N° 321

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 février 2018

RAPPORT D´INFORMATION

FAIT

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) par la mission d'information sur les **conséquences** *de la* **baisse** *des* **contrats aidés** *dans le* **secteur associatif** *(2),*

Par MM. Alain DUFAUT et Jacques-Bernard MAGNER,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Morin-Desailly*, présidente ;* M. Jean-Claude Carle, Mme Catherine Dumas, MM. Jacques Grosperrin, Antoine Karam, Mme Françoise Laborde, MM. Jean-Pierre Leleux, Jacques-Bernard Magner, Mme Colette Mélot, M. Pierre Ouzoulias, Mme Sylvie Robert*, vice-présidents ;* MM. Alain Dufaut, Claude Kern, Mme Claudine Lepage, M. Michel Savin*, secrétaires ;* MM. Maurice Antiste, David Assouline, Mmes Annick Billon, Maryvonne Blondin, Céline Boulay-Espéronnier, M. Max Brisson, Mme Marie-Thérèse Bruguière, M. Joseph Castelli, Mmes Laure Darcos, Nicole Duranton, M. André Gattolin, Mme Samia Ghali, MM. Didier Guillaume, Abdallah Hassani, Jean-Raymond Hugonet, Mmes Mireille Jouve, Claudine Kauffmann, MM. Guy-Dominique Kennel, Laurent Lafon, Michel Laugier, Pierre Laurent, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Lozach, Claude Malhuret, Christian Manable, Mme Marie-Pierre Monier, MM. Philippe Nachbar, Olivier Paccaud, Stéphane Piednoir, Mme Sonia de la Provôté, MM. Bruno Retailleau, Jean-Yves Roux, Alain Schmitz, Mme Dominique Vérien.

(2) Cette mission est composée de : MM. Alain Dufaut et Jacques-Bernard Magner, *rapporteurs*.

SOMMAIRE

Pages

LES QUATORZE RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS 5

AVANT-PROPOS 7

EXPOSÉ GÉNÉRAL 9

I. LES CONTRATS AIDÉS : UN INSTRUMENT AUX OBJECTIFS MULTIPLES DONT LE BILAN EST CONTRASTÉ 9

A. UN INSTRUMENT AUX OBJECTIFS MULTIPLES 9
1. Un dispositif d'insertion professionnelle pour les publics les plus éloignés du marché du travail 9
a) Les contrats uniques d'insertion 9
b) Les emplois d'avenir 11
2. Un outil au service du traitement social du chômage 12
3. Une politique visant à concilier insertion et réponse à des besoins sociaux mal financés 14

B. UN BILAN CONTRASTÉ 16
1. Des objectifs parfois contradictoires qui nuisent à l'efficacité du dispositif 16
a) Qualité ou quantité ? 16
b) L'hétérogénéité dans les actions d'accompagnement et de formation 17
2. Un impact variable sur la création d'emplois selon le secteur considéré 19
a) Dans le secteur marchand : un impact faible sur la création d'emploi en raison de l'effet d'aubaine, mais une influence sur le profil des personnes employées .. 19
b) Dans le secteur non marchand : un réel impact sur la création d'emploi 20
3. Des effets en matière d'insertion fortement dépendants des modalités de mise en œuvre des contrats aidés 21
a) L'efficacité des contrats aidés en matière d'insertion : un sujet clivant 21
b) Un consensus sur les modalités de mise en œuvre des contrats aidés favorisant l'insertion professionnelle durable 25
4. Des effets positifs pour les bénéficiaires de contrats aidés et pour la collectivité 27
a) L'amélioration de la qualité de vie des bénéficiaires de contrats aidés 27
b) Les contrats aidés, créateurs de richesses dans les territoires 29

II. LA REMISE EN CAUSE DES CONTRATS AIDÉS PAR LE GOUVERNEMENT : UNE DÉCISION INADMISSIBLE SUR LA FORME ET CONTESTABLE SUR LE FOND 30

A. UNE DÉCISION INADMISSIBLE SUR LA FORME 30
1. Une décision brutale qui a mis en difficulté les bénéficiaires des contrats aidés et les structures employeuses 30
2. Une décision prématurée, prise sans évaluation des conséquences ni mise en place d'une alternative 34
3. Une stigmatisation inutile et déplacée des employeurs et des bénéficiaires de contrats aidés 37

B. UN NOUVEAU DISPOSITIF CONTESTABLE SUR LE FOND.....39
1. Les Parcours Emploi Compétences : la reconnaissance de la légitimité des contrats aidés de qualité ! 39
2. L'inexplicable disparition des emplois d'avenir.....42
3. Les « trous dans la raquette » concernant les publics les plus éloignés du marché de l'emploi 45
4. L'absence de réflexion sur le devenir des associations 49
5. Quel financement pour les missions d'intérêt général ?.....51

CONCLUSION : LES PROPOSITIONS.....57
1. Réunir les conditions concrètes pour assurer le succès des parcours emploi compétences....57
2. Redonner une perspective aux « oubliés » du dispositif.....61
3. Réformer les relations entre les pouvoirs publics et les associations afin d'assurer le développement de la vie associative 62
4. Expérimenter une réduction des exonérations de cotisations sociales pour financer des emplois utiles socialement.....63

EXAMEN EN COMMISSION.....65

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES 79

LES QUATORZE RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS

Réunir les conditions concrètes pour assurer le succès des parcours emploi compétences. Pour cela :

1) donner à Pôle Emploi et aux Missions locales les moyens humains et financiers nécessaires pour garantir un accompagnement effectif des bénéficiaires ;

2) assurer le financement effectif des formations à travers une plus grande implication et une meilleure coopération de l'ensemble des parties prenantes - OPCA, employeurs, service public de l'emploi, structures d'insertion par l'activité économique, régions ;

3) proposer sur tout le territoire des formations réellement adaptées aux besoins de leurs bénéficiaires, en développant des solutions innovantes au niveau des départements en coopération avec tous les acteurs de la formation ;

4) intégrer le parcours emploi compétences dans une stratégie globale de retour à l'emploi en levant les contraintes liées au statut et à la rémunération des bénéficiaires de dispositifs d'insertion ;

5) asseoir les parcours emploi compétences dans les territoires en étroite collaboration avec toutes les parties prenantes, et notamment les collectivités territoriales et le secteur associatif ;

6) revoir les critères d'évaluation de l'impact des parcours emploi compétences afin d'élargir les critères retenus et de mieux distinguer entre les publics bénéficiaires ;

7) donner une plus grande visibilité aux acteurs du terrain en stabilisant les dispositifs et les volumes à moyen terme à travers une programmation pluriannuelle et une contractualisation avec l'État sur les objectifs en matière de formation et d'accompagnement.

Redonner une perspective aux « oubliés » du dispositif que sont les demandeurs d'emploi les plus âgés à travers deux mesures :

8) augmenter temporairement le volume des contrats aidés de 50 000 et les dédier aux chômeurs de longue durée de plus de 55 ans ;

9) lancer une réflexion au niveau national afin d'élaborer une stratégie en faveur de l'emploi des chômeurs âgés de longue durée dans le cadre du renouveau de l'économie sociale et solidaire et utiliser l'accélérateur d'innovation sociale *French Impact* pour identifier et soutenir des projets innovants.

Renforcer le soutien au développement de la vie associative. Dans ce but, nous formulons quatre recommandations :

10) mesurer l'impact de la réforme des contrats aidés sur les associations en fonction de leur taille, de leur situation géographique et de leur secteur d'activité à travers une enquête semestrielle sous la responsabilité du ministère de l'éducation nationale et de la vie associative ;

11) lancer une campagne nationale d'information auprès des associations sur les dispositifs d'accompagnement existants, tels que les dispositifs locaux d'accompagnement, avec pour objectif soit de trouver une solution permettant de compenser la perte d'un ou plusieurs emplois aidés, soit au contraire de les rendre éligibles en tant qu'employeur des nouveaux contrats aidés ;

12) assurer aux petites associations une période de transition permettant une réduction progressive et planifiée du nombre des contrats aidés : augmenter temporairement le volume des contrats aidés de 50 000 en 2018 en les réservant aux associations de moins de cinq salariés, pour le réduire progressivement jusqu'en 2020 ;

13) réexaminer les relations entre l'Etat et les associations sur la base des deux principes suivants : **la revue à la hausse de la tarification** des prestations assumées par les associations et **la modification de l'équilibre entre la commande publique et la subvention en stabilisant cette dernière** sous forme d'appui dans la durée aux missions et non à des projets particuliers.

14) Expérimenter le transfert d'une partie des exonérations de cotisations sociales au profit du financement direct d'emplois publics d'intérêt social.

Mesdames, Messieurs,

La forte réduction du volume des contrats aidés à l'été 2017 par rapport aux volumes traditionnellement réalisés ces dernières années et leur fixation à 200 000 dans la loi de finances pour 2018 ont touché directement deux secteurs au cœur des compétences de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat : l'école et le monde associatif.

C'est la raison pour laquelle a été confiée à vos deux rapporteurs une mission d'information sur les conséquences de la baisse des contrats aidés dans le secteur associatif. L'objectif était double : analyser la réalité des critiques portées par le gouvernement sur ce dispositif ; mesurer l'impact de cette mesure sur le secteur associatif.

Ces travaux ont conduit à auditionner plus de 50 personnes, parmi lesquels de nombreux représentants d'associations et des collectivités territoriales, mais également des représentants du secteur sanitaire et social et de l'économie sociale et solidaire, - qui emploient une grande partie des bénéficiaires de contrats aidés, des représentants du service public de l'emploi et des organismes paritaires collecteurs agréés ainsi que des économistes spécialistes de la politique de l'emploi et des responsables de la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle.

Par ailleurs, au moment où vos rapporteurs menaient leur mission, la transformation des contrats aidés en parcours emploi compétences a été actée et le rapport de M. Jean-Marc Borello[1] commandée par la ministre du travail sur le renouvellement des politiques de l'emploi a été publié. Vos rapporteurs ont donc pris en compte ces éléments nouveaux au moment de l'élaboration de leurs conclusions.

Aux termes de leurs travaux, vos deux rapporteurs dressent un double constat :

- l'efficacité des contrats aidés s'est trouvée affaiblie par la multiplicité des objectifs assignés à ce dispositif et par une mise en œuvre souvent éloignée des principes qui les régissaient. Pourtant, en dépit de ces insuffisances, l'utilité des contrats aidés est reconnue ;

- la décision du gouvernement a été mal vécue, en raison de sa brutalité et du manque de concertation en amont avec les parties prenantes. Elle continue à avoir des impacts négatifs, notamment dans le secteur associatif, sans qu'une alternative crédible ait été apportée.

[1] *Donnons-nous les moyens de l'inclusion.*

Ils formulent 14 recommandations afin d'assurer le succès des parcours emploi compétences, mais également de redonner une perspective aux « oubliés » du dispositif et de revoir les relations entre les pouvoirs publics et les associations afin de leur permettre d'assurer leurs missions d'intérêt général.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LES CONTRATS AIDÉS : UN INSTRUMENT AUX OBJECTIFS MULTIPLES DONT LE BILAN EST CONTRASTÉ

A. UN INSTRUMENT AUX OBJECTIFS MULTIPLES

Dès leur création, plusieurs objectifs ont été assignés aux contrats aidés. Leur mission première est de permettre à des personnes éloignées du marché du travail, d'augmenter leur employabilité à travers la reprise d'une activité et de trouver ou retrouver un emploi à l'issue du contrat. Toutefois, en « sortant » les bénéficiaires des contrats aidés des chiffres officiels du chômage, ce dispositif est également un outil de traitement social du chômage. En outre, il permet de répondre à des besoins sociaux qui ont du mal à être financés.

1. Un dispositif d'insertion professionnelle pour les publics les plus éloignés du marché du travail

Depuis plus de trente ans, la France est confrontée à un chômage de masse, qui touche particulièrement les personnes peu qualifiées et celles en phase d'insertion professionnelle, donc les jeunes. En outre, 45% des chômeurs sont en chômage de longue durée, avec une surreprésentation des plus de 50 ans.

Les contrats aidés ont été créés afin de permettre aux publics les plus éloignés du marché du travail (demandeurs d'emploi de longue durée, jeunes en grande difficulté…) d'obtenir un emploi à travers des contrats spécifiques pour lesquels **l'embauche et l'accompagnement** sont encadrés et appuyés financièrement par l'Etat. Ils visent à améliorer l'employabilité des bénéficiaires, en les faisant accéder à une expérience professionnelle, en leur permettant d'acquérir des compétences, une formation et un accompagnement professionnel personnalisé.

Créés à partir de 1984 à travers les « travaux d'utilité collective » (TUC), leur dénomination a évolué au cours du temps mais ils répondent toujours au même objectif.

a) Les contrats uniques d'insertion

La loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion a mis en place **le contrat unique d'insertion (CUI)**, entré en vigueur à compter du 1er janvier 2010 dans l'hexagone, un an plus tard en outre-mer et le 1er mars 2012 à Mayotte. Le CUI s'est substitué aux quatre dispositifs antérieurs

(contrat d'accompagnement dans l'emploi, contrat d'insertion dans l'emploi, contrat d'avenir et contrat d'insertion – revenu minimal d'activité).

Le CUI se décline en deux « versions » dont les régimes juridiques sont harmonisés : **le contrat initiative emploi** (CUI-CIE), **dans le secteur marchand** et le **contrat d'accompagnement dans l'emploi** (CUI-CAE), **dans le secteur non-marchand.**

Le CUI peut prendre la forme d'un contrat à durée déterminée (CDD) ou d'un contrat à durée indéterminée (CDI). **La durée hebdomadaire du travail est comprise entre 20 heures et 35 heures**. Il est destiné aux personnes reconnues par les institutions comme rencontrant des difficultés particulières pour l'accès à l'emploi : chômeurs de longue durée, seniors, travailleurs handicapés, bénéficiaires de certains minima sociaux (revenu de solidarité active, allocation de solidarité spécifique, allocation aux adultes handicapés).

La durée minimale de prise en charge est de six mois, dans la limite totale d'une durée de 24 mois. Par dérogation, cette durée peut être portée, par prolongations successives d'un an au plus, à 60 mois :

- pour les salariés âgés de plus de 50 ans et rencontrant des difficultés particulières qui font obstacle à leur insertion durable dans l'emploi ;

- pour les personnes reconnues travailleur handicapé ;

- pour permettre d'achever une action de formation professionnelle en cours de réalisation et prévue au titre de l'aide attribuée. La durée de la prolongation ne peut excéder le terme de l'action concernée ;

Pour les salariés âgés de 58 ans ou plus, le contrat peut être prolongé jusqu'à la date à laquelle ils sont autorisés à faire valoir leurs droits à la retraite.

Les contrats uniques d'insertion doivent comporter des actions d'accompagnement professionnel.

L'article L. 5134-22 du code du travail dispose que « *la demande d'aide à l'insertion professionnelle indique les modalités d'orientation et d'accompagnement professionnel de la personne sans emploi et prévoit des actions de formation professionnelle et de validation des acquis de l'expérience nécessaires à la réalisation de son projet professionnel* ».

De même, **la décision d'attribution d'une nouvelle aide** à l'insertion professionnelle est **subordonnée au bilan préalable des actions d'accompagnement et des actions visant à l'insertion durable des salariés**, réalisées dans le cadre d'un contrat aidé antérieur.

