

N° 255

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 février 2007

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'enquête de la Cour des comptes portant sur les **contrats aidés**,*

Par M. Serge DASSAULT,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Travail.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	5
INTRODUCTION	7
I. UN ÉQUILIBRE DIFFICILE POUR LES CONTRATS AIDÉS : ENTRE ÉCLATEMENT DES DISPOSITIFS ET ADAPTATION À LA DIVERSITÉ DES BESOINS	8
A. UN PAYSAGE ÉVOLUTIF	8
B. L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES CONTRATS AIDÉS	10
II. L'EXEMPLE DU CONTRAT INITIATIVE EMPLOI (CIE) : LA SIMPLICITÉ INTROUVABLE	14
III. LA MISE EN ŒUVRE DE CERTAINS CONTRATS AIDÉS : ENTRE DÉCONCENTRATION, DÉCENTRALISATION ET RECONCENTRATION	16
A. LES PRINCIPAUX CONTRATS AIDÉS	16
B. LA PRÉGNANCE DE L'ÉCHELON NATIONAL DANS UNE POLITIQUE POURTANT DÉCONCENTRÉE ET DÉCENTRALISÉE	18
C. UNE GESTION PERFECTIBLE DES CONTRATS AIDÉS PAR L'ANPE	18
IV. QUELQUES ÉLÉMENTS SUR L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE DES CONTRATS AIDÉS	19
A. CONTRATS AIDÉS, CRÉATIONS D'EMPLOI ET ACCÈS À L'EMPLOI NON AIDÉ.....	19
B. COÛT DES CONTRATS AIDÉS : UNE MÉTHODOLOGIE DE L'ANALYSE DE L'EFFICIENCE À CONSTRUIRE	21
C. LES CONDITIONS GÉNÉRALES D'EFFICACITÉ DES CONTRATS AIDÉS	22
D. LES CONDITIONS D'EFFICACITÉ DES CONTRATS AIDÉS EN DIRECTION DES JEUNES.....	22
E. LES CONDITIONS D'EFFICACITÉ DES CONTRATS AIDÉS EN DIRECTION DES CHÔMEURS DE LONGUE DURÉE.....	23

TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION DE MME MARIE-THÉRÈSE CORNETTE, PRÉSIDENTE DE LA 5^{ÈME} CHAMBRE DE LA COUR DES COMPTES, DE M. JEAN-MARIE MARX, DIRECTEUR GÉNÉRAL ADJOINT DE L'ANPE, DE MME FRANÇOISE BOUYGARD, DÉLÉGUÉE ADJOINTE À LA DÉLÉGATION GÉNÉRALE À L'EMPLOI ET À LA FORMATION PROFESSIONNELLE (DGEFP), ET DE M. ANTOINE MAGNIER, DIRECTEUR DE LA DIRECTION DE L'ANIMATION DE LA RECHERCHE, DES ÉTUDES ET DES STATISTIQUES (DARES)..... 25

ANNEXE : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT RELATIVE À L'IMPACT DES CONTRATS AIDÉS..... 57

AVANT-PROPOS

En application des dispositions de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), notre collègue le président Jean Arthuis a, par lettre en date du 25 janvier 2006, sur proposition de votre rapporteur spécial pour la mission « Travail et emploi », demandé à M. Philippe Séguin, Premier président, la réalisation par la Cour des comptes d'**une enquête portant sur l'efficacité des contrats aidés de la politique de l'emploi**. Cette enquête a été reçue le 17 octobre 2006, soit 23 jours après le délai maximum de huit mois fixé par l'article 58-2° précité.

Les principales observations de la Cour des comptes sont résumées par votre rapporteur spécial dans l'encadré ci-dessous.

Les principales observations de la Cour des comptes sur les contrats aidés

L'enquête de la Cour des comptes relève l'**éclatement**, la **complexité** et la forte **instabilité** des conditions de mise en œuvre des contrats aidés sur la période récente, en dépit d'un commencement de rationalisation de ces contrats avec le plan de cohésion sociale.

Elle regrette le « **mouvement de balancier** » entre **secteur marchand et secteur non marchand**, qui s'effectue au gré de la conjoncture et ajoute à l'illisibilité des mesures, et constate que la **répartition des crédits dans le cadre d'« enveloppes uniques régionales » est aussi facteur de confusion sur le terrain**, d'autant plus que les anticipations des acteurs sont parfois perturbées par des injonctions nationales destinés à focaliser les politiques sur certains publics.

L'impact réel des contrats aidés sur la réduction du nombre de chômeurs et les créations d'emploi reste **difficile à évaluer**, notamment en raison des effets d'aubaine. Toutefois, leur **rôle en matière d'insertion sociale ne saurait être négligé**.

Quoi qu'il en soit, la Cour des comptes souligne le « **besoin impérieux** » d'une **méthodologie adaptée d'analyse de l'efficacité** des contrats aidés, qui ont représenté une dépense de 5,6 milliards d'euros en 2005.

INTRODUCTION

De nombreux travaux montrent la **complexité de la relation entre la mise en œuvre d'une aide à l'emploi et la baisse du chômage** dans le contexte d'ensemble de la politique économique et sociale et de la situation du marché du travail. De fait, il est **impossible de parvenir à une conclusion unique**, sous la forme d'un ratio d'efficacité entre le recours aux aides à l'emploi et la baisse du chômage.

L'**enquête de la Cour des comptes** circonscrit le champ de l'étude des « aides à l'emploi » aux contrats spéciaux liés à la politique de l'emploi, appelés « **contrats aidés** », en y incluant des contrats en alternance mais **sans aborder** la généralité des dispositifs publics, privés ou conventionnels soutenant l'emploi, et pas davantage les **allègement généraux de charges sociales**, qui ont fait l'objet d'un rapport spécifique de la Cour des comptes pour la commission des finances de l'Assemblée nationale.

En resituant les contrats aidés dans le champ plus large de la politique de l'emploi, la Cour des comptes constate la **baisse tendancielle du poids financier des aides spécifiques à l'emploi par rapport aux allègements généraux de charges sociales patronales sur les bas salaires**.

En 2005, les dépenses de l'Etat pour l'emploi aidé ne représentaient plus que 5,6 milliards d'euros contre 16,4 milliards d'euros pour les exonérations générales de charges.

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

I. UN ÉQUILIBRE DIFFICILE POUR LES CONTRATS AIDÉS : ENTRE ÉCLATEMENT DES DISPOSITIFS ET ADAPTATION À LA DIVERSITÉ DES BESOINS

A. UN PAYSAGE ÉVOLUTIF

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

Cette politique se caractérise par un **mouvement de balancier entre secteur marchand et secteur non marchand**, ce dernier étant davantage sollicité en période de basse conjoncture.

L'instabilité des dispositifs

- En 1995, est créé, avec le contrat initiative emploi (CIE), un dispositif structurant s'agissant des aides à l'emploi dans le secteur marchand.

- La période 1997-2002 a mis l'accent sur les contrats aidés dans le secteur non-marchand avec, en particulier, le programme « nouveaux services-emplois jeunes ».

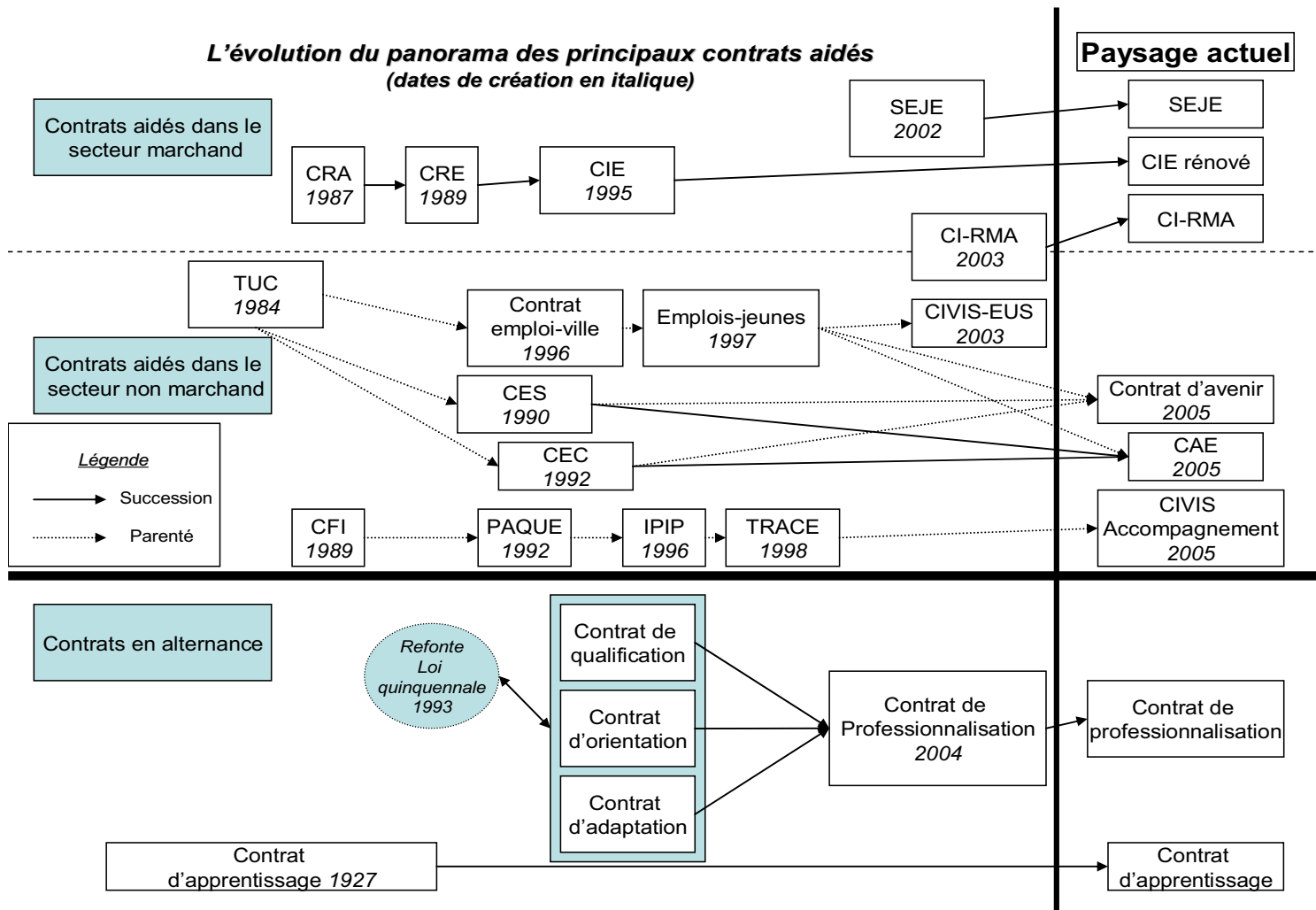
- En 2002, la priorité est donnée aux aides à l'emploi dans le secteur marchand. Le programme « emplois-jeunes » est suspendu tandis qu'est institué le soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE). La dotation en loi de finances initiale pour 2003 pour les contrats emploi solidarité (CES) est diminuée de 72,4 % par rapport à la LFI 2002.

- En 2003, les contrats aidés dans le secteur non-marchand sont relancés. En effet, il apparaît que la demande est restée forte pour les emplois en secteur non marchand, CES et surtout CEC (contrat emploi consolidé), les dépenses pour ces derniers atteignant pour la première fois 1 milliard d'euros. Alors que le budget 2003 avait été construit sur l'hypothèse de 80.000 CES en projet de loi de finances (PLF), portés à 160.000 en LFI, le ministère a dû financer 252.295 CES au cours de l'année...

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

Si le **plan de cohésion sociale** apporte une **simplification indéniable**, elle est à **relativiser** en raison d'une mise en extinction progressive des dispositifs préexistants, qui coexistent désormais avec les nouveaux, et d'un simple rapport de « parenté » -et non de « succession »- entre dispositifs successifs.

Le graphique suivant illustre ces évolutions, sans préjudice des aides à l'emploi spécifiques dans les DOM :



Source : Cour des comptes. Les contrats en alternance – qui prévoient des temps de formation obligatoires – sont distingués des autres contrats aidés.

Glossaire

CA : contrat d'avenir

CAE : contrat d'accompagnement dans l'emploi

CEC : contrat emploi consolidé

CES : contrat emploi solidarité

CIE : contrat initiative emploi

CIVIS : contrat d'insertion dans la vie sociale

CIVIS-EUS : CIVIS-emplois d'utilité sociale

CI-RMA : contrat d'insertion-revenu minimum d'activité

CRA : contrat de réinsertion en alternance

CRE : contrats de retour à l'emploi

IPIP : itinéraires personnalisés à l'insertion professionnelle

SEJE : soutien à l'emploi des jeunes en entreprise

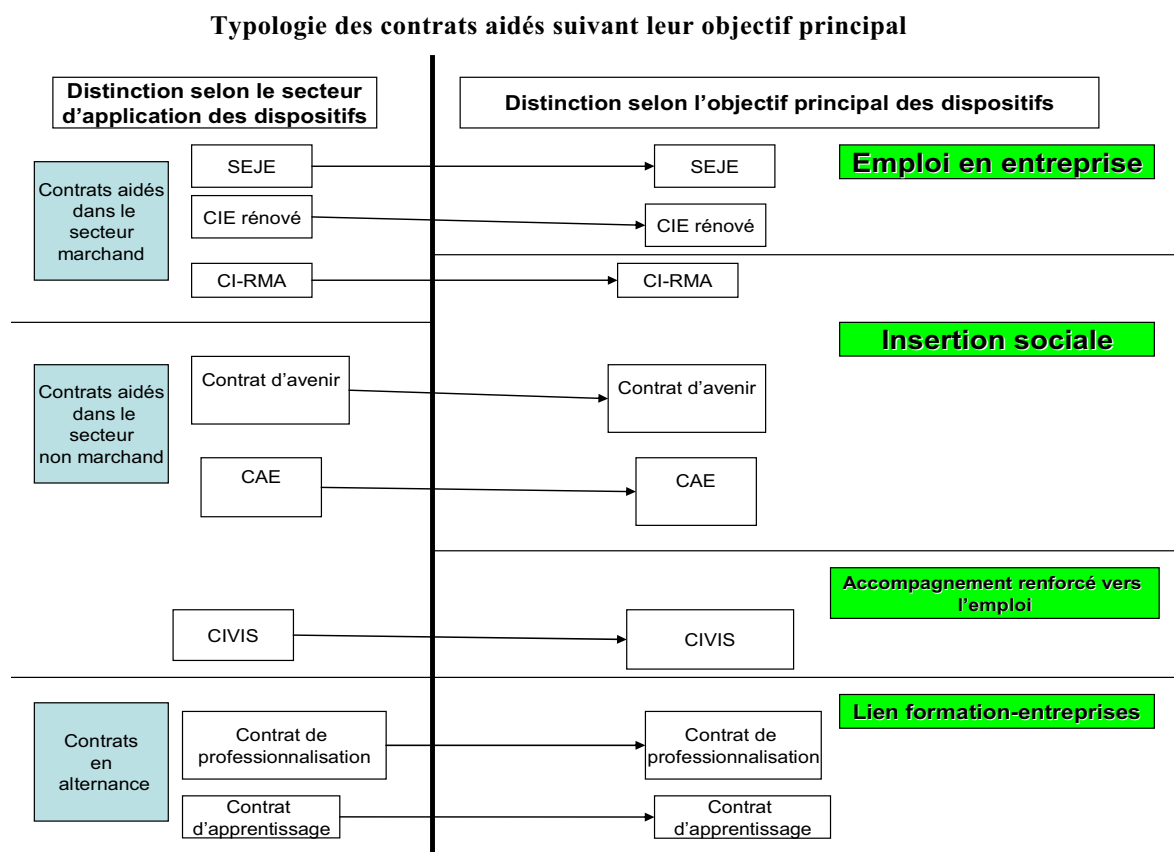
TRACE : trajet d'accès à l'emploi

TUC : travaux d'utilité collective

B. L'HÉTÉROGÉNITÉ DES CONTRATS AIDÉS

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

Le graphique suivant illustre cette différenciation des objectifs.



Source : Cour des comptes

Il convient de souligner non seulement la diversité des profils des bénéficiaires (sexe, âge) et des secteurs d'activité des employeurs, mais aussi la disparité, selon les régions, du ratio de bénéficiaires de contrats aidés pour 10.000 habitants. Ce ratio se trouve globalement corrélé au taux de chômage local.

Le taux de rupture anticipée, pour chacun des différents contrats aidés, est mal connu. Pour les contrats d'apprentissage, ce taux est évalué à 25 %.

Les **effectifs** et les **enveloppes budgétaires** concernés sont **très contrastés**, ainsi qu'il ressort des tableaux suivants.

Les stocks annuels moyens de bénéficiaires de 2003 à 2005

	2003	2004	2005
Contrats en alternance			
Contrat apprentissage	345.000	350.000	360.000
Contrat de qualification	153.000	144.000	114.000
Contrat de professionnalisation	0	0	25.000
Contrats aidés dans le secteur marchand			
Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise	73.000	106.000	119.000
Contrat initiative emploi ancienne formule	133.000	146.000	148.000
Contrat initiative emploi nouvelle formule	0	0	24.000
Contrat d'insertion revenu minimum d'activité			1.115
Contrats aidés dans le secteur non marchand			
Contrat emploi solidarité	128.000	111.000	90.000
Contrat emploi consolidé	127.000	103.000	74.000
Contrat d'accompagnement vers l'emploi	0	0	29.000
Contrat d'avenir	0	0	3.000
Emplois-jeunes	178.000	107.000	72.000
Dispositifs d'accompagnement renforcé vers l'emploi			
Trajet d'accès à l'emploi (TRACE)	109.000	78.000	10.000
Contrat d'insertion dans la vie sociale		<i>nd</i>	<i>nd</i>

Source : DARES – (*nd* : non disponible)

Aides à l'emploi – Crédits de paiement 2006 - Anciens dispositifs

(en millions d'euros)

Dispositifs	CIE ancien (primes + compensations et exonérations)	CIVIS-EUS	CIVIS accompagnement	Aide CEC	Aide « Nouveaux services Emplois jeunes »
Crédits de paiement 2006	394,92	17,77	60	384,57	422,4

Source : PLF pour 2006. Annexe « Travail et emploi » / Présentation indicative des crédits au sein du programme « Accès et retour à l'emploi »

Contrats aidés issus de la loi de programmation pour la cohésion sociale

Dispositifs	CIE rénové	CAE	Contrats d'avenir
Crédits de paiement 2006	394,92	17,77	60

Source : PLF pour 2006. Annexe « Travail et emploi » / Présentation indicative des crédits au sein du programme « Accès et retour à l'emploi »

L'engagement de contrats aidés engendre un « **effet de rémanence** » **budgétaire** en raison de la durée moyenne des contrats signés. Ainsi, les contrats jeunes, supprimés par l'actuelle majorité, représentaient encore une dépense de 760 millions d'euros en 2005.

Par ailleurs, à cause de la lenteur de la montée en puissance de certains dispositifs, il se trouve des enveloppes sous consommées (contrats d'avenir, CI-RMA) alors que d'autres ont fait l'objet d'abondements importants en cours d'exercice (contrat emploi solidarité - CES, par exemple).

*

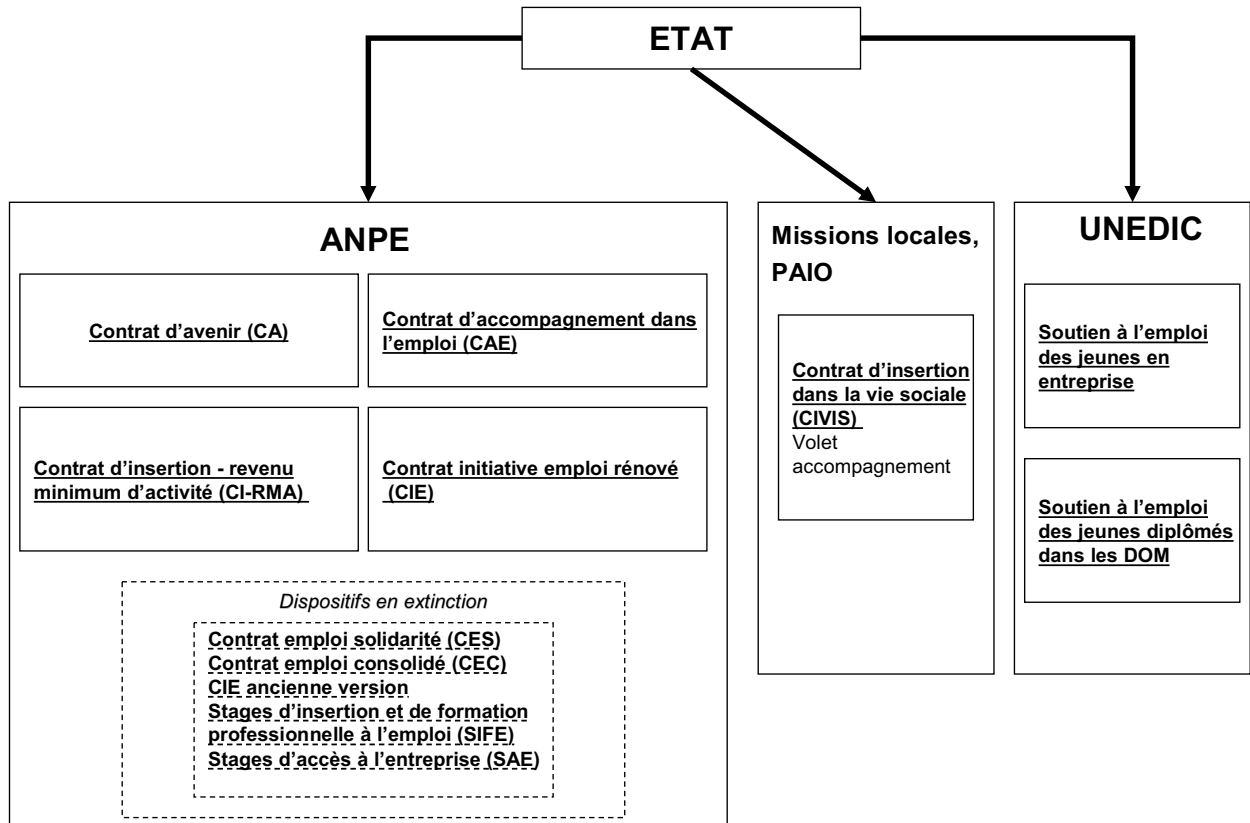
Tout en conservant son rôle d'impulsion, d'allocation des moyens et de contrôle, **l'Etat a délégué la gestion des aides à l'emploi** :

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

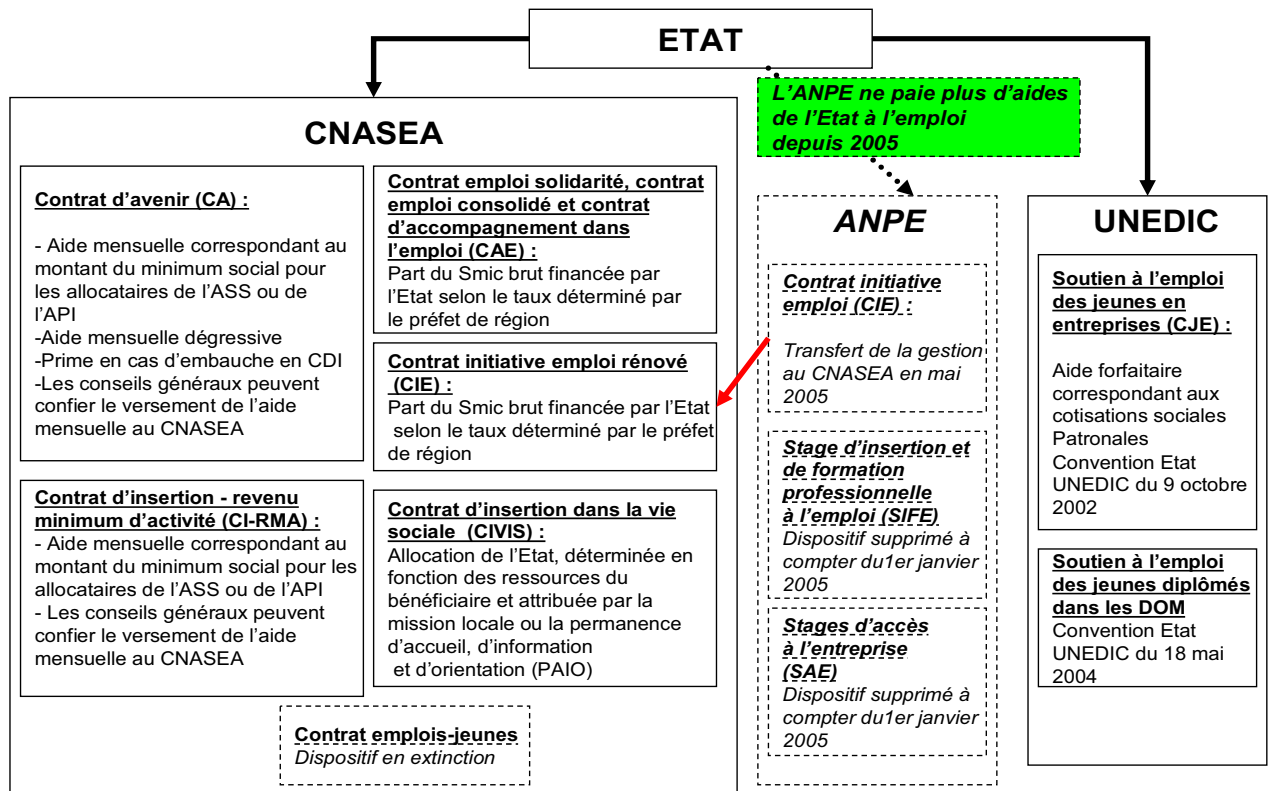
¹ *Centre national pour l'aménagement des structures des exploitants agricoles.*

Les délégations de gestion des aides à l'emploi

Les délégations de gestion des aides à l'emploi : gestion opérationnelle (panorama 2006)



Les délégations de gestion des aides à l'emploi : gestion financière (panorama 2006)



Source : Cour des comptes

II. L'EXEMPLE DU CONTRAT INITIATIVE EMPLOI (CIE) : LA SIMPLICITÉ INTROUVABLE

La Cour des comptes a étudié de façon plus spécifique l'un des rares **contrats aidés ayant bénéficié d'une certaine pérennité**, le contrat initiative-emploi (CIE).

Destiné au secteur marchand, le CIE a connu **plusieurs modifications de son périmètre et de ses modalités d'application**, avant de se stabiliser en 2005.

Dans le cadre du plan de cohésion sociale, il a été recentré sur les « personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi ». Il a été mis fin au ciblage national du CIE et **chaque préfet de région définit et module le niveau de l'aide** en fonction de l'effort consenti par l'employeur en terme de formation professionnelle et en fonction de la situation du bassin d'emploi. En outre, les crédits peuvent être redéployés par les services déconcentrés au sein d'une « **enveloppe unique régionale** » (*infra*), entre secteur marchand (CIE) et secteur non marchand (CAE).

Cependant, **des directives encadrent strictement l'exercice de fongibilité et de modulation** (cinq catégories prédéfinies sont possibles) tandis que les services déconcentrés font un usage modéré de la liberté de modulation qui leur reste.

Le dénombrement des CIE varie selon les sources (ANPE, DARES) et fait ressortir une analyse insuffisante du nombre et des motifs de ruptures et d'annulations des CIE. Dans ces occurrences, la Cour des comptes souligne que le recouvrement des aides à reverser par l'employeur a présenté des difficultés jusqu'en 2005.

Si l'effet des réformes successives sur l'entrée des populations spécifiques dans le dispositif est difficilement mesurable, il demeure que **le CIE est « un outil efficace de réinsertion dans un emploi durable non aidé »**. Ainsi, les plus de 50 ans qui ont bénéficié d'un CIE sont deux fois plus nombreux à occuper un emploi que ceux qui ont les mêmes caractéristiques mais n'en ont pas bénéficié...

Toutefois, son **impact sur le chômage est plus limité** : d'après ses enquêtes, la DARES estime que sur 100 CIE conclus, 18 embauches n'auraient pas eu lieu sans l'existence de la mesure. Comme, en raison d'un « **effet d'appel** » (diminution du nombre de chômeurs découragés), chaque emploi net supplémentaire en CIE diminue le chômage de 0,8 unité, l'effet sur le chômage du CIE est faible : 11,2 % du nombre de CIE créés. Cependant, **les purs effets d'aubaine sont relativement rares** : seuls 19 % des employeurs déclarent qu'ils auraient, en l'absence de l'aide, employé au même moment une personne d'un profil équivalent. Ainsi, dans la majorité des cas, on assiste bien à une « **modification de la file d'attente** » **au profit des personnes dont l'insertion est recherchée**.

Il se trouve que, **depuis 2005, le développement du CIE s'est trouvé ralenti par la priorité donnée aux contrats aidés du secteur non-marchand, dont la prescription est plus aisée**.

Quoi qu'il en soit, il est **regrettable** :

- que les premières **études d'impact** du CIE, qui montraient son effet positif, à moyen terme, sur l'insertion professionnelle durable de ses bénéficiaires, n'aient **pas été poursuivies** ;

- que le CIE n'ait **pas donné lieu à la construction d'un parcours durable de retour à l'emploi** (pas de synergie entre contrats aidés, et place trop restreinte de la validation des acquis de l'expérience (VAE), de la formation¹ et du tutorat).

¹ A cet égard, l'aide versée dans le cadre du CIE peut être majorée en considération des efforts de l'employeur pour mettre en œuvre une formation tandis que l'ANPE n'a pas les moyens de vérifier la réalisation de cet engagement...

III. LA MISE EN ŒUVRE DE CERTAINS CONTRATS AIDÉS : ENTRE DÉCONCENTRATION, DÉCENTRALISATION ET RECONCENTRATION

A. LES PRINCIPAUX CONTRATS AIDÉS

La Cour des comptes a analysé les conditions de mise en œuvre de plusieurs contrats aidés issus de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale : le « CIE rénové », le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), le contrat d'insertion du revenu minimum d'activité (CI-RMA) et le contrat d'avenir.

Les principaux contrats aidés

1. Les deux mesures destinées au **secteur marchand : le CIE et le CI-RMA**

En ce qui concerne le secteur marchand, la durée de ces contrats est limitée à 24 mois pour le CIE et à 18 mois pour le CI-RMA afin de limiter les « effets d'aubaine ». Ces aides permettent de réduire le coût du travail et de financer des actions de formation et d'accompagnement. Les instructions de la DGEFP pour 2006 limitent la durée de la convention CIE à 12 mois.

La conclusion d'un CIE se traduit par la signature d'une convention entre l'employeur et l'ANPE, représentant l'Etat, et détenant, à ce titre, le monopole de la prescription de ce contrat. La convention mentionne les actions de formation et d'accompagnement professionnel. L'aide à l'employeur, calculée en pourcentage du SMIC, est versée par l'intermédiaire du CNASEA.

Le CI-RMA, destiné aux bénéficiaires de minima sociaux, préexistait au plan de cohésion sociale et concernait tant le secteur marchand que non marchand. La loi du 18 janvier 2005 précitée a réservé ce contrat au seul secteur marchand. Il permet à l'employeur de percevoir, quelle que soit la durée du temps de travail prévue au contrat (minimum 20 heures), une aide mensuelle forfaitaire équivalente au montant du RMI garanti à une personne seule¹. C'est le mécanisme d'activation des minima sociaux. Le salarié perçoit un revenu minimum d'activité (RMA) égal au SMIC horaire, cumulable avec l'allocation dont il bénéficiait, déduction faite du montant de l'aide versé à l'employeur. L'aide forfaitaire est versée par la collectivité débitrice de la prestation². Le CI-RMA fait l'objet d'une convention conclue entre l'employeur et la collectivité débitrice de la prestation. Lorsque l'Etat est débiteur de la prestation, la convention est conclue entre l'employeur et l'ANPE représentant l'Etat. L'ANPE peut également être délégataire des conseils généraux, des communes ou des EPCI pour les bénéficiaires du RMI.

2. Les deux mesures destinées au **secteur non marchand : le CAE et le CA**

Le CAE, mesure « symétrique » du CIE, permet également une aide de l'Etat pendant 24 mois maximum, pour une durée hebdomadaire de travail de 20 heures à 35 heures, diffère toutefois du CIE par le taux d'aide, plus favorable que pour le secteur marchand. Ainsi, la prise en charge de l'Etat peut être de 90 % pour les moins de 26 ans et peut atteindre 105 % du SMIC pour l'embauche de jeunes de moins de 26 ans dans des ateliers ou chantiers d'insertion. Ce contrat est prescrit par l'ANPE pour le compte de l'Etat. Comme pour le CIE, l'aide, calculée en pourcentage du SMIC, est versée par l'intermédiaire du CNASEA.

Le contrat d'avenir (CA), équivalent pour le secteur non marchand du CI-RMA, a comme objectif affiché l'insertion durable des bénéficiaires des minima sociaux. Pour cette raison, il était initialement prévu la conclusion d'un CDD de 24 mois renouvelable pour 12 mois, soit 36 mois au total avec une possibilité de dérogation jusqu'à 5 ans pour certains bénéficiaires.

Le texte laisse toutefois au préfet la possibilité de déroger à cette durée et de prévoir une durée inférieure, et celle-ci est généralement de 12 mois.

Le contrat d'avenir permet, à l'employeur, comme pour le CI-RMA, de percevoir une aide mensuelle forfaitaire équivalente au montant du RMI garanti à une personne seule¹, versée par la collectivité débitrice de la prestation². S'y ajoute cependant une aide complémentaire dégressive³ versée par l'Etat, permettant de couvrir 90% de la différence entre la rémunération versée au salarié (le SMIC horaire en général) et l'aide accordée à l'employeur (RMI) pendant les six premiers mois.

Comme pour le CI-RMA, le salarié perçoit un revenu minimum d'activité (RMA) égal au SMIC horaire et peut cumuler cette rémunération avec l'allocation dont il bénéficiait, déduction faite du montant de l'aide versé à l'employeur. Ces aides sont versées sous condition de réalisation d'actions de formation et d'accompagnement. Une prime forfaitaire de 1.500 euros est en œuvre versée par l'Etat à l'employeur dont le salarié en contrat d'avenir est embauché en CDI dans sa propre structure.

¹ Soit 433,06 euros par mois au 1^{er} janvier 2006.

² Soit le Conseil général pour les bénéficiaires du RMI, et l'Etat, par l'intermédiaire du CNASEA pour les bénéficiaires des minima sociaux « Etat » (ASS, API ou AAH).

³ Le décret n° 2006-266 du 8 mars 2006 a prolongé jusqu'au 31 décembre 2007 les conditions de prise en charge qui avaient été prévues jusqu'au 1^{er} mars 2006 : l'aide dégressive complémentaire est ainsi fixée à 90 % de la différence entre la rémunération versée au salarié et l'aide accordée à l'employeur, pour les 6 premiers mois, puis 75 % les six mois suivants et 50 % par la suite. L'aide est constante (pas de dégressivité) pour les chantiers et ateliers d'insertion.

Répartition schématique des contrats aidés selon les populations cibles

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

La Cour des comptes relève que la mise en œuvre du contrat d'avenir, dans le cadre de l'activation du RMI, impose un schéma particulièrement lourd : convention d'objectif Etat-département déterminant les organismes délégataires, convention individuelles et commission départementale de pilotage.

B. LA PRÉGNANCE DE L'ÉCHELON NATIONAL DANS UNE POLITIQUE POURTANT DÉCONCENTRÉE ET DÉCENTRALISÉE

La répartition des crédits d'Etat entre les différents contrats s'opère désormais dans le cadre de l'**enveloppe unique régionale sous l'autorité du préfet de région** (depuis 2005, pour le CIE et le CAE ; depuis 2006, pour le CIE, le CAE et le contrat d'avenir).

Les taux de participation financière de l'Etat sont modulables par le service public de l'emploi en Région selon des critères suggérés par la DGEFP. Il apparaît que les échelles de taux ne sont pas véritablement corrélées avec les caractéristiques économiques et sociales de la région, et que leur diversité (par ailleurs toute relative) provoque des différences de prise en charge dans des zones d'emploi situées à la frontière de deux régions.

Il se trouve que la programmation élaborée par les préfetures de région au début 2005 pour les CIE (secteur marchand) et les CAE (secteur non marchand) a été **modifiée dès l'été 2005 et réorientée vers le secteur non marchand**, principalement le contrat d'avenir, sur instruction de l'administration centrale. D'ailleurs, on remarque qu'en 2006, les grilles de prise en charge du CIE sont globalement simplifiées alors que celles relatives au CAE semblent plus élaborées.

En outre, **des décisions nationales, portant sur la réalisation d'objectifs ciblés précis ou la création de dispositifs spécifiques, sont venues modifier les décisions régionales.**

Le croisement de ces logiques, régionale et nationale, est facteur de complexité et de confusion sur le terrain.

C. UNE GESTION PERFECTIBLE DES CONTRATS AIDÉS PAR L'ANPE

L'ANPE, chargée de la mise en œuvre du CAE, du CIE, du contrat d'avenir et du CI-RMA, **pourrait être plus active dans leur utilisation comme outils de placement des demandeurs d'emploi** : selon les termes d'un audit interne en octobre 2005 dans une région ayant réalisé 1.235 CIE et 1.006 CAE à fin septembre 2005, 76 % des offres CIE et 20 % des offres CAE étaient enregistrées par l'ANPE *après* sélection du candidat par l'entreprise... L'organisation par l'ANPE, depuis 2006, du suivi mensuel, « *devrait permettre d'utiliser les contrats aidés comme véritables outils de placement* ».

L'agence est toutefois confrontée à des problèmes techniques et de gestion. L'**instabilité des règles d'application des contrats** -qui, par ailleurs, entame la crédibilité de l'Agence vis-à-vis des employeurs (lesquels ne comprennent pas non plus pourquoi les règles diffèrent selon la région d'implantation de leurs établissements)-, les **difficultés de repérage de**

certains publics éligibles et l'insuffisance des instruments de pilotage de l'agence sont autant de freins à l'efficacité de ces dispositifs.

En outre, la Cour des comptes observe une certaine concurrence entre elles des mesures du secteur non marchand (CAE et contrat d'avenir) et du secteur marchand (CIE et CI-RMA), leurs conditions respectives inclinant l'employeur à préférer respectivement le CAE et le CIE.

Par ailleurs, l'**attitude réservée de certains conseils généraux vis-à-vis du contrat d'avenir** et du CI-RMA (seulement 60 départements ont signé une convention d'objectif et de moyen avec l'Etat), dont ils sont financeurs, a freiné le développement de ces contrats.

IV. QUELQUES ÉLÉMENTS SUR L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE DES CONTRATS AIDÉS

La Cour des comptes a cherché à dégager un certain nombre d'enseignements généraux sur l'efficacité des contrats aidés.

A. CONTRATS AIDÉS, CRÉATIONS D'EMPLOI ET ACCÈS À L'EMPLOI NON AIDÉ

L'impact réel des contrats aidés sur la réduction du nombre de chômeurs et les créations d'emploi reste difficile à évaluer, notamment en raison des effets d'aubaine et de substitution entre demandeurs d'emploi. La DARES calcule un « **coefficient d'emploi** » afin de neutraliser ces effets. Dans l'optique de mesurer la diminution du chômage, elle multiplie ce coefficient par 0,8 afin de tenir compte de l'« effet d'appel » (*supra*), et produit ainsi un « coefficient de chômage ». Le tableau suivant rend compte de cette approche.

Estimation des coefficients d'emploi et de chômage

Mesures	Baisse du coût du travail (ordre de grandeur)	Coefficient d'emploi	Coefficient de chômage
Alternance			
<i>Apprentissage</i>	50 %	0,30	- 0,24
<i>Contrat de qualification</i>	30 %	0,15	- 0,12
Emploi marchand aidé			
<i>Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise</i>	13 % du coût salarial total au niveau du SMIC (estimation Cour des comptes à fin 2004)	0,15	- 0,12
<i>Contrat initiative-emploi</i>	40 %	0,15	- 0,12
Emploi non marchand aidé			
<i>CES</i>	90 %	0,90	- 0,72
<i>CEC</i>	70 %	0,70	- 0,56
<i>Emplois-jeunes</i>	80 %	0,80	- 0,64

Source : DARES - Les politiques de l'emploi et du marché du travail - septembre 2003

Il apparaît ainsi que les **contrats aidés du secteur non marchand ont un impact plus immédiat et direct sur les chiffres du chômage. En revanche, ce sont les contrats en alternance et le CIE qui favorisent le plus l'accès de leurs bénéficiaires à l'emploi non aidé et à des contrats de travail durables.**

Les bénéficiaires de contrats aidés en secteur non marchand sont dans une situation beaucoup moins favorable à l'issue de leur contrat, et sont même parfois **stigmatisés** d'être passés par ces mesures. **Il n'existe pas, malheureusement, de « trajectoire dans les contrats aidés », du secteur non marchand au secteur marchand**, qui rapprocherait progressivement de l'emploi non aidé...

Ce constat peut s'expliquer, outre par le fait qu'il s'agit des personnes les plus éloignées de l'emploi, par l'**insuffisance de la formation** et de l'acquisition de compétences professionnelles au cours du passage en contrat aidé. Pour l'ensemble des contrats, la mise en œuvre effective du droit à la formation tout au long de la vie et le déploiement de la validation des acquis de l'expérience (VAE) constitueraient des réponses utiles.

B. COÛT DES CONTRATS AIDÉS : UNE MÉTHODOLOGIE DE L'ANALYSE DE L'EFFICIENCE À CONSTRUIRE

La DARES a déjà produit des séries permettant d'établir le coût annuel moyen par bénéficiaires des principaux dispositifs concernés :

Coût annuel moyen par bénéficiaire

(en euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	Variation 2004/2000
CIE	3.718	4.139	3.888	2.198	4.255	+ 14 %
Exonération de CS	2.357	2.678	2.438	452	1.466	- 38 %
Prime	1.361	1.461	1.450	1.745	2.789	+ 105 %
Contrat de qualification	8.325	8.041	7.398	7.551	7.876	- 5 %
Exonérations de CS	2.690	2.616	2.373	2.526	2.218	- 18 %
frais fonctionnement des formations	5.634	5.425	5.024	5.025	5.658	+ 0,5 %
CES	7.838	7.883	8.955	8.239	8.060	+ 3 %
CEC	9.814	10.945	11.108	11.283	10.744	+ 9,5 %
Emplois-jeunes	16.880	16.352	16.158	13.235	11.789	- 30 %

*Par convention, les frais de formation des apprentis ne figurent pas dans le coût de la politique de l'emploi.

Source : DARES - Le coût de la politique de l'emploi

Coût par bénéficiaire du contrat d'apprentissage hors frais de formation

(en euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	Variation 2004/2000
Contrat d'apprentissage (hors frais de formation)	4.373	4.351	3.694	4.000	4.229	- 3 %
Exonérations de CS	2.267	2.260	1.753	2.102	2.318	+ 2 %
Aides à l'embauche et soutien à la formation	2.106	2.091	1.941	1.898	1.911	- 9 %

Source : DARES - Le coût de la politique de l'emploi

La Cour des comptes souligne cependant le besoin d'une méthodologie adaptée d'analyse de l'efficacité des contrats aidés permettant d'aller au-delà du seul constat des écarts du coût moyen par bénéficiaire.

Elle a évoqué certaines **pistes de travail : suivi du coût des mesures dans le temps** afin d'identifier les dispositifs qui se trouvent « en gain d'efficacité » ou « en perte d'efficacité », **identification des secteurs d'activité** au profit desquels s'effectuent les transferts financiers afférents à l'utilisation des différents contrats aidés.

Elle estime prometteuse la méthodologie d'enquêtes systématiques sur le **devenir des bénéficiaires des contrats aidés 6 mois et 18 mois après la fin** de ces contrats, qui est **retracée par deux indicateurs du projet annuel de performance (PAP)** rattaché au programme 102 « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi ».

C. LES CONDITIONS GÉNÉRALES D'EFFICACITÉ DES CONTRATS AIDÉS

La Cour des comptes a inventorié les voies et moyens d'une plus grande efficacité des contrats aidés :

- systématiser, en amont, les **études d'impact** visant à estimer les **effets d'aubaine** (ex : CIE), de **substitution**, c'est-à-dire de recomposition de la file d'attente face au chômage (ex : CIE), et de **concurrence** avec une mesure existante (ex : CAE au détriment du contrat d'avenir) ;

- **assurer la stabilité des dispositifs dans le temps en cherchant à les simplifier** ;

- assurer un pilotage et un contrôle effectif, ce qui requiert une **amélioration du dispositif d'évaluation**, marqué par une prépondérance pour les évaluations « légères » et la prépondérance de la DARES, en l'absence d'un centre d'impulsion extérieur au ministère ou interministériel ;

- veiller à une bonne **information des acteurs** ;

- favoriser la construction d'un **parcours qualifiant** à travers le passage en contrat aidé, notamment *via* la VAE ;

- veiller à l'opérationnalité de la **coordination locale** entre les acteurs de la politique de l'emploi.

D. LES CONDITIONS D'EFFICACITÉ DES CONTRATS AIDÉS EN DIRECTION DES JEUNES

Les jeunes de moins de 25 ans connaissent un taux de chômage supérieur à 20 %.

Plus de la moitié des quelque 727.000 jeunes bénéficiaires d'une mesure d'aide à l'emploi à fin 2005 étaient apprentis. Si les **contrats en alternance** offrent un **meilleur accès aux contrats non aidés** (8 apprentis sur 10 trouvent un emploi à l'issue de leur formation), la DARES relève des taux d'échec élevés (3 jeunes sur 10) aux diplômes préparés concomitamment.

Pour les jeunes bénéficiaires de contrats aidés du secteur non marchand, il importe de renforcer l'acquisition d'éléments de professionnalisation. Pour les jeunes les plus éloignés de l'emploi,

l'accompagnement renforcé est pleinement justifié. Cependant, en 2003, le « CIVIS » s'est substitué au programme « TRACE » dans une certaine confusion préjudiciable à la lisibilité de l'accompagnement renforcé, et la Cour des comptes espère que la création récente¹ d'un « Parcours d'accès à la vie active » dans le cadre du CIVIS n'en créera pas de nouvelle...

Par ailleurs, il convient de lutter contre une tendance spontanée au glissement des dispositifs prévus pour les jeunes les plus en difficulté vers des publics plus proches de l'emploi -glissement observé avec le programme TRACE- qu'engendre le souci d'améliorer optiquement les résultats des structures d'insertion.

E. LES CONDITIONS D'EFFICACITÉ DES CONTRATS AIDÉS EN DIRECTION DES CHÔMEURS DE LONGUE DURÉE

Plus de 60 % des chômeurs de longue durée (supérieure à un an) ont plus de 50 ans.

La Cour des comptes **déplore ici l'absence de dispositif général d'accompagnement renforcé**, tout en rappelant le rôle des dispositifs de reclassement et les partenariats mis en œuvre dans le cadre des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE). Par ailleurs, elle souligne, pour ces publics, l'intérêt de l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRE).

* *
*

Au total, **les contrats aidés ne sont plus l'instrument privilégié de la politique de l'emploi qui passe désormais, en priorité, par les allègements généraux de charges sociales sur les bas salaires.**

Ils permettent cependant de prendre en compte les besoins de certains publics particuliers. Bien que leur efficacité en termes de retour à l'emploi ne soit pas avérée, **les contrats aidés jouent, pour les personnes les plus vulnérables et les plus éloignées de l'emploi, un rôle d'insertion sociale, voire de prévention de l'exclusion, dont l'importance ne saurait être négligée.**

* *
*

¹ Loi n° 2006-457 du 21 avril 2006 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise.

TRAVAUX DE LA COMMISSION :

**AUDITION DE MME MARIE-THÉRÈSE CORNETTE,
PRÉSIDENTE DE LA 5^{ÈME} CHAMBRE DE LA
COUR DES COMPTES,
DE M. JEAN-MARIE MARX, DIRECTEUR GÉNÉRAL
ADJOINT DE L'ANPE,
DE MME FRANÇOISE BOUYGARD, DÉLÉGUÉE ADJOINTE
À LA DÉLÉGATION GÉNÉRALE À L'EMPLOI ET À LA
FORMATION PROFESSIONNELLE (DGEFP),
ET DE M. ANTOINE MAGNIER, DIRECTEUR DE LA
DIRECTION DE L'ANIMATION DE LA RECHERCHE, DES
ÉTUDES ET DES STATISTIQUES (DARES)**

Présidence de M. Jean Arthuis, président

Séance du mercredi 21 février 2007

Ordre du jour

Audition de **Mme Marie-Thérèse CORNETTE**, présidente de la 5^{ème} chambre de la Cour des comptes, de **M. Jean-Marie MARX**, directeur général adjoint de l'ANPE, de **Mme Françoise BOUYGARD**, déléguée adjointe à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), et de **M. Antoine MAGNIER**, directeur de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

M. Jean Arthuis, président – Nous attendons M. Susplugas. Est-il présent ?

Mme Françoise Bouygard, déléguée adjointe à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle – M. Susplugas m'a contactée hier soir, tard, pour m'indiquer qu'il n'était pas certain de pouvoir participer à cette audition, étant retenu à l'Assemblée nationale par le débat relatif à la loi sur le logement.

M. le président – Heureusement qu'il vous a prévenue ! Nous aurions pu l'attendre longtemps ! Est-ce à dire que le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement n'est pas représenté ce matin ?

Mme Françoise Bouygard – Il est représenté par ses directeurs.

M. le président – Son cabinet n'est, en revanche, pas représenté.

Mme Françoise Bouygard – A cette heure, son cabinet n'est effectivement pas représenté.

M. le président – Il le sera peut-être. Nous mettrons cet incident sur le compte d'une fin de session et d'une fin de législature. Cette approche est perfectible.

Madame la présidente, Madame la déléguée, Messieurs les directeurs, Mesdames, Messieurs, mes chers collègues, nous sommes à nouveau réunis aujourd'hui pour une audition de suivi, celui d'une enquête réalisé par la Cour des comptes en application de l'article 58-2 de la LOLF, deux semaines après une réunion particulièrement marquante relative à l'Agence nationale de valorisation de la recherche, l'ANVAR, et à sa transformation en OSEO-ANVAR.

Il s'agit aujourd'hui d'une enquête sur l'impact des aides à l'emploi sur la baisse du chômage. Depuis trop longtemps, la France souffre d'un chômage de masse et ce en dépit de la multiplicité des dispositifs destinés à améliorer l'insertion des demandeurs d'emploi. Aujourd'hui, les allègements généraux de charges sociales constituent le principal outil d'aide à l'emploi.

Cette politique n'a d'ailleurs pas fait l'objet d'une évaluation définitive alors même qu'elle coûte 20 milliards d'euros par an à la Sécurité sociale. Pour autant, cette masse ne doit pas occulter l'importance des contrats aidés qui, avec plus de 5 milliards d'euros de crédits en 2005, représentent l'autre pan majeur de la politique de l'emploi.

A la différence des allègements généraux de charge, ces contrats sont fortement différenciés en fonction des publics et des objectifs à atteindre. Ils peuvent être répartis en deux catégories. On distingue, d'une part, les contrats en alternance, apprentissage et professionnalisation. Ils donnent lieu à des aides importantes dont le niveau général apparaît cependant justifié par l'utilité de l'alternance, peu contestable pour les jeunes dans la perspective d'un accès à un emploi durable. Il existe, d'autre part, et cette fois dans une acception stricte, les différents contrats aidés. Ces derniers sont destinés, pour certains d'entre eux, au secteur marchand et, pour d'autres, au secteur non marchand. Le contrat initiative emploi (CIE) est le principal contrat aidé du secteur marchand tandis que le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) est le principal contrat aidé du secteur non marchand en succédant notamment au CES, contrat emploi solidarité.

Tout oppose ces deux catégories de contrats. Le coût, d'abord : les contrats aidés du secteur marchand sont bien moins subventionnés que les contrats aidés du secteur non marchand. L'effet sur l'emploi : tel nombre de contrats aidés du secteur non marchand engendre davantage de créations nettes d'emplois que le même nombre de contrats aidés du secteur marchand, ces derniers entraînant de forts effets d'aubaine auprès des employeurs. Pour autant, leurs effets sont importants sur ce qu'il est convenu d'appeler l'ordre de la file d'attente. Enfin, les effets en termes d'insertion sont différents. Certes, les contrats aidés du secteur non marchand ne constituent pas un tremplin vers l'emploi durable, ce qui, à l'inverse, est plutôt le cas des contrats aidés du secteur marchand. En revanche, le secteur non marchand offre à des publics très éloignés de l'emploi une certaine forme d'insertion sociale dont l'intérêt ne saurait être balayé d'un revers de la main.

Nonobstant ce propos liminaire volontairement schématique, le paysage est complexe et le demeure en dépit du plan de cohésion sociale tandis que l'évaluation des différents dispositifs est encore largement lacunaire. Qu'observe-t-on cependant ? On note une forte instabilité réglementaire, une gestion des contrats aidés rendue laborieuse par l'éclatement des acteurs et un déficit de formation à l'appui de ces contrats, autant de caractéristiques du service public de l'emploi à rapprocher d'une performance globale dont notre chômage de masse ne laisse pas présumer de l'excellence.

Je ne veux pas m'avancer davantage ni empiéter sur les débats que ne manqueront pas de susciter les travaux que nous soumet, ce matin, la Cour des comptes. La présente audition, conduite selon une procédure désormais bien rodée, après réception de l'enquête de la Cour des comptes, vise à s'assurer des suites concrètes apportées à ces travaux de contrôle.

Je tiens à saluer la présence parmi nous de nos collègues de la commission des affaires sociales, de son président, Nicolas About, conformément à l'usage, une étroite association des autres commissions permanente sur l'ensemble de nos sujets d'intérêt commun ayant un impact budgétaire. Nous recevons, pour la Cour des comptes, Mme Marie-Thérèse Cornette, présidente de la cinquième chambre, Mme Christine Nigretto, rapporteur, ainsi que M. David Gruson, auditeur, qui ont participé à l'enquête. Pour le ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, est présente Mme Françoise Bouygar, déléguée adjointe à la délégation générale à l'emploi et à la formation et à la formation professionnelle (DGEFP). Nous recevons également M. Antoine Magnier, directeur de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES). Nous attendions M. Vincent Susplugas. Peut-être nous rejoindra-t-il. Enfin, pour l'ANPE, nous recevons M. Jean-Marie Marx, directeur général adjoint.

Pour encourager le plus large débat en cette enceinte, après les interventions liminaires de la Cour des comptes, puis, s'ils le souhaitent, des représentants du ministère et de l'ANPE, je donnerai prioritairement la parole à notre collègue rapporteur spécial de la mission « Travail et emploi », Serge Dassault, qui a souhaité cette enquête. Chaque commissaire, des finances comme des affaires sociales, pourra, ensuite, librement poser les questions qu'il souhaite.

Afin d'inscrire ce débat dans des délais raisonnables, il nous faut des interventions liminaires réduites à quelques observations, sachant que l'enquête de la Cour a déjà été diffusée aux commissaires des finances et des Lois. Je rappelle aux membres de la commission des finances que nous aurons ensuite à prendre une décision sur la publication de l'enquête de la Cour des comptes au sein d'un rapport d'information.

Pour commencer, je donne la parole à Mme Marie-Thérèse Cornette, présidente de la cinquième chambre de la Cour des comptes, pour qu'elle nous présente les principales conclusions de l'enquête.

Mme Marie-Thérèse Cornette, présidente de la 5^e chambre de la Cour des comptes – Merci, Monsieur le président...

Un intervenant – Ce rapport ne nous a pas été communiqué.

M. le président – Nous vous le remettrons donc. Il a été diffusé aux membres de la commission des finances. Dans la perspective d'autres audits de suivi, nos collègues des commissions permanentes intéressés par les travaux sont invités à se mettre en relation avec la commission des finances au préalable.

Y a-t-il d'autres interventions liminaires ? Madame la présidente, vous avez la parole.

Mme Marie-Thérèse Cornette – Merci. Monsieur le président, Messieurs les sénateurs, Mesdames, Messieurs, je vous remercie de nous donner l'occasion de présenter les principales conclusions de ce rapport qui est

intervenir dans le cadre de la mission d'assistance de la Cour au Parlement prévue par l'article 58-2 de la LOLF. Il illustre la contribution active de la Cour dans le cadre de ces dispositions, collaboration qui a été rappelée par le premier président lorsqu'il a remis son rapport public annuel aux assemblées parlementaires. L'enquête qui vous est présentée aujourd'hui a été réalisée à la suite d'une demande du Sénat, portée par M. le sénateur Dassault. Elle a été réalisée par la Cour au premier semestre 2006 en lien avec les administrations concernées, que je tiens à remercier pour leur collaboration et qui ont été entendues au début du mois de septembre par la Cour sur les premières conclusions de cette enquête avant qu'elle n'arrête ses positions définitives.

Je rappellerai les principaux constats de cette enquête avant de souligner les enseignements que nous pourrions en tirer.

A titre préliminaire, je souhaiterais rappeler que les contrats aidés ne représentent qu'une part limitée des aides à l'emploi – 5,6 milliards d'euros en 2005 contre une vingtaine de milliards d'euros pour les exonérations de charges. Je tiens également à souligner l'impossibilité d'évaluer directement l'efficacité de ces aides en matière d'emploi sans tenir compte du contexte économique général. Il est, en effet, certain qu'en période de basse conjoncture, ces dispositifs se révèlent moins efficaces et sont plus difficiles à mettre en œuvre.

En premier lieu, la Cour a tenu à dresser un panorama général des aides existantes. Il a fait apparaître un extraordinaire éclatement des dispositifs, la complexité des conditions de mise en œuvre, l'instabilité de ces conditions qui varient très souvent, en dépit d'un effort de simplification apporté dans le cadre de la loi de cohésion sociale. Je ne citerai, par exemple, que la fusion des CES et des CEC dans une seule forme de contrat. Cette instabilité reste, cependant, très nuisible. En effet, les dispositifs s'empilent sans que l'on sache véritablement s'il s'agit de nouveautés ou de modifications de dispositifs anciens de sorte que les bénéficiaires, les prescripteurs et les employeurs ne sont plus au fait de leurs droits. Je souhaiterais également souligner le fait que cette situation rend toute évaluation impossible, les personnes suivies dans les cohortes n'étant pas toutes soumises aux mêmes règles et aux mêmes conditions d'entrée.

Dans ce panorama général, nous avons, par ailleurs, souvent remarqué un mouvement de balancier dans les politiques entre l'aide aux contrats du secteur marchand et l'aide aux contrats du secteur non marchand, avec des allers et retours se produisant souvent en fonction de la conjoncture. Ainsi, le contrat d'insertion du revenu minimum d'activité (CI-RMA), qui devait, à l'origine, s'appliquer aussi bien dans le secteur marchand que dans le secteur non marchand, s'est retrouvé, à peine un an après sa création, recentré sur le secteur marchand.

Ce panorama a également fait ressortir la diversité des profils des bénéficiaires – âge, sexe, niveau de qualification –, des entreprises et des régions. Nous avons établi un taux de nombre de contrats aidés pour

10.000 habitants. Nous avons constaté de très fortes disparités, la seule constante étant qu'il était plus élevé dans les régions où le chômage est le plus important.

Nous avons, ensuite, tenté d'analyser de façon spécifique le Contrat initiative emploi, contrat du secteur marchand. En effet, créé en 1995, il est le seul qui ait connu, en dépit de variations, une relative stabilité. Il paraissait donc plus facile d'étudier son évolution. Ce contrat a pour but d'aider les candidats à un poste du secteur marchand les moins bien placés pour des questions d'âge, de diplôme ou de situation de chômage de longue durée à entrer sur le marché du travail. Les entrées en CIE étaient très dynamiques, mais ce développement s'est récemment trouvé ralenti du fait de la priorité donnée au secteur non marchand. La Cour regrette que les études d'impacts du CIE, menées pour les premières générations, n'aient pas été poursuivies. En effet, ces travaux avaient montré un effet assez positif. Il avait été constaté que huit personnes sur dix sorties d'un CIE de deux ans fin 1999 occupaient encore un emploi fin 2003. Nous n'avons pu confirmer cette tendance par des analyses plus récentes.

La Cour s'est ensuite attachée à examiner la mise en œuvre concrète de plusieurs contrats aidés issus de la loi de programmation pour la cohésion sociale : le CIE rénové, le contrat d'accompagnement pour l'emploi (CAE), le contrat d'insertion du revenu minimum d'activité (CI-RMA), le contrat d'avenir (CA). En effet, dans le cadre des mesures de décentralisation et de la LOLF, la gestion de ces contrats a été modifiée. Leur répartition devrait dorénavant se faire au niveau déconcentré par les préfets de région dans le cadre d'une enveloppe unique régionale, l'EUR. Depuis 2005, cette enveloppe concerne le CIE et le CAE, auxquels il faut ajouter le contrat d'avenir depuis 2006. La Cour a constaté que cette gestion déconcentrée et régionale était rendue difficile par des décisions prises au niveau national et qui fixaient des objectifs quantitatifs pour telle ou telle mesure, ne laissant plus guère de liberté aux préfets de région pour les adapter aux contextes régionaux. J'évoque en particulier les mesures décidées au profit des jeunes des banlieues à l'été 2005, les 50.000 contrats d'avenir pour l'Education nationale ou les 20.000 contrats d'avenir pour le secteur sanitaire et social.

Sur le terrain, l'ANPE est chargée de la mise en œuvre opérationnelle de ces contrats. Deux agences locales, dans l'Oise et l'Essonne, ont été visitées pour les besoins de cette enquête. La Cour a constaté que l'ANPE, en tant que prescripteur, souffrait énormément de l'évolution de ces dispositifs. A peine ses agents sont-ils formés à un dispositif qu'il faut en appliquer un autre, changer les formulaires et les conditions. Elle a également noté que l'Agence n'était pas toujours à même d'identifier les publics concernés par les différentes mesures, notamment celles s'adressant aux titulaires de minima sociaux. Elle considère, toutefois, que l'Agence pourrait avoir un rôle plus actif dans la prescription et la mise en œuvre de ces contrats. Or, aujourd'hui, elle ne fait trop souvent qu'acter des mises en relation qui ont été établies en amont, au niveau de l'employeur et de son futur salarié. Enfin, la Cour a

observé une concurrence entre les mesures, que ce soit entre les mesures du secteur non marchand et du secteur marchand ou entre les mesures d'un même secteur. Cette situation est accentuée par la politique de réserve adoptée par certains conseils régionaux, qui sont pour partie financeurs des dispositifs pour ce qui concerne le CI-RMA et le contrat d'avenir, et qui ne s'engagent pas dans ces dispositifs sans un certain nombre de réserves ou sans exiger quelques garanties.

Quels enseignements tirer de ces travaux ? La Cour propose, tout d'abord, une grille de lecture de ces contrats en termes d'efficacité, en les distinguant non pas selon l'âge des bénéficiaires ou les volumes d'aides accordées mais en fonction de leur utilité sociale. Elle considère ainsi que quatre catégories peuvent être définies :

- les contrats qui visent, dans le secteur marchand, l'aide à l'emploi dans les entreprises et facilitent l'embauche de catégories de personnes ciblées (chômeurs de longue durée, seniors, jeunes peu diplômés, etc.) ;
- les contrats qui visent l'insertion sociale comme le CAE ou le contrat d'avenir pour ce qui concerne le secteur non marchand ou le CI-RMA en ce qui concerne le secteur marchand ;
- les contrats qui visent l'accompagnement renforcé dans l'emploi des publics qui ne pourraient effectuer seuls cette démarche comme le dispositif TRACE (trajet d'accès à l'emploi), qui a été suivi du CIVIS (contrat d'insertion dans la vie sociale) ;
- les contrats qui visent la poursuite d'une formation en alternance avec des temps de travail en entreprise et des temps de formation, c'est-à-dire les contrats en alternance.

La Cour dégage un certain nombre de conditions générales d'efficacité à partir de ces constats. Elle propose notamment de simplifier les dispositifs et d'assurer leur stabilité dans le temps de manière à les rendre lisibles et à pouvoir évaluer leurs effets sur les publics bénéficiaires ; d'évaluer en amont les éventuels effets de distorsion comme l'effet d'aubaine ; de veiller à une bonne information des acteurs ; de veiller à l'opérationnalité de la coordination locale sur le terrain entre les différents acteurs de la politique de l'emploi ; d'assurer, enfin, un pilotage et un contrôle effectif des dispositifs. A cet effet, nous souhaiterions citer l'exemple du soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE), créé en 2002, pour lequel aucune condition d'accès n'a été déterminée. En contrepartie de cette liberté, il avait été prévu que si les conditions n'étaient pas réunies, il fallait rembourser le contrat. Faute d'avoir défini des conditions, il s'est avéré impossible de procéder à des contrôles et nous avons observé un grand nombre de ruptures de contrats et un faible nombre de remboursements, les services gestionnaires n'étant pas en capacité d'effectuer les vérifications nécessaires. Troisième piste, s'agissant de l'impact des contrats aidés en termes d'accès à l'emploi, la Cour souligne la nécessité d'aller au-delà de l'effet sur les chiffres du chômage, qui est un effet immédiat. Elle sait qu'il est très difficile de mesurer

l'impact réel de ces créations d'emplois compte tenu, notamment, des effets d'aubaine. La Cour doit, toutefois, souligner l'intérêt des travaux menés par la DARES dans ce domaine. Ces derniers ont, en effet, révélé que les contrats en alternance (professionnalisation, apprentissage) et le CIE favorisaient l'accès de leurs bénéficiaires à des emplois durables. Pour ces deux catégories de contrats, nous pouvons estimer que huit bénéficiaires sur dix rentrent dans la vie active à leur issue. En revanche, les bénéficiaires de contrats aidés dans le secteur non marchand sont dans une situation moins favorable. On a pu parfois dire qu'ils étaient stigmatisés d'être passés par ces contrats, comme cela a été le cas pour les CES. Il faut, toutefois, bien noter qu'il s'agit là des personnes les plus éloignées de l'emploi et qu'il n'a pas toujours été consenti, pendant la durée de leur contrat, un effort suffisant de formation et d'acquisition des compétences professionnelles.

Enfin, la Cour s'est essayée à une analyse sur le coût moyen des contrats aidés par bénéficiaire. Ces analyses ne doivent, néanmoins, pas être lues de manière trop stricte. En effet, apprécier ces conséquences nécessiterait une prise en compte de tous les effets induits. Or nous ne les connaissons pas.

La dernière recommandation de la Cour serait de renforcer, dans l'ensemble des contrats aidés, la part de formation de leurs bénéficiaires et la validation des compétences acquises au cours du contrat. Or nous nous apercevons que le développement de la validation des acquis de l'expérience (VAE) reste très insuffisant en 2006. En effet, une très faible minorité d'employeurs de salariés en contrats aidés interrogés dans le cadre d'une enquête de la DARES déclarait programmer une VAE pour les bénéficiaires de ces contrats : 0,5 % pour le CIE, 1,5 % pour le CAE, 4,3 % pour le contrat d'avenir. Un développement de la formation et de la VAE pourrait sans doute accroître les chances à la sortie du contrat des personnes concernées.

A titre subsidiaire, s'inspirant de travaux qu'elle avait menés récemment, la Cour a examiné les conditions d'efficacité des aides à l'accès à l'emploi en direction des jeunes et des chômeurs de longue durée. Elle souligne simplement la nécessité pour ces catégories particulièrement fragiles d'un dispositif d'accompagnement renforcé vers l'emploi. Elle cite, à cet égard, l'exemple mis en œuvre au Royaume-Uni qui peut constituer une expérience intéressante.

Je vous remercie, Monsieur le président, Mesdames, Messieurs.

M. le président – Nous vous remercions, Madame la présidente, pour le compte rendu de vos observations, de vos enseignements et de vos propositions. Nous sollicitons, maintenant, les observations des représentants du ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement.

Mme Françoise Bouygard – Je vous remercie, Monsieur le président, Madame Cornette. Nous avons eu l'occasion d'avoir un dialogue sur ce rapport avec la Cour, comme l'a rappelé Mme Cornette.

Je souhaiterais, non pas en réaction à la présentation de Mme Cornette, mais en complément, rappeler les objectifs de la réforme des contrats aidés qui a pris place dans le cadre du plan de cohésion sociale. Le premier, qui constituait une innovation importante et qui explique peut-être les difficultés d'appropriation rencontrées par le service public de l'emploi au tout début de la mise en œuvre du plan de cohésion sociale, était de mieux adapter l'offre de contrats aidés aux caractéristiques des marchés du travail locaux. Auparavant, les règles étaient définies nationalement ; elles étaient identiques pour l'ensemble du territoire. Sur la base des travaux d'évaluation précédents et de notre connaissance du marché du travail, il nous a semblé qu'il fallait permettre une adaptation de ces règles aux marchés du travail locaux. C'est l'objet de l'enveloppe unique régionale. Elle offre la possibilité au préfet de région de choisir les publics éligibles aux contrats aidés en fonction de la situation du marché du travail. Elle permet également de fixer les niveaux de subvention à l'embauche en fonction des caractéristiques des marchés du travail, qu'il s'agisse des personnes en difficulté ou des employeurs potentiels. Enfin, elle laisse le préfet de région libre de donner la priorité aux aides du secteur marchand ou du secteur non marchand. Il est vrai que la position du curseur, étant liée à la conjoncture économique, varie dans le temps et que nous souhaitons proposer davantage d'emplois aidés dans le secteur non marchand quand elle est très dégradée et qu'il y a peu de possibilité de retour à l'emploi pour les chômeurs de longue durée ou les allocataires de minima sociaux dans le secteur marchand dans ces périodes.

M. le président – Pouvons-nous considérer qu'il y a une véritable déconcentration ?

Mme Françoise Bouyard – La volonté d'une véritable déconcentration est réelle. Nos services s'en approprient les modalités de pilotage. J'y reviendrai. Pour la première fois dans l'histoire du ministère, nous avons monté une formation conjointe avec l'ANPE et les services déconcentrés du ministère du Travail au mois de septembre 2005 pour tenter de comprendre comment s'était déroulée l'appropriation de ces nouvelles règles. Comme l'a pointé le rapport de la Cour des comptes, nous avons constaté, à cette occasion, que cette déconcentration avait été, dans le courant de l'année 2005 et au début 2006, perturbée par des injonctions nationales destinées à attirer l'attention des préfets de région sur certains publics, notamment les jeunes et les habitants des zones urbaines sensibles. Les préfets de région ont donc dû prendre en compte des injonctions concernant des priorités d'accès aux contrats et des taux de subventions spécifiques à ces publics qui allaient à l'encontre de l'esprit de la déconcentration.

M. le président – Il ne devait effectivement pas être très simple de gérer ces contradictions.

Mme Françoise Bouyard – Il n'était pas simple de gérer ces contradictions. De mon point de vue et pour avoir participé à la conception de l'enveloppe unique régionale en 2005, elles sont inhérentes à la politique de l'emploi. De façon pragmatique, il faut accepter que les gouvernements

souhaitent, dans le courant de l'année, intervenir de manière forte lorsque la situation du marché de l'emploi l'impose, ce qui suppose une grande souplesse d'adaptation pour les préfets de région et le service public de l'emploi.

