

Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand

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

L'idée d'incorporer dans la politique active de l'emploi des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand date en France de la fin des années soixante-dix. Leur place, modeste au départ, a été sensiblement renforcée depuis quinze ans et le Gouvernement a prévu de leur consacrer plus de 5 milliards d'euros en 2002, soit près du tiers de l'ensemble du budget de l'emploi.

Le champ des employeurs éligibles est resté très stable au cours du temps malgré son caractère ad hoc, difficile à justifier si ce n'est par la forte densité des relations, notamment financières, entre l'État et ce secteur. Il comprend principalement les collectivités territoriales, les établissements publics administratifs, les associations, ainsi que d'autres organismes à but non lucratif.

Dès l'origine, les objectifs définis pour ces mesures ont été de deux ordres :

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

Si les pouvoirs publics avaient cherché à concilier ces deux objectifs en créant les travaux d'utilité collective en 1984, ils ont opéré par la suite une distinction entre eux. Les contrats emploi-solidarité (CES) créés en 1989 et complétés en 1992 par les contrats emploi-consolidé (CEC) assurent principalement une fonction d'aide à l'insertion, alors que le programme "nouveaux services - emplois jeunes" (NS-EJ), lancé en 1997, répond plutôt à l'objectif de développement d'activités.

De la comparaison internationale menée par l'instance d'évaluation, il ressort que des mesures assez proches des CES existent fréquemment à l'étranger pour l'insertion des publics en difficulté. Les programmes de politique de l'emploi visant à favoriser la création d'activités d'intérêt collectif et l'innovation en ce domaine sont par contre beaucoup plus rares.

Les mesures d'insertion : le CES et le CEC

1) Un bilan mitigé

Ces mesures répondent bien à leur finalité première en ce qu'elles touchent un public qui ne réussit pas à trouver du travail par d'autres moyens et qui cherche à rompre l'isolement et la perte d'estime de soi provoqués par le chômage. Il est difficile d'affirmer pour autant qu'elles bénéficient d'abord à la fraction des demandeurs d'emploi qui en "auraient le plus besoin". Les employeurs sélectionnent souvent les candidats selon leurs compétences et l'orientation des personnes au cas par cas, en fonction de leurs besoins réels, est encore loin d'être généralisée dans les services de l'emploi.

Le principal atout des mesures est d'assurer à leurs bénéficiaires une amélioration immédiate de leur vie quotidienne. Les conditions de travail sont appréciées, à l'exception du niveau du salaire. L'entrée en contrat aidé permet de nouvelles relations sociales et se traduit, pour beaucoup, par le sentiment d'un meilleur état de santé. La durée du travail étant plus longue en CEC qu'en CES et procurant donc un salaire plus élevé, il en résulte des différences assez sensibles dans les possibilités nouvelles d'accès aux loisirs et aux biens de consommation. Celles-ci sont assez réduites en CES, plus fréquentes en CEC.

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

Cette défaillance semble avoir deux causes principales :

- Les employeurs, avec des différences sensibles selon les types d'organismes, ont souvent utilisé les mesures en fonction de leurs besoins de services ou même pour remédier à des déficits structurels en personnel. Le paradoxe de cette situation est de faire financer des activités relevant souvent d'une réponse à des besoins collectifs permanents par la politique de l'emploi et non par les circuits prévus à cet effet.

L'importance de la logique de gestion a souvent relégué au second plan pour l'employeur le souci de proposer aux salariés des contenus de travail et des actions susceptibles de favoriser leur retour à l'emploi ordinaire dans un autre organisme. L'utilisation des contrats aidés dans une logique de pré-recrutement, renforcée par la place grandissante du CEC, pose aussi, pour les fonctions publiques en particulier, la question du rapport de ces contrats aux emplois permanents de faible qualification et aux modes de recrutement traditionnels sur ces emplois.

- Les pouvoirs publics ont fait jouer à ces mesures un rôle contracyclique en période de faible croissance, amenant à la conclusion d'un nombre considérable de contrats aidés et à des à-coups conjoncturels. Ceux-ci ont nui à la capacité des acteurs locaux de coordonner leurs interventions sur le moyen terme, afin de proposer aux personnes en difficulté les actions durables et diversifiées susceptibles d'être efficaces pour faciliter leur accès à l'emploi ordinaire. Malgré des actions externes d'accompagnement et des passages en formation plus fréquents que par le passé, cette capacité a été d'autant plus limitée que les moyens humains et financiers destinés à garantir la qualité de la mise en œuvre n'ont pas été à la mesure des sommes consacrées au financement des dispositifs. Le mouvement de territorialisation des actions en faveur de l'emploi a, certes, permis des avancées en ce domaine, mais elles sont restées très inégales suivant les territoires.