En contrepartie du recrutement d'un salarié en contrat aidé, l'employeur bénéficie d'une aide fixée au niveau régional. Le montant de l'aide, exprimé en taux de prise en charge par rapport au SMIC, est différent selon les régions et varie en fonction de la situation du bénéficiaire, de l'employeur et des besoins spécifiques du bassin d'emploi. **Cette aide est**

plafonnée à 95 % du SMIC dans le secteur non-marchand et à 47 % dans le secteur marchand.

En fin de contrat, l'employeur doit établir une attestation d'expérience professionnelle et la remettre au salarié un mois avant la fin du contrat.

b) Les emplois d'avenir

Ce dispositif a été complété par la loi du 26 octobre 2012[1] portant création des emplois d'avenir. Ce dispositif s'adresse aux jeunes de 16 à 25 ans (jusqu'à 30 ans pour les jeunes reconnus travailleurs handicapés) à la date de la signature du contrat :

- sans diplôme ou titulaires d'un CAP/BEP, et n'étant ni en emploi, ni en formation ;

- présentant des difficultés particulières d'accès à l'emploi ;

- avec une priorité dans les zones où les jeunes sont plus nombreux à rencontrer des difficultés d'insertion : dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), les zones de revitalisation rurale (ZRR), les départements et collectivités d'outre-mer, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les emplois d'avenir sont recrutés principalement par des employeurs du secteur non marchand, dans des activités présentant un caractère d'utilité sociale ou environnementale ou ayant un fort potentiel d'emplois.

Dans chaque région, le schéma d'orientation régional définit la stratégie territoriale de mise en œuvre des emplois d'avenir.

Les contrats sont conclus pour une durée minimale de 12 mois et pour une durée maximale de 36 mois.

Un suivi personnalisé et, le cas échéant, social du bénéficiaire d'un emploi d'avenir est assuré pendant le temps de travail pas Pôle Emploi ou les missions locales. Un bilan relatif au projet professionnel du bénéficiaire et à la suite donnée à l'emploi d'avenir est notamment réalisé deux mois avant l'échéance de l'emploi d'avenir.

L'aide de l'État atteint 75 % du SMIC pour les structures du secteur non-marchand et 35 % du SMIC pour les structures du secteur marchand.

Elle est attribuée au vu des engagements de l'employeur sur le contenu du poste proposé et sa position dans l'organisation de la structure employant le bénéficiaire de l'emploi d'avenir, sur les conditions d'encadrement et de tutorat ainsi que sur la qualification ou les compétences dont l'acquisition est visée pendant la période en emploi d'avenir. **Ces engagements portent obligatoirement sur les actions de formation, réalisées prioritairement pendant le temps de travail, ou en dehors de celui-ci, qui concourent à l'acquisition de cette qualification ou de ces**

[1] *Loi n° 2012-1189 du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir.*

compétences et les moyens à mobiliser pour y parvenir. Ils précisent les modalités d'organisation du temps de travail envisagées afin de permettre la réalisation des actions de formation. Ces actions de formation privilégient l'acquisition de compétences de base et de compétences transférables permettant au bénéficiaire de l'emploi d'avenir d'accéder à un niveau de qualification supérieur.

L'aide est également attribuée au vu des engagements de l'employeur sur les possibilités de pérennisation des activités et les dispositions de nature à assurer la professionnalisation des emplois.

En cas de non-respect de ses engagements par l'employeur, notamment en matière de formation, le remboursement de la totalité des aides publiques perçues est dû à l'Etat.

La décision d'attribution d'une nouvelle aide est subordonnée au contrôle du respect par l'employeur des engagements qu'il avait souscrits au titre d'une embauche antérieure en emploi d'avenir.

2. Un outil au service du traitement social du chômage

Les contrats aidés ont vocation à faciliter l'insertion des personnes éloignées du marché du travail. Par nature, ils ciblent donc les demandeurs d'emploi.

Or, le taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) établi par l'INSEE dans le cadre de son enquête Emploi trimestrielle[1], favorise une définition restrictive du chômage. Celle-ci exclut les personnes situées dans le « halo autour du chômage », c'est-à-dire les personnes inactives qui souhaitent un emploi sans être comptées comme chômeurs parce qu'elles ne sont pas disponibles dans les quinze jours pour occuper un emploi ou qui n'ont pas fait de démarche active de recherche d'emploi au cours des quatre dernières semaines.

Un rapport récent[2] du Sénat rappelle que selon l'INSEE, au deuxième trimestre 2016, en France métropolitaine, 1,5 million de personnes se trouvaient dans cette situation. Parmi elles figurent notamment les personnes en formation et les bénéficiaires de contrats aidés.

Cet impact des contrats aidés sur le niveau du chômage n'est pas critiquable tant qu'il n'est qu'une conséquence de la politique d'insertion poursuivie. Face à une aggravation des chiffres du chômage, il peut néanmoins être tentant pour un gouvernement d'augmenter le nombre de contrats aidés dans le seul but de limiter le nombre des demandeurs d'emploi.

---

[1] *Sont considérés comme chômeurs les personnes en âge de travailler (c'est-à-dire âgées de plus de 15 ans) et réunissant trois critères cumulatifs : ne pas avoir travaillé, même une heure durant la période de référence, être disponible pour travailler dans les 15 jours et être en recherche active d'un travail.*

[2] *Rapport n °3 (2016-2017) de M. Philippe Dallier, fait au nom de la commission d'enquête « mesurer, comprendre et combattre le chômage en France : quels enseignements tirer des exemples européens ?*

Tous les gouvernements ont eu recours à un moment ou à un autre à cette stratégie.

À son arrivée au pouvoir en 2007, le président Nicolas Sarkozy avait entamé une réduction importante du nombre de contrats aidés (passés de 390 000 en 2007 à 295 000 en 2008 dans le secteur non marchand). Toutefois, la forte détérioration de la situation de l'emploi à partir du printemps 2008, en raison du retournement de la conjoncture économique, l'a conduit à augmenter de nouveau le nombre de contrats aidés : près de 375 000 ont été financés dans le secteur non marchand en 2009 et leur nombre a presque doublé dans le secteur marchand (117 000 contre 64 000 en 2008).

Pendant la campagne présidentielle de 2012, François Hollande s'était engagé à créer 150 000 emplois d'avenir[1] réservé aux jeunes, afin de faire face à la recrudescence du chômage. Il convient de rappeler le contexte : depuis 2008, la hausse du nombre de chômeurs en France était continue et particulièrement marquée depuis le printemps 2011. Au deuxième trimestre 2012, le taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) s'établissait ainsi à 10,2 % de la population active de la métropole et des DOM, contre 9,6 % un an plus tôt.

La création des emplois d'avenir visait à mieux insérer des jeunes sans qualification ni expérience professionnelle sur le marché du travail.

Pour autant, ils ont également été utilisés pour limiter la progression du taux de chômage d'autant que le président Hollande s'était engagé à faire baisser ce dernier et avait exigé qu'on évalue sa politique à sa capacité d'atteindre cet objectif. Ainsi, pour la seule année 2013, soit moins d'un an après l'adoption de la loi, plus de 88 000 emplois d'avenir sont créés. Leur nombre s'est élevé à 97 000 en 2014, 82 000 en 2015 et 72 000 en 2016.

La corrélation entre la consommation des crédits destinés aux contrats aidés et les cycles électoraux confirme l'utilisation des contrats aidés pour influencer à la baisse les chiffres du chômage. Traditionnellement, les années d'élection se traduisent pas une surconsommation des crédits affectés aux contrats aidés comme en témoignent les exemples suivants.

La loi de finances pour 2012 avait prévu un total de 390 000 CUI (dont 340 000 pour le secteur non marchand) sur l'année, mais 64 % d'entre eux furent mobilisés dès le premier semestre (225 000 CUI-CAE et 25 000 CUI-CIE).

La loi de finances initiale pour 2017 comptabilisait 280 000 emplois aidés. Néanmoins, au 30 juin 2017, plus de 195 000 étaient réalisés, soit près de 70 % de la dotation budgétaire.

---

[1] *Chiffre qui correspond à l'époque au nombre de jeunes sortant du système éducatif sans diplôme.*

3. Une politique visant à concilier insertion et réponse à des besoins sociaux mal financés

Les contrats aidés visent à insérer les personnes éloignées de l'emploi en leur donnant la possibilité de travailler. À travers cette activité, elles acquièrent des compétences, une expérience professionnelle, un réseau qui doivent leur servir de tremplin pour leur insertion durable sur le marché de l'emploi.

Néanmoins, depuis leur création, les contrats aidés[1], parce qu'ils ont été majoritairement développés dans le secteur non marchand, **ont donné à ce dernier les moyens humains pour réaliser ses missions d'utilité sociale mais qui peinent à être financées.**

Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si les associations, les communes et les établissements publics accueillent 90 % des contrats aidés. Ce sont eux qui répondent au quotidien aux besoins des Français et qui assurent la plupart des services de proximité. Or, il leur faut satisfaire des besoins croissants à enveloppe budgétaire constante, voire réduite. Les contrats aidés permettent de limiter leur masse salariale sans pour autant réduire leurs actions auprès de la population.

L'étude commandée récemment par le comité national olympique et sportif français[2] rappelle le contexte dans lequel les associations sportives décident de recourir aux emplois aidés :

- *« La volonté de se professionnaliser, d'avoir une meilleure qualité de travail, c'est-à-dire une offre de meilleure qualité, mais aussi de dépasser une « gestion d'amateurs » ;*
- *La saturation des bénévoles en termes d'engagement, qui assurent l'encadrement et la gestion des activités de la structure au-delà de leurs disponibilités ;*
- *La croissance des activités, qui nécessite une main-d'œuvre complémentaire pour prendre en charge ce surcroît d'activités sportives ou/et administratives ».*

Ce constat n'est pas spécifique aux associations sportives et peut être élargi à l'ensemble du secteur associatif. Une autre évolution mérite d'être mentionnée, à savoir **la délégation croissante de certaines missions de service public aux associations par les pouvoirs publics**, qu'il s'agisse du secteur de l'action sanitaire et sociale, de l'organisation des activités périscolaires à la suite de la réforme des rythmes scolaire, mais également des métiers du sport et de l'animation, voire de l'accueil des animaux errants.

---

[1] *Les travaux d'utilité collective (TUC) créés en 1984 sont réservés exclusivement au secteur non marchand.*
[22] *Dispositifs d'aide à l'emploi : quels impacts sur la qualité de l'emploi dans les associations sportives ? Septembre 2017.*

Ce transfert de compétences ne s'est pas accompagné d'un transfert de ressources équivalent. Loin d'augmenter, les subventions aux associations ont plutôt baissé, obligeant ces dernières à embaucher davantage de bénéficiaires de contrats aidés afin de poursuivre leurs activités et de répondre à la demande sociale.

Lors de son audition, le représentant de la FEHAP a rappelé que certaines missions de service public, telles que l'accueil des jeunes enfants en crèche ou l'hébergement en établissement de personnes âgées dépendantes, s'étaient construites sur les contrats aidés. Il a estimé que les appels d'offre dans ces deux secteurs ne pouvaient pas être remportés sans l'emploi d'une partie du personnel sous forme de contrats aidés.

En 2017, le seul secteur de l'urgence sanitaire et sociale emploie 90 000 contrats aidés, qui servent en partie à compenser la pénurie de personnel dans les établissements.

En 2015, 40 000 bénéficiaires de contrats aidés sont en activité dans les métiers du sport et de l'animation. Les trois quarts d'entre eux occupent un poste d'animateur de loisir ou d'éducateur sportif et la croissance sensible de leurs effectifs depuis 2013 a été influencée par la réforme des rythmes scolaires et la généralisation des activités périscolaires.

À ce sujet, vos rapporteurs souhaitent citer le rapport de M. Jean-Marc Borello[1] qui reconnaît l'utilité sociale des contrats aidés, tout en soulignant que ce n'était pas « l'objectif fixé par la loi ».

« Les contrats aidés ont rendu solvables certains besoins sociaux d'utilité publique qui n'étaient auparavant pas financés. Voici des exemples des activités auxquelles les contrats aidés contribuent indirectement :

− La médiation sociale, par exemple du réseau des points d'information médiation multiservices (Pimms), qui assurent annuellement plus de 1,5 million de contacts visant à faciliter l'accès aux droits, notamment face à la précarité sociale et/ou numérique, et qui font le constat d'un désengagement de l'Etat dans la relation physique avec ses administrés ;

− Dans les secteurs sanitaire et médico-social, les contrats aidés ont souvent permis de créer des emplois de soins support (suivi social, aide à la reprise d'une activité physique, aide à l'amélioration de l'image de soi, etc.), que les établissements ne parviennent pas toujours à financer par leurs ressources habituelles ;

− Le caractère accessible de la pratique sportive amateur, vecteur de lien social, les contrats aidés représentant près de 20 % de l'emploi dans le secteur, et sans lesquels les cotisations des adhérents pourraient augmenter ;

[1] *Donnons-nous les moyens de l'inclusion, janvier 2018.*

– Dans la sphère culturelle, les contrats aidés sont concentrés sur certains secteurs comme le spectacle vivant, l'art contemporain, les radios associatives, et les bibliothèques ;

- *Etc.*

Dans tous ces exemples, le besoin social de ces activités n'est pas à démontrer. Et les retombées en termes d'utilité sociale – lorsqu'elles peuvent être mesurées – sont parfois supérieures au coût du contrat *».*

B. UN BILAN CONTRASTÉ

1. Des objectifs parfois contradictoires qui nuisent à l'efficacité du dispositif

Comme il a été montré précédemment, les contrats aidés poursuivent au moins trois objectifs : insérer professionnellement les personnes les plus éloignées du marché de l'emploi, apporter une réponse immédiate au chômage, satisfaire les besoins sociaux de la population difficiles à financer.

Ils ne respectent donc pas la « règle de cohérence de Tinbergen[1] » qui démontre que **pour toute politique économique ayant des objectifs fixés, le nombre d'instruments devrait être égal au nombre d'objectifs visés.**

La pratique confirme que l'efficacité des contrats aidés est affaiblie par la multiplicité des objectifs que les pouvoirs publics leur ont fixés et qui s'avèrent parfois contradictoires.

a) Qualité ou quantité ?

C'est le cas par exemple des objectifs d'intégration professionnelle des publics les plus éloignés de l'emploi et de lutte contre le chômage.

Comme il a été indiqué précédemment, les contrats aidés reposent sur l'idée que le triptyque « accompagnement, formation, emploi » constitue le levier le plus efficace pour l'intégration professionnelle des personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi.

L'article L. 5134-22 du code du travail prévoit que « *la demande d'aide à l'insertion professionnelle indique les modalités d'orientation et d'accompagnement professionnel de la personne sans emploi et prévoit des actions de formation professionnelle et de validation des acquis de l'expérience nécessaires à la réalisation de son projet professionnel. Les actions de formation peuvent être menées pendant le temps de travail ou en dehors de celui-ci* ».