Le deuxième objectif de la réforme était de mieux suivre les bénéficiaires des contrats aidés, notamment dans le secteur non marchand. En effet, comme l'a indiqué Mme Cornette, il y a une grande différence entre les contrats aidés du secteur marchand et ceux du secteur non marchand. Ainsi, dans le secteur marchand, le CIE, assez stable donc bien connu, a pour objectif premier de modifier l'ordre dans la file du chômage et de faire embaucher des personnes qui ne le seraient pas spontanément par les entreprises, sans pour autant avoir d'illusion sur le fait que ce dispositif crée des emplois en quantité supérieure. Nous sommes, en effet, conscients qu'il existe un effet d'aubaine. Comme le montrent les enquêtes de la DARES, les bénéficiaires de CIE restent en emploi. Nous ne rencontrons pas, pour ces derniers, d'importantes difficultés. En revanche, s'agissant du secteur non marchand, les travaux sur les CES ont révélé d'importantes difficultés de passage du contrat aidé à l'emploi dans le secteur marchand ou à l'emploi ordinaire, quel que soit le lieu de cet emploi. Nous avons donc souhaité mettre en place les conditions d'un meilleur suivi, notamment avec l'ANPE, en lui demandant d'assurer systématiquement, avant la fin de ces contrats dans le secteur non marchand, qui sont toujours à durée déterminée, un entretien avec le salarié pour examiner ses perspectives à l'issue du contrat, d'une part, et de mobiliser l'ensemble de ses prestations (bilan de compétences, aide à la réalisation de CV, etc.) pour aider à la sortie de l'emploi dans le secteur non marchand, d'autre part.

Madame Cornette, vous avez également dénoncé, dans un certain nombre de cas, la faible mobilisation des actions de formation et de VAE. Nos statistiques montrent que la situation n'est pas si critique. Je souhaiterais, néanmoins, indiquer à votre commission que nous rencontrons toujours de réelles difficultés à mobiliser les OPCA, organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle, en faveur de la formation des salariés en contrat aidé dans le secteur non marchand, y compris sur des territoires dans lesquels nous avons repéré des difficultés de recrutement, et ce malgré les démarches que nous avons engagées. Ce point renvoie au sujet plus général de la formation professionnelle continue en France.

Le troisième point de la réforme sur lequel je souhaitais attirer votre attention concerne le pilotage de l'ensemble. La Cour, dans son rapport, a noté une difficulté d'appropriation des dispositifs par le service public de l'emploi (SPE) ainsi qu'une difficulté pour les employeurs et les demandeurs d'emploi à se repérer au sein du SPE. Nous avons souhaité, par cette réforme, désigner un prescripteur unique, l'agence locale pour l'emploi là où précédemment il y en avait deux. En effet, par le passé, les contrats aidés du secteur marchand étaient prescrits par l'ANPE tandis que ceux du secteur non marchand étaient de la responsabilité des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTE). Nous avons souhaité confier à l'ANPE

l'ensemble de la prescription, estimant que l'Agence était davantage en contact à la fois avec les demandeurs d'emploi et le monde des employeurs. Là aussi, un temps d'appropriation a été nécessaire, les employeurs du secteur non marchand – collectivités territoriales, secteur associatif – étant moins connus de l'Agence. Ce transfert de compétences des DDTE vers les agences locales pour l'emploi a été l'objet du travail que nous avons mené conjointement au cours de l'année 2005.

S'agissant de l'instabilité des règles et sans nier celle des deux dernières années, je ne juge pas anormal que le législateur modifie des règles sur la base de travaux d'évaluation et parce que certains dispositifs sont rendus obsolètes. Ainsi, à un certain moment, les travaux d'utilité collective (TUC), malgré les tentatives d'amélioration du dispositif, n'ont plus été efficaces, leur image étant nettement dégradée. Les contrats emploi solidarité ont donc été créés.

M. le président – Leur nom a donc été simplement changé.

Mme Françoise Bouygard – Dans le même temps, je constate que le législateur a modifié à trois reprises au cours de ces deux dernières années les contrats aidés du plan de cohésion sociale. Je dois tout de même préciser qu'ont principalement été modifiées les dispositions relatives au contrat d'avenir et au CI-RMA, c'est-à-dire aux deux dispositifs cogérés avec les collectivités territoriales, notamment les conseils généraux, modifications opérées soit à la demande des employeurs potentiels –les chantiers d'insertion–, soit à la demande des conseils généraux, qui trouvaient que le dispositif initial était trop cadré. Je partage, toutefois, le sentiment que ces modifications, qui ont leur légitimité et leur utilité, ont créé, sur le terrain, des difficultés de mise en œuvre, le réseau de vente qu'est l'ANPE devant s'adapter et s'approprier ces nouvelles règles.

M. le président – Ne serait-il pas plus simple d'avoir un seul type de contrat, l'un pour le secteur marchand et l'autre pour le secteur non marchand, laissant aux acteurs locaux le soin de déterminer les dispositions opérationnelles plutôt que de passer votre temps à demander au Parlement de légiférer, de réglementer, de donner des délégations, de déconcentrer et de publier des instructions ministérielles contrecarrant les marges de manœuvre ? Peut-être y a-t-il un peu trop de fébrilité dans ces démarches.

Mme Françoise Bouygard – L'une des propositions de l'administration au ministre était celle d'un contrat aidé unique, destiné aux secteurs marchand et non marchand, sachant que seul le niveau de subvention distingue le marchand du non marchand. Elle laissait, par ailleurs, ouverte la possibilité aux employeurs de proposer des CDI et ne tranchait pas la question de la durée du travail. Cet outil unique donnait, en outre, tout son sens à l'enveloppe unique régionale (EUR). Le service public de l'emploi régional associe les collectivités territoriales. L'esprit de l'EUR est le même : déconcentrer pour s'adapter aux politiques que les conseils régionaux et les

conseils généraux mettent en place. Nous aurions pu proposer un contrat unique à la main des services...

M. le président – Quels freins avez-vous rencontrés ?

Mme Françoise Bouygard – Le choix du ministre a été différent. De façon très forte, M. Borloo a souhaité dédier des contrats aidés aux allocataires des minima sociaux. Il a tenu à distinguer au sein des contrats aidés, deux contrats, le CI-RMA dans le secteur marchand et le contrat d'avenir dans le secteur non marchand, réservés aux allocataires des minima sociaux. Depuis la mise en œuvre du RMI, en 1988, le ministère de l'Emploi considérait que ces derniers étaient des personnes en difficulté sur le marché de l'emploi comme les autres et qu'il n'y avait pas lieu de leur dédier un dispositif particulier. Le ministre a fait le constat que tant que nous ne dédions pas des contrats aidés aux allocataires des minima sociaux, nous ne portons pas l'effort en direction de ces personnes au niveau adéquat. Il faut donc identifier une politique à leur égard. C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas mis en place de contrat unique.

M. le président – Merci Madame. Vous en avez donc terminé pour ces premières répliques aux propos de la Cour. J'invite le directeur de la DARES, M. Antoine Magnier, à intervenir.

M. Antoine Magnier, directeur de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) – Merci, Monsieur le président. Je reviendrai, dans un premier temps, sur les principaux enseignements que nous pouvons tirer des travaux d'évaluation menés par la DARES au cours des quinze dernières années. J'apporterai, ensuite, quelques éléments de réponse aux propos développés par Mme Cornette.

En ce qui concerne ces dispositifs spécifiques d'aide à l'emploi, leur logique est simple. Il s'agit de mesures ciblées sur des publics qui connaissent des difficultés particulières ; elles comportent des baisses particulières de coûts, une mise en situation et, pour certains d'entre elles, des mesures d'accompagnement et de formation renforcées. Un grand nombre de ces dispositifs s'inscrit dans des parcours d'insertion et ont vocation, de fait, à renforcer le capital humain des bénéficiaires. Comme cela a été indiqué, ces dispositifs sont très variés, mais ils s'adressent également à une grande variété de publics.

S'agissant des études d'évaluation, la première difficulté est que ces dispositifs ont différentes finalités et ce à différents horizons :

- réduction du chômage à court ou moyen terme ;
- renforcement de l'insertion professionnelle des bénéficiaires dans une perspective de court ou moyen terme, dans un contexte où certains d'entre eux sont, à l'origine, très éloignés de l'emploi ;
- logique de formation ;
- logique d'insertion sociale pour les personnes les plus éloignées de l'emploi.

Ces différentes finalités compliquent, de fait, les travaux d'évaluation puisqu'on ne sait pas toujours très bien définir les objectifs prioritaires assignés à ces contrats.

Que retenir des travaux menés à la DARES depuis une dizaine d'années ? Premier enseignement, si l'on s'intéresse aux effets à très court terme de ces dispositifs sur l'emploi et le chômage, les études menées à partir d'enquêtes ou de simulation suggèrent que les dispositifs d'aide à l'emploi dans le secteur non marchand sont accompagnés de moindres effets d'aubaine et de substitution que ceux du secteur marchand. Ils permettent donc à très court terme d'augmenter l'emploi et de réduire le chômage. En effet, pour 100 emplois aidés dans le secteur non marchand créés, l'effet net favorable sur l'emploi après prise en compte des effets d'aubaine et de substitution est d'environ 70 à 80 alors que pour les dispositifs d'aide à l'emploi marchand, les effets d'aubaine et de substitution sont plus élevés. Ainsi, pour 100 CIE, l'effet net sur l'emploi serait de l'ordre de 15. Pour les dispositifs comme l'apprentissage, il serait de 30.

Si l'on s'intéresse à l'insertion professionnelle dans une perspective de moyen terme, la hiérarchie entre contrats du secteur non marchand et du secteur marchand se trouve inversée. Les travaux menés à partir de notre panel de bénéficiaires, dispositif qui a consisté au cours des années 90 et 2000 à interroger les bénéficiaires de ces contrats quelque temps après leur sortie de ceux-ci, ont, en effet, montré que les dispositifs d'aide à l'emploi permettent d'autant plus de rapprocher les bénéficiaires de l'emploi classique qu'ils en sont proches et que les bénéficiaires sont, eux-mêmes, moins éloignés de l'emploi. Comme l'a indiqué Mme Cornette, de ce point de vue, les dispositifs du secteur marchand apparaissent plus favorables avec une insertion rapide et durable des bénéficiaires de CIE, de contrats d'alternance ou d'apprentissage. En revanche, les dispositifs du secteur non marchand, notamment le CES, font apparaître des taux d'insertion moins élevés à une perspective de quelques années et une plus grande adhérence des anciens bénéficiaires aux emplois aidés.

Les travaux menés à la DARES montrent, par ailleurs, que la capacité à insérer les publics dans l'emploi dépend également assez fortement de la conjoncture. Ainsi, nous avons notamment observé qu'avec le retournement de la situation économique au début des années 2000, la capacité à réinsérer dans l'emploi a diminué.

Nos travaux ont, en outre, souligné l'effet positif de l'accompagnement de ces dispositifs d'aide à l'emploi.

Je souscris à l'idée que pour tendre à l'efficacité de ces contrats, il vaut mieux estimer en amont les effets de distorsion (effets d'aubaine). La stabilité des dispositifs ainsi qu'une bonne connaissance des publics et des acteurs concernés sont, elles aussi, des conditions d'efficacité.

Mme Cornette a, par ailleurs, regretté l'absence d'études récentes sur l'insertion en emploi d'un dispositif comme le CIE. Cette situation s'explique

par le fait que ces études sont lourdes à mener. Il est, en outre, compliqué de mener ce type d'enquêtes lorsque les dispositifs changent, ce qui a été le cas ces dernières années pour ce contrat.

M. le président – Merci. Nous allons, maintenant, entendre celui qui manie cette instabilité avec maestria. Il pourra très facilement expliquer la diversité de ces contrats. Monsieur Marx, vous avez la parole.

M. Jean-Marie Marx, directeur général adjoint de l'ANPE – Merci, Monsieur le président. Nous partageons globalement les conclusions de la Cour. Je formulerai d'abord trois remarques d'ordre général avant de revenir au rôle de l'Agence. La première est que tous les contrats aidés s'inscrivent bien dans des parcours de retour à l'emploi ordinaire des demandeurs d'emploi. Ces démarches sont plus faciles lorsqu'il s'agit de contrats aidés dans le secteur marchand. Dans le secteur non marchand, les contrats aidés constituent davantage une étape dans le cadre du parcours de retour de l'emploi.

Deuxième remarque, les contrats aidés dans le secteur marchand ont un intérêt contra-cyclique. En effet, il s'agit bien de changer la liste du retour à l'emploi, pour faciliter le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi, de façon à permettre notamment aux personnes les plus fragilisées d'avoir des chances de retourner à l'emploi, y compris au cours de périodes défavorables.

Ma troisième remarque générale est la suivante : l'ensemble de ces mesures présentent un intérêt en termes d'application territoriale et locale puisque l'essentiel se joue au niveau des bassins d'emploi, d'où l'importance de la territorialisation de ces moyens. De ce point de vue, le service public de l'emploi a fortement progressé au cours des dix dernières années. Nous travaillons en concertation interne, avec les collectivités locales et les partenaires locaux sur les diagnostics et un ajustement de la mise en œuvre de ces politiques.

S'agissant du rôle de l'Agence en tant qu'opérateur, il est vrai que nous sommes confrontés à un éclatement des responsabilités en termes de mise en œuvre ou de définition des mesures pour l'emploi : l'Etat, puisqu'il s'agit de politiques non décentralisées ; les collectivités locales, qui prennent des responsabilités croissantes, notamment au travers de l'activation du RMI ou des contrats d'avenir ; les partenaires sociaux, au travers des contrats en alternance ou de certaines aides de l'assurance chômage. Le rôle de l'opérateur ANPE a été renforcé dans le cadre de la mise en œuvre de ces mesures au cours des dernières années, notamment depuis 2005 puisque l'Agence est l'opérateur unique pour l'Etat et partage ces interventions pour le compte des conseils généraux. 70 conseils généraux nous ont, en effet, confié la mise en œuvre du contrat d'avenir. Nous sommes également l'opérateur des partenaires sociaux et de l'Unédic. Dans un contexte d'éclatement des responsabilités, il est d'autant plus important que l'opérateur ANPE soit renforcé dans le cadre de la mise en œuvre de ces mesures.

Autre point important, la responsabilité de l'Agence en matière de prescription de ces mesures paraît aller de soi. Elle est importante. Mme Bouygard l'a indiqué : précédemment, les directions du travail étaient en responsabilité des mesures CES, contrats aidés du secteur non marchand, mais elles n'avaient pas de contact direct avec les demandeurs d'emploi. Dans ce contexte, la responsabilité de l'Agence en tant que prescripteur est importante. Ce rôle est renforcé dans le cadre du suivi personnalisé des demandeurs d'emploi depuis le 1^{er} janvier 2006 puisque l'Agence reçoit dorénavant mensuellement tous les demandeurs d'emploi à compter du quatrième mois d'inscription et que chaque demandeur d'emploi a un conseiller référent. Cette meilleure connaissance des publics permet une meilleure prescription de ces mesures et un suivi optimisé des demandeurs d'emploi vers l'emploi.

L'Agence connaissait bien les employeurs du secteur marchand. Elle a dû consentir des efforts pour une meilleure couverture de ceux du secteur non marchand depuis un an. Nous nous sommes d'ailleurs réorganisés en profondeur pour prendre en compte ces nouvelles responsabilités en mettant en place des équipes spécialisées, notamment pour les contrats aidés du secteur non marchand, et en partageant des responsabilités avec le CNASEA, lui transférant l'ensemble de la responsabilité financière de la gestion des mesures, ce qui nous a permis de dégager des moyens pour la mise en œuvre de ces nouveaux contrats.

Dernier élément, nous avons été responsabilisés dans le cadre du suivi des personnes bénéficiaires de ces contrats aidés en cours d'emploi. Cet objectif est tout à fait nouveau. Ce n'était pas le cas précédemment avec les CES ou les CEC. Nous pouvions alors être associés à la prescription de ces mesures, mais nous retrouvions les bénéficiaires lors de leur réinscription en tant que demandeurs d'emploi à l'issue de leur contrat. Nous intervenons donc dorénavant en cours d'emploi. Cela se traduit par des entretiens réguliers avec les demandeurs d'emploi, notamment dans le cadre du renouvellement des contrats. En effet, un ou deux mois avant le terme du contrat, est organisé un entretien systématique entre le demandeur d'emploi et son conseiller référent qui suivra son parcours de retour à l'emploi, ce qui accroît encore l'efficacité de cette action. Nous sommes également en situation de pouvoir mobiliser des prestations de l'Agence : mise en relation avec des employeurs, bilan de compétences, accompagnement vers l'emploi, y compris dans l'emploi ordinaire, prestations d'évaluation. L'objectif est que le contrat aidé soit un sas vers l'emploi ordinaire.

Ces éléments ne se retrouvent pas dans les chiffres évoqués, ces dispositions étant tout à fait nouvelles. Comme il l'a été précisé, 40 % des bénéficiaires de CES sont en emploi trois ans après la fin de leur contrat. Il importe de poursuivre ces travaux d'évaluation. Je suis persuadé que la mobilisation du service public de l'emploi permettra d'accroître l'efficacité de ces mesures en termes de retour à l'emploi ordinaire.

Enfin, s'agissant de l'impact de ces mesures, il faut noter que l'année 2006 s'est achevée avec une forte diminution du chômage de longue durée ou

tout du moins par une diminution plus importante que celle du chômage en général. En effet, le taux de chômage de longue durée a enregistré un recul de 13 % ; le nombre des chômeurs de longue durée entre un et deux ans a, quant à lui, régressé de 17 %. Ce phénomène est, en grande partie, lié à la mobilisation de ces contrats aidés, notamment du contrat d'avenir pour les allocataires des minima sociaux.

M. le président – Merci pour ces précisions, Monsieur Marx. Nous constatons que l'Agence est complètement mobilisée. Je note que pour les règlements, vous passez par le CNASEA. Pourquoi ne pas passer par le réseau de la comptabilité publique ?

Mme Françoise Bouygard – Ce choix date de la création du CES, sur la base d'un constat, juste à l'époque. En 1990, le réseau de la comptabilité publique a été jugé incapable de payer suffisamment rapidement les employeurs du secteur non marchand, notamment les petites associations.

M. le président – Nous sommes là au cœur d'un objectif de performance de l'Etat. Puisque ce dernier est incapable d'assurer les paiements en temps réel, il a été choisi de confier cette tâche à un tiers extérieur plutôt que d'engager des réformes. La modernisation est en marche !

Mme Françoise Bouygard – Il est exact que nous avons confié au CNASEA, pour la raison que j'ai évoquée, la gestion des CES. Il est également vrai que le CNASEA, en tant qu'établissement public, a été en capacité non seulement d'effectuer les versements en temps utile mais aussi de mettre en place un système d'information performant nous permettant de piloter l'enveloppe unique régionale et de disposer de bases de données statistiques.

M. le président – Il est pour le moins profondément choquant que l'Etat ayant dans ses missions d'intérêt général à assumer des fonctions et constatant que ses propres services sont dans l'incapacité de remplir leurs missions, les confie à un tiers plutôt que d'engager des réformes.

Mme Marie-Thérèse Cornette – L'efficacité du CNASEA est liée au fait que cet établissement ne procédait à aucun contrôle a priori - ce que les services de l'Etat ne peuvent bien entendu pas se permettre - pour effectuer ses versements. La Cour contrôlant régulièrement cet établissement lui a recommandé d'instituer des modalités de contrôle, notamment par sondage, pour éviter...

M. le président – Qui est le président du CNASEA ? Cet établissement est probablement dirigé par un haut magistrat de la Cour des comptes.

Mme Marie-Thérèse Cornette – Nous avons beaucoup insisté pour que le CNASEA se dote de règlements comptables fiables.

M. le président – Certains d'entre nous doivent se souvenir d'une audition de la Cour qui avait diligenté une enquête à la demande de la

commission des finances sur le CNASEA. De véritables irrégularités avaient alors été constatées, ce qui mettait en difficulté le président du CNASEA, haut magistrat de la Cour des comptes. Je ferme cette parenthèse et invite Monsieur Nicolas About, président de la commission des affaires sociales à s'exprimer s'il le veut bien.

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales – Merci, Monsieur le président. Je souhaiterais formuler quelques remarques. J'ai noté avec grand intérêt que dans cette politique d'aide à l'emploi, la présidente, Mme Cornette, avait posé comme premières conditions la simplification et la stabilité, ce qui peut paraître ne pas aller de soi. En effet, nous n'arrêtons pas de simplifier, ce qui entraîne une certaine instabilité. Il conviendrait donc peut-être de définir ce que nous souhaitons véritablement faire et tenter de s'y tenir quels que soient les Gouvernements en place. Ma première question serait donc la suivante. Compte tenu de la difficulté de la montée en puissance des contrats d'avenir et du CI-RMA, n'y aurait-il pas lieu de simplifier davantage ces contrats ou serait-ce porter atteinte à la stabilité ?

Ma deuxième remarque porte sur les emplois aidés. Dans le secteur marchand, 15 % des emplois seraient véritablement nouveaux ; dans le secteur non marchand, ce taux serait compris entre 70 et 80 %. Ces éléments donnent l'impression qu'il faudrait donc se tourner vers le second. Or nous nous rendons compte que les aides apportées au secteur non marchand sont de nature différente. Il me semble qu'elles y sont deux fois plus importantes. Du temps du CES, elles étaient, en effet, de 8.000 euros par an et par contrat. Aujourd'hui, pour les emplois du secteur marchand, elles avoisinent les 4.000 euros. Les collectivités locales ont plus de facilité à aller vers ces emplois aidés puisqu'ils sont quasiment pris en charge. Ces contrats créent donc des emplois supplémentaires. Reste à savoir s'ils étaient véritablement nécessaires. Ces actions relèvent davantage de l'insertion. Vous l'avez d'ailleurs vous-mêmes indiqué puisque vous avez déclaré que la plupart de ces emplois s'installaient dans un assistanat. Est-ce souhaitable ? Je n'en sais rien. Le président de la commission ne peut, bien entendu, être opposé à l'insertion sociale. Dans la vision d'un emploi durable et d'une réinsertion dans l'emploi, je doute, toutefois, de l'efficacité de ces contrats.

J'en viens à une seconde question : pouvons-nous escompter des bénéfices d'un nouveau contrat unique qui placerait l'ensemble des employeurs du secteur marchand et du secteur non marchand à égalité et qui nous permettrait de juger de son efficacité et des effets d'aubaine ?

Enfin, ma dernière réflexion porte sur les exonérations. Je la laisserai à mon collègue Alain Vasselle, qui a la mission de veiller à la bonne utilisation des fonds sociaux.

M. le président – Je souhaiterais que nous n'avancions pas sur ce terrain, qui ne relève pas de l'enquête. Deux questions ont été posées par Nicolas About. Qui souhaite y répondre ?

Mme Françoise Bouygar – Aujourd’hui, dans la situation de l’emploi que nous connaissons, ma conviction est que nous ne pouvons nous passer d’aides à l’accès à l’emploi des publics en difficulté aussi bien dans le secteur marchand que dans le secteur non marchand. La question n’est pas de déterminer la meilleure des formules. Nous savons, en effet, que les personnes recrutées avec une aide dans le secteur marchand ne sont pas les mêmes que celles embauchées dans le secteur non marchand. Notre préoccupation, qui est double, est d’une autre nature. Il s’agit d’abord de bien positionner le curseur entre secteurs marchand et non-marchand. Ce n’est pas facile. Notre conviction est qu’en déconcentrant cette décision, elle sera prise dans de meilleures conditions. Le lien de causalité entre notre réforme, les modalités de mise en œuvre des contrats aidés et les effets favorables que nous constatons n’est pas totalement établi. A ce jour, nous ne disposons, en effet, pas d’éléments d’évaluation nous permettant d’aller plus loin dans la mise en évidence de ce lien vertueux auquel nous croyons.

Nous faut-il simplifier ces dispositifs en proposant un contrat unique ? Selon moi, il s’agit d’un acte politique. Aujourd’hui, que signifierait un contrat unique ? Une telle mesure reviendrait à supprimer les contrats dédiés aux allocataires des minima sociaux. Or, je vous ai rappelé que la société avait envoyé un signal fort en direction de ces publics mais également des détracteurs de ces minima sociaux. Un contrat unique abrogerait également les contrats dédiés aux jeunes. Pour les raisons évoqués précédemment par M. le président, le contrat unique, permettant une adaptation au plus près des besoins du terrain, représente, à mes yeux, une solution satisfaisante. Dans une certaine mesure, il nous garantirait contre une instabilité des règles trop importante, sachant toutefois que rien n’empêcherait le gouvernement ou le Parlement de décider que le contrat unique serait plutôt destiné à tel ou tel public. Je le répète : il relève d’un acte politique ; il signifierait qu’il n’y a plus de signal politique même si, sur le terrain, des politiques pourraient être conduites en direction des jeunes en difficulté ou des allocataires des minima sociaux ; cette priorité ne serait plus marquée si l’on propose un contrat unique. Ce sujet est vraiment très politique.

J’ai indiqué que nous rencontrons des difficultés à établir une causalité entre les nouvelles modalités que nous avons adoptées dans la mise en œuvre des contrats aidés et les résultats favorables que nous constatons à la fin 2006. Nous avons également du mal à sensibiliser à la nécessité de l’évaluation. Si nous en sommes convaincus autour de cette table, cet intérêt n’est, en effet, pas évident. Je tiens à en donner un exemple. Nous lançons, avec la DARES, une enquête auprès de chaque bénéficiaire d’un contrat aidé six mois après la fin de ce contrat pour connaître leur situation sur le marché du travail. Cette enquête est systématique. Elle n’est pas menée sur un échantillon statistique et doit nous servir non seulement à calculer des statistiques mais également à aider les acteurs de terrain à piloter. Elle nous permettra, par exemple, de nous rendre compte que le financement de contrats aidés dans une certaine association donne des résultats très médiocres,

soulevant ainsi la question de l'opportunité de poursuivre le travail conduit avec elle. Cette enquête, dont les premiers résultats sont attendus pour le mois d'avril ou de mai, a un coût annuel moyen de 650.000 euros, ce qui semble peu au regard des pratiques d'autres pays européens. En effet, certains affectent à l'évaluation de leur politique publique une part du coût de ces politiques. Nous n'avons pas les mêmes pratiques, finançant, avec l'accord tacite du ministère des Finances, ces travaux sur l'enveloppe des contrats aidés elle-même. Ce n'est pas choquant, mais nous faisons toujours figure, en matière d'évaluation, de passagers clandestins.

M. le président – Le ministère des Finances manifeste ainsi sa confiance à votre égard.

Mme Françoise Bouygard – J'en prends acte. Je n'en avais pas une telle lecture.

M. le président – Nous vivons sous le poids des traditions !

Mme Françoise Bouygard – Je tiens à préciser que notre démarche vise également à responsabiliser nos réseaux non pas sur des objectifs de consommation mais sur des objectifs de résultats – fixés conjointement, pour 2007, par la DGEFP et la DGANPE. Le fait que le courrier signifiant les résultats à atteindre soit signé par les deux directeurs généraux peut sembler symbolique. Il est, à mes yeux, très important pour les réseaux de voir qu'un seul objectif a été fixé et qu'il est partagé. Nous souhaitons aller plus loin et travailler sur les objectifs annuels avec l'Unédic. Tous les mois, une réunion du service public de l'emploi national, à laquelle participent les directeurs généraux de l'ANPE, de la DARES, de la DGEFP et de l'Unédic, est organisée.

M. le président – L'Unédic suit-elle ce mouvement ?

Mme Françoise Bouygard – Oui, puisque ces réunions sont organisées. Elles s'appuient sur un groupe de travail constitué de représentants des directions générales spécialiste de ces questions, appelé service public de l'emploi technique. Son objectif est de créer un tableau de bord partagé des politiques mises en place sur les territoires.

M. le président – C'est la révolution !

Mme Françoise Bouygard – Cette révolution est silencieuse, mais elle est probablement celle qui avance le plus rapidement. Objectif encore plus ambitieux, nous souhaiterions également parvenir à travailler avec les collectivités territoriales sur ces objectifs partagés. Je suis optimiste, constatant sur le terrain que la réalité des relations est plus positive que l'image que nous en avons depuis l'administration centrale.

M. le président – Je donnerai, maintenant, la parole à celui qui est à l'origine de cette réunion, Serge Dassault. En sa qualité de rapporteur spécial de la mission « Travail et emploi », il a, en effet, souhaité que la Cour des comptes, en application de l'article 58-2 de la LOLF, diligente une enquête. Sa

performance, quand il s'est saisi de cette mission, est tout à fait remarquable. Le budget était alors de l'ordre de 30 milliards d'euros ; il est passé sous la barre des 10 milliards d'euros, ce qui est tout à fait extraordinaire, les 20 milliards d'euros d'exonération de Sécurité sociale ont bénéficié d'un traitement imaginatif.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial de la mission « Travail et emploi » – Si nous avons réalisé une véritable économie, j'aurais été satisfait. Faire passer l'opération du budget des finances au budget de la Sécurité sociale est un tour de passe-passe qui n'arrange rien.

Je reste totalement sur ma faim. En effet, la somme des exonérations de charges, des contrats aidés et de différentes activités s'élève à 30 milliards d'euros. Le commissaire des finances a pour mission de gérer correctement les finances de l'Etat. Or dépenser 30 milliards d'euros en emprunts de fonctionnement, c'est-à-dire en emprunts récurrents, soulève la question du résultat de ces pratiques, que l'on peut qualifier d'horribles sur le plan de la gestion financière. Je vous rappelle que l'objectif recherché par le Gouvernement est de réduire le chômage et, par conséquent, d'apporter à l'entreprise davantage d'emplois. Or nous savons qu'il existe des emplois dans les entreprises ; le problème réside dans le fait que les demandeurs d'emploi n'y sont pas formés. A quoi servent donc ces politiques ? Nous y allouons un budget considérable, qui représente la quasi-totalité du déficit budgétaire, d'un montant de 35 milliards d'euros cette année. A quoi servent ces 30 milliards d'euros par rapport à l'ensemble des dépenses de l'Etat nécessaires au fonctionnement de l'administration et des services ? Cette question est tout de même légitime et je n'y ai pas obtenu de réponse claire.

J'aurais souhaité que ces aides à la Sécurité sociale soient tout de même chiffrées. Elles pourraient être supprimées. Le Gouvernement a décidé que toute augmentation du Smic ou toute autre opération pour faciliter l'emploi et faire fonctionner l'entreprise, ce qui est louable, s'accompagnerait d'une prise en charge des charges. Ces pratiques perdurent malheureusement. Les candidats ont, en effet, indiqué que pour faciliter l'emploi, ils prévoyaient des exonérations de charges. Il est, à mon sens, stupide que l'Etat prenne en charge ces exonérations, même si ces dernières satisfont les entreprises. Si ces charges n'étaient pas payées par l'Etat, ce qui correspond à ma première proposition, les entreprises devraient prendre en charge la différence. Je ne comprends pas les raisons pour lesquelles l'Etat, qui a une charge considérable de fonctionnement de tous les services, devrait payer une partie des salaires des entreprises privées. L'Etat n'a pas à payer une partie des salaires ! En revanche, l'Etat pourrait, de manière plus astucieuse, supprimer ou diminuer ces charges salariales, qui sont effectivement rédhitoires, les remplaçant par d'autres que la commission des finances étudie actuellement. J'aurais donc souhaité savoir ce à quoi servaient ces 20 milliards d'euros.

Ensuite, les aides à l'emploi représentent 5 milliards d'euros. Je l'affirme : je suis opposé aux aides à l'emploi dans le secteur non marchand. Ces dernières sont, en effet, des aides sociales ; en tant que telles, elles ne

permettront pas de créer de la croissance et d'augmenter l'activité des entreprises. En revanche, les aides à la formation et à l'apprentissage, qui permettent à leurs bénéficiaires d'acquérir un métier et de participer à l'activité de l'entreprise, me semblent extrêmement utiles. Le CIE est, lui aussi, important et donne des résultats. Ma mission locale me l'a confirmé ; elle mène ce travail et parvient à mettre au travail des jeunes sortis du collège sans formation et sans emploi, inactifs et qui créent des problèmes. 500 à 600 emplois sont ainsi créés pour des jeunes qui n'y étaient pas formés. Le CIE joue un rôle important. Je serais donc très favorable à une augmentation des aides à la formation professionnelle et à l'apprentissage. Il ne sert, en effet, à rien que les demandeurs d'emploi travaillent à balayer la cour pour rien ; ces pratiques relèvent du collectivisme. En revanche, participer à l'activité de l'entreprise crée de la croissance et des activités nouvelles.

La formation professionnelle est donc nécessaire. Tout ce qui concerne la formation professionnelle et le CIE est donc souhaitable. A contrario, les aides au secteur non marchand sont inutiles ou, tout du moins, ne devraient pas être proposées par l'Etat pour réduire le chômage.

J'aurais donc souhaité que ce budget soit réduit ou qu'il soit transformé dans des activités nouvelles. Sur ce budget de 30 milliards d'euros, 20 milliards d'euros sont destinés aux exonérations de charges, 5 milliards d'euros aux aides à l'emploi, les 5 derniers milliards étant affectés à d'autres opérations, dont le financement de l'ANPE. L'ANPE coûte d'ailleurs relativement cher et je ne suis pas convaincu de son efficacité. Je serais donc favorable au développement du CIE et, surtout, de la formation professionnelle.

Enfin, si l'Etat a les moyens de faciliter l'entreprise et l'emploi, il ne faut pas passer par le bas mais par le haut. Il ne sert à rien de chercher à aider les personnes qui ne veulent pas travailler ; il faut aider les entreprises à créer des emplois par une activité nouvelle et transformer les emprunts de fonctionnement, qu'un certain nombre de candidats souhaitent voir disparaître – position que je partage – en aides à l'investissement pour les entreprises. Aujourd'hui, sans ces aides, elles ne peuvent créer d'activités nouvelles, donc de croissance et d'emplois. J'ai donc demandé cette audition et j'avoue que je ne suis pas très renseigné. Tous les emplois marchands ont une certaine rentabilité ; les aides au secteur non marchand relèvent, quant à elles, de l'aide sociale et n'ont rien à voir avec l'emploi. Je serais donc enclin à les réduire fortement pour reporter ces crédits sur d'autres activités, permettant par exemple aux PME de développer leurs activités, de moderniser leur outillage ou d'exporter. Ces aides seraient utiles à long terme alors que celles au secteur non marchand, récurrentes, créent des déficits budgétaires inadmissibles.

M. le président – Merci, Monsieur le rapporteur spécial. Vos propos ont suscité des réactions et des demandes d'intervention. Je laisserai, d'abord, la parole à Mme la présidente Cornette.

Mme Marie-Thérèse Cornette – Merci, Monsieur le président. Je crois que nous pouvons tout à fait souscrire aux propos de M. le sénateur Dassault s’agissant de la formation. Nous l’avons bien montré. Je souhaiterais rappeler qu’une partie importante du budget de 5,6 milliards d’euros concerne les exonérations liées aux contrats d’apprentissage et en alternance. Ces contrats permettent bien à leurs bénéficiaires d’acquérir un métier. Nous avons vu que les personnes étant passées par une filière d’apprentissage avaient beaucoup plus de chances que les autres d’accéder à un emploi ordinaire. Une bonne partie de ces crédits servent donc bien à la formation professionnelle.

Je soulignerai, ensuite, la deuxième recommandation de la Cour qui consiste à accroître le volet formation professionnelle de l’ensemble des contrats aidés. Il s’agirait de faire en sorte qu’aucun bénéficiaire de ces contrats n’en sorte moins équipé pour faire face au monde du travail et occuper un emploi normal qu’il ne l’était en entrant, ce qui n’est pas certain aujourd’hui. La recommandation de la Cour est donc de veiller à la présence systématique de ce volet formation et le sanctionner le plus souvent possible par un diplôme.

M. le président – Devons-nous comprendre que ces dispositifs de formation doivent être mieux structurés ? Aujourd’hui, nous pourrions, en effet, avoir l’impression d’une sorte de fatalisme, les formations dispensées n’étant pas encore construites correctement. Il faudrait que l’ensemble des acteurs de la formation se ressaisissent et considèrent que la formation constitue un acte majeur et qu’elle ne peut être un bricolage, comme nous pouvons le voir ici ou là.

Mme Marie-Thérèse Cornette – A cet égard, je souhaiterais insister sur la nécessité de mutualiser, s’agissant de l’alternance, les crédits collectés dans le cadre du prélèvement obligatoire pour la formation professionnelle. L’alternance représente, en effet, une occasion unique de mutualiser ces fonds et d’allouer ces budgets à des secteurs en tension, dans un objectif d’intérêt commun. Tel est d’ailleurs le but de la création du fonds unique de péréquation.

M. le président – Le Sénat a d’ailleurs pris la décision de constituer une mission unique associant plusieurs commissions permanentes pour évaluer les politiques de formation.

Madame Bouygard, souhaitez-vous, à votre tour, intervenir ?

Mme Françoise Bouygard – S’agissant de la formation, M. le sénateur Dassault et Mme Cornette ont tous deux insisté sur l’importance de l’adaptation des compétences des actifs aux emplois disponibles. Nous sommes, aujourd’hui, auditionnés sur les contrats aidés. Nous n’avons donc pas présenté l’ensemble des activités du ministère de l’Emploi. Nous serons prochainement auditionnés sur la formation professionnelle dans le cadre des travaux que vous avez évoqués, Monsieur le président. Je partage votre sentiment sur la nécessité de mettre l’accent sur la formation professionnelle, notamment des jeunes. Nous devons, en effet, éviter de trouver, dans plusieurs

années, sur le marché du travail des personnes qui auraient été mal formées, c'est-à-dire des situations de quasi exclusion nécessitant, aujourd'hui, des contrats aidés dans le secteur non marchand. Si nous supprimions ces derniers, leurs bénéficiaires resteraient au chômage plus longtemps encore. Or nous savons que la durée du chômage constitue en elle-même un facteur de difficulté pour le retour à l'emploi. Certaines personnes s'éloignent de plus en plus de l'activité et se désocialisent. Les emplois du secteur non marchand sont donc, selon moi, utiles, même s'ils sont perfectibles. Je partage le sentiment de la Cour sur ce point. Nous y travaillons. Je ne prétends pas que nous ayons atteint un optimum.

En ce qui concerne la formation professionnelle, je souhaiterais rappeler que la France y alloue chaque année un budget de 24 milliards d'euros. La préoccupation est donc bien celle qu'a énoncée Mme Cornette : le bon usage de ces sommes. Nous aurons peut-être l'occasion de nous exprimer sur ce point. Le bon usage de ces budgets nécessite peut-être des réformes structurelles très importantes.

Quant à la formation des bénéficiaires de contrats aidés, je ne partage, en revanche, pas votre point de vue. J'estime, en effet, que le systématisme n'est pas souhaitable. Il faut avoir, pour chaque personne, une idée de ses besoins. C'est tout le sens du travail mené par l'ANPE dans la prescription des contrats aidés. Ces besoins peuvent relever de la formation, mais également de l'accompagnement, de la VAE ou du bilan de compétences. Nous avons longtemps cru que la formation professionnelle était un remède magique. Or, ce n'est pas toujours le cas. Nous devons adapter nos réponses. Cela ne signifie pas que nous jugions l'organisation de la formation professionnelle sur le territoire performante, y compris pour les contrats aidés. Je citais précédemment les difficultés que nous rencontrions à impliquer les OPCA dans ces politiques.

La Cour a particulièrement insisté sur la formation des CIE. Ce sujet ne me semble pas pertinent puisque 80 à 85 % de leurs bénéficiaires restent dans l'emploi. Je rappellerai, par ailleurs, qu'ils sont en entreprise et, à ce titre, éligibles au plan de formation. Je ne comprends pas les raisons pour lesquelles l'Etat devrait ajouter au 24 milliards d'euros destinés, chaque année, à la formation professionnelle continue des crédits pour des actions relevant d'une responsabilité de l'employeur. Les bénéficiaires de CIE sont des salariés de l'entreprise. A ce titre, s'ils nécessitent une adaptation de leurs compétences, leur formation peut et doit être financée par l'entreprise.

M. Antoine Magnier – Je souhaiterais apporter un complément au sujet des emplois aidés du secteur non marchand et, si vous m'y autorisez, Monsieur le président, présenter quelques éléments de réponse à la question des allègements de charges évoquée par M. Dassault.

S'agissant des emplois aidés non marchands, les travaux que nous menons à partir de notre panel des bénéficiaires montrent qu'à l'horizon de deux à trois ans, 60 % des anciens bénéficiaires de CES sont encore en emploi.

Cette proportion est sensiblement plus élevée que celle observée chez une population témoin. Ce résultat signifie concrètement que le nombre de ces personnes au chômage ou en inactivité est moindre. Il est vrai que ceci résulte d'un plus grand nombre de personnes en contrat aidé. Reste, in fine, que le taux d'emploi des personnes, après trois ans, est supérieur à celui de la population non aidée. Nous pouvons donc penser que leur capital humain s'est moins dégradé.

La philosophie des allègements de charges est simple : cette mesure générale vise à réduire le coût du travail et à améliorer ainsi l'employabilité des travailleurs peu qualifiés que le niveau de Smic, trop élevé au regard de leur productivité, a évincé de l'emploi. Il s'agit de les ramener vers l'emploi. Que dire de leur efficacité ? En pratique, nous disposons d'un grand nombre d'études sur les allègements de charges mis en œuvre avant la réduction du temps de travail, c'est-à-dire avant 1998. Une grande partie d'entre elles sont ex ante ; seules une ou deux s'appuient sur des données véritablement observées ex post. Elles présentent des chiffres variables, mais suggèrent que cette première vague d'allègements de charges – environ 6 milliards d'euros en 1997 – aurait contribué à rehausser l'emploi ou éviter des destructions d'emplois, préservant de 100.000 à 500.000 emplois. L'examen attentif de l'ensemble de ces études réalisées conjointement avec la Direction général du trésor et de la politique économique du ministère des Finances nous laisse à penser qu'elle a permis de créer ou de sauvegarder près de 300.000 emplois, pour un coût de 6 milliards d'euros, coût qui serait porté, aujourd'hui, à 8 milliards d'euros sans la réduction du temps de travail ni la convergence vers le haut des Smic. Le coût brut par emploi créé serait alors de 25.000 euros. Après prise en compte des retours financiers favorables liés à la création de ces emplois, le coût net par emploi créé serait de 10.000 euros, montant qui paraît raisonnablement faible. Il est vrai qu'aucune étude n'a, par la suite, été conduite sur l'efficacité des vagues suivantes d'allègements de charges. Ces dernières ont essentiellement servi à compenser l'effet défavorable sur le coût du travail de la réduction du temps de travail, du partage du travail, puis de la convergence vers le haut des Smic multiples. Au total, une suppression de ces allègements de charges ciblés sur les bas salaires, toutes choses égales par ailleurs, pourrait nous faire craindre la destruction de près de 800.000 emplois.

Ces allègements sont efficaces parce que ciblés au niveau du Smic, niveau auquel se pose un problème de coût du travail. Ils sont également efficaces parce que l'effet d'assiette est favorable : pour un euro d'allègement, la réduction du coût du travail est plus importante pour les bas salaires. Enfin, ces allègements ont un effet favorable sur la demande de travail. En effet, les études montrent que la demande de travail des entreprises varie d'autant plus sensiblement en fonction du coût du travail pour le travail peu qualifié, c'est-à-dire essentiellement les bas salaires.

M. François Trucy, sénateur du Var – Merci, Monsieur Magnier. Nous laissons la parole à Monsieur Souvet, rapporteur de la mission « Travail

et emploi ». Peut-être ajoutera-t-il à ses propos des réflexions de M. Vasselle qui a dû s'absenter.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales pour la mission « Travail et emploi » – Je crois qu'elles avaient trait aux allègements de charges. Or il me semble que nous avons décidé de ne pas aborder ce sujet. J'aurais, pour ma part, deux questions à poser. Je devrai, ensuite, rapidement me retirer, étant convié à une autre manifestation, et je vous prie de m'en excuser.

Madame Cornette, vous avez, dans votre étude, assimilé le contrat d'apprentissage aux autres contrats aidés. Pourquoi ? La question mérite, en effet, d'être posée, ce contrat étant un outil de formation initiale dont la logique n'est pas comparable à celle des autres dispositifs étudiés.

Madame Bouygard, le CIVIS a été réformé par la loi de cohésion sociale parce qu'il n'avait pas pris son essor à cette période. J'aurais souhaité savoir si les nouvelles mesures adoptées lui ont permis de trouver sa place.

Mme Marie-Thérèse Cornette – Nous avons bien distingué deux blocs de contrats, les contrats aidés, d'une part, et les contrats en alternance, qui comportent une part de formation, parmi lesquels l'apprentissage, d'autre part. Les crédits divers que l'Etat accorde dans le cadre de l'apprentissage figurent dans la même enveloppe budgétaire. Par conséquent, une partie des 5 ou 6 milliards d'euros en jeu aujourd'hui est consacrée aux contrats d'apprentissage. Ces crédits bénéficient donc également à ces contrats. Il ne s'agit, toutefois, pas du tout de la même formule. Nous avons, par ailleurs, constaté que les contrats en alternance semblaient être plus efficaces dans l'accès de leurs bénéficiaires à l'emploi durable. Nous n'avons pas fait d'amalgame. Les aides budgétaires s'inscrivent simplement dans le même cadre.

Mme Françoise Bouygard – Le CIVIS est très différent des contrats dont nous avons débattu tout au long de la matinée. En effet, contrairement à ces derniers, il n'est pas un contrat de travail, mais un contrat d'accompagnement des jeunes vers l'emploi durable. La réforme du plan de cohésion sociale a permis de simplifier ce dispositif qui était triple. Il était à la fois un contrat d'accompagnement des jeunes, une aide à la création d'entreprises par les jeunes et, enfin, un contrat aidé dans le secteur non marchand réservé aux jeunes. Sous le même nom, étaient donc réunis trois dispositifs qui n'avaient pas véritablement de points communs. Il a été décidé de conserver le premier, sachant que d'autres aides visent la création d'entreprises par les jeunes, notamment le dispositif EDEN, qui subsiste, et qu'il existe d'autres contrats aidés dans le secteur non marchand, notamment le CAE. Nous les avons évoqués. Ces deux volets du CIVIS ont été supprimés dans un objectif de simplification, conservant le contrat d'accompagnement vers l'emploi.

S'agissant du développement de ce dispositif d'accompagnement, il faut savoir qu'à la fin 2006, 311.000 jeunes y étaient entrés depuis sa création.

Du point de vue de sa mise en œuvre, il s'agit donc d'un succès. Il nous reste à réussir la finalité de cet accompagnement, c'est-à-dire l'accès à l'emploi durable de ces jeunes dans un délai d'un an. Dans ce domaine, nous rencontrons davantage de problèmes. Le réseau des missions locales et des PAIO ne parvient, en effet, que difficilement à faire accéder en nombre ces jeunes à l'emploi durable. Ces difficultés sont liées à la situation du marché du travail, comme l'a souligné précédemment Antoine Magnier. Les premières cohortes arrivent, aujourd'hui, sur le marché du travail. Or il faut du temps pour faire accéder à l'emploi des jeunes qui rencontrent de véritables difficultés. Il faut avoir conscience du fait que ceux qui bénéficient de ces dispositifs sont majoritairement des jeunes sans diplôme, que nous appelons les niveaux 6 ou 5 bis. Il nous a donc semblé nécessaire de mettre en place une action volontariste avec les missions locales pour renforcer leurs outils d'accompagnement des jeunes CIVIS vers l'emploi. Au dernier trimestre 2006 et en ce début 2007, nous avons conduit avec l'Union nationale des élus présidents des missions locales et le Conseil national des missions locales des réunions dans chaque région pour mettre en place des plans d'actions régionaux dans cet objectif. Il s'agit notamment de les aider à mieux mobiliser deux outils du secteur marchand, le contrat de professionnalisation, d'une part, et le contrat jeune en entreprise, d'autre part. Ces actions de soutien au réseau des missions locales pour réussir le CIVIS dans sa finalité sont menées en très étroite relation avec l'ANPE.

M. Antoine Magnier – En complément de l'intervention de Madame Bouygard, je souhaiterais vous faire part de quelques éléments chiffrés. A fin 2006, 241.000 personnes bénéficiaient d'un CIVIS.

S'agissant des premières cohortes, constituées de jeunes entrés en CIVIS entre les mois d'avril et juin 2005, nous avons observé, qu'après un an, 40 % des bénéficiaires étaient sortis du dispositif et que 16 % des bénéficiaires en étaient sortis vers l'emploi durable (CDI ou CDD de plus de six mois).

M. Louis SOUVET – M. Vasselle a posé la question suivante : les contrats aidés présentent la particularité d'ouvrir droit à des exonérations de cotisations sociales qui n'ont jamais donné lieu à compensation. A-t-on estimé le manque à gagner que cela représente pour la Sécurité sociale ? Vous paraît-il normal que la Sécurité sociale finance la politique de l'emploi ?

M. François TRUCY – Qui souhaite répondre à cette question ? Il s'agit d'une réflexion. Nous en prenons acte.

M. Yves Fréville, sénateur d'Ille-et-Vilaine – Ma question est d'ordre général. Elle porte sur les problèmes méthodologiques et statistiques. Les propos de M. Magnier montrent que de très intéressantes études ex ante ont été menées. En revanche, nous ne disposons que d'un petit nombre d'éléments sur des données ex post. Je lis, dans le rapport de la Cour, un passage sur les sources de la collecte statistique (page 39). Mme Bouygard a, par ailleurs, souligné la nécessité de développer l'évaluation qui ne se trouve peut-être pas, aujourd'hui, à un niveau souhaitable. Je souhaiterais savoir si

vous disposez de sources statistiques individuelles – je n’ai pas dit « nominatives » – vous permettant de suivre dans le temps, dès l’entrée dans la vie active, à travers la complexité des contrats, des données et de mesurer l’efficacité des différents dispositifs. J’ai le souvenir que cela est impossible dans les universités, puisque nous ne disposons pas des moyens de suivre l’étudiant à sa sortie de l’université. Dans le cas des statistiques de l’emploi, disposez-vous, en dehors des études par panel ou par cohorte sur des échantillons limités, des données vous permettant de véritablement suivre, dans toute son ampleur, le problème des contrats aidés, non pas de façon verticale mais dans leur globalité ? Il semble, en effet, intéressant d’avoir un point de vue sur l’ensemble de ces dispositifs. Ou devons-nous remédier à cette carence qui peut être due à des contraintes extérieures ?

Mme Nicole Bricq – Je souhaiterais revenir aux dispositifs d’accompagnement. Peut-être y a-t-il un décalage chronologique entre la réponse apportée par Madame, notamment sur les jeunes, et le rapport de la Cour. J’avais, en effet, noté que la position de la Cour sur les dispositifs d’accompagnement renforcé était assez critique. Elle avait notamment souligné l’absence d’un dispositif général d’accompagnement. Des chiffres ont été présentés. La critique était très vive. La situation s’est peut-être améliorée depuis la réalisation de l’étude. Je suis, tout de même, étonnée que des résultats aussi importants aient pu être obtenus en un temps si court.

Ma deuxième interrogation porte sur l’emploi des seniors et la corrélation entre une politique publique affichée et le retour vers l’emploi de ces publics qui peuvent chevaucher des publics en chômage de longue durée. La Cour a noté que la part des seniors dans les CIE était faible alors que ces contrats présentaient les meilleurs résultats en termes de retour vers l’emploi marchand et que leur part dans les CES était forte alors même que ces contrats ne permettaient qu’un faible taux de retour vers l’emploi. Je souhaiterais donc que vous nous communiquiez des éléments plus précis sur ce qui m’apparaît devoir être une politique publique volontariste compte tenu du vieillissement de la population et de la nécessité de financer la protection sociale.

Enfin, je souhaiterais savoir si vous considérez l’ACCRE comme un dispositif aidé ou s’il est, par définition, un dispositif direct vers l’emploi marchand.

Mme Françoise Bouygard – L’une des questions de M. Fréville portait sur la capacité à suivre les contrats aidés. Nous disposons, par le biais du CNASEA, de l’intégralité des données individuelles relatives aux salariés en contrat aidé. Nous mettons donc en place l’enquête que j’ai évoquée précédemment et qui nous permettra de connaître la situation de chaque personne sortie de contrat aidé six mois après le terme de ce contrat. Nous avons les matériaux permettant à la DARES de réaliser tous les travaux de suivi qu’elle souhaite. Sur la base de ces fichiers, la DARES construit d’ailleurs les panels auxquels il a été fait référence et qui lui permettent de comparer de façon longitudinale les trajectoires des personnes ayant bénéficié de contrats aidés avec celles de groupes témoins.

S'agissant de la remarque de la Cour sur les dispositifs d'accompagnement, il me semble qu'elle portait sur l'accompagnement des adultes et soulignait l'absence d'un dispositif symétrique au CIVIS destiné aux adultes. Le suivi mensuel personnalisé mis en place par l'ANPE depuis le 1^{er} janvier constitue, aujourd'hui, cet accompagnement. Dorénavant, tous les adultes demandeurs d'emploi bénéficient d'un entretien mensuel avec un référent identifié à l'ANPE.

Mme Nicole Bricq – Nous n'avons donc pas suffisamment de recul sur ce dispositif.

Mme Françoise Bouygar – Il est effectivement un peu tôt pour tirer les conséquences de ces entretiens sur la vitesse de retour à l'emploi. Des travaux d'évaluation ont été lancés par l'ANPE.

En ce qui concerne l'emploi des seniors et les contrats aidés, le plan pour l'emploi des seniors piloté par Gérard Larcher dépasse la question des contrats aidés. Nous faisons, néanmoins, le lien. Nous avons ainsi souhaité un ciblage des CIE sur les seniors. L'instruction donnée le 15 décembre 2006 aux deux réseaux ANPE et services déconcentrés indique, en effet, que l'enveloppe CIE 2007 doit concerner les chômeurs de très longue durée (inscrits depuis plus de deux ans à l'ANPE), les handicapés et les seniors. Nous avons souhaité que ces contrats profitent, avant tout, à ces publics.

Vous avez également soulevé la question de l'ACCRE. Il s'agit bien d'une aide au retour à l'emploi puisque l'ACCRE est un dispositif destiné aux chômeurs désirant créer leur entreprise.

M. Antoine Magnier – S'agissant de l'évaluation, il existe différentes méthodes : méthodes fondées sur des simulations de type économétrique à partir de modélisation ; comparaison à l'insertion professionnelle de populations témoins ; expérimentations contrôlées, approche qui n'est pas développée en France. De fait, ces études d'évaluation sont lourdes. Elles comportent plusieurs étapes. Il faut d'abord mettre en place le système d'information. Il convient, ensuite, de suivre la montée en charge du dispositif, de vérifier que le public ciblé est bien atteint, d'examiner le déroulement des contrats.

Dans un deuxième temps, nous devons observer le devenir, à moyen terme, des bénéficiaires. Ces études sont donc difficiles à conduire dans un contexte où nous ne disposons pas de fichiers administratifs longitudinaux. En pratique, nous recourons à des enquêtes spécifiques, notamment à travers le panel des bénéficiaires. A l'avenir, il conviendrait de développer et d'exploiter davantage les fichiers administratifs de manière à réduire les enquêtes complémentaires nécessaires pour apprécier l'insertion professionnelle des bénéficiaires de ces contrats.

En ce qui concerne les progrès récents, Mme Bouygar a évoqué l'apport des fichiers du CNASEA. La DARES a exploité cette information. Nous avons également utilisé l'enquête menée par le CNASEA six mois après

la sortie des bénéficiaires. Elle nous apportera de nombreuses informations sur les perspectives d'insertion à court terme. En 2008, nous mettrons également en place un nouveau panel de bénéficiaires qui nous permettra d'observer les trajectoires d'insertion professionnelle des bénéficiaires du plan de cohésion sociale plusieurs années après leur sortie de ces dispositifs.

M. Jean-Marie Marx – Je souhaiterais, pour ma part, insister sur les éléments disponibles dans le fichier historique des demandeurs d'emploi qui nous présente des données sur leur situation pendant dix ans. Ce fichier ne comporte pas forcément tous les éléments dont nous pourrions souhaiter avoir connaissance même s'il présente des informations intéressantes quant à la récurrence du chômage ou les ruptures de parcours. Depuis le mois de juin 2005, nous avons spécifié les sorties du chômage en fonction des types de contrats aidés en créant des catégories 5 demandeurs d'emploi (CAE, CIE, contrat d'avenir), ce qui nous permet de suivre plus précisément le parcours de ces personnes.

S'agissant des seniors, il faut savoir que le nombre de bénéficiaires de CIE de cinquante ans et plus est passé de 16 % en 2005 à 29 % en 2006. Nous avons donc quasiment doublé leur part dans ce dispositif. Au second semestre, les seniors représentaient plus de 28 % des CIE. Sur les autres contrats, leur progression est moins nette, sachant que ces mesures étaient déjà ciblées sur ces populations.

En ce qui concerne l'accompagnement des bénéficiaires de contrat aidé et des demandeurs d'emploi, je souhaiterais à nouveau insister sur le fait que la mise en place du suivi mensuel personnalisé a permis un accompagnement quasi généralisé. Je tiens également à souligner les progrès réalisés, notamment en lien avec les Assédic et l'Unédic, sur un diagnostic plus approfondi dans le cadre du processus d'inscription à l'Assédic et de premier entretien à l'Agence qui permet de mieux diagnostiquer la distance à l'emploi et de proposer un parcours d'accompagnement adapté et personnalisé en fonction de la situation du demandeur d'emploi. Nous proposons quatre types de parcours.

Le premier concerne ceux qui n'ont pas de problème de retour à l'emploi parce qu'étant qualifiés et recherchant un emploi, notamment dans des métiers en tension. Le deuxième est un dispositif d'accompagnement léger qui prévoit des entretiens mensuels ainsi qu'un certain nombre de services. Le troisième est beaucoup plus approfondi ; le suivi est alors plus régulier et les prestations plus lourdes. Enfin, le dernier parcours est destiné aux créateurs d'entreprises. Ce dispositif d'accompagnement général intéresse aussi les jeunes puisque nous avons des coopérations et des conventions avec les missions locales. Ainsi, dans le dispositif de co-traitance, nous orientons près de 100.000 demandeurs d'emploi jeunes vers les missions locales sur un total de 1,5 million de jeunes qui s'inscrivent chaque année à l'Agence.

Enfin, une dernière question portait sur l'impact de ce dispositif d'accompagnement sur les sorties. Nous n'avons pas d'évaluation précise sur

ce sujet. Nous avons, en revanche, lancé une évaluation sur les dispositifs d'accompagnement lourd avec la DARES et l'Unédic. Je peux simplement faire état de l'évolution des taux de sortie du chômage puisque nous avons fixé un certain nombre d'indicateurs dans le cadre de la convention tripartite avec l'Etat et l'Unédic. Ces indicateurs portent à la fois sur les absences des demandeurs d'emploi six et douze mois après leur inscription, les taux de sortie au cours des six et des douze mois et les taux de sortie durable (périodes d'absence du chômage de six mois consécutifs au cours des dix-huit mois qui suivent l'inscription). L'ensemble de ces indicateurs est en progression sur les dernières cohortes observées. Ainsi, le taux de sortie s'établit à près de 84 % au début 2006 contre 80 % un an auparavant ; les sorties durables progressent, elles aussi, de deux ou trois points. Je pourrai vous communiquer l'ensemble de ces éléments.

Mme Marie-Thérèse Cornette – Je vous signale que la Cour a examiné la façon dont avait été mise en place la mesure pour l'emploi des jeunes décidée par le Premier ministre au mois d'août 2005. Nous avons constaté qu'alors que l'ANPE s'était engagée à proposer un dispositif aidé à 25 % des jeunes, seuls 15 % de ce public avaient été concernés, soit une proportion sensiblement inférieure à ce qui avait été prévu.

M. Serge Dassault – Ces différentes interventions me conduisent à la réflexion suivante sur la création d'entreprise. Instituer, dans notre budget de l'aide à l'emploi, l'aide à la création d'entreprise serait véritablement utile. En effet, toute création d'entreprise suppose, par la suite, des créations d'emplois. Des financements initiaux, de l'ordre de 30 à 50.000 euros, sont nécessaires pour engager l'opération. Inclure l'aide à la création d'entreprise dans l'aide à l'emploi serait donc bien utile.

En outre, certains jeunes de ma commune m'ont indiqué souhaiter poursuivre leurs études, faire des stages aux Etats-Unis ou obtenir des diplômes. Nous n'avons aucun dispositif à leur proposer. Des bourses destinées aux jeunes désirant se former seraient donc également souhaitables. Ces solutions seraient positives et utiles.

M. François Trucy – Si les commissaires n'ont plus de questions ou de remarques, nous allons conclure ces débats. Au nom de M. Arthuis, je souhaiterais adresser des remerciements aux intervenants, aux représentants de la DGEFP, de la DARES et de l'ANPE, qui nous ont beaucoup apporté, à la Cour, à Mme Cornette, à Mme Nigretto et à M. Gruson. Une fois de plus, la commission des finances se réjouit de vous avoir interpellés pour un travail ô combien délicat dont il devrait rester quelque chose. Le zèle des législateurs à travailler ces questions a été évoqué. Il ne devrait pas se ralentir. Les législateurs de demain auraient d'ailleurs intérêt à lire attentivement le rapport de la Cour et à s'inspirer de ses prescriptions : simplifications des dispositifs, stabilisation dans le temps, amélioration de l'information des acteurs, coordination locale, prolongement dans l'efficacité, autant de lignes directrices qu'il me semble falloir suivre. Je formulerai, toutefois, un bémol quant à la stabilité de cet ensemble. Nous ne pouvons, en effet, pas considérer

que cette machine doive rester immobile ; elle doit évoluer. Il faudra donc trouver un équilibre entre la réforme quotidienne et nécessaire et le minimum de stabilité qui s'impose. Vous vous êtes, en tout cas, tous accordés pour que la formation soit davantage présente dans ces dispositifs. Merci encore de ce travail. Je solliciterai, enfin, l'avis des commissaires des finances sur la publication de ce rapport. Mesdames, Messieurs, merci beaucoup.

La séance est levée à 11 h 45

ANNEXE

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA
COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT RELATIVE À
L'IMPACT DES CONTRATS AIDÉS**

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	3
I. OBJECTIF DE L'ENQUETE	3
II. CONTEXTE ET CADRAGE DE L'ENQUETE.....	3
PARTIE I : LES CONTRATS AIDES : ENTRE ECLATEMENT DES DISPOSITIFS ET ADAPTATION A LA DIVERSITE DES BESOINS.....	9
I. L'INSTABILITE DES CONTRATS AIDES	9
A. L'INSTABILITE DES DISPOSITIFS	9
B. DES EFFORTS DE SIMPLIFICATION RECENTS.....	10
C. TABLEAU DE SYNTHESE DES CONTRATS AIDES AU 1 ^{ER} JUIN 2006	12
II. L'HETEROGENEITE DES CONTRATS AIDES	13
A. QUELS SONT LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LES CONTRATS AIDES ?	13
B. QUI BENEFICIE DES CONTRATS AIDES ?.....	16
C. COMMENT SE DERoule LA « VIE DES CONTRATS » ?	23
D. QUELLES RESSOURCES L'ÉTAT CONSACRE-T-IL AU FINANCEMENT DES CONTRATS AIDES ?	24
E. COMMENT SONT GERES LES CONTRATS AIDES ?.....	27
PARTIE II : L'EXEMPLE DU CONTRAT INITIATIVE EMPLOI (CIE) .	30
I. UNE EVOLUTION INACHEVEE DU DISPOSITIF VERS LA SIMPLICITE	30
A. LE CIE JUSQU'A LA REFORME DE 2002.....	31
B. L'EVOLUTION DU CIE JUSQU'AU PLAN DE COHESION SOCIALE.....	32
C. LA DECONCENTRATION DU CIE DANS LE PLAN DE COHESION SOCIALE	34
II. LA MISE EN OEUVRE DU DISPOSITIF	36
A. DES DENOMBREMENTS VARIABLES SELON LES SOURCES D'INFORMATION.....	36
B. LE PROFIL DES PERSONNES RECRUTEES EN CIE REFLETE-T-IL LES OBJECTIFS ASSIGNES A L'OUTIL ?	38
C. LES ENJEUX FINANCIERS	42
D. L'EFFICACITE DU CIE POUR LA REINSERTION PROFESSIONNELLE.....	44
PARTIE III : LA MISE EN ŒUVRE DE CERTAINS CONTRATS AIDES : ENTRE DECONCENTRATION, DECENTRALISATION ET RECONCENTRATION	53
I. LES CONTRATS DONT LA MISE EN ŒUVRE A ETE OBSERVEE	53
A. PERIMETRE DE L'ENQUETE DE TERRAIN : LES CONTRATS AIDES DU PLAN DE COHESION SOCIALE.....	53
B. PRESENTATION DES DISPOSITIFS RETENUS	54

II.	UNE FORTE INTERVENTION DE L'ECHELON NATIONAL DANS UNE POLITIQUE DECONCENTREE ET DECENTRALISEE	57
A.	UN STRICT ENCADREMENT DES MOYENS DECONCENTRES ET UN OBJECTIF AMBITIEUX SUR LE CONTRAT D'AVENIR, DISPOSITIF DECENTRALISE	58
B.	UNE DIVERSITE DES NIVEAUX DE FINANCEMENT DES CIE ET DES CAE ET UNE FORTE MOBILISATION SUR LE CONTRAT D'AVENIR, DISPOSITIF DECENTRALISE.....	62
III.	L'UTILISATION DES CONTRATS AIDES COMME DES OUTILS DE PLACEMENT PAR L'ANPE DEMEURE PERFECTIBLE	68
A.	LA MISE EN PLACE DU SUIVI MENSUEL DES DEMANDEURS D'EMPLOI CONSTITUE UNE OPPORTUNITE MIEUX UTILISER LES CONTRATS AIDES	68
B.	LES DIFFICULTES DE MISE EN OEUVRE	71

PARTIE IV : ELEMENTS SUR L'EFFICACITE DE LA POLITIQUE DES CONTRATS AIDES 75

I.	CONTRATS AIDES ET CREATIONS D'EMPLOIS.....	75
II.	CONTRATS AIDES ET ACCES A L'EMPLOI NON AIDE	76
III.	LE COUT DES CONTRATS AIDES : UNE METHODOLOGIE D'ANALYSE DE L'EFFICACITE A CONSTRUIRE	79
A.	CONSTATS A PARTIR DE LA NOTION DE COUT ANNUEL MOYEN PAR BENEFICIAIRE.....	80
B.	AXES METHODOLOGIQUES A EXPLORER	83
IV.	LES CONDITIONS GENERALES D'EFFICACITE DES CONTRATS AIDES	83
A.	ESTIMER EN AMONT LES RISQUES D'EFFETS DE DISTORSION.....	83
B.	ASSURER LA STABILITE DES DISPOSITIFS DANS LE TEMPS EN CHERCHANT A LES SIMPLIFIER.....	85
C.	ASSURER UN PILOTAGE ET UN CONTROLE EFFECTIF	85
D.	VEILLER A LA BONNE INFORMATION DES ACTEURS.....	87
E.	FAVORISER LA CONSTRUCTION DE PARCOURS QUALIFIANTS A TRAVERS LE PASSAGE EN CONTRAT AIDE	88
F.	VEILLER A L'OPERATIONNALITE DE LA COORDINATION LOCALE ENTRE LES ACTEURS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI.....	90
V.	LES CONDITIONS D'EFFICACITE DES AIDES A L'EMPLOI EN DIRECTION DES JEUNES	90
A.	PREALABLE : LES JEUNES, LE CHOMAGE ET LES AIDES A L'EMPLOI	90
B.	L'IMPORTANCE DU LIEN SYSTEME DE FORMATION-EMPLOI : L'EXEMPLE DES CONTRATS EN ALTERNANCE.....	92
C.	L'INTERET ET LA DIFFICULTE D'UNE ACQUISITION EFFECTIVE D'ELEMENTS DE PROFESSIONNALISATION DANS LE SECTEUR NON MARCHAND	94
D.	LE BESOIN D'UN ACCOMPAGNEMENT RENFORCE DANS L'ACCES A L'EMPLOI	94
E.	LA NECESSITE D'EVITER UN GLISSEMENT DES DISPOSITIFS PREVUS POUR LES JEUNES LES PLUS EN DIFFICULTE VERS DES PUBLICS PLUS PROCHES DE L'EMPLOI.....	97
VI.	LES CONDITIONS D'EFFICACITE DES AIDES A L'EMPLOI EN DIRECTION DES CHOMEURS DE LONGUE DUREE.....	99
A.	DEFINITION DU CHOMAGE DE LONGUE DUREE ET POSITIONNEMENT DES CHOMEURS DE LONGUE DUREE SUR LE MARCHE DU TRAVAIL.....	99
B.	L'ABSENCE D'UN DISPOSITIF GENERAL D'ACCOMPAGNEMENT RENFORCE	100
C.	L'UTILISATION DES CONTRATS AIDES COMME INSTRUMENT DE RETOUR A L'EMPLOI DES SENIORS EN CHOMAGE DE LONGUE DUREE	101

INTRODUCTION

I. OBJECTIF DE L'ENQUETE

Le présent rapport fait suite à la demande du Président de la Commission des finances du Sénat adressée à la Cour en vertu de l'article 58 alinéa 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances de réaliser une enquête sur « *l'impact des aides à l'emploi sur la baisse du chômage* ».

Pour répondre à cette demande, la Cour a procédé ainsi :

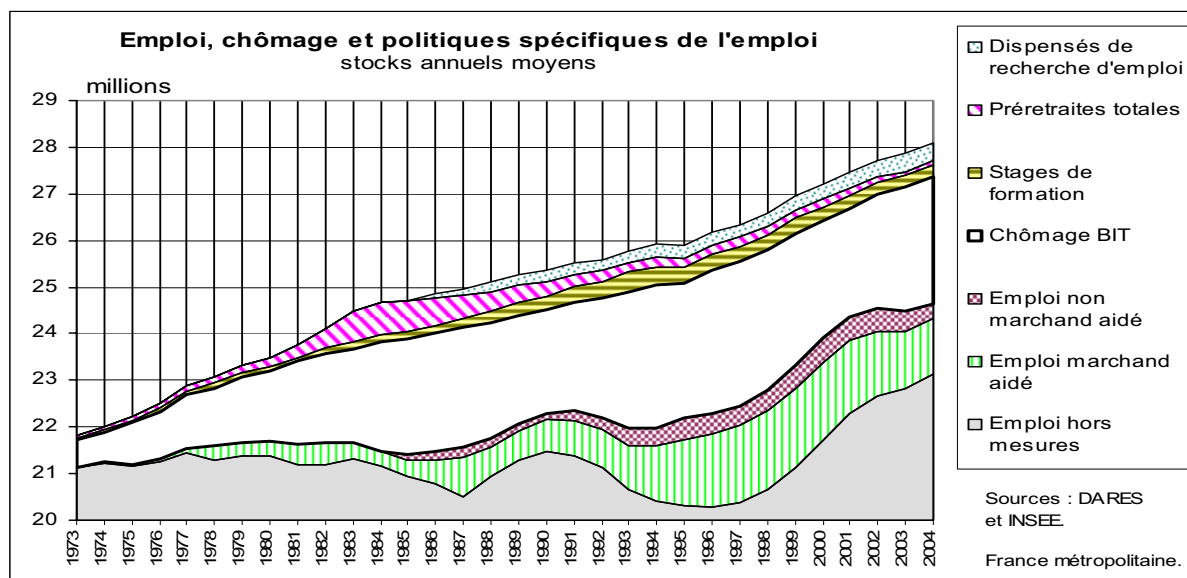
- synthèse des rapports récents de la Cour sur le sujet ;
- mobilisation de travaux récents de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement et de diverses études et rapports sur les aides à l'emploi ;
- conduite d'entretiens avec des responsables à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) du ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement ;
- déplacements de terrain au sein de deux agences locales pour l'emploi.

II. CONTEXTE ET CADRAGE DE L'ENQUETE

1. La France souffre depuis une longue période d'une situation de chômage de masse¹, ainsi que le rappelle le graphique ci-dessous qui montre également les évolutions des mesures de la politique de l'emploi visant à répondre à ce défi.

¹ Cf. annexe 1 sur les définitions du chômage.

Graphique n° 1 : Chômage, emploi et mesures de la politique de l'emploi sur longue période



Source : DARES

En 2006, le chômage et le taux de chômage français restent à des niveaux élevés en dépit de la baisse constatée récemment. Fin août 2006, 2 159 700 demandeurs d'emploi étaient inscrits en catégorie 1, le taux de chômage au sens du BIT s'établissant à 9,0 %².

