d'autre emploi, mais qui ne connaissent pas pour autant des difficultés personnelles nécessitant un effort d'accompagnement important. Par ailleurs, les réformes proposées devraient permettre de mieux maîtriser la gestion de ces évolutions cycliques.

### **1.3. Réaffirmer l'objectif du contrat aidé : l'accès à l'emploi ordinaire dans les secteurs marchand et non marchand**

Le passage en contrat aidé doit être réellement un moment d'une action plus large d'aide à l'accès à l'emploi ordinaire. Les mesures actuelles souffrent d'un défaut majeur qui s'avère structurel depuis les TUC : elles ne constituent pas un bon vecteur d'insertion professionnelle ultérieure, sauf pour la petite partie de la population qui arrive, après bien des années en contrat aidé, à accéder à un emploi stable chez l'employeur. Améliorer leur efficacité en termes de réinsertion professionnelle suppose de réaffirmer leur rôle de sas vers l'emploi ordinaire et d'engager des réformes qui constituent l'essentiel des préconisations de l'instance d'évaluation.

Il faut inverser la logique actuelle, où la personne en contrat aidé est, de fait, considérée comme provisoirement « casée ». Dans la plupart des cas, elle ne fait plus l'objet d'un suivi particulier de la part de l'ANPE, de la Mission locale ou d'une autre structure d'insertion, même si elle bénéficie par ailleurs d'une action d'accompagnement temporaire au titre du passage en mesure qui semble rester trop souvent déconnectée des actions du même type dont elle peut bénéficier en tant que demandeur d'emploi (« nouveau départ ») ou allocataire du RMI (contrat d'insertion).

- Le bilan et les orientations -

Dans l'action concrète du service public de l'emploi, la personne en contrat aidé dans le secteur non marchand doit avoir droit aux mêmes services qu'un demandeur d'emploi. Le passage en contrat aidé ne doit être qu'un moment et qu'un élément d'une action plus large d'appui à l'insertion pilotée localement, avec la désignation d'un référent unique pendant toute la durée de l'action d'insertion, et donc aussi pendant le passage en contrat aidé, pour éviter l'éclatement actuel des actions d'accompagnement. Se pose en particulier le problème de la disponibilité d'une offre d'accompagnement suffisante en termes à la fois quantitatif, qualitatif et de répartition sur l'ensemble du territoire, qui rejoint en partie la question de l'homogénéité du contenu de prestations largement sous-traitées par les pouvoirs publics à des organismes très dépendants d'une commande publique fluctuante.

#### **1.4. Individualiser la prise en charge de l'entrée à la sortie autour de cet objectif**

L'entrée en contrat aidé dans le secteur non marchand doit être conditionnée à la définition préalable d'une action d'insertion comportant un réel engagement conjoint de la personne et des pouvoirs publics, sur le modèle mis en place notamment au Danemark. L'instance d'évaluation n'ignore pas l'existence des PLIE, du programme TRACE et, plus généralement, des actions de l'ANPE dans le cadre du service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi et, à partir de juillet 2001, dans le cadre du PAP. L'ensemble des études qu'elle a menées indique toutefois que, faute d'un développement suffisant de ces dispositifs ou du fait de la manière dont ils fonctionnent aujourd'hui, le passage en contrat aidé n'est pas perçu, dans la grande majorité des cas, par les bénéficiaires et par les employeurs comme un élément d'une action d'insertion plus large et durable.

*Fusionner le CES et le CEC en une nouvelle mesure d'utilisation plus souple pour diversifier les modalités du passage en contrat aidé*

Il faut ajuster les modalités du passage en contrat aidé aux besoins professionnels et sociaux de la personne et à leurs évolutions et, pour cela, disposer de plus de souplesse quant à la durée hebdomadaire et quant à la durée totale du contrat. L'existence conjointe du CES et du CEC s'inscrit mal dans le schéma proposé. En premier lieu, et compte tenu de la proximité des publics qui accèdent à l'une ou à l'autre mesure actuellement, les différences très sensibles d'avantages immédiats et de perspectives qu'elles offrent aux personnes paraissent peu justifiées. Elles peuvent créer chez le salarié le sentiment d'être

soumis au hasard qui lui procurera ou non la chance d'entrer en CEC ou à la décision plus ou moins arbitraire d'un employeur.

L'obligation du mi-temps pour le CES et une durée moyenne qui a eu tendance à se raccourcir, en font un contrat aidé qui, s'il reste apprécié sur le moment par le salarié, ne procure qu'une intégration sociale et professionnelle partielle débouchant souvent sur un retour assez rapide au chômage sans guère de perspectives nouvelles et sans que le demandeur d'emploi comprenne pourquoi une relation de travail satisfaisante pour lui et son employeur ne peut être prolongée alors qu'elle l'est pour d'autres grâce au CEC.

Le CEC paraît à bien des égards beaucoup plus satisfaisant par les conditions de travail qu'il procure, par une durée qui permet au salarié de sortir des situations très précaires qu'il a souvent connues précédemment, par des perspectives d'emploi à la sortie du contrat aidé qui, actuellement, sont bien meilleures que pour les personnes en CES. Mais dans son fonctionnement actuel (sélection par l'employeur, durée, absence fréquente d'accompagnement, d'appui à la recherche d'emploi, etc.), il s'apparente beaucoup plus à un dispositif de pré-recrutement dans l'organisme qu'à un dispositif d'insertion favorisant, plus généralement, l'accès à l'emploi ordinaire. Compte tenu de son coût unitaire (encore augmenté avec la non dégressivité possible du taux de prise en charge), il engendre nécessairement une forte limitation des entrées alors que la demande actuelle des chômeurs pour des contrats aidés dans le secteur non marchand reste forte. En tant que dispositif de pré-recrutement concernant des flux importants de personnel, il entraîne nécessairement une remise en cause des voies ordinaires d'accès aux emplois peu qualifiés des secteurs public et associatif qui semble peu analysée actuellement. L'utilisation du CEC dans la perspective d'un départ prochain à la retraite paraît tout à fait légitime, mais elle ne représente actuellement qu'une faible proportion des CEC conclus.

L'option prise par l'instance d'évaluation d'intégrer le passage en contrat aidé à une action plus large d'insertion vers l'emploi ordinaire conduit plutôt à vouloir en limiter la durée pour ne pas provoquer des conduites « d'installation dans le contrat aidé » de la part de demandeurs d'emploi susceptibles d'accéder sans difficultés insurmontables à l'emploi ordinaire. Inversement, l'un des effets positifs incontestables des contrats aidés du secteur non marchand est de permettre à des personnes ayant connu des situations personnelles difficiles et ayant intériorisé un sentiment d'infériorité et d'impuissance face aux problèmes qui les assaillent, de reprendre confiance en elles et d'échapper au moins provisoirement à certaines de leurs difficultés quotidiennes. Dans cette perspective, l'obligation du mi-temps ne se justifie pas. Un compromis possible entre ces deux exigences peut être de prévoir des durées de conventionnement

- Le bilan et les orientations -

relativement longues (2 à 3 ans), mais avec une obligation de réexamen périodique de la situation de la personne (au moins tous les six mois) et de l'opportunité de prolonger le séjour en contrat aidé. Le principe de l'intégration du passage en contrat aidé dans une action plus générale d'appui à l'insertion signifie aussi que la période en contrat aidé peut être entrecoupée d'autres types d'actions (stages, périodes en entreprise...).

*Organiser un examen périodique de la situation impliquant le demandeur d'emploi, l'employeur, le référent et le représentant du service public de l'emploi*

L'une des faiblesses du système actuel provient de la séparation complète des négociations sur le conventionnement entre l'employeur et la DDTEFP d'une part, de la procédure de recrutement impliquant l'employeur, le salarié et, parfois, un intermédiaire (ANPE, etc.) d'autre part. Inscrire dans l'esprit de l'employeur comme du demandeur d'emploi que le passage en contrat aidé représente un élément d'une action plus large d'insertion suppose que, régulièrement, la mise en situation de travail permise par le contrat aidé soit replacée en leur présence dans une perspective plus large. Ceci s'impose tout particulièrement au moment de l'entrée en emploi aidé, mais aussi lors des réexamens périodiques de la situation de la personne. De telles réunions supposeraient la présence indispensable de quatre personnes : le bénéficiaire, l'employeur, le référent du demandeur d'emploi désigné dans le cadre de l'action plus large d'insertion et le représentant de l'État (DDTEFP).

Au moment du recrutement, la convention entre l'employeur et le représentant de l'État, co-signée aussi par le bénéficiaire serait le résultat de cette réunion où seraient négociées et précisées les conditions du passage en mesure : temps de travail, contenu du poste, encadrement professionnel, formation, modalités de l'accompagnement externe, de la collaboration entre le tuteur interne et le référent externe. Lors des réunions de renouvellement de la convention, il serait particulièrement nécessaire que l'employeur explicite sa position sur les possibilités et les conditions d'une embauche ultérieure de la personne dans son organisme, afin d'éviter la situation actuelle où le flou des perspectives d'embauche incite les personnes à considérer que l'embauche est peut-être possible alors que très souvent elle ne l'est pas.