---

[1] *En référence à Jan Tinbergen, économiste ayant reçu le prix Nobel en 1969 et ayant énoncé cette règle dans son livre « On the Theory of Economic Policy » paru en 1952.*

Le législateur a donc expressément souhaité que le contrat aidé soit intégré dans un parcours d'insertion qui se décline en plusieurs étapes : d'abord **l'orientation du demandeur d'emploi** et la **définition de son projet professionnel**, puis **l'acquisition d'une expérience professionnelle** à travers l'activité menée par le bénéficiaire du contrat aidé en liaison avec son projet professionnel, expérience professionnelle complétée et **enrichie par des actions de formation professionnelle** et/ou la validation des acquis de l'expérience.

Il s'agit donc **d'un dispositif cohérent mais exigeant**, **dont l'efficacité repose en grande partie sur l'accompagnement** assuré à la fois :

- **par l'autorité qui attribue l'aide à l'insertion professionnelle**, qui doit **désigner un référent** chargé d'assurer le suivi du parcours d'insertion professionnelle du bénéficiaire du contrat aidé ;

- et **par l'employeur qui, en échange de l'aide de l'Etat pour l'embauche d'un contrat aidé, s'engage à nommer un tuteur** et à réaliser des actions « *en matière d'accompagnement et de formation, notamment des actions d'aide à la prise de poste, de remise à niveau, d'acquisition de nouvelles compétences, de formation qualifiante, ou de la réalisation d'une période d'immersion* »[1].

Il suppose donc une étroite coopération entre le prescripteur du contrat aidé, l'employeur et le bénéficiaire du contrat.

Pour résumer, les contrats aidés ne peuvent contribuer à l'insertion professionnelle des personnes les plus éloignées du marché du travail que s'ils sont de qualité et qu'ils bénéficient réellement aux personnes pour lesquelles ils ont été créés.

À l'opposé, l'utilisation des contrats aidés pour apporter une réponse immédiate au chômage exige une mise en œuvre massive et rapide de ce dispositif, ce qui détériore inévitablement leur qualité.

Pressés par les autorités publiques de « placer » des chômeurs en contrats aidés, les prescripteurs sont amenés à **diminuer leurs exigences vis-à-vis des employeurs potentiels**. En outre, le temps consacré à trouver de nouveaux employeurs n'est plus utilisé pour orienter les bénéficiaires de contrats aidés et assurer leur accompagnement. L'effet volume joue également sur la capacité des prescripteurs à accompagner lesdits bénéficiaires. Ancien délégué général à la formation professionnelle entre 2008 et 2012, M. Bertrand Martinot a fait remarquer lors de son audition : « *trouver 150 000 contrats de qualité, c'est faisable. 400 000, c'est de l'abattage* ».

b) L'hétérogénéité dans les actions d'accompagnement et de formation

L'utilisation des contrats aidés pour réaliser des missions correspondant à des besoins émergents ou non satisfaits peut également aller à l'encontre de l'objectif de qualité indispensable dans une perspective d'insertion professionnelle.

---

[1] *Cf article R. 5134-31du code de travail.*

En effet, les employeurs sont principalement des associations, qui voient souvent dans les contrats aidés l'opportunité de mener à bien leurs activités pour un coût salarial particulièrement réduit.

Le rapport précité réalisé à la demande du comité national olympique et sportif français[1] est particulièrement éclairant à cet égard : en 2016, 25 000 emplois, soit **près d'un tiers des emplois sportifs associatifs, étaient concernés par le recours à un ou des dispositifs d'aide à l'emploi,** dont 20 400 CUI-CAE et emplois d'avenir et 5 000 emplois CNDS[2].

Le recours aux emplois aidés a littéralement explosé entre 2010 et 2016 puisqu'il a augmenté de 220 % et s'explique essentiellement par l'importance du niveau de l'aide : 88 % des employeurs n'auraient pas réalisé l'embauche sans le dispositif d'aide.

L'étude estime que « *l'accompagnement social et professionnel des personnes recrutées n'est pas un angle mort de la mise en œuvre des dispositifs d'aide à l'emploi par les associations sportives* ». Mais elle précise que la mise en place de cet accompagnement est très hétérogène, avec « *des contenus d'accompagnement très dépendants des contextes relatifs à chaque association* ».

Selon une enquête réalisée auprès des associations sportives au printemps 2017, 47 % des structures ayant recours à un emploi d'avenir indiquent avoir mis en place un accompagnement social (contre 42 % des structures ayant recours à un CUI-CAE), et trois quart des associations déclarent avoir engagé une action d'accompagnement professionnel (dont l'aide à la prise de poste dans trois quart des cas et des actions d'appui au projet professionnel et à l'évaluation des compétences et des capacités dans deux tiers des situations).

L'accompagnement social engage cependant rarement la contribution d'un autre acteur du territoire, comme Pôle Emploi ou une Mission locale (dans 25 % des cas lorsque l'emploi aidé est un emploi d'avenir, mais seulement dans 8 % lorsqu'il s'agit d'un CUI-CAE), alors que de telles coopérations amélioreraient la qualité de l'accompagnement proposé.

Les associations sportives respectent pour la très grande majorité d'entre elles l'obligation de formation associée à l'aide : 77,2 % des associations réalisent des actions de formation pour les bénéficiaires d'un emploi d'avenir et 64% pour les bénéficiaires d'un CUI-CAE.

Toutefois, « *le panorama plutôt positif sur la formation peut être tempéré. Dans son rapport de 2016 sur l'acquisition de compétences, la commission paritaire nationale emploi formation pointait l'existence de situations avec un décalage entre les heures prévues et celles finalement réalisées. […] Il apparaît en effet que les ambitions affichées initialement dans la conclusion des aides peuvent se transformer en engagements à vide lorsque d'une part les aides n'impliquent pas de contrepartie*

[1] *Dispositifs d'aide à l'emploi : quels impacts sur la qualité de l'emploi dans les associations sportives ?*
[2] *Centre national pour le développement du sport.*

et d'autre part que les employeurs ne sont pas particulièrement porteurs et/ ou moteurs d'action pour qualifier l'emploi mis en place ».

Enfin, la pérennisation de l'emploi passe principalement par le renouvellement de l'aide, rendant l'activité de l'association fortement dépendante de cette dernière.

Au-delà du secteur sportif associatif, **l'hétérogénéité de l'accompagnement des bénéficiaires et des formations proposées concerne l'ensemble du monde associatif**, avec à une extrémité des employeurs à la fois conscients de leur responsabilité dans l'insertion professionnelle du bénéficiaire du contrat aidé et capables de dégager des moyens humains et financiers pour assurer l'accompagnement et la formation de ce dernier, à une autre extrémité des employeurs pour lesquels le bénéficiaire du contrat aidé est considéré comme tout autre salarié et ne bénéficie d'aucun suivi particulier, et entre ces deux attitudes toute une palette de situations dans lesquelles l'engagement de l'employeur varie en fonction de la prise de conscience de son rôle auprès du bénéficiaire et des ressources qu'il peut mettre à la disposition du projet professionnel de ce dernier.

2. Un impact variable sur la création d'emplois selon le secteur considéré

Comme il a été indiqué précédemment, les contrats aidés ont pour effet indirect de créer de l'emploi à travers la mise en activité de leurs bénéficiaires.

L'influence des contrats aidés sur le développement de l'emploi n'est pas la même dans le secteur marchand et dans le secteur non marchand.

a) Dans le secteur marchand : un impact faible sur la création d'emploi en raison de l'effet d'aubaine, mais une influence sur le profil des personnes employées

Selon une étude récente de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)[1], dans le secteur marchand, « *financer un emploi crée moins d'un emploi. Une partie des recrutements en contrat aidé correspond en réalité à des effets d'aubaine : l'employeur qui bénéficie de l'aide aurait embauché même en l'absence de l'aide* ». Dans une enquête de 2013, la DARES[2] estimait que dans 58 % des cas, en l'absence d'aide, l'embauche dans le secteur marchand aurait eu lieu au même moment et avec la même personne.

Pour les emplois d'avenir marchands, dont le taux de prise en charge est de 35 %, un emploi d'avenir supplémentaire permettrait la création nette de 0,15 emploi. L'effet estimé sur l'emploi est un peu moins fort pour les CUI-CIE et s'élève à 0,1.

---

[1] *DARES Analyses : Les contrats aidés : quels objectifs, quel bilan ? Mars 2017, n° 21.*
[2] *L'enquête de la DARES auprès des employeurs a été menée en 2013.*

Les contrats aidés ont donc un impact médiocre sur la création d'emplois dans le secteur marchand.

En revanche, ils modifient le profil des personnes employées.

L'effet file d'attente du chômage

Pour expliquer le chômage de longue durée, les économistes comparent le chômage à une file d'attente dans laquelle les dernières personnes affectées par le chômage sont également celles qui en sortent les premières. En effet, le chômage de masse a installé les employeurs dans une position de force, qui leur permet d'être de plus en plus exigeants dans leurs critères de recrutement et de privilégier l'embauche des demandeurs d'emploi les plus qualifiés, même pour des emplois qui ne requièrent aucun diplôme particulier. Cette hypersélectivité des recrutements provoque un effet de déclassement en cascade et relègue les moins qualifiés au bout de la file d'attente des emplois.

Or, les employeurs ont tendance à interpréter la durée du chômage comme un indicateur négatif des aptitudes du chômeur et préfèrent recruter ceux qui ne sont pas au chômage depuis longtemps.

Par conséquent, et même en cas de reprise de l'activité, les chômeurs les plus anciens ont moins, voire peu de chances de retrouver du travail, ce qui les condamne au chômage de longue durée et aux minima sociaux.

Sources : Alternatives économiques, hors-série n° 71, 1er trimestre 2007

D'après l'étude de la DARES de mars 2017 précitée, dans le secteur marchand, **les contrats aidés et les emplois d'avenir permettent dans une certaine mesure de contrer l'effet « file d'attente » du chômage en favorisant l'emploi de personnes qui, sans cette aide, n'auraient pas été recrutées**. Ainsi, dans 19 % des cas, les emplois d'avenir incitent l'employeur à modifier son profil d'embauche au profit de personnes plus jeunes qu'initialement envisagé, moins diplômés et moins expérimentés.

Par ailleurs, dans 10 % des cas, les contrats aidés dans le secteur marchand et les emplois d'avenir accélèrent l'embauche d'au moins six mois.

b) Dans le secteur non marchand : un réel impact sur la création d'emploi

Dans le secteur non marchand, l'effet emploi est beaucoup plus important dans la mesure où les employeurs ont des besoins en emploi mais ne recrutent pas en raison de leurs contraintes financières. Financer un emploi aidé permet de créer un emploi supplémentaire. La DARES estime que l'effet emploi correspond au taux de prise en charge financière par l'Etat, soit 0,7 pour les CUII-CAE[1] et 0,75 pour les emplois d'avenir.

[1] *Avant la réforme intervenue dans la loi de finances de 2018 qui a baissé le taux de prise en charge par l'Etat à 50 %.*

Ainsi, en 2015, les 60 000 contrats aidés supplémentaires dans les secteurs marchand et non marchand auraient permis la création nette de 21 000 emplois, avec cependant des effets faibles dans le secteur marchand.

3. Des effets en matière d'insertion fortement dépendants des modalités de mise en œuvre des contrats aidés

a) L'efficacité des contrats aidés en matière d'insertion : un sujet clivant

Deux études réalisées à l'initiative de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) **servent à mesurer l'efficacité des contrats aidés en matière d'insertion.**

La première consiste en une enquête auprès des bénéficiaires de contrats aidés six mois après la fin de l'aide de l'Etat. Selon les chiffres les plus récents qui datent de 2014, six mois après la fin du contrat aidé, 67 % de leurs bénéficiaires dans le secteur marchand et 41 % de leurs bénéficiaires dans le secteur non marchand étaient en emploi. En outre 71 % des anciens bénéficiaires d'un contrat aidé dans le secteur marchand ont été embauchés en CDI.

La seconde vise à comparer le devenir de groupes de personnes de caractéristiques identiques selon qu'elles sont ou non passées par un dispositif de la politique de l'emploi. De tels travaux présentent l'avantage d'éliminer les « biais de sélection » qui affectent l'analyse que l'on peut faire des résultats des divers dispositifs.

Sans recourir à de telles méthodes, il serait, en effet, impossible de savoir, par exemple, si les meilleurs résultats enregistrés par les contrats aidés du secteur marchand sont liés à leur effet propre ou aux caractéristiques des populations qui bénéficient de ce type de mesure.

Les derniers résultats disponibles portent sur des personnes inscrites au deuxième trimestre 2005. Deux populations ont été suivies : la première a signé un contrat aidé entre le deuxième trimestre 2005 et le deuxième trimestre 2007, et l'autre était constituée de personnes ressemblant aux bénéficiaires, mais qui ne sont pas entrées en contrat aidé sur cette période. Les contrats aidés considérés sont ceux du plan de cohésion sociale en 2005. Deux de ces contrats étaient assez proches des contrats uniques d'insertion actuels.

Les résultats[1] montrent que, **dans le secteur marchand, l'insertion dans l'emploi était meilleure à l'issue d'un contrat aidé que lorsque les chômeurs n'ont pas bénéficié d'un contrat aidé[1].**

---

[1] *DARES Analyses, mars 2017, n° 21.*

En revanche, dans le secteur non marchand, l'insertion dans l'emploi était moins bonne pour les anciens bénéficiaires que pour les « témoins ». Ils avaient 1,08 fois moins de chances d'être en CDI deux ans et demi après l'entrée en contrat aidé, et 1,05 fois moins de chance d'être en emploi non aidé.

Selon la DARES, « *pour expliquer ces résultats négatifs, on parle « d'effet d'enfermement ». Le bénéficiaire d'un contrat aidé a tendance à moins chercher un autre emploi pendant la période durant laquelle il est en contrat et prend en quelque sorte du retard sur les « témoins » qui continuent leur recherche d'emploi. Il est possible également que l'effet négatif s'explique par le fait que les métiers exercés par les bénéficiaires de contrats aidés du secteur non marchand sont différents des métiers sur lesquels les employeurs du secteur marchand cherchent à recruter ; c'est une expérience qui n'est alors pas valorisée par les recruteurs* ».

La DARES préconise néanmoins expressément dans son étude de prendre ces résultats avec précaution : « *Il est possible, comme pour les CIE, que les différences observables entre les bénéficiaires et les témoins ne soient pas entièrement neutralisées. De plus, la fenêtre dans laquelle on apprécie le retour dans l'emploi (deux ans et demi après l'entrée dans le dispositif) conduit à surévaluer l'effet d'enfermement, notamment lorsque la durée passée dans un contrat est importante (jusqu'à deux ans, et plus pour les bénéficiaires de plus de 50 ans)* ».

S'appuyant sur ces résultats décevants, la Cour des comptes s'élève régulièrement contre le dispositif des contrats aidés tel qu'il est mis en œuvre, en particulier dans le secteur non marchand.

Dans son rapport de 2013[2], elle concluait ainsi : « *en définitive, on ne peut qu'être frappé par la persistance du recours aux contrats aidés en France, alors même que l'ensemble des évaluations disponibles montre que ce type de dispositif présente, dans le secteur non marchand au moins, une faible efficacité* ».

Dans son rapport de juin 2017[3], la Cour réitérait ses critiques : « *Malgré leur coût élevé pour les finances publiques, les contrats aidés dans le secteur non marchand ont une faible efficacité pour le retour à l'emploi durable* ».