2. De nombreux travaux montrent la complexité de la relation entre la mise en œuvre d'une aide à l'emploi et la baisse du chômage

L'efficacité des dispositifs d'aide à l'emploi ne peut évidemment être appréciée sans tenir compte du contexte d'ensemble de la politique économique et sociale et de la situation du marché du travail.

- D'abord, le chômage est lié à un certain nombre de facteurs structurels sur le marché du travail³ et sur le marché des biens et services.

- Ensuite, le niveau de l'emploi et du chômage dépend du dynamisme conjoncturel. La croissance constitue un paramètre majeur facilitant le retour à l'emploi.

² « Le marché du travail en août 2006 », *Premières informations, premières synthèses*, DARES, N° 40.1.

³ Le chômage structurel est, ainsi, « lié aux inerties naturelles ou institutionnelles du marché du travail et à un coût salarial trop élevé, particulièrement pour les emplois peu qualifiés. Il comprend la partie frictionnelle, venant du temps nécessaire pour trouver un emploi ou pourvoir un poste » in J.C. PRAGER, F. VILLEROY DE GALHAU, *Dix-huit leçons sur la politique économique*, Seuil, 2006, p 104.

- Une mesure d'aide à l'emploi peut également avoir un effet sur les « franges » du chômage. En effet, par l'impulsion qu'elle donne, cette mesure peut faire revenir sur le marché du travail, des « chômeurs découragés » qui n'étaient plus comptabilisés dans les statistiques du chômage (« effet d'appel »).

L'accompagnement et la formation constituent également des éléments très favorables au retour à l'emploi. A cet égard, l'originalité des contrats en alternance – qui prévoient des temps de formation obligatoires – doit être soulignée par rapport aux autres contrats aidés.

Dans ces conditions, il n'est pas possible de parvenir à une conclusion unique, sous la forme d'un ratio d'efficacité entre le recours aux aides à l'emploi et la baisse du chômage. C'est pourquoi, le présent rapport aborde l'impact des aides à l'emploi sur la baisse du chômage à partir d'un « faisceau d'indices » provenant de conclusions de la Cour formulées à l'occasion de contrôles de dispositifs donnés ou d'éléments recueillis spécifiquement pour cette mission.

3. Les « aides à l'emploi » examinées dans le cadre de ce rapport sont essentiellement les contrats spéciaux liés à la politique de l'emploi, appelés plus couramment « contrats aidés ». La Cour n'a pas opté pour une approche générale des aides à l'emploi visant tous les dispositifs soutenant l'emploi (publics, conventionnels, privés...). En effet, cette définition aurait nécessité un travail de synthèse dépassant largement le champ de ce rapport et recoupant une réflexion plus générale sur les aides publiques aux entreprises⁴. En revanche, ce regroupement inclut les contrats d'apprentissage dont la qualification de contrats aidés, si elle est exacte financièrement, ne rend pas compte de la situation très spéciale de l'apprentissage, comme composante de la formation initiale. Une partie des contrats de professionnalisation, peut au demeurant faire l'objet de la même remarque.

Par ailleurs, les mesures générales d'allègement de charges sociales ont fait l'objet d'un rapport spécifique de la Cour pour la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur le fondement de l'article 58.2 de la LOLF.

4. La politique des contrats aidés peut être brièvement resituée au sein de la politique de l'emploi

Cette mise en perspective peut être opérée à partir de la notion de « dépense pour l'emploi ». Cet agrégat est la somme du budget de l'emploi, des allègements de cotisations sociales patronales et des dépenses de l'Unédic. Elle n'inclut pas les dépenses des collectivités territoriales. Les moyens consacrés à la politique de l'emploi ont été considérablement renforcés : la dépense pour l'emploi qui représentait moins de 1 % du PIB en 1970, de l'ordre de 2 % dans les années 1980 et 2,5 % en 1990 a dépassé 4 % en 2003.

⁴ Cf. notamment les travaux du Conseil d'orientation pour l'emploi, *Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques*, 8 février 2006.

Au sein de la dépense pour l'emploi, on distingue :

- les « dépenses passives » : indemnisation du chômage, incitations au retrait d'activité ;
- les « dépenses actives » qui regroupent les autres dépenses de la politique de l'emploi destinées à favoriser le retour à l'emploi, au sein desquelles figurent les moyens affectés aux contrats aidés.

La distinction entre ces deux blocs devient, toutefois, moins nette avec la mise en œuvre de stratégies d'« activation des dépenses passives ». Par exemple, l'assurance-chômage met en œuvre un plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) que la Cour a analysé dans un récent rapport thématique⁵.

Dans l'ensemble des « dépenses actives », les allègements généraux de charges sociales ont connu une montée en puissance récente. La politique française de l'emploi a donné depuis dix ans une place croissante aux allègements généraux de charges sociales. Dans la loi de finances initiale pour 2005, les compensations d'allègements généraux de charges sociales⁶ représentaient 17,647 Md€ soit près de 55 % des crédits de paiement pour dépenses ordinaires de la mission Travail et emploi (32,109 Md€).

En retour, on observe une baisse tendancielle du poids financier des aides spécifiques à l'emploi :

Tableau n° 1 : Coût des dispositifs spécifiques de politique de l'emploi⁷

	Coût des dispositifs spécifiques de politique de l'emploi					Structure en %				
	Millions d'euros									
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
Emploi marchand aidé.....	5 853	5 525	5 155	4 639	4 914	31,1	29,8	29,8	29,9	34,4
Emploi non marchand aidé	5 769	6 125	6 234	5 436	3 926	30,6	33,0	36,0	35,1	27,5
Total EMPLOI AIDÉ.....	11 622	11 651	11 388	10 075	8 840	61,7	62,8	65,8	65,0	61,9
Formation professionnelle	3 965	3 915	3 789	3 868	4 097	21,0	21,1	21,9	24,9	28,7
Préretraites totales	3 250	2 989	2 139	1 562	1 338	17,3	16,1	12,4	10,1	9,4
Total.....	18 837	18 555	17 316	15 506	14 276	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Dares.

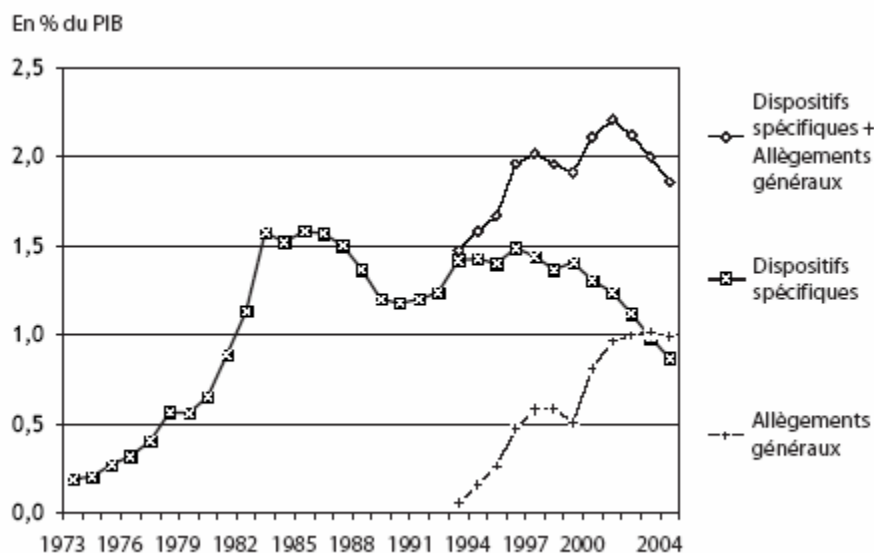
Note : Champ augmenté des exonérations de cotisations sociales en faveur des zones franches urbaines, par rapport à la publication précédente : 229 M€ (2000), 144 M€ (2001), 345 M€ (2002), 223 M€ (2003).

⁵ L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi, rapport public thématique, mars 2006.

⁶ La loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi a fusionné les allègements sur les bas salaires avec ceux liés à la réduction du temps de travail.

⁷ Sur les modalités de calcul du coût des dispositifs spécifiques de la politique de l'emploi par la DARES, cf *infra* p. 84.

Graphique n° 2 Les dépenses pour les dispositifs spécifiques et les allègements généraux (en points de PIB)



Source : DARES

En exécution budgétaire, les dépenses de l'Etat pour l'emploi aidé ne représentaient plus en 2005 que 5,6 Md€ contre 16,4 Md€ pour les exonérations de charges.

Tableau n° 2 : Les dépenses de l'Etat pour l'emploi aidé

Exécution budgétaire 2005	en M€
Contrats d'apprentissage	1 531,25
Contrats de qualification	244,43
Contrats de professionnalisation jeunes	151,50
Contrats de professionnalisation adultes	7,48
Emplois jeunes	762,11
Insertion des publics en difficulté	2 698,55
Aides à la création d'entreprise	35,41
Accompagnement des restructurations	316,38
Total Emploi aidé (dont missions locales)	5 747,11
Financement missions locales	113,78
Total Emploi aidé (hors missions locales)	5 633,33

Source : Cour des comptes. Le périmètre de l'emploi aidé est ici le même que celui retenu dans l'étude de la DARES sur le coût de la politique de l'emploi. Cette étude est mentionnée dans la cinquième partie du présent rapport.

Au sein de la politique de l'emploi, la prime pour l'emploi (PPE) a également pris une importance croissante sur la période récente. La nature de la PPE est originale par rapport aux autres aides à l'emploi dans la mesure où elle présente un caractère fiscal : la PPE prend la forme d'un crédit d'impôt sur le revenu qui se traduit par une dépense fiscale. Les crédits affectés à la PPE sont passés de 2,4 Md€ lors de sa création en 2001 à 2,7 Md€ en 2005. Les réformes apportées au dispositif par la loi de finances initiale pour 2006 vont accentuer cette montée en charge en 2006 et 2007. Dans son dernier rapport public, la Cour a consacré des développements critiques à ce dispositif, le jugeant peu efficace aussi bien sur le terrain du retour à l'emploi que sur celui de la distribution de pouvoir achat⁸.

5. La politique de l'emploi et la mise en œuvre des contrats aidés s'inscrivent, de plus en plus, dans un cadre partenarial

- Dans cette perspective, le présent rapport abordera les modalités d'articulation, récemment remaniées, entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le champ des aides à l'emploi. Cependant, les dispositifs institués par les collectivités territoriales elles-mêmes (comme les « emplois-tremplins ») ne seront pas abordés dans cette étude.
- Par ailleurs, depuis le traité d'Amsterdam signé en 1997, la politique française de l'emploi s'inscrit dans le cadre de la « stratégie européenne pour l'emploi », définie à Luxembourg les 20 et 21 novembre 1997 à l'initiative de la France. La stratégie de Lisbonne en 2000 a, en particulier, souligné la nécessité d'enrichir l'appréciation des politiques de l'emploi par une approche en termes de taux d'emploi. De ce point de vue, la France se caractérise par un faible taux d'activité des jeunes de 15 à 24 ans (37,5 %) et des personnes de 55 à 64 ans (39,6 %).

Le présent rapport, après avoir dressé un panorama des contrats aidés (partie I), apporte trois éclairages différents sur leur rôle face au chômage :

- un éclairage thématique porté sur un dispositif d'aide à l'emploi dans le secteur marchand : le contrat initiative emploi (partie II) ;
- un éclairage opérationnel sur la mise en œuvre des contrats aidés (partie III) ;
- un éclairage général essayant de dégager un certain nombre d'enseignements sur l'efficacité de la politique des contrats aidés (partie IV).



⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel*, février 2006, « L'efficacité et la gestion de la prime pour l'emploi », p 283.

PARTIE I : LES CONTRATS AIDES : ENTRE ECLATEMENT DES DISPOSITIFS ET ADAPTATION A LA DIVERSITE DES BESOINS

III. L'INSTABILITE DES CONTRATS AIDES

Le panorama actuel des aides à l'emploi reste marqué, en dépit des efforts de simplification récents, par l'éclatement et l'instabilité.

A. L'INSTABILITE DES DISPOSITIFS

La politique des contrats aidés se caractérise par un mouvement de balancier - très marqué ces dernières années - entre aides à l'emploi dans le secteur marchand et aides à l'emploi dans le secteur non marchand⁹.

- En 1995, est créé, avec le contrat initiative emploi (CIE)¹⁰, un dispositif structurant s'agissant des aides à l'emploi dans le secteur marchand.
- La période 1997-2002 a mis l'accent sur les contrats aidés dans le secteur non-marchand avec, en particulier, le programme « nouveaux services-emplois jeunes ».
- En 2002, la priorité est donnée aux aides à l'emploi dans le secteur marchand. Le programme « emplois-jeunes » est suspendu tandis qu'est institué le soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE). La dotation en loi de finances initiale pour 2003 pour les contrats emploi solidarité (CES) est diminuée de 72,4 % par rapport à la LFI 2002.
- En 2003, les contrats aidés dans le secteur non-marchand sont relancés. En effet, il apparaît que la demande est restée forte pour les emplois en secteur non marchand, CES et surtout CEC, les dépenses pour ces derniers atteignant pour la première fois 1 Md€. Alors que le budget 2003 avait été construit sur l'hypothèse de 80 000 CES en projet de loi de finances (PLF), portés à 160 000 en LFI, le ministère a dû financer 252 295 CES au cours de l'année.

Ce mouvement de balancier peut s'observer aussi pour un même dispositif. Par exemple, le CI-RMA, créé par la loi pour s'appliquer aussi bien dans le secteur marchand

⁹ Le secteur marchand désigne l'ensemble des employeurs assujettis au régime d'assurance chômage (secteur privé et associatif) et les employeurs de la pêche maritime. Sont exclus les particuliers employeurs et les collectivités territoriales. Le secteur non marchand concerne les collectivités territoriales, les autres personnes morales de droit public, les associations et personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public.... Sont exclus les services de l'Etat. Certaines structures peuvent bénéficier des deux catégories de contrats, notamment les associations lorsqu'elles sont assujetties au régime d'assurance chômage.

¹⁰ Le CIE fait suite au contrat de retour à l'emploi (CRE). Cf annexe 2.

que le secteur non marchand¹¹, a été recentré, à peine plus d'un an plus tard, sur le secteur marchand¹².

Cette instabilité se traduit par la succession rapide des lois et décrets et l'empilement des circulaires. Le droit des contrats aidés est marqué par l'urgence de la régulation à court terme de la file d'attente sur le marché du travail. Les modifications des dispositifs constituent une succession d'essais pour atteindre les publics jugés prioritaires à un moment donné. Or, ces changements de court terme sont souvent contre-productifs, les problèmes d'emploi nécessitant un traitement sur la durée. Comme le relève le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), « *les types de contrats ont connu d'incessantes modifications coûteuses en termes d'efficacité et de délais de mise en oeuvre. Ces délais et la réduction du volume global n'ont pas permis, dans la période récente, aux contrats aidés de jouer pleinement leur rôle dans le retour à l'emploi.* »¹³

B. DES EFFORTS DE SIMPLIFICATION RECENTS

La diversité des aides à l'emploi reflète en partie une volonté d'adaptation aux besoins de populations différentes de bénéficiaires. Pour autant, la palette des dispositifs doit rester relativement simple pour pouvoir être appropriée par les acteurs du service public de l'emploi et les bénéficiaires potentiels.

C'est dans cet esprit qu'a été engagée récemment une démarche de simplification par réduction du nombre de catégories de contrats aidés¹⁴.

- Le contrat de professionnalisation créé par la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social a, ainsi, remplacé les contrats d'orientation, d'adaptation et de qualification.
- Comme la Cour l'avait recommandé dans son rapport public 2002¹⁵, le contrat emploi solidarité (CES) et le contrat emploi consolidé (CEC) ont, dans le cadre du plan de cohésion sociale, été remplacés par le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) institué par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

¹¹ Article 43 de la loi n° 2003-100 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité créant un article L. 322-4-15-1 du code du travail.

¹² Article 54 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

¹³ Rapport du CERC, *Aider au retour à l'emploi*, La Documentation française, 2005.

¹⁴ La stratégie ministérielle de réforme (SMR) du secteur Emploi et Travail comportait une action n° 10 « *fusionner et simplifier la gestion des contrats aidés* ».

¹⁵ Rapport public 2002, « Les contrats emploi consolidé », p. 123.

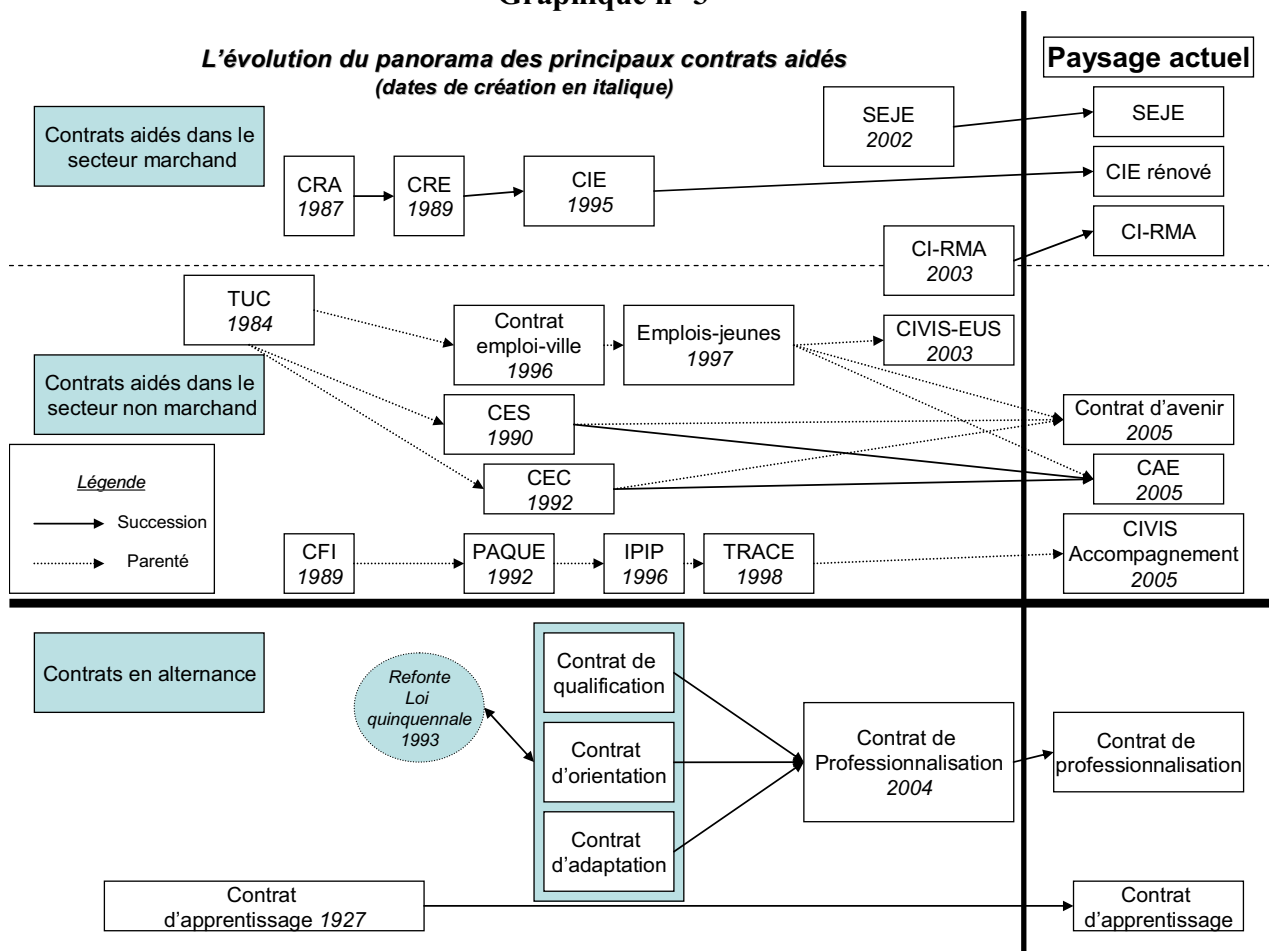
Cependant, cette simplification apparaît relative pour plusieurs raisons.

- En premier lieu, la pratique administrative peut être lente à s'adapter. Dans le cas du contrat de professionnalisation, la mise en place du dispositif a été compliquée par le maintien, en parallèle, des trois anciens types de contrats, tolérés par l'administration jusqu'au 15 novembre 2004, alors que la loi fixait une césure nette entre anciens et nouveaux contrats. Cette période de chevauchement explique sans doute en partie le lent démarrage des contrats de professionnalisation, les entreprises se tournant vers le dispositif qu'elles connaissaient le mieux, c'est-à-dire le contrat de qualification.

- En second lieu, comme le montre le schéma ci-dessous représentant la succession des dispositifs depuis une quinzaine d'années¹⁶, les contrats nouveaux viennent souvent constituer une strate supplémentaire sans articulation avec les textes antérieurs. Il y a souvent simple « parenté » d'un dispositif à l'autre sans que tel contrat soit clairement désigné comme le successeur d'un autre.

¹⁶ Sigles utilisés dans le graphique : CRA : contrats de réinsertion en alternance ; CRE : contrats de retour à l'emploi ; CIE : contrat initiative emploi ; SEJE : soutien à l'emploi des jeunes en entreprise ; CI-RMA : contrat d'insertion - revenu minimum d'activité ; TUC : travaux d'utilité collectivité ; CIVIS-EUS : contrat d'insertion dans la vie sociale - emplois d'utilité sociale ; CES : contrat emploi solidarité ; CEC : contrat emploi consolidé ; CAE : contrat d'accompagnement dans l'emploi ; CFI : crédit de formation individualisé ; PAQUE : préparation active à la qualification et à l'emploi ; IPIP : les itinéraires personnalisés à l'insertion professionnelle ; TRACE : trajet d'accès à l'emploi. La présentation des anciens contrats aidés est reportée en annexe 2.

Graphique n° 3



Source : Cour des comptes. Les contrats en alternance – qui prévoient des temps de formation obligatoires – sont distingués des autres contrats aidés.

C. TABLEAU DE SYNTHESE DES CONTRATS AIDES AU 1^{ER} JUIN 2006

Cette instabilité rend très difficile l'identification d'une logique d'ensemble aux aides à l'emploi si l'on raisonne à l'échelle du moyen terme. Le panorama - présenté en annexe 3 - montre la grande hétérogénéité :

- ✓ Des objectifs ;
- ✓ Des publics visés ;
- ✓ Des types de contrats ;
- ✓ Des modalités de l'aide ;
- ✓ Des règles de rémunération des bénéficiaires.

Par ailleurs, des aides à l'emploi spécifiques existent dans les départements d'Outre-mer (DOM).

Les aides à l'emploi spécifiques aux DOM¹⁷

Le contrat d'accès à l'emploi (CAE-DOM) : une adaptation du contrat initiative emploi

Ce contrat, créé en 1994, a connu plusieurs modifications par la suite. Ce dispositif s'adresse aux publics prioritaires de la politique de l'emploi outre-mer. Il présente des avantages spécifiques pour les bénéficiaires du RMI (le CDD peut aller jusqu'à 30 mois) et pour les sortants d'emplois-jeunes. Le CAE-DOM prend la forme d'une aide forfaitaire, qui s'accompagne d'une exonération totale des cotisations patronales de Sécurité sociale jusqu'à 1,3 SMIC.

Des dispositifs spécifiques aux minima sociaux

Plusieurs dispositifs ou mécanismes d'incitation ont été mis en oeuvre, non seulement pour favoriser le retour à l'activité des bénéficiaires des minima sociaux, mais également pour inciter à la déclaration des emplois, notamment par les petites entreprises et dans le secteur du travail à domicile.

- Le contrat d'insertion par l'activité (CIA), créé en 1994, d'une durée de trois mois (renouvelables jusqu'à 24 mois), s'adresse exclusivement aux allocataires du RMI ou à leurs conjoints ;
- L'allocation de retour à l'activité (ARA), instituée en 2000, permet aux bénéficiaires des minima sociaux qui reprennent une activité rémunérée de percevoir une prestation forfaitaire pendant 24 mois en complément de revenu.

Des dispositifs et incitations pour favoriser l'accès des jeunes à la formation et l'emploi

- Le projet initiative emploi est un dispositif en faveur des jeunes de moins de 30 ans et des bénéficiaires d'un contrat emploi-jeune arrivés au terme de leur contrat. Une aide financière leur est attribuée soit pour suivre un cursus de formation qualifiante, soit pour créer une entreprise.
- Le soutien à l'emploi des jeunes diplômés est un dispositif visant à faciliter l'intégration des jeunes diplômés dans les entreprises et à aider les très petites entreprises à recruter du personnel d'encadrement.
- Le congé-solidarité vise à favoriser l'embauche de jeunes de moins de 30 ans par la cessation d'activité de salariés de plus de 55 ans.

Le plan de cohésion sociale

Les dispositifs CIA et CAE-DOM n'ont subi aucune modification. Dans les DOM, les CES et CEC ont été maintenus jusqu'au 31 décembre 2005 et le contrat d'accompagnement dans l'emploi est entré en vigueur le 1er janvier 2006 (article 47 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale).

IV. L'HETEROGENEITE DES CONTRATS AIDES

A. QUELS SONT LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LES CONTRATS AIDES ?

La démarche de performance associée au programme 102 « *Accès et retour à l'emploi* » s'articule autour de deux logiques différentes s'agissant du rôle des contrats aidés :

- favoriser de façon générale l'accès à l'emploi ;
- améliorer l'insertion sociale des publics plus éloignés du marché du travail.

¹⁷ Cet encadré est tiré de DARES, « Les politiques de l'emploi dans les départements d'Outre-mer : renforcer les leviers usuels », *Premières synthèses, premières informations*, n° 10.2, mars 2006.

De fait, l'insertion sociale constitue la finalité essentielle pour certains contrats aidés¹⁸.

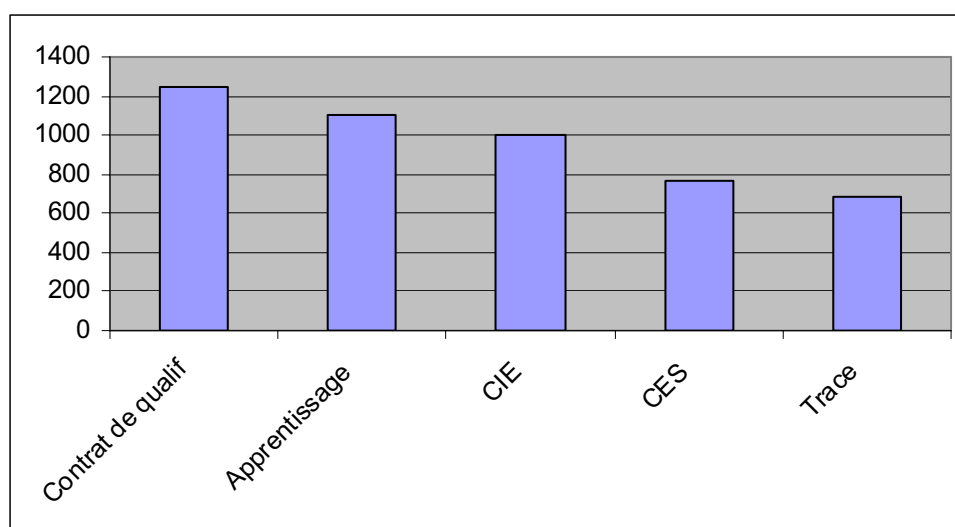
- D'abord, le passage en contrat aidé devrait permettre l'acquisition d'une expérience, d'une qualification qui pourra, le cas échéant, être réutilisée ultérieurement.

- Ensuite, ce passage dans l'emploi aidé confère un « statut social » qui peut aider son bénéficiaire à ne pas tomber dans l'exclusion.

- Enfin, le passage en contrat aidé exerce une fonction redistributive. Il a un impact globalement favorable sur les niveaux de vie relativement bas de certains groupes de bénéficiaires.

Au sein de la population des bénéficiaires, les niveaux de vie sont, en effet, loin d'être homogènes. Les entrants en CES connaissent, ainsi, des conditions de vie plus difficiles que les entrants en CIE¹⁹.

Graphique n° 4 L'hétérogénéité des niveaux de vie des bénéficiaires de mesures d'aide à l'emploi : niveaux de vie médians en unité de consommation en euros en 2003



Source : d'après DARES, panel des bénéficiaires

¹⁸ Sur ce point, on peut relever que le Conseil constitutionnel donne une portée juridique à cet objectif d'aide à l'insertion sociale susceptible d'être poursuivi lors de la création d'un contrat aidé. Ainsi, dans sa décision sur la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, le juge constitutionnel considère que les mesures instituées sont « en rapport direct avec la finalité d'intérêt général poursuivie par le législateur en matière de lutte contre le chômage et l'exclusion » (décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003).

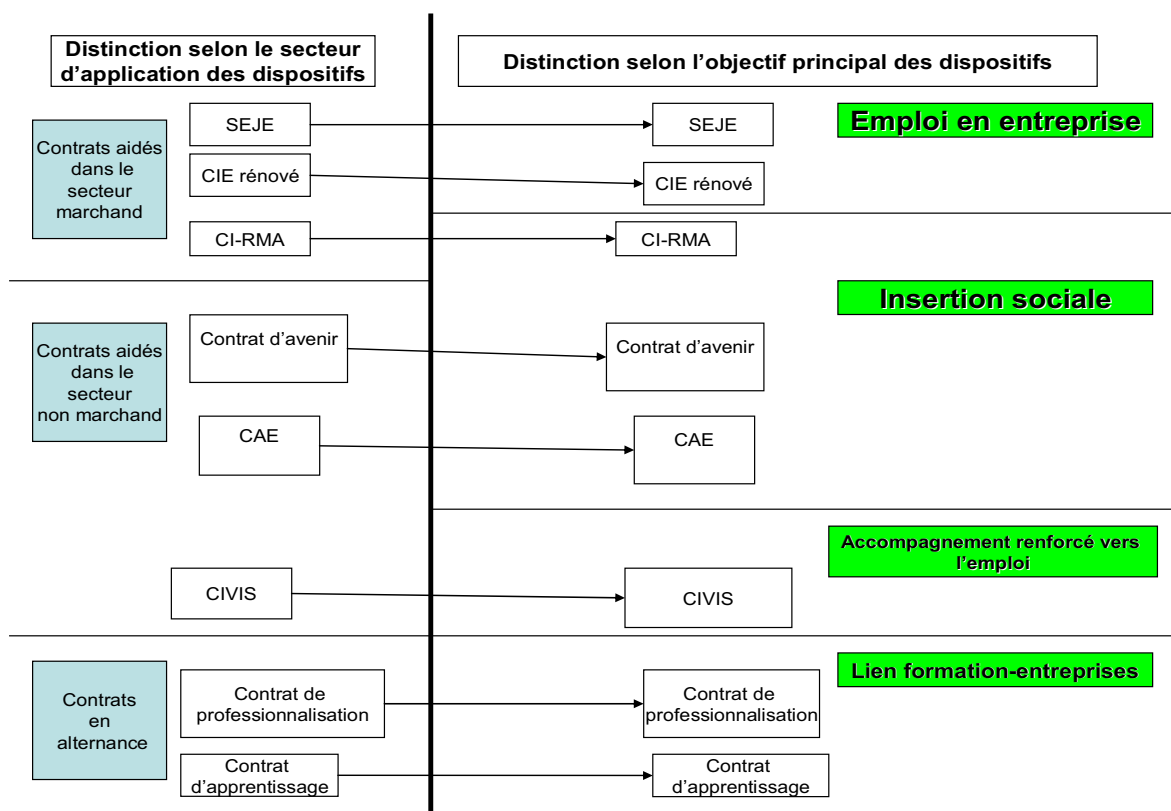
¹⁹ Pour mesurer le niveau de vie, l'INSEE rapporte le revenu du ménage au nombre d'unités de consommation (UC) selon l'échelle suivante : une unité de consommation pour le premier adulte du ménage, 0,5 pour toute autre personne de 14 ans et plus et 0,3 pour les enfants de moins de 14 ans. Faute d'information sur l'âge des enfants dans ses enquêtes par panel, la DARES attribue par convention 0,3 UC par enfant.

Ce graphique montre que deux groupes se distinguent clairement en termes de niveau de vie des bénéficiaires : les contrats en alternance et le CIE, d'une part, le CES et TRACE, d'autre part. Cette ligne de partage recoupe la distinction entre des populations relativement proches de l'emploi classique et d'autres qui en sont plus éloignées.

La DARES constate que la situation financière des bénéficiaires s'est améliorée dans les cinq années suivant l'entrée dans la mesure dans 70 % des cas pour les adultes et dans 80 % des cas pour les jeunes²⁰. En dépit de cet effet positif, le niveau de vie moyen des bénéficiaires de contrats aidés reste, cependant, en deçà de celui de l'ensemble des ménages.

La reconnaissance de cet objectif d'aide à l'insertion sociale – ainsi que la mise en exergue des parcours d'accompagnement renforcé vers l'emploi²¹ – permet de compléter la présentation classique des contrats aidés selon leur secteur d'application (marchand, non-marchand, alternance) retenue dans la graphique n° 3 par une typologie axée sur les objectifs des dispositifs.

Graphique n° 5 Typologie des contrats aidés suivant leur objectif principal



Source : Cour des comptes

²⁰ « Après un contrat aidé : le niveau de vie progresse », *Premières synthèses, premières informations*, mars 2005, n° 11.2.

²¹ Comme les programmes TRACE ou CIVIS qui seront abordés dans la cinquième partie de ce rapport.

Objectif principal Secteur d'application	Aide à l'emploi de chômeurs en entreprise	Aide à l'insertion sociale	Aide à l'emploi par le lien entre la formation et les entreprises	Accompagnement renforcé vers l'emploi
SECTEUR NON-MARCHAND		- Contrat d'avenir - CAE		- CIVIS
SECTEUR MARCHAND	- SEJE - CIE rénové	- CI-RMA		
ALTERNANCE			- Contrat d'apprentissage - Contrat de professionnalisation	

Source : Cour des comptes

B. QUI BENEFICIE DES CONTRATS AIDES ?

- Le nombre de bénéficiaires

Les stocks²²

Après avoir connu de 1984 à 1999, une très forte croissance qui a porté le stock annuel moyen de bénéficiaires des politiques ciblées d'emploi et de formation de 470 000 à 2,5 millions de personnes, celui-ci connaît depuis une contraction régulière : en 2004, le nombre total de bénéficiaires a été ramené à 1,8 million, dont 1,2 million d'emplois aidés marchands, 330 000 emplois non marchands et 260 000 stages de formation professionnelle. Avec les deux tiers du total, les emplois aidés marchands sont largement majoritaires.

Ces données globales doivent être complétées par une présentation des stocks pour chaque dispositif.

²² Les tableaux détaillés de présentation des stocks de bénéficiaires sont reportés en annexe 4. L'approche par les stocks annuels moyens doit être complétée par une approche par les stocks à date donnée.

Tableau n° 3 : Les stocks annuels moyens de bénéficiaires entre 2003 et 2005

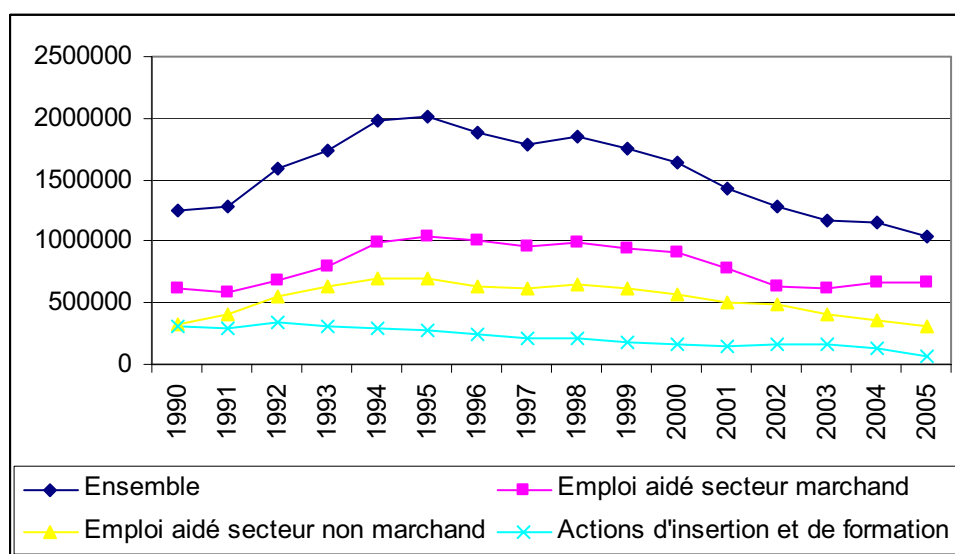
	2003	2004	2005
Contrats en alternance			
Contrat apprentissage	345 000	350 000	360 000
Contrat de qualification	153 000	144 000	114 000
Contrat de professionnalisation	0	0	25 000
Contrats aidés dans le secteur marchand			
Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise	73 000	106 000	119 000
Contrat initiative emploi ancienne formule	133 000	146 000	148 000
Contrat initiative emploi nouvelle formule	0	0	24 000
Contrat d'insertion revenu minimum d'activité			1 115
Contrats aidés dans le secteur non marchand			
Contrat emploi solidarité	128 000	111 000	90 000
Contrat emploi consolidé	127 000	103 000	74 000
Contrat d'accompagnement vers l'emploi	0	0	29 000
Contrat d'avenir	0	0	3 000
Emplois-jeunes	178 000	107 000	72 000
Dispositifs d'accompagnement renforcé vers l'emploi			
Trajet d'accès à l'emploi (TRACE)	109 000	78 000	10 000
Contrat d'insertion dans la vie sociale		nd	nd

Source : DARES – nd : non disponible

Les flux

L'appréciation du nombre de bénéficiaires par les stocks reste partielle. En effet, en raison de la durée variable des contrats conclus, l'approche par les stocks ne rend pas véritablement compte tenu de l'évolution du caractère plus ou moins attractif des différents dispositifs qu'une approche par les flux d'entrées permet de mieux visualiser.

Graphique n° 6 Flux d'entrées dans les dispositifs d'aide à l'emploi sur séries longues



Flux d'entrées cumulés sur une année / Cour des comptes à partir de données DARES (France métropolitaine)

Deux constats généraux se dégagent de ce graphique.

- D'une part, on observe une contraction globale des flux d'entrées. Cette contraction débute au milieu des années 1990. C'est à cette période qu'est atteint le pic des entrées en contrats aidés (2 millions d'entrées). La phase suivante est marquée par une baisse progressive pour revenir en fin de période au niveau du début des années 1990 (entre 1 et 1,2 million d'entrées).

Ce phénomène de contraction globale est encore plus accusé si l'on exclut les contrats en alternance :

**Tableau n° 4 : Les flux d'entrées cumulés en contrats aidés, hors alternance
(en milliers)**

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
827,9	843,2	774,4	698,1	588,5	582	549	504

Source : DARES

- D'autre part, les courbes des entrées en contrats aidés dans le secteur marchand et dans le secteur non marchand suivent les mêmes profils (croissance, stabilité et décroissance) jusqu'en 2002. A partir de cette date, les évolutions divergent : progression des entrées en emplois aidés dans le secteur marchand et diminution des entrées en emplois aidés dans le secteur non marchand.

- La typologie des bénéficiaires

Un outil majeur d'analyse de la situation des bénéficiaires de mesures de la politique de l'emploi est le panel des bénéficiaires de la DARES.

Le panel des bénéficiaires de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle

Le panel est un outil permettant à la DARES de suivre le devenir des bénéficiaires des mesures de la politique de l'emploi. Il se fonde sur une méthodologie d'enquêtes (une première phase d'enquêtes téléphoniques et une seconde phase d'interviews en face-à-face et de relances postales). Par conséquent, les résultats de ce panel ne doivent être considérés qu'à titre indicatif et leur portée dépend de la réactualisation des enquêtes. Cependant, la rigueur de la méthodologie employée (et notamment la confrontation des résultats obtenus pour les bénéficiaires des mesures à ceux obtenus par un « groupe de contrôle » de non-bénéficiaires) et de l'échantillonnage opéré permet de s'appuyer sur cet outil pour tenter d'en tirer un certain nombre d'enseignements.

A partir de ce panel, la physionomie des bénéficiaires des contrats aidés peut être analysée sous deux angles.

Analyse par groupes de bénéficiaires

L'accès des femmes aux contrats aidés

Le taux de chômage de la population féminine est plus élevé que le taux de chômage de la population masculine (10,5 % contre 8,7 % en 2005) même si l'écart entre ces deux données s'est réduit sur les dernières années. Dans ce contexte, on peut analyser sur longue

période les entrées par sexe dans les mesures de la politique de l'emploi. Entre 1990 et 2002, la part des femmes dans les entrées est restée relativement stable, oscillant d'environ deux points autour de la parité²³. En 2002, les femmes représentaient 52 % des nouveaux bénéficiaires de mesures de politique de l'emploi.

Très présentes dans les contrats aidés du secteur non marchand (elles y représentent près de deux embauches aidées sur trois) les femmes sont en revanche minoritaires dans les entrées en contrats aidés dans le secteur marchand (44 % en 2002). Pour ces contrats, on relève une prédominance du secteur tertiaire : huit femmes sur dix embauchées en contrats en alternance ou en contrat initiative emploi sont employées dans le tertiaire.

L'accès des seniors aux contrats aidés

Selon la DGEFP, les seniors (plus de 50 ans) représentent, en 2005, 18 % des bénéficiaires de contrats aidés²⁴. Le profil des seniors bénéficiaires de contrats aidés varie, cependant, significativement d'une mesure à l'autre²⁵ :

- dans le cas du CIE, l'accès au contrat aidé se fait souvent à l'issue d'une trajectoire professionnelle stable. Le CIE est, ainsi, mobilisé pour permettre aux seniors de retrouver un emploi dans le secteur marchand, le plus souvent dans les PME ;

- dans le cas du CES, les trajectoires professionnelles antérieures sont plus heurtées (un bénéficiaire sur quatre n'a connu que le chômage et un sur trois une succession de périodes d'emploi et de chômage).

L'accès des résidents de zones urbaines sensibles (ZUS) aux contrats aidés

La DARES a analysé l'accès des résidents de ZUS aux contrats aidés en 2003²⁶. A cette date, les ZUS regroupaient un peu moins de 8 % de la population. Les résidents de ZUS étaient bien représentés parmi les bénéficiaires de CES (17 % du total des entrées) mais relativement moins dans d'autres dispositifs comme les emplois-jeunes et les CIE. Les bénéficiaires de contrats aidés en ZUS sont plus jeunes, moins diplômés et plus fréquemment allocataires du RMI que l'ensemble des bénéficiaires.

Dans sa réponse à la Cour, la DGEFP a indiqué que pour les bénéficiaires issus des ZUS, des actions spécifiques devraient être mises en place prochainement afin d'augmenter leur proportion dans les entrées en contrats aidés.

Analyse par type de contrats aidés

La diversité des profils des bénéficiaires peut se retrouver au sein d'un même groupe de contrats. Dans le cas des contrats en alternance, on constate, ainsi, une différence nette entre les profils des bénéficiaires du contrat d'apprentissage et du contrat de qualification (supprimé en 2004).

²³ « Les femmes dans les politiques d'emploi entre 1990 et 2002 », in *Bilan de la politique de l'emploi*, Les dossiers de la DARES, numéro 1/2005, juin 2005.

²⁴ Indicateur de performance associé au programme « Accès et retour à l'emploi ».

²⁵ « Les seniors dans les emplois aidés : des fins de carrières ancrées dans l'emploi », in *Bilan de la politique de l'emploi*, Les dossiers de la DARES, numéro 1/2005, juin 2005.

²⁶ « Les demandeurs d'emploi en zones urbaines sensibles : un accès privilégié aux contrats emploi solidarité », *Premières synthèses, premières informations*, n° 39.2, septembre 2005.

Tableau n° 5 : Quelques caractéristiques des bénéficiaires de deux contrats en alternance

	Femmes	Peu formés	Moins de 18 ans	Fin de scolarité	Services
Contrat d'apprentissage	30 %	78 %	67 %	63 %	39 %
Contrat de qualification	50 %	36 %	19 %	42 %	79 %

Source : DARES

Les contrats d'apprentissage et de qualification ont en commun de s'adresser à une population qui n'est pas issue du chômage (ou dans une faible proportion - 16 % - pour les seconds). Mais les entreprises y recourent pour des publics qui présentent des caractéristiques sensiblement différentes :

- pour les deux tiers environ, le public des contrats d'apprentissage sort de l'école, est plus jeune et plus masculin ;

- en revanche, les bénéficiaires des contrats de qualification sont en majorité plus âgés - les deux tiers ont entre 18 et 22 ans - et se répartissent de façon plus équilibrée entre hommes et femmes et entre ceux qui sortent de l'école et ceux qui étaient en emploi.

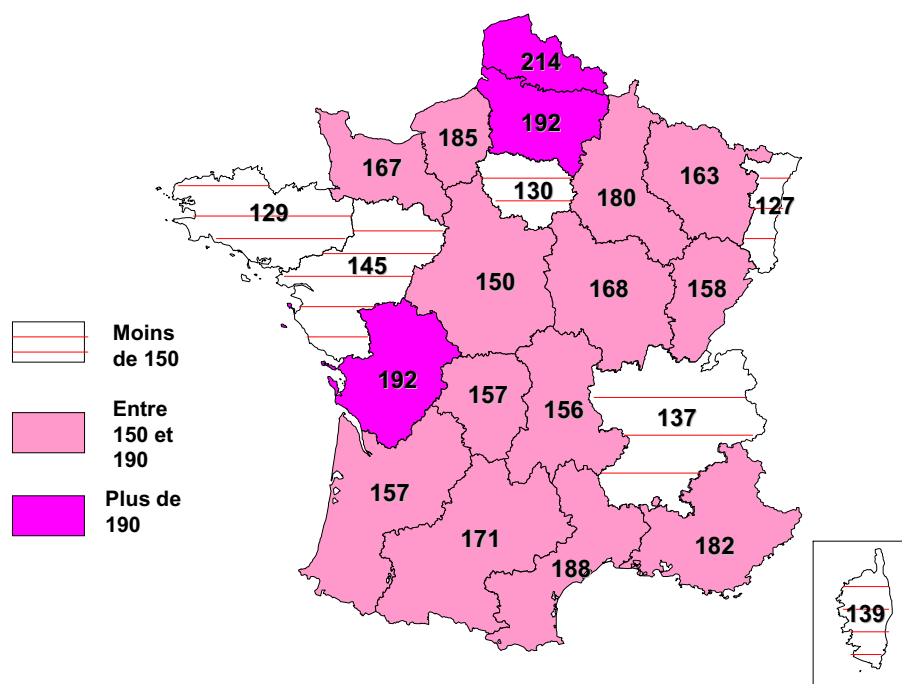
- Les bénéficiaires de contrats aidés par région²⁷

Analysées à partir du critère du nombre de bénéficiaires de contrats aidés pour 10 000 habitants²⁸, les régions se répartissent comme suit :

²⁷ Cf tableaux complémentaires en annexe 5.

²⁸ Cet indicateur a été retenu dans le cadre de cette mission pour sa simplicité. Un ratio (stock moyen de bénéficiaires de contrats aidés) / (population en âge de travailler) permettrait d'avoir une vision plus précise du public potentiellement éligible aux contrats aidés.

Graphique n° 7 Bénéficiaires de contrats aidés pour 10 000 habitants (2005)



Source : Cour des comptes (calcul à partir de données INSEE pour la population et de données DARES pour les stocks annuels moyens de bénéficiaires pour le SEJE, le contrat d'apprentissage, le contrat de professionnalisation, le CIE ancienne formule et le CAE-DOM, le CIE renouvelé, le CES, le CEC, le CAE, le contrat d'avenir, les contrats emplois-jeunes et le CIVIS)

En général, les régions dont le nombre de bénéficiaires de contrats aidés pour 10 000 habitants est le plus important sont aussi celles qui ont le taux de chômage le plus élevé²⁹.

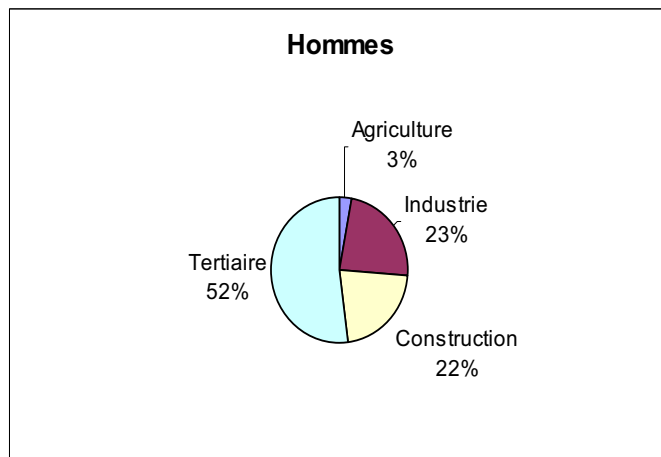
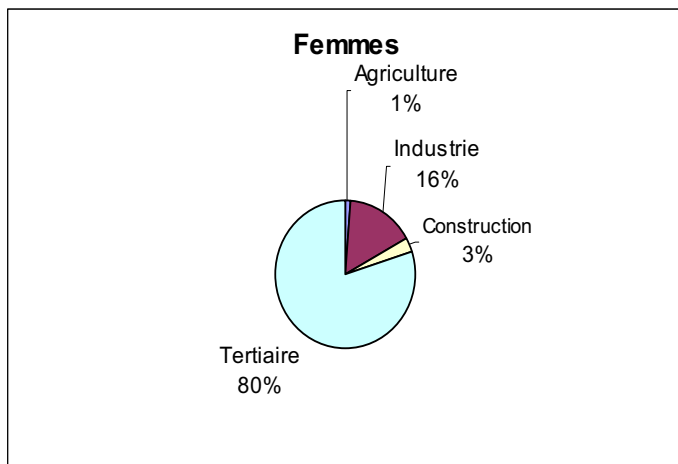
L'écart est beaucoup plus net entre le ratio métropolitain moyen et les ratios constatés pour les départements d'Outre-mer (le ratio le plus élevé étant celui de la Réunion). On retrouve, cependant, une corrélation avec les niveaux de taux de chômage, plus élevés dans les DOM.

- Les institutions et secteurs d'activité bénéficiaires

A la différence entre secteur marchand et secteur non marchand, se superpose une distinction suivant le sexe des personnes bénéficiaires.

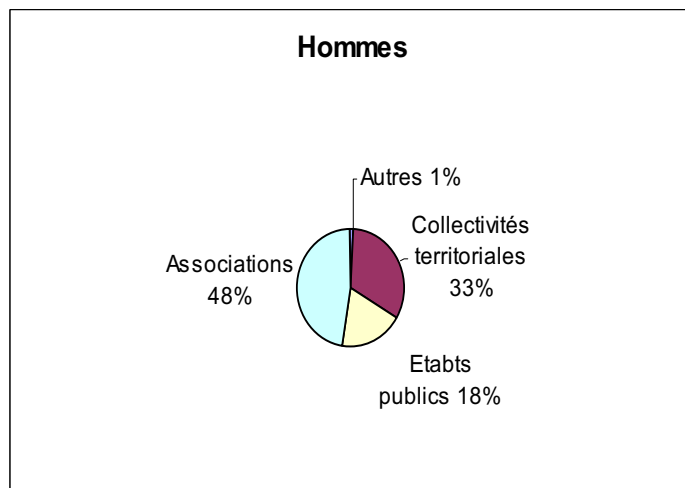
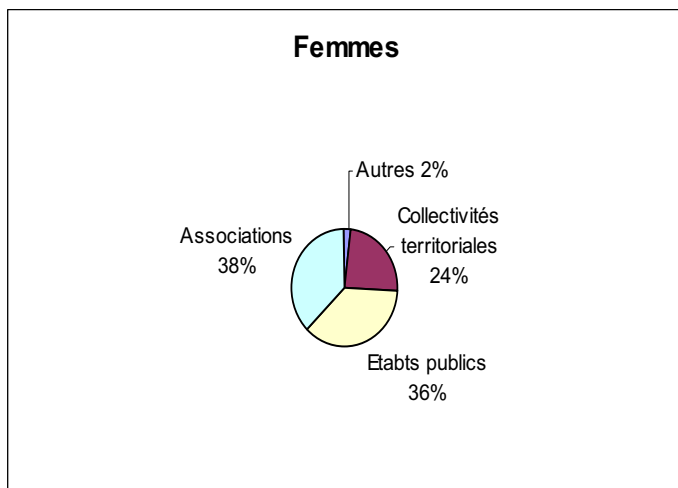
²⁹ La région Limousin dont le ratio est équivalent au ratio métropolitain moyen dispose, cependant, d'un taux de chômage inférieur à la moyenne nationale. De même, le ratio de Poitou-Charentes est nettement supérieur à la moyenne nationale alors que le taux de chômage y est inférieur à la moyenne. En sens inverse, le taux de chômage corse est supérieur à la moyenne nationale pour un ratio inférieur au ratio moyen. L'annexe 5 montre, à travers l'exemple de l'Ile-de-France, que ces disparités peuvent se retrouver également au sein d'une même région.

Graphique n° 8 Les entrées en mesure du secteur marchand selon le secteur d'activité en 2002



Source : DARES

Graphique n° 9 Les entrées en mesure du secteur non marchand selon le secteur d'activité en 2002



Source : DARES

Ce constat global peut être affiné en étudiant plus précisément tel ou tel contrat aidé. On peut, ainsi, analyser les secteurs bénéficiaires des contrats en alternance.

Les secteurs d'activité bénéficiaires des contrats en alternance

On peut identifier des « secteurs forts » et des « secteurs faibles » dans lesquels les différents contrats sont plus ou moins bien représentés. Pour l'apprentissage, le bâtiment (24 %) et l'industrie (21 %) restent importants. Le secteur tertiaire ne représente qu'un peu plus de la moitié (53 %) des employeurs alors qu'il concentrait plus des deux tiers des contrats d'adaptation et d'orientation et qu'il représente les trois quarts des contrats de qualification et de professionnalisation. Les contrats d'apprentissage et de qualification se retrouvent traditionnellement dans des secteurs à faible évolution technologique : 60 % des contrats d'apprentissage sont concentrés dans l'artisanat (dont 9,6 % pour l'artisanat alimentaire qui est très marginal pour les autres contrats), avec une répartition stable depuis 1978.

De même, on peut faire plusieurs constats en utilisant le critère de la taille de l'entreprise. Ainsi, les PME de moins de 50 salariés concentrent au moins les 4/5^e des contrats d'orientation (88 %), de qualification (80 %), d'apprentissage (84 % dont 63 % d'entreprises de moins de 10 salariés). Au contraire, les entreprises de plus de 50 salariés sont majoritaires pour les contrats d'adaptation (53 %).

Cependant, le panorama n'est pas figé : la part des très petites entreprises sans salarié, qui était encore de 8,7 % des employeurs utilisateurs de contrats d'apprentissage en 2001, n'était plus que de 6,4 % en 2003, tandis que la part des entreprises de plus de 50 salariés a gagné un point entre 2001 et 2003 (de 14,5 % à 15,6 %).

C. COMMENT SE DERoule LA « VIE DES CONTRATS » ?

- La durée des contrats

Il n'existe pas de données agrégées sur la durée moyenne des contrats aidés³⁰. Cependant, la durée théorique, encadrée par les textes³¹, varie sensiblement d'un contrat à l'autre et, comme le montre le tableau ci-dessous pour l'apprentissage, la durée effective constatée varie au cours du temps pour un même contrat.

³⁰ Des statistiques de durée moyenne ne sont disponibles que pour les contrats pour lesquels une information sur les ruptures est disponible : CES, CEC, SEJE, nouveaux contrats du plan de cohésion sociale.

³¹ Cf. tableau de synthèse des contrats aidés en annexe 3.

**Tableau n° 6 : Evolution de la durée des contrats d'apprentissage sur série longue
(en mois)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Durée du contrat													
12 mois et inférieure	15,2	14,8	14,9	16,2	16,8	17,1	18,4	19,1	18,7	18,9	19,1	19,3	19,5
13 à 23 mois	7,2	6,2	8,9	9	10,4	12,6	12,5	14,6	17	18,5	18,9	18,6	19,2
24 mois	71,6	67,4	66	65,8	63,9	61,7	60,6	57,9	55,8	53,8	52,5	55	54,5
25 mois et plus	6	11,6	10,2	9	8,9	8,6	8,6	8,4	8,5	8,9	9,5	7,2	6,9

Source : DARES – Données France entière

- Les ruptures anticipées de contrats

D'une façon générale, les taux de rupture anticipée des contrats aidés sont mal connus.

Dans le cas des contrats en alternance, il n'existe pas à ce jour de remontées régulières au niveau central (que ce soit au ministère de l'éducation nationale ou au ministère chargé de l'emploi) sur la rupture des contrats d'apprentissage. Les données issues du panel des bénéficiaires font apparaître des taux de rupture anticipée à des niveaux élevés : environ 25 % pour les contrats d'apprentissage et 22 % pour les contrats de qualification. S'agissant de l'apprentissage, les taux de rupture anticipée sont plus fréquents dans les services aux particuliers, l'industrie et la construction. Les trois-quarts des sorties anticipées interviennent au-delà du troisième mois de l'apprentissage. S'agissant des contrats de professionnalisation, la DARES a indiqué qu'elle n'avait pas à ce jour les moyens de suivre et de caractériser les contrats rompus mais qu'une évolution du système d'information au second semestre de 2006, mis en place avec les OPCA, devrait permettre d'y parvenir.

Dans le cas du soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE), le contrôle de la Cour a conclu à une proportion importante de ruptures avant le terme du contrat. Toutefois, la rupture se produit, trois fois sur cinq, à l'initiative du salarié, particulièrement dans le secteur de l'hôtellerie-restauration.

D. QUELLES RESSOURCES L'ETAT CONSACRE-T-IL AU FINANCEMENT DES CONTRATS AIDES ?

En l'état, il n'est pas possible d'obtenir d'évaluation fiable des ressources consacrées par les collectivités territoriales aux contrats aidés, compte tenu notamment de l'absence

d'une remontée de données harmonisées vers le ministère chargé de l'emploi. Le champ d'analyse sera donc limité à l'Etat.

Des enveloppes budgétaires très différentes

Les crédits prévus pour 2006 concernant les aides à l'emploi sont très variables : le rapport est de 1 à 44 pour les huit dispositifs présentés ci-dessous.

Tableau n° 7 : Aides à l'emploi – crédits de paiement 2006

Anciens dispositifs

Dispositifs	CIE ancien (Primes + compensations et exonérations)	CIVIS-EUS	CIVIS accompagnement	Aide CEC	Aide « Nouveaux services Emplois jeunes »
Crédits de paiement 2006 (M€)	394,92	17,77	60	284,57	422,4

Contrats aidés issus de la loi de programmation pour la cohésion sociale

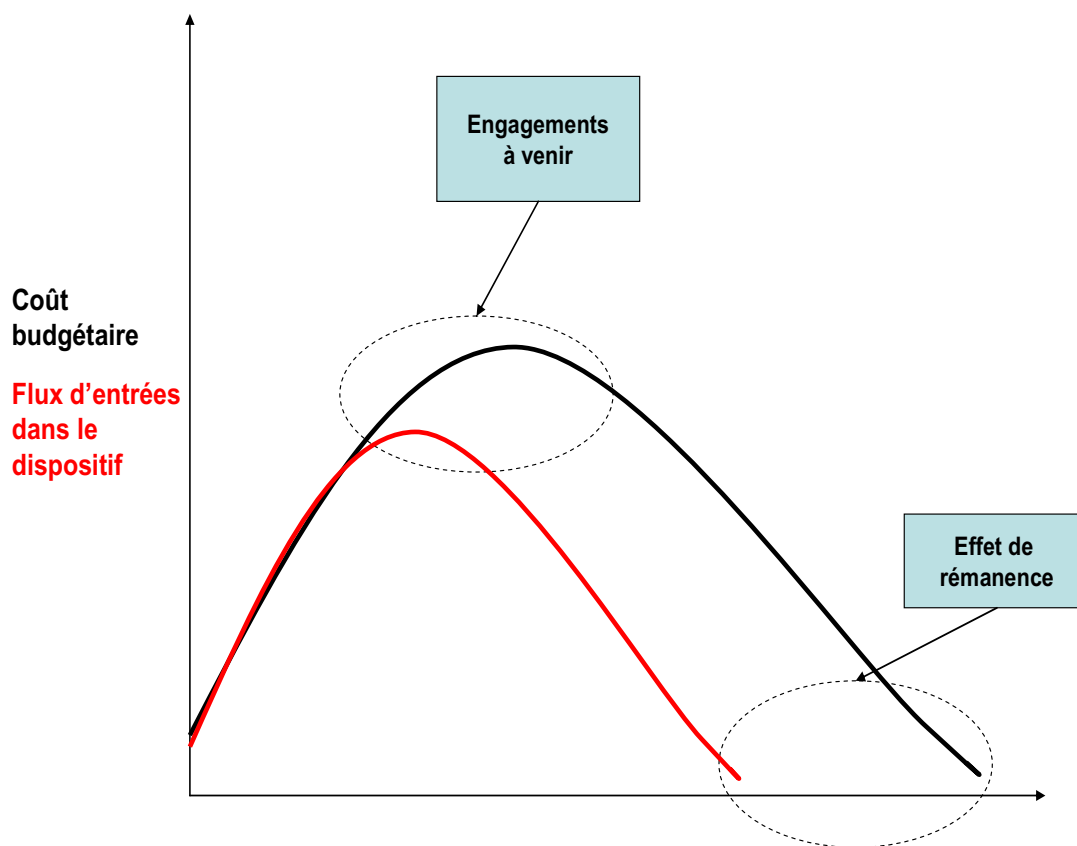
Dispositifs	CIE rénové	CAE	Contrats d'avenir
Crédits de paiement 2006 (M€)	274,85	690,46	792

Source : PLF pour 2006, Annexe « Travail et emploi » / Présentation indicative des crédits au sein du programme « Accès et retour à l'emploi »

Des impacts budgétaires différents suivant le positionnement sur le « cycle de vie » d'un contrat aidé

On peut représenter schématiquement le « cycle de vie » d'une aide à l'emploi en terme de flux d'entrées et son impact budgétaire.

Graphique n° 10 Cycle de vie d'un contrat aidé et impact budgétaire



Source : Cour des comptes / Ce schéma ne tient pas compte des phénomènes de sur ou sous-consommation de crédits

Des mesures instituées récemment et connaissant une phase de montée en charge représentent des engagements presque certains pour les années à venir qui viennent s'ajouter au coût des contrats déjà conclus et toujours en vigueur³².

L'engagement d'un programme de contrats aidés génère également *in fine* un « effet de rémanence » budgétaire en raison de la durée moyenne des contrats signés. Le budget consacré à un instant *t* aux aides à l'emploi est ainsi constitué d'une accumulation de strates successives de mesures comportant des dates d'échéance différentes. Certains dispositifs anciens, bien qu'en extinction, constituent encore une charge importante en 2005 en raison de la rémanence des contrats en cours³³.

³² C'est le cas des contrats de professionnalisation, créés par la loi précitée du 4 mai 2004 pour remplacer les anciens contrats d'insertion professionnelle en alternance, qui n'ont généré en 2005 qu'une dépense de 159 M€ pour 257 M€ inscrits en LFI.

³³ Par exemple, en 2005, les dépenses ont atteint 1,06 Md€ pour les CES et les CEC (pour un montant en LFI de 629,48 M€) alors qu'ils ont été supprimés par la loi de programmation pour la cohésion sociale. De même, les emplois jeunes, qui avaient culminé à 3,27 Md€ en 2002, ont encore représenté 762,11 M€ de dépenses sur une dotation en LFI de 1 Md€.

En d'autres termes, l'impact budgétaire des contrats aidés doit être évalué en prenant en considération davantage le stock que les flux de contrats : il faut tenir compte du stock prévisionnel de contrats à conclure en phase de montée en charge et du stock de contrats toujours en vigueur en phase de rétractation du dispositif.

Une diversité des taux de consommation des crédits³⁴

Certains dispositifs connaissent une sous-consommation durable de crédits. C'est le cas du SEJE dont les taux de consommation oscillent entre 27 et 36 % entre 2003 et 2005. En 2005, la sous-consommation est la plus marquée pour le CI-RMA : les 10,11 M€ de crédits LFI 2005 n'ont donné lieu à aucune dépense de l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT) au 20 janvier 2006.

En sens inverse, l'année 2005 a donné lieu à plusieurs abondements en cours d'exercice. Le poids des CES avait, ainsi, été largement sous-estimé en LFI : pour une dotation initiale de 61,57 M€ en LFI, il a fallu ouvrir 495,17 M€ de crédits.

L'hétérogénéité peut également se retrouver d'une année sur l'autre pour un même dispositif, comme le programme TRACE dont les taux de consommation ont connu, entre 1999 et 2005, un minimum de 32 % et un maximum de 167 %.

E. COMMENT SONT GERES LES CONTRATS AIDES ?

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

La gestion opérationnelle

Premier prescripteur des contrats aidés, l'ANPE exerce le rôle principal au niveau opérationnel : relations avec les employeurs et les demandeurs d'emplois, échanges avec les collectivités territoriales (notamment avec les conseils généraux pour les contrats d'avenir et les CI-RMA).

L'Unédic et les Assédic, gestionnaires du régime d'assurance-chômage, agissent, quant à elles, en mandataires de l'Etat pour le SEJE. L'Assédic procède à l'inscription des demandeurs d'emploi, prend les décisions d'admission et gère les relations courantes avec les employeurs.

Les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) interviennent, quant à elles, dans l'accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi (programme TRACE aujourd'hui supprimé et désormais dispositif CIVIS-accompagnement).

La gestion financière

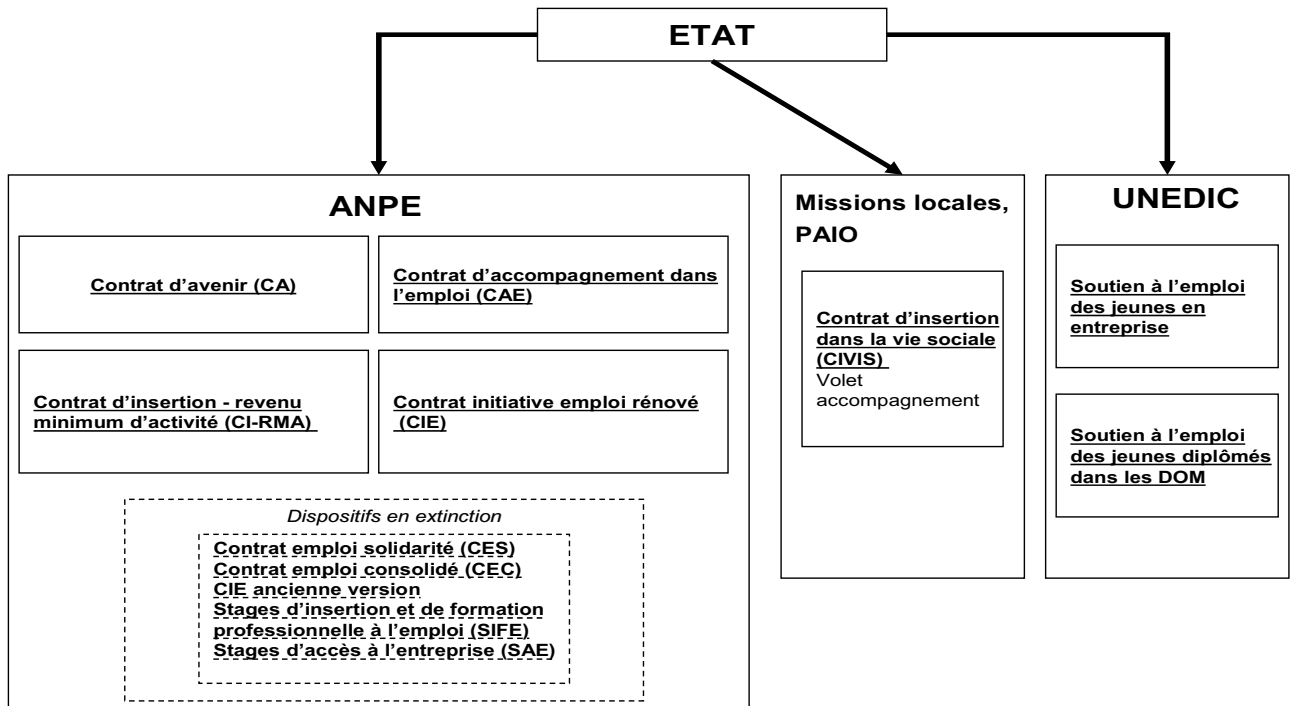
Dans ce domaine, c'est le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) qui exerce très largement le rôle principal³⁵. En effet, l'Unédic et les Assédic interviennent essentiellement pour le SEJE et l'ANPE n'est plus payeur pour le compte de l'Etat des aides à l'emploi depuis mai 2005. Le CNASEA assure autant un rôle de payeur que de remontée d'informations statistiques nécessaires au pilotage et au suivi des mesures.

³⁴ Cf. annexe 6.

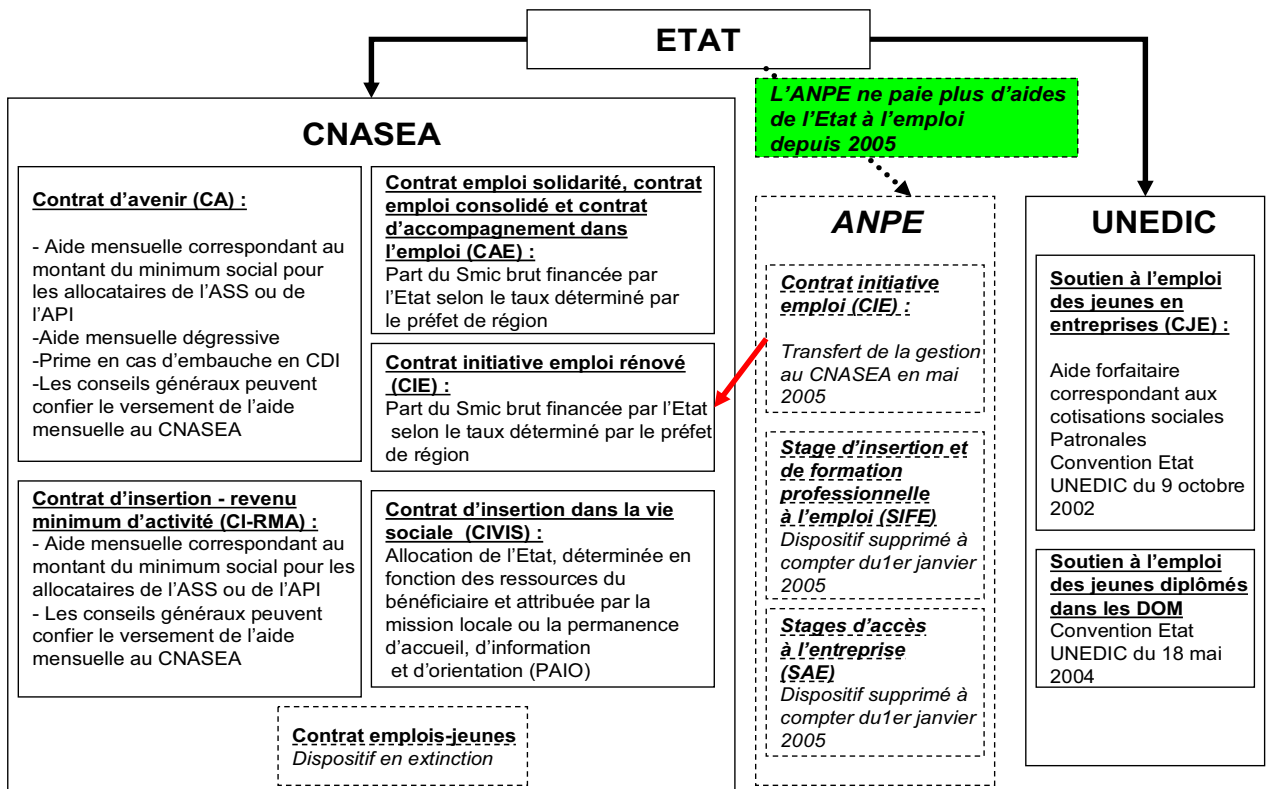
³⁵ Le CNASEA a fait l'objet, en 2003, d'un rapport de la Cour à la Commission des finances du Sénat sur le fondement de l'article 58-2° de la LOLF.