*Ne pas exiger de l'employeur la charge de définir et d'organiser les actions nécessaires à l'insertion professionnelle, mais s'assurer qu'il assume pleinement son rôle d'employeur*

L'une des ambiguïtés des relations actuelles entre les employeurs et les pouvoirs publics provient de ce que ces derniers semblent exiger de plus en plus de l'employeur qu'il assume une fonction d'agent d'insertion alors que dans bien des cas il n'en a pas la capacité. Si des grandes collectivités territoriales, de grands établissements publics et, bien sûr, les associations spécialisées dans l'insertion ont les moyens humains et financiers d'assumer cette fonction, il n'en va pas de même des petits organismes ou même de grands établissements dont les missions premières sont tout autres (les établissements scolaires par exemple).

Le risque d'exiger de l'employeur d'assumer des fonctions qui ne sont pas les siennes est de provoquer une attitude de rejet complet du dispositif, d'autant qu'avec la reprise de l'emploi et les contraintes plus fortes sur les catégories de public à recruter, une bonne partie des employeurs doit intégrer des personnes qu'elle n'aurait pas embauchées il y a quelques années. L'intérêt premier des contrats aidés dans le secteur non marchand est de permettre aux demandeurs d'emploi d'accéder à des situations de travail et les exigences du service public de l'emploi vis-à-vis de l'employeur doivent porter sur le fait que celui-ci doit assurer une mise en situation de travail qui augmente réellement les chances de la personne de trouver un emploi ordinaire.

La définition du projet professionnel, des actions de formation nécessaires dans la perspective de ce projet, des actions de suivi social éventuelles, etc., relèvent de la mission du référent du demandeur d'emploi. L'employeur doit collaborer avec lui pour ce qui est de sa compétence propre : le contenu du travail proposé et son évolution, l'intégration dans les équipes de l'organisme, la mise en évidence des acquis professionnels, les formations d'adaptation au poste si nécessaire.

### **1.5. Identifier en tant que tels les emplois aidés et clarifier leur statut par rapport aux emplois de droit commun**

*Axer la période de passage en contrat aidé sur l'objectif premier d'accroissement et de reconnaissance des acquis professionnels des personnes*

Il ne s'agit pas de nier la dimension de resocialisation de la mise au travail, mais celle-ci ne doit pas être considérée comme suffisante en soi, si ce n'est pour les personnes proches de la retraite. Cela suppose notamment :

- *une formalisation du contenu du poste occupé.* Le programme NS-EJ a montré tout l'intérêt de cette formalisation et la capacité du service public de l'emploi à négocier sur le contenu des postes. Dans une optique d'appui à l'insertion, il ne faut pas exiger de l'employeur que la personne soit mise sur des activités nouvelles. Mais il faut définir un contenu qui assimile la période en mesure à la réalisation d'un « vrai travail », valorisable par la suite. Les tâches réalisées pourront d'autant plus apparaître comme un vrai travail que leur utilité pour l'employeur sera manifeste. Puisqu'il ne s'agit pas en général d'activités nouvelles, il s'agit nécessairement de tâches qui répondent à des besoins permanents de l'organisme, ce qui va à l'encontre des conditions affichées depuis la création des mesures, très difficiles à respecter en fait, de contrats aidés qui ne doivent pas se substituer à des emplois permanents.

Il s'agit donc bien d'affirmer et de rendre visibles dans les organismes du secteur non marchand l'existence d'emplois aidés. Leur nombre doit non seulement être négocié avec le SPE dans le cadre de la politique de l'emploi, mais il doit aussi être pris en compte explicitement dans les négociations plus globales des établissements publics ou des associations remplissant des missions de service public sur leurs besoins en personnels. Pour ce qui est du secteur associatif, il ne faut pas que l'acceptation par les services de l'État de l'existence de postes d'insertion vienne se substituer à une politique publique de soutien à leurs activités par attribution de subventions et par conventionnement, dont les critères et les modalités doivent certainement être clarifiés (cf. infra.).

- *une adaptation du contenu du poste à ce besoin de reconnaissance des acquis.* Ceci suppose d'inclure au maximum des tâches qui pourront être valorisées par la suite par la personne, compte tenu de son parcours professionnel antérieur et des types d'emplois qu'elle espère occuper par la suite, et de ne pas cantonner



les personnes à des tâches que personne d'autre ne veut réaliser dans l'organisme ;

*- une formalisation des acquis professionnels au cours du passage en mesure et à l'issue de cette période.* Cette priorité forte suppose que, tout comme on tente de le faire pour le programme NS-EJ, le développement des systèmes de validation des acquis professionnels de l'expérience se fasse en priorité dans les années qui viennent dans le cadre de ces actions. En attendant leur extension, il faudrait se donner pour axe prioritaire d'étendre les expériences en ce sens qui existent déjà en CES ou s'inspirer de ce qui a été mis en place dans certaines régions pour le programme NS-EJ ;

*- des actions de formation qui resteraient non obligatoires durant le passage en contrat aidé,* dans la mesure où la place de la formation doit être examinée par le référent de la personne dans le cadre plus global de l'action d'insertion. Toutefois, lorsqu'elles s'avèreraient utiles, ces actions devraient complètement s'inscrire dans l'objectif de validation des acquis. Il serait d'ailleurs logique que, dans le système proposé où le passage en mesure ne serait qu'un élément d'une action plus large d'appui à l'insertion, les crédits de formation se détachent des crédits consacrés à la prise en charge par l'État de la rémunération de la personne en mesure et qu'ils fassent partie d'une enveloppe globalisée consacrée à l'action d'insertion dans son ensemble.

*Continuer d'accorder une place particulière aux associations d'insertion dans l'accueil des personnes pour lesquelles le passage en mesure correspond d'abord à un objectif de « resocialisation »*

L'objectif de « resocialisation » nécessite une forte adaptation des règles de fonctionnement interne de la collectivité de travail et des profils tout à fait spécifiques d'encadrants sur le lieu de travail. Le renforcement de l'orientation, de la négociation sur le contenu du poste de travail et des possibilités d'accompagnement externe qui est prévu pour tous les employeurs doit permettre néanmoins de privilégier l'intégration à un milieu de travail ordinaire dès que cette intégration paraît possible pour la personne, afin d'éviter des effets de stigmatisation et de préparer au passage ultérieur à un autre emploi.

*Inclure les services de l'État dans le champ des organismes susceptibles d'utiliser ces postes d'insertion*

Les activités réalisées par ces services permettent d'accroître les propositions de postes adaptées aux besoins des demandeurs d'emploi et aucune raison ne

- Le bilan et les orientations -

justifie que les services de l'État soient traités différemment des collectivités territoriales, une fois que l'on se sera assuré de la transparence des procédures d'attribution d'un nombre de postes d'insertion à chaque administration et, surtout, qu'il sera tout à fait clair que l'on se trouve dans une logique de sas et non de pré-recrutement sur place.

*Améliorer les droits des personnes en impliquant les partenaires sociaux dans les négociations*

Le dispositif proposé devrait apporter une amélioration de la situation financière des personnes par rapport à ce que connaissent actuellement les salariés en CES du simple fait que, dans un système plus souple en matière d'horaires hebdomadaires, il est probable que les employeurs comme les salariés s'accorderont le plus souvent sur un temps de travail supérieur au mi-temps. Si l'on fait une hypothèse d'un temps de travail proche de celui constaté en CEC actuellement, on retrouverait alors les effets positifs sur les possibilités accrues de dépenses constatées pour les personnes en CEC.

De manière générale, la spécificité du contrat aidé par rapport aux contrats de travail des autres salariés (ou au statut des fonctionnaires) travaillant dans la même collectivité n'empêche pas que soit posée la question de la justification et des limites de cette distinction en termes de droits individuels (ex. : le montant de la rémunération) et collectifs. C'est pourquoi, dès lors que ce contrat aidé, créé en 1989, a vocation à s'inscrire durablement dans le paysage social, une implication plus forte des partenaires sociaux apparaît indispensable.

Elle peut prendre des formes diverses en fonction des secteurs et des niveaux de décision concernés et déboucher sur des accords collectifs du travail (ou des avenants à ceux-ci) ou sur une concertation avant l'édiction de textes réglementaires. L'objectif n'est pas seulement d'assurer des conditions de travail et des avantages sociaux équitables aux bénéficiaires, mais aussi de mieux garantir l'intégration temporaire de ces personnes dans le collectif de travail, sans qu'y fasse obstacle le fait qu'elles n'ont pas vocation à y demeurer pour la plupart.

Il convient de souligner que de tels progrès conditionnent le maintien du caractère de droit privé du contrat aidé souscrit par un employeur public ; cette dérogation législative au droit commun, qui pouvait s'expliquer par le caractère innovant du CES en 1989, ne pourrait se justifier durablement si elle avait pour conséquence inévitable de restreindre les droits des intéressés, sans que cette

situation soit en rapport direct avec la nature particulière des objectifs du contrat d'insertion qu'ils souscrivent.

Un autre enjeu s'attache à l'implication des partenaires sociaux dans la mise en œuvre de ces contrats d'insertion. Il y a tout lieu de penser en effet que la question de la validation des acquis professionnels - dont on a dit l'importance décisive - ne peut pas être résolue de manière ambitieuse sans qu'un pont soit établi avec celle de la définition des qualifications professionnelles par les conventions collectives de branche. En outre, compte tenu de la dimension territoriale des politiques d'insertion et d'un objectif réaffirmé de faire de ces contrats un sas vers le secteur marchand, les travaux de l'instance laissent penser que des progrès significatifs passent par une articulation plus forte entre le service public de l'emploi et les partenaires sociaux au niveau où se réalise concrètement le parcours d'insertion, c'est-à-dire le niveau local.