Ce sont les mêmes arguments qui ont été avancés par le gouvernement actuel pour réduire fortement le nombre des contrats aidés, comme en témoigne la réponse de la ministre du travail Muriel Pénicaud, lors des questions orales à l'Assemblée nationale le 9 août dernier.

« *Les études de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques – DARES –, de l'Organisation de coopération et de développement économiques – l'OCDE –, comme celles de la Cour des comptes, montrent trois*

---

[1] *Un ancien bénéficiaire de contrat aidé avait 1,31 fois plus de chances d'être en CDI qu'une personne aux caractéristiques proches mais qui n'était pas passé par un contrat aidé et 1,23 fois plus de chances d'accéder à un emploi non aidé.*

[2] *Cour des comptes : Marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques. Janvier 2013, pages 83 et suivantes.*

[3] *Cour des comptes : La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2017.*

choses. Premièrement, les contrats aidés sont extrêmement coûteux pour la nation. Deuxièmement, ils ne sont pas efficaces dans la lutte contre le chômage. Troisièmement, ils ne sont pas un tremplin pour l'insertion professionnelle. »

Pour autant, ces critiques ne font pas l'unanimité, notamment de la part des acteurs du terrain qui défendent le bien fondé des contrats aidés.

Ces derniers font remarquer que **l'étude de la DARES s'appuie sur des chiffres très anciens**[1] et que les nouveaux contrats aidés créés en 2008 et 2012[2], davantage axés sur la formation, n'ont pas encore pu faire l'objet d'étude d'impact à moyen terme. Selon les responsables de l'Union nationale des missions locales, le taux de sortie vers l'emploi des emplois d'avenir serait ainsi de plus de 50 %, soit un taux plus élevé que le taux de 41 % constaté par la DARES pour les contrats aidés dans le secteur non marchand.

Les défenseurs des contrats aidés avancent également que **le taux de sortie vers l'emploi varie sensiblement en fonction du secteur d'activité et des structures.** Il faudrait donc des statistiques plus fines pour mesurer précisément l'impact des contrats aidés sur l'insertion professionnelle de leurs bénéficiaires.

Position du Comité national de liaison des régies de quartier sur les « taux de sortie »

Octobre 2017

Il importe de préciser que la focalisation sur les « taux de sortie » n'est pas pleinement satisfaisante pour jauger de l'efficacité du dispositif :

- l'indicateur de référence est la sortie vers l'emploi à trois mois tel qu'observé par Pôle Emploi, alors que d'une part les effets positifs d'un accompagnement s'observent sur un temps long (« nous semons des graines »), et que d'autre part la vision de Pôle Emploi peut être incomplète (en lien avec la difficulté à « suivre » ces publics) – comme pour l'Insertion par l'Activité Économique, la logique à valoriser relèverait plus des sorties « dynamiques » prenant en compte les trajectoires des individus ;

- dans le réseau, des contraintes existent à l'entrée comme à la sortie : d'un côté, les personnes recrutées sont parmi les plus éloignées de l'emploi, cumulant souvent plusieurs difficultés ; de l'autre, les territoires d'implantation des structures sont déprimés économiquement : comment exiger des taux de sortie homogènes sur toute la France, quand les Régies interviennent sur des territoires où l'activité est moribonde, les perspectives rares et le chômage élevé ?

Pour autant, les taux de sortie observés et remontés restent supérieurs aux « 26 % » mis en avant dans le débat public :

- sur les cinq années de travail avec des emplois d'avenir, les taux de sortie sont estimés à plus de 40 % ;

[1] *Les chiffres de l'étude longitudinale datent de 2005.*

[2] *Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion et loi n° 2012-1189 du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir.*

- localement, des Régies parviennent à des niveaux impressionnants : sur les deux Régies chalonnaises, les taux de sortie dynamique sont supérieurs à 60 % et 80 %, et ce depuis plusieurs années.

Ainsi, dans le domaine social, un contrat aidé sur deux déboucherait sur un emploi ou une formation qualifiante.

Par ailleurs, les défenseurs des contrats aidés **récusent leur évaluation à partir du seul critère du pourcentage de sorties en emploi**. Beaucoup d'intervenants se sont insurgés, au cours des auditions menées par vos rapporteurs, contre une analyse « hors sol », qui ne tient pas compte des effets positifs des contrats aidés sur la qualité de vie de ses bénéficiaires et de leur impact en matière de cohésion sociale et de création de richesses (voir *infra*).

La plupart des personnes interrogées ont insisté sur le fait **que la sortie vers l'emploi ne constituait que l'étape ultime et visible de l'insertion professionnelle** et que celle-ci se déclinait en bien d'autres étapes moins connues mais tout aussi importantes pour permettre aux bénéficiaires des contrats aidés d'accéder à un emploi, notamment lorsqu'il s'agit de personnes très éloignées de l'emploi.

Ainsi, selon Mme Catherine Arenou, vice-présidente déléguée à l'Insertion et à la politique de la ville du département des Yvelines, **les contrats aidés constituent un volet concret de la mise en insertion exigée par le Revenu de solidarité active (RSA)**. Ils permettent une prise en charge sociale et un accompagnement professionnel de leurs bénéficiaires dans le cadre d'un parcours plus long, qu'elle a comparé à un escalier dont les contrats aidés permettraient de franchir une première marche.

Les représentants de la FEHAP[1] ont également insisté sur **le rôle joué par les contrats aidés dans la resocialisation de leurs bénéficiaires et dans le réapprentissage de la vie en collectivité par l'activité,** tandis que le représentant de l'UNIOPSS[2] a évoqué l'effet des contrats aidés en matière de « ***reconstruction de la personne, à travers la réaffirmation de l'estime de soi, le développement du lien social, la reprise de contact avec le monde du travail, mais également l'accès aux soins ou à un logement.*** »

Le rôle des contrats aidés ne se limite donc pas à la seule insertion professionnelle de leurs bénéficiaires, mais englobe également leur insertion – ou réinsertion - sociale.

Il ne faut donc pas considérer les contrats aidés comme une fin en soi, mais comme une étape dans le souvent long et difficile parcours de reconstruction sociale et professionnelle de leurs bénéficiaires. Les contrats aidés sont souvent décrits comme une « mise en activité » qui permet de redonner de l'employabilité.

---

[1] *Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés non lucratifs.*
2 *L'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux.*

Il convient de remarquer que la Cour des comptes partage ce point de vue comme en témoigne l'extrait suivant de son rapport de 2016 précité : « *Ces éléments viennent confirmer que les contrats aidés ne sont pas une fin en soi, mais une étape pour les jeunes dans un parcours vers l'autonomie dont la finalité doit être l'emploi durable aux conditions du marché, c'est-à-dire sans subvention publique* ».

b) Un consensus sur les modalités de mise en œuvre des contrats aidés favorisant l'insertion professionnelle durable

Si l'efficacité actuelle des contrats aidés fait l'objet d'appréciations très contrastés, il existe un **relatif consensus sur les trois conditions que doivent remplir les contrats aidés pour être efficaces : une réelle garantie de formation ; un accompagnement renforcé ; une durée minimale**.

Toutes les personnes interrogées ont insisté sur la nécessité d'une formation effective et qualifiante qui doit accompagner et compléter la mise en activité.

Une étude économique récente[1] confirme l'importance d'une formation associée à l'acquisition d'un titre professionnel afin que les périodes d'emploi soient valorisées. Les principales conclusions sont résumées dans l'encadré ci-dessous.

La difficile transition de l'école au travail pour les jeunes sortant sans diplôme du système scolaire : démonstration à partir d'une expérience sur le terrain

Dans le cadre d'une étude destinée à mesurer l'impact de l'expérience professionnelle sur des jeunes ayant abandonné les études en première, plus de 5 000 candidatures ont été envoyées pour des emplois de jardinier et de réceptionniste qui se distinguaient par un seul critère.

Douze profils ont été établis :

- sans emploi et sans expérience professionnelle ;
- sans emploi et ayant occupé un emploi pendant deux mois ;
- sans emploi et ayant occupé deux emplois pendant des périodes de deux mois ;
- sans emploi et ayant occupé trois emplois pendant des périodes de deux mois ;
- en emploi d'avenir dans le secteur marchand et ayant acquis un titre professionnel de niveau V pendant son contrat ;
- en emploi d'avenir dans le secteur marchand sans avoir acquis un titre professionnel de niveau V pendant son contrat ;
- en emploi non subventionné dans le secteur marchand et ayant acquis un titre professionnel de niveau V pendant son contrat ;
- en emploi non subventionné dans le secteur marchand sans avoir acquis un titre professionnel de niveau V pendant son contrat ;

[1] *Pierre Cahuc, Stéphane Carcillo, Andreea Minea : The Difficult School-To-Work Transition of High School Dropouts : Evidence fron a Field Experiment, June 2017.*

- en emploi d'avenir dans le secteur non marchand et ayant acquis un titre professionnel de niveau V pendant son contrat ;

- en emploi d'avenir dans le secteur non marchand sans avoir acquis un titre professionnel de niveau V pendant son contrat ;

- en emploi non subventionné dans le secteur non marchand et ayant acquis un titre professionnel de niveau V pendant son contrat ;

- en emploi non subventionné dans le secteur non marchand sans avoir acquis un titre professionnel de niveau V pendant son contrat ;

Les résultats de l'étude sont les suivants :

- **la probabilité d'être sollicité pour un entretien pour des jeunes sans qualification est très faible** : elle s'élève en moyenne à 8%, tout en variant de 6,8 % pour les candidats ayant un emploi non subventionné dans le secteur non marchand et sans avoir acquis de titre professionnel à 12,5% pour les candidats en emploi d'avenir dans le secteur non marchand et ayant acquis un titre professionnel de niveau V pendant son contrat. Peu de facteurs modifient profondément la possibilité pour les candidats d'être sollicités pour un entretien ;

- **en l'absence de formation associée à l'acquisition d'un titre professionnel, les périodes d'emploi**, que celui-ci ait été accompli dans le secteur marchand ou non marchand et qu'il ait été aidé ou non **n'influencent pas les chances pour les candidats d'être sollicités pour un entretien** ;

- en revanche, **quand l'emploi est complété par une formation qualifiante, la probabilité pour les candidats d'être sollicités pour un entretien augmente de manière non négligeable** ;

- **l'association emploi + formation qualifiante est plus efficace dans le secteur non marchand**, ce qui laisse penser que les employeurs accordent plus de crédit aux formations réalisées dans ce cadre ;

- le fait d'avoir bénéficié d'un contrat aidé ou d'avoir travaillé dans le secteur non marchand n'entraîne pas d'effet de stigmatisation auprès des employeurs.

Cette étude montre donc l'importance de la formation qualifiante dans le parcours d'insertion professionnelle. Elle comporte néanmoins deux limites mises en avant par leurs auteurs.

D'une part, **l'avantage procuré par l'acquisition d'un titre professionnel de niveau V n'est valable que si le taux de chômage au niveau local est suffisamment bas :** plus le taux de chômage augmente et plus l'impact de la formation diminue, pour devenir nul pour un taux de chômage de 9,31 %, soit un taux inférieur au taux national de chômage en juin 2017 (9,58%). En effet, le nombre de candidats augmente en même temps que le taux de chômage, mettant le jeune en concurrence avec d'autres personnes plus qualifiées.

D'autre part, **la méthode choisie pour mesurer l'impact de l'expérience professionnelle sur l'insertion des jeunes sans formation ne tient pas compte des avantages que procure un emploi pour nouer des relations, créer son réseau et être ainsi mis en contact avec un employeur potentiel.**

L'accompagnement pendant toute la durée du contrat aidé de son bénéficiaire est également indispensable, que ce soit :

➢ **avant la signature du contrat** afin d'orienter la personne et de s'assurer que le contrat aidé constitue la solution la plus pertinente ;

➢ **au cours du contrat** afin de s'assurer de son bon déroulement, de l'acquisition d'une réelle expérience professionnelle et de compétences valorisables sur le marché du travail, de l'adéquation de la formation au projet professionnel ;

- **avant la fin du contrat** afin d'éviter une rupture dans le parcours d'insertion professionnelle et de favoriser une sortie en emploi durable. Cet accompagnement en fin de contrat est particulièrement nécessaire dans le secteur non marchand dans lequel les contrats aidés débouchent moins fréquemment sur un emploi.

Enfin, la durée du contrat doit être suffisamment longue pour permettre à son bénéficiaire d'acquérir l'expérience et les compétences professionnelles nécessaires pour réussir leur insertion sur le marché de l'emploi. Comme l'a fait remarquer le représentant du comité national de liaison des régies de quartier : « *Le temps long qu'autorisent certains dispositifs permet d'affiner le projet professionnel, de multiplier les accompagnements et de construire de vrais parcours de formation. A ce titre, les trois ans de parcours des emplois d'avenir ont été salués autant par les employeurs que par les bénéficiaires de ces contrats* ».

Dans son étude précitée de 2013, la Cour des comptes reconnaissait que la durée du contrat joue positivement sur le taux d'insertion professionnelle.

4. Des effets positifs pour les bénéficiaires de contrats aidés et pour la collectivité

a) L'amélioration de la qualité de vie des bénéficiaires de contrats aidés

Sans tomber dans l'angélisme, la plupart des employeurs de contrats aidés entendus par vos rapporteurs ont souligné **l'impact positif des contrats aidés sur la qualité de vie de leurs bénéficiaires.**

D'abord, ils assurent **une relative autonomie financière**, même si celle-ci varie en fonction du nombre d'heures réalisées[1] et de la durée du contrat. En 2016, 54,6 % des contrats CAE étaient basés sur un temps partiel de 20 heures, 16,7 % seulement étaient conclus à temps plein. 79,5 % étaient signés pour un an, avec la possibilité de les renouveler.

[1] *Quel que soit le type de contrat aidé, le montant perçu reste supérieur au revenu de solidarité active, fixé à 536,78 euros en 2017.*

82,5 % des emplois d'avenir signés dans le secteur non marchand sont à temps plein, 58,8 % sont signée pour un an et 40,4% sont signés pour 24 mois ou plus.

De même, 73,8 % des CUI-CIE conclus dans le secteur marchand sont à temps plein.

En prenant comme référence le montant du SMIC[1] mensuel net en 2017, soit 1 149 euros, les bénéficiaires de contrats aidés perçoivent entre 656 euros pour un contrat CAE de 20 heures et 1 149 euros pour un contrat aidé à temps plein.

En 2015, 99 % des bénéficiaires d'emplois aidés avaient moins de 26 ans, 70 % d'entre eux n'avaient pas le bac, 38,7 % étaient issus des zones prioritaires[2], 71 % étaient inscrits à Pôle Emploi.

Comme ont souligné les responsables de l'Union nationale des missions locales, « *les jeunes salariés ont ainsi pu accéder à l'autonomie sociale et leurs ressources ont permis de s'équiper, d'avoir des loisirs, de fonder un foyer, avec un impact économique sur les territoires non négligeable* ».

Au-delà de l'aspect financier, dans une société dans laquelle l'identité sociale des individus dépend largement de leur travail, les contrats aidés améliorent la **qualité de vie** de leurs bénéficiaires en leur donnant – ou leur redonnant - une **identité** et **une utilité sociales**.