Graphique n° 11 Les délégations de gestion des aides à l'emploi

Les délégations de gestion des aides à l'emploi : gestion opérationnelle (panorama 2006)



Les délégations de gestion des aides à l'emploi : gestion financière (panorama 2006)



Source : Cour des comptes

Par ailleurs, le traitement en comptabilité de l'Etat des relations avec les institutions n'est pas non plus homogène, comme l'a relevé la Cour à l'occasion de l'examen de différentes procédures d'intervention du ministère chargé du travail :

- L'assurance-chômage intervient dans le cadre d'une « procédure d'instruction » qui lui laisse une marge de manœuvre dans les suites données aux dossiers. Cette procédure met en jeu une double relation : entre l'Etat et l'assurance-chômage (versement d'avances trimestrielles de l'Etat), d'une part, entre l'assurance-chômage et les employeurs bénéficiaires (paiement des aides à terme échu), d'autre part. La comptabilisation des paiements de l'Etat à l'Unédic ne comporte aucune distinction entre le paiement des avances trimestrielles versées par l'Etat³⁶ et la constatation de la charge née de la consommation de ces avances par l'Unédic et les Assédict.

- Le CNASEA n'exerce, quant à lui, la délégation que dans le cadre d'une « procédure de dotation » limitant son intervention au volet financier. Dans le cas des contrats emploi-jeune payés par le CNASEA, la Cour a relevé la complexité d'un dispositif comptable mettant en jeu trois relations distinctes : Etat-bénéficiaire final ; Etat-CNASEA ; CNASEA-bénéficiaire final. Dans ce dispositif, les versements de l'Etat étaient assurés sous la forme d'avances mensuelles et non trimestrielles.



³⁶ L'aide associée au SEJE est versée trimestriellement et à terme échu. Un protocole annexé à la convention Etat-Unédic détermine les conditions et les délais de mise à disposition de l'Unédic et des Assédict des avances trimestrielles leur permettant de financer le paiement de l'aide.

PARTIE II : L'EXEMPLE DU CONTRAT INITIATIVE EMPLOI (CIE)

I. UNE EVOLUTION INACHEVEE DU DISPOSITIF VERS LA SIMPLICITE

Créé par la loi du 4 août 1995, le contrat initiative emploi (CIE) a pour objectif d'atténuer la sélectivité du marché de l'emploi au profit des personnes qui ont des difficultés à s'y insérer ou s'y réinsérer ; à cet effet, il encourage les employeurs du secteur marchand et les associations à les recruter, pour une durée indéterminée ou déterminée³⁷ en dépit de ces difficultés, en abaissant le coût de leur travail par une aide forfaitaire mensuelle, accompagnée d'une exonération spécifique jusqu'en 2002, puis de droit commun, des cotisations patronales d'assurances sociales, d'accidents du travail et d'allocations familiales pour la part de la rémunération égale au SMIC. Ce dispositif s'est substitué aux anciens contrats de retour à l'emploi (CRE) créés en 1990. Il n'est pas applicable aux départements d'Outre-mer, à l'intention desquels est prévu un contrat d'accès à l'emploi spécifique.

Depuis 1995, le périmètre et le montant de l'aide prévue ont connu cinq modifications réglementaires et une réforme législative le 18 janvier 2005, dans le cadre du plan de cohésion sociale. Ne sont restées constantes que les conditions requises des employeurs : ne pas avoir procédé à un licenciement économique dans les six derniers mois précédant la date d'effet du CIE, et ne pas recourir au CIE pour pallier ou déclencher le licenciement d'un salarié sous contrat à durée indéterminée, à peine d'une dénonciation de la convention CIE par la DDTEFP et d'un reversement de l'ensemble des aides dont l'entreprise a bénéficié. Sont placés hors du champ des employeurs bénéficiaires du dispositif l'Etat, ses établissements publics administratifs, les collectivités territoriales et leurs groupements ou leurs établissements publics administratifs, les chambres consulaires en dehors de leur personnel non titulaire, et les particuliers.

Deux périodes marquent l'utilisation de cet outil : jusqu'en 2002, le CIE est piloté par l'administration centrale du ministère chargé de l'emploi, qui en détermine très précisément le champ d'application et les modalités ; à partir de 2002, les services déconcentrés et les prescripteurs, notamment l'ANPE, ont eu davantage de latitude dans son utilisation avant que la loi du 18 janvier 2005 ne leur en confie une maîtrise qui reste encadrée.

³⁷ Les CDD conclus dans le cadre d'une convention CIE dérogent à l'article L.122-1 alinéa 1 du code du travail aux termes duquel « le contrat à durée déterminée ne peut avoir ni pour objet, ni pour effet, de pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise ».

A. LE CIE JUSQU'À LA REFORME DE 2002

1. Une absence de sélectivité des publics et des conditions favorables d'aide jusqu'au 1^{er} septembre 1996

a. Les personnes dont le CIE est destiné à favoriser le recrutement

La loi du 4 août 1995 regroupait les bénéficiaires autour de trois sous-ensembles : les demandeurs d'emploi de longue durée et les plus de 50 ans sans emploi, d'une part, d'autre part les bénéficiaires d'allocations ou de minima sociaux (revenu minimum d'insertion, allocation spécifique de solidarité, allocation veuvage), et enfin, les personnes en situation sociale difficile : femmes isolées assumant ou ayant assumé des charges de famille, Français de retour en France après avoir perdu leur emploi à l'étranger, titulaires de l'obligation d'emploi imposée par l'article L323-3 du code du travail (personnes handicapées, victimes d'accident du travail ou de maladie professionnelle, invalides).

Cette liste a été étendue par décret aux conjoints ou concubins des titulaires du RMI³⁸, aux plus de 50 ans en convention ou congé de conversion, aux détenus libérés présentant des difficultés particulières d'accès à l'emploi, puis aux jeunes sous certaines conditions.

b. Des aides uniformes

L'Etat versait aux entreprises du secteur marchand, afin de les inciter à recruter ces populations, que ce soit en contrat à durée indéterminée ou en contrat à durée déterminée, une aide forfaitaire (305 €), à condition que l'embauche soit prévue pour une durée de travail au moins égale à la moitié de la durée légale du travail ; il les exonérait par ailleurs de cotisations sociales. Cette exonération des cotisations pouvait s'appliquer jusqu'à l'ouverture des droits à une pension au taux plein lorsque le recrutement concernait une personne de plus de 50 ans dont le CDD serait transformé en CDI (« exonération pérenne »).

Le versement de l'aide forfaitaire intervenait à trois échéances : troisième mois, douzième mois et fin du contrat s'il est à durée déterminée, ou au terme des deux ans de l'aide s'il est à durée indéterminée. En raison de ce fractionnement de l'aide, ces modalités de versement ne renforçaient pas l'attractivité du dispositif, notamment pour les petites entreprises, principales utilisatrices du dispositif.

c. Une aide à la formation et au tutorat

Les conventions pouvaient prévoir, dans la limite de 10 % des CIE (5 % pour le tutorat à partir de 2002), une formation liée à l'activité de l'entreprise ouvrant droit à une aide de l'Etat, à laquelle pouvait s'ajouter, pour les chômeurs ou titulaires du RMI depuis plus de deux ans, une aide au tutorat. La durée de la formation était comprise entre 200 et 400 heures, et l'aide était de 5,34 € par heure ; le tutorat devait atteindre un minimum de 100 heures la 1^o année, couvertes par une aide forfaitaire de 534 €. L'avenant-formation type prévoit que la formation puisse déboucher sur un titre ou un diplôme, une attestation reconnue par une convention collective, une attestation de fin de stage.

³⁸ L'article 27 du décret n°88-1111 du 12 décembre 1988 relatif à la détermination du RMI précise que « s'il s'agit d'un couple, l'allocataire est celui qui est désigné d'un commun accord ; si ce droit d'option n'est pas exercé, l'allocataire est celui que désigne le Préfet ». L'ANPE indique que l'usage constant dans les mesures pour l'emploi est de considérer comme bénéficiaires aussi bien l'allocataire que son conjoint ou concubin.

2. Le durcissement des conditions exigées des bénéficiaires initiaux et l'extension aux jeunes

Les caractéristiques exigées des recrutements ont été durcies en 1996³⁹ :

- il fallait que les inscrits au chômage depuis 12 mois dans les derniers 18 mois aient plus de 50 ans ; pour les moins de 50 ans, l'inscription au chômage devait dépasser trois ans ; à défaut, l'aide se réduisait à la seule exonération des charges ;
- l'aide forfaitaire était limitée à 152 € et à l'exonération des charges lorsque la période d'inscription au chômage était de 2 ans dans les 3 dernières années.

La préoccupation que suscite le chômage des jeunes non qualifiés conduit en 1998 à étendre le bénéfice du CIE à ceux qui sont sortis de l'enseignement secondaire avant la terminale, ou qui ont quitté le second cycle court professionnel en année de CAP ou de BEP mais sans en avoir obtenu le diplôme, à condition qu'ils ne soient pas indemnisables par le régime assurance chômage, ou à condition qu'ils aient achevé dans les trois derniers mois un CES ou un contrat d'orientation. L'entreprise bénéficiait alors du montant maximum de l'aide forfaitaire (305 €).

B. L'EVOLUTION DU CIE JUSQU'AU PLAN DE COHESION SOCIALE

1. La réforme de 2002 : la restriction de l'accès des jeunes et des chômeurs de moyenne durée, et la suppression de l'exonération spécifique⁴⁰

Cette nouvelle version du CIE a pour objectif d'appliquer les dispositions du second programme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, en visant expressément les publics les plus éloignés de l'emploi ; l'effet d'éviction qu'il pourrait exercer sur les catégories précédemment bénéficiaires est atténué par l'ouverture à leur profit d'un accès dérogatoire au dispositif, il est vrai limité à 10 % du nombre des conventions annuellement signées, mais n'excluant pas, le cas échéant, le montant maximum de l'aide. Le CIE ne mentionne plus explicitement les jeunes non qualifiés, mais ces derniers peuvent continuer à bénéficier du dispositif au titre des autres catégories, ainsi que l'avait souligné la Cour.

Enfin, compte tenu des allègements généraux de cotisations sociales patronales en place dans le cadre de la réduction du temps de travail, l'exonération des charges patronales spécifique au CIE est supprimée par la loi de finances pour 2002 ; la Cour avait d'ailleurs démontré en 1998 que son avantage était relatif par comparaison à la ristourne dégressive dont bénéficiaient les salaires allant jusqu'à 1,3 SMIC et ne prenait tout son sens que si les salaires versés sous l'empire du CIE allaient au-delà de ce montant ; or la majorité des rémunérations en CIE sont inférieures à 1,3 SMIC. En contrepartie de cette suppression, le montant de l'aide forfaitaire est sensiblement revalorisé : en fonction de la plus ou moins grande difficulté d'accès au marché de l'emploi, l'aide est de 330 ou 500 € par mois, au lieu de 152,45 et 305 € auparavant.

Le versement trimestriel des aides forfaitaires devient annuel (décret du 25 mars 2002), complété d'un second versement à la fin du CDD ou à la fin de la seconde année du CDI, au vu des bulletins de salaire correspondants. La maîtrise des coûts de la gestion administrative du contrat a primé l'attrait qu'il exerce sur les employeurs potentiels.

³⁹ Décrets n°96-702 du 7 août 1996 et n°98-1107 du 8 décembre 1998.

⁴⁰ Décret n°2002-400 du 25 mars 2002.

Certes, des efforts de simplification se font jour : l'aide à l'employeur se répartit entre deux niveaux selon que le candidat à l'embauche souffre d'un ou de deux handicaps, par exemple un demandeur d'emploi inscrit depuis un an doit être aussi handicapé, ou bénéficiaire de l'ASS ou résider en zone urbaine sensible (ZUS) pour faire accéder son employeur à la prime forfaitaire de 500 € mensuelle. Curieusement, le cas des plus de 50 ans bénéficiaires du RMI semble avoir été omis du niveau maximum de l'aide ; cette omission sera réparée en 2003.

Toutefois, l'effort de simplification entrepris ne peut suffire à remédier à la stratification des régimes juridiques dont relèvent les catégories de bénéficiaires, en raison des modifications successivement introduites depuis 1995 ; cette stratification complique sensiblement la tâche du prescripteur, l'ANPE.

Sur le fond, la marge de souplesse ouverte par la réglementation n'a pas été exploitée : les dérogations⁴¹ n'ont été utilisées qu'à hauteur de 1,4% sur une marge de 10% des CIE signés, au motif que des instructions non écrites du ministère chargé de l'emploi avaient recommandé la plus grande prudence dans le maniement de la dérogation.

2. Un élargissement en 2003 au profit des chômeurs de moyenne durée et des plus de 50 ans

La chute des entrées 2002 en CIE (52 385) reflète, aux yeux de l'ANPE, le peu d'appétence des employeurs pour un outil désormais privé de son atout considéré, à tort ou à raison, comme majeur, l'exonération spécifique des charges patronales, notamment l'exonération pérenne qui était accordée pour le recrutement des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans.

Le ministère chargé de l'emploi confirme pour sa part le rôle qu'a joué le timide usage des dérogations, qui devaient pourtant non seulement servir à éviter les effets de seuil, mais aussi à faire accéder rapidement à l'emploi des personnes ne bénéficiant pas forcément d'un minimum social et non inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi au moment de leur embauche en CIE, ou des personnes victimes de discriminations liées à leur lieu de résidence ou leur origine.

La dégradation de la situation de l'emploi a suscité une nouvelle modification en 2003, afin de réduire à 18 mois les 2 ans d'inscription au chômage requis des demandeurs d'emploi de longue durée⁴² pour justifier le versement de l'aide maximale.

L'accent est mis sur les chômeurs de plus de 50 ans, au bénéfice desquels la durée de l'aide est allongée de trois ans, pour atteindre un maximum de 5 ans, dans la mesure toutefois où ces personnes sont inscrites comme demandeurs d'emploi depuis au moins un an, ou bénéficient de l'obligation d'emploi prévue par l'article L. 323-1 du code du travail, ou de l'ASS, ou du RMI.

Le rythme trimestriel du versement de l'aide forfaitaire est rétabli, compte tenu de l'effet semble-t-il trop dissuasif de versements annuels. La périodicité est de 6 mois lorsque l'aide liée au CIE dure 5 ans.

⁴¹ Les personnes ne remplissant pas les conditions fixées par le décret du 25 mars 2002 peuvent toutefois bénéficier d'un CIE ; le nombre de conventions de CIE conclues à ce titre ne peut excéder 10% du nombre de conventions conclues annuellement.

⁴² Décret n°2003-565 du 27 juin 2003.

La réforme permet de relancer les prescriptions, qui passent de 52 385 en 2002 à 63 152 en 2003, puis 93 045 en 2004. Compte tenu de la date d'effet de la réforme (1^{er} juillet), l'effet aurait sans doute été supérieur en année pleine : l'ANPE a opéré 60,2% de ses prescriptions de l'année 2003 à partir de juillet.

Pourtant, la loi du 18 décembre 2003 crée un nouvel outil au profit des bénéficiaires du RMI, le contrat insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA), qui peut être utilisé aussi bien en secteur marchand que non marchand.

C. LA DECONCENTRATION DU CIE DANS LE PLAN DE COHESION SOCIALE

1. Un dispositif recentré sur les demandeurs d'emploi

Les directives données par la DGEFP⁴³ tentent de rationaliser les prescriptions respectives du CIE, du CI-RMA et du nouveau contrat-avenir, créé par la loi du 18 janvier 2005, et recommandent d'orienter de fait les bénéficiaires de minima sociaux sur le CI-RMA⁴⁴ et le contrat-avenir, sans toutefois les exclure totalement du CIE. Le recentrage du CI-RMA sur le secteur marchand a fait concurrence au CIE jusqu'à ce que des instructions nationales récentes (note DGEFP-ANPE du 7 février 2006 et circulaire DGEFP du 3 juillet 2006) indiquent que les personnes touchant le RMI, l'AAH ou l'API n'ont plus vocation à être orientées sur les CIE.

Le point essentiel de la réforme consiste à supprimer le ciblage national du CIE : désormais, chaque préfet de région, appuyé sur le diagnostic territorial et les propositions émanant du service public de l'emploi au niveau régional (SPER), définit le niveau de l'aide que verse l'Etat aux employeurs recrutant des « personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi ».

L'aide est localement modulable en fonction des catégories de bénéficiaires, en fonction de l'effort consenti par l'employeur en matière de formation professionnelle et d'accompagnement, et en fonction de la situation du bassin d'emploi, dans la limite d'un plafond de 47% du SMIC horaire brut hors cotisations patronales⁴⁵ ; elle est versée mensuellement et par avance.

Depuis 2005, les crédits peuvent être redéployés par les services déconcentrés, au sein de l'enveloppe unique régionale, entre secteur marchand (CIE) et secteur non marchand (CAE).

Enfin, la gestion du dispositif est transférée de l'ANPE au CNASEA⁴⁶ : ce dernier saisit les conventions qui lui sont adressées par les agences locales pour l'emploi, afin de constituer sa base de données ; il en vérifie la conformité aux arrêtés préfectoraux qui fixent les taux d'aide, et la cohérence interne ; enfin, il effectue les versements dus aux employeurs le 20 de chaque mois.

⁴³ Circulaire du 21 mars 2005.

⁴⁴ Art.54 de la loi du 18 janvier 2005.

⁴⁵ Un salarié embauché sur une durée de 35 heures hebdomadaires et relevant de la catégorie la plus aidée apporte un montant d'aide de 542,05 € mensuellement pour un SMIC de 1 153,3 €, sans préjudice de l'application de « l'exonération Fillon » dont sont assorties les rémunérations inférieures à 1,6 SMIC.

⁴⁶ Annexe à la convention qui lie le CNASEA à l'Etat depuis le 28 avril 1982.

2. Une déconcentration encadrée

a. Les directives encadrant l'exercice

La dépense est plafonnée par une enveloppe unique régionale, qui prévoit à la fois la capacité d'engagement (coût total sur la période d'exécution des CIE) et la capacité de paiement, qui est annuelle ; l'enveloppe nationale a été calculée, pour ce qui concerne le CIE, sur la base d'un taux moyen de 24% du SMIC brut.

La possibilité de modulation est limitée : par note de service du 18 avril 2005, la DGEFP a fourni aux préfets de région le modèle d'arrêté préfectoral fixant les taux de prise en charge des publics bénéficiaires du CIE ; or ce modèle ne prévoit que 5 catégories : demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de deux ans, femmes en chômage de longue durée, jeunes de faible niveau de qualification, seniors, « autres publics ». Par ailleurs, l'application éventuelle de majorations de taux est limitée au cas où l'employeur consent un effort de formation, ou aux zones urbaines sensibles.

La note du siège de l'ANPE aux directeurs régionaux, directeurs délégués et directeurs d'agence locale indique, le 21 avril 2005, que le renouvellement d'un CIE doit rester exceptionnel.

La circulaire DGEFP du 21 décembre 2005, relative aux moyens d'action et aux objectifs de résultat en matière de lutte contre le chômage en 2006 limite indirectement les possibilités de développement du CIE en assignant un objectif de 2 000 entrées par jour, soit 250 000 entrées en contrat d'accompagnement dans l'emploi et en contrat d'avenir (CAE + CA), dont les crédits sont fongibles avec les fonds alloués au CIE au sein de l'enveloppe unique régionale (EUR) ; par ailleurs, la circulaire prescrit aux préfets de veiller « à ce que la durée effective des conventions ne dépasse pas, sauf cas exceptionnels, douze mois ».

La note conjointe de la DGEFP et de l'ANPE du 7 février 2006 invite les préfets de région à respecter strictement le rythme de consommation mensuelle correspondant à la déclinaison régionale de l'objectif de 50 000 CIE en 2006, fixé en définitive, le 6 mars 2006, à 75 411. En Ile-de-France par exemple, où les autorisations d'engagement et de paiement sont consommées, au 31 mars 2006, à hauteur de 53 % et 70 %, la direction régionale de l'ANPE et le directeur régional du travail ont prescrit la limitation de l'aide de l'Etat à 9 mois et le recentrage sur les résidents de ZUS, les plus de 45 ans et les personnes handicapées⁴⁷. Cette position se fonde, d'une part, sur l'échec du ciblage du CIE sur ces catégories, et, d'autre part, sur le fait que les personnes en « parcours de remobilisation pour l'emploi » requièrent un « accompagnement et une redynamisation sociale » préalables à une insertion professionnelle.

b. Une liberté dont les services déconcentrés font un usage mesuré

Les taux d'aide forfaitaire pratiqués par les DRTEFP, en pourcentage du salaire, ont été recensés par la DGEFP en 2005 et 2006. Il ressort que les préfets de région ont dans l'ensemble peu différencié les taux en fonction de la situation des bénéficiaires : 14 ont fixé en 2006 une échelle d'au maximum 3 taux (elles étaient 10 dans ce cas en 2005). L'Ile-de-France est la seule région où sont prévus 9 taux en 2006 qui s'articulent entre trois taux de base, assortis chacun d'une majoration, respectivement pour encourager l'effort de formation consenti par l'employeur et tenir compte de la situation du bassin d'emploi. Dans quatre régions un taux supplémentaire d'aide a été ajouté en 2006, dans le haut de la

⁴⁷ Note conjointe du 14 avril 2006.

fourchette, afin sans doute renforcer l'attractivité du dispositif pour les entreprises. Dans cinq régions, la fourchette des taux a été élargie (Haute-Normandie, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Nord Pas de Calais et Picardie)⁴⁸.

II. LA MISE EN OEUVRE DU DISPOSITIF

A. DES DENOMBREMENTS VARIABLES SELON LES SOURCES D'INFORMATION

1. Les flux d'entrée et les stocks dans le dispositif

La DARES les retrace ainsi qu'il suit (les entrées annuelles pouvant être mises à jour rétrospectivement) :

Tableau n° 8 : Flux d'entrée dans le CIE de 1998 à 2005

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (5 mois)
Entrées	195 822	156 108	137 701	89 241	52 385	63 152	93 045	125 899	45 473

Source : Cour des comptes, sur données DARES et ANPE -CNASEA pour 2006 (Syracuse au 11 juin 2006)

Le total des entrées de 1998 à 2004, soit 787 454 pour la DARES, est inférieur de 2 097 au même total établi par l'ANPE, ce qui représente une faible divergence, et, pour la période allant de 1999 à 2003, inférieur de 9 308 aux entrées retracées par les documents budgétaires décrivant l'exécution des lois de finances.

Le nombre de personnes présentes dans le dispositif sur une année donnée (stock) suscite également des incertitudes : l'ANPE ne lui transmettant, pour le CIE d'avant 2005, que les entrées, la DARES utilise les enquêtes réalisées grâce au « panel de bénéficiaires » pour déterminer un taux de rupture des CIE et en tirer le calcul du stock.

Tableau n° 9 : Estimation des stocks CIE

Personnes présentes en CIE	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (fin sept.)
Pour l'ANPE	370 000	319 000	272 000	232 000	179 000	132 000	148 000	180 000
Pour la DGEFP	314 000	283 000	249 000	234 000	182 000			
Pour la DARES	334 786	298 764	263 469	218 033	158 395	132 584	146 351	148 289

Source : Cour des comptes, sur données ANPE, DGEFP et DARES

Sur la période allant de mai à décembre 2005, gérée par le CNASEA, les stocks sont de 325 784 bénéficiaires du CIE.

La DGEFP ne dispose pas de données sur les années 2003 et suivantes, hors celles de la DARES.

⁴⁸ Cf. partie IV-II-B-1.

2. Une analyse insuffisante des ruptures et des annulations de CIE

Il est difficile de mesurer la part des ruptures par l'employeur ou le salarié et des annulations⁴⁹ de CIE dans le total des contrats signés, dans la mesure où la durée moyenne d'un CIE avant sa rupture est inconnue. Dans l'hypothèse d'une rupture intervenant l'année suivant la conclusion du contrat, le taux moyen de rupture serait de 30,92 % sur la période (ruptures et annulations 1999-2004 / contrats signés 1998-2003).

Tableau n° 10 : Les ruptures et annulations de CIE

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Contrats signés (1)	196 115	155 361	135 188	86 949	48 919	56 934	90 461	37 961
Contrats annulés (2)	289	173	114	64	33	31	35	12
Contrats rompus (3)	82 079	66 533	55 296	32 902	14 722	14 960	25 201	7 334
Déperdition (4) = (2) + (3)	82 368	66 706	55 410	32 966	14 755	14 991	25 236	7 346
Taux (5) = (4) / (1 en N-1)		34,01 %	35,67 %	24,39 %	16,97 %	30,64 %	44,33 %	8,12 %

Source : Cour des comptes, sur données ANPE

La DARES situe le nombre total des ruptures avant terme de CIE dans une fourchette de 26 à 39%.

L'ANPE n'est pas en mesure de répartir les ruptures à l'initiative de l'employeur en fonction de leur motif, qui peut dispenser d'un reversement aux termes des décrets du 19 août 1995 et du 26 décembre 1997 : rupture pour période d'essai non satisfaisante, pour invalidité physique après échec des tentatives de reclassement au sein de l'entreprise, pour faute grave, pour démission résultant d'un accord non équivoque des parties, pour force majeure. En effet, cette précision nécessiterait un développement spécifique de l'application « Prestamesures » qui n'est pas envisageable dans l'immédiat.

La DGEFP ne dispose pas de données sur les motifs de rupture.

⁴⁹ La DDTEFP dénonce la convention lorsqu'elle constate a posteriori l'absence d'une des conditions préalables du CIE.

B. LE PROFIL DES PERSONNES RECRUTEES EN CIE REFLETE-T-IL LES OBJECTIFS ASSIGNES A L'OUTIL ?

1. Des résultats contrastés

a. Les sources de la collecte statistique

Les formulaires CERFA, renseignés par les conseillers ANPE au cours du premier entretien avec le demandeur d'emploi, représentent la seule source des statistiques sur le CIE en dehors des enquêtes de la DARES auprès des anciens bénéficiaires de la mesure.

Les différentes versions de ces formulaires ne retracent pas de manière exhaustive les catégories de bénéficiaires telles qu'elles sont édictées par les textes : comme le notait la Cour en 1998, plusieurs catégories sont fondues en une seule ; les formulaires 2002 et 2003 restent muets sur les personnes ayant subi une peine privative de liberté, en raison des exigences formulées par la CNIL.

Les données qualitatives croisant plusieurs caractéristiques des bénéficiaires de CIE sont issues à la fois des traitements permis par la base de données Persée de l'ANPE, puis effectués depuis 2005 par le CNASEA, et du panel des bénéficiaires des politiques de l'emploi entrés en CIE de mai 1997 à fin 1999, et sortis fin 1999, observé par la DARES. La DARES indique que les études comparant un panel donné (les personnes sorties de CIE à telle date) avec un panel de personnes présentant les mêmes caractéristiques mais non bénéficiaires de CIE (population témoin) sont coûteuses, car elles reposent uniquement sur des enquêtes, et non sur des panels administratifs. En conséquence, ces études ne sont pas renouvelées à chaque modification des dispositifs, qui, on l'a vu, sont nombreuses. Il est regrettable que ces analyses s'appuient sur des enquêtes anciennes, portant sur les sortants de contrat fin 1999, et n'aient pas été reconduites pour des raisons qui tiennent à la fois au coût financier, à l'ampleur des moyens humains nécessaires et au délai (l'observation de la réinsertion sur longue période nécessite au minimum 18 mois).

Un nouveau type de suivi est en cours de constitution, sous forme d'enquête annuelle sur l'insertion à 6 mois des sortants ; par ailleurs, un panel plus détaillé, permettant une comparaison avec un groupe témoin, sera mis en place en 2007 seulement.

b. Les publics « prioritaires » cèdent le pas aux publics « moins prioritaires »

Les premiers sont caractérisés, jusqu'en 2002, par le versement à l'employeur de primes, tandis que les seconds sont repérés par l'exonération, propre au CIE, des cotisations patronales ; depuis 2002, la suppression de l'exonération spécifique conduit à prendre pour seul critère le montant de la prime (330 ou 500 €). La période 2002-2004 doit être interprétée avec prudence : les publics très prioritaires deviennent minoritaires à compter de 2003, mais leur proportion s'élève à nouveau en 2004.

Tableau n° 11 : La cible des publics prioritaires dans l'ensemble des CIE

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Publics prioritaires	73,60 %	83,40 %	84,20 %	86 %			
Très prioritaires					55,20 %	46 %	49 %
Moins prioritaires					44,80 %	54 %	51 %

Source : ANPE

L'augmentation de la part des moins prioritaires en 2003 résulte d'un marché du travail très déprimé, qui évince les demandeurs d'emploi les plus en difficulté. La corrélation entre élargissement du dispositif (la condition des deux ans de chômage passe à 18 mois) et éviction des personnes les plus éloignées de l'emploi semble ainsi établie : les employeurs choisissent, à éligibilité égale, les personnes qui leur paraissent les moins éloignées du marché du travail.

c. Le profil-type du bénéficiaire de CIE : chômeur de longue durée et peu diplômé

C'est un homme, de plus de 26 ans et de moins de 50 ans, disposant du CAP ou du brevet d'études professionnelles (BEP), et en chômage depuis plus d'un an au moment de son recrutement sur CIE.

Tableau n° 12 : Répartition des entrées en CIE entre 1998 et 2004 (en %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Hommes	ND	60	60,4	61,4	61,3	59,2	57,2	56,7	57
26-49 ans	ND	60	61,3	61,8	60,5	58,3	65,4	66,4	65,4
Formation de niveau V (CAP-BEP)	65,5	63,1	56,5	57,3	57,4	56,2	54,2	48,9	ND
Durée de chômage \geq 1 an	75,6	68,8	69,5	69,2	66,7	65,2	65,1	66,3	68,6

Source : Cour des comptes, sur données DARES

Le panel des bénéficiaires des politiques de l'emploi analyse la trajectoire antérieure au CIE ; 33 % des bénéficiaires étaient en chômage de très longue durée, mais 35% détenaient un emploi, certes le plus souvent temporaire, mais à durée indéterminée pour 31 % des cas, ce qui accrédite l'idée que le CIE est une transition entre deux emplois de droit commun.

Tableau n° 13 : La trajectoire antérieure des personnes sorties d'un CIE fin 1999

	Emploi	Durée du chômage (C)			Total
		C < 1 an	1 an < C < 2 ans	> 35 mois	
Trajectoire antérieure	35 %	32 %	25 %	8 %	100 %

Source : Cour des comptes, sur données DARES.

2. L'effet des réformes sur l'entrée en dispositif de populations spécifiques est difficilement mesurable

a. Les jeunes, qualifiés ou non : une place réduite dans le dispositif

Deux publics spécifiques sont entrés dans le dispositif à l'issue des réformes de 1996 et 1998 : les jeunes de niveau VI ou V⁵⁰ et les jeunes de niveau CAP ou BEP mais n'en ayant pas le diplôme (niveau V).

Tableau n° 14 : La part des jeunes dans les entrées CIE

(en % des entrées)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Jeunes de 16 à 25 ans	24,3%	21,2	17,3	14,8	12,2	8	7,2	9,1
Dont								
Niveau VI et V bis	ND	ND	ND	23,1	24	18,4	16,6	ND
Niveau V sans diplôme	ND	ND	ND	36	35,8	18,1	16,2	ND
Niveau V avec diplôme	ND	ND	ND	26	26,9	42,5	39	ND
Niveau IV	ND	ND	ND	10,1	9,3	14,4	19,6	ND
Niveaux III, II et I	ND	ND	ND	4,8	4	6,6	8,6	ND

Source : DARES.

L'année 2005, pendant laquelle la part des 16-25 ans se situe à 17,3 %, semble marquer une inflexion qui reste à vérifier.

b. Les demandeurs d'emploi

Les réformes successives du CIE ont augmenté les durées de chômage exigées pour en ouvrir le bénéfice, du moins jusqu'en 2003⁵¹, mais n'ont eu d'effet qu'avec retard sur la proportion respective des chômeurs concernés : la proportion des chômeurs de longue ou très longue durée ne croît pas en 1997 ou 1998. En 2004, il est difficile d'apprécier les effets des réformes de 2002 et 2003, dans la mesure où, par exemple, l'accès des demandeurs d'emploi de moyenne durée est restreint par la première réforme, puis élargi par la seconde.

⁵⁰ Niveau VI : formation ne dépassant pas la scolarité obligatoire ; niveau V bis : formation inférieure à un an, conduisant au certificat d'études professionnelles ; Niveau V : formation équivalant au niveau CAP ou BEP.

⁵¹ Un an en septembre 1995, deux en septembre 1996, 18 mois en 2003.

Tableau n° 15 : Répartition des demandeurs d'emploi dans les entrées CIE en fonction de la durée antérieure de chômage

Durée d'inscription au chômage (C)	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
C < un an ou non inscription	24,2%	31,3%	30,6%	30,8%	33,2%	34,8%	35%	33,7%	31,5%
1 an < C < 2 ans	60,2%	37,8%	33%	27%	26%	24,7%	21,5%	28,2%	34,6%
C > deux ans	15,6%	31%	36,5%	42,2%	40,7%	40,5%	43,6%	38,1%	34%

Source : Cour des comptes, sur données DARES.

c. Les bénéficiaires de minima sociaux et les travailleurs handicapés

Ces personnes voient leur part dans l'ensemble se réduire fortement à partir de 2003 pour les titulaires du RMI et les travailleurs handicapés ; comme la réforme de 2002 les maintient dans les publics prioritaires en baissant la prime forfaitaire à l'employeur de 500 à 330 €, il faut en conclure à la forte élasticité de ce type de recrutement au montant de l'aide.

Tableau n° 16 : Part des bénéficiaires de minima sociaux et des personnes handicapées en pourcentage des entrées CIE

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	30 nov. 2005
- RMI	9	14,4	15,7	18,3	18,4	18,6	22,2	19,5	17,9	11%
- ASS	1,7	5,2	5,5	6,7	6,8	6,5	10,3	9	10,7	ND
-travailleurs handicapés	7	10,3	12	14,9	16,9	19,3	24,5	21,3	18	13%
TOTAL	17,7	29,9	33,2	39,9	42,1	44,4	57	49,8	46,6	ND

Source : Cour des comptes, sur données DARES⁵².

d. Les plus de 50 ans

Leur part dans l'ensemble des entrées jusqu'en 2001 a progressé régulièrement : ils sont plus nombreux que d'autres bénéficiaires à avoir détenu un emploi régulier avant le chômage (64% contre 50%), leur chômage a duré moins d'un an pour 44% d'entre eux, et ces « seniors » sont de jeunes quinquagénaires (75% des seniors embauchés en CIE se trouvent dans la tranche des 50-55 ans). Toutefois, le CIE est la seule proposition d'embauche reçue par 85% d'entre eux, et leur place se dégrade continûment. Certes, la réforme de 2002⁵³ a subordonné le versement de la prime maximale à l'employeur au cumul par le salarié de deux handicaps : l'âge et la durée du chômage, ou la qualité de travailleur handicapé, ou la perception de l'ASS. Mais deux éléments de la réforme intervenue en 2003 ont joué en sens inverse : d'une part, l'extension du public visé aux plus de 50 ans allocataires du RMI, et, d'autre part, le versement pendant 5 ans, et non deux, de la prime forfaitaire aux entreprises qui recrutent ce type de public.

⁵² A noter l'existence de quelques doubles comptes (travailleurs handicapés percevant le RMI, par exemple).

⁵³ Décret n° 2002-400 du 25 mars 2002.

Tableau n° 17 : Part des plus de 50 ans dans les entrées CIE

En %	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PLUS DE 50 ANS		15,7	17,6	20,9	24,7	29,5	26,6	26,4	25,5	18%

Source : DARES.

De ce panorama des populations visées par le CIE, il ressort que la cible des publics les plus prioritaires n'est pas toujours atteinte : les personnes ayant reçu une formation de niveau inférieur au baccalauréat et les chômeurs de longue durée bénéficient effectivement du dispositif ; c'est le cas dans une moindre mesure pour les bénéficiaires de minima sociaux ou les personnes handicapées : les bénéficiaires du RMI et de l'allocation adulte handicapé voient en effet leur part baisser dès 2003 ; la création du CI-RMA à leur intention, effective en 2004 pour les bénéficiaires du RMI et en 2005 pour les personnes handicapées, a accentué cette baisse.

3. Le CIE se conclut le plus souvent sous la forme d'un contrat à durée indéterminée

Le CIE a pour avantage d'engager l'employeur dans une démarche d'insertion durable du candidat à l'embauche, à l'issue d'une négociation avec la DDTEFP ou l'ANPE, ainsi que le démontre la proportion majoritaire des CIE conclus en CDI :

Tableau n° 18 : Part des CIE conclus sous contrat à durée indéterminée

Nature du contrat	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
CDI	64,3%	66,4%	75,5%	82,7%	87,8%	85,7%	85,1%	84,9%

Source : DARES.

C. LES ENJEUX FINANCIERS

1. Une évolution contrastée des moyens

a. L'autorisation budgétaire initiale

Le tableau suivant récapitule les crédits inscrits en lois de finances initiales et retracés au chapitre 44-70 les crédits suivants. Ces crédits additionnent prime forfaitaire (article 31) et, jusqu'en 2001 inclus, exonération de charges (article 32).

Tableau n° 19 : Lois de finances initiales et CIE

Exercice	Montant en € (ch.44-70 art.31 + art.32)	Évolution	Évolution 2005/2000
2000	1 069 175 266		
2001	1 085 741 901	1,55%	
2002	781 450 000	-28,03%	
2003	483 950 000	-38,07%	
2004	587 470 000	21,39%	
2005	559 420 000	1,40%	-47,68%

Source : Cour des comptes d'après lois de finances.

L'évolution doit être interprétée à la lumière du fait que les allègements de charges, relevant du droit commun depuis 2002, sont intégrés dans le coût total des allègements de charges en général ; depuis cette date, ils ne représentent dans les coûts du CIE que ceux liés aux CIE prescrits auparavant.

- b. L'évolution annuelle du coût unitaire ne permet pas de mesurer l'efficacité du dispositif

Le remboursement tardif des dettes antérieures de l'Etat vis-à-vis de l'ACOSS en 2003 et 2004, et le report du règlement de la dette 2004 sur 2005, expliquent la persistance d'une forte dotation sur l'article 32, qui retrace les exonérations de charges, alors même que leur suppression a été décidée en 2002.

Tableau n° 20 : Coûts du CIE

Chapitre 44-70 (en €)	LFI (1)	Crédits ouverts (2)	Dépense (3)	Consommation des crédits ouverts (3/2)	Stock annuel moyen (4)
2000					
Art.31	380 547 810	424 888 025	384 270 285	90,44%	
Art.32	688 627 456	669 242 240	665 378 927	99,42%	
total	1 069 175 266	1 094 130 265	1 049 649 212	95,93%	263 469
2001					
Art.31	428 839 085	386 534 998	356 759 900	92,30%	
Art.32	656 902 815	660 836 947	653 753 671	98,93%	
total	1 085 741 900	1 047 371 945	1 010 513 571	96,48%	218 033
2002					
Art.31	353 530 000	266 479 109	262 507 747	98,51%	
Art.32	427 920 000	441 419 887	441 397 931	100%	
total	781 450 000	707 898 996	703 905 678	99,44%	158 395
2003					
Art.31	341 950 000	245 803 973	245 796 493	100%	
Art.32	142 000 000	205 723 204	63 721 190	30,97%	
total	483 950 000	451 527 177	309 517 683	68,55%	132 584
2004					
art.31*	389 140 000	389 143 808	374 262 589	96,18%	
art.32**	198 330 000	198 335 008	196 800 000	99,23%	
total	587 470 000	587 478 816	571 062 589	97,21%	146 351
2005					
Art.31	469 420 000	481 680 453	481 680 453	100%	
Art.32	90 000 000	90 000 000	85 000 000	94,44%	
total	559 420 000	571 680 453	566 680 453	99,13%	148 289

Source : Cour des comptes sur données contrôle financier, ACCT, DGEFP et DARES.

2. La question des aides à reverser

Les aides à reverser correspondent aux ruptures anticipées de CIE par l'employeur, sous l'empire de motifs que la réglementation ne considère pas comme justifiés, et aux annulations ou résiliations de conventions par l'ANPE.

Pour la période 1998-2005, le montant total des aides à reverser s'élève à 39,257 M€, soit 1,15% du montant mandaté pour les primes CIE (3 410 M€). Le nombre des CIE concernés par le reversement est tombé de 6 469 en 1998 à 1 509 en 2005. L'absence de statistiques sur la durée moyenne d'un CIE avant sa rupture prématurée empêche de rapprocher ces nombres du nombre de CIE conclus la même année qui se sont déroulés normalement ; si toutefois on les compare au nombre de CIE prescrits la même année, les CIE concernés par un reversement passent de 3,31% des CIE en 1998 à 1,2% en 2005.

Toutefois, cette proportion d'indus ignore la part de l'aide que représente, du moins jusqu'en 2002, l'exonération des charges propre au CIE, que peut recouvrer l'URSSAF, dans la mesure où elle est informée de leur existence. Des déperditions peuvent donc avoir lieu à ce niveau.

Le montant des remises gracieuses et des admissions en non-valeur n'a pu être établi. Le total des montants effectivement recouverts au titre de chaque exercice n'a pas pu être communiqué à la Cour.

La procédure de recouvrement était longue avant 2005 : l'agence locale de l'ANPE proposait une émission de titre, l'agent comptable secondaire déterminait si les motifs de rupture du CIE la justifiaient. En cas de liquidation judiciaire, la créance était déclarée auprès du mandataire judiciaire ; un huissier de justice était diligenté en cas de recouvrement contentieux. Les admissions en non-valeur et les remises gracieuses faisaient intervenir l'agent comptable principal, le directeur du budget, le contrôleur financier et le directeur général.

Certes, depuis 2005, l'aide forfaitaire est versée à l'employeur par avance, et non plus trimestriellement à terme échu, le 20 de chaque mois. En cas de reversement, le montant à recouvrer vient en déduction de l'aide versée le mois suivant.

Il n'en demeure pas moins que les difficultés de recouvrement signalées par la Cour en 1998 ont perduré sur la période 1998-2004, aggravées par les conséquences de l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 29 novembre 2004 (société Sérédum), aux termes duquel l'ANPE est jugée incompétente pour recouvrer les sommes dues à l'Etat ; la DGEFP et le bureau de la comptabilité et de la commande publique à la DAGEMO du ministère chargé de l'emploi ont donc été conduits à émettre les ordres de recouvrement sur la base des éléments nécessaires à l'instruction du dossier que leur transmettait l'ANPE.

D. L'EFFICACITE DU CIE POUR LA REINSERTION PROFESSIONNELLE

1. Le devenir des anciens bénéficiaires de CIE

a. Un retour à l'emploi durable

Cet effet est avéré pour les personnes sorties du dispositif fin 1999

A en juger d'après le panel des bénéficiaires, le CIE apparaît comme un outil efficace de réinsertion dans un emploi durable non aidé. Sept bénéficiaires sur dix sont en emploi à la sortie d'un CIE d'un an ; c'est le cas pour huit sur dix lorsque le CIE a duré deux ans. Dans la moitié des cas, l'insertion a lieu dans l'entreprise d'accueil.

Tableau n° 21 : Situation professionnelle en mars 2002

(en %)

	Emploi non aidé	Emploi aidé	Chômage	Formation	Inactivité	Répartition des bénéficiaires
Sexe						
- hommes	77	2	15	1	6	59
- femmes	67	2	19	2	10	41
Age à l'entrée						
- moins de 26 ans	72	3	17	1	7	24
- de 26 à 49 ans	77	2	15	1	5	59
- égal ou supérieur à 50 ans	57	1	23	0	19	17
Niveau de formation à l'entrée						
- inférieur au CAP	68	2	21	1	9	33
- inférieur au bac	73	2	16	1	7	40
- Bac ou plus	79	1	12	1	7	27
Ensemble	73	2	17	1	8	100

Source : DARES.

En mars 2003, la situation professionnelle de cette cohorte se stabilise : le taux d'emploi global ne progresse que de 0,7 % ; si la situation de certains publics s'améliore nettement, comme celle des femmes, d'autres publics voient leur situation se dégrader, comme celle des anciens bénéficiaires de CIE âgés de plus de 50 ans, dont une partie, il est vrai, rejoint la population des retraités ou pré-retraités au sein de la catégorie des personnes en inactivité⁵⁴.

La proportion de CDI au sein des emplois occupés gagne 11,9 points entre 2002 et 2003.

⁵⁴ Cette rubrique recouvre les retraites, pré-retraites, dispenses de recherche d'emploi, maladie, inactivité choisie.

Tableau n° 22 : Situation professionnelle des anciens bénéficiaires en mars 2003

(en %)

	Emploi non aidé	Emploi aidé	Chômage	Etudes, formation	Inactivité	Répartition des bénéficiaires
Sexe						
- hommes	77,7	1,3	13,9	0,6	6,5	59,5
- femmes	69,3	2,9	16,7	0,8	10,3	40,5
Age à l'entrée						
- moins de 26 ans	76,5	2,5	13,2	0,9	6,9	24,1
- de 26 à 49 ans	79,1	2	13,6	0,7	4,6	59,1
- 50 ans et plus	54,4	1,4	22,7	0	21,5	16,8
Niveau de formation à l'entrée						
- inférieur au bac	71,3	2,5	17	0,6	8,6	73,4
- Bac ou plus	82,6	0,4	9,7	0,9	6,5	26,6
Total	74,3	2	15,1	0,6	8	100
Variation 2003/2002	0,7	0,4	- 1,2	- 0,6	0,7	

Source : DARES.

Les postes occupés pendant le CIE correspondent par ailleurs au niveau d'études des personnes employées, pour 75% d'entre elles ; l'emploi occupé s'écarte du niveau de qualification pour un quart des bénéficiaires (13% de bénéficiaires « surqualifiés », et 12% de bénéficiaires « sous-qualifiés »).

La rupture anticipée d'un CIE par le salarié qui l'occupe n'a pas d'effet rédhibitoire sur la probabilité de retrouver un emploi : 39% des CIE sont rompus avant leur terme, dont un quart par démission, 20% par reprise d'un autre emploi, 16,2% par licenciement pour raison économique, et 10% par suite d'une fermeture de l'entreprise. Mais si les titulaires de ces CIE, deux ans et demi après la sortie théorique du dispositif, ont retrouvé un emploi, celui-ci est moins stable.

La DARES signale un élément de fragilité dans ces bons résultats du CIE : le maintien chez le même employeur des personnes entrées en CIE en septembre 1995 ou décembre 1996, de l'ordre de 50%, est passé à environ 40% pour les CIE de 1997-1998 ; l'explication réside dans le fait que les CIE effectués en CDD, plus nombreux sur la seconde période, perdurent moins souvent au-delà de l'aide de l'Etat.

Il convient d'insister sur la situation des plus de 50 ans sortis fin 1999 du dispositif : 6 sur 10 ont un emploi deux ans et demi après (juin 2002) et 46% restent dans l'entreprise (contre 33% des moins de 50 ans). Selon l'étude du panel des bénéficiaires, cette population

a plus volontiers été embauchée en CIE à durée indéterminée que les autres classes d'âge ; on peut y voir l'effet du maintien, jusqu'à l'ouverture de leurs droits à pension, de l'exonération pérenne de charges dont bénéficiait l'entreprise, jusqu'à la réforme de 2002.

Surtout, les plus de 50 ans qui ont bénéficié d'un CIE sont deux fois plus nombreux à occuper un emploi que ceux qui ont les mêmes caractéristiques mais n'en ont pas bénéficié.

La mesure de l'effet de création d'emplois et d'aubaine

La DARES mesure l'effet des aides à l'emploi de deux manières : la première fait appel à des enquêtes auprès des établissements utilisant les contrats aidés, et la seconde calcule les coefficients emploi⁵⁵ en faisant une estimation économétrique de l'élasticité de l'emploi au coût du travail.

L'effet emploi :

L'enquête la plus récente a été conduite en 2000 auprès d'établissements ayant embauché sur CIE en 1998. Selon ses résultats, le CIE exerce un effet « emploi brut » lorsque, en son absence, l'embauche n'aurait pas eu lieu. Sur 100 CIE conclus en 1998, seules 18 embauches n'auraient pas eu lieu en l'absence de cette mesure ; parmi ces 18 embauches, 9 n'auraient pas eu lieu du tout, même avec un autre dispositif (effet emploi net). Par ailleurs, 17% des embauches auraient eu lieu, mais plus tard (effet d'anticipation).

Calculé selon la méthode de l'élasticité, l'effet « création d'emploi brut » est de 14% du nombre de places en CIE créées (une augmentation de cent personnes en CIE correspond à court terme à 14 emplois créés). Comme un emploi net supplémentaire en CIE diminue le chômage de 0,8 unité en raison du retour sur le marché de l'emploi de chômeurs précédemment découragés, l'effet sur le chômage du CIE est plus faible : $0,8 \times 14\%$, soit $11,2\%$ ⁵⁶.

Si l'on met en regard ce résultat limité sur la baisse du chômage et son coût, mesuré par les dépenses annuelles, le dispositif apparaît, à court terme, financièrement très lourd. Il reste, dès lors, à montrer que les effets à long terme peuvent être plus importants. La DARES estime par ailleurs que l'objectif des contrats ciblés sur les publics en difficulté est moins de créer de l'emploi au niveau global que de prévenir le chômage de longue durée.

L'influence du CIE sur la création d'emploi joue surtout, sans surprise, dans les petites entreprises, comptant moins de 5 salariés, ayant connu une forte baisse des effectifs depuis trois ans, et affrontant régulièrement des difficultés financières.

L'effet d'aubaine :

Il se caractérise par le fait que les employeurs auraient de toute façon embauché la même personne ou une personne aux mêmes caractéristiques à la date prévue en l'absence du dispositif, mais qu'ils ont utilisé les aides du dispositif. Dans les premiers temps d'application du CIE, l'effet d'aubaine était intégré dans le dispositif : la circulaire du 6 novembre 1995 précise ainsi que « la demande de convention peut concerner un salarié déjà embauché. Dans ce cas, elle doit être déposée au plus tard dans un délai maximum d'un mois suivant l'embauche ». Il faut attendre le décret du 8 décembre 1998 pour que soit supprimée la possibilité de conclure un CIE après l'embauche.

⁵⁵ Voir partie V, I.

⁵⁶ Cf. partie V, I.

D'après l'enquête réalisée en 2000 auprès des employeurs ayant embauché sous CIE en 1998, sur 100 de ces embauches, 19 auraient eu lieu au moment prévu, même en l'absence de l'aide, et l'aide n'a pas influé sur le profil du candidat.

En revanche, le recrutement de publics plus éloignés que d'autres du marché de l'emploi semble avoir bénéficié du dispositif : en son absence, 46% des embauches 1998 en CIE n'auraient pas profité au candidat susceptible de correspondre au profil souhaité pour le CIE (effet de substitution du profil).

Il convient néanmoins de souligner que ces enquêtes traduisent des opinions par définition subjectives, postérieures au recrutement et influencées par le contexte économique.

b. Les rémunérations servies aux personnes recrutées sous CIE

Pour les retracer, l'ANPE se fonde sur le repère qu'offrait le SMIC en 1995 et qui a été conservé jusqu'à présent : les quatre tranches de rémunération figurant dans le tableau ci-dessus correspondent respectivement à une rémunération inférieure au SMIC, comprise entre un SMIC et 1,33 SMIC, comprise entre 1,33 et 1,66 SMIC, et supérieure à 1,66 SMIC.

Ces données collectées par l'ANPE apparaissent peu pertinentes : en effet, d'une part, elles ignorent l'érosion monétaire ; d'autre part, exprimées en valeur absolue et non en proportion du SMIC, elles ne tiennent pas compte de l'évolution de ce dernier, qui est passé⁵⁷ de 1 036,22 € en 1998 à 1 286,09 € en 2004 (+ 30,96%). Par comparaison, le nombre de CIE classés dans la tranche de rémunération la plus élevée est passé de 6,48% à 15,2% sur la même période.

Tableau n° 23 : Répartition des CIE entre tranches de rémunération mensuelle

Rémunérations offertes								
(en nombre de CIE)	1998		1999		2000		2001	
<915 €	51 192	26,08%	39 564	25,45%	31 603	23,04%	19 911	22,41%
915 A 1219 €	109 719	55,90%	85 511	55,02%	74 396	54,23%	45 083	50,73%
1220 A 1524 €	22 638	11,53%	19 813	12,75%	19 303	14,07%	14 719	16,56%
>1525 €	12 727	6,48%	10 543	6,78%	11 872	8,65%	9 153	10,30%
Total	196 276	100%	155 431	100%	137 174	100%	88 866	100%
	2002		2003		2004			
<915 €	12 043	23,18%	13 657	21,67%	17 400	19,23%		
915 A 1219 €	25 450	48,98%	27 826	44,14%	35 377	39,11%		
1220 A 1524 €	8 798	16,93%	13 593	21,56%	23 941	26,46%		
>1525 €	5 673	10,92%	7 960	12,63%	13 747	15,20%		
Total	51 964	100%	63 036	100%	90 465	100%		

Source : Cour des comptes sur données ANPE.

⁵⁷ SMIC horaire mensuel brut pour 169 heures de travail.

Il est permis de s'interroger sur l'usage que peuvent être tentées de faire les entreprises du CIE au regard en particulier de l'évolution du SMIC et de la durée du travail que ce contrat pourrait avoir pour effet, imprévu, de lisser.

Pour sa part, la DARES estime que le salaire brut mensuel médian versé en CIE n'est que très légèrement supérieur au SMIC versé pour un équivalent temps plein de 35 heures et que le rapport des deux évolue peu ; le salaire moyen est de l'ordre de 1,10 SMIC.

Tableau n° 24 : Salaire médian en CIE et SMIC (en euros)

	2002	2003	2004	2005
Salaire médian en CIE (1)	1 113	1 147	1 183 ,9	1 207,8
SMIC ou Garantie mensuelle de rémunération (2)	1 101,88	1 127,67	1 162,55	1 199,71
Salaire médian / SMIC ou GMR = (1) / (2)	1,01	1,02	1,02	1,01

Source : DARES.

2. Le CIE s'est-il diffusé dans l'ensemble des entreprises ?

Par secteur, le profil de l'employeur de CIE a peu évolué depuis la création de l'outil : ce sont majoritairement des entreprises de services au sens large (incluant l'éducation et la santé), suivies par la construction et les transports, et enfin par l'industrie. Cette répartition se confirme depuis 1998 : les CIE signés dans les services, qui représentaient 30,4% du total, atteignent 37,2% (CIE avant réforme) ou même 38,3% (CIE nouvelle manière) en 2005.

La taille des entreprises utilisatrices évolue : les entreprises de moins de 10 salariés ont pu, en 2001, représenter 73% des CIE ; ce pourcentage atteint 67,6% en 2005 (CIE avant réforme) ou 61,9% (nouveau CIE). La part des entreprises occupant 10 à 49 salariés dépasse 22% depuis 2003. Il est difficile d'expliquer cette évolution par les modifications réglementaires : l'exonération des charges patronales, spécifique au CIE, a été supprimée en 2002, alors que la part des petites entreprises avait déjà amorcé sa baisse ; elle n'a pu qu'amplifier cette baisse.

3. L'absence de construction d'un parcours de retour durable à l'emploi

a. L'absence de synergie entre les contrats aidés

La variété des contrats aidés n'a pas été conçue dans une perspective de cheminement vers l'emploi, qui permettrait aux personnes les plus éloignées du marché du travail de s'en rapprocher progressivement : un parcours allant des contrats aidés du secteur non marchand vers le secteur marchand aurait pu être concevable. La question n'est envisagée qu'au regard du droit d'un titulaire à passer de l'un à l'autre, et, symétriquement, du refus qui serait opposé au passage d'un contrat en secteur marchand vers un secteur non-marchand, mais elle n'a pas donné lieu à une réflexion sur la possible combinaison de ces outils, y compris dans les deux sens (un échec en secteur marchand pourrait être surmonté par un passage en secteur non marchand). Pourtant, le panel des bénéficiaires indique que 22,6% des bénéficiaires du CIE ont effectué un stage ou été placés sur un contrat aidé auparavant.

Aux yeux de l'ANPE, plusieurs facteurs s'opposent à la construction d'un tel parcours entre secteur non marchand et secteur marchand :

- les entreprises expriment leurs besoins de recrutement à l'ANPE dans l'urgence, et ne procèdent que rarement à une gestion prévisionnelle de leurs effectifs ;
- les conditions de travail sont différentes : dans le secteur non marchand, la possibilité plus large d'aménager les horaires paraît plus adaptée à des parents isolés ;
- la nature plus administrative des tâches dans le secteur non marchand paraît plus accessible à ces publics;
- la partie des publics la plus éloignée du marché du travail ne pourra répondre aux exigences du secteur marchand.

La validité de ces analyses se heurte toutefois à l'absence de statistiques sur les postes occupés par les titulaires de contrats aidés.

Il convient néanmoins de souligner qu'à l'égard des jeunes, la circulaire DGEFP du 30 juin 2005 prévoit qu'un passage en CIE peut constituer l'une des actions proposées dans le cadre d'un CIVIS, qui ouvre au jeune un accompagnement adapté à ses besoins. Par ailleurs, l'ANPE s'est engagée à recevoir et à suivre les bénéficiaires de contrats aidés inscrits en catégorie 5 comme demandeurs d'emploi. Ce dispositif sera évalué à la fin de l'année 2006.

Le difficile lancement du CI-RMA ne paraît pas compenser la lenteur de la réinsertion des bénéficiaires du RMI passés par un CIE. Le CI-RMA, dédié aux bénéficiaires du RMI, les exclut de fait du CIE. Or, les services locaux de l'ANPE constatent que la souscription de CI-RMA se fait avec difficulté.

b. Une place insuffisante pour la validation des acquis de l'expérience (VAE), la formation et le tutorat

La validation des acquis par l'expérience est très rare :

La DGEFP indique que la loi, pourtant promulguée le 17 janvier 2002, est trop récente pour avoir porté tous ses fruits. Ce n'est qu'en 2005 que la loi prévoit la possibilité de VAE dans le cadre d'un CIE.

Or une étude DARES indique que 0,5% des employeurs de salariés sous CIE seulement déclarent avoir l'intention de programmer une VAE. La DGEFP y voit l'inadaptation de ce mode de qualification aux employeurs de CIE ; cette tendance devrait s'aggraver avec le raccourcissement de la durée de l'aide de l'Etat, qui amoindrit les contreparties, pour l'employeur, de l'investissement qu'il consacrerait à aider le salarié dans cette démarche⁵⁸.

Les efforts de formation et le tutorat ne sont pas soutenus :

La formation et le tutorat n'ont jamais été obligatoires dans le CIE, et on doit le regretter dans la mesure où ce sont des facteurs essentiels d'insertion.

L'Etat n'a pas consacré des moyens significatifs à ce domaine : l'aide à l'heure de formation est passée de 5,34 € en 1995 à 7,62 € en 2002. Le tutorat était compensé forfaitairement à 534 € en 1995, et à 535 € en 2002.

Comme l'avait indiqué la Cour en 1998, la formation dans le cadre d'un CIE était envisagée à la fois de manière excessive dans sa durée (minimum de 200 heures, soit 5,7 semaines de travail), restrictive dans son public (contingentement à 10% des CIE signés), et inadaptée dans son financement. Il en va de même pour le tutorat, limité à 10% des contrats, puis à 5% depuis 2002, qui suscite encore davantage de réserves de la part des employeurs, car ils doivent y affecter un salarié pris sur leurs effectifs.

Tableau n° 25 : Les dépenses de formation et de tutorat rapportées aux primes forfaitaires versées par l'Etat (*en euros*)

	Dépenses de formation	Dépenses de tutorat	Total (1)	Primes forfaitaires (2)	Rapport (1)/(2)
2000	3 662 503	372 965	4 035 468	384 270 285	1,05%
2001	2 099 675	223 032	2 322 707	356 759 900	0,65%
2002	1 184 224	270 011	1 454 235	262 507 747	0,55%
2003	1 328 722	568 704	1 897 426	245 796 493	0,77%
2004	2 735 290	1 253 505	3 988 795	374 262 589	1,07%
2005	1 342 225	646 280	1 988 505	481 680 453	0,41%
Total	12 352 639	3 334 497	15 687 136	2 105 277 467	0,75%

Source : Cour des comptes sur données ANPE

Le dispositif spécifique de formation ou de tutorat dans le cadre du CIE consiste, depuis la réforme de 2005, à majorer le taux de prise en charge au profit des employeurs qui s'engagent dans des actions particulières de formation. Mais, ainsi que l'indique l'ANPE, « la formation est de l'unique ressort de l'employeur ; les conseillers n'ont plus vocation à intervenir dans ce champ ». Si le montant de l'aide versée dans le cadre du CIE peut être majoré en considération des efforts de l'employeur pour mettre en œuvre une formation, « concrètement, l'Agence n'a pas les moyens de suivre la réalisation de cet engagement par l'employeur ». Certes, elle serait en droit de dénoncer la convention passée avec un employeur qui violerait ses engagements, mais elle estime délicat de le faire, dans la mesure

⁵⁸ Lors de son audition par la Cour, l'ANPE indique qu'en 2005, 19% des conventions prévoient un tutorat, et 35% une formation.

où aucun contrôle de réalisation fiable n'est mis en place, et où elle redoute que la dénonciation de la convention ne provoque une rupture du contrat de travail. Aussi recommande-t-elle aux agences locales un usage prudent de ce type de résiliation.

Une ligne budgétaire spécifique de 11 millions d'euros est consacrée en 2005, dans le cadre de l'enveloppe unique régionale, aux actions d'accompagnement, mais celles-ci ne peuvent concerner les actions de formation professionnelle.

Il apparaît regrettable que l'exigence de formation et de tutorat ne soit pas affirmée pour les CIE par le plan de cohésion sociale.



PARTIE III : LA MISE EN ŒUVRE DE CERTAINS CONTRATS AIDES : ENTRE DECONCENTRATION, DECENTRALISATION ET RECONCENTRATION

I. LES CONTRATS DONT LA MISE EN ŒUVRE A ETE OBSERVEE

A. PERIMETRE DE L'ENQUETE DE TERRAIN : LES CONTRATS AIDES DU PLAN DE COHESION SOCIALE

Etaient en vigueur au moment du contrôle, les contrats suivants, prescrits ou pouvant l'être, par l'ANPE :

- le contrat initiative emploi (CIE) « rénové », nouvelle forme du CIE créé initialement en 1995
- le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), venant en remplacement des Contrats emploi solidarité (CES) et contrats emploi consolidé (CEC)
- le contrat d'insertion du revenu minimum d'activité (CI-RMA), désormais limité au secteur marchand
- le contrat d'avenir (CA), nouveau dispositif.

Ces contrats, issus de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, sont entrés en vigueur à partir du 1^{er} mai 2005.

Les contrats aidés et les dispositifs de formation en alternance à destination des jeunes (contrat jeune en entreprise, contrat d'apprentissage, contrats de professionnalisation, parcours d'accès aux carrières de la fonction publique) ont été écartés du champ de l'examen.

Ont également été écartés du champ de cet examen les contrats de professionnalisation à destination des demandeurs d'emploi de plus de 26 ans qui constituent un dispositif de formation en alternance et remplacent les différents contrats d'orientation, contrat de qualification et contrat d'adaptation⁵⁹, ainsi que les diverses

⁵⁹ supprimés à partir du 1^{er} octobre 2004 par la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, articles 12 à 14. Le nouveau contrat de professionnalisation permet à l'employeur de bénéficier d'une exonération des charges sociales patronales pour les 16-25 ans et les demandeurs d'emploi de 45 ans et plus. La rémunération du salarié varie selon l'âge et le niveau de qualification (55 à 80% du SMIC pour les 16-25 ans et au minimum le SMIC pour les plus de 26 ans).

mesures d'exonération et de primes à l'embauche, qui ne relèvent pas spécifiquement de la loi du 18 janvier 2005 relative à la programmation pour la cohésion sociale⁶⁰.

Les éléments présentés résultent des informations recueillies auprès de la DGEFP et de l'ANPE ainsi que des constatations issues de déplacements effectués dans deux agences locales de l'ANPE : à Evry (Essonne) et à Montataire (Oise). Les rapporteurs ont rencontré les directeurs d'agences, les directeurs délégués de l'ANPE (niveau départemental), et, en ce qui concerne l'Essonne, un entretien avec la directrice de la Région Ile de France ainsi qu'avec la directrice départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de l'Essonne ont également eu lieu.

Les informations recueillies à l'occasion de ces entretiens et déplacements sur le terrain ne constituent pas des éléments représentatifs de la mise en œuvre de ces contrats sur l'ensemble du territoire et présentent uniquement un caractère illustratif.

B. PRESENTATION DES DISPOSITIFS RETENUS

L'approche des contrats aidés s'effectue le plus souvent selon la distinction « secteur marchand » et « secteur non marchand ».

Deux contrats sont proposés au secteur marchand :

- le contrat initiative emploi (CIE) destiné à un large public,
- et le contrat d'insertion du revenu minimum d'activité (CI-RMA) destiné à l'insertion des bénéficiaires des minima sociaux (RMI, ASS, API, AAH).

Les mesures destinées au secteur non marchand sont assez symétriques des deux contrats précités, mais une condition d'utilité sociale de l'emploi vient s'ajouter. L'emploi doit en effet viser à répondre à des besoins collectifs non satisfaits, et, en contrepartie, l'aide financière est plus élevée.

- le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), qui succède aux CES et CEC, est l'équivalent du CIE pour le secteur non marchand, il est destiné au même type de public, «les personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi », et pour la même durée, 24 mois maximum,
- le contrat d'avenir (CA), équivalent du CI-RMA dans le secteur non marchand, est également destiné aux bénéficiaires des minima sociaux.

⁶⁰ l'exonération pour l'embauche du 1^{er} salarié, l'exonération pour l'embauche du 2^{ème} au 50^{ème} salarié dans les ZRR et ZRU, l'abattement pour le temps partiel et l'aide dégressive à l'employeur dans le cadre du PARE (allocation Unédic).

Schématiquement, les contrats aidés se répartissent comme suit selon les populations cibles :

Tableau n° 26 : Répartition schématique des contrats aidés selon les populations cibles

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

Il convient également de noter que le débiteur de l'aide est différent selon les contrats, ce qui a une incidence sur les modalités de mise en oeuvre :

- l'Etat est l'unique débiteur des contrats CIE et CAE,
- en ce qui concerne les CI-RMA et le contrat d'avenir, le débiteur le plus important en nombre de bénéficiaires potentiels est le département pour les bénéficiaires du RMI. Mais l'Etat intervient également pour les bénéficiaires des minima sociaux « Etat » (allocation spécifique de solidarité, ou ASS, allocation de parent isolé ou API et allocation d'adulte handicapé ou AAH), ainsi que pour l'aide complémentaire prévue pour le contrat d'avenir (CA).

1. Les deux contrats du secteur marchand : CIE et CI-RMA

En ce qui concerne le secteur marchand, la durée de ces contrats est limitée à 24 mois pour le CIE et à 18 mois pour le CI-RMA afin de limiter les « effets d'aubaine ». Ces aides permettent de réduire le coût du travail et de financer des actions de formation et d'accompagnement. Les instructions de la DGEFP pour 2006 limitent la durée de la convention CIE à 12 mois.

Le CIE a été étudié dans la partie précédente. On rappellera seulement que la conclusion d'un CIE se traduit par la signature d'une convention entre l'employeur et l'ANPE, représentant l'Etat, et détenant, à ce titre, le monopole de la prescription de ce contrat. La convention mentionne les actions de formation et d'accompagnement professionnel. L'aide à l'employeur, calculée en pourcentage du SMIC, est versée par l'intermédiaire du CNASEA.

Le CI-RMA⁶¹, destiné aux bénéficiaires de minima sociaux, préexistait au plan de cohésion sociale et concernait tant le secteur marchand que non marchand. La loi du 18 janvier 2005 précitée a réservé ce contrat au seul secteur marchand. Il permet à l'employeur de percevoir, quelle que soit la durée du temps de travail prévue au contrat (minimum 20 h), une aide mensuelle forfaitaire équivalente au montant du RMI garanti à une personne seule⁶². C'est le mécanisme d'activation des minima sociaux. Le salarié perçoit un revenu minimum d'activité (RMA) égal au SMIC horaire, cumulable avec l'allocation dont il

⁶¹ Articles L. 322-4-15 à L. 322-4-15-9, R. 322-15 à R. 322-15-3 et D. 322-22-1 à D. 322-22-11 du code du travail

⁶² Soit 433,06 € par mois au 1^{er} janvier 2006.

bénéficiait, déduction faite du montant de l'aide versé à l'employeur. L'aide forfaitaire est versée par la collectivité débitrice de la prestation⁶³. Le CI-RMA fait l'objet d'une convention conclue entre l'employeur et la collectivité débitrice de la prestation. Lorsque l'Etat est débiteur de la prestation, la convention est conclue entre l'employeur et l'ANPE représentant l'Etat. L'ANPE peut également être délégataire des conseils généraux, des communes ou des EPCI pour les bénéficiaires du RMI.

2. Les deux mesures destinées au secteur non marchand : le CAE et le CA

Le CAE⁶⁴, mesure « symétrique » du CIE, permet également une aide de l'Etat pendant 24 mois maximum, pour une durée hebdomadaire de travail de 20 à 35 heures. Il diffère toutefois du CIE par le taux d'aide, plus favorable que pour le secteur marchand. Ainsi, la prise en charge de l'Etat peut être de 90 % pour les moins de 26 ans et peut atteindre 105 % du SMIC pour l'embauche de jeunes de moins de 26 ans dans des ateliers ou chantiers d'insertion⁶⁵. Ce contrat est prescrit par l'ANPE pour le compte de l'Etat. Comme pour le CIE, l'aide, calculée en pourcentage du SMIC, est versée par l'intermédiaire du CNASEA.

Le contrat d'avenir (CA)⁶⁶, équivalent pour le secteur non marchand du CI-RMA, a comme objectif affiché l'insertion durable des bénéficiaires des minima sociaux. Pour cette raison, il était initialement prévu la conclusion d'un CDD de 24 mois renouvelable pour 12 mois, soit 36 mois au total avec une possibilité de dérogation jusqu'à 5 ans pour certains bénéficiaires. Le texte laisse toutefois au préfet la possibilité de déroger à cette durée et de prévoir une durée inférieure, et celle-ci est généralement de 12 mois.

Le contrat d'avenir permet, à l'employeur, comme pour le CI-RMA, de percevoir une aide mensuelle forfaitaire équivalente au montant du RMI garanti à une personne seule⁶⁷, versée par la collectivité débitrice de la prestation⁶⁸. S'y ajoute cependant une aide complémentaire dégressive⁶⁹ versée par l'Etat, permettant de couvrir 90% de la différence entre la rémunération versée au salarié (le SMIC horaire en général) et l'aide accordée à l'employeur (RMI) pendant les six premiers mois.

Comme pour le CI-RMA, le salarié perçoit un revenu minimum d'activité (RMA) égal au SMIC horaire et peut cumuler cette rémunération avec l'allocation dont il bénéficiait, déduction faite du montant de l'aide versé à l'employeur. Ces aides sont versées sous condition de réalisation d'actions de formation et d'accompagnement. Une prime

⁶³ Soit le Conseil général pour les bénéficiaires du RMI, et l'Etat, par l'intermédiaire du CNASEA pour les bénéficiaires des minima sociaux « Etat » (ASS, API ou AAH)

⁶⁴ L. 322-4-7 et L. 322-4-9, R. 322-16 à R. 322-16-3 du code du travail

⁶⁵ Ce taux a été maintenu jusqu'au 30/06/06 par l'instruction de la DGEFP n° 2005-43 du 13 décembre 2005.