#### **1.6. Une régulation locale qui laisse des marges de manœuvre aux acteurs de terrain sous réserve de suivi et de rendu compte**

Les enquêtes de l'instance d'évaluation ont montré que la nécessité de ces mesures est ressentie actuellement de manière très différente dans des territoires qui ont su pleinement profiter de la reprise économique et qui ne leur accordent plus qu'un rôle assez marginal et dans des territoires, notamment ruraux, où la reprise est beaucoup plus lente et où les demandes de contrats aidés restent très élevées. Il faut donc à la fois un instrument permanent qui évite la création nationale d'outils dans l'urgence lors des phases de montée du chômage et un instrument assez souple pour pouvoir s'adapter aux besoins locaux. La régulation locale n'implique pas la suppression d'un encadrement juridique national, toujours indispensable pour éviter des dérives, notamment dans l'utilisation des aides par les employeurs, là où la coopération fonctionne mal. Mais elle suppose certainement un corps de règles moins détaillé qu'il ne l'est actuellement. Il apparaît surtout indispensable qu'on poursuive et approfondisse le processus de territorialisation de la politique de l'emploi qui s'est accéléré depuis quelques années avec les diagnostics sur les besoins locaux, les possibilités d'arbitrage entre les mesures existantes, la définition négociée d'objectifs de résultats.

L'instance d'évaluation remet son rapport au moment où la mise en place du PARE et du PAP devrait profondément modifier l'économie générale de la politique active de l'emploi, sans qu'il soit possible de définir précisément les transformations qui vont en résulter. Or l'utilisation des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand n'en est qu'un élément, dépendant des

- Le bilan et les orientations -

nouveaux équilibres dans l'organisation d'ensemble de l'offre de services aux demandeurs d'emploi et dans les priorités d'action. Dans cette situation incertaine, l'instance d'évaluation a tenu néanmoins à affirmer quelques principes généraux qui lui semblent devoir être appliqués pour des actions d'insertion professionnelle en faveur des publics en difficulté où s'entremêlent nécessairement la dimension professionnelle et la dimension sociale des problèmes auxquels sont confrontés les bénéficiaires de ces actions.

*Une organisation de l'action locale qui ne doit pas être définie d'en haut, mais des fonctions propres aux services de l'État*

Le niveau infra-départemental doit disposer de marges de manœuvre sensiblement renforcées dans les choix d'utilisation des différents instruments nationaux de la politique de l'emploi et dans les modalités de leur mise en œuvre.

S'il ne faut pas que soit définie d'en haut, au niveau national ou régional, une organisation type de l'action locale, l'État doit néanmoins assumer des fonctions propres. En charge de la cohésion sociale, il doit assurer l'égalité d'accès des citoyens aux services offerts. En tant que financeur principal, il conserve une responsabilité particulière dans la gestion des fonds consacrés à ces actions et il assure le contrôle financier. La plus grande souplesse d'utilisation des contrats aidés et la nécessité de leur articulation avec d'autres mesures rendent plus complexe cette gestion. Dans une logique de déconcentration accrue et de régulation passant par la fixation nationale d'enveloppes financières, il faut éviter à tout prix des dépassements budgétaires ou d'autres dérives financières qui décrédibiliseraient rapidement le système. Dans ce domaine, des progrès manifestes ont été réalisés et les efforts doivent être poursuivis. Il faut aussi, dans une organisation où la régulation de l'action locale accorderait un rôle moins central à la contrainte réglementaire, que les services de l'État assurent la compatibilité entre les orientations nationales données à la politique de l'emploi et les choix locaux définis par un système d'acteurs plus large.

*Une implication renforcée des collectivités territoriales et des autres acteurs locaux*

Ce type d'action suppose d'améliorer encore la coordination interne du service public de l'emploi et, surtout, d'impliquer fortement les collectivités territoriales, les réseaux associatifs et les grands établissements publics locaux. L'organisation de l'action publique en matière d'insertion peut s'inspirer des

avancées du programme NS-EJ pour la construction d'une logique de projets territoriaux, avec la désignation de pilotes locaux, la signature de contrats d'objectifs et l'organisation de réunions collectives thématiques. Un maximum d'organismes publics et associatifs, en particulier les plus importants, doivent se sentir « acteurs d'une politique locale d'insertion » et pas seulement employeurs de personnels temporaires sur contrats aidés, ce que les chartes de qualité actuelles ne parviennent à réaliser que très imparfaitement.

Une attention particulière doit être portée aux relations entre les services de l'État et les collectivités territoriales. Le bon fonctionnement du dispositif implique que le partage des rôles ne se traduise pas, comme c'est souvent le cas aujourd'hui, par une définition des principes d'utilisation des mesures assurée uniquement par les services de l'État et dans laquelle doit s'inscrire l'action des collectivités territoriales souhaitant y participer en les cofinçant (Conseil général pour les bénéficiaires du RMI, Conseil régional pour les actions de formation) ou en recrutant des personnes en contrat aidé (principalement les communes ou les structures intercommunales). Les Plans d'actions locaux, généralisés récemment dans le cadre de la déconcentration de la politique de l'emploi, sont restés très souvent porteurs des logiques internes des services de l'État sans réussir à associer réellement les collectivités territoriales. Toutefois, les exemples ne manquent pas d'engagements conjoints de l'État et des collectivités territoriales dans des structures qu'ils cofincent et pilotent en commun et dont la fonction ne se limite pas à celle de « sous-traitant » du service public de l'emploi mais comporte une dimension stratégique affirmée. Suivant les territoires, il peut s'agir de missions locales, de PLIE, de Fonds locaux emploi-solidarité, d'un volet emploi des contrats de ville, etc. Sans généraliser nécessairement l'existence de fonds locaux regroupant les participations financières de l'État et des collectivités territoriales pour le financement des actions d'insertion en direction des publics en difficulté, cette voie mérite d'être expérimentée.

#### *Des procédures de suivi qui assurent la transparence de l'action*

La souplesse nouvelle accordée à l'échelon local suppose de créer des procédures de suivi de la mise en œuvre et des effets des actions engagées qui, de fait, n'existent que très rarement aujourd'hui, ainsi que des procédures de restitution des résultats obtenus qui assurent la transparence. Au-delà des contrôles nécessaires, c'est en effet l'exigence de transparence qui semble être le meilleur garant du bon fonctionnement du système et de son appropriation par les acteurs locaux. Aussi, est-il indispensable que ces procédures de suivi permettent non seulement aux services centraux et déconcentrés de l'État, mais

- Le bilan et les orientations -

aussi aux acteurs locaux eux-mêmes, de juger de l'efficacité de leurs actions. Or, compte tenu des publics concernés et sans remettre en cause l'objectif premier de faire de ce dispositif un « sas vers l'emploi ordinaire », la mesure de l'efficacité ne peut se réduire au seul critère de retour à l'emploi des bénéficiaires des actions d'insertion, mais suppose toute une gamme d'instruments de mesure.

### **1.7. Réussir la liaison avec le PARE/PAP**

#### *Une inscription nécessaire de ces actions dans le PAP*

L'instance d'évaluation ne dispose pas des éléments d'information lui permettant de définir précisément la façon dont le dispositif doit s'articuler avec la nouvelle définition de l'offre de services aux chômeurs et avec la réorganisation des actions du service public de l'emploi induites par la mise en place du PARE et du PAP. Il est clair qu'on ne doit pas aboutir à la création de deux systèmes d'action, l'un dans le cadre du PAP pour les demandeurs d'emploi bénéficiant de l'assurance chômage et pour « les plus employables » des demandeurs d'emploi n'en bénéficiant pas, l'autre pour les allocataires des minima sociaux sans perspectives d'emploi.

Une forte autonomie de ces actions d'insertion vis-à-vis de la mise en œuvre du PAP aurait toutes chances de renouveler la coupure entre les mesures du secteur non marchand pour un traitement social du chômage et le PAP pour un traitement « économique », avec des effets négatifs évidents. Il faut en particulier que soient organisés les enchaînements entre contrats aidés dans le secteur non marchand et contrats aidés (ou stages) en entreprise (notamment le contrat de qualification pour les adultes). Le dispositif d'insertion qui vient d'être décrit doit donc s'inscrire dans le PAP, ce qui ne semble d'ailleurs pas engendrer de difficultés particulières puisque le PAP prévoit déjà divers types d'offres de services en fonction des besoins des demandeurs d'emploi et que l'actuel CES peut être un moment du parcours d'insertion du demandeur d'emploi. Il en va de même du principe d'un accompagnement du demandeur d'emploi par un référent unique, agent de l'ANPE ou d'un organisme prestataire. En ce sens, la logique d'action prônée par l'instance d'évaluation paraît tout à fait conforme à celle du PAP.