Ce constat est particulièrement pertinent pour les chômeurs de longue durée et les chômeurs âgés (qui sont d'ailleurs souvent les mêmes personnes).

Au cours de la table ronde organisée avec des représentants de collectivités territoriales, tous les participants ont insisté sur l'impact des contrats aidés dans la **resocialisation « en douceur »** de leurs bénéficiaires permise par aucun autre dispositif. À cet égard, ils ont estimé que les contrats aidés permettaient d'assurer un **« droit à l'activité »,** concept plus pertinent que le « droit au travail ». En effet, certains demandeurs d'emploi, en raison de leur état de santé, de leur absence de mobilité, de l'absence de qualification etc. ne peuvent prétendre, au moins momentanément, à un emploi « classique » et de ce fait, ne peuvent pas être employés dans le secteur privé. Pour autant, leur mise en activité à travers un contrat aidé les remet sur les rails de l'employabilité.

Ils ont également fait remarquer que les contrats aidés permettaient une **sortie « digne » du monde du travail** à des chômeurs de plus de 55 ans, dont les perspectives d'emploi sont particulièrement réduites et qui ont besoin de quelques trimestres de cotisations sociales pour faire valoir leurs droits.

---

[1] *Salaire minimum interprofessionnel de croissance.*

[2] *Les zones prioritaires sont soit les quartiers prioritaires de la ville, soit les zones de revitalisation rurale de métropole, soit les départements d'outre-mer.*

Par conséquent, ils ont revendiqué le droit d'utiliser de manière ciblée les contrats aidés afin de résoudre des situations personnelles rendues particulièrement difficiles par le chômage.

b) Les contrats aidés, créateurs de richesses dans les territoires

Au cours des tables rondes organisées par vos rapporteurs, plusieurs intervenants ont jugé **trop réductrice l'analyse des contrats aidés en termes de « coût »** privilégiée par la Cour des comptes et le gouvernement et ont regretté que ne soit pas mise en avant la richesse qu'ils créent sur les territoires :

➢ **richesse en termes** d'**utilité sociale**, comme cela a été décrit précédemment, lorsque les contrats aidés permettent de financer des activités utiles socialement desquelles les pouvoirs publics se sont progressivement désengagées ;

➢ **richesse en termes d'externalités positives** : en 2015, ATD Quart Monde a réalisé une étude macro-économique évaluant l'ensemble des coûts liés à la privation d'emploi à plus de 15 000 euros par personne et par an[1] ; les créations d'emplois à travers les contrats aidés ont au contraire **un impact non négligeable sur la consommation**, notamment dans des territoires déprimés économiquement.

Le coût des contrats aidés mérite donc d'être relativisé d'autant que les trois quarts d'entre eux sont concentrés dans le secteur non marchand. Comme faisait remarquer le directeur des études de COE-Rexecode, Emmanuel Jessua, dans un entretien récent[2], « *ils concernent en grande partie des emplois qui ne seraient pas rentables pour le secteur marchand et qui devraient donc être financés par d'autres types d'aides ou de transferts sociaux* ».

Dans cet entretien, l'économiste Anne Fretel fait part d'une étude de l'Inspection générale des finances de 2012[3] qui concluait qu'à court terme, il s'agit d'une politique efficace, avec le plus fort effet sur l'emploi à un coût bien moindre pour les finances publiques (12 853 euros par an et par emploi créé) que celui des exonérations de cotisations patronales pour un salaire au niveau du SMIC, soit 26 429 euros par emploi créé.

---

[1] *Pour arriver à ce montant, les auteurs de l'étude ont pris en compte les coûts directs (dépenses ciblées pour l'emploi telles que les indemnités chômage, le coût de fonctionnement de Pôle Emploi, etc., dépenses sociales – RSA, AAH, APL…), les coûts indirects (dépenses induites par les conséquences sociales du chômage dans les domaines du logement, de la santé, de la sécurité, de la protection de l'enfance…) et les manques à gagner en impôts et en cotisations sociales.*

[2] *Alternatives économiques, n ° 372, octobre 2017 : Les contrats aidés en débat.*

[3] *« Evaluation du pilotage des contrats aidés et de leur performance en termes d'insertion », rapport IGAS-IGF (non publié), janvier 2012.*

II. LA REMISE EN CAUSE DES CONTRATS AIDÉS PAR LE GOUVERNEMENT : UNE DÉCISION INADMISSIBLE SUR LA FORME ET CONTESTABLE SUR LE FOND

A. UNE DÉCISION INADMISSIBLE SUR LA FORME

1. Une décision brutale qui a mis en difficulté les bénéficiaires des contrats aidés et les structures employeuses

Chronologie des décisions prises par le gouvernement concernant les contrats aidés

- **7 juin**, entretien d'Edouard Philippe au *Parisien* : « *On a besoin de ce type de contrats utilisés depuis trente ans, par tous les gouvernements et particulièrement en période électorale. Le gouvernement précédent les a beaucoup utilisés les six derniers mois du quinquennat (…). Les contrats d'avenir coûtent cher et ils ne sont pas la seule solution. Nous y aurons recours mais de façon maîtrisée* ».
- **28 juin** : remise du rapport annuel de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques.
- **30 juin** : publication du décret d'avance permettant, dans un contexte budgétaire contraint et d'une surconsommation des enveloppes au premier semestre, de dégager une enveloppe complémentaire de 350 millions d'euros pour les contrats aidés au second semestre.
- **4 juillet** : réunion interministérielle arbitrant le volume de contrats à 12 000 pour l'outre-mer au second semestre 2017.
- **5 juillet** : séminaire des Direccte auprès de la DGEFP donnant les premières orientations pour le second semestre (volumes, mise en suspens des emplois d'avenir et des CIE en attente des arbitrages définitifs) ; information de Pôle emploi en parallèle.
- **18 juillet : réunion interministérielle** arbitrant le volume des contrats aidés pour l'éducation nationale à 50 000 pour l'année scolaire 2017-2018.
- **9 août** : la ministre du travail précise à l'Assemblée nationale les volumes et les priorités des prescriptions du second semestre (éducation nationale, outre-mer, secteur sanitaire et social, communes en difficulté).
- **11 août** :

o arbitrage définitif sur le volume pour le second semestre 2017, avec une enveloppe complémentaire de 50 millions d'euros, portant le volume total de contrats aidés à près de 310 000 sur l'ensemble de l'année (contre 280 000 prévus en loi de finances initiale)

o courriel de la DGEFP aux préfets précisant les volumes, la suspension des prescriptions des emplois d'avenir et des contrats aidés du secteur marchand (CUI-CIE) et les secteurs prioritaires (éducation nationale, outre-mer, secteur sanitaire et social, communes en difficulté) ; information de Pôle emploi en parallèle.

- **6 Septembre** : lettre conjointe des ministres du travail, de la cohésion des territoires et de l'éducation nationale aux préfets confirmant ces orientations et les mettant en perspective dans les projets du gouvernement, notamment en matière de formation professionnelle.
- **Septembre-décembre** : mission Borello sur le renouvellement des politiques d'insertion professionnelle et groupe de travail de la DGEFP avec Pôle emploi et 3 Direccte sur la transformation qualitative des contrats aidés pour 2018.

Sources : Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle

À sa prise de pouvoir, le gouvernement d'Édouard Philippe a été confronté à une double situation :

- un dérapage important des finances publiques pour l'année 2017 en raison de l'engagement de nombreuses mesures dont le financement n'était pas inscrit par le gouvernement précédent ;

- une surconsommation des crédits affectés aux contrats aidés. Alors que la loi de finances initiale pour 2017 comptabilisait 280 000 emplois aidés, au 30 juin 2017, plus de 195 000 étaient réalisés, soit près de 70 % de la dotation budgétaire.

Pour faire face à cette sous-évaluation des crédits, le gouvernement a dégagé des crédits supplémentaires par décret d'avance du 30 juin 2017 « *pour atteindre une programmation annuelle comprise entre* ***310 000 et 320 000*** *contrats aidés et ainsi couvrir les forts besoins prioritaires identifiés dans le secteur de l'éducation nationale notamment pour* ***l'accompagnement des élèves handicapés, l'Outre-mer, les communes rurales en difficulté financière et le secteur de l'urgence sanitaire et sociale*** ».

Le gouvernement a *de facto* réduit considérablement le champ d'action des contrats aidés.

Par ailleurs, en fixant un plafond à l'enveloppe budgétaire consacrée aux contrats aidés, **il a mis un terme à une pratique, jusqu'à présent habituelle, et donc intégrée par les employeurs de contrats aidés de non limitation en volume de ce dispositif**. Par rapport au volume de contrats aidés réalisés lors de la législature précédente, cela correspond à une réduction de près de 150 000 contrats aidés pour 2017.

Le dépassement systématique des crédits affectés aux contrats aidés

	Volume de contrats aidés voté en loi de finances initiale	Volume de contrats aidés réalisés
2012	390 000	486 693
2013	490 000	544 440
2014	430 000	456 977
2015	445 000	463 181
2016	295 000	456 723

Sources : Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle

Ces deux mesures ont été prises en l'absence de toute concertation avec les parties prenantes, alors même que le président de la République venait de lancer l'idée d'un pacte de confiance entre l'Etat et les territoires[1].

Ce faisant, le gouvernement a placé les employeurs de contrats aidés ainsi que leurs bénéficiaires dans une situation particulièrement délicate.

Concrètement, de nombreuses personnes dont le renouvellement du contrat avait été considéré comme acquis[2] se sont brusquement retrouvées sans emploi.

Le moment auquel est intervenue cette décision – en plein mois d'août – l'a rendue particulièrement difficile à accepter et à gérer :

- difficile à accepter à la fois parce que les budgets étaient déjà arrêtés et avaient été établis sur un nombre de contrats aidés soudain remis en cause ;

- difficile à gérer parce qu'à un mois de la rentrée scolaire, elle laissait peu de temps aux collectivités territoriales et aux associations pour pallier cette situation, alors même que cette date correspond au pic du renouvellement des contrats aidés liés à l'école (intendance des établissements scolaires, surveillance des élèves, entretien des locaux, fonctionnement de la cantine, assistance des élèves en situation de handicap, etc.), au périscolaire (accueil périscolaire, animation sportive et culturelle) et aux crèches.

La tension est encore montée entre le gouvernement et les employeurs de contrats aidés lorsqu'ils ont appris que le projet de loi de finances pour 2018 réduisait le nombre de contrats aidés à 200 000, que le taux de prise en charge passait à 50 % et que la possibilité d'embaucher de nouveaux emplois d'avenir était supprimée. Par rapport au nombre moyen de contrats aidés

---

[1] *Discours d'Emmanuel Macron au Sénat lors de l'ouverture de la conférence nationale des territoires, 17 juillet 2017.*

[2] *De nombreuses personnes auditionnées ont fait part des assurances qu'elles avaient obtenues auprès de Pôle Emploi pour le renouvellement des contrats, au détriment de la conclusion de nouveaux contrats.*

conclus entre 2013 et 2016, cela correspond à une division de plus de la moitié de leur nombre, soit 250 000 contrats aidés en moins.

Les conséquences sur les individus ont été d'autant plus **dramatiques** que la décision de limiter le volume des contrats aidés pour 2017 et pour 2018 à un niveau très largement inférieur à celui qui avait été atteint pendant toute la législature précédente n'a pas pu être anticipée : du jour au lendemain, des milliers de personnes ont de nouveau basculé dans la précarité. **Les personnes les plus âgées ont été particulièrement pénalisées** dans la mesure où les dérogations de durée prévues pour les personnes de plus de 50 ans (durée maximale de 60 mois) et les personnes de plus de 58 ans (contrat pouvant être prolongé jusqu'à la date à laquelle elles peuvent faire valoir leurs droits à la retraite) leur avaient laissé penser quelles termineraient leur carrière professionnelle au sein de la structure. À l'automne, certaines personnes dont le renouvellement avait été initialement rejeté ont pu réintégrer les structures dans lesquelles elles étaient employées, mais l'angoisse générée a été très mal vécue.

La limitation notable des contrats aidés a également des conséquences néfastes sur les activités des structures, dont l'exemple le plus médiatique a été le report de cinq jours de la rentrée scolaire à La Réunion, les maires estimant « *ne pas avoir les moyens de l'assurer convenablement*[1] ».

Au cours de leurs auditions, les collectivités territoriales, les associations, les acteurs du médico-social[2], les structures de l'économie sociale et solidaire[3], pour ne citer que ces exemples, ont rapporté d'innombrables témoignages d'activités arrêtées ou menacées de l'être en raison de la réduction brutale des contrats aidés, sans parler de l'insécurité dans laquelle elles se sont trouvées pendant plusieurs mois, en attendant des instructions qui ne venaient pas ou qui s'avéraient contradictoires.

Certes, le gouvernement s'est engagé à préserver certains secteurs (l'accompagnement des élèves en situation de handicap, l'urgence en matière sociale et de santé) ainsi que l'outre-mer et les communes rurales en difficultés financières fortes.

Mais tous les autres secteurs sont touchés, qu'il s'agisse de l'animation, de l'éducation, du sport, du tourisme social, du médico-social, de l'aide et des soins à domicile, de la petite enfance, des foyers de jeunes travailleurs, du spectacle vivant, de la radiodiffusion associative, etc.

Par ailleurs, **la forte diminution du nombre de contrats aidés met en péril l'existence même de nombreuses structures** dans lesquelles ces derniers étaient devenus indispensables. Par conséquent, leur suppression

---

[1] *Déclaration du Stéphane FOUASSIN, président de l'Association des maires de La Réunion, le 9 août 2017, à la sortie de la rencontre des maires avec le Préfet.*

[2] *Tels que la FEHAP et l'UNIOPSS.*

[3] *Tels que l'Union des employeurs de l'économie solidaire et l'Association des fondations de l'économie solidaire.*

entraîne non seulement l'arrêt brutal de l'activité menée par l'association, mais conduit également au licenciement des autres permanents de l'association.

Lors de son audition, le représentant d'Emmaüs a estimé que parmi les 80 groupes d'économie solidaire qui emploient 600 contrats aidés, 16 seraient particulièrement menacées, employant au total 352 salariés et 202 contrats aidés et implantées sur des territoires en grande difficulté.

Enfin, la baisse des contrats aidés a des répercussions négatives sur les bénéficiaires des missions d'intérêt général qu'ils permettaient jusqu'à présent d'assurer. C'est par exemple le cas des Régies de quartier, qui ont développé de nombreuses activités (jardins associatifs, garages, auto-écoles, ateliers de recyclage, laveries) au service des habitants des quartiers prioritaires de la ville.

Il convient de rappeler que la réduction drastique du nombre des contrats aidés prévue par la loi de finances de 2018 est intervenue à un moment où s'accumulaient les signes négatifs en direction du secteur associatif :

- **suppression de la réserve parlementaire ;**

- **constat des effets pervers du crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires, récupéré en partie par les financeurs des associations à travers une réduction proportionnelle des subventions ou des tarifications ;**

- **risque non négligeable de la diminution des dons en raison de la réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune,**

- **poursuite de la diminution des dotations aux collectivités territoriales, qui se répercute sur leur capacité à soutenir le secteur associatif ;**

- **baisse des crédits pour l'économie sociale et solidaire dans le budget pour 2018**.