⁶⁶ Articles L. 322-4-10 à L. 322-4-13 ; R. 322-17 à R. 322-17-3 et D. 322-23 du code du travail

⁶⁷ Soit 433,06 € par mois au 1^{er} janvier 2006.

⁶⁸ Soit, comme pour le CI-RMA, le Conseil général pour les bénéficiaires du RMI ou l'Etat pour les bénéficiaires des autres minima sociaux

⁶⁹ Un récent décret (n° 2006-266 du 8 mars 2006) a prolongé jusqu'au 31 décembre 2007 les conditions de prise en charge qui avaient été prévues jusqu'au 1^{er} mars 2006 : l'aide dégressive complémentaire est ainsi fixée à 90% de la différence entre la rémunération versée au salarié et l'aide accordée à l'employeur, pour les 6 premiers mois, puis 75% les six mois suivants et 50% les mois suivants. Cette aide est constante (absence de dégressivité) pour les chantiers et ateliers d'insertion.

forfaitaire de 1 500 € est en outre versée par l'Etat à l'employeur dont le salarié en contrat d'avenir est embauché en CDI dans sa propre structure.

Une mise en œuvre lourde pour le contrat d'avenir : une convention d'objectifs, une commission de pilotage et une convention individuelle

Ce contrat est placé sous la responsabilité des présidents des conseils généraux, des maires ou des présidents des EPCI, débiteurs du RMI. Ils peuvent en déléguer la prescription, la signature des conventions et le suivi des bénéficiaires à des organismes de leur choix (ANPE, PLIE, maison de l'emploi).

La mise en œuvre de ce contrat est soumise à la conclusion préalable d'une convention d'objectifs avec l'Etat, permettant l'engagement des moyens financiers de l'Etat et de ceux du département. Cette convention fixe les organismes délégataires (ANPE, PLIE, maison de l'emploi), le niveau de délégation (prescription, conventionnement, suivi du bénéficiaire) et le nombre de contrats d'avenir pouvant être conclus. La collectivité signataire, ou son délégataire peut alors conclure des contrats d'avenir pour l'ensemble des bénéficiaires des minima sociaux. En l'absence de convention d'objectifs et de moyens entre l'Etat et la collectivité, l'ANPE ne peut prescrire le contrat d'avenir que pour les bénéficiaires des minima sociaux « Etat » (ASS, API, AAH).

Une convention individuelle est également signée entre le bénéficiaire des minima sociaux, la collectivité débitrice (conseil général ou l'Etat) et l'employeur. Elle définit le projet professionnel proposé au bénéficiaire et précise notamment les actions d'accompagnement prévues.

Enfin, une commission départementale de pilotage présidée conjointement par le président du conseil général et le préfet est chargée d'établir un diagnostic local, de déterminer les besoins et de suivre la conclusion des conventions.

II. UNE FORTE INTERVENTION DE L'ECHELON NATIONAL DANS UNE POLITIQUE DECONCENTREE ET DECENTRALISEE

L'Etat n'est pas le financeur unique des contrats aidés examinés ici. En effet, si le contrat d'avenir et le CI-RMA font partie des objectifs de la politique de l'emploi, le financement de ces contrats échappe en grande partie à l'Etat. Il est assuré par les conseils généraux pour la part la plus nombreuse des bénéficiaires potentiels, soit les bénéficiaires du RMI. L'Etat finance les conventions relatives aux bénéficiaires de l'ASS, de l'API et de l'AAH et il verse également l'aide complémentaire dégressive du contrat d'avenir, pour tous les bénéficiaires. Le contrat d'avenir a d'ailleurs fait l'objet d'objectifs chiffrés de réalisation, précis et ambitieux⁷⁰ : 185 000 contrats pour 2005 et 250 000 en 2006. Aucun objectif chiffré n'a été fixé pour le CI-RMA.

La mise en œuvre de ces contrats n'est pas non plus assurée uniquement par l'ANPE. L'Agence assure en effet la prescription du CIE et du CAE au nom de l'Etat, et engage l'Etat par la signature de ces conventions. L'Agence prescrit et signe également au nom de l'Etat les CI-RMA pour les bénéficiaires des minima sociaux « Etat » (ASS, API et AAH), et peut prescrire et éventuellement signer les CI-RMA pour les bénéficiaires du RMI, s'il

⁷⁰ Article 80 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale

existe une convention avec le conseil général. En ce qui concerne le contrat d'avenir, si une convention d'objectifs a été signée avec l'Etat, comme indiqué précédemment, le conseil général peut également déléguer la prescription et éventuellement la signature de ces contrats à l'ANPE. En l'absence de convention d'objectifs et de moyens, l'ANPE n'est le prescripteur et le signataire de ce contrat que pour les bénéficiaires de l'ASS, l'API et l'AAH.

A. UN STRICT ENCADREMENT DES MOYENS DECONCENTRES ET UN OBJECTIF AMBITIEUX SUR LE CONTRAT D'AVENIR, DISPOSITIF DECENTRALISE

1. Réorientation en cours d'année 2005 des objectifs vers le secteur non marchand

L'enveloppe unique régionale (EUR) 2005 a d'abord laissé aux services publics de l'emploi en région (SPER) la possibilité d'arbitrages entre CIE et CAE

Le financement des CIE et CAE, entièrement assumé par le budget de l'Etat, s'est effectué dans la cadre d'une enveloppe unique régionale (EUR) mise en place en 2005, qui a préfiguré le mode de gestion « LOLF » des budgets opérationnels de programmes (BOP) entrés en vigueur en 2006. Les dispositifs d'aide à l'emploi constituent les moyens dont disposent les instances du service public de l'emploi en région⁷¹ (SPER), dirigées par le préfet de région pour atteindre les objectifs fixés à la politique de l'emploi⁷². Le cadrage budgétaire en LFI correspondait à 230 000 entrées, réparties par moitié sur chacun des deux dispositifs (soit 115 000 CIE et 115 000 CAE). L'ambition initiale de l'enveloppe unique régionale était de permettre aux SPER d'adapter les financements de l'Etat et, en particulier, la répartition entre CIE et CAE aux caractéristiques économiques et sociales locales grâce à des subventions différenciées selon les publics éligibles au CIE ou au CAE.

Ainsi, la DGEFP n'avait pas fixé d'objectifs de nombre de contrats à réaliser dans la mise en œuvre de l'enveloppe unique régionale, mais sept objectifs de résultats à atteindre, concernant le niveau et la structure du chômage ont été quantifiés et déclinés par région :

1. éviter une hausse du chômage de longue durée de plus de deux ans,
2. augmenter de deux points le taux de sortie du chômage avant un an,
3. diminuer de 5% le nombre de femmes en chômage de longue durée,
4. réduire à 180 000 le nombre d'offres d'emplois durablement non satisfaites,
5. diminuer de 15 % le nombre de jeunes demandeurs d'emploi sans qualification : l'objectif est de faire baisser de 50 000 (soit -15%) le nombre de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans de faible niveau de formation (niveau VI, V et V bis),
6. augmenter de 20% les sorties des bénéficiaires du RMI et de l'ASS.

⁷¹ Composées du préfet de région, des services régionaux du ministère chargé de l'emploi (DRTEFP), de la direction régionale de l'ANPE, des Assédic et de l'AFPA.

⁷² Il existait auparavant une globalisation des mesures CIE, SAE et SIFE individuels ainsi qu'une globalisation applicable aux CES et CEC. Les objectifs physico-financiers fixés étaient réajustés en cours d'année et les crédits redéployés d'une mesure sur l'autre. La mise en place de l'EUR a été prévue par une circulaire de la DGEFP du 24 novembre 2004 et précisée par une autre circulaire du 18 avril 2005.

7. diminuer de 20 % du chômage des travailleurs handicapés⁷³

La circulaire fixe en outre un objectif d'insertion durable des personnes embauchées en CIE et CAE et les SPER ont été incités à réserver une partie de l'enveloppe régionale pour financer des prestations d'accompagnement. Par ailleurs, la qualité des efforts déployés par les employeurs en matière de formation et d'accompagnement devait être prise en compte dans le niveau de subvention fixé.

Fin 2004, la DGEFP a donc fixé les crédits accordés à chaque région⁷⁴ sans préciser le nombre d'entrées physiques des CIE et des CAE, déterminés par les instances régionales lors de l'établissement de la programmation. L'objectif national demeurait de 230 000 entrées réparties à parts égales entre le CIE et le CAE et 80 000 entrées étaient prévues pour le contrat d'avenir. Ainsi qu'il a déjà été indiqué, aucun objectif de réalisation n'a été fixé pour le CI-RMA.

La mise en place de l'enveloppe unique régionale a fait l'objet d'un « dialogue de gestion » qui s'est déroulé de l'automne 2004 au printemps 2005 et qui a préfiguré la mise en œuvre des budgets opérationnels de programme. Les services publics de l'emploi en région ont ensuite défini les priorités régionales, dans le cadre d'enveloppes pré-notifiées⁷⁵, et ont été chargés, fin 2004, d'adresser à la DGEFP les diagnostics locaux⁷⁶ et les prévisions de programmation des contrats aidés portant sur le nombre, la durée des conventions, ainsi que les taux d'aide. Ces objectifs régionaux ont tous été validés par la DGEFP même lorsqu'ils étaient en retrait des objectifs définis initialement au niveau national⁷⁷. Enfin, les arrêtés des préfets de région fixant le taux des aides par contrat, leur durée et les publics prioritaires ont été publiés à compter de mai 2005, date d'entrée en vigueur des nouveaux dispositifs.

Dès l'été 2005, la politique de l'emploi a été réorientée vers le secteur non marchand, limitant en conséquence le nombre d'entrées en CIE

A peine finalisée, cette programmation a cependant été remise en cause à l'été 2005. Il a été procédé à une réorientation de la politique de l'emploi en privilégiant le secteur non marchand, afin de minimiser, selon la DGEFP, les effets d'aubaine dans le secteur marchand, notamment sur le CIE. Il semble toutefois que cette réorientation vers le secteur non marchand soit plutôt destinée à produire des effets plus visibles sur la baisse du nombre

⁷³ Objectif supplémentaire fixé par une circulaire n° 2005-07 du 21 mars 2005 relative à la mise en œuvre de l'enveloppe unique régionale et travailleurs handicapés

⁷⁴ Note de service DGEFP n° 2005/16 du 18 avril 2005 relative aux objectifs de résultats et à la programmation de l'enveloppe unique régionale pour 2005

⁷⁵ La circulaire de la DGEFP de novembre 2004 indique que les moyens ont été répartis selon quatre critères : (1) le nombre de demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de 2 ans intervient pour plus de 50% dans les clés de répartition, (2) le nombre de demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an, en mettant l'accent sur certains publics (chômeurs de longue durée de plus de 50 ans, jeunes chômeurs de longue durée, demandeurs d'emploi de plus d'un an), (3) le nombre de bénéficiaires du RMI et de l'ASS afin d'accompagner la montée en charge du contrat d'avenir et, enfin, (4) le « dynamisme » du marché du travail appréhendé à travers le cumul du nombre d'offres d'emploi déposées à l'ANPE et le nombre de reprises d'emploi, mais ce critère intervient de « manière modérée et inversement proportionnelle au moyens alloués ».

⁷⁶ Ces diagnostics ont été établis par les services « études prospective évaluation statistiques » (SEPES), services déconcentrés de la DARES en région,.

⁷⁷ sous réserve du respect de l'enveloppe physico-financière, du respect des taux nationaux (pour le CAE) et du respect du principe d'égalité, les différences de taux devant être justifiées par des circonstances objectives

de demandeurs d'emploi en sollicitant notamment les collectivités territoriales et les secteurs associatifs et hospitaliers ou les organismes HLM.

Ces nouvelles orientations ont conduit à une remise en cause des possibilités d'arbitrage précédemment laissées aux régions et à un retour aux enveloppes physico-financières régionales. Ainsi le nombre de CIE a été globalement limité à moins de 100 000 et un objectif global de 210 000 entrées a été fixé pour les CAE et CA⁷⁸. La faculté d'arbitrage initiale entre les CIE et CAE a donc été déplacée sur une répartition CAE/CA. Les bénéficiaires des minima sociaux, éligibles aux CIE et CAE ont, de plus, été réorientés en priorité sur le CI-RMA et le contrat d'avenir qui leur sont destinés. Les enveloppes régionales ont été redéfinies et des objectifs de nombre d'entrées ont été fixés pour chacun de ces contrats, réduisant ainsi les marges de manœuvre des régions.

Cette réorientation sur le secteur non marchand s'est accompagnée de l'assouplissement des règles de fonctionnement du contrat d'avenir (suppression de la règle de la durée d'antériorité de six mois de bénéfice de la prestation) et du CI-RMA, contrat du secteur marchand entièrement financé par les conseils généraux (suppression de la règle de la durée d'antériorité de la prestation et possibilité de recrutement sur un CDI ou un contrat de travail temporaire).

2. L'enveloppe unique régionale 2006 marque une nouvelle inflexion vers les dispositifs du secteur non marchand

a. Une enveloppe élargie au contrat d'avenir

Les objectifs du service public pour l'emploi en 2006 s'inscrivent dans la continuité de ceux de 2005⁷⁹ et portent sur la prévention du chômage de longue durée, sur l'amélioration du taux de sortie durable du chômage⁸⁰ pour certains publics (demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de deux ans, jeunes inscrits depuis plus d'un an, demandeurs d'emploi de plus de 50 ans et personnes handicapées), sur l'amélioration du nombre d'offres d'emploi non satisfaites sur six métiers en tension, l'amélioration de l'efficacité des contrats aidés dans le secteur non marchand et sur la réduction du chômage dans les zones urbaines sensibles.

Les crédits notifiés aux régions et affectés à ces trois dispositifs sont fongibles mais sont assortis d'un objectif physique d'entrées pour le secteur non marchand (CAE+CA), fixé au niveau national et décliné par région⁸¹. Au niveau national, la circulaire de la DGEFP précise que l'objectif est de réaliser 2000 contrats par jour dans le secteur non marchand (CAE + CA) dont un maximum de 1200 CAE. Si aucun objectif d'entrées en CIE n'est fixé par la circulaire, les éléments du cadrage national ont conduit les régions à élaborer une programmation des différents contrats dans un cadre plus contraint, limitant fortement le nombre de CIE et leurs conditions de prise en charge (taux et durée des conventions). Le

⁷⁸ Une circulaire n° 2005/36 du 29 septembre 2005 a demandé aux SPER de s'adapter à ces nouvelles orientations et de redéployer les moyens entre le CIE et le CAE en faveur de ce dernier

⁷⁹ Voir tableau en annexe 7.

⁸⁰ entendu comme l'accès à un emploi d'une durée de six mois au moins

⁸¹ La circulaire DGEFP n° 2005-44 du 21 décembre 2005 fixe les moyens et les objectifs de résultats des SPER et précise dans son annexe 2, les entrées prévisionnelles en secteur non marchand (CAE + CAV) par région, voir annexe 15.

total programmé sur l'année est de 75 400 contrats⁸², soit en net retrait par rapport aux réalisations de 2005, mais demeure un chiffre supérieur aux 50 000 CIE initialement envisagés par la DGEFP compte tenu des calibrages budgétaires. La DGEFP a également demandé de limiter la durée des conventions du CIE à 12 mois maximum, et certaines régions, comme l'Ile de France, ont fixé une limite de durée à 9 mois. Comme en 2005, le CI-RMA n'a pas non plus fait l'objet d'objectifs chiffrés.

Les enveloppes de crédits ont été notifiées aux régions en mars 2006 et la DGEFP avait alors pu analyser les réalisations 2005 et le début de l'année 2006. Un « dérapage » de consommation des CIE a été constaté en début d'année 2006 et a conduit cette direction à donner, conjointement avec le directeur général de l'ANPE⁸³, une instruction appelant les services de l'Etat et ceux de l'ANPE à orienter les demandes de contrats aidés du secteur marchand vers d'autres dispositifs comme le CI-RMA pour les bénéficiaires de minima sociaux et le SEJE pour les jeunes demandeurs d'emploi, moins coûteux.

b. Des programmations régionales dans lesquelles s'interposent des objectifs décidés au niveau national

Les programmations régionales pour 2006, élaborées durant l'année 2005 dans le cadre du « dialogue de gestion » ont été largement infléchies par des objectifs ciblés de réalisation, décidés au niveau national.

- Un objectif de 100 000 embauches en CAE de jeunes de moins de 26 ans a été fixé pour 2005⁸⁴ en application de la déclaration de politique générale du Premier ministre du 8 juin 2005. Le nombre de contrats à réaliser a été fixé pour chaque région et le taux de prise en charge fixé à un taux élevé (90 %). La mise en œuvre a été confiée au réseau des missions locales qui devait être destinataire des offres d'emploi en CAE afin d'orienter rapidement les jeunes, notamment ceux suivis dans le cadre du CIVIS.
- Le plan d'action en faveur de l'emploi des jeunes des quartiers sensibles⁸⁵ demande de renforcer l'offre de contrats aidés pour les publics jeunes des ZUS avec un objectif de 20 000 CAE et CA.

S'y ajoutent également les opérations nationales comme le recrutement en CAE d'adjoints de sécurité dans la police nationale, ou l'opération « 50 000 contrats d'avenir dans l'éducation nationale » et « 20 000 contrats d'avenir dans les établissements hospitaliers et médico-sociaux », décrites plus loin.

Ces différents objectifs imposés aux préfets de régions interfèrent avec les priorités décidées par les services déconcentrés. En effet, les programmations régionales sont établies sur des hypothèses de nombre de contrats, de durée et de taux. Or, les instructions nationales fixent des critères de prise en charge qui diffèrent souvent des financements déjà

⁸² L'annexe 16 présente la déclinaison régionale des programmations validées par le service public de l'emploi national.

⁸³ Note du 7 février 2006

⁸⁴ Instruction de la DGEFP n° 2005/23 du 27 juin 2005 relative à la mise en œuvre du contrat d'accompagnement dans l'emploi en faveur des jeunes en 2005. L'objectif est assorti d'un taux de prise en charge fixé à 90% au moins, des taux spécifiques plus favorables peuvent être retenus

⁸⁵ Instruction DGEFP n° 2005-46 du 23 décembre 2005 relative au plan d'action en faveur de l'emploi des jeunes des quartiers sensibles. Le taux de prise en charge des conventions CAE conclues au profit des jeunes embauchés dans les ateliers et chantiers d'insertion pourra être de 105% du SMIC horaire brut

programmés. Ainsi, les CAE prévus pour le recrutement d'adjoints de sécurité étaient établis sur une durée de 24 mois et à un taux de financement de 90 %, ce qui obère les enveloppes initiales. Sur le terrain, les interlocuteurs rencontrés ont l'impression que le travail de programmation effectué en amont devient en partie inutile. De plus, dans le cadre des opérations nationales de recrutement, les contrats proposés par chaque ministère sont assortis de conditions d'application spécifiques qui en font un nouveau dispositif venant s'ajouter aux dispositifs existants et qu'il devient difficile pour les conseillers pour l'emploi de s'approprier.

L'évolution du cadre financier et des objectifs physiques pour 2005 et 2006 est récapitulée dans le tableau ci-après, qui présente également les réalisations enregistrées. L'enveloppe du CIE a été relativement contenue par la réorientation des financements sur le secteur non marchand. Sur ce secteur, les réalisations des CAE ont, en revanche, dépassé les objectifs. Le CAE a été davantage prescrit, au détriment du contrat d'avenir (voir plus loin). Le CI-RMA a aussi subi une désaffectation par rapport au CIE.

Tableau n° 27 : L'évolution de l'EUR et des objectifs d'entrées en 2005 et 2006

	CIE	CAE	CA	CI-RMA
EUR 2005				
Objectifs LFI	115 000	115 000	185 000	Pas d'objectifs chiffrés
Objectifs d'entrées avril 2005	99 352 (99 400)	100 000		Pas d'objectifs chiffrés
Objectifs d'entrées – Nov 2005	91 847 (92 000)	130 000	80 000	Pas d'objectifs chiffrés
Réalisation décembre 2005	128 662	150 452	20 331	4 108
<i>Réalisation en % par rapport à la LFI</i>	112%	131%	11%	--
EUR 2006				
Objectifs d'entrées		CAE+ CA : 250 000 entrées en 2006		Pas d'objectifs chiffrés
Objectifs fixés aux régions	75 400	147 000 (sur 6 mois)	74 400 (sur 6 mois)	Pas d'objectifs chiffrés
Réalisation 2006	45 473 (5 mois)	111 553 (5 mois)		

Source : Cour des Comptes à partir des chiffres communiqués par la DGEFP,

- Nbre de CIE : sur données DARES et ANPE-CNASEA pour 2005 et 2006 (Syracuse au 11 juin 2006)

- Nbre de CAE réalisés : source DGEFP, chiffres CNASEA, en nombre de prescriptions (conventions initiales) et source Syracuse pour 2006

- Nbre de CA : source DGEFP, bilan 2005 réalisé par le CNASEA, nombre de prescriptions en 2005 (conventions initiales), France métropolitaine et source Syracuse pour 2006

- pour le CI-RMA, source DRESS, bilan des conventions CI-RMA signées au titre du RMI, stock fin décembre, 4909 en France entière

B. UNE DIVERSITE DES NIVEAUX DE FINANCEMENT DES CIE ET DES CAE ET UNE FORTE MOBILISATION SUR LE CONTRAT D'AVENIR, DISPOSITIF DECENTRALISE

1. Un financement des CIE et CAE modulé selon le « profil » du demandeur d'emploi

La traduction opérationnelle des objectifs de la politique de l'emploi et des objectifs physiques assignés conduit les services publics de l'emploi en région à moduler les taux de la participation financière de l'Etat dans les CIE et CAE selon plusieurs critères suggérés par la DGEFP, dans les circulaires d'application de ces dispositifs :

- les caractéristiques des bénéficiaires (niveau de difficulté d'accès à l'emploi),
- le statut de l'employeur,
- la situation du bassin de l'emploi,
- les efforts consentis par l'employeur en matière de formation professionnelle, de tutorat, d'accompagnement ou de VAE.

Ainsi, les services publics de l'emploi en région définissent des taux de prise en charge du salaire, exprimé en pourcentage du SMIC. Les taux de base définis pour chacun des contrats (CIE et CAE) et pour chaque type de « profil » de demandeur d'emploi peuvent prévoir des majorations de taux cumulatives lorsque les employeurs s'engagent à mettre en œuvre des actions d'accompagnement et de formation et/ou pour certains bassins d'emploi ou territoire.

Les exemples suivants de grilles de taux dans deux régions différentes démontrent, d'une part, la diversité des critères retenus, d'autre part, le nombre élevé de combinaisons possibles selon les caractéristiques des publics. Par le jeu des majorations, qui sont destinées à favoriser l'embauche de demandeurs d'emploi les plus fragiles ou les plus en difficulté, les conseillers pour l'emploi doivent manipuler une grille qui se révèle rapidement complexe, qui s'ajoute en effet aux autres dispositifs assortis de conditions d'applications spécifiques.

Ainsi, la région d'Ile de France a défini pour 2006 trois taux de base pour le CIE assortis de deux majorations possibles, soit 10 taux différents applicables. Le CAE comporte deux taux de base assortis de deux majorations possibles, soit 8 taux différents applicables :

Tableau n° 28 : Grille des taux CIE 2006 dans la région d'Ile de France

Publics	Taux de base minimum (en % du SMIC)	Majoration « Effort de l'entreprise »	Majoration « Territoire »	Taux maximum global
P2 (a)	15	0	10	25
P3 (a)	20	5	10	35
P4 (b)	32	5	10	47

Source : DRA ANPE IDF

(a) : le SPER d'Ile de France a défini la catégorie des demandeurs d'emploi selon sa distance à l'emploi déterminée par l'ANPE selon 4 profils, de P1, le plus proche de l'emploi, à P4, le plus éloigné.

Tableau n° 29 : Grille des taux CAE 2006 dans la région d'Ile de France

Publics	Taux de base minimum (en % du SMIC)	Majoration « Effort de l'entreprise »	Majoration « Territoire »	Taux maximum global
P2 ou P4 dont la durée de chômage est inférieure à 24 mois (a)	45	5	20	70
P3 ou P4 dont la durée de chômage est supérieure à 24 mois (a)	65	5	20	90

Source : DRA ANPE IDF

En région Picardie, les deux taux de base du CIE peuvent être assortis de trois majorations et le CAE comporte 6 taux différents.

Tableau n° 30 : Grille des taux CIE 2006 dans la région de Picardie

Publics	Taux de base minimum(en % du SMIC)	Majoration « femme »,	Majoration + 50 ans	Majoration résidant ZUS	Taux maximum global
Demandeur d'emploi de longue durée (DELD*) DE RMI, ASS et API, non éligibles au CI-RMA Public dérogatoire dans la limite de 5% des entrées	20	5	5	5	45
DELD 24 mois et plus Jeunes du programme CIVIS et/ou résidant en ZUS DE handicapés Personnes libérées anciennement détenues, prévenues ou condamnées	30	5	5	5	45

*DELD : demandeur d'emploi inscrit à l'ANPE depuis plus d'un an

Source : ANPE, DRA Picardie

Tableau n° 31 : Grille des taux CAE 2006 dans la région de Picardie

Taux	Publics :
	DELD * Jeunes du programme CIVIS et/ou résidant en ZUS DE RMI, ASS et API, non éligibles au CA DE handicapés Personnes libérées anciennement détenues, prévenues ou condamnées Public dérogatoire dans la limite de 15% des entrées
Taux de base Secteur public	65%
Actions collectives conventionnées en CDIAE	95%
Autres associations	80%
Majoration « effort de l'entreprise »	10%
Majoration résidant ZUS	10%
Taux maximum global	95%

*DELD : demandeur d'emploi inscrit à l'ANPE depuis plus d'un an

Source : ANPE, DRA Picardie

Sur l'ensemble du territoire national, l'examen de l'éventail des grilles de taux effectivement retenus en 2005 (voir annexe 8) fait apparaître une limitation relative de l'éventail des taux applicables. Ainsi pour le CIE, la majorité des régions soit 17 sur les 22 ont retenu un nombre réduit de taux, soit entre deux et quatre niveaux de prise en charge, ce qui limite la complexité d'application. Cependant, quatre régions ont retenu entre cinq et sept taux différents et une seule région, l'Ile de France, a retenu de 10 taux différents.

Le même constat vaut pour le CAE. Le nombre maximum de huit taux distincts a été retenu par deux régions tandis que la majorité des régions (16 sur les 22 régions

métropolitaines) ont retenu entre deux et quatre taux différents, et quatre régions entre cinq et sept taux.

Pour 2006, les régions ont établi de nouvelles grilles de taux, tenant compte des nouvelles orientations. En ce qui concerne le CIE, le mouvement général est celui de la réduction du nombre de taux sur ce contrat, en relation avec la réduction des objectifs sur ce contrat. 10 régions ont ainsi choisi de réduire le nombre de taux distincts sur le CIE et parmi elles, 3 régions sont passées de 2 ou 3 taux à 1 seul taux de prise en charge. 18 régions ont entre 1 et 4 taux de prise en charge, et 4 régions de 5 à 9 taux. 9 régions ont gardé le même nombre de taux et 6 d'entre elles ont conservé les mêmes niveaux.

En ce qui concerne le CAE, on observe en 2006 un fort mouvement vers une augmentation sensible du nombre de taux applicables à ce contrat, certainement en relation avec la réorientation des objectifs sur ce contrat et l'application de dispositifs spécifiques aux jeunes à des taux particuliers (90 % et 105 %) ainsi que de critères de territoire. Ainsi, le nombre de régions ayant entre 2 et 4 taux a été réduit à 4 en 2006 (contre 16 en 2005), les régions ayant 5 taux et plus étant au nombre de 18, avec 4 régions disposant de 9 taux distincts et 2 régions de dix taux distincts. Ce fort accroissement du nombre de taux n'est pas en relation avec l'importance des budgets puisque deux régions bénéficiant d'importants budgets ont réduit le nombre de leur taux alors que 19 autres régions ont augmenté le nombre de leur taux, 10 d'entre elles ayant ajouté 3 taux différents.

Le taux moyen de prise en charge du CIE est de 30 % en 2005 et de 28 % en 2006 et celui du CAE de 77 % en 2006⁸⁶. Le taux minimum du CIE constaté varie de 15 à 25% avec un maximum de 45 %, proche du taux maximum légal de 47 %, ce taux n'étant retenu que dans une seule région, l'Ile de France. En ce qui concerne le CAE, le taux minimum varie plus fortement de 30 % à 80 % et s'étage ensuite jusqu'à 105 % (cas dérogatoire de prise en charge).

On constate donc une grande disparité dans les modalités de traduction des objectifs de mise en œuvre des contrats aidés, les différences de nombre de taux n'étant pas toujours corrélées avec l'importance du budget de la région ou ses caractéristiques économiques et sociales⁸⁷. Cette disparité entre régions provoque en outre des différences de prise en charge dans les zones d'emploi situées sur les limites de deux régions distinctes.

En 2006, les grilles de prise en charge du CIE présentent une relative simplification mais on observe concomitamment une « luxuriance » des grilles relatives au CAE. Il est actuellement trop tôt pour vérifier si les services disposent des moyens suffisants pour suivre et évaluer les effets de ces différents niveaux de prise en charge. On peut néanmoins observer que si la modification de ces grilles d'une année sur l'autre répond à l'adaptation nécessaire des objectifs et des moyens financiers, elle a généré des difficultés lors du renouvellement des conventions.

⁸⁶ Source DGEFP. Le taux élevé de prise en charge sur le CAE résulte de l'application du taux de 90% sur les jeunes.

⁸⁷ Ainsi la région Nord Pas de Calais qui dispose de la 2^{ème} plus importante délégation de crédits après l'Ile-de-France avait prévu seulement 2 taux pour le CIE en 2005 et 3 en 2006. En ce qui concerne le CAE, la Région Poitou Charente est passée de 6 taux en 2005 à 9 taux en 2006 alors que la région de Lorraine, dont le montant des crédits alloué est équivalent, est passé de 3 à 5 taux

On rappellera que le CA et le CI-RMA ne sont pas concernés par ces grilles de taux car ils comportent une prise en charge forfaitaire équivalente au montant du RMI pour une personne seule (433,06 € au 1^{er} janvier 2006). Par ailleurs, le taux de prise en charge de la part complémentaire dégressive de l'Etat sur le CA est fixé au niveau national.

Dans sa réponse à la Cour, la DGEFP a indiqué que des instructions avait été communiquées pour limiter le nombre de taux applicables.

2. Une forte mobilisation sur le contrat d'avenir et, dans une moindre mesure, sur le CAE

La réorientation des objectifs gouvernementaux vers le secteur non marchand s'est accompagnée d'une forte mobilisation autour du contrat d'avenir et du CAE, qui n'a cependant pas permis d'atteindre les objectifs fixés.

L'accompagnement de la promotion du contrat d'avenir

En effet, l'objectif ambitieux de 185 000 contrats d'avenir en 2005 n'a pas été atteint, notamment compte tenu de la mise en place très progressive et contrastée de ce dispositif selon les départements. Il est en effet rapidement apparu une surconsommation du CAE (131% de réalisation en 2005, par rapport à la LFI⁸⁸) due au démarrage plus tardif du contrat d'avenir, retard résultant notamment de l'obligation de signature préalable d'une convention d'objectif et de moyens entre le Conseil général et l'Etat. De ce fait, les bénéficiaires étaient orientées vers le CAE, déjà en vigueur et plus simple d'utilisation. Cet effet se retrouve dans le taux de consommation des crédits en 2005 : les crédits de paiement affectés au contrat d'avenir ont été consommés à 6,4%. Le même phénomène de concurrence entre mesures a d'ailleurs été observé sur le secteur marchand entre le CI-RMA, réservé aux titulaires des minima sociaux, et le CIE.

Une forte pression s'est alors exercée sur les services de l'Etat et sur les échelons locaux de l'ANPE pour promouvoir le contrat d'avenir, et, dans une moindre mesure, le CAE auprès des grands employeurs du secteur non marchand (collectivités locales, organismes HLM, hôpitaux ...) et vis-à-vis des associations, notamment dans le cadre de l'opération « 1000 CAE » pour les étudiants issus de la filière « sport » (STAPS)⁸⁹.

Ce mouvement s'est accompagné d'un assouplissement des règles du CA : ainsi qu'il a déjà été indiqué, la règle d'une durée minimum de 6 mois de bénéfice du minimum social (RMI ou autre) a été supprimée et les préfets ont été incités à utiliser leur pouvoir de dérogation à la durée initiale du contrat de deux ans. L'objectif de « parcours d'insertion » qui justifiait une durée de deux ans pour ce contrat cède ainsi le pas à un traitement social de plus court terme.

⁸⁸ Voir tableau *infra*.

⁸⁹ Cette opération s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du Plan national de développement du sport et doit conduire au recrutement d'environ 500 CAE dans le secteur médico-social pour promouvoir le sport pour les personnes handicapées, 350 emplois destinés à promouvoir le rugby sur l'ensemble du territoire et la pratique du sport féminin et 350 emplois pour promouvoir l'éducation et l'insertion par le sport dans les quartiers sensibles. Pour ces derniers emplois, une priorité sera donnée aux demandeurs d'emploi titulaires des diplômes requis et résidant dans les ZUS.

La pression est également exercée dans le sens de l'accroissement visible du nombre de contrats souscrits, illustré par les « opérations nationales », et par la règle du non renouvellement des conventions, sauf cas exceptionnel.

Les opérations nationales et les difficultés induites

- L'opération de recrutement de 20 000 salariés, bénéficiaires des minima sociaux, en contrat d'avenir dans les établissements accueillant des personnes âgées et handicapées : les embauches doivent être réalisées entre le 1^{er} juin et le 30 septembre 2006, pour un contrat d'une durée initiale de 12 mois, au taux de prise en charge de droit commun. Les postes à pourvoir concernent principalement les fonctions d'aide animateur (aider à l'organisation et à l'animation d'activités ou à l'organisation de sorties) et d'assistant d'accompagnement (aider les personnes les plus mobiles dans leurs déplacements à l'extérieur de l'établissement, notamment dans leurs démarches de la vie quotidienne ou les sorties collectives).

Chaque directeur départemental des affaires sanitaires et sociales a pour instruction de prendre contact personnellement avec chacun des directeurs des établissements concernés pour leur proposer d'embaucher au moins un à deux salariés en contrat d'avenir. L'ANPE est chargée de la mise en œuvre de cette opération et a désigné des agences locales comme référents des établissements locaux. L'ANPE doit définir les besoins de recrutement avec l'établissement et négocier les modalités de traitement de l'offre d'emploi (nombre de candidats à présenter, calendrier de suivi, canaux de diffusion de l'offre...). Elle doit également rechercher les candidats correspondants aux profils de poste et effectuer éventuellement une présélection, selon les modalités définies avec l'établissement. Une prestation d'adaptation ou de remise à niveau peut être prévue au bénéfice des candidats avant la présentation de leur candidature.

Les difficultés : Dans les départements bénéficiant d'un marché du travail actif, les contrats aidés du secteur non marchand apparaissent moins attractifs et la réalisation des objectifs plus difficile. La situation inverse se produit toutefois dans les départements présentant une situation économique difficile, le secteur non marchand apparaissant alors comme une opportunité. L'attitude des conseils généraux est par ailleurs contrastée. En ce qui concerne plus particulièrement l'opération de recrutement dans les établissements médico-sociaux et hospitaliers, certains conseils généraux expriment une forte réticence à s'engager. Le nombre de contrats aidés par établissements est ainsi parfois très limité (par exemple deux par établissement, ce qui bloque tout recrutement s'il y a déjà deux CAE, comme il est assez fréquent), afin de ne pas alourdir le prix de journée. De plus, ces conseils généraux estiment que les exigences de productivité et de compétence des établissements sont incompatibles avec le profil des demandeurs d'emploi en contrat d'avenir. D'autres conseils généraux ont cependant adopté une politique de coopération et financent des actions de formation à l'appui des recrutements dans les établissements.

- L'opération « 50 000 salariés sous contrats d'avenir dans l'éducation nationale » (écoles primaires)⁹⁰ : Cette opération représente un nombre important de recrutements soit près de 50 % de l'objectif global annuel de l'ANPE. Il est prévu d'ici fin juin 2006 de recruter 50 000 salariés sous contrat d'avenir dans les écoles primaires, soit un salarié par école primaire. La durée du contrat sera celle de l'année scolaire 2006-2007 (1^{er} septembre

⁹⁰ Instruction du 3 avril 2006 cosignée par le ministère chargé de l'emploi et le ministère de l'éducation nationale et accord cadre ANPE- Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

2006 au 30 juin 2007), soit 10 mois. Les écoles primaires n'ayant pas la personnalité morale leur permettant de recruter, les employeurs juridiques seront les collèges (établissements publics locaux d'enseignement, EPLE), ce qui ne facilite pas les circuits administratifs.

Les recrutements sont destinés à pourvoir deux types de poste : l'assistance administrative aux directeurs d'école et l'aide à la scolarisation des élèves handicapés (en appui aux auxiliaires de vie scolaire).

Les inspecteurs d'académie sont chargés d'identifier les offres d'emploi et leur localisation, l'ANPE est chargée de constituer un vivier de demandeurs d'emploi éligibles et d'assurer les mises en relation notamment dans le cadre de la mise en place du suivi mensuel personnalisé et la prescription du contrat, ce qui exclut d'emblée les 40 départements qui n'ont pas conclu de convention avec l'Etat pour la conclusion de contrats d'avenir pour les bénéficiaires du RMI et soulève la question de l'égalité de traitement des demandeurs d'emploi. D'autres conseils généraux, signataires d'une convention de mise en œuvre n'ont pas souhaité participer à cette opération. Sur ces départements, en effet, les candidats potentiels seront seulement les bénéficiaires des minima « Etat ». Par ailleurs, sur le plan financier, le ministère de l'éducation nationale a dû revenir sur sa demande initiale portant sur le versement de la totalité de la rémunération par le CNASEA. En effet, les conseils généraux ayant accepté la mise en œuvre de ce contrat pour les bénéficiaires du RMI ont souvent chargé la CAF du versement de la prestation.

Les difficultés : pour cette opération de grande ampleur, la difficulté majeure est celle de l'identification des candidats potentiels. Lorsque le conseil général a accepté la mise en œuvre du contrat d'avenir, l'ANPE a peu de moyens de repérer les demandeurs d'emploi bénéficiaire du RMI (voir point III –B -3). Lorsque le conseil général n'a pas mis en œuvre le contrat d'avenir ou ne participe pas à cette opération, le recrutement n'a lieu que sur la population des bénéficiaires de l'ASS, de l'API et de l'AAH. Or, d'une part, l'ANPE n'a pas les moyens de repérer tous ces bénéficiaires dans ses fichiers, et, d'autre part, le nombre de candidats potentiels est réduit et parfois même inférieur au nombre de postes proposés. En outre, les pré-requis sur les offres de postes ne permettent pas de proposer tous les candidats.

III. L'UTILISATION DES CONTRATS AIDES COMME DES OUTILS DE PLACEMENT PAR L'ANPE DEMEURE PERFECTIBLE

A. LA MISE EN PLACE DU SUIVI MENSUEL DES DEMANDEURS D'EMPLOI CONSTITUE UNE OPPORTUNITE MIEUX UTILISER LES CONTRATS AIDES

Les contrats aidés du plan de cohésion sociale ne sont pas toujours suffisamment appréhendés comme des outils au service du placement du demandeur d'emploi, leur utilisation étant souvent considérée comme trop complexe par les conseillers pour l'emploi.

1. Une nouvelle organisation se met en place dans le cadre du suivi mensuel des demandeurs d'emploi

La mise en œuvre opérationnelle des contrats aidés repose sur les services de l'ANPE, et plus particulièrement sur les agences locales pour l'emploi (ALE) qui concluent les contrats aidés au nom de l'Etat et, éventuellement, du département⁹¹ et fixent les taux de prise en charge des CIE et CAE, selon les critères fixés par le SPER, dans lequel siège la direction régionale de l'ANPE.

L'obligation d'entretien mensuel avec tous les demandeurs d'emploi vient ajouter une nouvelle contrainte qui a conduit l'ANPE à prévoir pour 2006 le recrutement de 3 200 conseillers pour l'emploi⁹².

En effet, chaque conseiller pour l'emploi des ALE a désormais la charge du suivi mensuel d'un « portefeuille » de demandeurs d'emploi dont il est le conseiller « référent ». Ce mode d'organisation doit permettre au conseiller de mieux connaître les demandeurs d'emploi et, ainsi, de mieux utiliser les contrats aidés comme outils de placement, notamment en intervenant auprès des employeurs pour proposer leur candidature. Les conseillers pour l'emploi sont regroupés dans des « équipes professionnelles » spécialisées dans un secteur professionnel et chaque conseiller se voit attribuer une liste de demandeurs d'emploi dont le profil (formation, expérience) correspond à ce secteur.

La mise en place de ces « portefeuilles de demandeurs d'emploi » est récente et progressive. Elle ne concerne actuellement que les demandeurs d'emploi inscrits depuis le mois d'octobre 2005. Ce dispositif sera progressivement étendu à tous les demandeurs d'emploi d'ici fin 2006. L'ANPE indique que chaque conseiller suivra environ 130 demandeurs d'emploi par mois, soit environ 6 entretiens par jour sur 20 jours de travail. Les éléments recueillis lors des entretiens de terrain semblent indiquer que les portefeuilles atteindraient plutôt 150 demandeurs d'emploi par conseiller.

Il apparaît par ailleurs que cette nouvelle organisation a été mise en place avant que les outils aient été adaptés aux nouvelles exigences. Les agences locales ont donc dû, à la fois intégrer les conseillers nouvellement recrutés et commencer les entretiens mensuels malgré des difficultés pour le conseiller de repérer les demandeurs d'emploi de son fichier.

Sur le contenu de l'entretien, les instructions de l'ANPE imposent au conseiller de rechercher une offre d'emploi par demandeur lors de chaque entretien de suivi, ou, à défaut, de convaincre le demandeur d'emploi de recadrer son projet pour améliorer son employabilité (accepter une offre de moindre proximité par exemple, ou reconnaître son niveau réel d'employabilité et des compléments de formation à acquérir). En ce qui concerne les contrats aidés, les conseillers ont pour instruction de vérifier l'éligibilité des demandeurs d'emploi aux dispositifs et de rechercher une offre correspondante.

La dimension d'un tel « portefeuille » par conseiller constitue toutefois un frein à l'efficacité attendue d'un dispositif conçu à l'image de ce que proposent des cabinets privés de placement dont les conseillers ne suivent qu'une cinquantaine de demandeurs d'emploi

⁹¹ Lorsque le Conseil général a délégué la signature des contrats d'avenir et du CI-RMA à l'ANPE

⁹² ANPE, Rapport d'activité 2005. Au surplus, dans son rapport public thématique de mars 2006 consacré à l'évolution de l'assurance chômage (p.33), la Cour avait noté que la mise en œuvre du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) en juillet 2001, qui a institué le suivi périodique du demandeur d'emploi sous forme d'entretiens semestriels, avait désorganisé les agences locales du fait de l'importance des flux

chacun⁹³. De plus si les mêmes modalités de suivi sont appliquées à tous les demandeurs d'emploi, le conseiller ne disposera plus du temps minimum nécessaire aux relations avec les employeurs. Les éléments recueillis auprès d'agences locales suggèrent que cette partie du travail devrait représenter environ 40% du temps de travail. Or la répartition constatée, avant la mise en place des entretiens mensuels pour tous est plutôt de 25% seulement du temps consacré aux entreprises.

2. En matière de prescription de contrat aidé, l'ANPE semble encore assez passive face à des employeurs « consommateurs d'aides »

C'est en effet dans ses relations avec les employeurs que l'ALE peut véritablement jouer un rôle actif d'intermédiation, en particulier sur les contrats aidés qui se traduisent par la signature d'une convention. L'objectif a d'ailleurs été fixé aux ALE de maintenir le lien avec l'entreprise et les agences sont notamment évaluées sur un indicateur des « mises en relations positives » (c'est-à-dire les embauches réalisées après intermédiation de l'ANPE).

Le placement des demandeurs d'emploi sur des contrats aidés passe par la parution d'une offre d'emploi déposée par l'employeur auprès de l'ANPE. Le niveau de service de l'ANPE à l'égard de l'employeur varie cependant, notamment selon l'utilisation que fait l'employeur d'un contrat aidé.

Or, selon les termes d'un audit interne mené par la direction de l'audit de l'ANPE en octobre 2005 dans une région ayant réalisé 1235 CIE et 1006 CAE à fin septembre 2005, il apparaissait que 76% des offres CIE et 20% des offres CAE étaient des offres enregistrées par l'ANPE après sélection du candidat par l'entreprise. Ces offres n'avaient donc fait l'objet ni d'une diffusion ni d'un rapprochement parmi les publics suivis par l'ANPE.

Dans d'autres cas, l'employeur dépose une offre en indiquant qu'il souhaite bénéficier d'un contrat aidé et recueille les candidatures de demandeurs d'emploi répondant directement à son offre. Lorsque l'offre d'emploi concerne des postes peu qualifiés, l'employeur va parfois recruter le demandeur d'emploi lui apportant l'aide la plus élevée parmi les candidatures qu'il a retenues. Ainsi, toujours selon les termes de l'audit interne précité, 76 % des offres CAE étaient des offres diffusées sans présélection de candidats dans le fichier ANPE.

La situation la plus « vertueuse », mais pas la plus fréquente, qui répond le mieux aux objectifs de la politique de l'emploi, est celle où l'ALE intervient directement auprès d'une entreprise pour proposer des profils de demandeurs d'emploi plus éloignés de l'emploi, qui n'auraient pas spontanément postulé à cette offre. Le conseiller de l'ALE doit alors définir avec l'employeur le contenu du poste, ou le profil du candidat, parfois avec des adaptations, en contrepartie d'une incitation financière plus élevée.

La mise en place du suivi plus fréquent des demandeurs d'emploi devrait permettre d'utiliser davantage les contrats aidés comme de véritables outils de placement, ce qui ne

⁹³ Cf RC n° 42449 d'avril 2005, « Les actions d'accompagnement des allocataires du régime d'assurance chômage dans le cadre du PARE », page 53. Le RCP a analysé deux opérations de placements direct de DE, l'opération « Maatwerk » et l'opération « objectif entreprise » menée par l'ANPE d'Ile de France. L'ANPE souhaitait démontrer sa capacité à placer les demandeurs d'emploi dans un contexte semblable à celui du cabinet Maatwerk, c'est-à-dire un suivi personnalisé, par un référent unique auquel est confié environ 50 DE. L'ANPE avait alors estimé qu'un conseiller pour l'emploi peut assurer l'accompagnement d'environ 40 à 50 DE sur 12 mois compte tenu des entrées et sorties du dispositif.

paraît pas encore le cas actuellement. Il existe donc une importante marge de progrès pour l'ANPE en matière de placement des contrats aidés.

B. LES DIFFICULTES DE MISE EN OEUVRE

1. La mise en œuvre du CA et du CI-RMA à l'épreuve de la décentralisation et la prudence du secteur non marchand (CA et CAE)

La réticence de certains conseils généraux sur le contrat d'avenir et le CI-RMA

En ce qui concerne le CA et le CI-RMA, à destination des bénéficiaires des minima sociaux, la faiblesse des réalisations en 2005 tient essentiellement à la réticence de plusieurs acteurs locaux.

La mise en œuvre du CA et du CI-RMA à destination des bénéficiaires des minima sociaux nécessite en effet la signature d'une convention d'objectifs et de moyens avec l'Etat fixant le nombre de contrats financés par le conseil général et par l'Etat en ce qui concerne l'aide dégressive complémentaire du contrat d'avenir. La DGEFP indique que 60 départements sur 100 ont signé une convention avec l'Etat. Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, les interlocuteurs de terrain rencontrés ont fait état d'attitudes contrastées des conseils généraux vis-à-vis du contrat d'avenir et du CI-RMA. Certains conseils généraux, estimant que les transferts de compétences sont insuffisamment compensés par l'Etat, demeurent réticents à s'engager financièrement sur le contrat d'avenir et sur le CI-RMA. La réalisation des objectifs dans une région dotée de conseils généraux non signataires apparaît ainsi très compromise. Par ailleurs, plusieurs conseils généraux signataires de la convention d'objectifs et de moyens ont conservé la compétence de la signature des contrats. L'ALE prescrit et négocie les contrats et les transmet pour accord au conseil général. Outre une conclusion du contrat plus tardive, le conseil général peut refuser la convention, ce qui fragilise la position de l'ANPE qui a mené la négociation en amont⁹⁴.

En ce qui concerne l'opération « 50 000 CA dans l'éducation nationale », certains conseils généraux ont refusé la mise en œuvre de ce contrat pour les bénéficiaires du RMI considérant que la durée du contrat, soit 10 mois, n'était pas efficace en termes d'insertion, privant du même coup ces bénéficiaires d'un emploi potentiel et freinant la réalisation des objectifs. Ces conseils généraux préfèrent généralement une durée de contrat de 24 mois qui permet l'accès aux allocations d'assurance chômage en fin de contrat. Par ailleurs, certains rectorats ne paraissent pas pleinement informés du contenu de l'opération. Enfin, les circuits administratifs de traitement des conventions alourdissent le travail des ALE.

D'autres conseils généraux au contraire sont réticents à s'engager sur un contrat d'avenir de 24 mois estimant que l'engagement financier est trop lourd pour des profils de demandeurs d'emploi qui seraient vraisemblablement, selon eux, sortis spontanément du RMI sans ce contrat et dans les 24 mois.

Par ailleurs, en ce qui concerne le secteur non marchand (CAE et CA), les interlocuteurs rencontrés ont fait état d'une prudence des employeurs potentiels sur les

⁹⁴ Un conseil général a ainsi refusé la signature d'un CI-RMA pour un bénéficiaire du RMI devenant moniteur d'auto école car il ne s'agissait pas d'un métier en tension.

recrutements prévus malgré les fortes sollicitations auxquelles ils ont été soumis⁹⁵. Les recrutements effectués en 2005 ne seront d'ailleurs pas nécessairement renouvelés en 2006.

La DGEFP estime que les statistiques 2006 sur les prescriptions de contrat d'avenir (51 590 conventions initiales avaient été conclues à fin août) traduisent une meilleure appropriation du dispositif par les conseils généraux. La DGEFP relève que la totalité des conseils généraux ont conclu avec l'Etat une convention d'objectifs de mise en œuvre des contrats d'avenir. Elle considère également que les modifications récemment apportées au CI-RMA devraient permettre de constater une évolution comparable et une montée en charge dans les prochains mois.

2. Une instabilité des conditions d'application difficile à gérer pour l'ANPE

Lors des visites de terrain, les services de l'ANPE ont été unanimes pour dénoncer l'instabilité des conditions d'application des contrats, rendant complexe le travail des conseillers pour l'emploi. Il apparaît effectivement que les modalités d'application des contrats aidés ont été modifiées six fois depuis l'entrée en vigueur du plan de cohésion sociale, c'est-à-dire depuis le 1^{er} mai 2005, un an environ⁹⁶.

Il convient de souligner que les modifications visées ne sont pas de même niveau et résultent de deux mouvements simultanés.

- L'intervention des dispositifs nationaux spécifiques résultant des opérations nationales décrites plus haut a introduit plusieurs variantes dans les dispositifs applicables, chacune des variantes s'appliquant à tel ou tel ministère ou catégories de postes. Ainsi, le CAE « adjoint de sécurité » est assorti de conditions spécifiques en terme de durée et de taux⁹⁷, et doit être distingué du CAE « éducation nationale » qui, localement, ne s'applique qu'à certaines conditions, différentes selon les postes proposés⁹⁸. Le CI-RMA ou le contrat d'avenir peuvent également avoir des conditions d'application différentes pour les bénéficiaires du RMI lorsque le conseil général a prévu des conditions spécifiques d'application.

Toutes ces déclinaisons conduisent à un morcellement des dispositifs, difficile à maîtriser pour le conseiller pour l'emploi chargé de présenter les mesures aux employeurs potentiels et d'orienter les demandeurs d'emploi. Le foisonnement de contrats particuliers brouille finalement la compréhension des dispositifs.

- Le réajustement des conditions financières en cours d'année a conduit à modifier les conditions d'application des contrats : l'année 2006 a démarré avec les mêmes consignes qu'en 2005, plutôt orientées vers la souplesse vis-à-vis des entreprises en terme de taux de prise en charge et de durée des conventions CIE et CAE. Mais dès

⁹⁵ Interventions répétées des services de l'Etat et de l'ANPE (pas toujours coordonnées) auprès des communes, du secteur associatif, hospitalier et médico-social pour inciter au recrutement

⁹⁶ Voir en annexe 10 les fiches de synthèse rédigées par la direction déléguée de l'ANPE de l'Essonne sur les contrats aidés applicables dans le département, révisées 6 fois depuis mai 2005, et révélatrices des multiples cas particuliers à mémoriser pour les conseillers pour l'emploi.

⁹⁷ Durée 24 mois et taux unique de 90%

⁹⁸ Les CAE Education nationale applicable aux seuls emplois « Vie scolaire » sont suspendus en 2006, sauf lorsqu'il s'agit d'un renouvellement de CES en CAE ou lorsqu'il y a remplacement du salarié initial après démission de celui-ci, et dans ce dernier cas, le CAE est négocié selon les règles et les taux 2006. Il existe également des CAE « techniciens ouvriers de service » (« TOS ») conclu pour 6 mois et 20 heures de travail hebdomadaire.

janvier 2006, un dérapage de la consommation des CIE était constaté, dû à la fois à l'exécution des conventions signées en 2005 à des conditions plus favorables et à la poursuite de cette tendance dans les premières semaines de 2006. Les enveloppes régionales notifiées en mars 2006 ont donc contraint les SPER à durcir les conditions de prise en charge des CIE, des CAE et des CA (modulation des durées et, pour les CIE et CAE, des taux)⁹⁹. Sur le terrain, les ALE ont reçu de nouvelles instructions modifiant les informations déjà transmises aux entreprises et aux demandeurs d'emploi, créant ainsi de la confusion dans les esprits

Les difficultés se sont ainsi accumulées pour l'ANPE qui doit désormais assurer la gestion des enveloppes physico-financières alors que son rôle était auparavant limité à l'application de critères prédéterminés. La crédibilité de l'Agence se trouve ainsi mise en cause, les modifications étant souvent attribuées à des erreurs dans l'information diffusée par les conseillers.

3. Des difficultés techniques et de gestion

Des difficultés de repérage de certains publics destinataires des dispositifs

L'ANPE ne peut repérer de manière fiable dans le fichier des demandeurs d'emploi (fichier GIDE, géré par l'Unédic) que les bénéficiaires de l'ASS, l'information étant fournie directement par l'Unédic. En ce qui concerne les bénéficiaires du RMI, seuls environ 40 % d'entre eux sont inscrits à l'ANPE. Les bénéficiaires de l'API et de l'AAH ne sont pas du tout repérés par l'agence.

Le CNASEA a été chargé¹⁰⁰ des traitements permettant la création d'un fichier national des personnes éligibles au CI-RMA et au contrat d'avenir et doit, à cet effet, traiter les fichiers provenant principalement de la CNAF, de la CCMSA et de l'Unédic. Les tests pour l'intégration de ce fichier national dans le fichier GIDE sont prévus en octobre 2006 pour les bénéficiaires du RMI. Une extension est prévue pour décembre 2006 pour les bénéficiaires de l'API et de l'AAH.

De même, le repérage dans les fichiers des habitants des ZUS, bénéficiant de taux majorés de prise en charge est difficile a priori car les périmètres de ces zones sont en effet définis au niveau de la rue de la commune et même des numéros. En Ile de France, les préfets de département ont contourné la difficulté en étendant le bénéfice du taux privilégié aux habitants des communes comportant une ZUS, dont la liste figure en annexe des arrêtés préfectoraux. Le ciblage très précis de certaines catégories de bénéficiaires requiert donc des moyens sophistiqués dont ne disposent pas les services de terrain.

Les mesures sont en concurrence entre elles

Dans le secteur non marchand, le CAE et le CA sont en effet en concurrence. La coexistence de ces deux mesures entraîne une comparaison et une concurrence car elles s'adressent aux mêmes employeurs et en partie aux mêmes publics. Dans cette comparaison, le contrat d'avenir apparaît plus contraignant car la durée de 12 mois est supérieure à celle

⁹⁹ Ainsi au premier trimestre 2006, la région d'Ile de France avait consommé 87% des CP 2006 sur le CIE.

¹⁰⁰ Source : instruction ANPE, réf. DPTA-ins-2005-059 du 25 mars 2005

du CAE (6 mois minimum) et le temps de travail du CA est d'une durée fixe de 26 h alors qu'en CAE la quotité de travail peut aller de 20 h à un temps plein. L'absence de temps plein apparaît également comme une contrainte aux bénéficiaires du CA. De plus, la règle de cumul de la rémunération et du RMI, possible pendant 3 mois pour un CAE, ne s'applique pas pour un CA.

Le même phénomène de concurrence a joué dans le secteur marchand entre le CI-RMA – réservé aux titulaires de minima sociaux – et le CIE.

Dans les deux cas, l'éventualité d'une fusion suppose de définir les modalités de financement de la mesure, assuré par les conseils généraux pour les bénéficiaires du RMI.

Les difficultés de gestion

Les grilles de taux de prise en charge, élaborées au niveau régional, entraînent des différences de prise en charge entre deux départements limitrophes mais situés sur deux régions différentes. Un même demandeur d'emploi peut donc être éligible à des conditions différentes selon le lieu d'implantation de l'entreprise, ce qui n'est pas toujours aisé à expliquer pour les conseillers pour l'emploi. Ces applications différenciées selon les régions sont de plus mal comprises par les grandes entreprises implantées dans différentes régions ou par des ministères comme celui de l'éducation nationale.

Par ailleurs, les interlocuteurs rencontrés ont souligné les insuffisances des instruments de pilotage. Si les données traitées par le CNASEA et restituées aux différents utilisateurs se sont lentement améliorées depuis 2005, elles demeurent quand même insuffisantes pour les besoins des services de l'ANPE. Un pilotage interne à partir d'une seconde saisie des données avait été mis en place en 2005 dans plusieurs agences (sous tableur Excel), mais n'a pas été poursuivi en 2006 compte tenu de la lourdeur d'une telle organisation. Ces lacunes gênent le suivi opérationnel de l'exécution des contrats dans les ALE.

Enfin, un alourdissement des tâches administratives des ALE a également été signalé alors que l'ANPE souhaite se recentrer sur son métier de placement des demandeurs d'emploi. Si la gestion des CIE et CAE est transférée au CNASEA, les ALE sont désormais chargées de la gestion administrative des CA et CI-RMA et cette gestion, qui inclut le suivi administratif des contrats financés par le conseil général lorsqu'il met en œuvre ces contrats pour les bénéficiaires du RMI. Il s'agit de tâches nouvelles pour les agences car la gestion des mesures antérieures était effectuée par les DDTEFP (CES et CEC) ou étaient intégrées dans les processus de gestion interne (application informatique interne pour la gestion des CIE et des CAE).



PARTIE IV : ELEMENTS SUR L'EFFICACITE DE LA POLITIQUE DES CONTRATS AIDES

I. CONTRATS AIDES ET CREATIONS D'EMPLOIS

La DARES analyse l'impact des contrats aidés en termes de contrats aidés et de créations d'emploi. La méthode mise en œuvre consiste à calculer des « coefficients d'emploi » qui permettent d'apprécier la proportion des embauches en contrat aidé qui correspondent à des créations nettes. Ce calcul permet d'éliminer les effets d'aubaine et de substitution¹⁰¹. Pour passer de l'effet sur l'emploi à l'effet sur le chômage, la DARES tient compte également de l'« effet d'appel », ramenant vers la recherche d'emploi des personnes qui n'étaient plus demandeurs d'emploi : pour les aides à l'emploi, la DARES estime qu'un emploi net supplémentaire diminue le chômage de 0,8 unité.

Deux types d'enseignement principaux peuvent être mis en exergue à partir de ces travaux :

- D'une part, la DARES estime, pour l'année 2003, que « *la diminution du nombre de bénéficiaires [de mesures de la politique de l'emploi] de 169 000 a entraîné une perte de 100 000 emplois et contribué pour 65 000 à la hausse du chômage* »¹⁰². Cependant, Les résultats de ces analyses sont fortement soumis aux variables relevées dans la partie I affectant la relation entre aides à l'emploi et baisse du chômage.

- D'autre part, il apparaît, comme le montre le tableau de la page suivante, que les contrats aidés dans le secteur non marchand ont un impact plus immédiat et plus direct sur les chiffres du chômage. Cependant, ces résultats qui se situent dans le court terme doivent être relativisés par une analyse de l'accès des bénéficiaires, sur une période de temps plus longue, à l'emploi non aidé.

¹⁰¹ Définitions *infra* p. 87 et 88.

¹⁰²Hors mesures de retrait d'activité. Source : *Bilan de la politique de l'emploi en 2003*, DARES, Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, La documentation française, Paris, 2005.

Tableau n° 32 : Estimation des coefficients d'emploi et de chômage

Mesures	Baisse du coût du travail (ordre de grandeur)	Coefficient d'emploi	Coefficient de chômage
Alternance			
Apprentissage	50 %	0,30	- 0,24
Contrat de qualification	30 %	0,15	- 0,12
Emploi marchand aidé			
Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise	13 % du coût salarial total au niveau du SMIC (estimation Cour des comptes à fin 2004)	0,15	- 0,12
Contrat initiative-emploi	40 %	0,15	- 0,12
Emploi non marchand aidé			
CES	90 %	0,90	- 0,72
CEC	70 %	0,70	- 0,56
Emplois-jeunes	80 %	0,80	- 0,64

Tableau tiré de DARES, Les politiques de l'emploi et du marché du travail, septembre 2003, p. 63

Lecture du tableau : Un accroissement de 100 du nombre de personnes en CIE se traduit, à court terme, par une hausse de l'emploi de 15 et une réduction du chômage de 12. Les coefficients d'emploi et de chômage doivent être considérés comme indiquant des ordres de grandeur.

II. CONTRATS AIDES ET ACCES A L'EMPLOI NON AIDE

L'hypothèse d'une « trajectoire dans les contrats aidés » rapprochant progressivement de l'emploi non aidé (premier contrat aidé dans le secteur non marchand puis second contrat dans le secteur marchand avant l'accès à un emploi non aidé) se vérifie peu en pratique. On constate, en effet, des phénomènes de « fixation » de bénéficiaires dans des filières n'offrant qu'un accès limité à l'emploi non aidé¹⁰³.

Les résultats en termes d'accès à l'emploi ont, ainsi, été analysés par la DARES à partir du panel des bénéficiaires (situation, en 2003, de personnes ayant bénéficié d'un contrat aidé trois ans plus tôt)¹⁰⁴.

¹⁰³ Cette inégalité dans l'aide au retour à l'emploi se retrouve également s'agissant des jeunes chômeurs de longue durée. Sur ce point, cf T. BRODATY, B. CREPON et D. FOUGERE, « Les dispositifs d'aide à l'emploi aident-ils les jeunes chômeurs de longue durée à accéder aux emplois stables ? », CREST-INSEE, avril 2003

¹⁰⁴ « Les bénéficiaires des politiques de l'emploi, trois ans après la sortie d'un contrat aidé : entre consolidation professionnelle et réinstallation dans le chômage », *Premières synthèses, premières informations*, n°32.1, août 2004. Un tableau de synthèse des résultats de cette étude est présenté en annexe 17. Cependant, les données concernant les taux de retour à l'emploi ne doivent être utilisées que comme un

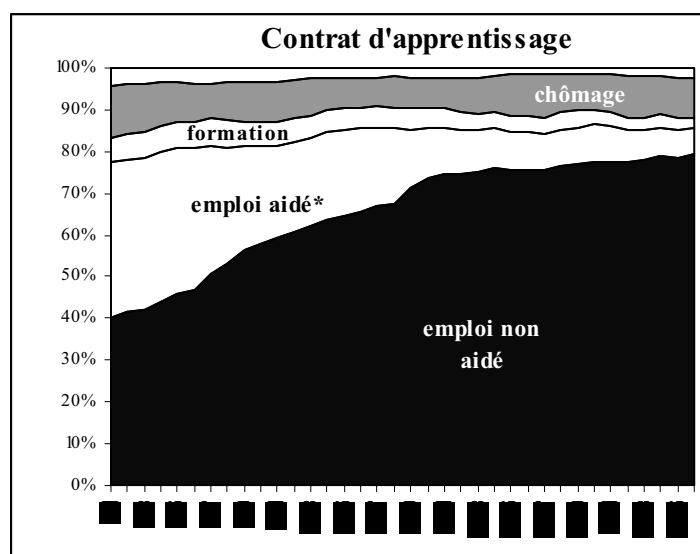
- Cet accès est plus facile pour les bénéficiaires de mesures proches de l'emploi non aidé (contrats en alternance, contrats aidés dans le secteur marchand type CIE) dont les taux d'accès à l'emploi non aidé se situent entre 75 et 80 % que pour des populations plus éloignées du marché du travail et orientées vers des mesures spécifiques (CES, TRACE) dont les taux d'accès à l'emploi non aidé sont inférieurs à 40 % ;

- Cet accès est d'autant plus facile que les bénéficiaires d'aides à l'emploi possédaient un niveau de formation *ex ante* plus élevé.

Cette étude laisse penser qu'un « effet de stigmatisation » serait attaché à certains contrats aidés :

- les anciens bénéficiaires sortis de CES fin 1999 sont moins nombreux à être en emploi ordinaire que le groupe témoin n'ayant bénéficié d'aucune aide à l'emploi, tant en mars 2000, qu'en mars 2002 et 2003¹⁰⁵.
- le passage par un CES débouche beaucoup plus fréquemment que les autres contrats – dans plus de 20 % des cas – sur un autre contrat aidé. De plus, au cours du temps, on constate que la part des bénéficiaires toujours en contrat aidé après la sortie du contrat diminue fortement pour le contrat d'apprentissage alors que cette part reste stable pour le CES.

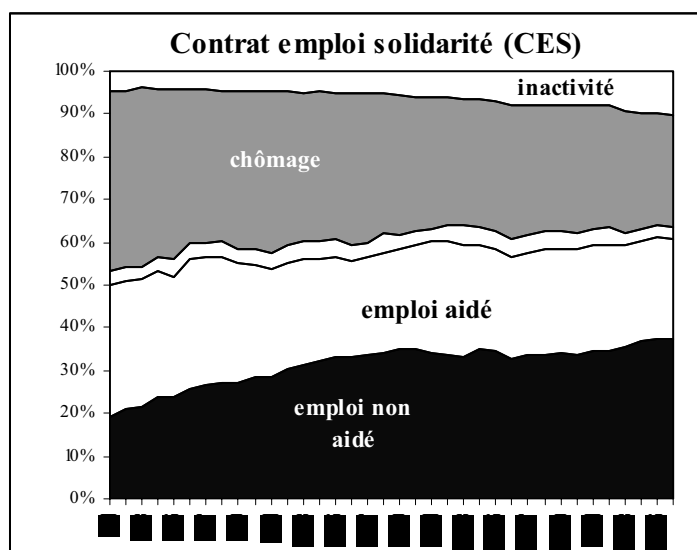
Graphique n° 12 Insertion sur le marché du travail au cours des 36 mois suivant la sortie du contrat aidé



* nouveau contrat d'apprentissage, essentiellement

élément parmi d'autres. En effet, une comparaison brutale entre contrats aidés n'a que peu de sens dans la mesure où les dispositifs peuvent s'adresser à des publics très différents.

¹⁰⁵ « La politique spécifique de l'emploi et la formation professionnelle : un profit à moyen terme pour les participants ? Les exemples du CIE, du CES et du SIFE », documents d'études DARES, n° 113, avril 2006



Source : Panel des bénéficiaires, DARES

En sens inverse, des « filières préférentielles de report » existent entre les contrats aidés donnant un niveau plus élevé d'accès à l'emploi non aidé. Les contrats en alternance et d'apprentissage sont, ainsi, souvent suivis d'un nouveau contrat d'apprentissage : en 2004, 27% des apprentis étaient déjà en apprentissage à la veille de leur contrat. De plus, 16% des bénéficiaires du SEJE étaient en alternance ou en apprentissage, le plus souvent chez le même employeur.

Par ailleurs, le type de contrat aidé peut avoir une incidence sur la nature du contrat de travail obtenu lors de l'accès à l'emploi non aidé. Ainsi, les anciens bénéficiaires de CES ou de TRACE obtiennent relativement plus de CDD que les anciens bénéficiaires des autres contrats aidés étudiés.

Tableau n° 33 : Nature des contrats de travail associés aux emplois non aidés occupés en 2003 par des personnes sorties d'un contrat aidé fin 1999 (en %)

	CIE	SIFE	Apprentissage	Contrat de qualification	CES	TRACE
CDI	90	70,9	78,2	88,3	64,5	55,5
CDD	5,5	20,7	11,8	7	21,5	29
Intérim, vacations	4,5	8,4	10	4,7	14	15,5
Total	100	100	100	100	100	100

Source : d'après données DARES

En d'autres termes, certains types de contrats aidés conduisent plus facilement à cantonner leurs bénéficiaires dans l'emploi aidé et, lorsqu'ils donnent accès à de l'emploi non aidé, dirigent plus leurs bénéficiaires sur des contrats précaires.

De ce point de vue, il conviendra d'évaluer comment cet effet de stigmatisation se fait sentir dans le cas des nouveaux contrats aidés ciblés sur la population des bénéficiaires de minima sociaux (CI-RMA, contrat d'avenir).

III. LE COUT DES CONTRATS AIDES : UNE METHODOLOGIE D'ANALYSE DE L'EFFICIENCE A CONSTRUIRE

Plusieurs indicateurs du programme 102 « *accès et retour à l'emploi* » sont des indicateurs d'efficacité¹⁰⁶. Cependant, ils ne permettent pas d'appréhender l'ensemble des dispositifs ou constituent des indicateurs thématiques partiels. Les indicateurs d'efficacité associés au plan de cohésion sociale sont, quant à eux, essentiellement quantitatifs et destinés à rendre compte de la montée en puissance des différents dispositifs du plan.

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur la possibilité d'une analyse transversale de l'efficacité des différents dispositifs.

La Cour a constaté qu'il n'existait pas de méthodologie satisfaisante développée en l'état. Cette lacune peut s'expliquer par la difficulté d'appréhender la notion de « résultat » d'une mesure d'aide à l'emploi.

En première approche, on pourrait dire que le résultat recherché par une mesure d'aide à l'emploi est le retour à l'emploi durable du bénéficiaire. Cependant, une telle définition se heurte à deux obstacles.

- D'une part, le retour à l'emploi durable peut intervenir des années après, notamment dans le cas d'une succession de contrats aidés. Dans ces conditions, le « résultat » d'une année donnée ne pourrait être appréhendé que très *a posteriori*.

- D'autre part, pour certains dispositifs (CES, TRACE), le retour à l'emploi s'accompagne d'autres objectifs comme l'aide à l'insertion sociale.

Ces difficultés appellent la construction d'une méthodologie d'analyse adaptée.

La Cour a estimé qu'il ne lui était pas possible, pour répondre de façon satisfaisante à la saisine de la Haute assemblée, de s'en tenir à ces restrictions méthodologiques. Un certain nombre de constats peuvent, en effet, être d'ores et déjà mis en exergue à partir de l'analyse par la DARES du coût des aides à l'emploi. Par ailleurs, la Cour a souhaité relever deux pistes de réflexion qui lui semblent intéressantes à explorer.