#### *Le besoin d'un saut qualitatif par rapport à l'existant*

Le bilan et les propositions de l'instance amènent toutefois à relever deux types de problèmes. D'une part, l'ensemble des enquêtes menées par l'instance auprès

des salariés, des employeurs et sur la mise en œuvre locale des contrats aidés montrent que la mise en place à l'ANPE du service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi (SPNDE) n'a jusqu'à présent pas modifié sensiblement l'usage des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand, qu'il s'agisse des pratiques d'orientation vers ces mesures, de la perception des acteurs quant à l'inscription du passage en contrat aidé dans une action plus large d'appui à l'insertion, de la cohérence des actions d'accompagnement, de la préparation de la sortie du contrat aidé. Le bon fonctionnement du PAP pour les personnes en difficulté ne saurait donc être seulement un élargissement des pratiques actuelles du SNPDE à tous les demandeurs d'emploi.

Le besoin d'un saut qualitatif pour l'offre de services aux demandeurs d'emploi en difficulté se fait encore sentir. D'autre part, l'instance d'évaluation est convaincue que ce saut qualitatif ne peut se faire en s'appuyant sur les seules forces internes et sur la seule logique d'action du service public de l'emploi (y compris avec l'augmentation sensible des crédits de sous-traitance). La stratégie d'action en direction des publics en difficulté suppose de faire plus de place à une logique de territoire impliquant un partage des responsabilités avec d'autres acteurs et, en premier lieu, avec les collectivités territoriales. Elle suppose aussi une définition des moyens de fonctionnement nécessaires à ces actions qui ne soit pas la simple déclinaison sur le territoire de l'augmentation des postes d'agents de l'ANPE et des crédits d'intervention obtenus dans le cadre du PARE.

### **1.8. La nécessité d'une expérimentation**

Le renversement des principes d'action du SPE et des autres opérateurs visant à abandonner une logique de gestion par mesure au profit d'une logique de programme territorial d'action en faveur de l'insertion nécessite encore des transformations profondes des rapports internes au service public de l'emploi - entre l'administration centrale et les divers niveaux de services déconcentrés, entre l'ANPE et les services du ministère, entre la hiérarchie et les agents -, ainsi qu'entre le SPE, les collectivités territoriales, les opérateurs vers qui sont externalisés la réalisation d'une partie des actions (construction des parcours individuels, accompagnement, formation, diagnostic de territoire, suivi / évaluation). Le mouvement de territorialisation engagé depuis quelques années a permis des avancées générales, mais il a eu aussi pour effet de creuser les différences dans la manière dont sont conçues et organisées les actions d'insertion d'un territoire à l'autre. Certains départements semblent d'ores et déjà prêts à s'inscrire complètement dans la logique d'action proposée par l'instance d'évaluation, d'autres ne le sont pas.

- Le bilan et les orientations -

La réforme devrait donc être expérimentée dans quelques départements « pilotes », sous la responsabilité des préfets, et faire l'objet d'une évaluation rigoureuse des conditions (organisationnelles, matérielles, en termes d'effectifs et de compétences nécessaires des divers types d'opérateurs) indispensables à son succès. Le contexte actuel semble particulièrement favorable pour lancer rapidement ces expérimentations, les analyser, les faire connaître et organiser leur généralisation progressive si elles se révèlent efficaces. La baisse du chômage a certainement pour effet de relâcher un peu la pression quotidienne de gestion quantitative des mesures pour les agents et elle permet surtout, compte tenu de la demande accrue des entreprises, d'organiser plus facilement des parcours d'insertion ayant de bonnes chances de déboucher sur l'emploi ordinaire.

Alors qu'est à l'ordre du jour la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, le programme d'aide à l'emploi des personnes en situation de difficulté particulière dans le secteur non marchand présente toutes les caractéristiques d'un « programme ministériel pluriannuel » (ou d'un sous-programme) dont les objectifs et les indicateurs de résultat seraient définis au niveau national et dont la mise en œuvre reposerait sur une plus grande latitude laissée aux acteurs locaux, en fonction des enseignements tirés de l'expérimentation proposée.

## **2. Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand et l'objectif de développement d'activités**

Dans la perspective retenue par l'instance d'évaluation de limiter ses préconisations en ce domaine aux conditions nécessaires pour que la dynamique propre du programme se développe jusqu'à son terme et serve de levier à la rénovation nécessaire de l'offre de services d'intérêt collectif, le plan récent du Gouvernement « pour assurer l'avenir des nouveaux services et des emplois jeunes » représente à l'évidence un élément essentiel. La stratégie adoptée de « proposer un vaste éventail d'actions « sur mesure » et au cas par cas : selon la nature du service, le type d'employeur, la situation du jeune et le niveau d'autonomie financière de l'activité »<sup>1</sup> constitue un cadre adéquat pour développer une telle dynamique. Toute solution générale définie au niveau central courrait en effet le risque d'être inapplicable compte tenu de la diversité des situations et des enjeux selon les territoires et selon les secteurs d'activité.

---

(1) Communiqué de presse du 6 juin 2001.



Le travail à réaliser pour assurer dans les années qui viennent ces actions au cas par cas est d'une très vaste ampleur. Une fois les dossiers instruits, le suivi des projets par les services a été souvent limité et les éléments de bilan à mi-parcours dont on peut disposer montrent que la clarification sur les modalités envisageables de consolidation des activités est à peine entamée <sup>1</sup>. Dans l'attente de « règles du jeu » définies au niveau central pour faciliter la sortie du programme, beaucoup d'acteurs publics (collectivités territoriales ou services de l'État) n'avaient jusqu'à présent pas affiché de positions précises sur leur participation à la consolidation des activités et, notamment, sur leurs critères de soutien aux associations.

Même si la tâche est lourde, l'action des services ne doit pas se réduire à une activité de classification en vue de l'attribution des diverses catégories d'aide prévues pour les associations et les collectivités locales. L'examen attentif de la situation actuelle des porteurs de projets, des activités finalement développées par chacun, de leur cohérence d'ensemble sur le territoire concerné, des sources nouvelles de financement obtenues, mais aussi des échecs rencontrés dans les tentatives de développement et de solvabilisation de ces activités, doit absolument alimenter des réflexions plus générales sur les questions suivantes :

- Le programme a-t-il contribué à faire émerger de nouveaux modes de relations à l'utilisateur facilitant la solvabilisation des activités ?
- Comment réussir l'intégration des « nouveaux services » dans les organismes appelés à les prendre en charge à l'avenir ?

### **2.1. Quelle émergence de nouveaux modes de relations à l'utilisateur pour faciliter la solvabilisation des activités ?**

Dans son schéma initial, le programme NS-EJ laissait à chaque employeur le soin de trouver au terme des cinq ans les formes appropriées de solvabilisation de ses activités en s'appuyant sur un partenariat local qui devait être mobilisé pour le conseiller. Ce renvoi au local pouvait être interprété comme une marque de confiance de l'administration centrale dans la capacité des acteurs du programme à trouver au cas par cas des solutions adéquates. Mais on pouvait y voir aussi une certaine incapacité de la puissance publique à tirer profit de l'expérience de 20 ans de politique de l'emploi dans l'appui à la création

---

(1) « À mi-parcours, fin 2000, le processus de pérennisation n'a pas réellement commencé » ; conclusion du rapport de l'instance d'évaluation du programme NS-EJ dans le champ de la Jeunesse et des Sports.

- Le bilan et les orientations -

d'activités d'intérêt collectif. L'appel répété dès les débuts du programme à une mixité des financements n'a pas réellement été accompagné d'un mouvement visant à proposer des schémas d'organisation socio-économiques entre l'action de la puissance publique et la régulation par le marché, sur lesquels auraient pu s'appuyer les acteurs de terrain. L'exercice ne pouvait-il d'ailleurs réussir avec toute l'ambition souhaitée sans des formes d'association à imaginer avec des partenaires privés susceptibles de poser en termes nouveaux la question des modes de financement des nouveaux services ?

La solvabilisation par le marché s'avérant aujourd'hui problématique, on risque d'en revenir aux modes de financement publics traditionnels par l'impôt, sans que le programme ne soit l'occasion de capitaliser les enseignements à tirer des projets qui ont pu ouvrir à cet égard des perspectives innovantes : autre financement que par la seule alternative classique entre l'utilisateur direct et le contribuable ? nouveaux modes de coopération au sein d'un territoire ? nouvelles formes de partage des responsabilités entre représentants des usagers, bailleurs de fonds privés et publics, représentants du personnel ? On pense bien sûr aux perspectives de l'économie solidaire, dans la mesure où l'organisation du programme et le contenu des activités développées en font un champ d'expérimentation privilégié pour tester la pertinence de ces idées.

## **2.2. Comment réussir l'intégration des « nouveaux services » dans les organismes appelés à les prendre en charge à l'avenir ?**

Il n'y a a priori guère de raison logique de laisser durablement coexister, dans un même organisme, des emplois qui seraient réservés aux emplois jeunes et des emplois occupés par des personnels permanents.

Cette question se pose peu dans les petites associations compte tenu de la proximité fréquente des fonctions exercées en contrat emploi-jeune et sur un autre emploi et de la diversité des statuts des personnes qui participent à leurs activités, les contrats aidés n'étant qu'un moyen parmi d'autres de développer un projet commun. Elle est au contraire d'une grande importance dans tous les organismes où l'organisation du travail et la gestion des emplois sont très formalisées (règles d'accès, statut, promotions internes, etc.), en premier lieu dans les collectivités publiques.