2. Une décision prématurée, prise sans évaluation des conséquences ni mise en place d'une alternative

Au-delà de l'absence de concertation avec les employeurs traditionnels de contrats aidés, **cette décision a été critiquée pour son caractère prématuré, sans que ses conséquences aient été analysées ni qu'une alternative ait été proposée.**

La réduction drastique du nombre de contrats aidés a créé un véritable mouvement de panique au niveau des collectivités locales chargées d'assurer la rentrée scolaire : la perte brutale des personnels bénéficiaires d'un contrat aidé a profondément désorganisé non seulement le fonctionnement de leurs services, mais également celui de leurs partenaires, en particulier les associations chargées de l'accueil périscolaire. Comme il a été indiqué précédemment, à La Réunion, la rentrée scolaire a même été décalée de quelques jours.

Cette désorganisation a touché l'ensemble du secteur de l'économie sociale et solidaire, soit plus de 169 000 contrats aidés, qu'il s'agisse du secteur des arts et des spectacles, du sport et des loisirs et de l'action sociale.

Au même moment, la pénurie des effectifs dans les établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes (EHPAD) et les conditions de travail difficiles incitaient l'Assemblée nationale à créer une mission flash, qui allait confirmer la situation dramatique dans les EHPAD. Or, près de 12 500 bénéficiaires de contrats aidés travaillent dans ces établissements et s'occupent de l'accueil, des espaces verts, de l'animation ou encore aident dans les cuisines.

Dès juillet 2017, le gouvernement a décidé d'épargner au moins à court terme certains secteurs jugés particulièrement sensibles. Quatre priorités ont été définies :

- deux priorités thématiques : l'accompagnement des élèves en situation de handicap ainsi que les secteurs d'urgence en matière sociale et de santé (hébergement, alimentation d'urgence…)

- deux priorités territoriales : l'outre-mer ainsi que les communes rurales en difficultés financières fortes.

Toutefois, ces mesures se sont avérées insuffisantes pour compenser les effets néfastes de la limitation drastique du nombre de contrats aidés.

Par conséquent, en septembre dernier[1], consigne a été donnée aux préfets « *d'identifier des marges de manœuvre en gestion pour ce second semestre, pour répondre aux enjeux durant cette période. Il peut s'agir notamment d'une baisse des taux de prise en charge ou de la durée des contrats, mais aussi de montées en charge inférieures aux prévisions initiales sur d'autres dispositifs de la politique de l'emploi, de l'éducation nationale et de la jeunesse, de la ville et des territoires ou encore le recours à l'apprentissage dans la fonction publique territoriale et au dispositif du service civique* ».

Lors de leur audition, l'association des départements de France a fait remarquer qu'en novembre dernier, les préfets avaient repris contact avec les collectivités territoriales pour les inciter à prendre des contrats aidés.

En outre, début décembre 2017, certaines d'entre elles avaient été de nouveaux sollicitées avec la possibilité de bénéficier d'un taux de prise en charge de 70 %, alors que celui-ci devait baisser à 50 % pour les contrats aidés conclus après le 1er janvier 2018.

Finalement, **il est revenu aux préfets**, jugés les plus à même de prendre en compte les réalités du terrain**, la délicate tâche de sélectionner les employeurs de contrats aidés**. Cette large marge de manœuvre donnée aux préfets a cependant deux inconvénients : elle peut créer des inégalités

[1] Cf. *lettre du ministre de la cohésion des territoires, du ministre du travail et du ministre de l'éducation nationale aux préfets du 6 septembre 2017.*

entre les territoires en fonction des critères retenus et elle favorise le principe « premier arrivé, premier servi », alors même que les pratiques et l'accompagnement varient selon le type d'employeur (Etat, associations, collectivités territoriales, entreprise du secteur marchand) et les secteurs d'activité.

Au cours de leurs auditions, tous les intervenants ont regretté la précipitation dans laquelle a été prise la mesure et l'improvisation qu'elle a engendrée dans la gestion de ses conséquences.

Soucieux de redonner aux contrats aidés leur mission originelle, à savoir contribuer à l'insertion professionnelle de leurs bénéficiaires, le gouvernement s'est rapidement rendu compte que l'application rigide de ce principe remettait en cause un nombre considérable d'activités d'utilité sociale. Il a donc été amené à prendre des décisions contradictoires, comme en témoigne la priorité donnée au maintien des emplois aidés dans l'éducation nationale.

En effet, plusieurs rapports[1] ont dressé un bilan accablant sur la méconnaissance des obligations de formation et d'accompagnement des contrats aidés dans l'éducation nationale : formations bien souvent « sur le tas », tutorat exercé de façon informelle par des agents qui ne sont pas informés des obligations précises qui leur incombent. Le non-respect de ces obligations, et principalement celle de formation, a conduit à de nombreux contentieux portés par les bénéficiaires de contrats aidés devant la juridiction prud'homale et à la condamnation de nombreux établissements. En 2014, l'Inspection générale de l'éducation nationale chiffrait entre 11 et 15 millions d'euros le coût des contentieux au niveau national.

Néanmoins, ces contrats aidés ont été sauvegardés dans les établissements scolaires parce que leur suppression aurait remis en cause la scolarisation des enfants handicapés.

Le gouvernement a été confronté à d'autres dilemmes, tels que le choix entre le soutien aux petites associations, les plus menacées par la réduction du nombre des contrats aidés, et le souci d'efficacité du dispositif, qui conduit à privilégier des associations fortement structurées. En donnant la priorité aux secteurs d'urgence en matière sanitaire et sociale, le gouvernement a *de facto* privilégié les associations les plus solides financièrement.

L'année 2018 est loin d'avoir levé toutes les ambiguïtés du dispositif et les acteurs du terrain se plaignent du manque de visibilité tandis qu'ils essaient, coûte que coûte, de maintenir leurs activités.

En conclusion, la réduction du nombre des contrats aidés a relancé la question des moyens à la disposition des associations pour financer leurs activités, sans apporter de solution. Le problème a été pris à l'envers :

---

[1] *Dont celui de l'inspection générale de l'éducation nationale et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche : L'accueil, la gestion et la formation des personnels contractuels en établissements publics locaux d'enseignement, avril 2014.*

il fallait d'abord mettre en place un dispositif assurant une stabilité financière aux associations avant de supprimer les contrats aidés.

3. Une stigmatisation inutile et déplacée des employeurs et des bénéficiaires de contrats aidés

Tous les employeurs de contrats aidés ont particulièrement mal vécu les critiques dont ils ont fait l'objet par le gouvernement.

Il convient de rappeler que tous les gouvernements successifs ont fortement incité les collectivités territoriales comme les associations et les établissements publics à recruter des bénéficiaires des contrats aidés.

Le secteur non marchand a « joué le jeu », même si sa forte implication dans l'embauche des contrats aidés ne signifiait pas une adhésion sans réserve à ce dispositif.

Toutefois, au fil des ans - les premiers contrats aidés datent de 1984 -, ils ont trouvé leur place et dans certaines structures, ils sont devenus indispensables.

Par conséquent, leur réduction drastique a remis en cause l'équilibre économique de nombreux employeurs, provoquant une colère légitime.

Plutôt que de reconnaître que la méthode choisie pouvait avoir des conséquences néfastes, le gouvernement a accusé les protestataires de ne pas avoir anticipé cette baisse.

Dans un entretien sur LCI, Christophe Castaner, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, a ainsi estimé que « *nous savions tous qu'il y avait moins d'emplois aidés cette année* » et a dénoncé « *l'irresponsabilité des maires qui n'ont pas prévu la rentrée scolaire* » à propos de ceux qui s'inquiétaient de la répercussion du non renouvellement des contrats aidés sur l'organisation de la rentrée scolaire.

Par ailleurs, la condamnation sans nuance des contrats aidés par le gouvernement[1] a choqué tous les acteurs du terrain qui, depuis des années, obtiennent des résultats positifs grâce à ce dispositif. Les arguments de la ministre, systématiquement repris par l'ensemble du gouvernement, revenaient à nier tout le travail patiemment réalisé par des employeurs de contrats aidés particulièrement engagés.

Enfin, la vision très réductrice des contrats aidés – « *Vous avez un contrat aidé pendant six mois et au bout de six mois vous êtes jeté*[2] » et la caricature dressée par le Président de la République de tous ceux qui

---

[1] *En réponse au député Serge Letchimy, Mme Muriel Pénicaud déclarait le 9 août dernier à l'Assemblée nationale : « Premièrement, les contrats aidés sont extrêmement coûteux pour la nation. Deuxièmement, ils ne sont pas efficaces dans la lutte contre le chômage. Troisièmement, ils ne sont pas un tremplin pour l'insertion professionnelle.»*

[2] *Christophe Castaner, BFMTV, 14 septembre 2017.*

protestaient contre leur suppression brutale ont particulièrement exaspéré les représentants des collectivités territoriales et des associations.

« Que ceux qui les défendent les prennent, ils n'en voudraient pas pour eux-mêmes ! Ils ne veulent pas un contrat d'un an où on tremble à la fin de chaque année pour savoir si on nous le redonnera, où il n'y a pas de qualification à la fin du contrat aidé, enfin ! Et que tous ceux qui la main sur le cœur se font les grands défenseurs des quartiers les plus en difficulté viennent m'expliquer que les contrats aidés c'est la solution dont on a toujours rêvé ! ». [1]

Vos rapporteurs souhaitent également revenir sur le soi-disant « clientélisme » des collectivités territoriales à travers les contrats aidés.

Les auditions menées tout au long de cette mission ont montré que le nombre de contrats aidés dans certaines collectivités territoriales était disproportionné par rapport aux effectifs desdites collectivités.

Toutefois, cette accusation témoigne d'une connaissance partielle des réalités des territoires et aboutit à jeter l'opprobre sur l'ensemble des élus locaux en raison du comportement condamnable d'une infime minorité.

Deux raisons, souvent imbriquées, poussent certaines collectivités territoriales à embaucher un nombre important de contrats aidés, sans pouvoir les classer par ordre d'importance.

D'abord, **les contrats aidés permettent d'assurer des services à l'ensemble de la population tout en faisant face à des restrictions budgétaires constantes, q**ui obligent les collectivités territoriales à réduire leur masse salariale. A l'occasion d'une manifestation devant la préfecture du Pas-de-Calais le 1er septembre dernier, le maire de Béthune a rappelé que le SIVCOM[2] de la communauté du Béthunois (25 communes, 102 000 habitants) a recours à 90 emplois aidés, dont 65 sont menacés de s'arrêter fin septembre. Or, l'embauche de ces personnels en contrat de droit commun entraînerait une dépense d'1,5 million d'euros.

Ensuite, **certaines collectivités utilisent délibérément des contrats aidés afin de contribuer à la cohésion sociale de leur territoire.** La ville de Dunkerque illustre cet engagement social. En dépit d'une politique rigoureuse qui l'a conduite à diminuer le nombre d'équivalents temps plein de 220 depuis 2013, elle emploie plus de 100 contrats aidés dans une région où le taux de chômage atteignait 11,9% au troisième trimestre 2017, contre 9,4 % en France métropolitaine.

Vos rapporteurs regrettent que cette « guerre des mots » de la part du gouvernement – salariés *« jetés », « low cost », dispositif « extrêmement coûteux », « inefficace »* ait montré du doigt une population déjà stigmatisée en raison de ses difficultés à accéder au marché de l'emploi. Cette vision exclusivement misérabiliste des contrats aidés témoigne d'une

[1] *Discours sur la politique de la ville, 14 novembre 2017.*
[2] *Syndicat intercommunal de valorisation et de collecte des ordures ménagères.*

méconnaissance de leur effet positif sur leurs bénéficiaires à qui ils permettent de « mettre le pied à l'étrier », leur redonnent confiance et une utilité sociale et enrichissent leur expérience professionnelle. En outre, elle est particulièrement stigmatisante envers leurs bénéficiaires en mettant l'accent exclusivement sur leur précarité et leurs faibles revenus, sans jamais évoquer leur savoir-faire et leurs compétences, pourtant particulièrement appréciés dans de nombreuses structures.

B. UN NOUVEAU DISPOSITIF CONTESTABLE SUR LE FOND

1. Les Parcours Emploi Compétences : la reconnaissance de la légitimité des contrats aidés de qualité !

En septembre dernier, la ministre du travail a confié à Jean-Marc Borello une mission visant à mobiliser les acteurs de l'insertion autour de solutions innovantes, au service du parcours de chacun et en particulier de ceux qui sont aujourd'hui les plus exclus de l'accès au marché du travail.

Les principales propositions du rapport Borello

- la rénovation des contrats aidés en « parcours emploi compétences » sélectionnant non plus seulement les publics, mais aussi les employeurs pour leur capacité et leur engagement à accompagner les titulaires de contrats, et à mobiliser des actions de formation ;
- le développement de l'insertion par l'activité économique (IAE) à travers une croissance annuelle de 20 % du nombre de salariés jusqu'à la fin du quinquennat ;
- la mise en place de « contrats de professionnalisation accélérée » accessibles à une partie des personnes éloignées de l'emploi ;
- la prise en compte, dans le plan investissement compétences[1] (PIC), des sortants des « parcours emploi compétences » et des salariés de l'insertion par l'activité économique en réservant 100 millions d'euros au total pour la formation de ces deux catégories de population ;
- la création d'un « fonds d'inclusion dans l'emploi » rendant fongibles les financements d'accès et de retour à l'emploi afin de s'adapter aux réalités du terrain.

Celui-ci a rendu son rapport le 16 janvier dernier. Parmi les recommandations figure la nécessité de passer d'une « *quantité de contrats à des parcours de qualité.* »

[1] *Officialisé en septembre 2017, il a deux objectifs : former et accompagner un million de chômeurs faiblement qualifiés ainsi que de former et d'accompagner vers l'emploi un million de jeunes décrocheurs.*

Le raisonnement est le suivant : « *le relâchement de la pression sur la quantité dans leur attribution peut donc laisser la place à une action sur la qualité :*

a. Qualité du contrat : reposant sur le triptyque emploi-formation-accompagnement, et dont le cadre juridique serait enfin respecté, c'est-à-dire une obligation de formation et d'accompagnement rendue effective. La probabilité d'être formé durant un contrat aidé dépendant largement de la durée de ce contrat[1], une durée minimale de 9 mois est nécessaire. Le contrat pourra lister les compétences utiles au poste et qui doivent être développées pendant la durée du contrat, par de l'accompagnement en interne, ou par des formations. Cela pourra aider le titulaire à valoriser son expérience et responsabiliser l'employeur dans son rôle ;

b. Qualité de l'employeur : capable d'organiser pour le titulaire une situation professionnelle permettant d'acquérir des compétences transférables, par le tutorat, mais aussi l'engagement à organiser des actions de formation adaptées, et si possible de qualification ou de pré-qualification ;

c. Qualité de la prescription : par l'organisation d'un entretien de diagnostic, d'un entretien 1 à 3 mois avant la sortie du contrat sauf pour les cas de sortie en emploi durable, et par l'usage d'un dossier dématérialisé de suivi. Le prescripteur aura la charge du bon appariement, par la sélection des employeurs, des postes en leur sein, et des compétences qui y sont développées et mobilisées, éventuellement en fonction des compétences nécessaires dans la zone d'emploi ;

d. Qualité du parcours : Un diagnostic préalable des compétences pourra être prévu par l'employeur, et le plan d'investissement compétences (PIC)[2] pourra financer des formations à la suite du contrat s'il ne débouche pas sur une situation d'emploi. Si certains demandeurs d'emploi découragés déclinent parfois des formations, celles-ci gagnent en pertinence et en efficacité lorsqu'elles sont insérées dans un tel parcours, la période d'emploi en CUI-CAE ayant permis une remobilisation ou éclairé sur le besoin de compétences à acquérir. »

Le dispositif du « parcours emploi compétences » se distingue peu du contrat aidé tel qu'il a été imaginé par le législateur, comme le montre le schéma ci-dessous comparant les deux dispositifs**.**

La durée minimale retenue s'élève à neuf mois. C'est mieux théoriquement que la durée des contrats aidés qui était de six mois. En réalité, en 2016, seuls 17,7 % des contrats aidés ont une durée inférieure à un an.