¹⁰⁶ L'efficacité compare les résultats d'une politique et son coût.

A. CONSTATS A PARTIR DE LA NOTION DE COUT ANNUEL MOYEN PAR BENEFICIAIRE

L'étude de la DARES sur les coûts des dispositifs de la politique de l'emploi pour les années 2000 à 2003¹⁰⁷ constitue un point d'appui intéressant.

Le coût des aides à l'emploi dans l'étude de la DARES

Le coût des dispositifs de politique de l'emploi est, dans le cas le plus simple, constitué de dépenses constatées dans le budget de l'État (ministère chargé de l'emploi ou autres ministères) ou des conseils régionaux (en matière de formation professionnelle). Ces coûts incluent également les dépenses des entreprises en faveur des contrats en alternance ou des conventions de conversion pour les entreprises qui y recourent. Il peut s'agir, enfin, du manque à gagner pour les régimes sociaux créé par les exonérations de cotisations sociales : ce manque à gagner est soit « compensé » par un transfert du budget de l'État vers les régimes de Sécurité sociale, soit « non compensé » et alors supporté par ces régimes. « Le coût des politiques de l'emploi » rassemble donc :

- pour les aides à l'emploi marchand (CIE) : les aides aux employeurs, primes ou exonérations de cotisations sociales ;

- pour les aides aux contrats en alternance : les aides aux employeurs, primes ou exonérations de cotisations sociales, ainsi que des frais de formation pour la formation des demandeurs d'emploi et des jeunes (organismes mutualisateurs pour les contrats en alternance). Toutefois, l'apprentissage n'est traité qu'au travers des aides aux employeurs ; les coûts de formation sont, par convention, considérés comme relevant de la formation initiale. Les dépenses affichées dans ce compte ne prétendent donc pas présenter un coût complet de l'apprentissage ;

- pour les aides à l'emploi non marchand : la prise en charge de la majeure partie des rémunérations versées aux bénéficiaires, les frais de formation et d'accompagnement (le cas échéant), ainsi que les cotisations chômage.

1) A partir des coûts des aides à l'emploi calculés par la DARES, on peut calculer un **ratio de coût par bénéficiaire** à partir du stock moyen de bénéficiaires pour une année donnée¹⁰⁸.

¹⁰⁷ B. ROGUET, « Le coût de la politique de l'emploi en 2003 », in *Bilan de la politique de l'emploi en 2003*, DARES, 2005 et « Le coût de la politique de l'emploi en 2004 », *Premières synthèses, premières informations*, n° 25.2, juin 2006.

¹⁰⁸ Une des limites à l'utilisation des coûts calculés par la DARES tient aux décalages qui peuvent exister entre l'ouverture d'un droit à une aide et son paiement effectif : la comptabilité publique traite, en effet, de dépenses effectuées « au cours de l'année » et non de dépenses « au titre de l'année ». Rapporter ces dépenses à des nombres de bénéficiaires (stocks annuels moyens) pourrait donc conduire à déformer les coûts unitaires moyens ainsi estimés. Pour limiter ce biais, il convient de « lisser » les résultats sur plusieurs années. Les ratios calculés ne doivent donc être considérés qu'à titre indicatif. La production de montants de dépenses en droits constatés, dans le cadre de la réforme de la comptabilité de l'Etat issue de la LOLF, devrait permettre d'affiner l'analyse.

Tableau n° 34 : Coût annuel moyen par bénéficiaire (en €)

	2000	2001	2002	2003	2004	Variation 2004 / 2000
CIE	3 718	4 139	3 888	2 198	4 255	+ 14 %
Exonération de CS	2 357	2 678	2 438	452	1 466	- 38 %
Prime	1 361	1 461	1 450	1 745	2 789	+ 105 %
Contrat de qualification	8 325	8 041	7 398	7 551	7 876	- 5 %
Exonérations de CS	2 690	2 616	2 373	2 526	2 218	- 18 %
frais fonctionnement des formations	5 634	5 425	5 024	5 025	5 658	+ 0,5 %
CES	7 838	7 883	8 955	8 239	8 060	+ 3 %
CEC	9 814	10 945	11 108	11 283	10 744	+ 9,5 %
Emplois-jeunes	16 880	16 352	16 158	13 235	11 789	- 30 %
* Par convention, les frais de formation des apprentis ne figurent pas dans le coût de la politique de l'emploi.						

Source : DARES, Le coût de la politique de l'emploi.

Ce tableau permet de distinguer plusieurs types de contrats aidés :

- le CIE dont le coût par bénéficiaire se situe autour de 4000€ ;
- un second groupe de contrats rassemblant le contrat de qualification, le CES, le CEC dont les coûts par bénéficiaire sont relativement plus élevés.

- les emplois-jeunes se distinguent par un coût par bénéficiaire nettement plus élevé. En l'espèce, on peut penser que l'amélioration du ratio observée en 2003 et 2004 est liée à un effet d'extinction du dispositif par rapport à un coût moyen par bénéficiaire constaté « en régime de croisière » de l'ordre de 16 000 €. On touche ici aux limites de la méthode du coût par bénéficiaire qui ne permet pas, à elle seule, d'expliquer les variations constatées : sont-elles liées à une variation de coût ou à une évolution du stock de bénéficiaires ?

2) Le cas particulier de l'apprentissage

- le cas particulier de l'apprentissage doit être analysé de façon spécifique. En effet, le contrat d'apprentissage n'est pas seulement un contrat aidé, il constitue une filière à part entière de la formation initiale, ce qui conduit à relativiser les comparaisons avec le coût moyen par bénéficiaire des autres contrats aidés.

Les données tirées de l'étude de la DARES utilisée pour le tableau n° 38 sont calculées hors coûts de formation et donnent une vision anormalement basse du coût par bénéficiaire.

Tableau n° 35 : Le coût par bénéficiaire du contrat d'apprentissage hors frais de formation (en euros)

	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>Variation 2004/2000</u>
Contrat d'apprentissage (hors frais de formation)	4373	4351	3694	4000	4229	- 3 %
Exonérations de CS	2 267	2 260	1 753	2 102	2 318	+ 2%
aides à l'embauche & soutien à la formation	2 106	2 091	1 941	1 898	1 911	- 9 %

Source : DARES, Le coût de la politique de l'emploi.

Il conviendrait de calculer un « coût complet » de l'apprentissage pour intégrer les coûts de fonctionnement des institutions de formation.

Tableau n° 36 : Flux de financement de l'apprentissage (en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dépenses de fonctionnement	2 786	3 137	3 194	2 954	3 129	3 420
Etat vers CFA	42,3	45,6	51,2	47,5	45,7	56,1
Exo de charges (Etat)	681,0	800,8	811,1	624,7	750,6	823,4
Primes aux entreprises (Etat)	729,0	745,7	751,9	691,6	658,1	254,6
Primes aux entreprises (régions)					25,5	425,3
Subventions aux CFA (régions)	707,4	721,4	718,7	701,6	749,9	902,1
Répartition de la taxe d'app collectée (OCTA)	626,0	667,0	709,0	732,0	742,0	779,0
Participation sur les fonds de l'alternance (OPCA)		156,2	152,5	156,2	157,2	179,9
Dépenses d'investissement	108,9	91,3	100,8	99,8	139,4	131,9
Total	2 895	3 228	3 295	3 053	3 268	3 552

Source : DARES

Le calcul de ratios rapportant les dépenses assumées globalement par la collectivité (hors dépenses d'investissement), au nombre de bénéficiaires, donne alors un coût annuel moyen par bénéficiaire supérieur à celui constaté pour les contrats de qualification.

Tableau n° 37 : Le coût par bénéficiaire du contrat d'apprentissage frais de formation compris

2000	2001	2002	2003	2004	Variation 2004/2000
9 292	9 338	8 932	9 468	10 150	+ 9,2 %

Source : DARES (hors dépenses d'investissement)

B. AXES METHODOLOGIQUES A EXPLORER

Au cours de cette enquête, la Cour a développé deux analyses complémentaires sur le coût des contrats aidés :

- la mise en relation de la variation de coût avec l'évolution du nombre de bénéficiaires ;
- une analyse des transferts financiers en direction des secteurs d'activité.

Ces analyses sont développées en annexe 17. Cependant, elles se heurtent en l'état à trop de limites pour pouvoir être reprises et ne sont présentées qu'à titre indicatif. Les questionnements à la base de ce travail pourraient être explorés dans le cadre de la construction d'une méthodologie d'analyse de l'efficacité des contrats aidés :

- comment le coût des dispositifs évolue-t-il dans le temps en fonction de leur montée en puissance ou de leur rétractation ?
- comment les aides associées aux contrats aidés se répartissent-elles entre les différents secteurs d'activité ?

Les réponses apportées à la Cour ont mis l'accent sur des développements potentiellement intéressants s'agissant de l'analyse de l'efficacité des contrats aidés. La DARES et l'ANPE ont précisé qu'elles travaillaient avec des chercheurs du CREST à l'établissement d'un système d'évaluation de l'efficacité des contrats aidés. Ce dispositif reposerait sur une méthodologie d'enquêtes systématiques sur le devenir des bénéficiaires six mois et dix-huit mois après l'entrée en contrat aidé. Cette approche serait retranscrite dans les indicateurs de performance associés au programme « *aide et retour à l'emploi* ».

IV. LES CONDITIONS GENERALES D'EFFICACITE DES CONTRATS AIDES

A. ESTIMER EN AMONT LES RISQUES D'EFFETS DE DISTORSION

L'effet d'aubaine

Un effet d'aubaine se produit lorsqu'une mesure d'aide profite à un bénéficiaire qui, sans aide, aurait pris la même décision (ici l'embauche d'un demandeur d'emploi). Les travaux de la Cour et plusieurs autres études mettent en évidence des présomptions d'effets d'aubaine importants pour plusieurs contrats aidés. On peut en prendre plusieurs exemples (le CIE étant analysé dans la partie du rapport dédiée à ce contrat).

Le soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE) : la Cour a relevé un certain nombre d'indices laissant présumer l'existence d'effets d'aubaine importants. D'abord, le dispositif s'est appliqué de façon rétroactive à ses débuts. Ensuite, l'absence de toute limite dans le délai de dépôt des demandes a conduit à accorder l'aide à des demandes effectuées très postérieurement à la date d'embauche. Par ailleurs, une part importante des bénéficiaires du SEJE était déjà insérée dans le monde de l'entreprise (selon les statistiques de l'Unédic, 54 % des jeunes embauchés en CJE présents en septembre 2005 étaient déjà salariés).

Les contrats en alternance : une enquête de l'AGEFOS-PME (fonds d'assurance formation des salariés des PME) auprès de 504 responsables de PME¹⁰⁹ laisse aussi présumer d'importants effets d'aubaine s'agissant du contrat de professionnalisation. Selon cette enquête, les exonérations de charges sociales constituent le principal intérêt pour 76 % des entreprises interrogées.

Le contrat nouvelles embauches : dans une enquête récente réalisée par la DARES et l'ACOSS sur la base d'un échantillon de 3 000 employeurs en contrat nouvelles embauches (CNE), 70 % des chefs d'entreprise interrogés déclarent que, si le CNE n'avait pas existé, ils auraient embauché à la même date sur une autre forme de contrat¹¹⁰.

Nonobstant la nécessité de les réduire au maximum, il convient de souligner l'existence d'un niveau incompressible d'effets d'aubaine. En effet, vouloir éliminer totalement les effets d'aubaine rendrait nécessaire le déploiement de mécanismes de contrôle sans doute très coûteux et contraignants pour les employeurs.

L'effet de substitution, de recomposition de la file d'attente

Certaines réformes des aides à l'emploi répondent à une politique de gestion de la file d'attente face au chômage. La modification d'un dispositif pour favoriser un public jugé prioritaire à un moment donné peut s'opérer au détriment d'un autre public. Cette modification de la structure du chômage peut constituer un objectif en soi mais ne réduit pas le chômage lui-même. Cet effet de substitution a joué au fil du temps, dans le cas du CIE, entre les jeunes et les chômeurs de longue durée.

Les effets de concurrence

Une nouvelle mesure peut entrer en concurrence avec une mesure existante. Cet effet s'est exercé, en 2005, entre le CAE et le contrat d'avenir, d'une part, et entre le CIE et le CI-RMA, d'autre part.

L'estimation de ces effets de distorsion pourrait faire l'objet d'une étude d'impact systématique préalable à l'institution ou à la modification d'aides à l'emploi¹¹¹.

¹⁰⁹ Enquête réalisée par IPSOS du 4 au 9 juillet 2005.

¹¹⁰ « Le contrat nouvelles embauches », *Premières synthèses, premières informations*, n° 25.4, juin 2006.

¹¹¹ *A posteriori*, l'évaluation de ces effets – et notamment celle de l'effet d'aubaine – pourrait également enrichir les analyses de coût moyen par bénéficiaire.

B. ASSURER LA STABILITE DES DISPOSITIFS DANS LE TEMPS EN CHERCHANT A LES SIMPLIFIER

La démarche de simplification – déjà engagée avec la création du contrat de professionnalisation et du CAE – pourrait être poursuivie par la suppression de « micro-dispositifs » n'accueillant que très peu de bénéficiaires alors même que leur gestion quotidienne s'avère lourde¹¹².

Au-delà de ce genre d'ajustements ponctuels, une véritable simplification ne pourrait intervenir sans une refonte plus structurelle de l'architecture des contrats aidés impliquant la fusion ou la suppression d'un certain nombre de dispositifs. Une hypothèse intéressante à explorer serait d'évoluer vers une armature stable avec un ou deux contrats-type pour chacune des quatre grandes catégories de la typologie présentée au début de la deuxième partie de ce rapport : alternance, accès à l'emploi en entreprise, insertion sociale, accompagnement renforcé vers l'emploi.

A cet égard, la création d'un contrat unique d'insertion s'inscrirait dans la continuité des mesures de simplification mises en œuvre jusqu'ici. L'annonce par le Premier ministre, lors du Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion du 12 mai 2006, d'expérimentations de fusion du contrat d'avenir et du CI-RMA dans les départements volontaires constitue une étape préalable au passage éventuel à un contrat unique qui aurait également à intégrer le CAE. Ces réformes éventuelles impliquent une concertation avec l'ensemble des acteurs de la lutte contre l'exclusion et une réflexion sur les modalités de participation des collectivités territoriales.

La fusion du SEJE et du CIE actuel dans un contrat unique à deux volets équilibrés (un volet adultes et un volet jeunes renforcé)¹¹³ nécessiterait de faire un choix entre les philosophies différentes des deux dispositifs : alors que le SEJE est à guichet ouvert, le CIE confère un certain pouvoir de sélection des bénéficiaires par l'administration.

C. ASSURER UN PILOTAGE ET UN CONTROLE EFFECTIF

Plusieurs facteurs contribuent à la difficulté du pilotage des contrats aidés.

1. L'animation des différents dispositifs sur le moyen terme peut s'avérer délicate. A cet égard, l'exemple du programme « nouveaux services-emplois jeunes » est intéressant dans la mesure où ce dispositif a été initialement porté par un engagement gouvernemental très marqué.

- Au niveau national, le pilotage, initialement configuré de façon ambitieuse, a, par la suite, assez vite donné des signes d'essoufflement. Le cadre juridique était rapidement établi et une « mission nationale d'appui » (MNA), créée au sein du cabinet de la ministre de

¹¹² Tel est cas du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes diplômés dans les départements d'Outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon codifié à l'article L 832-7-1 du code du travail issu de l'article 12 de loi n°2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'Outre-mer. Cette mesure ouvre le bénéfice du SEJE aux employeurs de moins de vingt salariés recrutant sous CDI des jeunes de 18 à 30 ans inscrits depuis plus de six mois comme demandeurs d'emploi et titulaires d'un diplôme de niveau « bac + 2 ». Ce dispositif est disproportionné : il a donné lieu à une intervention législative, une circulaire d'application et une délégation de gestion à l'Unédic (convention Etat-Unédic du 18 mai 2004) pour ne compter, à la fin août 2005, que 38 bénéficiaires.

¹¹³ L'appellation « CIE » – bien identifiée par les employeurs – pourrait être conservée.

l'emploi et de la solidarité. Cette mission a, toutefois, été dissoute dès octobre 2000 lors du changement de ministre.

- Au niveau local, la circulaire de mise en œuvre du programme diffusée en octobre 1997 prévoyait la création de « zones d'action locales » et la nomination de pilotes, en général des sous-préfets et des élus sous la responsabilité des préfets. 565 zones ont été définies sur l'ensemble du territoire. La Cour a constaté qu'aucune étude systématique n'avait été menée sur la qualité de ce schéma de pilotage.

2. Les insuffisances des démarches d'évaluation¹¹⁴ des aides à l'emploi¹¹⁵ dans l'aide au pilotage des dispositifs doivent également être soulignées. Dans ces conditions, la boucle de rétroaction permettant de tirer utilement les conclusions d'une évaluation ne peut jouer efficacement.

Certes, il convient d'insister sur la difficulté de l'exercice : la multiplicité des facteurs susceptibles d'avoir un impact sur le chômage complique l'isolement de « l'effet pur » associé à une mesure de politique de l'emploi. Par ailleurs, l'instabilité des dispositifs d'aide à l'emploi constitue un autre obstacle à l'appréciation d'effets sur la durée.

Cependant, plusieurs biais du dispositif français d'évaluation peuvent être soulignés :

- les évaluations se sont orientées essentiellement vers des « évaluations légères » ; la Cour relevait en 2004 le faible nombre d'« évaluations lourdes » portant sur les aides directes à l'emploi¹¹⁶ ;

- le dispositif d'évaluation reste marqué par la prépondérance de l'administration et, plus spécifiquement, de la DARES ;

- la dynamique de l'évaluation des aides à l'emploi est affectée par l'absence d'un centre d'impulsion extérieur (interministériel ou spécifique à la politique de l'emploi¹¹⁷).

La démarche de performance associée à la mise en œuvre de la LOLF renforce la nécessité d'une évaluation de l'efficacité et de l'efficacités des aides à l'emploi.

¹¹⁴ L'évaluation d'une politique publique vise à « *comparer ses résultats aux moyens qu'elle met en œuvre – qu'ils soient juridiques, administratifs ou financiers – et aux objectifs initialement fixés* » (circulaire du Premier ministre du 28 décembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques).

¹¹⁵ Voir *Rapport public annuel de la Cour pour 2004*, « Les dispositifs d'évaluation des aides à l'emploi de l'Etat », p 221.

¹¹⁶ Evaluations scientifiques du Centre de recherches en économies et statistiques (CREST) sur les dispositifs d'emploi et d'insertion des jeunes, la formation continue, les conventions de conversion, l'impact du PARE et du PAP sur le retour à l'emploi ; études qualitatives du programme TRACE dont une « analyse par les pairs » dans le cadre d'un programme européen ; rapport d'évaluation du Centre d'études de l'emploi de 2001 sur les emplois jeunes dans la culture ; rapport de mars 2002 du Conseil national de l'évaluation à l'issue d'une mission sur les aides à l'emploi du secteur non marchand dont le cahier des charges n'intégrait pas les aspects financiers et budgétaires.

¹¹⁷ Le « rapport MARIMBERT » (*Rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, janvier 2004) avait préconisé la création d'une instance légère d'évaluation dans le domaine de l'emploi.

3. Le pilotage est également compliqué par un certain nombre de difficultés de suivi. Outre la question déjà mentionnée du suivi assez peu précis des taux de rupture, des difficultés pratiques atténuent la fiabilité des chiffres relatifs aux flux d'entrée dans les dispositifs¹¹⁸.

Cependant, les améliorations récentes ou à venir du système d'information en matière d'aides à l'emploi doivent être relevées. Un système automatisé national pour l'alternance et l'apprentissage (SANAA), récemment déployé, doit permettre de connaître le taux de rupture des contrats d'apprentissage. Les contrats de professionnalisation seront, quant à eux, suivis, à terme, à partir d'une « application de suivi et de gestion » alimentée en temps réel par les OPCA. De plus, le système d'information des missions locales et des PAIO a connu une amélioration récente avec la mise en service du logiciel PARCOURS 3 qui permet la remontée *via* internet des tableaux de bord et des données issus du réseau.

4. Les contrats en alternance offrent un modèle de pilotage fondé sur la négociation collective dont l'originalité et l'intérêt doivent être soulignés. En effet, les grandes étapes de la création et de la modification de ces dispositifs ont, depuis plus de vingt ans, relevé de l'accord des partenaires sociaux avant d'être encadrés par la loi.

5. Par ailleurs, le pilotage des dispositifs peut se heurter à l'impossibilité pratique d'assurer un contrôle effectif de l'application de certaines dispositions normatives. L'exemple du SEJE est significatif de ce point de vue. En effet, la rupture du contrat par l'employeur dans les trois premières années entraîne le reversement intégral de l'aide, sauf en cas de rupture au cours de la période d'essai, ou de licenciement pour faute grave ou lourde, force majeure, inaptitude professionnelle ou motif économique. Or, dans son contrôle du SEJE, la Cour a relevé une surreprésentation de ces motifs dérogatoires sans que l'assurance-chômage, gestionnaire du dispositif, soit en mesure de contrôler leur bien-fondé.

D. VEILLER A LA BONNE INFORMATION DES ACTEURS

L'absence d'une communication appropriée en direction des acteurs concernés par une mesure d'aide à l'emploi est susceptible d'affecter lourdement l'efficacité du dispositif.

Dans son contrôle du SEJE, la Cour a, ainsi, estimé qu'un employeur sur deux ayant potentiellement droit à l'aide n'en demande pas le bénéfice¹¹⁹.

L'exemple du CIVIS-EUS (emplois d'utilité sociale) fait également ressortir la nécessité d'une communication adaptée. Les actions d'information autour de ce dispositif se

¹¹⁸ Par exemple, dans le cas des contrats en alternance, les DDTEFP communiquent chaque mois à la DARES le nombre de contrats enregistrés et lui adressent au fur et à mesure les CERFA dont l'ensemble est exploité par un sous-traitant une fois par an. Il peut s'écouler 2 à 3 mois – voire plus – entre la signature d'un contrat et son enregistrement à la direction départementale. De ce fait, les statistiques ont un caractère glissant et il est difficile d'obtenir un chiffre définitif pour un mois donné.

¹¹⁹ La méconnaissance du dispositif est sans doute largement à l'origine de ce constat. Cependant, d'autres facteurs peuvent jouer comme un phénomène de renoncement des employeurs face à la complexité et à l'instabilité des aides.

sont situées dans un cadre essentiellement administratif. Ces différentes actions n'ont pas été relayées par une campagne nationale. L'absence de rôle moteur d'un grand nombre de régions dans la diffusion de l'information a également pu être un obstacle à l'appropriation du dispositif par les acteurs de terrain. En effet, au moment du lancement, les régions étaient encore dans l'expectative concernant le dispositif d'ensemble et les lois à venir relatives aux transferts de compétences. Compte tenu du rôle désormais joué par les collectivités territoriales dans la politique d'emploi et d'insertion professionnelle, une bonne articulation en amont du lancement d'une campagne de sensibilisation sur une aide à l'emploi s'avère essentielle.

E. FAVORISER LA CONSTRUCTION DE PARCOURS QUALIFIANTS A TRAVERS LE PASSAGE EN CONTRAT AIDE

L'appareil d'accompagnement et de formation associé aux différents contrats aidés apparaît assez sophistiqué. Dans une circulaire récente¹²⁰, la DGEFP a précisé les modalités d'accès des salariés en contrats aidés aux dispositifs de formation et d'accompagnement. Ces modalités varient d'un contrat à l'autre.

Tableau n° 38 : Les actions d'accompagnement et de formation dans les contrats aidés

	Contrat d'avenir	CAE	CIE	CI-RMA
Caractère des actions	Obligatoires (projet d'insertion professionnelle)	Recommandées	Recommandées	Recommandées (parcours d'insertion)
Accès au plan de formation	Oui	Oui	Oui	Oui
Désignation d'un tuteur	Oui	Non	Non	Oui
Accès au droit individuel à la formation (Dif)	Possibilité de bénéficier du « Dif-CDD » ¹²¹	Possibilité de bénéficier du « Dif-CDD » ¹²²	Accès au Dif	Accès au Dif mais pas à la période de professionnalisation
Accès au congé individuel de formation (Cif)	Non	Non	Oui	Oui

Source : Circulaire DGEFP et Inffo Flash, n°667, L'accompagnement et la formation dans les contrats aidés, 16 au 31 octobre 2005

¹²⁰ Circulaire n° 2005-24 du 30 juin 2005.

¹²¹ Sous condition de quatre mois d'ancienneté en CDD dans l'entreprise, droits acquis au prorata du temps de présence.

¹²² Sous condition de quatre mois d'ancienneté en CDD dans l'entreprise, droits acquis au prorata du temps de présence.

Cependant, en dépit de ces règles multiples et en dehors des contrats en alternance, il n'existe pas véritablement, comme l'a montré l'exemple du contrat initiative emploi, de parcours qualifiant à travers le passage en contrat aidé.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce constat. D'abord, l'existence de plusieurs prescripteurs implique une coordination étroite pour la construction d'un parcours qualifiant. Ensuite, l'accès à un contrat aidé entraîne, comme l'entrée en formation, la sortie des statistiques du chômage. Cette situation n'incite guère au suivi du devenir des bénéficiaires. Comme le relève le CERC, « *les contrats aidés doivent davantage être considérés comme un instrument du retour à l'emploi pour leur bénéficiaire que comme marquant ce retour à l'emploi.* »¹²³

Dans cette perspective, compte tenu du profil attendu des bénéficiaires de contrats aidés, la validation des acquis de l'expérience (VAE)¹²⁴ devrait constituer un outil très utile d'aide à la construction d'un parcours qualifiant. De ce point de vue, l'intérêt potentiel du contrat d'avenir doit être souligné. En effet, alors que pour le CI-RMA, le CIE rénové et le CAE, la VAE n'est que recommandée, le passage en contrat d'avenir donne droit à une « *attestation de compétences* » délivrée par l'employeur et qui est prise en compte pour la VAE.

Il n'existe pas, en l'état, d'étude exhaustive sur l'accès des bénéficiaires de contrats aidés à la VAE. Cependant, les indications disponibles laissent penser que cet accès reste très réduit. Une information sur les intentions de recours à une procédure de VAE est, en effet, disponible dans les CERFA d'embauches en nouveaux contrats du plan de cohésion sociale. Ces intentions – purement déclaratives et qui n'indiquent pas si la procédure de VAE a été effectivement menée à son terme – restent très limitées.

Tableau n° 39 : Part des employeurs déclarant programmer une VAE pour le bénéficiaire d'un contrat aidé dans le total des entrées (%)

CIE rénové	CAE	Contrat d'avenir
0,5 %	1,6 %	4,3 %

Source : DARES

¹²³ Rapport du CERC, *Aider au retour à l'emploi*, La Documentation française, 2005, p 101.

¹²⁴ Le droit d'accès à la certification a été consacré par la loi n° 2002-73 de modernisation sociale du 17 janvier 2002.

F. VEILLER A L'OPERATIONNALITE DE LA COORDINATION LOCALE ENTRE LES ACTEURS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Le renforcement du rôle des collectivités territoriales dans la politique de l'emploi rend encore plus nécessaire un partenariat sur le terrain. Plusieurs mécanismes de coordination ont, ainsi, été institués récemment :

- Des mécanismes de portée générale, d'une part. Il s'agit des maisons de l'emploi. Le plan de cohésion sociale prévoit la création de 300 maisons de l'emploi¹²⁵. Les contrats aidés peuvent être mobilisés en vue de la construction d'un parcours d'accès à l'emploi dans le cadre des maisons de l'emploi.

- Les réformes récentes ouvrent la voie, d'autre part, au développement d'outils de coordination par type de contrats aidés comme les contrats d'objectifs et de moyens et comités de pilotage du contrat d'avenir ou les « *contrats d'objectifs et de moyens visant au développement de l'apprentissage* »¹²⁶.

La multiplication de dispositifs parallèles de coordination – dont l'effectivité du déploiement et du fonctionnement sur le terrain n'est pas encore acquise – risque d'affecter leur caractère concret et de brouiller les compétences des différents acteurs.

V. LES CONDITIONS D'EFFICACITE DES AIDES A L'EMPLOI EN DIRECTION DES JEUNES

A. PREALABLE : LES JEUNES, LE CHOMAGE ET LES AIDES A L'EMPLOI

1. En août 2006, le taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans présents sur le marché du travail s'établissait à 21,6 %. Cette situation n'est pas propre à la France mais, comme le montre le tableau en annexe 18, notre pays fait partie des pays dont le taux de chômage des jeunes est plus élevé que la moyenne.

2. Une politique spécifique d'aide à l'emploi des jeunes peut être justifiée d'un point de vue économique par la vulnérabilité particulière des jeunes face au chômage.

- Les jeunes sont plus sensibles que les autres actifs aux variations conjoncturelles par un phénomène dit de « sursensibilité » au cycle économique. En bas de cycle, les réductions du nombre de recrutements frappent d'abord les jeunes et les licenciements concernent en priorité les contrats précaires, pour lesquels les jeunes sont relativement plus

¹²⁵ Aux termes de l'article L 311-10 du Code du travail dans sa rédaction issue de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, « *les maisons de l'emploi [...] contribuent à la coordination des actions menées dans le cadre du service public de l'emploi et exercent des actions en matière de prévision des besoins de main-d'oeuvre et de reconversion des territoires, notamment en cas de restructurations. Elles participent également à l'accueil et à l'orientation des demandeurs d'emploi, à l'insertion, à l'orientation en formation, à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des salariés et à l'aide à la création d'entreprise.* »¹²⁵

¹²⁶ Aux termes de l'article L. 118-1 du code du travail, ces contrats destinés à la mise en œuvre des objectifs du Plan de cohésion sociale pourront être passés par l'Etat, les régions, les organismes consulaires et les organisations représentatives des milieux socioprofessionnels.

représentés. En sens inverse, en haut de cycle, les jeunes sont relativement favorisés dans les recrutements en raison de salaires moyens plus faibles.

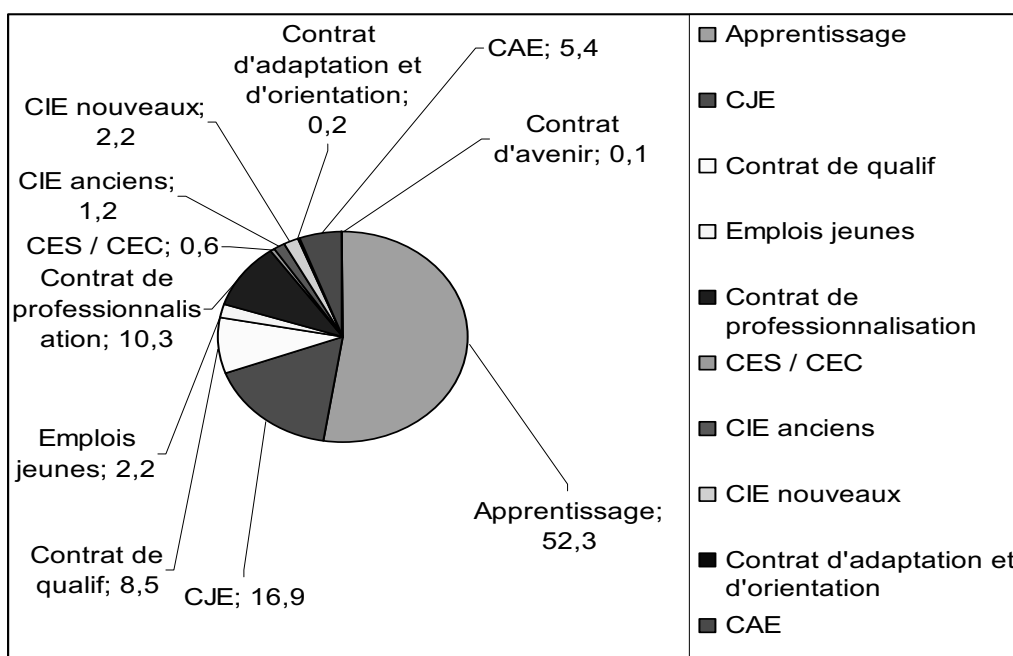
- Les jeunes ont une productivité moyenne plus faible en raison de la durée limitée de leur expérience. Or, ce différentiel ne peut être compensé par un ajustement salarial à la baisse en raison de l'existence d'un salaire minimum.

- Les jeunes peu qualifiés souffrent d'un certain nombre de handicaps supplémentaires. Ils sont davantage frappés par l'augmentation générale des qualifications requises par les employeurs induite par le progrès technique et la concurrence des pays émergents. De plus, ils bénéficient moins du rôle du diplôme comme indice permettant à l'employeur d'évaluer la productivité potentielle d'un futur salarié. Les jeunes peu qualifiés souffrent également, en période de chômage élevé, d'un effet de « déclassement » des emplois : des emplois relevant de niveaux de qualification peu élevés sont de plus en plus pourvus par des jeunes qualifiés.

3. Les jeunes constituent une cible majeure pour les aides à l'emploi : ils représentent, à eux seuls, plus de 50 % des bénéficiaires des politiques d'emploi ciblées¹²⁷.

4. Le graphique suivant montre la répartition des 727 000 jeunes bénéficiaires des mesures d'aide à l'emploi à fin 2005. On relève la prédominance quantitative de l'apprentissage.

Graphique n° 13 Comment se répartissent les 727 000 jeunes bénéficiaires d'aides à l'emploi ? (en %, décembre 2005)



Source : d'après données DARES

Par ailleurs, en décembre 2005, 10 000 jeunes étaient en insertion par l'activité économique et 135 000 en CIVIS.

¹²⁷ Hors mesures de retrait d'activité type préretraites (source : DARES).

B. L'IMPORTANCE DU LIEN SYSTEME DE FORMATION-EMPLOI : L'EXEMPLE DES CONTRATS EN ALTERNANCE

Dans un contexte où, chaque année, 60 000 jeunes – soit 8 % d'une génération – sortent du système scolaire sans aucune qualification¹²⁸, les dispositifs d'insertion professionnelle par l'alternance visent à lutter contre les principales causes du chômage des jeunes : absence, insuffisance ou inadéquation de la formation professionnelle initiale. Dans cette optique, les différents contrats en alternance sont régis par des normes précises relatives à la durée de la formation et à son objectif en terme d'acquisition de qualifications.

Tableau n° 40 : Objectif et durée de la formation dans les contrats en alternance

	Durée (en % de la durée du contrat)	Objectif
Apprentissage	Durée du contrat = cycle de formation	Diplôme ; ou titre enregistré au répertoire national des certifications professionnelles
Contrat de professionnalisation jeunes	15 % (minimum 150 heures) à 25 %	Qualification validée par la commission nationale paritaire de la branche ou CQP (certificat de qualification professionnelle)

Source : code du travail

Un autre intérêt majeur des contrats en alternance est de permettre un lien concret entre le système éducatif et le monde de l'entreprise. Les entreprises recrutant en alternance doivent passer une convention avec un établissement de formation.

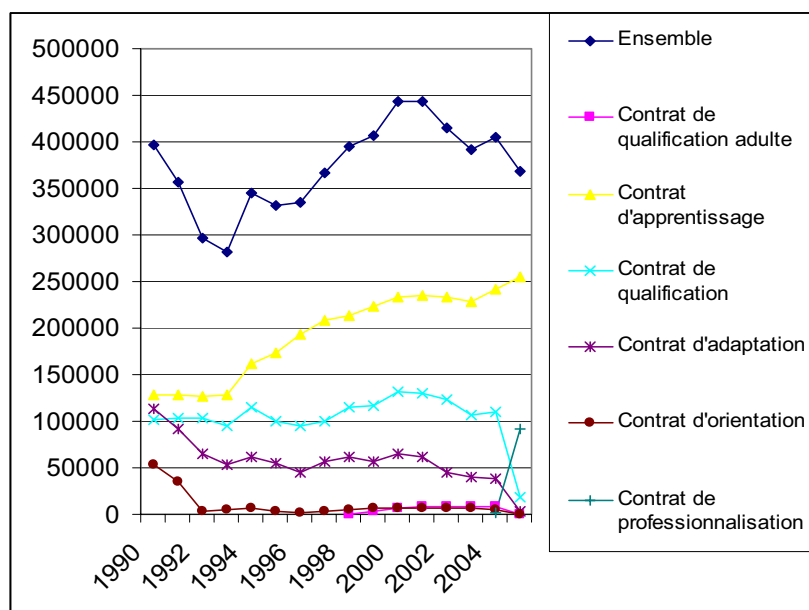
De plus, comme le montre l'annexe 16, les contrats en alternance offrent un meilleur accès à l'emploi non aidé – selon les données DARES, 8 apprentis sur 10 trouvent un emploi à l'issue de leur formation – et à des contrats de travail plus stables.

Cependant, ces éléments favorables aux contrats en alternance doivent être nuancés sur deux points.

1. Le volume global des entrées en alternance sur longue période connaît une stagnation voire une décroissance. Sur les cinq années de 2000 à 2004, le flux des entrées dans l'ensemble des dispositifs en alternance a chuté de 10,75 % (de 445 049 entrées en 2000 à 397 221 entrées en 2004).

¹²⁸ Source : *Débat national sur l'avenir de l'école* – sujets prospectifs – fiche n° 13, 2003.

Graphique n° 14 Flux d'entrées en formation en alternance sur séries longues



Cour des comptes à partir de données DARES

L'apprentissage suit cependant une tendance inverse qui s'est accentuée ces dernières années. Les flux d'entrées en apprentissage sont passés de 241 000 fin 2004 à 255 000 fin 2005. Dans le même temps, le nombre de jeunes en apprentissage est passé de 364 000 fin 2004 à 381 000 fin 2005 soit + 4,7 % d'augmentation (contre + 2,5 % entre 2003 et 2004). A ce rythme de croissance d'environ 5 % par an, le nombre de jeunes en apprentissage s'élèverait à environ 465 000 en 2009. Pour atteindre l'objectif de 500 000 jeunes en apprentissage en 2009 fixé par le plan de cohésion sociale, le stock devrait progresser de 119 000 soit une hausse de plus de 30 % nécessitant un rythme annuel moyen de croissance de 7 %.

2. Ces contrats restent marqués par des taux d'échec significatifs aux diplômes ou certifications préparés. Comme le relève la DARES¹²⁹, trois jeunes sur dix n'obtiennent pas le diplôme ou la certification préparée à l'issue d'un contrat en alternance¹³⁰. Pour l'apprentissage, alors que 71 % des contrats préparent au CAP, le taux d'échec atteint 49 % pour ce certificat.

¹²⁹ « Les contrats d'apprentissage et de qualification : les caractéristiques individuelles des bénéficiaires restent essentielles pour expliquer l'insertion », *Premières synthèses, premières informations*, janvier 2004, n°05.1.

¹³⁰ Le taux d'échec aux certifications préparées est plus important dans des secteurs comme l'accueil, l'hôtellerie et le tourisme, dans l'agroalimentaire, l'alimentation et la cuisine et dans le génie civil, le bâtiment et le bois (entre 30 % et 45 %, selon les dispositifs et les domaines). En revanche, les taux d'échec sont plus faibles dans les transports, la manutention et le magasinage ou la santé et le travail social.

C. L'INTERET ET LA DIFFICULTE D'UNE ACQUISITION EFFECTIVE D'ELEMENTS DE PROFESSIONNALISATION DANS LE SECTEUR NON MARCHAND

L'effet de stigmatisation, relevé plus haut, lié au passage dans un contrat aidé dans le secteur non marchand doit être mis en balance avec un apport positif : l'acquisition d'éléments de professionnalisation.

En comparaison avec les CES et les CEC, ce volet avait été présenté comme un axe fort du programme « nouveaux services – emplois jeunes ». La loi n° 97-40 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes précise que les conventions conclues entre l'Etat et les employeurs doivent prévoir des « *dispositions de nature à assurer la professionnalisation des emplois* ».

De ce point de vue, l'analyse du devenir professionnel des aides éducateurs d ministère l'éducation nationale par le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) est particulièrement éclairante¹³¹. Il ressort de ce travail que les activités exercées ont été très variées et ont répondu à des besoins réels des établissements, ce qui a permis, dans l'ensemble, aux aides éducateurs d'acquérir une expérience professionnelle, éventuellement réutilisable ultérieurement dans leur parcours professionnel. Cependant, la possibilité de réinvestissement de cette expérience dans le secteur non marchand s'est avérée limitée. La Cour a relevé, à cet égard, la faible opérationnalité du dispositif d'aide à la professionnalisation mis en place (plates-formes régionales et cellule nationale d'appui).

Le programme « emplois-jeunes » était suspendu en juillet 2002 et ne donnait lieu à un prolongement que sous une forme très différente avec le programme CIVIS-EUS (emplois d'utilité sociale), lui-même arrêté en 2005¹³².

D. LE BESOIN D'UN ACCOMPAGNEMENT RENFORCE DANS L'ACCES A L'EMPLOI

La persistance d'une population de jeunes plus difficilement insérables justifie la mise en œuvre d'un accompagnement renforcé vers l'emploi.

Le programme TRACE : un bilan globalement positif en terme d'insertion sociale et d'accès à l'emploi

Le programme TRACE (Trajet d'accès à l'emploi) – créé par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (article 5) – comportait plusieurs originalités : le partenariat des acteurs locaux et nationaux, l'approche globale et personnalisée et la volonté de créer un droit à l'accueil, à l'orientation et à l'accompagnement.

¹³¹ Le programme de l'éducation nationale – le plus important quantitativement – est celui qui a fait l'objet de l'analyse la plus précise, grâce à l'étude de suivi de panel du CEREQ. Cadet Jean-Paul et *alii*, « Aides éducateurs : à l'issue du dispositif emplois jeunes, que reste-t-il des activités ? Que sont devenus les jeunes ? », *Relief.10, rapports du CEREQ*, juillet 2005.

¹³² Cf annexe 20.

Tableau n° 41 : Les grandes lignes du programme TRACE

Objectif	Mettre en œuvre des actions d'accompagnement personnalisé et renforcé en direction de jeunes en difficulté dans l'accès à l'emploi
Public	Jeunes de moins de 25 ans en situation d'échec et exposés à l'exclusion sociale
Durée	Programme d'une durée initiale de six mois étendue à deux ans
Condition	Convention entre l'Etat et les missions locales et les PAIO
Aide apportée au jeune	Accompagnement renforcé dans la recherche d'emploi piloté par la mission locale ou la PAIO 1998-2001 : Aides du fonds d'aide aux jeunes (FAJ) pendant les périodes interstitielles (hors périodes de travail et de stage rémunéré) 2001-2002 : Bourse d'accès à l'emploi (BAE) pendant les périodes interstitielles (maximum de 300€)

Source : Cour des comptes

La Cour a constaté les résultats dans l'ensemble positifs de TRACE dans son double objectif d'insertion sociale et d'accès à l'emploi d'une population de personnes éloignées du marché du travail.

- Les objectifs en termes de nombre de jeunes accompagnés ont été atteints¹³³. Au total, le programme TRACE aura bénéficié à 320 000 jeunes de 16 à 25 ans.

- Si les sorties vers l'emploi n'ont pas permis d'atteindre durablement l'objectif fixé de ramener un jeune sur deux vers l'emploi, le taux d'accès à l'emploi a dépassé 40 % (dont environ les deux tiers en emploi non aidé). Ce constat sur les sorties vers l'emploi doit, cependant, être relativisé par le déport progressif des bénéficiaires du programme vers des niveaux de qualification plus élevés¹³⁴.

Cette appréciation globalement positive portée sur le programme est, dans l'ensemble, partagée par la DARES¹³⁵.

¹³³ Cf annexe 19.

¹³⁴ Cf *infra* E.

¹³⁵ *Sur les traces de TRACE : bilan d'un programme d'accompagnement de jeunes en difficulté*, DARES, 2005

Le programme TRACE : limites de l'« approche globale » et lourdeur de gestion

- L'« approche globale » – qui était l'une des originalités majeures du programme – s'est révélée plus théorique que concrète : seulement un bénéficiaire sur dix a demandé l'aide d'un référent pour un problème de logement et seulement 5 % l'ont sollicité pour un problème de santé.

- La gestion de la bourse d'accès à l'emploi (BAE) s'est révélée lourde. La BAE, créée par la loi de finances pour 2002¹³⁶, visait à renforcer la « sécurisation des parcours » des bénéficiaires de TRACE en leur donnant les moyens de vivre pendant les périodes où ils ne travaillaient pas et n'étaient pas en stage rémunéré (période dite « interstitielle »). En plus d'une gestion quotidienne compliquée pour les jeunes, la Cour a relevé l'articulation confuse en pratique entre la BAE et le Fonds d'aide aux jeunes (FAJ).

Le partenariat local et le réseau des missions locales et des PAIO

L'un des intérêts du programme TRACE est la dynamique de partenariat local qui a été impulsée. L'animation d'un tel partenariat au plus proche du terrain repose largement sur le réseau des missions locales et des PAIO. Comme l'a constaté la Cour dans un récent contrôle, ce réseau connaît un mouvement de restructuration par fusion de missions locales et de PAIO. La Cour a également relevé, sur la période récente, une baisse de l'activité d'accueil des jeunes et une forte hausse des dépenses de l'Etat pour le fonctionnement du réseau¹³⁷.

Le difficile passage de TRACE à CIVIS

En dépit de son utilité, le devenir du programme TRACE n'a pas été assuré. Le passage au programme CIVIS s'est, en effet, opéré dans des conditions difficiles.

Le programme CIVIS – annoncé en octobre 2002 – comprendait initialement trois volets :

- un volet accompagnement reprenant pour une large part le programme TRACE ;
- un volet aide à la création d'entreprise ;
- un volet contrat proprement dit ayant vocation à prendre la suite des emplois jeunes.

Le troisième volet a été très rapidement détaché des deux autres pour devenir en 2003 le contrat CIVIS-EUS (emplois d'utilité sociale). Le deuxième volet n'a jamais été créé.

La naissance du volet accompagnement s'est avérée difficile dans la mesure où la première version du CIVIS créée fin 2003 était très vite abandonnée¹³⁸. La loi du 18 janvier 2005 a abrogé ce premier texte et refondu radicalement le CIVIS¹³⁹.

¹³⁶ Ses règles d'attribution ont été précisées par le décret n° 2002-4 du 3 janvier 2002.

¹³⁷ Cf développements en annexe 20.

¹³⁸ L'article 138 de la loi de finances pour 2004 modifiait le code général des collectivités territoriales pour transférer à la région les compétences en matière d'insertion professionnelle des jeunes : « la région est compétente pour l'organisation d'actions d'accompagnement personnalisé et renforcé ayant pour but l'accès à l'emploi des personnes de 16 à 25 ans révolus en difficulté et confrontés à un risque d'exclusion ».

Le nouveau régime comporte un certain nombre d'inflexions notables par rapport à TRACE. Il incite l'Etat à associer, les collectivités territoriales à son action dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de moyens ; il impose un référent unique pour les bénéficiaires du programme de niveaux V et VI. Les jeunes accompagnés sont, en outre, prioritairement orientés vers les métiers en développement ou les secteurs d'activité connaissant des difficultés de recrutement. La finalité de l'accompagnement est l'emploi durable, dont la définition, conformément à celle du BIT, exclut les contrats aidés du secteur non marchand, ce qui correspond à une définition plus stricte que celle qui avait été retenue pour TRACE. Les rencontres du jeune avec son conseiller référent sont réglementées et rendues plus nombreuses¹⁴⁰.

A fin décembre 2005, l'objectif de 100 000 entrées en CIVIS fixé par le gouvernement pour 2005 était dépassé (117 092 entrées pour la France métropolitaine).

La Cour regrette la discontinuité entre le programme TRACE, certes perfectible mais comportant de nombreux points positifs, et le programme CIVIS-accompagnement. Cette rupture a affecté la lisibilité de l'accompagnement renforcé mis en œuvre dans l'accès à l'emploi des jeunes. Il conviendra d'examiner si la création récente d'un « parcours d'accès à la vie active » par la loi n° 2006-457 du 21 avril 2006 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise constitue ou non un nouveau facteur de discontinuité dans l'accompagnement des jeunes¹⁴¹.

E. LA NECESSITE D'EVITER UN GLISSEMENT DES DISPOSITIFS PREVUS POUR LES JEUNES LES PLUS EN DIFFICULTE VERS DES PUBLICS PLUS PROCHES DE L'EMPLOI

La pratique de dispositifs initialement prévus pour les jeunes en difficulté peut conduire à déplacer ces programmes vers des publics soulevant des problèmes moins complexes. Or, il importe d'éviter un tel glissement vers un ciblage moins prononcé des bénéficiaires d'un dispositif.

Cette dérive a été analysée dans le cas de TRACE. Au fil du temps, le profil des bénéficiaires s'est déplacé vers des niveaux de qualification plus élevés. Dans son étude précitée sur TRACE¹⁴², la DARES constate que les jeunes sans qualification, qui représentaient 64 % des entrées en début de programme n'en constituaient plus que 52 % à la fin. Une tendance a, ainsi, pu être constatée à la « pro-sélection » par les conseillers des missions locales et PAIO pour favoriser ceux qui ont le plus de chance de trouver un emploi du fait de leurs caractéristiques personnelles. Cette pratique permet une amélioration optique

professionnelle ». Ce texte prévoyait que les régions pouvaient « conclure avec les jeunes ayant des difficultés d'accès à l'emploi un contrat d'insertion dans la vie sociale ». Une allocation liée au CIVIS devait prendre la suite de la bourse d'accès à l'emploi. La place des missions locales et des PAIO n'était pas clairement définie.

¹³⁹ La loi est précisée par le décret n° 2005-241 relatif à l'accompagnement des jeunes vers l'emploi et au contrat d'insertion dans la vie sociale et par une circulaire DGEFP n° 2005-09 du 19 mars 2005.

¹⁴⁰ Au minimum un entretien hebdomadaire durant les trois premiers mois et un entretien mensuel.

¹⁴¹ Certes, le « parcours d'accès à la vie active » ne constitue qu'une formalisation des différentes propositions susceptibles d'être faites au jeune par son référent de mission locale dans le cadre de la mise en œuvre du CIVIS. Il ne s'agit donc pas au sens strict de la création d'un dispositif nouveau. Cependant, cette modification du CIVIS présentée sous un autre nom peut ne pas être comprise des acteurs de terrain.

¹⁴² *Sur les traces de TRACE : bilan d'un programme d'accompagnement de jeunes en difficulté*, DARES, 2005.

des résultats des structures d'insertion dans l'emploi mais aboutit *in fine* à une inadéquation partielle des bénéficiaires aux objectifs du programme.

L'article 13-1 de la loi du 18 janvier 2005 réformant le SEJE se situe dans une logique de réorientation du dispositif vers les jeunes les moins qualifiés. Le décret n°2005-221 du 9 mars 2005 a, ainsi, prévu une possibilité de modulation de l'aide en fonction du niveau de qualification¹⁴³. L'identification claire des niveaux de formation ciblées par une mesure peut constituer une première réponse à la « dérive des bénéficiaires ».

Le programme *New Deal for young unemployed people* mis en oeuvre au Royaume-Uni constitue également un exemple de ciblage sur la population des jeunes les moins qualifiés. Le « cœur de cible » du programme est ici atteint par un équilibre de contraintes et d'incitations : le maintien des allocations chômage est conditionné à la participation au programme ; le jeune bénéficie en retour d'un accompagnement financier tout au long du programme.

Encadré n° 5 L'exemple britannique : *New deal for young unemployed people*

Ce programme d'accompagnement renforcé s'inscrit dans le cadre de la stratégie gouvernementale *Welfare to work* adoptée en 1998. La participation au programme est obligatoire pour les jeunes concernés qui subissent, dans le cas contraire, un abattement sur leur indemnité de chômage.

Le *New deal for young unemployed people* concernait initialement 250 000 jeunes chômeurs de 18 à 24 ans répondant à au moins une des conditions suivantes : absence d'activité depuis au moins 6 mois ; indemnisation du chômage depuis 6 mois ; existence d'un « *handicap sévère dans la recherche d'emploi* » (jeunes sans domicile, toxicomanes, jeunes handicapés...). Le ciblage par des critères stricts permet de consacrer au programme des enveloppes financières relativement importantes (plus de 460 M€ en 2003-2004).

Après une période d'aide individualisée et approfondie, une phase d'accompagnement renforcée est déclenchée en proposant plusieurs options : emploi aidé en entreprise ; activité d'intérêt général qualifiante donnant lieu à une rémunération de 15 livres par semaine en plus de l'allocation chômage ; suivi d'une formation, à plein temps ou en alternance pendant une période d'un an, en continuant à percevoir l'allocation chômage. Selon le *National audit office*, le NDYP a permis entre 1998 et 2002 la réinsertion professionnelle de 339 000 jeunes sans activité. Plus de 40 % des bénéficiaires du programme ont accédé ensuite à un emploi non aidé. Cependant, une certaine « dérive des bénéficiaires » semble se retrouver même au sein de ce programme : les jeunes chômeurs défavorisés ont davantage accès à des options (telle que « emploi dans le secteur bénévole ») à faible débouché ultérieur vers l'emploi non aidé, contrairement aux jeunes les plus favorisés à qui est proposée l'option « emploi subventionné » qui assure un meilleur taux de maintien en emploi non aidé par la suite.

Sources utilisées pour cet encadré : C. GRATADOUR, Politiques et institutions britanniques d'aide au retour à l'emploi, Les papiers du CERC, n° 2005-04, décembre 2005 / site internet National statistics / G. De GIORGI, Long term effects of a mandatory multistage program : the New deal for Young people in the UK, University College London, 2005

¹⁴³ Le montant mensuel de l'aide est fixé à 150€, au lieu de 225€ pour un salarié à temps plein payé au SMIC et a été porté à 300€ pour les seules jeunes de niveaux de formation Vbis et VI.

VI. LES CONDITIONS D'EFFICACITE DES AIDES A L'EMPLOI EN DIRECTION DES CHOMEURS DE LONGUE DUREE

A. DEFINITION DU CHOMAGE DE LONGUE DUREE ET POSITIONNEMENT DES CHOMEURS DE LONGUE DUREE SUR LE MARCHE DU TRAVAIL

1. Selon la définition de l'INSEE, « un chômeur de longue durée est un actif au chômage depuis plus d'un an ». A partir de vingt-quatre mois, on parle de « chômage de très longue durée ». En France, les chômeurs de longue durée représentent aujourd'hui un peu plus de 30 % des demandeurs d'emploi en fin de mois en catégorie 1 (31,7 % en avril 2006 soit 718 100 chômeurs de longue durée inscrits en catégorie 1).

2. S'agissant du positionnement des chômeurs de longue durée sur le marché du travail, on peut faire plusieurs remarques.

D'abord, comme l'indique le tableau ci-dessous, environ un quart des jeunes chômeurs est en chômage de longue durée. Dans ces conditions, les remarques générales s'agissant des jeunes s'appliquent également à leur égard¹⁴⁴.

Tableau n° 42 : Part du chômage de longue durée¹⁴⁵ et profils des chômeurs de longue durée

	2005 en %	
Age	Au chômage depuis 1 an ou plus	Au chômage depuis 2 ans ou plus
Femmes	43,2	21,5
15 – 24 ans	24,4	7,4
25 – 49 ans	44,7	21,3
50 ans ou plus	60,9	40,4
Hommes	41,8	21,7
15 – 24 ans	23,8	8,0
25 – 49 ans	42,7	21,1
50 ans ou plus	63,2	42,2
Ensemble	42,5	21,6

Note : Résultats en moyenne annuelle
 Champ : Chômeurs au sens du BIT, âgés de 15 ans et plus.
 Source : Insee, enquêtes Emploi.

Ce tableau montre également que la part de chômeurs de longue durée est nettement plus importante pour la catégorie des chômeurs de plus de 50 ans. Or, les demandeurs

¹⁴⁴ Cf *supra* p. 94.

¹⁴⁵ La part du chômage de longue durée est la proportion de chômeurs de longue durée dans l'ensemble des chômeurs (définition INSEE).

d'emploi âgés sont victimes d'un *a priori* négatif des employeurs que la politique de l'emploi a d'ailleurs contribué à nourrir à travers l'encouragement au recours aux préretraites.

Les chômeurs de longue durée sont affectés par le fait que les premiers entrés en chômage sont souvent les derniers à en sortir. Plus le chômage dure, plus le risque est grand d'une perte d'employabilité. La population des chômeurs de longue durée n'est pas homogène face à l'accès à l'emploi et une analyse plus fine de l'ancienneté en chômage des bénéficiaires des aides à l'emploi s'avère nécessaire¹⁴⁶.

B. L'ABSENCE D'UN DISPOSITIF GENERAL D'ACCOMPAGNEMENT RENFORCE

Plusieurs dispositifs d'aide à l'emploi, dans lesquels les chômeurs de longue durée représentent une proportion très majoritaire de bénéficiaires, ont été mobilisés pour répondre à cet objectif, notamment les stages d'accès à l'entreprise (SAE) et les stages individuels d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE)¹⁴⁷, supprimés par la loi du 18 janvier 2005. On ne retrouve donc pas aujourd'hui de dispositif général d'accompagnement renforcé – symétrique de TRACE ou de CIVIS-accompagnement – pour les chômeurs de longue durée de plus de 25 ans les plus en difficulté.

Le Royaume-Uni met en œuvre un *New deal* pour les chômeurs de longue durée de plus de 25 ans, sur le modèle du *New deal for young unemployed people*. Pendant les quatre premiers mois, un plan d'action individuel est élaboré avec le référent du chômeur et des actions d'accompagnement renforcé sont ensuite engagées pour une durée d'environ 26 semaines : formations qualifiantes, emploi aidé ou aide à la création d'entreprises. A l'issue de cette période, un soutien plus intensif peut être déclenché.

Tableau n° 43 : Les moyens consacrés au New deal pour les chômeurs de longue durée (en millions d'euros)

1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04
49,4	141,1	87,3	301,1	373,8	370,9

Source : *Departmental Report 2004, Department for Work and Pensions, tableau in C. GRATADOUR, Politiques et institutions britanniques d'aide au retour à l'emploi, Les papiers du CERC, n° 2005-04, décembre 2005*

¹⁴⁶ Le projet annuel de performance (PAP) pour 2006 associé au programme 102 « Accès et retour à l'emploi » associe d'ailleurs à l'objectif 4 (« mobiliser les moyens vers les publics les plus fragiles ») de son action 2 (« mise en situation d'emploi des publics fragiles ») un indicateur de résultat mesurant la part des chômeurs de longue durée de plus de deux ans dans les bénéficiaires des CIE et CAE.

¹⁴⁷ Cf la présentation de ces dispositifs en annexe 2.

L'absence d'un tel accompagnement renforcé en France est, cependant, partiellement compensée par l'existence de plusieurs dispositifs :

- La mise en œuvre de dispositifs de reclassement dans le cadre des procédures de licenciement pour motif économique, d'une part. Le dispositif retenu pour le contrat de transition professionnelle (CTP) – expérimenté dans sept bassins d'emploi entre le 15 avril 2006 et le 15 avril 2008¹⁴⁸ – présente d'ailleurs un certain nombre de similarités avec TRACE : mise en œuvre d'un accompagnement « *renforcé et personnalisé* » assuré par l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi présents au sein des maisons de l'emploi, désignation d'un référent, accès à diverses prestations d'accompagnement et d'incitation au « *retour rapide à l'emploi* », perception d'une « *allocation de transition professionnelle* » hors période de travail.

- Le partenariat mis en œuvre dans le cadre des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), d'autre part. Les PLIE constituent des plates-formes de coordination locale (notamment entre agence locale pour l'emploi, PAIO, mission locale...) destinées à favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des personnes les plus en difficulté¹⁴⁹. Les PLIE prévoient un accompagnement personnalisé et comportent des objectifs chiffrés en matière de retour à l'emploi des personnes en difficulté. Au nombre de 203 au 1^{er} janvier 2005¹⁵⁰, leur financement est principalement assuré par les fonds structurels européens (FSE, objectif 3) et les collectivités territoriales.

Par ailleurs, l'ANPE a indiqué à la Cour qu'elle préparait actuellement le cahier des charges d'un appel d'offre de « mobilisation pour l'emploi ». Ce dispositif d'accompagnement – configuré en l'état pour accueillir de l'ordre de 25 000 bénéficiaires – comporterait la désignation d'un référent et l'utilisation des contrats aidés comme « briques » d'un parcours d'insertion. L'intérêt de l'extension d'un tel dispositif pourrait faire l'objet d'une évaluation après la phase initiale de déploiement.

C. L'UTILISATION DES CONTRATS AIDÉS COMME INSTRUMENT DE RETOUR A L'EMPLOI DES SENIORS EN CHOMAGE DE LONGUE DUREE

Les contrats aidés dirigés principalement vers les chômeurs de longue durée donnent des résultats inégaux en termes d'accès à l'emploi des seniors.

Le CIE donne un accès relativement élevé à l'emploi non aidé pour ses bénéficiaires, qui sont essentiellement des chômeurs de longue durée¹⁵¹. Cependant, les seniors ne

¹⁴⁸ Article 32 de la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux et ordonnance n° 2006-433 du 13 avril 2006 relative à l'expérimentation du contrat de transition professionnelle.

¹⁴⁹ Les PLIE ont été créés progressivement à l'initiative des collectivités locales à partir du début des années 1990 avant d'être consacrés par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

¹⁵⁰ Les 203 PLIE regroupaient 4 853 communes (soit environ 7,5 % du nombre total de communes) et concernaient potentiellement 23,8 millions de personnes (soit 39 % de la population française).

¹⁵¹ 79 % des bénéficiaires de CIE étaient en chômage de longue durée avant l'entrée dans la mesure. Source : « La politique spécifique de l'emploi et de la formation professionnelle : un profit à moyen terme pour les participants ? Les exemples du CIE, CES et du SIFE », document d'études DARES, n° 113, avril 2006.

représentaient qu'un quart des bénéficiaires de CIE en 2002 et cette part s'est récemment réduite. Le plan national d'action concertée pour l'emploi des seniors¹⁵² prévoit la mobilisation, en 2006, de 20 000 CIE en direction des seniors.

En revanche, pour le CES, dont 80 % des bénéficiaires étaient administrativement en chômage de longue durée avant l'entrée dans la mesure¹⁵³ et dont les seniors représentent environ 15 % des bénéficiaires, l'accès à l'emploi non aidé est plus difficile. De surcroît, la population des chômeurs de longue durée âgés de 50 ans et plus présente des caractéristiques particulières : elle était relativement plus représentée dans les CES courts qui donnent moins accès à l'emploi non aidé que les autres CES¹⁵⁴. Il conviendrait d'analyser si cet effet se retrouve pour les chômeurs de longue durée de plus de 50 ans bénéficiaires du CAE¹⁵⁵.

Dans ce contexte général d'accès plus difficile à l'emploi des seniors chômeurs de longue durée, l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACCRES)¹⁵⁶ présente un profil atypique et intéressant : le nombre de bénéficiaires progresse fortement sur les dernières années et cette hausse bénéficie largement aux chômeurs de longue durée et aux seniors. Cet intérêt de l'ACCRES dans l'accès à l'emploi des chômeurs de longue durée et des seniors – qui devrait, toutefois, être confirmé sur longue période et confronté à des éléments de coût pertinents – interpelle en retour la pratique des contrats aidés. En effet, l'ACCRES ne constitue pas un « statut » à la différence du passage en contrat aidé mais intervient, pour une courte période, comme un déclencheur dans l'accès à l'emploi.



¹⁵² Ce plan sur 2006-2010, présenté le 6 juin 2006 par le Premier ministre, fait suite à un accord national interprofessionnel du 13 octobre 2005 signé le 9 mars 2006.

¹⁵³ « La politique spécifique de l'emploi et de la formation professionnelle : un profit à moyen terme pour les participants ? Les exemples du CIE, CES et du SIFE », document d'études DARES, n° 113, avril 2006

¹⁵⁴ « La politique spécifique de l'emploi et de la formation professionnelle : un profit à moyen terme pour les participants ? Les exemples du CIE, CES et du SIFE », document d'études DARES, n° 113, avril 2006

¹⁵⁵ Selon la DGEFP, les seniors représentent, en 2005, 15 % des bénéficiaires de CAE (indicateur de performance associé au programme « accès et retour à l'emploi »).

¹⁵⁶ Cf présentation du dispositif en annexe 21.

TABLE DES SIGLES UTILISES

AAH	: allocation adultes handicapés
ACCRES	: aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise
AFPA	: association pour la formation professionnelle des adultes
ANPE	: Agence nationale pour l'emploi
API	: Allocation de parent isolé
ARA	: allocation de retour à l'activité
Assédic	: association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
BOP	: budget opérationnel de programme
CA	: contrat d'avenir
CAE	: contrat d'accompagnement dans l'emploi
CAE-DOM	: contrat d'accès à l'emploi pour les départements d'Outre-mer
CCMSA	: Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CDD	: contrat à durée déterminée
CDI	: contrat à durée indéterminée
CERC	: Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale
CEC	: contrat emploi consolidé
CEREQ	: Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CES	: contrat emploi solidarité
CFI	: crédit de formation individualisé
CIA	: contrat d'insertion par l'activité
CIE	: contrat initiative emploi
CIVIS	: contrat d'insertion dans la vie sociale
CIVIS-EUS	: CIVIS-emplois d'utilité sociale
CNAF	: Caisse nationale d'allocations familiales
CNASEA	: Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CRA	: contrat de réinsertion en alternance
CRE	: contrats de retour à l'emploi
CREST	: Centre de recherches en économies et statistiques
CTP	: contrat de transition professionnelle
DARES	: direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement
DDTEFP	: direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DE	: demandeur d'emploi
DGEFP	: délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

DRTEFP : direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
EPCI : établissement public de coopération intercommunale
EUR : enveloppe unique régionale
HLM : habitation à loyer modéré
IPIP : itinéraires personnalisés à l'insertion professionnelle
MER+ : mise en relation positive
OPCA : organisme paritaire collecteur agréé
PAP : projet annuel de performance
PAQUE : préparation active à la qualification et à l'emploi
PARE : plan d'aide au retour à l'emploi
PERE : prime de retour à l'emploi
PPE : prime pour l'emploi
PAIO : permanence d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes
PAP : projet d'action personnalisé
RMI : revenu minimum d'insertion
SAE : stages d'accès à l'entreprise
SANAA : système automatisé national pour l'alternance et l'apprentissage
SIFE : stages d'insertion et de formation à l'emploi
SPER : service public de l'emploi en région
TRACE : trajet d'accès à l'emploi
TUC : travaux d'utilité collective
Unédic : Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
ZUS : zone urbaine sensible

TABLE DES GRAPHIQUES ET TABLEAUX

INDEX DES TABLEAUX

INTRODUCTION

TABLEAU N° 1 : COUT DES DISPOSITIFS SPECIFIQUES DE POLITIQUE DE L'EMPLOI..... 6

TABLEAU N° 2 : LES DEPENSES DE L'ETAT POUR L'EMPLOI AIDE 7

PARTIE I LES CONTRATS AIDES : ENTRE ECLATEMENT DES DISPOSITIFS ET ADAPTATION A LA DIVERSITE DES BESOINS

TABLEAU N° 3 : LES STOCKS ANNUELS MOYENS DE BENEFICIAIRES ENTRE 2003 ET 2005 17

TABLEAU N° 4 : LES FLUX D'ENTREES CUMULES EN CONTRATS AIDES, HORS ALTERNANCE
(EN MILLIERS)..... 18

TABLEAU N° 5 : QUELQUES CARACTERISTIQUES DES BENEFICIAIRES DE DEUX CONTRATS
EN ALTERNANCE 20

TABLEAU N° 6 : EVOLUTION DE LA DUREE DES CONTRATS D'APPRENTISSAGE SUR SERIE
LONGUE (EN MOIS)..... 24

TABLEAU N° 7 : AIDES A L'EMPLOI – CREDITS DE PAIEMENT 2006 25

PARTIE II L'EXEMPLE DU CONTRAT INITIATIVE EMPLOI

TABLEAU N° 8 : FLUX D'ENTREE DANS LE CIE DE 1998 A 2005 36

TABLEAU N° 9 : ESTIMATION DES STOCKS CIE 36

TABLEAU N° 10 : LES RUPTURES ET ANNULATIONS DE CIE..... 37

TABLEAU N° 11 : LA CIBLE DES PUBLICS PRIORITAIRES DANS L'ENSEMBLE DES CIE 38

TABLEAU N° 12 : REPARTITION DES ENTREES EN CIE ENTRE 1998 ET 2004 (EN %)..... 39

TABLEAU N° 13 : LA TRAJECTOIRE ANTERIEURE DES PERSONNES SORTIES D'UN CIE FIN 1999	39
TABLEAU N° 14 : LA PART DES JEUNES DANS LES ENTREES CIE.....	40
TABLEAU N° 15 : REPARTITION DES DEMANDEURS D'EMPLOI DANS LES ENTREES CIE EN FONCTION DE LA DUREE ANTERIEURE DE CHOMAGE.....	41
TABLEAU N° 16 : PART DES BENEFICIAIRES DE MINIMA SOCIAUX ET DES PERSONNES HANDICAPEES EN POURCENTAGE DES ENTREES CIE.....	41
TABLEAU N° 17 : PART DES PLUS DE 50 ANS DANS LES ENTREES CIE.....	42
TABLEAU N° 18 : PART DES CIE CONCLUS SOUS CONTRAT A DUREE INDETERMINEE.....	42
TABLEAU N° 19 : LOIS DE FINANCES INITIALES ET CIE.....	42
TABLEAU N° 20 : COUTS DU CIE.....	43
TABLEAU N° 21 : SITUATION PROFESSIONNELLE EN MARS 2002.....	45
TABLEAU N° 22 : SITUATION PROFESSIONNELLE DES ANCIENS BENEFICIAIRES EN MARS 2003.....	46
TABLEAU N° 23 : REPARTITION DES CIE ENTRE TRANCHES DE REMUNERATION MENSUELLE.....	48
TABLEAU N° 24 : SALAIRE MEDIAN EN CIE ET SMIC (<i>EN EUROS</i>).....	49
TABLEAU N° 25 : LES DEPENSES DE FORMATION ET DE TUTORAT RAPPORTEES AUX PRIMES FORFAITAIRES VERSEES PAR L'ETAT (<i>EN EUROS</i>).....	51
 PARTIE III LA MISE EN ŒUVRE DE CERTAINS CONTRATS AIDES	
TABLEAU N° 26 : REPARTITION SCHEMATIQUE DES CONTRATS AIDES SELON LES POPULATIONS CIBLES	55
TABLEAU N° 27 : L'EVOLUTION DE L'EUR ET DES OBJECTIFS D'ENTREES EN 2005 ET 2006.....	62
TABLEAU N° 28 : GRILLE DES TAUX CIE 2006 DANS LA REGION D'ILE DE FRANCE.....	63
TABLEAU N° 29 : GRILLE DES TAUX CAE 2006 DANS LA REGION D'ILE DE FRANCE.....	63
TABLEAU N° 30 : GRILLE DES TAUX CIE 2006 DANS LA REGION DE PICARDIE	64

TABLEAU N° 31 : GRILLE DES TAUX CAE 2006 DANS LA REGION DE PICARDIE.....	64
 PARTIE IV ELEMENTS SUR L'EFFICACITE DE LA POLITIQUE DES CONTRATS AIDES	
TABLEAU N° 32 : ESTIMATION DES COEFFICIENTS D'EMPLOI ET DE CHOMAGE	76
TABLEAU N° 33 : NATURE DES CONTRATS DE TRAVAIL ASSOCIES AUX EMPLOIS NON AIDES OCCUPES EN 2003 PAR DES PERSONNES SORTIES D'UN CONTRAT AIDE FIN 1999 (EN %)	78
TABLEAU N° 34 : COUT ANNUEL MOYEN PAR BENEFICIAIRE (EN €)	81
TABLEAU N° 35 : LE COUT PAR BENEFICIAIRE DU CONTRAT D'APPRENTISSAGE HORS FRAIS DE FORMATION (EN EUROS)	82
TABLEAU N° 36 : FLUX DE FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE (EN MILLIONS D'EUROS).....	82
TABLEAU N° 37 : LE COUT PAR BENEFICIAIRE DU CONTRAT D'APPRENTISSAGE FRAIS DE FORMATION COMPRIS	83
TABLEAU N° 38 : LES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE FORMATION DANS LES CONTRATS AIDES.....	88
TABLEAU N° 39 : PART DES EMPLOYEURS DECLARANT PROGRAMMER UNE VAE POUR LE BENEFICIAIRE D'UN CONTRAT AIDE DANS LE TOTAL DES ENTREES (%)	89
TABLEAU N° 40 : OBJECTIF ET DUREE DE LA FORMATION DANS LES CONTRATS EN ALTERNANCE.....	92
TABLEAU N° 41 : LES GRANDES LIGNES DU PROGRAMME TRACE.....	95
TABLEAU N° 42 : PART DU CHOMAGE DE LONGUE DUREE ET PROFILS DES CHOMEURS DE LONGUE DUREE.....	99
TABLEAU N° 43 : LES MOYENS CONSACRES AU NEW DEAL POUR LES CHOMEURS DE LONGUE DUREE (EN MILLIONS D'EUROS).....	100

**Lettres du Président de la Commission des finances du Sénat et du
Premier Président de la Cour des comptes**

copies: PTB chambre
par le Rapporteur Général CRFP
Faire 30/01/06 HD

CR/n°-n° 06-073

Paris, le 25 janvier 2006



COMMISSION
DES
FINANCES
PRÉSIDENT

Monsieur le Premier Président,

Conformément à l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) j'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des Comptes de cinq enquêtes respectivement sur :

- l'Association française d'action artistique (AFAA) ;
- le fonctionnement de l'agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR), acteur important de soutien à l'innovation dans les PME et sur sa transformation en OSEO-ANVAR ;
- le recouvrement des créances de contrôle fiscal et le recouvrement contentieux des amendes et condamnations judiciaires ;
- l'impact des aides à l'emploi sur la baisse du chômage ;
- les commissions et instances consultatives placées directement auprès du Premier ministre.