Les décisions annoncées par le ministère de l'Éducation nationale et par le ministère de l'Intérieur illustrent le fait que le maintien des postes au-delà des cinq ans du programme peut correspondre à des principes différents.

En décidant de maintenir les fonctions d'aides-éducateurs au-delà des cinq premières années sous leur forme actuelle de contrat à durée déterminée de droit privé, et de limiter à cinq ans la possibilité pour un salarié de rester sur ce poste, l'Éducation nationale se réfère à la nécessité d'avoir des personnes jeunes et non stabilisées dans le système éducatif pour bien remplir les fonctions relationnelles qui leur sont demandées. C'est donc le critère de l'âge, en tant que garant d'une certaine proximité avec les élèves, qui semble prévaloir.

En prenant une décision de maintien des postes d'adjoints de sécurité sous leur forme actuelle de contrat de droit public de cinq ans, le ministère de l'Intérieur adopte une autre logique, très liée aux réformes de la Police nationale. Le développement de la police de proximité implique d'ouvrir les missions de sécurité et d'ilotage, d'accueil dans les commissariats, à un nouveau public, plus proche de la population des banlieues. Le programme a permis de tester de nouvelles voies d'accès à la Police nationale et le maintien des adjoints de sécurité correspond principalement à une forme de pré-recrutement.

La création dans les associations de nombreux emplois relevant à l'évidence de missions d'intérêt général et dont le financement est complètement dépendant des pouvoirs publics est souvent le signe de la difficulté d'identifier l'administration compétente s'agissant de nouveaux services à vocation transversale ou de tester une nouvelle répartition des pouvoirs et des financements entre institutions. Il en va ainsi des projets visant à introduire une dimension intercommunale dans une offre de services limitée auparavant à une seule commune. Les nombreux postes d'agents locaux de médiation sociale, dans des associations créées parfois à l'occasion du programme, relèvent aussi de la volonté de tester la capacité de diverses structures publiques (et parfois privées) à définir et à organiser en commun des services de prévention et d'appui aux personnes dans des espaces publics très fréquentés, où chaque institution développait auparavant ses propres modalités d'intervention.

Enfin le programme a été l'occasion pour des collectivités publiques où la gestion des emplois et les recrutements apparaissent très encadrés par les règles de la fonction publique, de disposer d'une beaucoup plus grande liberté pour définir le contenu des postes sur lesquels ils souhaitent recruter et pour sélectionner les candidats en fonction des compétences requises. De nombreuses communes, peu habituées à cette forme de recrutement, ont d'ailleurs fait appel à l'ANPE pour les aider dans ces procédures. Dans un contexte où il semble très improbable que la consolidation des activités se traduise par des embauches massives de contractuels (anciens bénéficiaires du programme ou personnes sélectionnées à partir des mêmes procédures), les voies possibles de consolidation des activités et de recrutement des personnes

- Le bilan et les orientations -

apparaissent encore très ouvertes. Le communiqué du Gouvernement ne précise pas les modalités du « troisième concours » qui fonctionnera à partir de 2002. Il mentionne seulement que « *les élus souhaitent pouvoir maintenir les activités créées et permettre aux jeunes d'occuper des emplois de fonctionnaires territoriaux, prioritairement au sein des cadres d'emplois existants, mais sans exclure la création de nouveaux cadres d'emplois ou de spécialités nouvelles au sein des cadres actuels* ».

Ce panorama des diverses conceptions de l'avenir des emplois créés par le programme et de leurs logiques de coexistence avec les postes occupés par des personnels permanents montre bien que celles-ci sont à apprécier au cas par cas. Lorsque sera affirmée la nécessité de maintenir durablement cette coexistence, il semble en tout cas préférable de réformer les conditions permanentes d'accès à ces emplois et de gestion de ceux-ci, en tirant les conséquences des enseignements du programme NS-EJ, plutôt que de continuer à passer par une mesure de politique de l'emploi. À cet égard, la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ne peut constituer qu'un premier pas qui en appelle d'autres.

### **2.3. Les réflexions à mener par les pouvoirs publics**

Le programme « nouveaux services - emplois jeunes » ne pourra impulser efficacement les rénovations nécessaires de l'offre de services d'intérêt collectif que si, parallèlement, les pouvoirs publics ouvrent largement trois axes de réflexion :

- l'un, entre les divers ministères concernés et les collectivités territoriales, sur *leur vocation à prendre en charge ces nouveaux services*. Ceci suppose notamment qu'on se prononce sur les activités transversales, qu'on fasse le bilan des possibilités ouvertes par l'intercommunalité, par les contrats de ville et par la nouvelle génération des contrats de Plan État-région <sup>1</sup> ;

- le deuxième entre les collectivités publiques, le secteur associatif et le secteur privé sur *l'adaptation des services d'intérêt collectif à l'évolution des besoins des usagers révélée par le programme NS-EJ*. La nécessité de se prononcer sur la qualité et l'utilité sociale des services fournis par les associations dans le cadre du programme, pour désigner celles d'entre elles qui accéderont à un

---

(1) On peut noter avec intérêt que l'aide prévue dans la suite du programme pour les communes à faibles ressources et fortes charges sera versée dans le cadre des procédures existantes (contrats de ville, contrats de plan).

financement public durable, est l'occasion de disposer d'un matériel empirique très riche pour clarifier les critères en ce domaine ;

- le troisième entre les employeurs publics et les organisations syndicales, sur *l'évolution des métiers de service public et sur les modes de recrutement dans les fonctions publiques*. L'Observatoire de l'emploi public,<sup>1</sup> chargé d'assurer la collecte, l'exploitation et la diffusion de l'information sur l'emploi dans les trois fonctions publiques et réunissant les représentants des collectivités publiques et les représentants syndicaux, peut créer les conditions de ces réflexions.

#### **2.4. Assurer l'avenir professionnel des bénéficiaires du programme NS-EJ**

L'instance d'évaluation a défini ses préconisations en fonction de l'objectif principal de développement d'activités revendiqué par le Gouvernement lors de la création du programme. Il est bien évident toutefois qu'on ne saurait se désintéresser de l'avenir professionnel des bénéficiaires.

Très souvent, celui-ci est à court terme dépendant du devenir des emplois créés par le programme. Dans une perspective de moyen terme et pour tous ceux dont on sait d'ores et déjà qu'ils ne pourront pas ou qu'ils ne souhaitent pas rester dans leur emploi actuel, on voit bien toutefois que la question principale, qui reste à résoudre aujourd'hui, est celle de la reconnaissance dans un espace professionnel large, non limité à l'employeur actuel ou à ses principaux partenaires, de l'expérience professionnelle acquise en contrat aidé.

Le programme a été un révélateur de la nécessité d'adapter plus largement l'appareil de formation initiale et continue au contenu des nouveaux métiers de services et, surtout, de repenser en profondeur les procédures de validation des acquis de l'expérience professionnelle. La frustration éprouvée par une partie des jeunes et de leurs employeurs sur ces thèmes ne vient pas tant d'une inaction et d'un manque d'attention à ces problèmes de la part des services de l'État ou des Conseils régionaux que de la sous-estimation initiale de l'ampleur des questions à résoudre pour apporter les réponses espérées en début de programme.

L'action propre du ministère de l'Emploi et de la Solidarité doit donc se concentrer tout particulièrement sur la professionnalisation des activités et des salariés en développant encore les actions de coordination réalisées par

---

(1) Créé tout récemment par le décret n° 2000-663 du 13 juillet 2000.

- Le bilan et les orientations -

l'intermédiaire des plates-formes régionales de professionnalisation et de la cellule nationale d'appui en vue de faire évoluer l'offre de formation, d'accélérer les réformes des procédures de validation des acquis professionnels, de les étendre à de nouvelles activités et de les doter de moyens importants. Cette action a un caractère transversal qui doit bien évidemment profiter aussi à d'autres publics, tout particulièrement aux personnes en CES et en CEC.

Les mesures d'ores et déjà prévues par le récent plan du Gouvernement attestent que l'urgence de l'action en ce domaine est parfaitement perçue. Les avancées qui restent à effectuer paraissent néanmoins énormes si l'on veut en particulier que l'expérience professionnelle acquise dans des activités aussi difficiles à standardiser, à résumer en emplois-types, soit reconnue par les entreprises. Les conditions du succès ne sont pas seulement financières, elles supposent un investissement méthodologique et des efforts de concertation importants avec les autres services de l'État, les Conseils régionaux, les partenaires sociaux. Là encore, le programme « nouveaux services - emplois jeunes » peut être un élément décisif dans la mise en œuvre de réformes bien plus vastes.

## Bibliographie

### Rapports rédigés pour l'instance d'évaluation

AMEDIS, *Évaluation de la mise en œuvre des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand dans le bassin de Montauban*, janvier 2001.

ASDO ÉTUDES, *La production de la politique des contrats aidés du secteur non marchand au plan national*, janvier 2001.

ASDO ÉTUDES, *Évaluation des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand, la mise en œuvre des mesures* + 2 monographies, janvier 2001.

BARBIER (Jean-Claude), *Les emplois temporaires non marchands, une analyse comparative européenne*, Centre d'études de l'emploi, février 2001.

BARBIER FRINAULT & ASSOCIÉS (Groupe Arthur Andersen), *rapport de synthèse sur les pratiques de gestion des employeurs* + huit rapports détaillant le contenu des entretiens réalisés dans chaque établissement enquêté, janvier 2001.