2) Des propositions d'amélioration

Le constat des insuffisances de ces dispositifs n'a pas conduit l'instance d'évaluation à en préconiser la suppression car ils remplissent une fonction que ni les stages de formation ni les incitations à l'embauche dans le secteur marchand ne peuvent actuellement assurer. La réflexion a donc porté sur les recommandations susceptibles d'améliorer sensiblement leur fonction de sas vers l'emploi ordinaire. Celles-ci peuvent être résumées ainsi :

1. L'État garant d'une politique dont la mise en œuvre doit encore se rapprocher du terrain.
2. Une réaffirmation de l'objectif du contrat aidé : l'accès à l'emploi ordinaire dans les secteurs marchand et non marchand.
3. Pour y parvenir, une individualisation de la prise en charge de l'entrée à la sortie qui pourrait se traduire par :
 - une fusion du CES et du CEC en une nouvelle mesure d'utilisation plus souple ;
 - un examen périodique de la situation du bénéficiaire en cours de contrat aidé ;
 - une redéfinition du rôle de l'employeur.
4. Une identification en tant que tels des emplois aidés et une clarification de leur statut par rapport aux emplois de droit commun ; pour ce faire, il apparaît utile :
 - d'axer la période de passage en contrat aidé sur l'objectif premier d'accroissement et de reconnaissance des acquis professionnels des personnes,
 - de continuer d'accorder une place particulière aux associations d'insertion dans l'accueil des personnes pour lesquelles le passage en mesure correspond d'abord à un objectif de "resocialisation",
 - d'inclure les services de l'État dans le champ des organismes susceptibles d'utiliser ces postes d'insertion,
 - d'améliorer les droits des personnes en impliquant les partenaires sociaux dans les négociations.
5. Une régulation locale qui laisse des marges de manœuvre aux acteurs de terrain sous réserve de suivi et de rendu compte.
6. Une réelle inscription de ces actions dans les nouvelles procédures du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) et des projets d'action personnalisés (PAP), supposant un saut qualitatif par rapport à l'offre de services existante.
7. Une expérimentation dans quelques départements déjà prêts à s'inscrire dans la logique d'action proposée.

Le programme "nouveaux services -emplois jeunes" et la création d'activités

1) Une réussite indéniable liée à la conjoncture

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

- des créations nettes d'emplois qui ont eu certainement des effets positifs sur la relance économique ;
- un financement massif d'activités correspondant à une demande sociale réelle et à une offre de travail préexistante ne trouvant pas à s'employer ;

- une qualité d'organisation interne qui a permis de faire progresser dans l'administration de l'emploi une logique de projet et de disposer d'une réelle mobilisation locale et interministérielle.

À mi-parcours, le jugement des jeunes sur l'expérience professionnelle acquise grâce au programme reste largement favorable, même si une certaine déception sur les possibilités de formation et de perfectionnement est souvent exprimée.

Ces éléments très positifs ne doivent toutefois pas faire oublier que le schéma d'action affiché, où le financement initial de l'État devait progressivement céder la place à une demande solvable assurant le basculement des activités vers le marché, ne s'applique pas à la plupart des emplois créés, y compris dans le secteur associatif.

En termes de création durable d'emplois supplémentaires, les perspectives actuelles d'une consolidation mobilisant très majoritairement des financements publics, conduisent à s'interroger sur l'impact final du programme. Si l'objectif de maîtrise budgétaire se poursuit, cette consolidation risque de se faire par substitution à d'autres emplois publics, à d'autres recrutements sur les emplois existants, ou à des dépenses publiques finançant actuellement d'autres emplois dans le secteur associatif. Le programme peut néanmoins avoir des effets structurels positifs importants s'il induit une réallocation durable des ressources publiques en faveur d'activités particulièrement bien adaptées aux besoins sociaux. Mais il s'agit alors d'un enjeu de politique publique qui ne relève plus fondamentalement d'une politique de l'emploi.