Le « parcours emploi compétences » formalise davantage l'accompagnement en prévoyant un entretien un à trois mois avant la sortie du contrat. Toutefois, l'accompagnement par le référent que prévoit le

---

[1] *Rapport IGF-IGAS annexe 2, p. 59.*

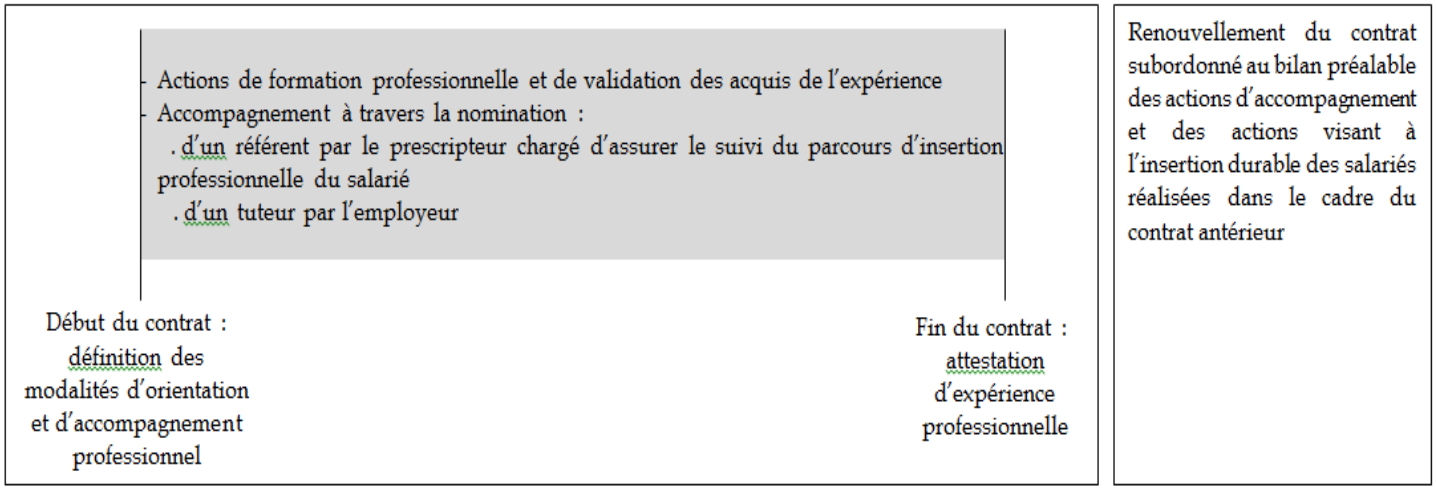
[2] *Le PIC consiste en un investissement de 15 milliards d'euros à la formation professionnelle sur un total de 57 milliards d'euros dans le Grand Plan d'Investissement 2018-2022. Ce plan a été présenté lundi 25 septembre 2017 par le Premier ministre et Jean Pisany-Ferry, auteur du rapport préparatoire. Le PIC a pour objectif de former un million de demandeurs d'emploi peu qualifiés et un million de jeunes décrocheurs pour édifier une société de compétences et lutter durablement contre le chômage.*

dispositif de contrat aidé suppose également des rendez-vous réguliers entre le bénéficiaire du contrat et le prescripteur, notamment en fin de contrat pour éviter une sortie « sèche » du dispositif.

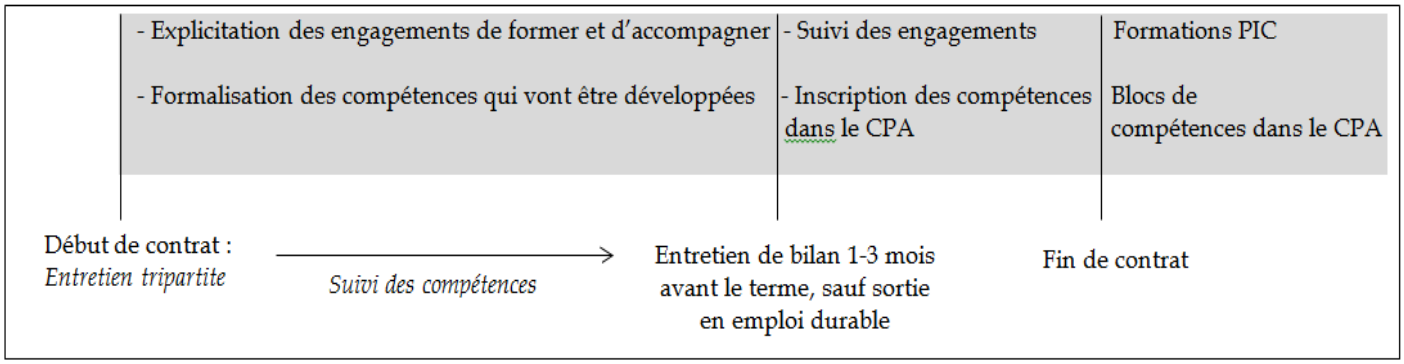
Le « parcours emploi compétences » prévoit explicitement la possibilité pour le demandeur d'emploi de suivre une formation à la suite du contrat si ce dernier n'a pas abouti à un emploi. Le dispositif des contrats aidés reste muet sur ce sujet, ce qui ne signifie pas qu'il l'exclue. **En réalité, la mise en œuvre de cette possibilité dépend de la qualité de l'accompagnement envers le demandeur d'emploi et l'articulation réelle entre les dispositifs.**

Comparaison des obligations de formation et d'accompagnement dans les contrats aidés et dans les parcours emploi compétences

Contrats aidés CUI



Qualité du parcours emploi compétences



Sources : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, d'après le rapport de Jean-Marc Borello précité

La forte diminution du nombre de contrats aidés - 300 000 dans le secteur non marchand en 2016, contre 200 000 en 2018 - devrait théoriquement permettre à Pôle Emploi et aux Missions locales de consacrer plus de temps à chacun des bénéficiaires.

Toutefois, **la montée en charge rapide souhaitée par le gouvernement, à la fois du Plan investissement compétences, du Parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) et de la Garantie jeunes va fortement accaparer Pôle Emploi et les Missions locales**. **S'ils ne disposent pas de moyens supplémentaires, quelle sera la réelle capacité de ces organismes à mettre en œuvre les nouveaux parcours emploi compétences** ?

D'après le rapport des sénateurs Emmanuel Capus et Sophie Taille-Polian[1], pour 2018, la subvention pour charges de service public versée à Pôle emploi diminue à hauteur de 50 millions d'euros, passant de 1 507 millions d'euros en 2017 à 1 457 millions d'euros en 2018.

Ce montant est inférieur à celui inscrit dans la convention tripartite État/Pôle emploi/Unedic (1 507 millions d'euros).

Quant aux crédits consacrés aux missions locales, ils s'élèvent à 206 millions d'euros en 2018, soit un niveau quasi identique à celui prévu en loi de finances pour 2017 (205 millions d'euros).

2. L'inexplicable disparition des emplois d'avenir

Au cours de leurs auditions, vos rapporteurs ont constaté un large consensus sur l'intérêt et l'efficacité des emplois d'avenir.

L'UDES[2] dresse le bilan suivant : « *Concernant les emplois d'avenir, nous faisons un bilan positif de leur mise en place puisque près de 80 000 ont été créés dans le secteur de l'économie sociale et solidaire. Ils ont permis de former et d'insérer durablement des jeunes dont bon nombre en situation d'exclusion. Le rôle des missions locales a été déterminant dans l'accompagnement du parcours afin d'éviter les ruptures et anticiper les sorties vers l'emploi durable. Près de 50 % des jeunes accèdent à une sortie positive en emploi à la fin de ce programme. Remettre en cause les effets bénéfiques de ces emplois pour les jeunes décrocheurs serait une erreur, les emplois d'avenir n'étant pas, loin de là, le poste le plus onéreux de la politique de l'emploi* ».

En réaction au relevé d'observations provisoires de la Cour des comptes à propos de son étude sur la mise en œuvre des contrats aidés[3], l'Union nationale des missions locales (UNML) remarque que : « *Au moment où les emplois aidés sont mis en question, l'UNML demande que les acquis positifs des Emplois d'avenir pour les jeunes écartés du marché du travail, soient pris en*

[1] *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2018, annexe n ° 31 : travail et emploi.*
[2] *L'Union des employeurs de l'économie solidaire.*
[3] *Septembre 2017.*

considération avant la définition de la programmation financière des contrats aidés pour 2018, dans le cadre des orientations prioritaires du gouvernement en matière d'emploi et de formation des jeunes.

Les rapporteurs de la Cour des comptes ont eux-mêmes reconnu l'intérêt de ce programme qui lie insertion professionnelle, formation et accompagnement dans l'emploi, en proposant dans la recommandation n° 8, « sur le modèle de ce qui existe en matière d'emplois d'avenir, de définir les obligations d'accompagnement des bénéficiaires de CUI de droit commun, afin de garantir le respect des engagements pris par les employeurs et la qualité du parcours d'insertion des salariés ».

Depuis novembre 2012, les Emplois d'avenir ont permis à plus de 300 000 jeunes notamment les moins formés, d'accéder à un emploi assorti d'une formation et d'un accompagnement dans l'emploi. Les jeunes occupent de vrais emplois qui valorisent et permettent d'accroitre leurs compétences.

Les Emplois d'avenir ont en effet permis d'insérer durablement et de qualifier des jeunes en situation d'exclusion, qui ne relèvent pas pour autant de l'apprentissage ou des contrats de professionnalisation.

Plus de 4 jeunes salariés sur 5 ont un niveau inférieur au baccalauréat et 4 sur 10 sont sans diplôme. Près de 30 % d'entre eux sont originaires d'un territoire sensible, que ce soit en milieu urbain ou en milieu rural. La durée moyenne des contrats est de plus de 23 mois et près d'un cinquième est à durée indéterminée.

Dans le secteur non marchand, ils contribuent à apporter des services à la collectivité – et donc à dynamiser les territoires – en prenant en compte des besoins peu voire pas satisfaits.

Les jeunes salariés ont ainsi pu accéder à l'autonomie sociale et leurs ressources leur ont permis de s'équiper, de consommer, d'avoir des loisirs, de fonder un foyer, avec un impact économique sur les territoires non négligeable.

La formation, pierre angulaire de ce programme, a été fortement mobilisée pour les jeunes, dont nombre d'entre eux a pu bénéficier, avec l'acquisition de nouvelles compétences (84 %), une formation de base (13,5 %) ou une formation pré-qualifiante ou qualifiante (42 %), en lien avec les OPCA, et ce malgré des difficultés rencontrées liées à l'insuffisance des financements affectés.

L'accompagnement assuré dans l'emploi et avec l'entreprise, permet de prendre en compte les besoins des jeunes salariés et des employeurs, d'éviter la rupture prématurée du contrat et de garantir la mobilisation des dispositifs au service de la sécurisation des parcours des jeunes.

Le déploiement des Emplois d'avenir nécessite la durée pour atteindre les effets attendus, les conséquences du « stop and go » pouvant être préjudiciables à l'accès des jeunes à l'emploi durable. Ils constituent un des outils du droit à l'accompagnement, et du PACEA, en favorisant l'accès des jeunes à l'emploi et à l'autonomie.

Les Missions Locales qui veillent à la qualité des emplois et des formations, préparent également la fin des parcours en Emplois d'avenir, en lien avec les employeurs, soit sous forme de pérennisation de l'emploi dans la même structure, soit de recherche d'emploi dans une autre entreprise ».

Parmi les contrats aidés, les emplois d'avenir constituent le dispositif dans lequel le triptyque « emploi, accompagnement, formation » prend toute sa place et qui se rapproche le plus du parcours emploi compétence que souhaite mettre en place le gouvernement.

Pourtant, depuis le 1er janvier 2018, il a été mis fin à ce dispositif[1].

Dans la circulaire du ministère du travail du 11 janvier 2018[2], il est précisé que les jeunes ne sont pas exclus des parcours emploi compétence, mais que « *priorité doit être donnée à leur orientation vers des solutions de formation ou d'alternance (apprentissage, contrat de professionnalisation), ou vers les mesures qui leur sont spécifiquement dédiées à travers un accompagnement intensif (la Garantie jeune, les écoles de la deuxième chance ou l'EPIDE)* ».

Vos rapporteurs rappellent que loin d'être concurrents, les dispositifs de formation et les emplois d'avenir sont complémentaires. **La mise en situation de travail est vertueuse et permet de lever les réticences récurrentes face à la formation de certains publics, notamment les jeunes décrocheurs, frileux à l'idée de retourner en salle de classe**.

Dans son étude action sur les emplois d'avenir[3], l'Institut Schwartz insiste sur les différences de profil et d'objectifs entre l'apprentissage et les contrats d'avenir.

« ***La grande majorité des apprentis ont entre 16 et 20 ans et entrent en apprentissage en fin de 3e****, dans l'objectif de se former. Les jeunes en emplois d'avenir rencontrés au cours de l'enquête sont des jeunes peu qualifiés, mais qui avaient une expérience de travail avant leur entrée dans ce dispositif. Plusieurs étaient passés par l'apprentissage, certains avaient abandonné, d'autres avaient obtenu un CAP ou un BEP souvent dans un secteur où ils ne trouvaient pas d'emploi.* ***Ils étaient âgés de 20 à 25 ans*** ».

Les différences d'objectifs qui distinguent ces deux types de dispositif, sont expliquées par un référent « emploi d'avenir » de la Mission Locale de l'agglomération de Montpellier dans les termes suivants :

« ***Un jeune qui va en apprentissage, son objectif, c'est le diplôme. Le jeune qui entre en Emploi d'avenir, son objectif, c'est d'abord l'emploi.*** *Le pari, il est là : les jeunes ne veulent plus remettre les pieds à l'école, ils veulent aller au travail ; ils y vont et au bout d'un an, avec le tuteur à côté, les collègues, les perspectives d'évolution, les jeunes viennent petit à petit à la qualification. Certains disent même « je veux bien passer un diplôme* ».