BREDGAARD (Thomas), *Les emplois temporaires subventionnés dans le secteur public et dans les activités sans but lucratif au Danemark*, CARMA, université d'Aalborg, décembre 2000.

CABINET LOUIS DUBOUCHET, *La mise en œuvre des aides aux emplois du secteur non marchand*, rapport synthétique + deux documents de synthèse des entretiens réalisés, janvier 2001.

CACHON (Lorenzo), ARAGON (Jorge) et ROCHA (Fernando), *Emplois temporaires subventionnés dans le secteur public et le secteur non marchand en Espagne*, université Complutense de Madrid et Fondation 1 de Mayo, décembre 2000.

CATTOIR-JOINVILLE (Vincent) et ENCLOS (Philippe), (dir.), *Le contentieux juridictionnel des contrats de travail aidés dans le secteur non marchand*, université de Lille-II « Droit et Santé », janvier 2001.

- Bibliographie -

CINQ SUR CINQ, *Tris à plat des réponses des employeurs à l'enquête statistique auprès des organismes utilisateurs d'emplois aidés dans le secteur non marchand*, janvier 2001.

CINQ SUR CINQ, *Tris à plat des réponses des salariés en CES, CEC ou CEJ à l'enquête statistique auprès des bénéficiaires d'emplois aidés dans le secteur non marchand*, janvier 2001.

FINN (Dan), *Emplois temporaires subventionnés dans les secteurs publics et non marchands en Grande-Bretagne*, université de Portsmouth, décembre 2000.

GESTE, *La mise en œuvre des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand*. Synthèse transversale + une monographie + deux documents de synthèse des entretiens réalisés, janvier 2001.

MAUGER (Emmanuel), *Monographies sur les décisions de conventionnement CES/CEC dans un département : aspects juridiques*, Juillet 2000.

MIRABILE (Maria-Luisa) et CARRERA (Francesca), *Rapport italien*, IRES, décembre 2000.



## **Bibliographie générale**

ADJERAD (Saïd), BLUM (Olivia) et DESTÉFANIS (Michel), *De la globalisation à la territorialisation des politiques de l'emploi destinées aux chômeurs de longue durée*, rapport du Centre d'études de l'emploi pour la DARES, 2001.

AFSA (Cédric), *L'insertion professionnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion*, document de travail F9901, Direction des statistiques démographiques et sociales, INSEE, 1999.

ATTALI (Jacques), *Verbatim I 1981-1986*, Fayard, 1993.

BARAILLER (Christelle), *Effets sur les trajectoires des chômeurs d'un passage dans deux dispositifs de politique de l'emploi (CES-SIFE)*, rapport du GREQAM pour la DARES, 1999.

BARDAJI (José), *Les contrats emploi-solidarité et les contrats emplois-consolidés en 1999*, « Premières Synthèses » n° 36.2, DARES, 2000.

BARDAJI (José) et PIOT (Franck), *Le devenir des personnes sorties par anticipation d'un contrat emploi consolidé*, « Premières Synthèses » 99.04 – n° 13.1, DARES, 1999.

BAVEREZ (Nicolas), REYNAUD (Bénédicte), et SALAIS (Robert), *L'invention du chômage*, PUF, 1986.

BELLAMY (Vanessa), *Les sorties du programme « nouveaux services - emplois jeunes »*, « Premières Synthèses » n° 47.2, DARES, 2000.

BELLAMY (Vanessa), *Le programme « nouveaux services - emplois jeunes » en 1999*, « Premières Synthèses » n° 28.2, DARES, 2000.

BELLEVILLE (Anne) et RALLET (Marie-Laure), *Les contrats initiative emploi en 1999*, « Premières Synthèses » n° 33.1, DARES-ANPE, 2000.

BENNA ROSH (Yolande), GURGAND (Marc), MATHEY-PIERRE (Catherine) et WAYSAND (Edith), *Les « trappes à inactivité » à l'épreuve des faits*, rapport CEE 00/19 pour le Commissariat général du Plan, 2000.

- Bibliographie -

BERNARD (Sandra) et CANCEILL (Geneviève), *Le travail occasionnel des bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique. Quels emplois ? Quels revenus ?*, « Premières Synthèses » n° 20.1, DARES, 2001.

BERNARD (Pierre-Yves) et LEFRESNE (Florence), *Contrats emploi-solidarité : diversité des formes d'utilisation*, « Travail et Emploi » n° 52, La Documentation française, 1992.

BLUM (Olivia), GOMEL (Bernard), SCHMIDT (Nicolas) et SIMONIN (Bernard), *Les usages du contrat emploi-solidarité dans le domaine culturel*, ministère de la Culture, DEP, 1996.

BOSSARD (André), MAZEL (Olivier) et VAZARD (Pascal), « Accentuation en 1999 de la démarche de territorialisation des politiques d'emploi », *Bilan de la politique de l'emploi en 1999*, « Les dossiers de la DARES » n° 5-6, La Documentation française, 2001.

BUREAU (Marie-Christine) et alii, *Les emplois jeunes dans le secteur culturel : logiques d'usage d'une politique de l'emploi*. Collection « Questions de culture », La Documentation française, 2001.

CABINET d'ÉTUDES ACADIE, « De l'incidence des conventions territoriales sur la mobilisation du dispositif NSEJ », *Bilan du programme NS-EJ à mi-parcours*, DARES, La Documentation française, 2001 à paraître.

CABOTTE (Laurent), *Économies et politiques de l'aide ménagère : une analyse économique des inflexions récentes arrêtées par le programme d'emploi dans les services de proximité*, thèse de doctorat en sciences économiques, université de Paris-X-Nanterre, 2000.

CADET (J.-P.), DIEDERICH-DIPOS (L.), FOURNIÉ (D.), GUITTON (Ch.), *Aide éducateur : quel avenir pour la fonction, quel devenir pour les jeunes ?* Collection des Documents du CEREQ, n° 151, 2000.

CHABANEL (Sophie) et GRANGER (Benoît), *Emplois jeunes dans les associations : quel avenir ? L'expérience de la Fondation Vivendi Universal*, Fondation Vivendi Universal, 2001.

CHARLOT (Jean-Luc), *Emplois jeunes : l'histoire d'un rendez-vous manqué ?*, document ronéoté, 2001.

CHARPAIL (Christine) et ZILBERMAN (Serge), *Après un CES ou un SIFE, des trajectoires plutôt dans la ligne des parcours antérieurs*, « Premières Synthèses » 97.10 n° 43.1, DARES, 1997.

CHARPAIL (Christine) et ZILBERMAN (Serge), *Emploi et chômage avant l'entrée en CES ou en SIFE*, « Premières Synthèses » n° 96.07.30.2, DARES, 1996.

COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES, *Rapport d'évaluation de la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle*, Commissariat général du Plan, La Documentation française, 1997.

CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES, IGAS, *Évaluation du programme « emplois verts »*, rapport pour le ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 1998.

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION, *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, La Documentation française, 1996.

CORNILLEAU (Gérard), GUBIAN (Alain), CHOUVEL (Frédéric), CONFAIS (Eric), ROGUET (Brigitte), « Impact macro-économique des politiques spécifiques d'emploi. Le cas de la France. 1974-1994 », *40 ans de politique de l'emploi*, DARES, La Documentation française, 1996.

CORNILLEAU (Gérard), MARIONI (Pierre) et ROGUET (Brigitte), « Quinze ans de politique de l'emploi », *Observations et diagnostics économiques* n° 31, OFCE, 1990.

COUR DES COMPTES, *Rapport public pour l'année 1996*, Chambre des Conseils, 1996.

DANIEL (Christine) et TUCHSZIRER (Carole), *L'État face aux chômeurs, l'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Flammarion, 1999.

DARES, *Bilan de la politique de l'emploi en 1999*, « Les Dossiers de la DARES » n° 00 05, La Documentation française, 2001.

DARES, *Les emplois jeunes d'octobre 1997 à octobre 1998*, La Documentation française, 1999.

- Bibliographie -

DAYAN (Jean-Louis), « Que faut-il attendre des politiques de l'emploi ? », *La revue de l'IREs*, 1995.

DEFAUQUET (Valérie), « TRACE : une offre de services accrue pour des jeunes en situation de grande précarité », *Bilan de la politique de l'emploi en 1999*, « Les dossiers de la DARES » n° 5-6, La Documentation française, 2000.

DEFAUQUET (Valérie), GOMEL (Bernard) et SIMONIN (Bernard), *CES modes d'emploi*, rapport du Centre d'études de l'emploi n° 93/7, 1993.

DEMAZIERE (Didier) et alii., « La médiation sociale est-elle une activité professionnelle ? Construction fragile et reconnaissance difficile », *Bilan du programme NS-EJ à mi-parcours*. DARES, La Documentation française, 2001 à paraître.

DRTEFP DE LA RÉGION CENTRE, *Les contrats emploi-solidarité dans le Centre : le devenir des bénéficiaires à la sortie*, 1998.

ELBAUM (Mireille), *Pour une autre politique de traitement du chômage*, « Esprit » n°8-9, 1994.

FONDATION MACIF, *Les nouveaux acteurs de l'économie sociale : structures, activités, emplois, et stratégies de pérennisation*, rapport ronéoté, 1999.