2) Un programme riche de perspectives nouvelles

Le diagnostic général porté par l'instance d'évaluation sur le programme est qu'il trouve sa justification principale dans son adaptation au contexte conjoncturel mais qu'il n'a pas vocation à devenir permanent. D'une part, du strict point de vue des choix internes de la politique de l'emploi, confrontée à des publics plus prioritaires, son coût est très élevé ; d'autre part, les perspectives ouvertes par la réussite même de ce programme doivent conduire à une nouvelle étape en contribuant à l'adaptation permanente des services d'intérêt collectif aux besoins concrets des Français.

Grâce au programme NS-EJ, on en sait beaucoup plus aujourd'hui, secteur par secteur, sur les attentes prioritaires des usagers et sur la part de ces services qu'ils seraient susceptibles ou non de financer comme tels. La pérennisation des "nouveaux services" implique de nouveaux arbitrages au cas par cas de la part de l'État et des collectivités territoriales, en leur double qualité d'employeur et de financeur du secteur associatif.

Une question ne pourra pas être esquivée : les "nouveaux services" sont-ils des services supplémentaires ou des services rendus autrement ? Elle n'appelle pas de réponse globale, mais la réussite finale du programme NS-EJ dépend de l'engagement de démarches sectorielles et territoriales ambitieuses auxquelles doivent être associées les organisations syndicales, notamment de la fonction publique. Dans cette perspective, le plan annoncé en juin 2001 par le Gouvernement, qui vise à proposer un vaste éventail d'actions "sur mesure" et au cas par cas : selon la nature du service, le type d'employeur, la situation du jeune et le niveau d'autonomie financière de l'activité permet d'engager cette nouvelle étape.

L'autre objectif est de garantir aux bénéficiaires du programme NS-EJ la reconnaissance dans un espace professionnel large, non limité à l'employeur actuel, des compétences acquises en contrat aidé. L'élargissement de l'offre de formation et l'extension des

procédures de validation de leurs acquis professionnels sont essentiels. Ces actions transversales doivent profiter aussi aux personnes en CES et CEC.

Dans le cadre du programme national d'évaluation des politiques publiques conduit sous l'égide du Conseil national de l'évaluation, le Premier ministre a décidé en 1999 d'entreprendre une évaluation des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand. L'instance d'évaluation a été officiellement installée en décembre 1999 par le Commissaire au Plan. Elle a effectué ses travaux jusqu'en juin 2001.

Le document publié à La Documentation française rassemble le rapport de l'instance d'évaluation et ses annexes, la synthèse d'Yves Robineau, l'avis du Conseil national de l'évaluation et les observations du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

Composition de l'instance d'évaluation

Président

Yves Robineau, *conseiller d'État*

Rapporteur général

Bernard Simonin, *directeur de recherches, Centre d'études de l'emploi, CNRS*

Membres

Marie-Laure Balmès-Uppman, *directrice départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle du Val-d'Oise*

Dominique Bernard-Jaoul, *adjointe au chef de la mission développement de l'activité et de l'insertion professionnelle, DGEFP, ministère de l'Emploi et de la Solidarité*

Isabella Biletta, *chef de la mission développement de l'activité et de l'insertion professionnelle, DGEFP, ministère de l'Emploi et de la Solidarité*

Françoise Bouygar, *sous-directrice du suivi et de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, DARES, ministère de l'Emploi et de la Solidarité*

Jangui Le Carpentier, *vice-président du Conseil national des missions locales*

Vincent Champain, *Direction du budget, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*

Florence Lefresne, *économiste, Institut de recherches économiques et sociales*

Nicole de Montricher, *directrice des relations internationales, École normale supérieure de Cachan*

Marianne Pauchet, *chargée de mission, Direction de la prévision, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*

Jean-Claude Perrel, *directeur des affaires financières, Centre national de la fonction publique territoriale*

Jacques Roux, *inspecteur général des Affaires sociales*

Martin Spitz, *directeur de l'Association Envie Développement*

François Stankiewicz, *professeur d'économie, université des sciences et technologies de Lille, CLERSE-IFRESI*

Pierre-Yves Verkindt, *professeur de droit du travail, université de Lille-2*

Michel Théry, *Commissariat général du Plan*

Guy Truchot, *adjoint au chef de bureau des statistiques, ministère de la Jeunesse et des Sports*

Rapport disponible à La Documentation française

29-31 quai Voltaire 75007 Paris

Téléphone 01 40 15 70 00

Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand

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

La Documentation française, mars 2002 - 550 pages, 20 euros