Comme nous en étions convenus, le champ et la portée de ces cinq enquêtes ont été précisés, au travers de fructueux échanges techniques entre, d'une part, le secrétariat de la commission des finances et, d'autre part, M. Bernard Cieutat, président honoraire de chambre.

Si nécessaire, afin d'éviter les risques de malentendu concernant le champ des demandes de la commission, une rencontre informelle avec les rapporteurs spéciaux concernés pourrait être organisée, au début de l'enquête, notamment pour mieux préciser le sujet.

En vous remerciant par avance et en me félicitant à nouveau de la qualité de notre collaboration, je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Président, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Jean Arthuis

Monsieur Philippe SEGUIN
Premier Président
Cour des comptes
13, rue Cambon
75001 PARIS

*Le Premier Président
de la
Cour des Comptes
1 0 0 0*

Paris, 07 AVR. 2006

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 58-2° de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), vous avez demandé dans votre lettre n° 06073/CR/m.n., au nom de la Commission des Finances du Sénat, que la Cour des Comptes réalise une enquête sur « l'impact des aides à l'emploi sur la baisse du chômage ».

A la suite des entretiens que vous avez eus avec M. Cieutat, Président de Chambre maintenu, Mme Cornette, Présidente de la Cinquième Chambre et M. Thélot, Conseiller Maître ont rencontré M. Serge Dassault, rapporteur spécial du budget « travail et emploi » pour préciser la teneur possible de cette enquête. A partir de ces échanges, la Cour se propose de répondre à votre demande de la façon suivante.

Le champ de l'investigation sera délimité de deux manières. D'une part, l'enquête ne portera pas sur tous les éléments de notre politique d'emploi, et en particulier sur le fonctionnement des principaux acteurs (ANPE et régime d'assurance-chômage), mais sur les mesures à destination d'un certain nombre de catégories de personnes présentant des difficultés sur le marché du travail : alternance, contrats dans le secteur marchand, contrats dans le secteur non-marchand, etc. D'autre part, il n'est pas possible, car ce serait prématuré, de pouvoir évaluer, dès maintenant, les dispositions du plan de cohésion sociale résultant de la loi du 18 janvier 2005 et du plan d'urgence pour l'emploi annoncé dans la déclaration de politique générale du Premier Ministre du 8 juin 2005.

Sur le champ ainsi défini, la Cour procédera à trois types d'investigation :

- elle établira d'abord une description statistique, une photographie, des dispositifs existants, des montants financiers qu'ils mobilisent et des personnes qui en bénéficient, au cours des trois années 2003-2004-2005 ;

- en second lieu, elle décrira concrètement les procédures et les mécanismes par lesquels les opérateurs de l'Etat (agences locales de l'emploi et Assédict) utilisent certains de ces dispositifs : cela devrait permettre de comprendre leur succès, ou leurs difficultés de développement. Les principaux contrats aidés (dans les secteurs marchand et non marchand) seront concernés ;

Monsieur Jean ARTHUIS
Président de la Commission des Finances
Sénat
15, rue de Vaugirard
75291 Paris cedex 06

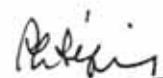
.../...

- enfin, dans une perspective d'évaluation, une synthèse des travaux que la Cour a conduits récemment permettra de définir quelques conditions d'efficacité des contrats qui ont existé ces dernières années, d'une part pour favoriser l'entrée des jeunes dans l'emploi (alternance, emplois-jeunes, TRACE, SEJE, etc.) d'autre part pour aider les chômeurs de longue durée (CIE).

La Cour rendra la Commission des Finances destinataire de ses conclusions en septembre 2006, soit dans le délai prévu de huit mois.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Amén à toi.



Philippe SÉGUIN

TABLE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE N° 1 : CHOMAGE, EMPLOI ET MESURES DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI SUR LONGUE PERIODE	4
GRAPHIQUE N° 2 LES DEPENSES POUR LES DISPOSITIFS SPECIFIQUES ET LES ALLEGEMENTS GENERAUX (EN POINTS DE PIB)	7
GRAPHIQUE N° 3 L'EVOLUTION DU PANORAMA DES PRINCIPAUX CONTRATS AIDES	12
GRAPHIQUE N° 4 L'HETEROGENEITE DES NIVEAUX DE VIE DES BENEFICIAIRES DE MESURES D'AIDE A L'EMPLOI : NIVEAUX DE VIE MEDIANS EN UNITE DE CONSOMMATION EN EUROS EN 2003	14
GRAPHIQUE N° 5 TYPOLOGIE DES CONTRATS AIDES SUIVANT LEUR OBJECTIF PRINCIPAL.....	15
GRAPHIQUE N° 6 FLUX D'ENTREES DANS LES DISPOSITIFS D'AIDE A L'EMPLOI SUR SERIES LONGUES.....	17
GRAPHIQUE N° 7 BENEFICIAIRES DE CONTRATS AIDES POUR 10 000 HABITANTS (2005).....	21
GRAPHIQUE N° 8 LES ENTREES EN MESURE DU SECTEUR MARCHAND SELON LE SECTEUR D'ACTIVITE EN 2002	22
GRAPHIQUE N° 9 LES ENTREES EN MESURE DU SECTEUR NON MARCHAND SELON LE SECTEUR D'ACTIVITE EN 2002.....	22
GRAPHIQUE N° 10 CYCLE DE VIE D'UN CONTRAT AIDE ET IMPACT BUDGETAIRE	26
GRAPHIQUE N° 11 LES DELEGATIONS DE GESTION DES AIDES A L'EMPLOI	28
GRAPHIQUE N° 12 INSERTION SUR LE MARCHE DU TRAVAIL AU COURS DES 36 MOIS SUIVANT LA SORTIE DU CONTRAT AIDE	77
GRAPHIQUE N° 13 COMMENT SE REPARTISSENT LES 727 000 JEUNES BENEFICIAIRES D'AIDES A L'EMPLOI ? (EN %, DECEMBRE 2005)	91
GRAPHIQUE N° 14 FLUX D'ENTREES EN FORMATION EN ALTERNANCE SUR SERIES LONGUES	93

TABLE DES ENCADRES

Encadré n° 1 Les aides à l'emploi spécifiques aux DOM (p 17)

Encadré n° 2 Le panel des bénéficiaires de la DARES (p 22)

Encadré n° 3 Les secteurs d'activité bénéficiaires des contrats en alternance (p 27)

Encadré n° 4 Le coût des aides à l'emploi dans l'étude de la DARES (p 84)

Encadré n° 5 L'exemple britannique : *New deal for young unemployed people* (p 102)

ANNEXES

TABLE DES ANNEXES

Partie I Objectifs et modalités de l'enquête

ANNEXE 1: Rappel des définitions du chômage

Partie II Le panorama des contrats aidés : entre éclatement de l'architecture des dispositifs et adaptation à la diversité des besoins

ANNEXE 2: Présentation des anciens contrats aidés et dispositifs d'accompagnement

ANNEXE 3: Tableau de synthèse des principaux contrats aidés au 1^{er} juin 2006

ANNEXE 4: Les stocks de bénéficiaires de contrats aidés

ANNEXE 5: Les bénéficiaires de contrats aidés par régions

ANNEXE 6: Les taux de consommation de crédits pour quelques contrats aidés

Partie III L'exemple du contrat initiative emploi (CIE)

Partie IV La mise en œuvre de certains contrats aidés

ANNEXE 7: Les objectifs de résultats de la lutte contre le chômage en 2005 et 2006

ANNEXE 8: CIE – CAE- tableau des taux régionaux en 2005

ANNEXE 9: CIE – CAE- tableau des taux régionaux en 2006

ANNEXE 10: Un exemple des fiches synthétiques par dispositif utilisées par les conseillers pour l'emploi en Essonne

ANNEXE 11: Les objectifs de résultats de l'EUR 2005 initiale (annexe 1 de la note de service n° 2005/16 du 18 avril 2005 relative aux objectifs de résultats et à la programmation de l'enveloppe unique régionale)

ANNEXE 12: La liste des métiers en tension retenus par région (annexe 1-2 de la note du 18 avril 2005)

ANNEXE 13: Répartition des moyens financiers et des entrées (annexe 2 de la note du 18 avril 2005)

ANNEXE 14: Nouvelle répartition des moyens (note de service DGEFP n° 2005-40 du 9 novembre 2005)

ANNEXE 15: EUR 2006, objectifs d'entrées physiques dans le secteur non marchand (CAE et CA) pour le 1^{er} semestre 2006. Annexe 2 de la circulaire DGEFP n° 2005- 44 du 21 décembre 2005

Partie V Eléments sur l'efficacité de la politique des contrats aidés

ANNEXE 16 : Analyse de l'accès des bénéficiaires de contrats aidés à l'emploi

ANNEXE 17: Analyses complémentaires sur le coût des contrats aidés

ANNEXE 18 : Le taux de chômage des moins de 25 ans en Europe

ANNEXE 19 : Le programme TRACE : jeunes accompagnés et sorties vers l'emploi

ANNEXE 20 : Le réseau des missions locales et des PAIO

ANNEXE 21 : L'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACCRE) : présentation du dispositif et impact pour les chômeurs de longue durée

ANNEXE 1 : Rappel des définitions du chômage

Définition du Bureau international du travail (BIT) : en application de la définition internationale adoptée par le BIT en 1982, un chômeur est une personne en âge de travailler (15 ans ou plus) qui répond simultanément à trois conditions :

- être sans emploi, c'est-à-dire ne pas avoir travaillé, ne serait-ce qu'une heure, durant une semaine de référence ;
- être disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours ;
- chercher activement un emploi ou en avoir trouvé un qui commence ultérieurement.

Le taux de chômage au sens du BIT est la proportion du nombre de chômeurs dans la population active au sens du BIT.

Les catégories de demandeurs d'emploi en fin de mois : le nombre de demandes d'emploi en fin de mois, ou « DEFM » correspond au nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE en fin de mois. Les demandeurs d'emploi sont classés par catégorie selon la nature de l'emploi qu'ils recherchent et leur disponibilité. Ces catégories déterminent leurs droits et leurs obligations. Elles sont définies par arrêté ministériel. Depuis un arrêté du 5 mai 1995, les demandeurs d'emploi se répartissent ainsi en huit catégories.

Pour les six catégories suivantes, les demandeurs d'emploi sont tenus d'accomplir des « actes positifs de recherche d'emploi » :

Type de contrat recherché	Pas d'activité réduite au cours du mois ou d'une durée n'excédant pas 78 heures	Activité réduite de plus de 78 heures dans le mois
Contrat à durée indéterminée, à temps plein	Catégorie 1	Catégorie 6
Contrat à durée indéterminée, à temps partiel	Catégorie 2	Catégorie 7
Contrat à durée déterminée ou mission d'intérim	Catégorie 3	Catégorie 8

Les statistiques officielles sur le nombre de demandeurs d'emploi portent sur les demandeurs inscrits en catégorie 1¹.

¹ Aux catégories précédentes, s'ajoutent deux autres catégories de demandeurs d'emploi qui ne sont pas immédiatement disponibles et qui ne sont pas tenus d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi : catégorie 4 (personnes sans emploi, non disponibles en raison d'un stage, d'une formation, de la maladie...) et catégorie 5 (personnes pourvues d'un emploi à la recherche d'un autre emploi).

ANNEXE 2 : Présentation des anciens contrats aidés et dispositifs d'accompagnement

1. CONTRATS EN ALTERNANCE

Contrat de qualification : ce contrat d'insertion en alternance – créé par l'accord national interprofessionnel du 26 octobre 1983 suivi par la loi n° 84-130 du 24 février 1984 et modifié par la loi quinquennale pour l'emploi de 1993 – accessible selon des modalités différentes aux jeunes et aux adultes, permettait de suivre une formation qualifiante, dans le cadre d'un contrat de travail rémunéré. Le bénéficiaire disposait du statut de salarié et de l'accompagnement d'un tuteur tout au long de son parcours de qualification.

Contrat d'adaptation : ce contrat d'insertion en alternance – créé par l'accord national interprofessionnel du 26 octobre 1983 suivi par la loi n° 84-130 du 24 février 1984 et modifié par la loi quinquennale pour l'emploi de 1993 – permettait à des jeunes de 16 à moins de 26 ans d'acquérir une formation complémentaire afin de s'adapter à un poste à pourvoir dans l'entreprise, dans le cadre d'un contrat de travail rémunéré. Le jeune embauché bénéficiait du statut de salarié et de l'accompagnement d'un tuteur tout au long de son adaptation.

Contrat d'orientation : ce contrat en alternance – créé par l'accord national interprofessionnel du 3 juillet 1991 suivi par la loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 et modifié par la loi quinquennale pour l'emploi de 1993 – avait pour objectif de favoriser l'orientation professionnelle d'un jeune de moins de 22 ans non diplômé ou d'un jeune de moins de 25 ans diplômé, ayant abandonné ses études. Le contrat d'orientation était conclu sous la forme d'un CDD non renouvelable sauf cas exceptionnel.

2. CONTRATS AIDES DANS LE SECTEUR MARCHAND

CRA : les contrats de réinsertion en alternance créés par la loi du 10 juillet 1987 relative à la prévention et à la lutte contre le chômage de longue durée, étaient réservés, pour l'essentiel, à des chômeurs de longue durée âgés de plus de 26 ans. Les entreprises qui les accueillaient, au moyen de contrats de travail d'une durée minimum d'un an, bénéficiaient, pendant ces 12 mois, de l'exonération des cotisations sociales patronales, prise en charge par l'Etat. L'employeur devait assurer une formation au salarié, pour laquelle il recevait une aide de l'Etat.

CRE : en 1989, des contrats de retour à l'emploi ont été institués « à titre expérimental » et proposés parallèlement aux CRA. Destinés aux bénéficiaires du RMI et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) du régime de solidarité, ils reposaient sur des contrats de travail de 6 mois au moins, ouvrant droit pour l'employeur, pendant le même délai, à l'exonération de charges sociales patronales et à une prime forfaitaire d'embauche pendant 6 mois. Le mécanisme de la prime était nouveau. Moins de 9 000 CRE « expérimentaux » ont été signés. c) Les contrats de retour à l'emploi ont été institués à titre définitif par la loi du 19 décembre 1989. Ouverts aux chômeurs de longue durée et aux bénéficiaires du RMI, ainsi qu'à d'autres personnes défavorisées, ils s'adressaient à la fois aux populations éligibles aux CRA et aux CRE « expérimentaux ».

3. CONTRATS AIDES DANS LE SECTEUR NON MARCHAND

TUC : Les travaux d'utilité collective – créés en 1984 – étaient ouverts aux jeunes de 16 à 21 ans non titulaires d'un contrat de travail, ne participant pas à l'exploitation d'une activité commerciale, agricole ou artisanale et ne bénéficiant d'aucune action de formation initiale ou continue. Les jeunes en TUC étaient considérés comme des stagiaires de la formation professionnelle. La rémunération mensuelle des stagiaires accueillis dans les travaux d'utilité collective était prise en charge par l'Etat. La durée hebdomadaire du TUC devait être compatible avec une recherche d'emploi.

CES : le contrat emploi solidarité – créé en 1990 – était destiné aux personnes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi.

Étaient éligibles au contrat emploi solidarité : les personnes sans emploi depuis plus d'un an ; les bénéficiaires du RMI ; les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou de l'allocation de parent isolé (API) ; les travailleurs handicapés sans emploi depuis plus d'un an et les bénéficiaires de l'obligation d'emploi ; les jeunes de 18 à 25 ans, faiblement qualifiés et rencontrant des difficultés particulières d'insertion ; toute personne qui, sans remplir les critères ci-dessus, rencontrait des difficultés particulières d'accès à l'emploi et de réinsertion professionnelle et sociale.

Les employeurs étaient les collectivités locales, communes, départements, régions et leurs groupements (syndicats intercommunaux...), les établissements publics (nationaux et locaux), les associations à but non lucratif. Les comités d'entreprise, les sociétés mutualistes étaient habilités à conclure des contrats emploi-solidarité. La conclusion d'un CES était subordonnée à la signature d'une convention avec l'État.

Le CES était un contrat de travail à mi-temps (20 heures par semaine) et à durée déterminée (3 à 12 mois) renouvelable une fois, dans la limite de 24 mois. Les aides associées au CES consistaient en une exonération de cotisations sociales patronales dans la limite du SMIC, une prise en charge de la rémunération par l'État (à hauteur de 65 % dans le cas général) et une prise en charge des actions d'accompagnement vers l'emploi (dans la limite de 412 €).

CEC : le contrat emploi consolidé – créé en 1992 – visait à offrir une possibilité d'insertion durable, notamment aux titulaires de CES les plus en difficulté et dépourvus de toute autre solution d'emploi ou de formation à l'issue de leur CES. A partir de la loi n° 98-657 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, le CEC pouvait être conclu directement sans CES préalable.

Le CEC était un contrat de travail de droit privé, à durée indéterminée ou à durée déterminée de 12 mois, renouvelable par voie d'avenant dans la limite maximale de 60 mois. Il pouvait être à temps partiel (20 heures par semaine au minimum) ou à temps plein. Le bénéficiaire était salarié et recevait une rémunération égale au SMIC ou à une rémunération conventionnelle, au minimum.

Les employeurs bénéficiaires étaient les collectivités territoriales (communes, départements, régions et leurs groupements), les personnes morales de droit public (établissements publics), les organismes de droit privé à but non lucratif.

Contrat emploi ville : les jeunes de niveau VI, V bis, V et IV, âgés de dix-huit ans à moins de vingt-six ans, résidant dans les grands ensembles et quartiers d'habitat dégradé, pouvaient bénéficier de ce contrat aidé donnant lieu à une prise en charge de l'État à hauteur de 75 % du coût afférent à l'embauche la première année d'exécution du contrat et jusqu'à 35 % de ce coût la cinquième année ou à 55 % pendant cinq ans.

Emplois-jeunes : La création de 700 000 emplois pour les jeunes figurait dans la déclaration de politique générale du 19 juin 1997 du nouveau gouvernement alors nommé, pour moitié dans le secteur public, pour moitié dans le secteur privé. Les 350 000 emplois à créer dans le secteur privé n'ont pas donné lieu à la mise en place d'un programme particulier.

Le programme « nouveaux services – emplois jeunes » « NS-EJ » a, quant à lui, été institué par la loi n° 97-640 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes, ajoutant un article L 322-4-18 au code du travail. Cette loi n'ayant pas été abrogée, le dispositif est toujours en place et peut donc éventuellement être réactivé.

Ce programme devait s'appuyer sur des « conventions pluriannuelles » entre l'État et les employeurs prévoyant l'attribution d'aides afin de « promouvoir le développement d'activités répondant à des besoins émergents ou non satisfaits créatrices d'emplois pour les jeunes et présentant un caractère d'utilité sociale notamment dans les activités sportives, culturelles, éducatives, d'environnement et de proximité ».

CIVIS-EUS : le CIVIS-EUS (emplois d'utilité sociale) ou CIVIS-associations, créé par le décret n° 2003-44 du 11 juillet 2003 relatif à l'insertion des jeunes dans la vie sociale, a été conçu pour succéder aux emplois jeunes.

Comparatif du programme « emplois jeunes » et du CIVIS-EUS

	« Nouveaux services – emplois jeunes » (NS-EJ)	Contrat d'insertion dans la vie sociale – Emplois d'utilité sociale (CIVIS – EUS)
Période	Créé en oct. 1997 Consolidé en juillet 2001 (application en 2002) Arrêt des nouveaux contrats en juillet 2002 Loi non abrogée	Créé en juillet 2003 Arrêté en 2005
Objectif	Aide à l'emploi des jeunes Aide à la création d'emplois socialement utiles pérennisables hors aide de l'Etat	Aide à l'emploi des jeunes porteurs d'un projet viable à vocation sociale et humanitaire (notamment dans les domaines de l'intégration, de la ville et du sport)
Public visé	Jeunes y compris qualifiés de 18 à 26 ans porteurs de projets	Jeunes peu qualifiés de 18 à 22 ans sans emploi en difficulté d'insertion
Employeurs	Employeurs du secteur non marchand	Organismes de droit privé à but non lucratif
Type de contrat	CDI ou CDD	CDD d'une durée maximale de trois ans
Durée du travail	Temps partiel de 26 h par semaine	Temps plein ou temps partiel d'une durée supérieure à un mi-temps
Accompagnement, formation ou VAE	Professionnalisation	Déterminé par la convention
Rémunération	SMIC horaire	Droit commun
Aide à l'employeur	A l'origine, aide forfaitaire égale à 80% du SMIC brut horaire pendant 60 mois au maximum Possibilités de consolidation à partir de 2002 (épargne consolidée) et de 2003 (conventions pluriannuelles) Non cumulable avec d'autres aides	Aide forfaitaire mensuelle fixée par le préfet inférieure à 33% du Smic (66% pour les projets concernant certains domaines spécifiques) Cumul avec les aides éventuelles des collectivités territoriales Aide complémentaire éventuelle pour l'accompagnement des jeunes en difficulté d'insertion

Source : Cour des comptes

4. LES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT

CFI : le crédit de formation individualisé – créé en 1989 – reposait sur des parcours individualisés alternant formation et apprentissage pour les jeunes sortis du système scolaire sans diplôme et en difficulté².

PAQUE : la préparation active à la qualification et à l'emploi – créée en 1992 – visait à exploiter les ressources du partenariat local en direction des jeunes exclus du CFI faute de maîtrise des savoirs de base³.

IPIP : les itinéraires personnalisés à l'insertion professionnelle – créés en 1996 – consistaient en un dispositif expérimental destiné aux jeunes les plus en difficultés (ce dispositif a concerné 300 jeunes dans trois régions).

SAE : les stages d'accès à l'entreprise (SAE), créés en 1991, permettaient de former, grâce à la prise en charge par l'Etat des frais de formation, un demandeur d'emploi ou un salarié dont les compétences étaient proches de celles requises pour occuper un poste spécifique qui restait non pourvu dans l'attente d'un candidat. La durée de la formation était comprise entre 40 et 500 heures et pouvait aller jusqu'à 750 heures pour les chômeurs de longue durée. Ces stages constituaient un bon vecteur d'accès à l'emploi (78,5 % d'embauche à l'issue du stage) mais sur une échelle très limitée (12 800 bénéficiaires en 2003).

SIFE : les stages d'insertion et de formation à l'emploi – créés en 1994 – poursuivaient les mêmes objectifs que les SAE et concernaient les demandeurs d'emploi ayant une expérience professionnelle et suivant des formations de courte durée, payées par l'Etat ou les régions⁴. Selon la DARES, avant l'entrée en SIFE, 74 % des bénéficiaires étaient administrativement en chômage de longue durée. De manière générale, le passage en SIFE améliorait légèrement le taux d'emploi des bénéficiaires par rapport à un groupe témoin⁵.

TRACE : Trajet d'accès à l'emploi, programme d'accompagnement renforcé pour l'accès à l'emploi des jeunes (présenté dans le corps du rapport).

CIVIS accompagnement : volet accompagnement du contrat d'insertion dans la vie sociale (présenté dans le corps du rapport).

² Ce programme sera transféré complètement aux conseils régionaux en 1999 sous la dénomination de « stages régionaux pour les jeunes ».

³ PAQUE sera supprimé en 1994 après transfert aux conseils régionaux de la compétence formation professionnelle des jeunes.

⁴ Le SIFE comportait deux modalités. Les SIFE individuels, d'une part, qui constituaient un instrument de prévention du chômage de longue durée. Ils permettaient de répondre aux besoins individuels de formation et de développer les compétences de demandeurs d'emploi ayant une première expérience professionnelle et présentant des risques importants de chômage prolongé. Les SIFE collectifs, d'autre part, qui s'adressaient à des publics prioritaires exclus professionnellement.

⁵ « La politique spécifique de l'emploi et de la formation professionnelle : un profit à moyen terme pour les participants ? Les exemples du CIE, CES et du SIFE », document d'études DARES, n° 113, avril 2006, p. 18

ANNEXE 3 : Tableau de synthèse des principaux contrats aidés au 1^{er} juin 2006

	Principaux fondements juridiques	Objectif	Type de contrat	Employeurs concernés	Public concerné	Durée du travail	Rémunération	Modalités de l'aide
ALTERNANCE								
Contrat d'apprentissage	Art L 115-1 et s. du Code du travail ; L. n° 87-572 du 23 juillet 1987 ; L. n° 2005-32 du 18 janvier 2005 ; L. n° 2006-396 du 31 mars 2006 ; D. n° 2005-129 du 15 février 2005 ; D. n° 2005-304 du 31 mars 2005	Contrat de formation en alternance permettant de donner à des jeunes travailleurs une formation générale, théorique et pratique, en vue de l'obtention d'une qualification reconnue.	Contrat par lequel l'employeur s'engage à donner au jeune salarié, une formation professionnelle méthodique et complète ; en contrepartie, le jeune salarié s'oblige à suivre la formation en centre de formation ; période d'essai de deux mois ; la durée du contrat varie entre 1 et 3 ans en fonction du type de profession et de la qualification préparée ; pas d'indemnité de fin de contrat	Tous employeurs Les entreprises du secteur public non-industriel et non-commercial peuvent également embaucher des apprentis. Des dispositions spécifiques s'appliquent pour ces entreprises (absence d'indemnité compensatrice forfaitaire notamment).	Jeunes de 16 à 26 ans Possibilité de dérogation administrative à la limite d'âge supérieure (nouveau contrat, inaptitude temporaire...) « Apprentissage junior » (L. n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances) : jeunes de 14 ans à partir de la rentrée 2006. Deux phases : parcours d'initiation aux métiers pendant lequel le jeune reste sous statut scolaire puis, à partir de l'âge de 15 ans, conclusion d'un véritable contrat d'apprentissage.	Droit commun pour l'apprenti âgé de 18 ans et plus. Les cours professionnels sont compris dans le temps de travail. S'il est âgé de moins de 18 ans, l'apprenti ne peut travailler, sauf dérogation exceptionnelle, plus de 8 heures par jour, plus de 4 h 30 consécutives, plus que la durée légale du travail.	En % du Smic ou du minimum conventionnel (si plus favorable) : 16/17 ans : 25 % (2e année du contrat 37 % ; 3e année 53 %) 18/20 ans : 41 % (2e année 49 % ; 3e année 65 %) 21 ans et plus : 53 % (2e année 61 % ; 3e année 78 %)	Aide à l'embauche : versement d'une indemnité compensatrice forfaitaire par la région à l'employeur entre 1 000 et 5 000€ Crédit d'impôt sur les sociétés : les entreprises imposées d'après leur bénéfice réel ou exonérées en application de dispositions particulières (entreprises nouvelles, jeunes entreprises innovantes, entreprises implantées en ZFU ou en Corse) : 1 600 € * le nombre moyen d'apprentis Exonération de cotisations sociales (champ variable si plus ou moins de dix salariés)

Contrat de professionnalisations	Art. L 981-1 et s. c. trav. ; L. n° 2004-391 du 4 mai 2004 ; D n° 2004-968 du 13 août 2004 ; D n° 2004-1093 du 15 octobre 2004	Contrat de formation en alternance associant des périodes de formation et des périodes de mise en situation de travail et facilitant l'insertion par l'acquisition d'une qualification.	CDD entre 6 mois et 12 mois (renouvellement sous conditions) CDI de 6 à 12 mois débutant par une action de professionnalisation L'allongement de la durée au-delà de 12 mois est possible dans la limite de 24 mois.	Entreprises affiliées à l'Unédic (y compris les entreprises de travail temporaire) Etablissements et organismes publics à caractère industriel ou commercial	Jeunes de 16 à 25 ans sortis du système éducatif sans qualification professionnelle ou voulant compléter leur formation	La formation doit représenter entre 15 % (minimum 150 h) et 25 % de la durée totale du contrat (CDD) ou de l'action de professionnalisation (hors accords de branche plus intéressants)	Moins de 21 ans ; 55 % du Smic (55 % si bac professionnel) A partir de 21 ans : 70 % du Smic (80 % si bac professionnel) Plus de 26 ans : 100 % du Smic ou 85 % du minimum conventionnel	Exonérations de cotisations sociales patronales pour les moins de 26 ans et les demandeurs d'emploi de 45 ans et plus dans la limite du Smic Exclusion de l'effectif, sauf tarification AT Prise en charge de la formation par l'OPCA. Participation des Assédics aux actions de formation des demandeurs d'emploi de 26 ans et plus	
SECTEUR MARCHAND									
Contrat nouvelles embauches (CNE)	Ordonnance n°2005-893 du 2 août 2005	Favoriser le recrutement dans les petites entreprises	CDI pouvant être rompu sans formalité pendant 2 ans assorti de droits particuliers (indemnité de rupture, droit à un accompagnement renforcé par le service public de l'emploi en cas de rupture du contrat)	Entreprises du secteur marchand hors particulier comptant au plus 20 salariés ; Embauche postérieure au 4 août 2005	Tous publics	Droit commun	Droit commun	Allègements de charges Cumul possible avec les aides CIE, CJE ou CAE-DOM et les allègements généraux de charges patronales	

	Principaux fondements juridiques	Objectif	Type de contrat	Employeurs concernés	Public concerné	Durée du travail	Rémunération	Modalités de l'aide
Contrat initiative emploi (CIE)	L. n° 95-881 instituant le contrat initiative emploi ; D. du 22 mai et du 20 août 1996 ; D. du 25 mars 2002 <i>CIE rénové :</i> Art. L. 322-4-8 c.trav., L. n° 2005-32 du 18 janvier 2005 ; D. n° 2005-243 du 17 mars 2005	Emploi des personnes confrontées à des difficultés particulières d'insertion	CDD ou CDI (12 à 24 mois), à temps plein ou partiel	Employeurs cotisants à l'Unedic hors particuliers sous conditions de non substitution	Personnes sans emploi, inscrites ou non à l'ANPE, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi.	20 h hebdomadaires minimum	Minimum conventionnel ou Smic	Aide forfaitaire mensuelle fixée par le préfet de région dans la limite de 47 % du SMIC pour 35h Cumul avec les allègements généraux de charges sociales
Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise, couramment appelé « contrat jeune en entreprise » (SEJE / CJE)	Art L. 322-4-6 à L. 322-6-5 c.trav. ; L. n° 2002-1095 du 29 août 2002 ; L. n° 2005-32 du 18 janvier 2005 ; L. n° 2006-457 du 21 avril 2006 ; D. n° 2005-221 du 9 mars 2005	Insertion directe et durable des jeunes peu ou pas qualifiés	CDI temps plein ou temps partiel (mi-temps au moins) Si rupture du contrat par l'employeur dans les 3 premières années, reversement intégral de l'aide, sauf exceptions (licenciement pour faute grave ou lourde, force majeure...)	Tous les employeurs cotisant à l'assurance chômage de l'UNEDIC (à l'exclusion des particuliers), ainsi que les entreprises de pêche maritime. Condition d'absence de licenciement économique dans les six mois précédents	Jeunes de 16 à 23 ans de niveau inférieur au niveau IV (titulaires d'un CAP ou d'un BEP ou sans qualification) Jeunes de 23 à 26 ans de niveau V bis ou VI (niveau collège ou 1ère année de CAP ou de BEP) et bénéficiaires du CIVIS	mi-temps minimum	Minimum conventionnel ou Smic	Aide forfaitaire de l'Etat versée pour 3 ans maximum : 150 € par mois (300 € pour les jeunes de niveau V bis ou VI), abattement de 50% la 3ème année. L'aide est proratisée en fonction du temps de travail effectué. Cumul avec les allègements généraux de charges sociales

	Principaux fondements juridiques	Objectif	Type de contrat	Employeurs concernés	Public concerné	Durée du travail	Rémunération	Modalités de l'aide
Contrat d'insertion - revenu minimum d'activité (CI-RMA)	Art. L 322-4-15 à L 322-4-15-9 c.trav. ; L n° 2005-32 du 18 janvier 2005 ; D. n° 2005-242 du 17 mars 2005 et n° 2005-265 du 24 mars ; D. n° 2006-599 du 26 mai 2006	Retour à l'emploi des allocataires des minima sociaux	CDD de 6 mois minimum (renouvelable deux fois dans la limite de 18 mois) ; période d'essai d'un mois possible ; pas d'indemnité de fin de contrat ; suspension et rupture du contrat avant terme possibles	Employeurs affiliés au régime d'assurance chômage Ensemble du secteur marchand privé et public à l'exception des particuliers employeurs. Extension effective en 2006 aux entreprises de travail temporaire	Bénéficiaires du RMI, de l'ASS, de l'AAH ou de l'API depuis au moins 6 mois au cours des 12 derniers mois Cette condition d'ancienneté ne joue pas pour les personnes en aménagement de peine, les détenus ou les prévenus.	20 h hebdomadaires minimum	Smic multiplié par le nombre d'heures travaillées	Aide à l'employeur égale au montant forfaitaire du minima social Allocataires du RMI : prise en charge par le département des frais de formation Cumul avec les allègements généraux de charges sociales
SECTEUR NON MARCHAND								
Contrat d'avenir	Art. L 322-4-10 à L 322-4-13 c.trav., L. n° 2005-32 du 18 jan 2005 ; D n° 2005-242 du 17 mars	Retour à l'emploi des allocataires des minima sociaux	CDD de 12 à 24 mois, renouvelable pour 12 mois pour les moins de 50 ans et pour 36 mois pour les plus de 50 ans. La durée du contrat peut être de 6 à 24 mois pour les chantiers d'insertion.	Personnes morales de droit public Personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public Organismes de droit privé à but non lucratif Ateliers et chantiers d'insertion	Bénéficiaires du RMI, de l'ASS, de l'AAH ou de l'API depuis au moins 6 mois au cours des 12 derniers mois Cette condition d'ancienneté ne joue pas pour les personnes en aménagement de peine, les détenus ou les prévenus.	Temps partiel de 26 h par semaine La durée peut s'échelonner entre 20 et 26 h pour les ateliers et chantiers d'insertion et les associations de service à la personne.	Smic ou minimum conventionnel	Aide à l'employeur égale au montant forfaitaire du minima social Cumul avec les exonérations ou allègements de charges dans la limite du SMIC Exonération de la taxe d'apprentissage, de la participation des employeurs à l'effort de construction

Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE)	Art L. 322-4-7 C. trav., L. n° 2005-32 du 18 jan 2005 ; D. n° 2005-43 du 17 mars 2005	Retour à l'emploi des personnes en difficulté	CDD de 6 mois minimum dans la limite de 24 mois Un seul renouvellement possible pour une durée de 6 mois. Si le renouvellement est envisagé, les titulaires de minima sociaux doivent se voir proposer un contrat d'avenir.	Secteur non marchand public et privé (associations, mutuelles) hors services de l'Etat	Personnes sans emploi faisant face à des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi	20 heures de travail minimum sauf cas particulier	Minimum conventionnel ou Smic	Aide forfaitaire mensuelle fixée par le préfet de région dans la limite de 95 % du SMIC brut et de 35h Cumul avec les allègements ou exonérations de charges dans la limite du SMIC Exonération de la taxe d'apprentissage, de la participation des employeurs à l'effort de construction
--	---	---	--	--	--	---	-------------------------------	---

Les modifications des contrats aidés par la loi n° 2006-457 du 21 avril 2006 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise

La modification du soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE)

- L'accès au SEJE est étendu à de nouvelles catégories de bénéficiaires : tous les jeunes bénéficiant d'un « contrat d'insertion dans la vie sociale » (CIVIS) ; tous les jeunes résidant en zones urbaines sensibles ; tous les jeunes dont le niveau de formation est inférieur à un diplôme de fin de second cycle ; Les jeunes titulaires d'un contrat de professionnalisation en contrat à durée indéterminée.

- L'aide sera dorénavant versée pendant deux ans.

Le renforcement du contrat de professionnalisation

Le contrat de professionnalisation en contrat à durée indéterminée bénéficie désormais de l'aide accordée dans le cadre du SEJE.

ANNEXE 4 : Les stocks de bénéficiaires de contrats aidés

Les stocks de bénéficiaires peuvent être présentés de deux façons : stocks à date donnée (« stock de bénéficiaires à fin décembre ») et stocks annuels moyens. Ces deux approches sont complémentaires et permettent d'éviter de fausses interprétations.

Tableau n° 1 Stocks annuels moyens de bénéficiaires

	2003	2004	2005
Contrats en alternance			
Contrat apprentissage	345 000	350 000	360 000
Contrat de qualification	153 000	144 000	114 000
Contrat d'adaptation	33 000	31 000	15 000
Contrat d'orientation	3 000	3 000	0
Contrat de professionnalisation			25 000
Contrats aidés dans le secteur marchand			
Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise	73 000	106 000	119 000
Contrat initiative emploi ancienne formule	133 000	146 000	148 000
Contrat initiative emploi nouvelle formule			24 000
Contrat d'insertion revenu minimum d'activité			1 115
Contrats aidés dans le secteur non marchand			
Contrat emploi solidarité	128 000	111 000	90 000
Contrat emploi consolidé	127 000	103 000	74 000
Contrat d'accompagnement vers l'emploi			29 000
Contrat d'avenir			3 000
Contrat emploi jeune	178 000	107 000	72 000
Dispositifs d'accompagnement renforcé vers l'emploi			
Trajet d'accès à l'emploi (TRACE)	109 000	78 000	10 000
Contrat d'insertion dans la vie sociale		nd	Nd

Source : DARES / nd : non disponible

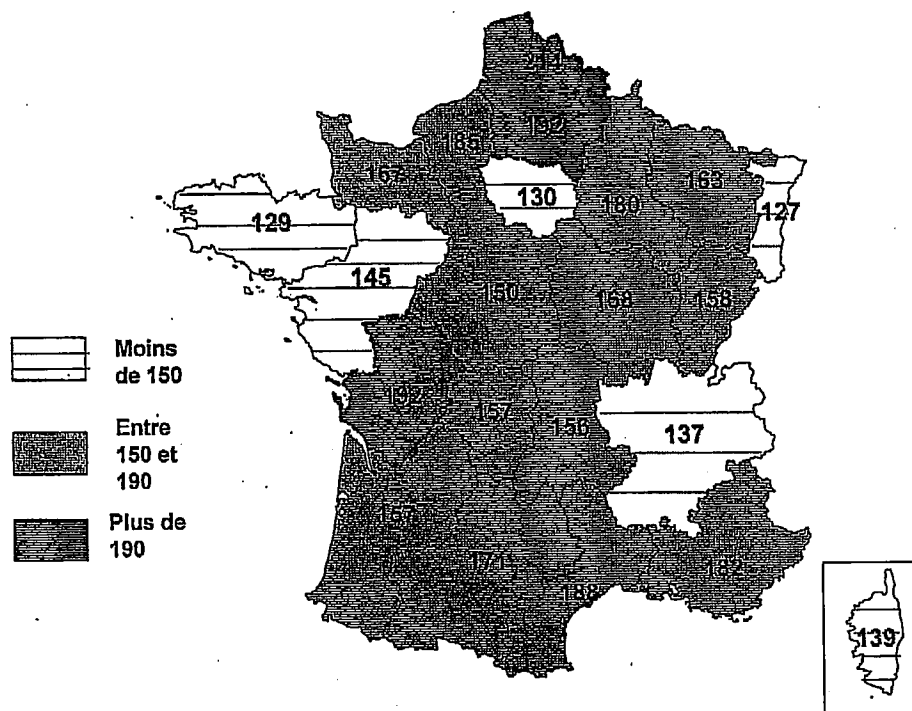
Tableau n° 2 Stocks de bénéficiaires à fin décembre

	2003	2004	2005
Contrats en alternance			
Contrat d'apprentissage	355 000	364 000	380 000
Contrat de qualification	150 000	144 000	62 000
Contrat d'adaptation	32 000	30 000	1 500
Contrat d'orientation	2 000	1 600	
Contrat de professionnalisation		1 650	86 500
Contrats aidés dans le secteur marchand			
Contrat initiative emploi ancienne formule	134 000	155 000	125 000
Contrat initiative emploi nouvelle formule			79 182
Contrat d'insertion revenu-minimum d'activité			643
Contrats aidés dans le secteur non marchand			
Contrat emploi solidarité	124 916	110 201	7 500
Contrat emploi consolidé	115 824	91 308	51 500
Contrat d'accompagnement vers l'emploi			124 170
Contrat d'avenir			15 131
Contrat emploi jeune	142 000	88 000	58 000
Dispositifs d'accompagnement renforcé vers l'emploi			
Trajet d'accès à l'emploi (TRACE)	130 000	85 390	15 000 (estimation)
Contrat d'insertion dans la vie sociale-accompagnement	9	1 427	117 092

Source : DARES / nd : non disponible

ANNEXE 5 : Les bénéficiaires de contrats aidés par régions

Bénéficiaires de contrats aidés pour 10 000 habitants (2005)



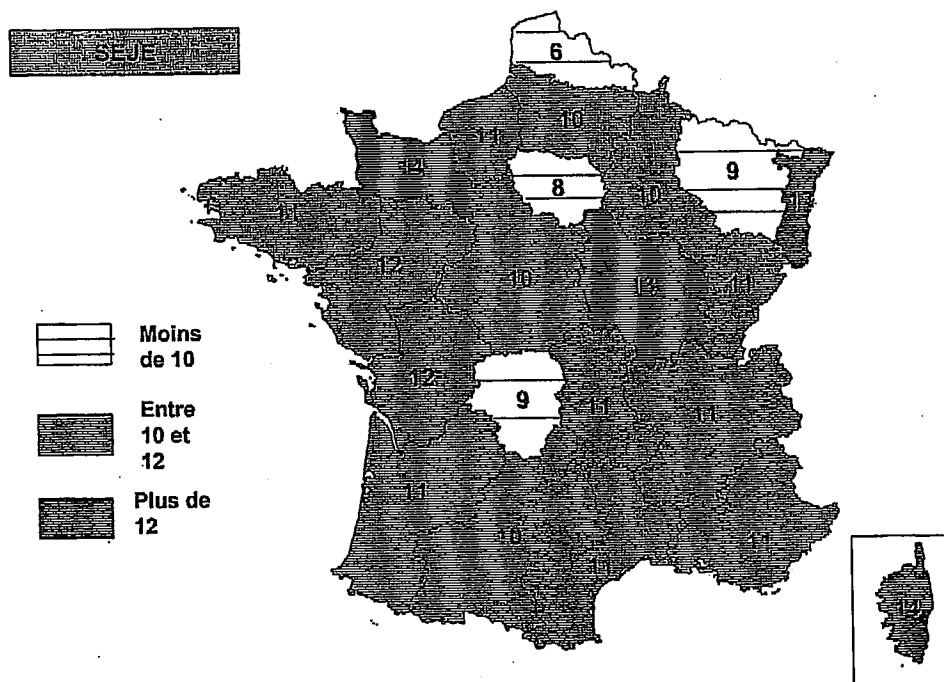
Source : Cour des comptes (calcul à partir de données INSEE pour la population et de données DARES pour les stocks annuels moyens de bénéficiaires pour le SEJE, le contrat d'apprentissage, le contrat de professionnalisation, le CIE ancienne formule et le CAE-DOM, le CIE rénové, le CES, le CEC, le CAE, le contrat d'avenir, les contrats emplois-jeunes et le CIVIS – hors contrats de qualification)

2005	Taux de chômage régional (%)	Nombre de bénéficiaires de contrats aidés pour 10 000 habitants
Ile-de-France	9,3	130
Champagne-Ardenne	10,2	180
Picardie	10,7	192
Haute-Normandie	10,3	185
Centre	8,4	150
Basse-Normandie	9	167
Bourgogne	8,4	168
Nord-Pas-de-Calais	13,1	214
Lorraine	9,8	163
Alsace	8,6	127
Franche-Comté	8,6	158




2005	Taux de chômage régional (%)	Nombre de bénéficiaires de contrats aidés pour 10 000 habitants
Pays de la Loire	8,0	145
Bretagne	8,0	129
Poitou-Charentes	9,1	192
Aquitaine	9,6	157
Midi-Pyrénées	9,5	171
Limousin	7,5	157
Rhône-Alpes	8,4	137
Auvergne	8,3	156
Languedoc-Roussillon	13,1	188
Provence Alpes Côte d'Azur	11,5	182
Corse	10,1	139
France métropolitaine	9,8	158

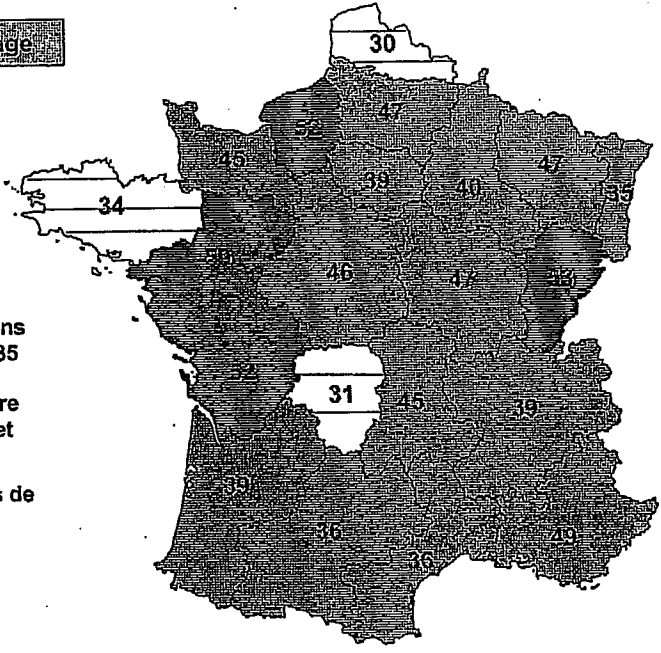
Taux de chômage : source INSEE, fin 2005

Bénéficiaires de contrats aidés pour 10 000 habitants : quatre exemples (2005)






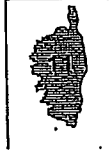
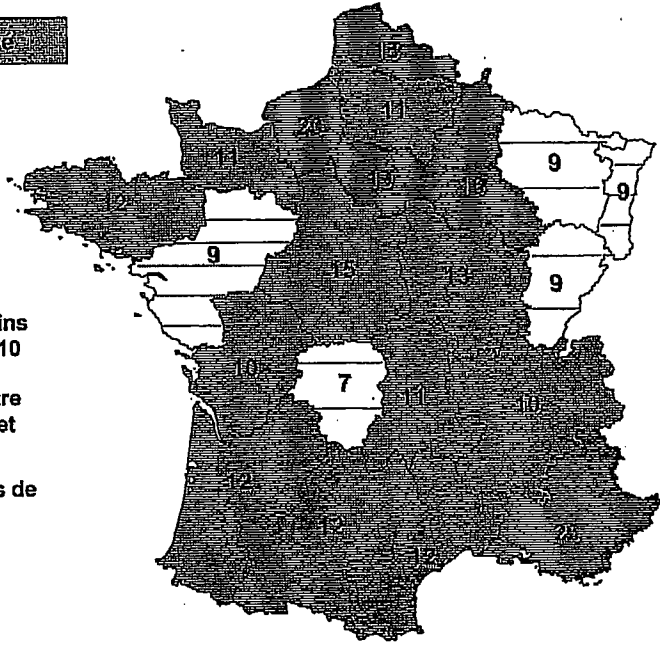
Apprentissage

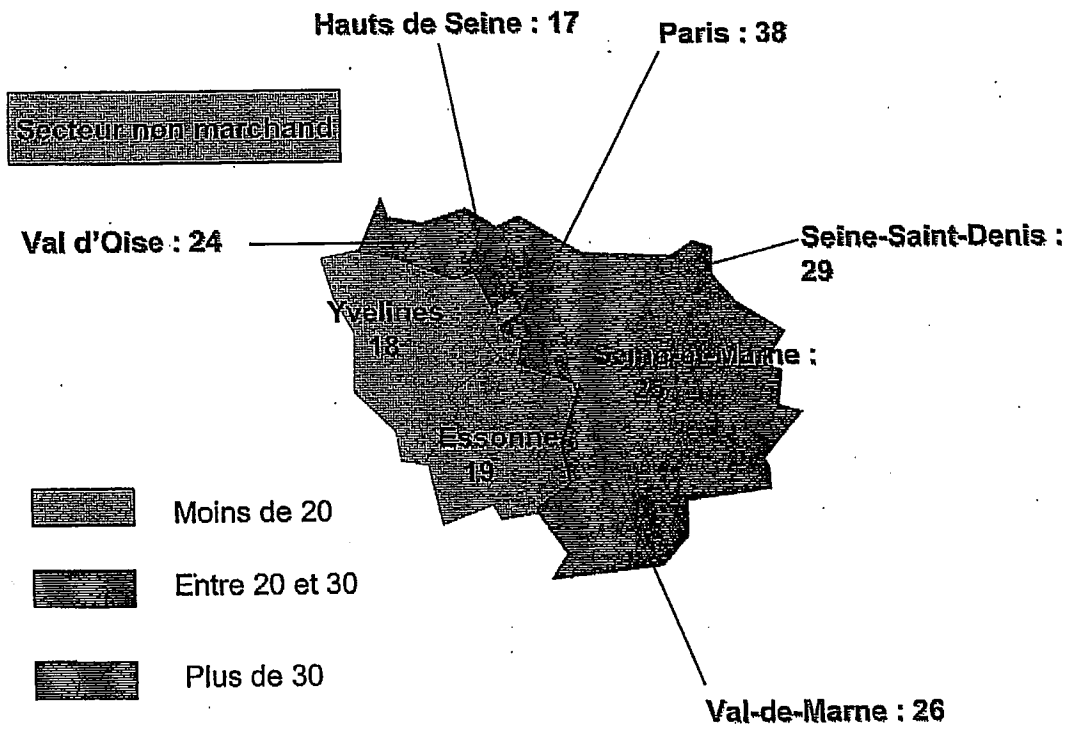
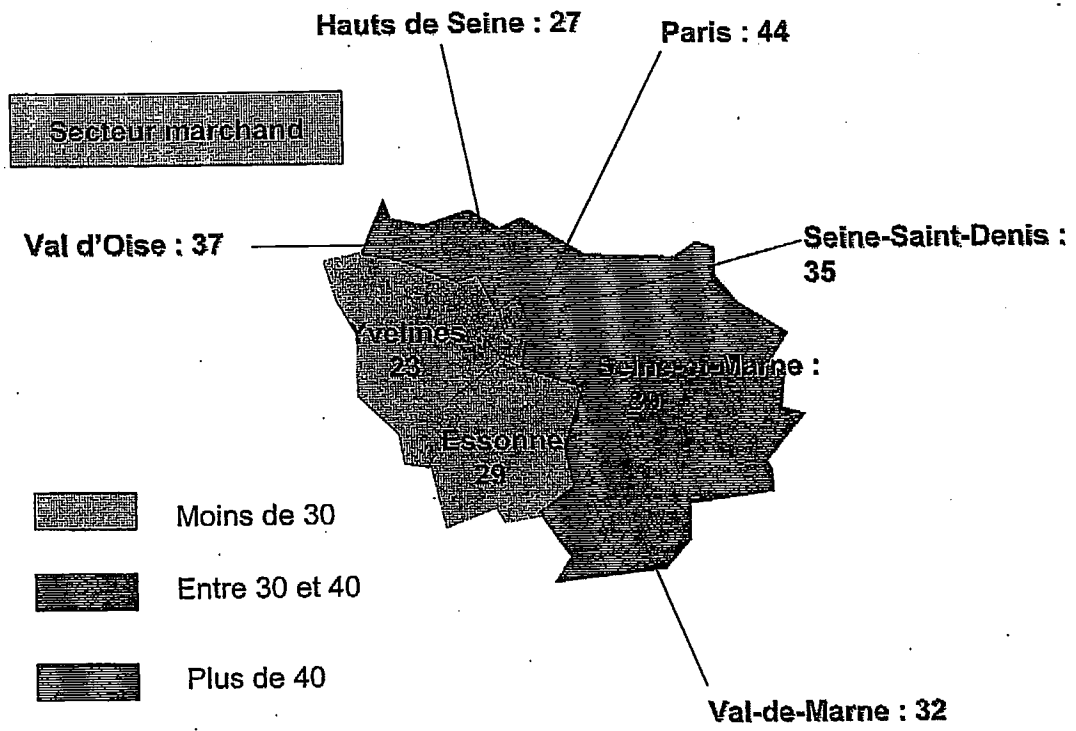
-  Moins de 35
-  Entre 35 et 50
-  Plus de 50

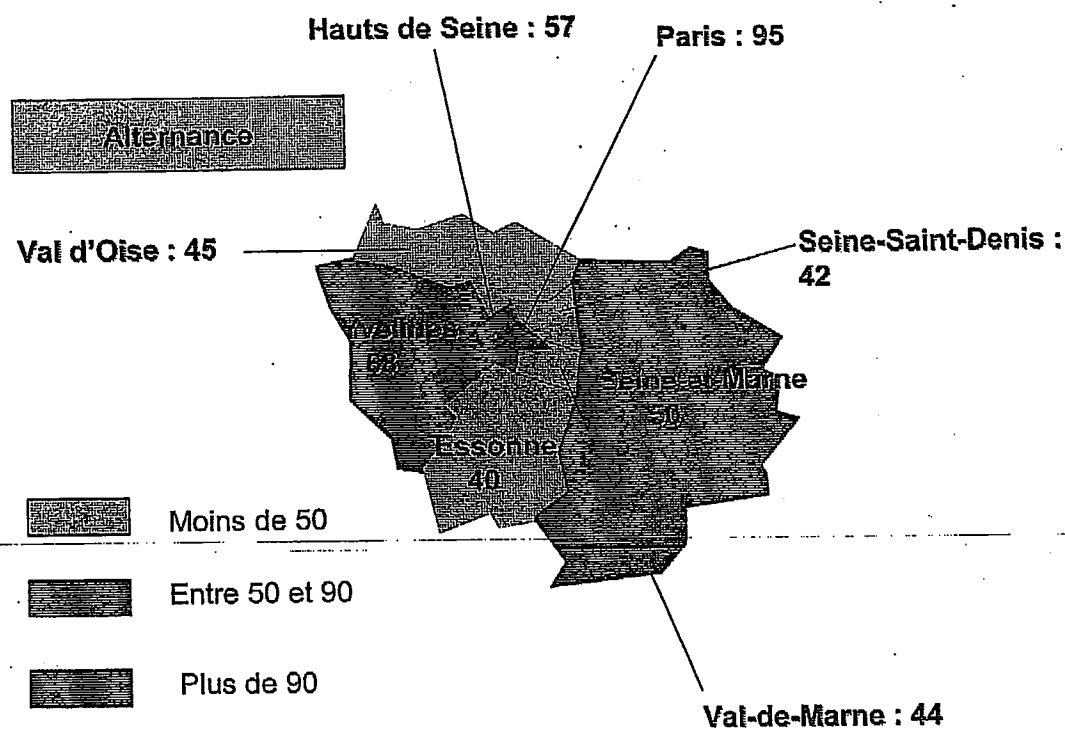


GIE renouvé

-  Moins de 10
-  Entre 10 et 15
-  Plus de 15







Source : Cour des comptes (calcul à partir de données INSEE pour la population et de données DARES pour les stocks annuels moyens de bénéficiaires)

Bénéficiaires de contrats aidés pour 10 000 habitants, comparatif France métropolitaine / départements d'Outre-mer (année 2005)

	Taux de chômage régional	Bénéficiaires pour 10 000 habitants
France métropolitaine	-	158
Guadeloupe	24 % ⁶	158
Martinique	22 % ⁷	205
Guyane	23 % ⁸	142
Réunion	33 % ⁹	395
DOM	-	268

Source : Cour des comptes (calcul à partir de données INSEE pour la population et de données DARES pour les stocks annuels moyens de bénéficiaires pour le SEJE, le contrat d'apprentissage, le contrat de professionnalisation, le CIE ancienne formule et le CAE-DOM, le CIE rénové, le CES, le CEC, le CAE, le contrat d'avenir, les contrats emplois-jeunes et, le CIVIS- hors contrats de qualification)

⁶ 2003 / Source : INSEE

⁷ 2003 / Source : INSEE

⁸ 2003 / Source : INSEE

⁹ 2004 / source : INSEE, *Tableau économique de la Réunion*, novembre 2005

ANNEXE 6 : Les taux de consommation de crédits pour quelques contrats aidés

Tableau n° 1 Ecart entre prévisions et consommations de crédits du soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE)

En M€	2002	2003	2004	2005
(A) Inscription en LFI (ch. 4470-64)	0	200	416,14	429,65
(B) Consommation*	10	144,74	272,55	274,28
Ecart (A) – (B)	- 10**	55,26	143,59	155,37
Idem en % de (A)		27,6 %	34,5 %	36,2 %

* Montant des avances versées à l'Unédic

** Somme financée par redéploiement de crédits

Tableau n° 2 Trois exemples d'abondements en cours d'exercice : le CES, le CEC et le CIVIS en 2005

	LFI 2005 (en M€)	Crédits ouverts (en M€)	Dépenses ACCT (en M€) (20/1/06)
CEC	567,91	569,78	569,78
CES	61,57	495,17	495,17
CIVIS	13,00	18,49	18,49

Source : DGEFP et ACCT

Tableau n° 3 Montants des crédits inscrits en loi de finances et paiements pour le programme TRACE

En M€	(A) Crédits inscrits en LFI	(B) Paiements ACCT	(C) Paiements CNASEA	(D) Total paiements	Ecart (D/A)
1999	13,71	12,86		12,86	94 %
2000	20,12	22,78		22,78	113 %
2001	26,16	31,06		31,06	119%
2002	117,58	47,25	29,8	77,05	66%
2003	60,61	43,86	33,16	77,02	127%
2004	28,55	45,53	2,08	47,61	167%
2005	36	11,63		11,63	32%

Source : Agence comptable centrale du Trésor

ANNEXE 7 : Les objectifs de résultats de la lutte contre le chômage en 2005
et 2006

Objectifs de résultats 2005	Objectifs de résultats 2006
<p>Les objectifs de résultats de l'EUR 2005 sont au nombre de 7 :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. éviter une hausse du chômage de longue durée de plus de deux ans, 2. augmenter de deux points le taux de sortie du chômage avant un an : 3. diminuer de 5% le nombre de femmes en chômage de longue durée, 4. réduire à 180 000 le nombre d'offres d'emplois durablement non satisfaites, 5. diminuer de 15 % (50 000) le nombre de jeunes demandeurs d'emploi de moins de 25 ans de faible niveau de formation (niveau VI, V et V bis), 6. augmenter de 20% les sorties des bénéficiaires du RMI et de l'ASS : l'objectif varie de 15 à 27% selon les régions. 7. diminuer de 20 % du chômage des travailleurs handicapés 	<p>Les objectifs de résultats de l'EUR 2006 sont au nombre de 5 :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. prévenir le chômage de longue durée en augmentant de 2 points le taux de sortie durable du chômage (six mois), 18 mois après l'entrée en PAP, 2. accroître la sortie du chômage des publics les plus éloignés de l'emploi. les taux de sortie « cibles » sont les suivants <ul style="list-style-type: none"> o DE inscrits à l'ANPE depuis plus de 2 ans : 4,9% o Jeunes DE inscrits à l'ANPE depuis plus d'un an : 10,4% o DE de plus de 50 ans non dispensés de recherche d'emploi : 4,9% o Personnes handicapées inscrites à l'ANPE : 5,8 % o Bénéficiaires du RMI ou de l'ASS : 6% 3. améliorer la satisfaction des offres d'emploi sur 6 métiers en tension, 4. accroître l'efficacité des contrats aidés dans le secteur non marchand : taux cible de retour à l'emploi durable de 30 % 5. réduction du chômage dans les zones urbaines sensibles : objectif de 20 000 CAE + CA dans les ZUS assorti à un objectif de baisse de la DEFM dans ces quartiers.

ANNEXE 8 : CIE – CAE- tableau des taux régionaux en 2005

REGIONS	CIE										CAE							
ALSACE	25	35									50	70	95					
AQUITAINE	20	30									50	65	75	95				
AUVERGNE	25	35									65	75	90					
BASSE-NORMANDIE	25	37									65	80	90					
BOURGOGNE	20	30	40								65	90						
BRETAGNE*	25	30	35	40							45	55	90					
CENTRE	20	35									45	70	90					
CHAMPAGNE-ARDENNE	25	35	42								30	40	68	85				
CORSE	20	25	35	40							45	50	90	95				
FRANCHE-COMTE	20	25	35	40							50	55	60	65	90			
HAUTE-NORMANDIE	20	25	35	40							40	60	75	95				
ILE-DE-FRANCE	5	10	15	20	25	30	27	32	37	42	40	50	60	65	70	75	85	95
LANGUEDOC-ROUSSILLON	20	25									40	60	70	90				
LIMOUSIN	20	35	40								65	80	95					
LORRAINE	25	40									50	70	95					
MIDI-PYRENEES	20	37									60	70	90					
NORD-PAS-DE-CALAIS	20	35									65	70	80	85	90			
PAYS DE LA LOIRE	20	25	37	42							45	60	85	90				
PICARDIE	20	25	30	35	40						65	80	95					
POITOU-CHARENTES	20	25	30	35	37	42					40	45	60	65	90	95		
Pr. Alpes CA	20	25	30	32	35	37	40				40	45	65	70	75	90	95	
RHONE-ALPES	15	20	30	35	40						35	40	45	70	75	80	85	90

Source : DGEFP

ANNEXE 9 : CIE – CAE- tableau des taux régionaux en 2006

(source DGEFP)

REGIONS	CIE										CAE									
ALSACE	25	45									60	65	80	85	90	95				
AQUITAINE	20	30									50	65	69	75	87	90	95	105		
AUVERGNE	25	35									50	70	90	105						
BASSE-NORMANDIE	20	35									65	85	95	105						
BOURGOGNE	30										80	90	95	105						
BRETAGNE	25	30	35	40							69	70	87	90	105					
CENTRE	20	35									70	90								
CHAMPAGNE-ARDENNE	25	42									40	69	85	87	105					
CORSE	20	25	35	40							60	65	69	87	90	95				
FRANCHE-COMTE	20	25	35	40							50	55	60	65	69	87	90	95	105	
HAUTE-NORMANDIE	20	25	35	40	45						40	60	80	95	105					
ILE-DE-FRANCE	15	20	25	30	32	35	37	42	47		45	50	65	70	85	90	105			
LANGUEDOC-ROUSSILLON	20	25	28								40	60	63	69	87	90	95	105		
LIMOUSIN	30										65	69	80	87	95	105				
LORRAINE	30										80	87	90	95	105					
MIDI-PYRENEES	20	24	40	44							60	64	69	70	74	87	90	94	95	105
NORD-PAS-DE-CALAIS	20	35	47								65	69	70	75	80	85	87	90	95	105
PAYS DE LA LOIRE	20	35	42								55	69	75	87	90	95	105			
PICARDIE	20	25	30	35	40	45					65	69	75	80	85	87	90	95	105	
POITOU-CHARENTES	20	25	30	37	42						40	45	60	65	69	87	90	95	105	
Pr. Alpes CA	20	40									30	35	69	70	75	87	90	95	105	
RHONE-ALPES	15	35	40								30	70	75	90	95	105				

**ANNEXE 10 : Un exemple des fiches synthétiques par dispositif utilisées
par les conseillers pour l'emploi en Essonne**

Essonne

Présentation des mesures

**Vous trouverez ci-après les fiches actualisées
au 9 mai 2006**

Attention!!

**Cette version annule et remplace celle du 31 mars 2006, elle
intègre de nouveaux changements.**


**Sur chaque fiche le symbole   indique soit une nouveauté
soit un point de vigilance.**

Liste des fiches :

- ▶ CIE,
- ▶ CAE,
- ▶ CAE Education Nationale « emplois vie scolaire »,
- ▶ CAE Education Nationale/Conseil général de l'Essonne « TOS »,
- ▶ CIRMA pour ASS, API et AAH,
- ▶ CIRMA pour RMI « Cap Essonne »,
- ▶ Contrat d'Avenir ASS, API, AAH,
- ▶ Contrat d'Avenir RMI,
- ▶ Secteur non marchand : comparatif CAE/CA,
- ▶ Tableau récapitulatif des taux de prise en charge CA et CAE,
- ▶ Emplois Tremplin

- ▶ C.E.J. ou S.E.J.E
- ▶ Contrat de professionnalisation

C.I.E.

Le CIE doit permettre un accès à l'emploi durable directement (CDI) ou via un CDD
Aucun renouvellement possible 

Employeurs

Secteur marchand

Signataires

Agence + Employeur



**Modalités*
d'attribution de l'aide**

Le niveau de l'aide est fonction:

Du parcours et des difficultés d'intégration du demandeur,
du niveau d'effort de l'employeur ⁽¹⁾
dans la prise en compte de ces difficultés, et du territoire.

*à partir de critères régionaux retenus par arrêté préfectoral

En % du SMIC

Publics	Taux de base	Effort entreprise	Territoire (villes en contrat de ville)	Taux maximum
Parcours 2** (à la date d'embauche)	15%	0%	10%	25%
Parcours 3** (à la date d'embauche)	20%	5%	10%	35%
 Les personnes en « Parcours 4 » ne sont plus éligibles au CIE  (à l'exception des CIE conclu avec des structures d'insertion par l'activité économique)				
Non inscrits éloignés de l'emploi : RMI, TH, API, s/s main de justice	32%	5%	10%	47%
ils sont dans la mesure du possible orientés sur des CIRMA				
Autres non inscrits à l'ANPE	Le conseiller définit type parcours et taux d'aide correspondant			

****sont prioritaires : les DE habitant sur «les territoires » (cf liste l'arrêté préfectoral),
les DE de 45 ans et +, et les DE handicapés**


Autres avantages

Exonération des charges sociales (exo. FILLON) :
25% du salaire brut en moyenne pour des salaires < à 1,6 SMIC.

Type de contrat

CDI ou CDD,
temps plein ou temps partiel (20h hebdo minimum).

Durée convention

La durée de la convention CIE est limitée à 9 mois 
en fonction de la distance à l'emploi du DE.
Cette durée ne correspond pas obligatoirement à la durée du
contrat de travail.

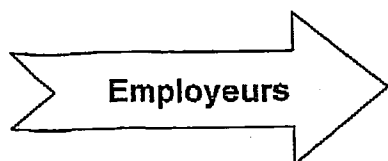


Aucun renouvellement possible

(1) Effort de l'employeur : actions d'accompagnement (tutorat) ou actions de formations (dans le cadre du plan de formation de l'entreprise et du DIF, y compris l'accompagnement à la VAE).

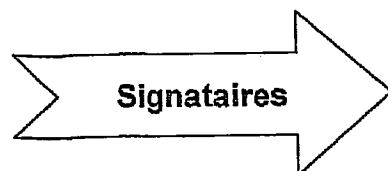
C.I.R.M.A. pour ASS, API et AAH

Attention pour CIRMA public RMI et fiche sucrées



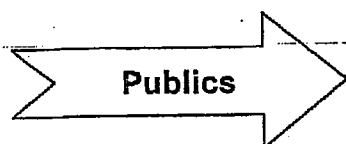
Employeurs

Secteur marchand



Signataires

Agence + Employeur



Publics

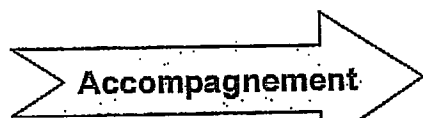
Bénéficiaires de l'ASS, de l'API ou de l'AAH
Sans condition d'ancienneté

vérification de l'éligibilité : ASS = notification ASSEDIC, API et AAH = notification CAF



Avantages employeurs

Aide forfaitaire de 433,06 Euros
+ exonération charges sociales



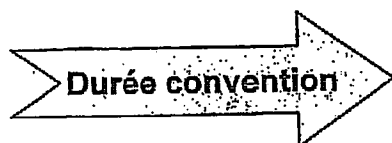
Accompagnement

Tutorat obligatoire



Type de contrat

CDI, CDD de 6 à 18 mois, ou contrat de travail temporaire
Temps plein ou temps partiel (20h hebdo minimum).



Durée convention

Renouvelable 2 fois dans la limite de 18 mois

Rôle de L'ANPE pour les publics ASS, API et AAH :

Promouvoir la mesure,
Recueillir les offres (code sage « FC » + pré sélection),
Rechercher les candidats,
Faire les MER,
Suivre le recrutement,
Etablir et signer la convention individuelle « CIRMA – Convention entre l'Etat et l'employeur au profit des bénéficiaires de l'ASS ou de l'API »,
Envoyer les documents (+RIB + copie attestation éligibilité) au CNASEA.