FOUGÈRE (D.), LAULOM (S.), MAGNAC (Th.) et VISSER (M.), *Étude de la faisabilité d'une expérience contrôlée pour l'évaluation d'une mesure publique d'aide à l'emploi*, rapport pour la Délégation interministérielle à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, 1998.

GATEAU (Gilles), « TUC, les enjeux économiques d'un dispositif », *Éducation et Société* n° 8, 1986.

GAUDIN (Jocelyne), *Initiatives locales et création d'emplois*, rapport au ministre de l'Emploi, La Documentation française, 1982.

GAUTIÉ (Jérôme), *L'évaluation de la politique de l'emploi en faveur des jeunes en France*, Dossier du Centre d'études de l'emploi n° 8, 1996.

GAUTIÉ (Jérôme), *Chômage des jeunes et relation formation-emploi*, « La Lettre du Centre d'études de l'emploi » n° 43, 1996.

GAUTIÉ (Jérôme), GAZIER (Bernard), et SILVERA (Rachel), *Les subventions à l'emploi : analyses et expériences européennes*, document « Travail et Emploi », La Documentation française, 1994.

GAUTIER-ETIÉ (Françoise) et SCHWARTZ (Bertrand), *Comment organiser la formation qualifiante des ALMS ?* note ronéotée n° 25, 2000.

GÉLOT (Didier), *Le programme « nouveaux services - emplois jeunes » vu par les employeurs et les jeunes*, « Premières Synthèses » n° 22.2, DARES, 1999.

GÉLOT (Didier) et SIMONIN (Bernard), « L'évaluation de la politique de l'emploi. Un bilan partiel des pratiques depuis la fin des années soixante-dix », *40 ans de politique de l'emploi*, DARES, La Documentation française, 1996.

GÉLOT (Didier) et SIMONIN (Bernard), « L'évaluation de la politique de l'emploi », *L'évaluation en développement 1996*, Conseil scientifique de l'évaluation, La Documentation française, 1997.

GESLOT (Pierre) et SIMONIN (Bernard), « Les CEC : étude exploratoire », *Les contrats emplois-consolidés en 1995*, « Les Dossiers de la DARES » n° 4, La Documentation française, 1999.

GINSBOURGER (Francis) et LANDRIEU (Josée) (dir.), *Une « autre nouvelle économie » ? Services mutualisés, ville et proximité*, Éditions de l'Aube, 2000.

GOMEL (Bernard), *Contrat emploi-solidarité : du traitement catégoriel au traitement individuel*, « 4 pages du CEE » n° 35, 1999.

GOMEL (Bernard), *L'importance du non renouvellement des conventions CEC*, note du Centre d'études de l'emploi à la DARES, 1996.

GOMEL (Bernard), LE DANTEC (Eliane), SCHMIDT (Nicolas), SIMONIN (Bernard), *La mise en œuvre locale du programme NS-EJ*, rapport du Centre d'études de l'emploi pour la DARES, 1998.

GOMEL (Bernard) et SIMONIN (Bernard), *L'utilité du contrat emploi-solidarité*, « La lettre du Centre d'études de l'emploi » n° 35, 1994.

GOMEL (Bernard), SCHMIDT (Nicolas) et SIMONIN (Bernard), *Un bilan de l'évaluation des TUC ; illustration du rôle ambigu de l'évaluation dans la formation des opinions et dans la prise de décision*, dossier de recherche du Centre d'études de l'emploi n° 43 (ancienne série), 1993.

- Bibliographie -

GOMEL (Bernard), SCHMIDT (Nicolas) et SIMONIN (Bernard), « Un bilan de l'évaluation des TUC », *L'évaluation en développement*, Conseil scientifique de l'évaluation, La Documentation française, 1992.

GOURNAC (Alain), *Pour une sortie en bon ordre : bilan à mi-parcours des emplois - jeunes*, rapport d'information 25, Commission des Affaires sociales du Sénat, 2000.

GUBIAN (Alain), « Six ans d'allégement de cotisations employeurs sur les bas salaires », *Bilan de la politique de l'emploi en 1998*, « Les dossiers de la DARES » n° 3-4, La Documentation française, 1999.

GUBIAN (Alain), MARIONI (Pierre), et ROGUET (Brigitte), « La politique de l'emploi, de la dépense aux bénéficiaires », *40 ans de politique de l'emploi*, DARES, La Documentation française, 1996.

GUITTON (Christophe), « La professionnalisation comme catégorie de l'intervention publique », *Formation et Emploi n° 70*, CEREQ, 2000.

GUITTON (Christophe), *Emplois jeunes, la professionnalisation en débat*. « Bref » n° 158, CEREQ, 1999

HATZFELD (Hélène), HATZFELD (Marc) et RINGART (Nadia), « Les emplois jeunes de médiation sociale, perturbateurs des systèmes d'acteurs », *Bilan du programme NS-EJ à mi-parcours*, DARES, La Documentation française, 2001, à paraître.

HOLCBLAT (Norbert), « La politique de l'emploi en perspectives », *40 ans de politique de l'emploi*, DARES, La Documentation française, 1996.

IEHL (Corinne), « Développement territorial, pérennisation et professionnalisation », *Bilan du programme NS-EJ à mi-parcours*, DARES, La Documentation française, 2001 à paraître.

INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES, *Rapport annuel*, La Documentation française, 2000.

INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES JUDICIAIRES, *Rapport relatif à l'évaluation du programme de recrutement et d'emploi des agents de justice*, 2000.

INSTITUT CSA, *Les attentes des français en matière de service*, rapport au ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 1999.

KEROUANTON (M-H) et QUARRÉ (D.), *L'emploi dans les collectivités locales*, « INSEE Première » n° 774, 2001.

LABBE (Philippe), *Étude sur le devenir de 4 000 bénéficiaires d'un contrat emploi-solidarité*, DRTEFP de Bretagne, ministère du Travail et des Affaires sociales, 1995.

LABRUYÈRE (Chantal), TEISSIER (Josianne), SAVOYANT (Alain) et MANDON (Nicole), *Emplois jeunes : le pari de la mutualisation*, Document n° 152 du CEREQ, 2000.

LECHÈNE (Valérie) et MAGNAC (Thierry), « Évaluation des politiques publiques d'insertion des jeunes sur le marché du travail. Questions micro-économiques », *Les jeunes et l'emploi, recherches pluridisciplinaires*, Cahier « Travail et Emploi », DARES, La Documentation française, 1997.

LEFRESNE (Florence), *Systèmes nationaux d'insertion professionnelle et politiques publiques de l'emploi en direction des jeunes : une comparaison européenne*, thèse de doctorat en sciences économiques, université de Paris-I, 1999.

LE PORS (Anicet) (président), *Rapport de l'instance d'évaluation du programme « nouveaux services - emplois jeunes » dans le champ de la jeunesse et des sports*, Commissariat général du Plan, et Conseil national de l'évaluation, La Documentation française, 2001.

LION (Jérôme) et LABBÉ (Philippe), « TRACE : un programme attendu et apprécié par les acteurs », *Bilan de la politique de l'emploi en 1999*, « Les dossiers de la DARES » n° 5-6, La Documentation française, 2000.

LIPIETZ (Alain), *Rapport d'étape relatif à la lettre de mission du 17 septembre 1998 de Madame Aubry, sur l'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale*, rapport ronéoté, 1999.

MARIONI (Pierre), « Les professions exercées en contrats aidés dans le secteur non marchand », *Bilan de la politique de l'emploi en 1997*, DARES, La Documentation française, 1998.

- Bibliographie -

MINISTÈRE DE LA CULTURE, *Les usages du contrat emploi-solidarité dans le domaine culturel*, « Développement culturel » n° 115, 1996.

MINODIER (Frédéric), *Les aides-éducateurs au 1<sup>er</sup> janvier 2000 : profil des jeunes sous contrat*, note d'information n° 00.24, ministère de l'Éducation nationale, 2000.

MINODIER (Frédéric), *Les aides-éducateurs au 1<sup>er</sup> janvier 2000 : les sorties du dispositif*, note d'information n° 00.37, ministère de l'Éducation nationale, 2000.

PEREZ (Coralie), « L'évaluation des programmes d'emploi et de formation aux États-Unis », *L'évaluation en développement 1997*, Conseil scientifique de l'évaluation, La Documentation française, 1998.

PEREZ (Coralie), *Les plans locaux d'insertion économiques (1993-1997)*, 4 pages du CEE n° 34, 1999.

PERRET (Bernard), « Évaluation des politiques de lutte contre le chômage : un regard typologique », *Le chômage de longue durée : Comprendre, agir, évaluer*, BOUILLAGUET (Patricia), et GUITTON (Christophe) (dir.), Syros, 1993.

PISANI-FERRY (Jean), *Plein emploi*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2000.

RIOUX (Laurence), *Les allocataires du RMI : une recherche d'emploi active mais qui débouche souvent sur un emploi aidé*, « INSEE Première » n° 720, 2000.

ROGUET (Brigitte), « Le coût de la politique de l'emploi », *Bilan de la politique de l'emploi en 1999*, « Les dossiers de la DARES » n° 5-6, La Documentation française, 2000.

SIMONIN (Bernard) (direction), *L'action des institutions locales chargées de favoriser la professionnalisation et la pérennisation des emplois dans les activités culturelles et socioculturelles*, rapport de recherche du Centre d'études de l'emploi n° 1, 2001.

SIMONIN (Bernard), *Rechercher un emploi quand on est au chômage*, « Premières Synthèses » 04 n° 16.1, DARES, CEE, 2000.



SIMONIN (Bernard), *La mise en œuvre locale du programme « nouveaux services - emplois jeunes »*, « Premières Synthèses » 99.02 n° 06.1, DARES, 1999.

SIMONIN (Bernard), « La globalisation des aides publiques dans six régions expérimentales », *Bilan de la politique de l'emploi en 1997*, « Les dossiers de la DARES » n° 1-2, La Documentation française, 1998.

SOBEL (Richard) et YONNET (Jean-Pierre) (direction), *Emplois jeunes et nouveaux métiers*, rapport réalisé pour la FEN-UNSA dans le cadre d'une convention FEN-IRES, 2000.

STANKIEWICZ (François), *La mesure de l'efficacité des stages de formation destinés aux demandeurs d'emploi*, « Travail et Emploi » n° 64, La Documentation française, 1995.

VANLERENBERGHE (Pierre), *RMI, le pari de l'insertion*, tome 1, La Documentation française, 1992.

VERNAUDON (Dominique), *La territorialisation des politiques d'emploi de 1981 à 1996*, mémoire pour le diplôme de 3<sup>e</sup> cycle d'université, université de Paris-XII-Val-de-Marne, 1997.

ZILBERMAN (Serge), « Les emplois familiaux : une année marquée par la mise en place du chèque emploi-service », *Bilan de la politique de l'emploi en 1995*, « Les dossiers de la DARES » n° 8-9, La Documentation française, 1996.



## Glossaire

AAH	Allocation d'adulte handicapé
AFD	Allocation de fin de droits
AIG	Activités d'intérêt général
ALE	Agence locale pour l'emploi
ALMS	Agent local de médiation sociale
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
API	Allocation de parent isolé
ASH	Agent de services hospitaliers
ASI	Appui social individualisé
ASS	Allocation de solidarité spécifique
ATOS	Personnel administratif, technique, ouvrier et de service de l'Éducation nationale
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CEC	Contrat emploi-consolidé
CEE	Centre d'études de l'emploi
CEF	Coordonnateur emploi-formation
CEJ	Contrat emploi jeune
CEREQ	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CES	Contrat emploi-solidarité
CEV	Contrat emploi de ville
CFI	Crédit formation individualisé
CIE	Contrat initiative emploi
CLD	Chômeur de longue durée
CLI	Commission locale d'insertion du dispositif RMI
CLR	Complément local de ressources
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNIS	Conseil national de l'information statistique
CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

- Glossaire -

COTOREP	Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel
CTLD	Chômeur de très longue durée
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité
DDASS	Direction départementale de l'action sanitaire et sociale
DDTEFP	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DE	Demandeur d'emploi
DEP	Département des études et de la prospective du ministère de la Culture et de la Communication
DEUG	Diplôme d'étude universitaire générale
DFP	Délégation à la formation professionnelle
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DIRMI	Délégation interministérielle au revenu minimum d'insertion
DIV	Délégation interministérielle à la ville
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DRTEFP	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DUT	Diplôme universitaire de technologie
EIL	Emploi d'initiative locale
EPA	Établissement public administratif
EPIC	Établissement public industriel et commercial
ETP	Équivalent temps plein
EUC	Emploi d'utilité collective
FAJ	Fonds d'aide aux jeunes en difficulté
FEN	Fédération de l'éducation nationale
FLES	Fonds locaux emploi-solidarité
FSE	Fonds social européen
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRES	Institut de recherches économiques et sociales
LFI	Loi de finances initiale
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
NS-EJ	Nouveaux services - emplois jeunes
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFCE	Observatoire français des conjonctures économiques
ONQ	Ouvrier non qualifié
OPCA	Organisme collecteur paritaire agréé
PAP	Projet d'action personnalisé

PAQUE	Programme de préparation à la vie active, à la qualification et à l'emploi
PARE	Plan d'aide au retour à l'emploi
PIB	Produit intérieur brut
PIL	Programme d'insertion locale
PLIE	Plans locaux pour l'insertion et l'emploi
PLIF	Programme local d'insertion des femmes
PME	Petites et moyennes entreprises
PNAE	Plan national d'action pour l'emploi
RMI	Revenu minimum d'insertion
SEM	Société d'économie mixte
SIFE	Stage d'insertion et de formation à l'emploi
SIVP	Stage d'initiation à la vie professionnelle
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SPE	Service public de l'emploi
SPNDE	Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi
TRACE	Trajet d'accès à l'emploi (pour les jeunes)
TUC	Travaux d'utilité collective
UNEDIC	Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
UNIOPSS	Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux
UNSA	Union nationale des syndicats autonomes



## **Avis du ministère de l'Emploi et de la Solidarité**

L'instance d'évaluation des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand a examiné - en les dissociant nécessairement - chacune des politiques à l'aune des objectifs énoncés.

Le rapport remis en fin de premier semestre 2001 conserve toute son actualité. Il a été achevé à une période où le ministère a initié un plan gouvernemental de consolidation des activités des « nouveaux services - emplois jeunes ». Par ailleurs, ces observations restent pertinentes alors même que le contexte économique a évolué et que le gouvernement a été conduit à prendre des dispositions rapides en vue de freiner la montée du chômage et de prévenir l'exclusion.

Le rapport réaffirme en premier lieu - à partir d'une évaluation contextualisée au plan historique comme au plan géographique - que l'État français a su mettre en œuvre des politiques d'emploi qui ont globalement atteint leurs objectifs.

Ainsi les contrats aidés du secteur non marchand que sont les CES et les CEC jouent bien, selon l'instance, un rôle d'insertion à court terme. Les publics prioritairement bénéficiaires de ces mesures expriment très majoritairement leurs satisfactions ; celles-ci tiennent principalement aux succès en matière de resocialisation et d'autonomie financière ; les bénéficiaires font également état en raison de la durée, principalement pour les CEC, des possibilités ouvertes de mise en ménage, d'achats de biens matériels et surtout de dépenses de santé trop souvent différées, d'accès aux loisirs...

Pour les personnes les plus en difficulté le rapport souligne cependant la nécessité d'inscrire la réponse ponctuelle que peut être une mesure de politique de l'emploi (CES...) dans un parcours d'insertion plus largement envisagé, à l'instar de TRACE pour les jeunes.

- Avis du ministère de l'Emploi et de la Solidarité -

Dans la même perspective que le programme de lutte contre les exclusions qui a été présenté le 18 juillet 2001, le rapport de l'instance précise que les contrats du secteur non marchand ne sauraient être une fin ; il s'agit nécessairement d'une étape dans un parcours, d'un sas vers d'autres dispositifs, permettant l'accès à des emplois du secteur marchand.

Le ministère de l'Emploi approuve les conclusions de ce rapport, qui rappelle la nécessité de rendre plus efficient le passage en contrat aidé. Il souscrit au constat concernant les mesures d'accompagnement et de formation : elles doivent en effet être beaucoup plus largement mises en œuvre. L'instance rappelle en effet que l'utilisation massive de tels dispositifs ne produira d'effets sensibles en matière de lutte contre les exclusions que si la « sortie » est bien préparée et accompagnée.

Le développement d'activités, objectif premier du programme « nouveaux services - emplois jeunes », a été significatif. Le rapport de l'instance souligne d'ailleurs qu'aucun programme n'avait précédemment réussi avec une telle ampleur. Si cette « réussite indéniable » peut certes être imputée pour partie à une « conjoncture favorable », il convient également de souligner la mobilisation de l'ensemble des acteurs qui y ont contribué.

Par ailleurs, un certain nombre d'observations, notamment celles relatives à la consolidation des activités « NS-EJ », ont trouvé réponse dans les mesures du plan gouvernemental du 6 juin 2001 déclinées par la circulaire du 25 septembre 2001.

S'agissant de la territorialisation des politiques d'emploi, elle doit effectivement être analysée en relation avec les dispositifs. La transposition de nouvelles modalités d'intervention de l'État - telles la logique de projet et la mobilisation interministérielle et locale - peut et doit permettre d'accentuer la mise en place d'actions concertées sur un territoire en vue d'apporter des réponses appropriées aux besoins des personnes en difficulté.

Le rapport confirme la DGEFP dans trois pistes de travail qu'elle a d'ores et déjà abordées. Certaines restent à explorer ou à approfondir, notamment la rationalisation de la gamme des contrats aidés ou la mise en œuvre et le développement des actions d'accompagnement et de formation des salariés en CES et CEC. Cette dernière piste est déjà largement entamée, mais nécessite cependant de la part des services une très grande vigilance et un réel pilotage des projets, organismes et jeunes.



Enfin, l'expérimentation proposée par l'instance en vue d'approfondir la territorialisation des mesures de l'emploi ayant pour objectif l'insertion des publics en difficulté est une piste intéressante. Il s'agit en effet d'une action pouvant permettre de remobiliser l'ensemble des composantes du SPE et leurs partenaires sur un territoire. La DGEFP étudiera avec attention les modalités de mise en œuvre rapide d'une telle expérimentation.