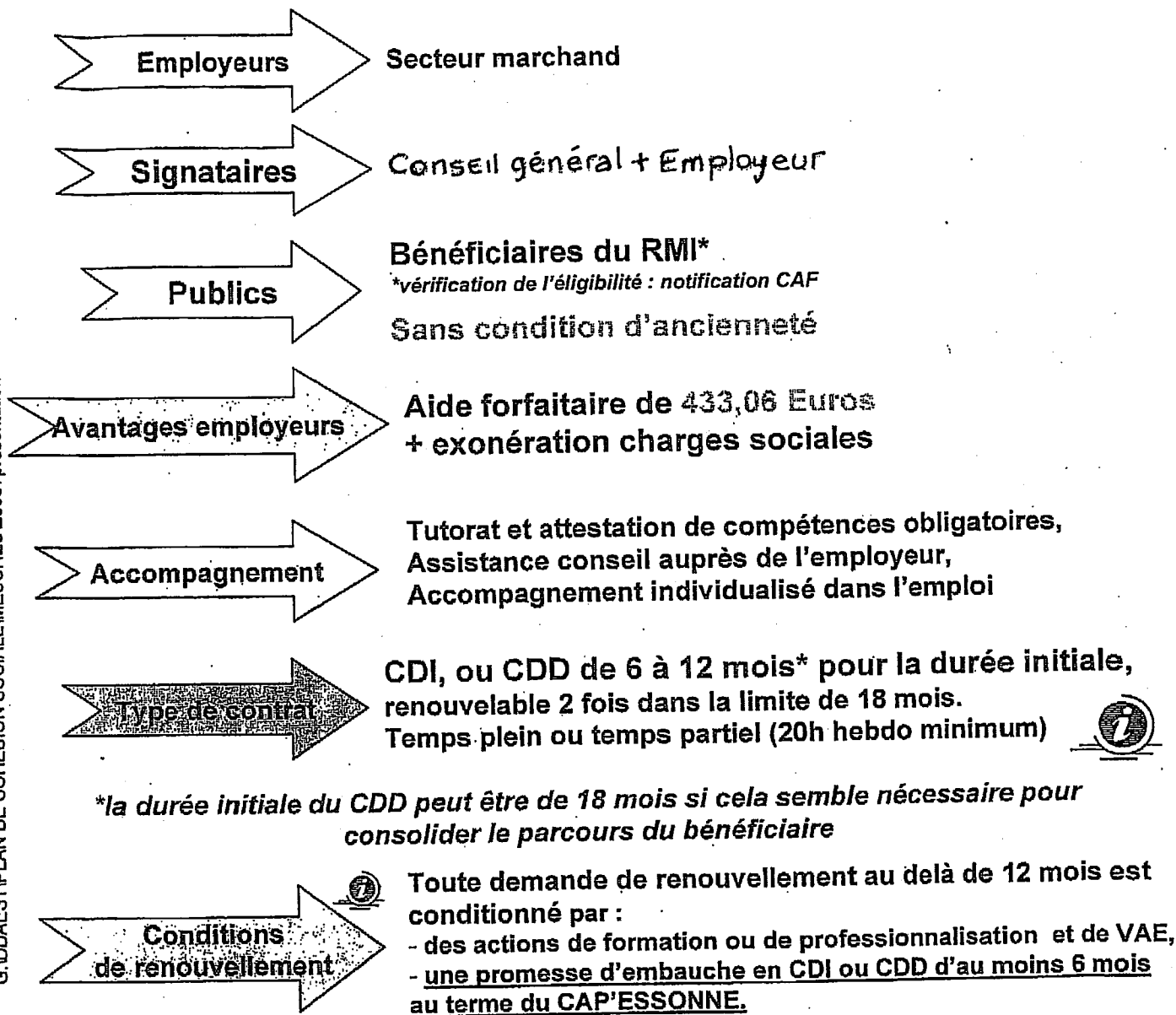
Attention si CDI : inscrire sur CERFA à l'item « date prévue de fin de contrat » situé dans la partie « contrat » de la convention, la date prévue de fin de la convention + préciser manuellement « CDI ».



C.I.R.M.A. pour RMI « CAP ESSONNE »

Attention pour CIRMA publics ASS, API AAN et fiche spécifique

C:\DDAEST\PLAN DE COHESION SOCIALE\MESURES\2006\présentation et suivi Mesures 2006



Rôle de l'ANPE pour les bénéficiaires du RMI

Promouvoir la mesure Cap Essonne et/ou recueillir les offres (code sage « FC » + pré sélection),
Rechercher les candidats,
Faire les MER,
Suivre le recrutement,
Renseigner sans signer et sans numéroté
le CERFA *Convention individuelle « CIRMA au profit bénéficiaire RMI »*
Et la « Convention cadre Cap'Essonne » du CG document fourni par le Conseil général
Envoyer les documents (+RIB + copie attestation CAF) au Conseil général pour signature

DILEE – Mr François Dufour
Immeuble France Evry – Tour Malte
91035 Evry cedex

Attention si CDI : inscrire sur CERFA à l'item « date prévue de fin de contrat » situé dans la partie « contrat » de la convention, la date prévue de fin de la convention + préciser manuellement « CDI ».

C.A.E.

Attention pour les CAE Education Nationale cf fiche spécifique pour les CAE Police Nationale taux unique de 90% et durée de 24 mois

Employeurs

Secteur non marchand*

**collectivités territoriales, étab. publics, GIP, associations, comités d'entreprise, les personnes morales chargées d'un service public (CAF, société HLM, EDF GDF,...).*

Signataires

Agence + Employeur

**Modalités*
d'attribution de l'aide**


Le niveau de l'aide est fonction:

Du parcours et des difficultés d'intégration du demandeur, du niveau d'effort de l'employeur dans la prise en compte de ces difficultés, et du territoire.

**à partir de critères régionaux retenus par arrêté préfectoral*

En % du SMIC

Public	Taux de base	Effort entreprise	Territoire (villes en contrat de ville)	Taux maximum
Bénéficiaires minima sociaux > à 45 ans doivent être orientés sur C Avenir				
Parcours 3 ou 4 au chômage depuis moins de 24 mois	45%	5%	20%	70%
Parcours 3 ou 4 au chômage depuis plus de 24 mois	65%	5%	20%	90%
Non inscrits réputés en difficulté : RMI, TH, API, s/s main de justice	65%	5%	20%	90%
Ils sont dans la mesure du possible orientés sur des Contrats d'Avenir				
Autres non inscrits en difficulté	Choix par conseiller du parcours adéquat et du taux d'aide			

 Pour les « ateliers et chantiers d'insertion » jusqu'au 30 juin 2006, le taux de prise en charge est de 105% pour les jeunes de moins de 26 ans, et de 90% pour les autres publics.

Autres Avantages

Exonération : -des cotisations patronales de sécurité sociale,
-Des taxes d'apprentissage et sur les salaires,
-De la participation à l'effort de construction.

Type de contrat

CDD de 6 mois pour convention initiale, temps partiel de 20 à 26h hebdo maximum

Durée convention

Équivalente à la durée du CDD.

La convention CAE peut être renouvelée une seule fois pour une durée de 6 mois, à 3 conditions : 1) l'employeur a bien rempli ses obligations, 2) le renouvellement est nécessaire pour finaliser le parcours d'insertion du bénéficiaire, 3) Le salarié a bénéficié d'un entretien avec un conseiller ANPE.

Lors du renouvellement la durée hebdo peut être augmentée uniquement si cela correspond aux besoins d'insertion du salarié en permettant sur le temps de travail un temps de formation et de suivi.

Lorsqu'une perspective de renouvellement est envisagée, les bénéficiaires de minima sociaux doivent se voir proposer un Contrat d'Avenir dont la durée permet un accompagnement renforcé vers l'activité et l'emploi.



C.A.E.
Education Nationale
 « Emplois Vie Scolaire » uniquement

Les CAE « Emplois Vie Scolaire » sont suspendus sauf accord de l'inspecteur d'Académie dans les cas suivants : 1. Renouvellement de CES en CAE, 2. remplacement salarié initial lorsque il a démissionné ou a été licencié. Dans ce cas la nouvelle convention CAE est négociée selon règles et taux 2006

MAJ 9/05/06

Attention!

Signataires

Agence + Etablissements Publics Locaux d'Enseignement (EPLE)

En % du SMIC

Publics	Taux de base	Effort entreprise	Territoire (villes en contrat de ville)	Taux maximum
Parcours 3 ou 4 inscrits depuis plus de 24 mois	65%	5% systématique	20%	90%
Non inscrits réputés en difficulté : RMI, TH, API, s/s main de justice	65%	5% systématique	20%	90%
Autres non inscrits en difficulté	Choix par conseiller du parcours adéquat et du taux d'aide			

G:\DDAEST\PLAN DE COHESION SOCIALE\MESURES\2006\présentation et suivi\Mesures 2006



L'Agence s'est engagée à sélectionner des candidats permettant l'accès au taux de 65%,
 Compte tenu de l'engagement pris par le Rectorat l'effort entreprise (+5%) est systématiquement attribué, le taux minimal est par conséquent de 70%.
 Ajouter 20% si la condition « Territoire » est satisfaite.

Autres Avantages

Le ministère de l'Éducation Nationale verse une aide complémentaire correspondant à 100% de la partie nécessaire pour couvrir le coût total du contrat.

Type de contrat

CDD de 6 à 12 mois, 20h hebdo obligatoirement.

Durée convention

Équivalente à durée du CDD.

Les dispositions applicables en IDF depuis le 18 avril ne concernent pas les CAE vie scolaire de l'EN.

La convention CAE peut être exceptionnellement renouvelée une seule fois dans la limite de 24 mois au total et à 3 conditions :

- 1) l'employeur a bien rempli ses obligations
- 2) le renouvellement est nécessaire pour finaliser le parcours d'insertion du bénéficiaire,
- 3) Le salarié a bénéficié d'un entretien avec un conseiller ANPE.

L'Ale assure la mise en relation sur les offres d'emploi émises par les EPLE,
 Signe les conventions individuelles,
 Transmet les exemplaires de celles-ci (sauf le feuillet jaune) au Lycée Robert Doisneau de Corbeil



C.A.E.
Education Nationale/ Conseil général de l'Essonne
 « Techniciens Ouvriers de Service » des collèges uniquement



Signataires

Agence + Collège



En % du SMIC

Public	Taux de base	Effort entreprise	Territoire (villes en contrat de ville)	Taux maximum
Parcours 3 ou 4 au chômage depuis moins de 24 mois	45%	5%	20%	70%
Parcours 3 ou 4 au chômage depuis plus de 24 mois	65%	5%	20%	90%
Non inscrits réputés en difficulté : RMI, TH, API, s/s main de justice	65%	5%	20%	90%
Autres non inscrits en difficulté	Choix par conseiller du parcours adéquat et du taux d'aide			

Autres Avantages

Le Conseil général de l'Essonne verse une aide complémentaire correspondant à 100% de la partie nécessaire pour couvrir le coût total du contrat.

Type de contrat

CDD de 6 mois pour convention initiale, 20h hebdo obligatoirement

Durée convention

Équivalente à durée du CDD.

La convention CAE peut être renouvelée une seule fois pour une durée de 6 mois, à 3 conditions : 1) l'employeur a bien rempli ses obligations, 2) le renouvellement est nécessaire pour finaliser le parcours d'insertion du bénéficiaire, 3) Le salarié a bénéficié d'un entretien avec un conseiller ANPE.

L'Ale assure la mise en relation sur les offres d'emploi émises par les collèges,
 Signe les conventions individuelles,
 Transmet les exemplaires de celles-ci (sauf le feuillet jaune) au Lycée Robert Doisneau de Corbeil

Contrat d'Avenir (ASS, API, AAH)

Attention pour C Avenir public RMI cf fiche spécifique

Employeurs

Secteur non marchand

Pour répondre à des besoins collectifs non satisfaits

Mise en oeuvre

ANPE



La condition de 6 mois d'ancienneté est supprimée

Publics

Bénéficiaires de l'ASS, de l'API, ou de l'AAH

vérification de l'éligibilité : ASS = notification ASSEDIC, API et AAH = notification CAF

Avantages employeurs

Aide forfaitaire de 433,06 Euros 

+ aide dégressive sur part restante⁽¹⁾ sur 3 ans

+ exonération charges sociales

+ 1500 E. si embauche en CDI avant la fin du contrat

(1) pas de dégressivité pour les ateliers et chantiers d'insertion

Accompagnement

Actions d'accompagnement et de formation obligatoires

Attestation de compétences obligatoire

Type de contrat

CDD de 12 à 24 mois ⁽²⁾,

Renouvelable pour 12 mois pour les moins de 50 ans,

pour 36 mois pour les plus de 50 ans

26h ⁽³⁾ hebdo en moyenne

(2) la durée peut être :

- de 6 à 24 mois pour les Chantiers d'Insertion,

- de 3 à 24 mois pour personne bénéficiant d'un aménagement de peine.

(3) durée hebdo = de 20 à 26 heures pour les « Ateliers et chantiers d'insertion », et les « associations de services à la personne ».

Rôle de l'ANPE

Recueillir les offres,

Rechercher les candidats,

Faire les MER,

Suivre le recrutement,

Etablir, signer et envoyer la convention individuelle au CNASEA,

Mettre en place l'accompagnement

Réaliser un entretien 2 mois avant fin du contrat

Contrat d'Avenir (RMI)

Attention pour C Avenir publics ASS, AP, AAH cf fiche spécifique

Employeurs

Secteur non marchand

Pour répondre à des besoins collectifs non satisfaits

Mise en oeuvre

Déléguée ⁽¹⁾ à l'ANPE par le Conseil général

⁽¹⁾ Sauf la signature

Publics

Bénéficiaires du RMI ⁽²⁾

⁽²⁾ vérification de l'éligibilité : justificatif (CAF)

Avantages employeurs

Aide forfaitaire de 433,06 Euros ⁽³⁾

+ aide dégressive sur part restante⁽³⁾ sur 3 ans

+ exonération charges sociales

+ 1500 E. si embauche en CDI avant la fin du contrat

⁽³⁾ pas de dégressivité pour les ateliers et chantiers d'insertion

Accompagnement

Actions d'accompagnement et de formation obligatoires

Attestation de compétences obligatoire

Type de contrat

CDD de 24 mois ⁽²⁾

**Renouvelable pour 12 mois pour les moins de 50 ans,
pour 36 mois pour les plus de 50 ans**

26h ⁽³⁾ hebdo en moyenne

⁽²⁾ la durée peut être :

- de 6 à 24 mois pour les Chantiers d'Insertion,

⁽³⁾ durée hebdo = de 20 à 26 heures pour les « Ateliers et chantiers d'insertion », et les « associations de services à la personne ».

Rôle de l'ANPE

Recueillir les offres,
Rechercher les candidats,
Faire les MER,
Suivre le recrutement,

Etablir la convention individuelle « *contrat d'avenir* » sans la signer et sans désigner de référent
Envoyer la convention + RIB + Justificatif CAF au Conseil général pour signature et choix du référent
Assurer un contact /salarié et employeur dans les 15 jours qui suivent la prise de poste
Assurer un entretien 3 mois avant fin du contrat.

DILEE – Monsieur François DUFOUR
Immeuble France Evry – Tour Malte
91035 Evry cedex



Mesures du plan de cohésion sociale secteur non marchand : comparatif

G:\DDAEST\PLAN DE COHESION SOCIALE\MESURES\2006\ présentation et suivi Mesures 2006

C.A.E.	Contrat d'Avenir
<ul style="list-style-type: none"> • CDD 6 mois renouvelable exceptionnellement une fois dans la limite de 12 mois • De 20 à 26 heures 	<ul style="list-style-type: none"> • CDD 12 à 24 mois* + 12 mois (ou + 36 mois pour les plus de 50 ans) *6 à 24 mois pour les Chantiers d'Insertion, 3 à 24 mois pour personne bénéficiant aménagement peine. • 26 heures (20 à 26 heures pour ateliers chantiers insertion et ass. services à la pers.
<ul style="list-style-type: none"> • Actions d'accompagnement et de formation <u>conseillées</u> • « Attestation de compétences » conseillée 	<ul style="list-style-type: none"> • Actions d'accompagnement et de formation <u>obligatoires</u> • « Attestation de compétences » <u>obligatoire</u> en fin de contrat
<ul style="list-style-type: none"> • D.E. parcours 3 ou 4, et personnes non inscrites qui auraient besoin de ce type d'étape 	<ul style="list-style-type: none"> • RMI, /ASS, /API ou /AAH
<ul style="list-style-type: none"> • Prise en charge de 45 à 90% du SMIC brut + exonération • sur Ateliers chantiers d'insertion jusqu'au 30/06/06 105% pour jeunes moins 26 ans et 90% pour les autres publics 	<ul style="list-style-type: none"> • Aide forfaitaire (433,06 euros/mois) + aide dégressive (90% du différentiel entre aide forfaitaire et SMIC le 1^{er} semestre, 75% le 2nd sem, 50% la 2^{ème} année et les suivantes) + exonération + prime 1500 euros si embauche en CDI par l'employeur
<ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre = Agence 	<p>Mise en œuvre = Pour ASS, API, et AAH = Agence y compris modalités d'accompagnement</p> <p>Pour RMI = Agence jusqu'au placement, puis Conseil général de la signature à l'accompagnement</p>
<p>La formalisation des engagements pris par l'employeur peut être différée</p>	
<p>Elle prendra la forme d'un avenant à la convention</p>	<p>Pas d'avenant, reprendre un imprimé de convention individuelle, y indiquer le numéro de la convention déjà signée</p>

**Tableau récapitulatif des taux de prise en charge
du CA et du CAE**

Contrat d'Avenir (RMI, ASS, API... + AAH dès parution décret)

	1 ^{ère} année		2 ^{ème} année	3 ^{ème} année	4 ^{ème} et 5 ^{ème} années
	1 ^{er} semestre	2 nd semestre		Après renouvellement	Pour les + de 50 ans et les TH
Aide forfaitaire - versée à l'employeur par le Département (RMI) ou l'Etat (ASS, API, AAH)	 433.05 euros depuis le 1^{er} janvier 2006 Attention taux ci-dessous = applicables pour tous CA signés avant 1 ^{er} janvier 2008				
+ Part dégressive versée par l'Etat	90%	75%	50%	50%	50%
	...de la rémunération brute à la charge de l'employeur après déduction de l'aide forfaitaire.				
	 Pas de dégressivité pour les chantiers d'insertion – Taux = 90%				
En définitive, pour les CA conclus avant le 1^{er} mars 2006, le coût mensuel à la charge de l'employeur est en moyenne de 66 € le 1^{er} semestre, 152 € le 2nd semestre et 294 € pendant le reste du contrat.					

En % du SMIC

C.A.E.	Publics	Taux de base	Effort entr. (1)	Territoire (2)	Taux maximum
Demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE					
Parcours 3 et 4 inscrits depuis moins de 24 m		45%	5%	20%	70%
Parcours 3 et 4 inscrits depuis + de 24 mois		65%	5%	20%	90%
Non inscrits à l'ANPE réputés en difficulté					
RMI, TH, API, sous main de justice		65%	5%	20%	90%
Autres publics non inscrits		Choix par conseiller parcours adéquat et taux d'aide			
Catégories particulières					
Personnes précédemment en CES dont la convention aurait pu être renouvelée		69% ou 87% dans la limite de 20 heures			

(1) Effort de l'employeur = actions d'accompagnement ou de formation y compris lorsqu'elles sont financées sur des fonds publics.


(2) Territoire = lieu d'habitation de la personne ou sur lequel l'emploi est proposé.



EMPLOIS TREMPLIN


Employeurs

Secteur associatif non marchand,
Existence légale d'au moins deux ans,
pas de licenciement éco au cours des 12 derniers mois

Dossier de demande sur sites du CRIF et du CG de l'Essonne
Attention les délais d'instruction sont relativement longs 

Signataires

Conseil Régional + Conseil général + Employeur


Jeunes de 16 à 26 ans sans emploi inscrits ou non,
Les demandeurs d'emploi de 45 ans et plus, 
Sans condition d'âge : les personnes handicapées, les
bénéficiaires de l'API, les bénéficiaires de l'allocation
veuvage.

Publics

Avantages employeurs

Par CRIF : aide de 15000 € maxi par an pendant 3 ans,
puis aide dégressive les 3 années suivantes,
+ par le Conseil Général de l'Essonne : 15% SMIC brut
chargé/an pendant 6 ans (= 3390 € en 2005).

Accompagnement


L'employeur est tenu de mettre en œuvre une
formation en s'appuyant sur son OPCA, 
Le CRIF peut accorder en complément une aide à la
formation de 1500€ en moyenne la 1^{ère} année
(renouvelable une fois)


Type de contrat

CDI
temps plein 

Rôle de l'ANPE

Accord DRA/CRIF
du 17/02/2005

Informez les DE et les employeurs sur le dispositif 
enregistrer les offres d'emploi (code SAGE = FI)
rechercher et sélectionner les candidats (avec présélection)
vérifier l'éligibilité des candidats
mobiliser deux prestations : l'atelier multithèmes
particulièrement les thèmes « s'assurer de la pertinence de
son projet professionnel et préparer sa réalisation » et
« rechercher une formation pour réaliser son projet
professionnel ») et la prestation d'accompagnement
dans l'emploi (PADE).

 Le Conseil général devrait nous informer dès qu'il donne son accord
pour un emploi tremplin, afin que l'ale concernée puisse prendre contact
avec l'association pour proposer de l'aider à recruter.

C.E.J. ou S.E.J.E. (1)

(1) C.E.J. : « contrat jeunes en entreprise » est remplacé par l'appellation SEJE, « soutien à l'emploi des jeunes en entreprise », depuis le 01 avril 2005.



GADDAESTIPLAN DE COHESION SOCIALE MESURES 2006 présentation et suivi Mesures 2006

Employeurs **Toute entreprise (sauf particuliers) ou association affiliée à l'Unédic**

Conditions - Aucun licenciement économique les 6 mois précédents, à jour/cotis. Soc.,
- Le Jeune ne doit pas avoir été employé dans l'ent. les 12 mois précédant, sauf s'il était titulaire d'un contrat de travail temporaire ou d'un CDD (y compris contrat de professionnalisation et d'apprentissage).

Signataires **Assédic + Employeur**

Publics - jeunes de 16 à moins de 23 ans de niveau de formation inférieur au bac (titulaires d'un CAP ou d'un BEP ou sans qualification),
- jeunes de 16 à moins de 26 ans de niveau Vbis et VI (niveau collège ou 1ère année de CAP ou de BEP) bénéficiant d'un accompagnement dans le cadre du CIVIS

Avantages Employeurs

Aide forfaitaire de l'Etat versée pour 3 ans maximum :
 - 300 euros / mois pour un Jeune de niveau Vbis et VI
 - 150 euros / mois pour les autres Jeunes;
Versée à taux plein les deux 1ères années et à 50% la 3ème année,
 elle est proratisée en fonction du temps de travail effectué,
+ exonération charges sociales (exo Fillon).

Type de contrat **CDI temps plein ou temps partiel (mi-temps minimum).**

Rôle de l'ANPE, de l'Assédic et de la DDTEFP

ANPE : promotion de la mesure, recueil des offres d'emploi, recherche de candidats,

Assédic : gestion de l'aide (Le document de « demande de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise » doit être adressé par l'employeur au GARP au plus tard dans un délai d'un mois suivant l'embauche du salarié).

-DDTEFP : suivi du dispositif.



Contrat de professionnalisation

(Remplace depuis le 1er octobre 2004 les contrats de qualification, d'adaptation et d'orientation)

= Un Contrat de travail en alternance

Employeurs

Entreprises affiliées à l'Unédic

(y compris les ETT)

+ Etab. et organismes publics à caractère industriel ou commercial

Signataires

Employeur + OPCA

Publics

Jeunes* < 26 ans ou Adultes demandeurs d'emploi

*Jeunes pas obligatoirement inscrits à l'ANPE

Avantages employeurs

Exonération cotis. patronales si embauche Jeunes ou de DE > 45 ans

+ **Non comptabilisation dans les effectifs de l'entreprise**

+ **Prise en charge des frais de formation par l'OPCA (plafond de 9,15€/heure) ou par l'UNEDIC pour les DE indemnisés en ARE**

+ **Idem pour la formation du tuteur (40 h maxi à 15 €/heure) et les actions de tutorat (plafond de 230 € / mois durant 6 mois)**

Formation

Actions de formation permettant d'obtenir une qualification reconnue

Formation = **entre 15 (minimum 150h) et 25% de la durée totale du contrat (CDD) ou de l'action de professionnalisation (hors accords de branche plus intéressants).**

Accompagnement

Un tuteur possédant au moins 2 ans d'ancienneté dans son poste

accompagne le salarié durant la durée de son contrat ou des actions de professionnalisation si CDI.

Type de contrat

CDD de 6 à 12 mois, renouvelable une fois*

*si objectif non atteint car échec aux épreuves d'évaluation, maladie ou défaillance de l'organisme de formation

ou **CDI, débutant par une action de professionnalisation**

comprise entre 6 et 12 mois (maximum 24 mois si accord de branche)

Rémunération

Jeunes < 21 ans : 55% du Smic (65% pour titulaire bac pro ou équiv.)

Jeunes de 21 à 25 ans : 70% du Smic (80% pour titulaire bac pro ou équiv.)

DE de 26 ans et plus : au moins 85% du salaire conventionnel, (plancher = 100% du Smic)

Mise en oeuvre

ANPE : promotion de la mesure, recueil des offres d'emploi, recherche de candidats,

OPCA : financement formation, évaluation et accompagnement

L'entreprise doit envoyer le contrat à son OPCA de branche dans les 5 jours suivants son début afin que l'OPCA décide de la prise en charge de la formation.

DDTEFP : reçoit le contrat de l'OPCA et notifie sa décision.

CAE – CA
Education Nationale, Santé, Social – Médico social

	Education Nationale	Secteur social et médico-social	Secteur santé
Types de postes	<p><u>Sous un intitulé générique « Emploi Vie Scolaire » uniquement des fonctions d'appui :</u></p> <p>Assistance administrative, appui /gestion fonds documentaires, aide à l'accueil, à la surveillance, à l'encadrement des élèves, participation à l'encadrement des sorties scolaires, aide à l'animation des activités culturelles, artistiques ou sportives, aide à l'accueil et à l'intégration des élèves handicapés, aide à l'utilisation des NTIC.</p>	<p>3 filières</p> <p>- administrative – accueil, - technique (services généraux, logistique), - intervention sociale :</p>	
		Agent de bureau, agent administratif, agent d'accueil	Agent d'administration, agent d'accueil, standardiste, vagemestre
		Agent d'entretien, agent de service, agent de cuisine, agent hôtelier, agent de buanderie, agent polyvalent, veilleur de nuit ou surveillant de nuit, agent de service logistique, agent de manutention, agent d'amphithéâtre	Agent de logistique générale, agent de restauration et d'hôtellerie, agent de traitement des déchets, agent de bio nettoyage, agent de prévention et de sécurité des biens et des personnes, conducteur de transport de personnes, conducteur livreur, coursier, magasinier.
Spécificités	<p>- CAE = 20 h systématiquement,</p> <p>- CAE et CA = <u>Complément de prise en charge financière par ministère EN</u></p>	Des besoins importants en recrutement dans les années à venir...	
Rôle ANPE	<p>- enregistrer et traiter les offres,</p> <p>- signer* les conventions,</p> <p>- transmettre* au Lycée Robert Doisneau à Corbeil</p> <p>-* sauf si CA RMI</p>	<p>-préselectionner des candidats sur la base des profils types,</p> <p>- enregistrer et traiter les offres</p> <p>- élaborer une offre coordonnée en matière d'accompagnement et de formation</p>	<p>- préselectionner des candidats sur la base des profils types,</p> <p>- enregistrer et traiter les offres</p> <p>- élaborer une offre coordonnée en matière d'accompagnement et de formation</p>

ANNEXE 11 : Les objectifs de résultats de l'EUR 2005 initiale (annexe 1 de la note de service n° 2005/16 du 18 avril 2005 relative aux objectifs de résultats et à la programmation de l'enveloppe unique régionale)

Objectifs de résultat

ANNEXE I	Eviter une hausse du nombre de demandeurs d'emploi de plus de deux ans d'ancienneté (cat. 1)			Augmenter de deux points le taux de sortie du chômage avant un an. (cat. 1,2,3)		Diminuer de 5% le nombre de femmes au chômage depuis plus d'un an (cat. 1)				Diminuer de 15% le nombre de jeunes sans qualification 1-5 de niveaux VI, V, IV et V, c'est à dire les jeunes jusqu'au niveau de CAP (BEP)				Augmenter de 20% le nombre de bénéficiaires des bénéficiaires du RMI ou de l'ASS		
	Nombre de CLO-2 à fin décembre 2004	Objectif	Nombre de CLO-2 à atteindre fin décembre 2005	Evolution prévue	Taux de sortie avant un an des chômeurs de moins de 6 mois à décembre 2005	Objectif évolution en 2005	Nombre de femmes CLO à atteindre fin décembre 2005	Objectif évolution en 2005	Nombre de femmes CLO à atteindre fin décembre 2004	Objectif évolution en 2005	Nombre à fin décembre 2004	Objectif évolution en 2005	Objectif à fin décembre 2005	Objectif à fin décembre 2005	Cumulés fin de zones de chômage en 2004	Objectif à atteindre sur l'année 2005
Alsace	5 342	400	5 742	7%	76,5%	+2 pts	8 226	-100	8 226	-1%	10 653	-1 000	9 653	14 944	16 300	9%
Aquitaine	14 937	-100	14 837	-1%	74,9%	+1,4 pts	19 577	-870	19 577	-3%	16 806	-1 800	15 006	33 373	37 300	12%
Auvergne	5 193	-100	5 093	-2%	74,7%	+2 pts	7 061	0	7 061	0%	6 528	-1 000	5 528	12 655	15 400	22%
Basse-Normandie	6 918	-200	6 718	-3%	75,2%	+2,5 pts	8 486	-450	8 486	-5%	10 228	-1 800	8 629	14 607	18 000	23%
Bourgogne	6 698	-100	6 598	-1%	75,7%	+2 pts	8 971	0	8 971	0%	9 588	-1 500	8 088	14 657	17 200	17%
Bretagne	11 126	-400	10 726	-4%	76,8%	+2 pts	14 396	-700	14 396	-5%	12 538	-1 900	10 638	27 242	33 400	23%
Centre	10 445	-100	10 345	-1%	76,0%	+1 pts	14 161	0	14 161	0%	14 541	-1 500	13 041	22 977	28 600	24%
Champagne-Ardenne	7 843	-100	7 743	-1%	76,2%	+2 pts	9 440	-300	9 440	-3%	9 492	-1 500	7 992	16 722	20 400	22%
Corse	569	50	619	9%	85,0%	+0 pts	1 112	150	1 262	13%	1 112	-100	1 012	3 151	3 700	17%
Franche-Comté	4 261	0	4 261	0%	77,1%	+1,5 pts	6 206	0	6 206	0%	6 370	-1 000	5 370	10 528	12 900	23%
Haute-Normandie	10 452	-100	10 352	-1%	75,3%	+2 pts	12 323	-400	11 923	-3%	15 022	-2 400	12 622	23 338	26 800	15%
Ile-de-France	70 331	1 600	71 931	2%	76,3%	+2 pts	78 417	-3 900	74 517	-5%	41 546	-6 300	35 246	130 359	165 800	27%
Languedoc-Roussillon	13 899	-100	13 799	-1%	75,5%	+2,5 pts	17 627	-800	17 027	-3%	15 418	-2 100	13 318	45 941	54 000	16%
Limousin	1 990	-100	1 890	-5%	76,1%	+1,7 pts	2 932	-100	2 832	-3%	3 035	-500	2 535	6 242	7 500	20%
Lorraine	8 019	700	8 719	9%	78,1%	+1,5 pts	11 654	-800	11 054	-5%	14 842	-2 200	12 642	24 833	29 800	20%
Midi-Pyrénées	11 605	-500	11 105	-4%	76,3%	+1,5 pts	16 107	-700	15 407	-4%	12 095	-1 800	10 295	33 953	39 600	17%
Nord-Pas-de-Calais	29 769	600	30 369	2%	73,7%	+2,5 pts	30 699	-900	29 799	-3%	37 043	-6 000	31 043	64 419	75 800	18%
Pays de la Loire	11 443	0	11 443	0%	78,1%	+1,5 pts	16 168	-700	15 468	-4%	18 231	-2 400	15 831	33 564	40 800	22%
Picardie	13 040	-300	12 740	-2%	74,8%	+2 pts	14 998	-500	14 498	-3%	16 658	-2 500	14 158	20 178	23 900	18%
Poitou-Charentes	8 235	0	8 235	0%	73,3%	+2 pts	10 477	-600	9 877	-6%	9 706	-1 400	8 306	17 900	21 400	20%
Provence-Alpes-cote-d'azur	22 200	-200	22 000	-1%	77,1%	+2 pts	30 458	-800	29 658	-3%	24 565	-2 300	22 265	72 144	77 700	8%
Rhône-Alpes	18 660	-400	18 260	-2%	77,7%	+1,5 pts	26 698	-1 300	25 398	-5%	25 266	-3 200	22 066	57 331	66 200	15%
Total des régions	292 975	560	293 535	0%	76,20%	+2 pts	367 162	-13 170	353 992	-4%	331 284	-46 000	285 284	701 068	832 500	19%
Objectif national		stabiliser				+2 points		-5%				-15%			+20%	

MCC

DGEFF

Programmation EUR Initiale

2005

**ANNEXE 12 : La liste des métiers en tension retenus par région (annexe 1-2
de la note du 18 avril 2005)**

OBJECTIFS 2005 / METIERS EN TENSION

REGION	MÉTIERS RETENUS	OBJECTIFS CHIFFRÉS
Alsace	Approche locale (14 métiers)	Maintien du taux de satisfaction à 87 %
Aquitaine	Maçon, serveur, cuisinier, nettoyeur de locaux et de surfaces	Réduire de 20 % les OENS
Auvergne	Maçon, serveur, cuisinier	Progression de 10 % des OES
Basse Normandie	Maçon, cuisinier, serveur (+ 1 ou 2 par département)	Progression de 10 % des OES
Bourgogne	Intervenant à domicile, serveur, maçon, cuisinier (+ conducteur transport marchand (Côte d'Or et Saône et Loire) ; assistant de stockage et préparation de marchandise (Yonne) et installateur-équipements sanitaires et thermiques (Nièvre))	Progression de 15 % des OES
Bretagne	Intervenant à domicile, cuisinier et aide cuisinier, maçon et assistant, opérateur IAA, conducteur transport de marchandises	Progression de 20 % des OES
Centre	Cuisinier, ouvrier maçonnerie, installateur équipements sanitaires et thermiques, agent stock et répartition marchand	Augmenter de 10 % le taux de satisfaction
Ch. Ardennes.	Non arrêté	Non arrêté
Corse	Aide à domicile, maçon, assistant TP	Progression du nombre d'OES respectivement de : + 5% (aide à domicile) et +10 % (maçon, assistant TP)
Franche-Comté	Serveur, cuisinier, maçon, peintre en bâtiment, poseur en menuiserie bois ou plastique, installateur d'équipements thermiques ou sanitaires	Augmentation de 20 % du nombre d'OES et de 3 points du taux de satisfaction ; limitation à 30 % du stock de plus de deux mois
Hte Normandie	Maçon, cuisinier, chaudronnier tôlier, serveur, personnel de vente	Progression du taux de satisfaction de + 2 points (maçon, personnel de vente) et + 3 points pour les autres
Ile-de-France	Non arrêté	Non arrêté
Languedoc-Roussillon	Cuisinier, ouvrier de la maçonnerie, mécanicien, intervenant à domicile	Progression du nombre d'OES : cuisiniers (+ 24 %) ; ouvrier de la maçonnerie (+30%) ; mécanicien (+27%) ; intervenant à domicile (stabilité)
Limousin	Maçon, cuisinier, serveur, conducteur PL	Progression du taux de satisfaction de 2 points et du nombre d'OES de 10 %
Lorraine	Cuisinier, maçon, conducteur PL	Progression de 10 % des OES et du taux de satisfaction des OE globales de 1,5 points
Midi Pyrénées	Carreleur - maçon, cuisinier serveur, tourneur-fraiseur, préparateur de commandes, cariste-magasinier, intervenant à domicile	Progression de 20 % des OES sur les 5 métiers ;
Nord Pas de Calais	Maçon, chaudronnier tôlier / Soudeur, cuisinier/ Serveur, conducteur routier / agent stockage logistique, intervenant à domicile	Progression de 10 % des OES
Poitou Charentes	Cuisinier, serveur, maçon	Progression de 20 % des OES
Pays de Loire	Maçon, serveur, intervenant à domicile	Augmenter de 10 % le nombre d'offres d'emploi satisfaites
Picardie	Aisne : ouvrier de la maçonnerie, serveur, électricien BTP, mécanicien véhicules particulier et industriels Oise : intervenant à domicile, chaudronnier tôlier, serveur, cuisinier Somme : cuisinier, ouvrier de la maçonnerie, opérateur réglé sur machine outil	Progression de 10 % des OES
Provence Alpes Côtes d'Azur	Non arrêté	Non arrêté
Rhône-Alpes	Sélection de 18 métiers en tension	Baisse de 2500 offres non satisfaites : 1000 sur les 18 métiers, 1 500 dans les autres métiers

ANNEXE 13 : Répartition des moyens financiers et des entrées (annexe 2 de la note du 18 avril 2005)

Annexe 2 : Moyens financiers et entrées programmées (EUR 2005 initiale)

	Capacité d'engagement	Capacité de paiement	Nombre d'entrées programmées		
			CIE	CAE	Total
ALSACE	18 230 239	7 747 852	893	901	1 794
AQUITAINE	54 929 533	23 345 052	5 430	6 990	12 420
AUVERGNE	22 841 681	9 707 714	1 677	2 078	3 755
BASSE-NORMANDIE	24 947 696	10 602 771	1 668	2 626	4 294
BOURGOGNE	26 496 429	11 260 982	3 500	2 990	6 490
BRETAGNE	44 006 178	18 702 625	4 819	2 668	7 487
CENTRE	36 586 725	15 549 358	3 314	3 315	6 629
CHAMPAGNE-ARDENNE	26 370 377	11 207 410	1 918	2 035	3 953
CORSE	2 121 028	901 437	273	99	372
FRANCHE-COMTE	16 229 206	6 897 413	1 361	1 366	2 727
HAUTE-NORMANDIE	38 917 562	16 539 964	3 032	4 683	7 715
ILE-DE-FRANCE	202 926 759	83 243 873	25 000	7 600	32 600
LANGUEDOC-ROUSSILLON	53 226 021	22 621 059	4 869	8 505	13 374
LIMOUSIN	10 069 794	4 279 662	424	1 327	1 751
LORRAINE	30 824 300	13 100 327	2 994	4 037	7 031
MIDI-PYRENEES	51 326 147	20 734 570	5 578	5 333	10 911
NORD-PAS-DE-CALAIS	92 340 144	42 244 561	7 331	17 608	24 939
PAYS DE LA LOIRE	51 152 049	21 739 621	3 458	4 699	8 157
PICARDIE	38 908 991	16 536 321	2 224	5 593	7 817
POITOU-CHARENTES	30 628 135	13 016 958	2 431	4 330	6 761
PACA	75 126 670	31 928 835	9 451	7 542	16 993
RHONE-ALPES	69 345 022	29 471 635	7 707	6 056	13 763
Total	1 017 550 687	431 380 000	99 352	102 381	201 733

**ANNEXE 14 : Nouvelle répartition des moyens (note de service DGEFP
n° 2005-40 du 9 novembre 2005)**

Nouveaux montants notifiés pour l'année 2005 suite au redéploiement EUR

	Programmation CIE			Programmation CAE			Totaux		Accompagnement notifié
	Entrées physiques	Autorisations d'engagement (coût total pluriannuel en euros)	Crédits de paiement (coût total annuel en euros)	Entrées physiques	Autorisations d'engagement (coût total pluriannuel en euros)	Crédits de paiement (coût total annuel en euros)	Montants totaux notifiés en AE pour l'année 2005	Montants totaux notifiés en CP pour l'année 2005	
ALSACE	1 767	12 743 183	2 489 400	2 410	21 979 243	4 413 205	34 722 426	6 902 605	0
AQUITAINE	3 901	24 889 810	3 955 962	7 333	46 876 613	14 099 353	71 766 423	18 055 315	547 230
AUVERGNE	1 502	9 549 523	1 570 324	2 607	16 253 179	4 931 996	25 802 702	6 502 320	191 035
BASSE-NORMANDIE	1 377	12 130 810	1 846 619	3 191	21 534 767	7 080 397	33 665 577	8 927 016	215 108
BOURGOGNE	2 177	15 519 873	2 564 621	2 465	16 297 624	5 022 896	31 817 497	7 587 517	0
BRETAGNE	3 960	26 529 253	4 495 885	3 250	21 701 781	6 408 592	48 231 034	10 904 477	166 520
CENTRE	3 112	20 112 381	2 743 289	3 987	26 258 229	7 519 355	46 370 610	10 262 644	731 700
CHAMPAGNE-ARDENNE	2 054	16 715 363	3 024 086	3 400	31 493 638	6 344 819	48 209 001	9 368 905	304 507
CORSE	242	1 051 522	338 572	337	2 547 253	702 774	3 598 775	1 041 346	0
FRANCHE-COMTE	1 225	7 504 317	1 458 428	2 302	14 685 529	3 645 577	22 189 846	5 104 005	0
HAUTE-NORMANDIE	3 262	17 275 242	4 518 954	4 683	27 253 671	9 353 082	44 528 913	13 872 036	0
ILE-DE-FRANCE	23 500	188 572 776	24 439 800	13 500	110 240 776	23 535 669	298 813 552	47 975 469	3 781 232
LANGUEDOC-ROUSSILLON	3 384	9 942 127	2 760 843	8 979	51 322 312	15 049 202	61 264 439	17 810 045	706 855
LIMOUSIN	494	3 961 234	620 842	1 327	9 779 984	2 364 376	13 741 218	2 985 218	139 876
LORRAINE	2 561	13 364 017	2 860 916	5 482	30 681 291	10 398 659	44 045 308	13 259 575	388 000
MIDI-PYRENEES	4 425	21 785 386	4 269 514	7 700	36 539 665	12 741 315	58 325 051	17 010 829	0
NORD-PAS-DE-CALAIS	7 331	37 795 884	8 218 108	17 608	91 506 300	24 980 131	129 302 184	33 198 239	0
PAYS DE LA LOIRE	3 064	24 101 497	4 027 476	4 352	31 993 507	8 652 036	56 095 004	12 879 512	465 116
PICARDIE	2 160	13 138 123	2 351 720	6 000	28 675 115	9 627 502	41 813 238	11 979 222	490 000
POITOU-CHARENTES	2 087	8 990 223	2 359 518	4 651	21 132 251	9 448 852	30 122 474	11 808 370	446 725
Pr. Alpes CA	10 555	63 629 364	12 376 396	11 624	75 702 362	21 736 789	139 331 726	34 113 185	10 000
RHONE-ALPES	7 707	33 604 679	6 519 205	10 169	71 998 693	16 650 577	105 603 372	23 169 782	693 450
FRANCE-METROPOLITAIN	119 847	582 305 587	99 810 478	127 357	3 065 493 883	224 907 154	1 389 360 370	324 717 632	9 277 354

DGEFP
Notification

Redéploiement EUR
tableau redepl 2005.xls

MCG

ANNEXE 15 : EUR 2006, objectifs d'entrées physiques dans le secteur non marchand (CAE et CA) pour le 1^{er} semestre 2006. Annexe 2 de la circulaire DGEFP n° 2005- 44 du 21 décembre 2005



Objectif physique d'entrées dans le secteur non marchand (CAE +CA) 1er semestre 2006	
Nombre total d'entrées	250 000 entrées

	% issus des clés	entrées prévisionnelles
ALSACE	2,35%	5 875
AQUITAINE	5,18%	12 941
AUVERGNE	1,90%	4 742
BASSE-NORMANDIE	2,30%	5 743
BOURGOGNE	2,34%	5 857
BRETAGNE	3,78%	9 462
CENTRE	3,64%	9 103
CHAMPAGNE-ARDENNE	2,46%	6 142
CORSE	0,37%	937
FRANCHE-COMTE	1,66%	4 155
HAUTE-NORMANDIE	3,20%	8 007
ILE-DE-FRANCE	17,51%	43 773
LANGUEDOC-ROUSSILLON	5,81%	14 534
LIMOUSIN	1,04%	2 590
LORRAINE	3,76%	9 396
MIDI-PYRENEES	4,45%	11 120
NORD-PAS-DE-CALAIS	9,95%	24 871
PAYS DE LA LOIRE	4,40%	10 994
PICARDIE	3,89%	9 722
POITOU-CHARENTES	3,19%	7 980
PACA	9,19%	22 977
RHONE-ALPES	7,63%	19 080
Total	100%	250 000

ANNEXE 16 : Analyse de l'accès des bénéficiaires de contrats aidés à l'emploi

La situation en 2003 de personnes sorties d'un contrat aidé fin 1999 (en %)

	Emploi	Emploi aidé	Chômage	Etudes formation	Inactivité	Total
Contrats de qualification						
<i>Niveau de formation à l'entrée</i>						
Inférieur au bac	82,2	2,4	12,2	0,5	2,7	100
Bac ou plus	86,7	1,4	7,7	2,1	2,1	100
Total	84,8	1,8	9,6	1,5	2,3	100
Apprentissage						
<i>Niveau de formation à l'entrée</i>						
Inférieur au bac	78,8	6,5	10,5	1,5	2,7	100
Bac ou plus	87,4	2	6,9	2,1	1,6	100
Total	80,4	5,7	9,8	1,6	2,5	100
CES						
<i>Niveau de formation à l'entrée</i>						
Inférieur au bac	35,1	21,7	30,9	1,7	10,6	100
Bac ou plus	47,8	20,2	21,5	2,1	8,4	100
Total	38	21,4	28,7	1,8	10,1	100

	Emploi non aidé	Emploi aidé	Chômage	Etudes ou formation	Inactivité	Total
CIE (formule en vigueur en 2003)						
<i>Niveau de formation à l'entrée</i>						
Inférieur au bac	71,3	2,5	17	0,6	8,6	100
Bac ou plus	82,5	0,4	9,7	0,9	6,5	100
Total	74,3	2	15,1	0,6	8	100
TRACE						
<i>Niveau de formation à l'entrée</i>						
VI et V bis	36,4	9,1	40,1	5,7	8,7	100
V et plus	44,9	9,3	35,5	4,9	5,4	100
Total	39,7	9,2	38,3	5,4	7,4	100

Source : d'après données DARES, panel des bénéficiaires

ANNEXE 17 Analyses complémentaires sur le coût des contrats aidés

Dans le cadre cette mission, la Cour a développé deux analyses complémentaires visant à répondre à un double questionnement sur le coût des contrats aidés :

Comment le coût des dispositifs évolue-t-il dans le temps en fonction de leur montée en puissance ou de leur rétractation ?

- Comment les aides associées aux contrats aidés se répartissent-elles entre les différents secteurs d'activité ?

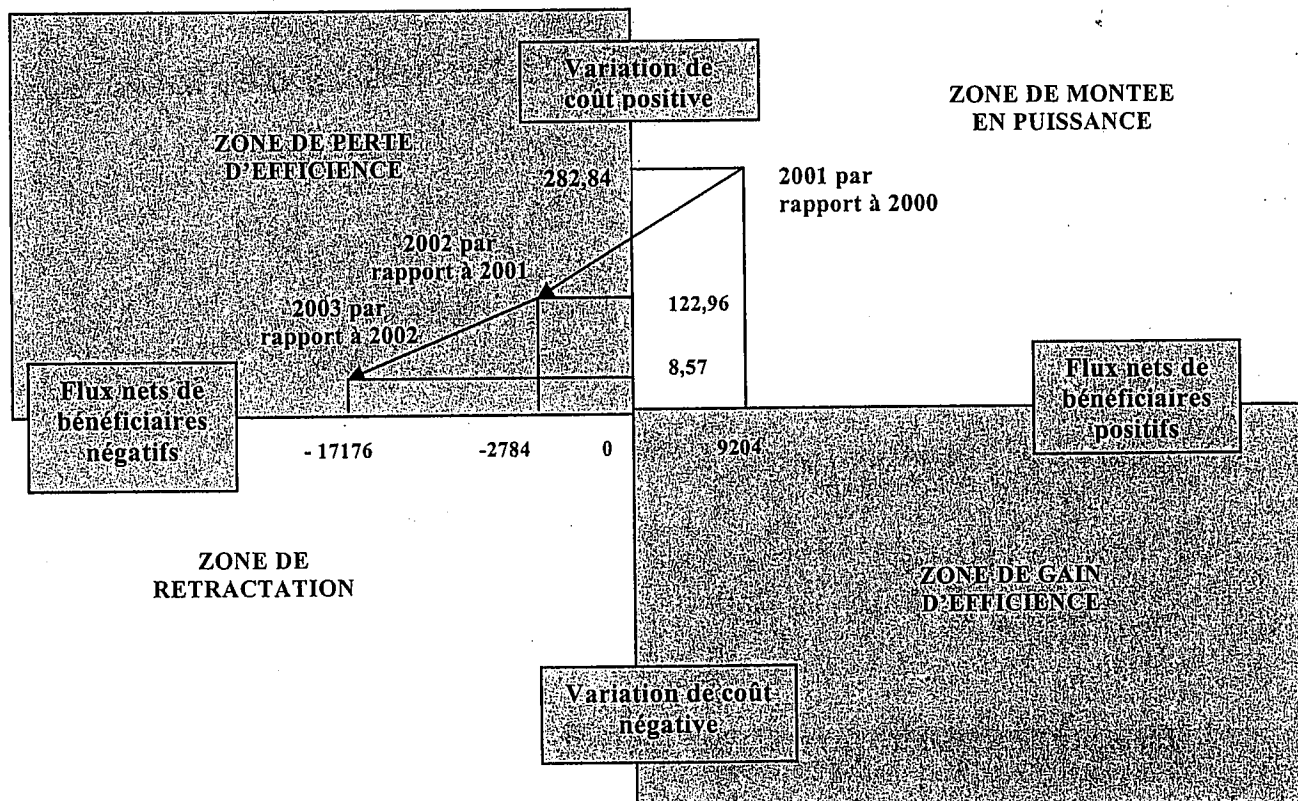
Si les résultats obtenus ne sont pas suffisamment robustes en l'état, ces analyses sont présentées ici à titre indicatif comme pistes à prendre en considération pour le développement d'une méthodologie d'analyse de l'efficacité des contrats aidés.

Mise en relation de la variation de coût avec l'évolution du nombre de bénéficiaires

Dans cette approche, un dispositif « en perte d'efficacité » verrait son stock de bénéficiaires diminuer (flux net de bénéficiaires négatif) alors que le coût augmente ou reste stable. En sens inverse, un dispositif « en gain d'efficacité » verrait son stock de bénéficiaires augmenter alors que le coût diminue ou reste stable. Sur le long terme, cette démarche permettrait de repérer des dispositifs générant plutôt des pertes ou des gains d'efficacité. Présentée sous forme graphique, cette approche donnerait une image de l'origine du gain ou de la perte d'efficacité. On peut prendre l'exemple du contrat emploi consolidé sur la période 2000-2003 :

Graphique n° 1 Mise en relation des variations de coût et des flux nets de bénéficiaires pour le contrat emploi consolidé sur 2000-2003

(Variations de coût en millions d'euros)



Pour faciliter la lecture, les positionnements des différents points ne sont pas proportionnels les uns par rapport aux autres

- Entre 2001 et 2002, le dispositif a perdu près de 3 000 bénéficiaires (soit - 2 %) alors que son coût progressait de plus de 120 M€ (soit + 9 %).

- Entre 2002 et 2003, le dispositif a perdu plus de 17 000 bénéficiaires (soit - 13 %) alors que son coût progressait de 8,5 M€ (soit + 0,5 %).

Cependant, cette méthode n'a pas été retenue en l'état dans la mesure où des entrées ou sorties massives d'un dispositif une année donnée – qui peuvent être liées notamment aux durées variables des contrats – peuvent donner des variations erratiques du stock de bénéficiaires. De plus, on retrouve l'objection d'une absence de comptabilisation en droits constatés des dépenses relatives aux contrats aidés.

Les transferts financiers en direction des secteurs d'activité

Les aides associées aux contrats spéciaux de la politique de l'emploi peuvent être interprétées, au niveau agrégé, comme des transferts financiers en direction des différents secteurs d'activité.

A partir de cette identification des transferts financiers, plusieurs questionnements en terme d'efficience des contrats aidés peuvent être soulevés :

- Les transferts effectués correspondent-ils à des secteurs d'activité prioritaires pour la politique de l'emploi ?
- Le ratio de coût par bénéficiaire varie-t-il d'un secteur d'activité à l'autre ? L'objectif serait ici de mettre à jour et de comprendre les raisons d'une éventuelle variation du coût moyen par bénéficiaire selon les secteurs.

Cependant, en l'état, de tels questionnements se heurtent à plusieurs obstacles méthodologiques :

- D'abord, le périmètre des secteurs d'activité retenus dans les études de la DARES et de l'ANPE n'est pas toujours identique. Une analyse homogène – à partir des codes NAF (nomenclature d'activités françaises) de l'INSEE – serait souhaitable ;

- Ensuite, dans le secteur marchand, il n'est pas possible de connaître le nombre de bénéficiaires par secteurs d'activité. En effet, les informations sur les établissements utilisateurs de contrats aidés proviennent du fichier FAMEU (Fichier Annuel des bénéficiaires des Mesures de politiques d'emploi et des Etablissements Utilisateurs), réalisé chaque année par la DARES depuis 1994. Or, dans FAMEU, les renouvellements de contrats aidés avec le même bénéficiaire ne sont pas traités différemment de la première conclusion d'un contrat avec un nouveau bénéficiaire. Dans ces conditions, les données par secteurs d'activité sont présentées par nombre d'établissements bénéficiaires sans que l'on puisse en déduire un nombre de bénéficiaires par établissement¹⁰. Le calcul d'un « coût par établissement » n'aurait que peu d'intérêt compte tenu de l'hétérogénéité des tailles des établissements entre les différents secteurs.

Dans le secteur non marchand, cette méthode devrait pouvoir être prochainement testée. En effet, la mise en œuvre du plan de cohésion sociale a impliqué un suivi « physique » du nombre de bénéficiaires par grands secteurs. La DGEFP tient à jour un

¹⁰ « Les établissements utilisateurs de contrats aidés en 2002 : peu nombreux mais fidèles », *Premières synthèses, premières informations*, n° 21.1, mai 2005.

tableau de suivi par grands domaines : Santé et solidarité (activités hospitalières, activités sociales et médico-sociales), collectivités territoriales et EPCI, Jeunesse et Sport, associations, chantiers d'insertion, logement, Education nationale, Agriculture, métiers de l'environnement. Dans ces conditions, le prolongement pour 2005 de l'étude de la DARES sur le coût des aides à l'emploi permettrait de rapprocher ces données de ratios de coût par bénéficiaire pour les contrats du plan de cohésion sociale.

- Surtout, les transferts en direction des secteurs d'activité devraient également être mis en balance avec des mouvements financiers en sens inverse (financements des dispositifs par les employeurs), comme dans le cas de la taxe d'apprentissage acquittée par les entreprises.

Une méthodologie d'analyse de ces questions d'efficience des contrats aidés par secteurs d'activité reste donc à construire à partir d'un système d'information adéquat.

En l'état, on peut donner une image approximative des transferts financiers en retenant la part d'un secteur d'activité donné dans le total des contrats comme clé de répartition du coût global d'un dispositif.

Tableau n° 1 : Estimations des transferts financiers en direction des secteurs d'activité : l'exemple du CIE

Les CIE par secteurs d'activité (en %)

	2000	2001	2002	2003	2004
Agriculture	2,95%	2,64%	2,68%	2,55%	2,42%
Industrie	15,49%	15,73%	14,21%	13,34%	13,66%
BTP	14,58%	13,32%	12,42%	13,09%	13%
Services	66,69%	68%	70,46%	71,01%	70,93%
Non précisé	0,29%	0,31%	0,24%	0,02%	0

Source : ANPE, et, pour 2005, DARES.

Estimations des transferts financiers en direction des secteurs d'activité (en millions d'euros)

En millions d'euros	2000	2001	2002	2003	2004
Agriculture	31	26	19	8	14
Industrie	165	159	100	41	78
BTP	153	135	87	41	74
Services	700	687	496	220	405
Coût total	1049,65	1010,51	703,91	309,52	571,06

Source : Cour des comptes sur données DARES

Tableau n° 2 : Estimations des transferts financiers en direction des secteurs d'activité : l'exemple du contrat d'apprentissage

Les contrats d'apprentissage par secteurs d'activité (en %)

Secteur d'activité	2000	2001	2002	2 003	2 004
Agriculture, sylviculture, pêche	2,6	2,4	2,4	2,5	2,4
Industrie	22,7	22,6	21,9	21,5	21,1
Construction	21,5	21,1	21,2	22,5	23,9
Commerce	26,8	26,7	27,0	25,5	24,5
Services aux entreprises	4,5	4,8	5,1	4,9	5,0
Services aux particuliers	18,9	18,9	19,0	19,3	19,4
Autres secteurs du tertiaire	2,9	3,4	3,5	3,8	3,7

Source : DARES

Estimations des transferts financiers en direction des secteurs d'activité (en millions d'euros) en prenant le « coût incomplet » de l'apprentissage utilisé dans l'étude de la DARES sur le coût de la politique de l'emploi

Secteur d'activité (part dans la valeur ajoutée totale ¹¹)	2000	2001	2002	2 003	2 004
Agriculture, sylviculture, pêche	19	18	17	17	16
Industrie	169	170	151	146	143
Construction	160	158	147	152	162
Commerce	199	200	187	173	166
Services aux entreprises	33	36	35	33	34
Services aux particuliers	141	142	131	131	132
Autres secteurs du tertiaire	22	26	24	26	25
Coût total	743,95	750,24	691,53	677,63	678,86

Source : Cour des comptes à partir de données DARES

¹¹ Source : Comptes nationaux INSEE, données 2004.

Estimations des transferts financiers en direction des secteurs d'activité (en millions d'euros) en prenant le coût complet de l'apprentissage calculé par la DARES

Secteur d'activité	2000	2001	2002	2 003	2 004
Agriculture, sylviculture, pêche	84	79	73	82	85
Industrie	733	745	669	703	750
Construction	694	695	647	735	849
Commerce	865	880	824	833	870
Services aux entreprises	145	158	156	160	178
Services aux particuliers	610	623	580	631	689
Autres secteurs du tertiaire	94	112	107	124	131
Coût total	3 228	3 295	3 053	3 268	3 552

Source : Cour des comptes à partir de données DARES

ANNEXE 18 Le taux de chômage des moins de 25 ans en Europe

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
UE (25 pays)	:	:	:	:	19.3	18.5	17.4	17.7	18.3	18.8	18.9	18.5
UE (15 pays)	21.9	21.1	21.4	20.7	19.1	17.2	15.3	15.2	15.7	16.5	16.7	16.7
Zone euro	23.3	22.6	23.0	22.4	20.6	18.1	15.9	16.1	16.8	17.6	18.0	17.7
Zone euro (12 pays)	23.4	22.8	23.2	22.7	20.9	18.5	16.4	16.1	16.8	17.6	18.0	17.7
Belgique	23.2	22.9	22.1	22.0	22.1	21.1	16.7	16.8	17.7	21.8	21.2	21.5
République tchèque	:	:	:	:	12.8	17.7	17.8	17.3	16.9	18.6	21.0	19.2
Danemark	10.2	9.6	9.7	7.7	7.3	9.1	6.2	8.3	7.4	9.2	8.2	8.6
Allemagne	15.6	14.9	15.6	16.2	15.0	12.7	10.6	12.8	14.2	14.7	15.1	15.0
Estonie	:	:	:	17.0	15.2	22.0	23.9	23.2	17.6	20.6	21.7	15.9
Grèce	27.7	28.5	31.0	30.8	30.1	31.9	29.2	28.2	26.8	26.8	26.9	26.0
Espagne	42.3	39.7	39.2	36.4	33.1	27.3	24.3	23.2	24.2	24.6	23.9	19.7
France	28.6	27.0	28.5	28.4	25.6	23.4	20.1	19.4	20.0	21.1	21.9	22.3
Irlande	23.0	19.5	18.2	15.4	11.3	8.6	6.9	7.2	8.5	9.1	8.9	8.6
Italie	29.1	30.3	30.4	30.2	29.9	28.7	27.0	24.1	23.1	23.7	23.6	24.0
Chypre	:	:	:	:	:	:	9.9	8.3	8.1	8.7	10.5	14.0
Lettonie	:	:	:	:	26.8	23.6	21.4	23.0	22.0	18.0	18.1	13.6
Lituanie	:	:	:	:	25.5	26.4	30.6	30.9	22.5	25.1	22.7	15.7
Luxembourg	7.1	7.2	8.2	7.9	6.9	6.9	7.2	7.3	8.2	11.2	16.5	13.8
Hongrie	:	:	18.5	17.0	15.0	12.7	12.5	11.3	12.7	13.4	15.5	19.4
Malte	:	:	:	:	:	:	13.7	18.8	17.1	17.3	16.2	16.7
Pays-Bas	10.9	11.4	11.1	9.1	7.6	6.8	5.7	4.5	5.0	6.3	8.0	8.2
Autriche	5.7	5.6	6.3	6.7	6.4	5.4	5.3	5.8	6.7	8.1	9.6	10.3
Pologne	:	:	:	23.2	22.5	30.1	35.1	39.5	42.5	41.9	39.6	36.9
Portugal	15.0	16.5	16.7	15.1	10.7	9.1	8.8	9.4	11.6	14.4	15.4	16.1
Slovénie	:	:	17.5	17.2	17.8	17.7	16.3	17.8	16.5	17.3	16.1	15.9
Slovaquie	:	:	:	25.1	33.8	36.9	39.2	37.7	33.4	33.1	30.1	
Finlande	34.0	29.7	28.0	25.2	23.5	21.4	21.4	19.8	21.0	21.8	20.7	20.1
Suède	22.0	19.1	20.5	20.6	16.1	12.3	10.5	10.9	11.9	13.4	16.3	22.6 ^(p)
Royaume-Uni	16.4	15.3	14.9	13.7	13.1	12.7	12.2	11.9	12.1	12.3	12.1	12.9
Bulgarie	:	:	:	:	:	:	33.7	38.8	37.0	28.2	25.8	21.8
Roumanie	:	:	:	16.3	15.8	17.2	17.2	17.6	21.0	19.5	23.2	23.8
Turquie	:	:	:	:	:	:	13.0	16.1	19.1	20.5	19.6	
Norvège	12.5 ^(b)	11.7 ^(b)	12.1	10.5	9.1	9.4	9.9	10.3	11.1	11.6	11.4	11.6
Etats-Unis	12.5	12.1	12.0	11.3	10.4	9.9	9.3	10.6	12.0	12.4	11.8	11.3
Japon	5.5	6.1	6.7	6.7	7.7	9.2	9.1	9.6	9.9	10.1	9.5	8.7

Source : Eurostat, 2006

- (-) Non disponible
- (p) Valeur provisoire
- (b) Rupture de série

ANNEXE 19 Le programme TRACE : jeunes accompagnés et sorties vers l'emploi

Tableau n° 1 TRACE : les jeunes accompagnés¹²

	Objectifs	Nombre d'entrées (flux)	Nombre de présents en fin d'année (stock)
1998	50 000 sur deux ans	3 969	3 462
1999		38 185	28 602
2000	60 000	51 098	62 297
2001	60 000	51 281	75 288
2002	98 000	88 021	103 033
2003	92 000	86 399	130 000
2004		0	85 390
2005		0	15 000 (estimation)

Source : DGEFP d'après le tableau de bord des politiques de l'emploi DARES – Données France entière

Tableau n° 2 TRACE : les sorties vers l'emploi (en %)

	2000	2001	2002	2003
Emploi	50,5	46,3	43,1	41,7
<i>Dont : Classique</i>	62,4	66,5	65,9	69,8
<i>Aidé</i>	37,6	33,5	34,1	30,2
Formation	4,5	6,5	6,8	7,2
Chômage	37,0	39,6	42,2	43,6
Inactivité	8,0	7,6	7,9	7,5
Total	100	100	100	100

Source : données issues du logiciel PARCOURS ; traitement DARES

¹² Les données quantitatives de suivi du programme traitées par la DARES sont issues des logiciels qui recensent directement les données du réseau des missions locales et des PAIO (PARCOURS 2 puis PARCOURS 3).

ANNEXE 20 Le réseau des missions locales et des PAIO

Le rôle des missions locales et des PAIO

Le réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes, institué par une ordonnance du 26 mars 1982, a pour vocation d'aider à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes les moins qualifiés. Il se compose des permanences d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes (PAIO) portées par des organismes publics ou privés préexistants et des missions locales, associations créées à l'initiative des communes et qui, jusqu'en 1989, avaient un caractère expérimental. La loi de programmation pour la cohésion sociale consacre le réseau en l'intégrant au code du travail (art. L. 311-10 -2) : les missions locales participent aux maisons de l'emploi. Le décret n° 2005-241 du 14 mars 2005 précise que les missions locales et les PAIO « garantissent [...] l'accès au droit à l'accompagnement (...) en mettant en œuvre les actions permettant aux personnes âgées de 16 à 25 ans, révolus de s'insérer dans la vie active (...) ».

Le précédent contrôle de la Cour

Dans une insertion au rapport public 2000, la Cour avait relevé l'évolution du réseau (réduction du nombre de PAIO et création de missions locales, souvent par transformation et regroupement de PAIO) se traduisant par une forte hétérogénéité des structures et, en l'absence de tout accord cadre, du personnel ; le rôle minoritaire joué par l'Etat dans le financement du fonctionnement du réseau ; les insuffisances du logiciel PARCOURS et du dispositif d'évaluation.

Une évolution très marquée de l'architecture du réseau

Entre 1989 et 2005, le nombre des plus petites structures, les PAIO, a fortement diminué (- 81,7 %), par fusion avec une mission locale. Fin décembre 2005, le réseau comptait 403 missions locales et 112 PAIO, contre 104 missions locales et 614 PAIO en 1989. Les missions locales constituent désormais 78 % du réseau. On constate toutefois que cette restructuration est très diverse selon les régions : il n'y a plus de PAIO en Bretagne ni en Nord-Pas-de-Calais, mais il en reste 15 en région Centre et 16 en Poitou-Charentes.

L'activité du réseau : une tendance globale à la baisse mais un maintien du taux de débouché vers l'emploi ou la formation

Le nombre de jeunes reçus en premier accueil est passé de 390 000 en 1999 à 443 162 en 2004 (+ 13,63 %) mais le nombre total de jeunes passant par une mission locale ou une PAIO a fortement diminué en quatre ans : 1 232 000 en 1999, 900 000 jeunes en 2004 contre 1 232 000 en 1999 ont été reçus par un conseiller en entretien au moins une fois dans l'année, soit - 26,9 %, alors que l'effectif total des personnes travaillant dans le réseau a augmenté de 9,8 %. D'après le bilan d'activité 2004, 56,7 % des 900 000 jeunes accueillis ont eu pour débouché un contrat de travail classique (265 000), un emploi aidé (56 300) ou une formation (190 000).

Des dépenses de l'Etat en forte hausse

Les dépenses de l'Etat pour le fonctionnement du réseau d'accueil ont fortement augmenté (+ 83,15 %) depuis 2000. La dotation inscrite en LFI 2005 (183,34 M€ au ch. 44-70 nouvel article 81) marquait un doublement par rapport à 2004 pour permettre le recrutement de 2000 postes de « référents ».

Le manque de pilotage du réseau par l'administration centrale

A la suite de la dissolution de la délégation interministérielle à l'insertion des jeunes (DIIJ) par décret du 24 décembre 2002, les attributions relatives au financement, à l'animation, au suivi et à l'évaluation du réseau des missions locales ont été transférées à la DGEFP, la DARES et la

DAGEMO. Depuis la disparition de la DIJ, la fonction d'animation du réseau est plus assurée par le conseil national des missions locales que par l'administration centrale.

Un système d'évaluation toujours à mettre en œuvre

Le système d'évaluation du réseau, dont la construction était prévue depuis 2000, n'est pas encore opérationnel en avril 2006. L'objectif de l'administration aujourd'hui serait de créer une cellule nationale d'évaluation, réunissant le ministère et le conseil national des missions locales, qui disposerait d'un outil commun, alimenté par le système PARCOURS 3 et par les services régionaux d'études et de statistiques (SEPES) du ministère. Début avril 2006, le référentiel d'évaluation a été adressé à toutes les missions mais il reste à constituer un groupe de travail entre la DARES, la DGEFP et le CNML pour retenir un nombre réaliste d'indicateurs.

ANNEXE 21 L'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACCRE) : présentation du dispositif et impact pour les chômeurs de longue durée

L'aide mobilisable dans le cadre de l'ACCRE (article L 351-24 du code du travail) pour la création ou la reprise d'entreprises par les chômeurs prend plusieurs formes : exonérations de charges sociales, maintien pour une durée déterminée de minima sociaux, bénéfice de prestations de Sécurité sociale ou aide financière dans le cadre du dispositif EDEN (encouragement au développement d'entreprises nouvelles). De plus, lors de l'élaboration de son projet ou au démarrage de son activité, un créateur d'entreprise éligible au dispositif ACCRE peut bénéficier de prestations de conseil personnalisé, financées en partie par des chèques à retirer auprès de la direction départementale du travail et de la formation professionnelle (DDTEFP).

L'ACCRE a été profondément remaniée par la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique. Le bénéfice du dispositif est étendu aux signataires d'un contrat d'appui au projet d'entreprise. Ce texte prolonge également à un an (contre six mois auparavant) la période de maintien de l'allocation de solidarité spécifique ou de l'allocation veuvage pour les bénéficiaires de ces prestations admis à l'ACCRE. La loi de programmation pour la cohésion sociale a modifié l'ACCRE sur deux points. D'une part, elle prévoit une possibilité de prolongement de l'exonération de charges sociales lorsque l'entreprise créée ou reprise est une micro-entreprise. D'autre part, elle institue une réduction d'impôt au profit des tuteurs de chômeurs ou de bénéficiaires de minima sociaux créateurs ou repreneurs d'entreprises.

Evolution du nombre de chômeurs créateurs aidés et du nombre d'entreprises créées ou reprises

		Nombre de chômeurs créateurs aidés	Evolution d'une année sur l'autre (en %)	Nombre de créations pures et de reprises aidées (2)	Evolution d'une année sur l'autre (en %)	Ensemble des créations pures et des reprises	Evolution d'une année sur l'autre (en %)	Part des créations aidées dans le total des créations (en %)
1999	ACCRE	39 767	-0,3	38 013	-1,3	212 834	1,0	17,9
2000	ACCRE	38 767	-2,5	37 199	-2,1	218 408	2,6	17,0
	EDEN (1)	4 306		3 548				1,6
2001	ACCRE	36 922	-4,8	35 191	-5,4	219 922	0,7	16
	EDEN	3 023	-29,8	2 781	-21,6			1,3
2002	ACCRE	33 328	-9,7	32 439	-7,8	217 819	-1,0	14,9
	EDEN	9 640	218,9	8 783	215,8			4,0
2003	ACCRE	44 882	34,7	42 825	32,0	237 695	9,1	18,0
	EDEN	8 845	-8,2	7 607	-13,4			3,2

(1) Le dispositif EDEN créé en 1999 n'est entré en application qu'en 2000.

(2) Le nombre d'entreprises créées ou reprises grâce aux aides diffère du nombre de créateurs aidés car certaines sociétés sont créées par plusieurs bénéficiaires.

Source : Insee, Dares, résultats France entière

Des études récentes de la DARES¹³ montre l'intérêt de l'ACCRE s'agissant de l'accès à l'emploi des chômeurs de longue durée :

- D'abord, la part des chômeurs de longue durée dans le total des bénéficiaires (45 000 en 2003), après une baisse significative entre 1999 et 2002 (de 59,3 % en 1999 à 41 % en 2002); est fortement remontée en 2003 pour atteindre près de la moitié des bénéficiaires (47,4 %); niveau maintenu en 2004.

¹³ « Grâce au dispositif ACCRE, 45 000 chômeurs ont créé leur emploi en 2003 », *Premières synthèses, premières informations*, n° 15.2, avril 2005 / « 2004, un bon millésime pour la création d'entreprise aidée », *Premières synthèses, premières informations*, n° 51.3, décembre 2005.

- Ensuite, en 2003, l'augmentation globale du nombre de bénéficiaires de l'ACCRES (+ 35 %) a largement bénéficié aux seniors (+ 40 %), relativement plus vulnérables face au risque de chômage de longue durée. En 2004, la part des seniors dans le total des bénéficiaires de l'ACCRES a encore progressé pour atteindre 11,4 %.

Ces données ne peuvent malheureusement être confrontées à des éléments de coût pertinents. En effet, le « coût de l'ACCRES » calculé par la DARES ne prend en compte, s'agissant des exonérations de cotisations sociales, que les chiffres de l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS) qui ne couvrent que les gérants minoritaires), dans la mesure où la Caisse nationale d'assurance maladie des professions indépendantes (CANAM) ne produit pas d'estimation du manque à gagner lié aux dépenses de cotisation.