En définitive, la suppression des emplois d'avenir n'apparaît guère compréhensible, si ce n'est pour des raisons idéologiques - volonté de se démarquer du quinquennat précédent - ou pour des raisons budgétaires à

---

[1] *Les contrats signés avant cette date se poursuivent jusqu'à leur date d'échéance.*

[2] *Circulaire DGEFP/ SDPAE/ MIP/ MIPP/ 2018/11 du 11 janvier 2018 relative aux parcours emploi compétences et au Fonds d'inclusion dans l'emploi en faveur des personnes les plus éloignées de l'emploi.*

[3] *Regards croisés sur les emplois d'avenir dans six territoires, novembre 2014.*

travers la réduction du montant des revenus perçus par les jeunes. Rappelons qu'un jeune en emploi d'avenir perçoit un salaire équivalent au SMIC, alors qu'un jeune en Garantie jeune, par exemple, perçoit seulement 480 euros par mois.

3. Les « trous dans la raquette » concernant les publics les plus éloignés du marché de l'emploi

La circulaire du 11 janvier 2018 précitée dresse une répartition indicative des volumes de parcours emploi compétences. Sur les 200 000 parcours prévus dans la loi de finances, 30 500 sont fléchés pour l'accompagnement des élèves en situation de handicap dans les établissements scolaires. Sur les 169 500 restant, une réserve de précaution de 3,5 % est appliquée, ramenant leur nombre à 158 000, dont 22 000 sont affectés à l'outremer. Par conséquent, le volume attribué au territoire métropolitain est de 136 000.

Ce volume est à comparer au nombre de contrats aidés employés en 2016 par le seul secteur de l'urgence sanitaire et sociale (environ 90 000), jugé prioritaire par le gouvernement. **On comprend, dès lors, la difficulté que rencontreront les prescripteurs de parcours emploi compétences pour ne pas dépasser ces quotas même en respectant strictement les critères d'éligibilité fixés par la ministre du travail, d'autant que certains publics sont censés « faire l'objet d'une attention particulière », comme les travailleurs handicapés et les résidents des quartiers « politique de la ville », (pour cette dernière catégorie, il est prévu de réserver 13 % des parcours)**.

Or, les alternatives aux contrats aidés sont sous-dimensionnées, ce qui risque de pénaliser un nombre important des bénéficiaires traditionnels desdits contrats.

Il suffit de rappeler quelques chiffres : 72 000 emplois d'avenir disparaissent en 2018. Parallèlement, sont créés 15 000 places supplémentaires pour les garanties jeunes (qui passent de 85 000 à 100 000[1]) et 10 000 places d'apprentissage (qui passent de 420 000 à 430 000).

En ce qui concerne le grand plan de formation lancé par le gouvernement[2], l'accent est mis sur la qualité des formations suivies, avec des durées plus longues. Toutefois, le précédent gouvernement avait lancé en 2016 le plan « 500 000 formations pour les demandeurs d'emploi ».

---

[1] *Il convient de remarquer que la loi de finances pour 2018 prévoit de financer une hausse de 17,6 % du nombre de bénéficiaires avec une baisse de 9,4 % des crédits.*

[2] *Deux actions ont vocation à être financer : la formation pour les demandeurs d'emploi faiblement qualifié (un million de formations et 250 000 formations ouvertes à distance sur le quinquennat, soit 250 000 formations par an) ; la formation pour les jeunes décrocheurs (470 000 actions de formation et 330 000 actions de préparation aux dispositifs d'alternance sur le quinquennat, soit 160 000 actions par an).*

Par conséquent, en 2018, le nombre de formations offertes aux demandeurs d'emploi et aux jeunes décrocheurs ne devrait pas augmenter. Au contraire, il devrait légèrement baisser.

Le gouvernement souhaite également développer l'insertion par l'activité économique pour faciliter l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi. Le rapport Borello a confirmé l'utilité de ce dispositif en recommandant une augmentation du nombre de places de 20 % par an (soit 25 000 places supplémentaires). Toutefois, pour 2018, 70 985 ETP[1] sont financés, soit seulement 5 000 postes supplémentaires par rapport à 2017.

Il semblerait donc que les autres dispositifs valorisés par le gouvernement au détriment des contrats aidés soient sous-dimensionnés pour permettre d'accueillir les anciens bénéficiaires de contrats aidés qui pourraient légitimement y prétendre.

Par ailleurs, une partie des bénéficiaires traditionnels des contrats aidés pourrait être exclue de l'ensemble des dispositifs.

En effet, la stratégie choisie par le gouvernement pour lutter contre le chômage porte essentiellement sur une amélioration de la formation des personnes éloignées de l'emploi.

Vos rapporteurs partagent la conviction du gouvernement que l'éradication du chômage de masse passe par une augmentation du niveau de formation des Français, qu'il s'agisse de la formation initiale et de la formation de toute la vie. Toutefois, l'effet des réformes structurelles nécessaires à la réalisation de cet objectif, même si elles sont mises en place rapidement, ne se fera sentir qu'à long terme. Ainsi, il faudra attendre au moins dix ans pour que les réformes introduites à l'école primaire portent leurs fruits.

En outre, **les taux d'accès à l'emploi dans les six mois qui suivent la fin d'une formation varient en fonction de la fonction suivie et des caractéristiques des demandeurs d'emplois[2]**.

En 2015, près de 60 % des demandeurs d'emploi accèdent à un emploi dans les six mois suivant la fin de la formation. **Trois critères semblent déterminants** pour le retour à l'emploi après une formation : **le type de formation, l'âge et enfin l'ancienneté d'inscription comme demandeur d'emploi avant l'entrée en formation**.

Le taux d'accès à l'emploi est ainsi naturellement fortement élevé pour les formations préalables à un recrutement. Pour les formations de types AFPR (action de formation préalable au recrutement) ou POE (préparation opérationnelle à l'emploi), le taux d'accès à l'emploi est proche de 80 % quel que soit l'âge du demandeur d'emploi.

---

[1] *Équivalent temps plein.*

[2] *Pôle emploi, éclairages et synthèses, décembre 2016, n°26*

Pour les autres formations cependant, qui ne sont pas liées directement à une offre d'emploi spécifique sur laquelle le demandeur d'emploi a été sélectionné en amont, **le taux d'accès à l'emploi diminue avec l'âge**. Au total, sur l'ensemble des formations, il dépasse ainsi 60 % pour les 20-29 ans, contre 42 % pour les 55-59 ans et 28 % pour les 60 ans et plus.

Par ailleurs, **la probabilité d'accéder à un emploi après une formation est plus faible pour les demandeurs d'emploi de longue durée** : 45 % pour ceux ayant cumulé au moins 12 mois d'inscription en catégorie A au cours des 15 derniers mois, contre 62 % pour ceux n'ayant que trois mois d'inscription en catégorie A.

Ces chiffres rappellent que la formation ne permettra pas de sortir toutes les personnes du chômage.

À cet égard, **une attention particulière doit être portée aux demandeurs d'emploi handicapés.** Outre le fait que le taux de chômage chez les personnes handicapées est deux fois supérieur au taux de chômage tout public confondu, il se caractérise par une forte proportion de seniors (48 % d'entre eux ont plus de 50 ans) et par une ancienneté d'inscription importante (56 % sont au chômage depuis plus d'un an, 36 % depuis plus de deux ans et 24 % depuis plus de trois ans).

Comme faisait remarquer Christophe ITIER lors de son audition : *« il y a un certain nombre de personnes qui ne reviendront pas sur le marché du travail et pour lesquelles il faut développer un emploi social »*.

Le gouvernement compte sur l'innovation sociale pour développer ce type d'emploi. L'expérimentation « territoire zéro chômeurs de longue durée » est souvent citée comme modèle pour développer l'emploi social. Cette initiative mérite d'être soutenue par les pouvoirs publics afin d'essaimer sur tout le territoire national. Néanmoins, elle ne permet - pour l'instant - de prendre en charge qu'une infime partie des chômeurs de longue durée (420 au 31 décembre 2017).

Comme il a été indiqué précédemment, les contrats aidés permettaient à des personnes âgées de terminer dignement leur carrière professionnelle en attendant de pouvoir faire valoir leurs droits à la retraite. Une telle opportunité est supprimée, laissant ainsi sans solution viable une grande partie des 112 000 seniors bénéficiaires de contrats aidés.

En outre, il ne faut pas sous-estimer la réticence de beaucoup de demandeurs d'emplois, surtout lorsqu'ils sont âgés ou lorsqu'ils ont été en échec scolaire pendant des années, à s'engager dans un processus de formation.

Les contrats aidés, en les mettant immédiatement en situation de travail, permettaient de lever en partie cette appréhension et d'amener à se former des personnes qui, sans l'attrait de l'emploi, n'auraient pas suivi de formation.

En conclusion, si les contrats aidés n'avaient pas vocation à toucher l'ensemble des personnes au chômage, ils constituaient l'un des dispositifs permettant d'insérer dans un parcours professionnel et d'apporter une perspective aux 100 000 jeunes sortant précocement du système scolaire sans qualification, aux 240 000 chômeurs âgés de plus de 50 ans, aux 567 000 chômeurs de 16 à 25 ans et aux plus de 700 000 chômeurs ayant un niveau de diplôme inférieur ou égal au brevet des collèges.

À cet égard, vos rapporteurs ne peuvent que s'étonner des propositions avancées par Jean-Marc Borello dans son rapport précité pour compenser la sortie du dispositif des personnes les plus âgées. Rappelant qu'« *avec le resserrement de l'enveloppe des contrats aidés, moins de la moitié des seniors ayant bénéficié d'un contrat aidé seraient désormais éligibles, soit environ 66 000 personnes* », il ouvre deux pistes de réflexion :

- **soit les mettre en emploi à travers le «prêt de main d'œuvre »,** parfois appelé « mécénat de compétence » : le dispositif concerne une entreprise prêteuse d'au moins 5 000 salariés, et une entreprise utilisatrice de moins de 250 salariés, ou de moins de 8 ans d'existence ;

- **soit créer « *un engagement volontaire d'une durée de 6 à 12 mois*** *pour accompagner une mission d'intérêt général, sur le modèle du service civique.* […] *L'engagement donnerait lieu au versement d'une indemnité prise en charge par l'Etat, et d'un soutien complémentaire, en nature ou en numéraire, pris en charge par l'organisme d'accueil. Le montant de l'indemnité devra être supérieur à celle du service civique jeune, et pourrait être fixé entre le niveau de l'allocation de solidarité aux personnes âgées ouvert aux plus de 65 ans, et le SMIC horaire qui était le régime rémunération des contrats aidés.* »

Concrètement, comment le « prêt de main d'œuvre » pourrait-il s'appliquer, dans la mesure où les populations concernées sont demandeurs d'emploi ?

En ce qui concerne le développement d'un service civique pour les seniors demandeurs d'emploi, **vos rapporteurs sont très réticents sur l'utilisation de ce terme pour qualifier l'activité de demandeurs d'emploi.** En effet, l'un des enjeux de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté[1] a été, précisément, d'établir une distinction stricte entre service civique d'une part, et activité salariée ou stage d'autre part. **Le risque de confusion est d'autant plus grand que plusieurs membres du gouvernement, au moment de l'annonce de la réduction drastique du nombre de contrats aidés, ont proposé de faire accomplir certaines tâches exécutées jusqu'à présent par des bénéficiaires de contrats aidés par des volontaires du service civique**. Le service civique n'est pas une alternative à un emploi, il n'est donc pas substituable à un contrat aidé. Il ne constitue pas un dispositif d'insertion professionnelle mais d'expérimentation de la citoyenneté et de l'engagement.

[1] *Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017.*

4. L'absence de réflexion sur le devenir des associations

Comme il a été montré précédemment, les contrats aidés représentent une part non négligeable des ressources du secteur associatif.

Dans le rapport Borello, elles sont comptabilisées de la manière suivante :

- 61 % proviennent des recettes d'activités publiques et privées ;
- 25% de subventions publiques ;
- 11 % des cotisations de leurs membres ;
- 4 % du don et du mécénat.

« Les contrats aidés représenteraient une ressource d'environ 1,1 milliard d'euros pour le secteur associatif, soit 12 % de la subvention de l'Etat. […] *Force est de constater que ces contrats ont servi à combler une réduction des subventions publiques au secteur associatif* [1]*».*

En réalité, depuis plusieurs décennies, les pouvoirs publics se déchargent progressivement sur les associations d'un nombre toujours plus important de missions d'utilité sociale, sans que les financements soient proportionnels à ces transferts de charges. L'une des méthodes utilisées pour **réduire les coûts engendrés par cette quasi délégation de service public a été d'encourager l'essor des contrats aidés dans le secteur associatif**.

Lorsque le gouvernement s'insurge contre la « *perversion des politiques de l'emploi* », il fait mine d'ignorer que le fragile équilibre économique de nombreuses activités dans le champ de l'économie sociale repose sur une réduction souhaitée par tous les gouvernements successifs du coût de la masse salariale et rendue possible par les contrats aidés.

Les deux exemples suivants illustrent cette situation.

Dans le secteur sanitaire et médico-social, les restrictions budgétaires décidées par les autorités de tarification (agences régionales de santé, départements, etc.) ne peuvent être absorbées par les prestataires de service qu'en embauchant des bénéficiaires de contrats aidés en complément des salariés permanents. Certes, ce secteur a été considéré comme prioritaire par le gouvernement. Pour autant, compte tenu des volumes de contrats aidés arrêtés par le gouvernement pour 2018, ce secteur sera inévitablement affecté par une baisse du nombre de contrats aidés. En outre, la réduction du taux de prise en charge par l'Etat met à mal l'équilibre financier de ces structures.

Le secteur associatif lié aux activités périscolaires s'est développé sensiblement à la suite de la réforme des rythmes scolaires entrée en vigueur dès la rentrée 2013 pour les communes volontaires. Pour limiter le coût de ce dispositif, les collectivités territoriales ont fait appel à des associations qui

---

[1] *Entre 2005 et 2011, les subventions publiques sont passées de 34 à 24 % des ressources des associations selon « Le paysage associatif français », Stat info n ° 16-01, ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, mars 2016.*

ont été largement incitées à embaucher des bénéficiaires de contrats aidés afin de proposer des offres de prestation compatibles aux barèmes de prix imposés par les collectivités territoriales.

La remise en cause des contrats aidés pose la question du devenir des associations et de la place que l'actuel gouvernement souhaite leur réserver dans la société.

Afin de relativiser la portée de la suppression des contrats aidés sur l'équilibre financier des associations, au cours de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale et du projet de loi de finances pour 2018, le gouvernement a présenté deux dispositifs pérennes de soutien financier aux associations :

- **le maintien du crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires** (CITS) en 2018 et 2019, censé représenter un gain annuel de 500 millions d'euros pour les associations ;

- **la suppression du CITS en 2019 et son remplacement par une réduction pérenne de cotisations patronales.**

Cependant, **le CITS**, qui bénéficie aux associations qui restent redevables de la taxe sur les salaires après l'abattement prévu à l'article 1679 A du code général des impôts, **n'a un impact financier que pour les associations dont la masse salariale dépasse 330 000 euros par an.** Il touche donc les associations dont l'assise financière est relativement stable et qui ont proportionnellement moins recours aux contrats aidés que les petites associations. **En outre, plusieurs associations se sont inquiétées de l'effet pervers du CITS** : l'augmentation des ressources liées au CITS risque d'être annulée si les pouvoirs publics (agences régionales de santé, préfectures, collectivités territoriales) récupèrent ce dernier par une réduction proportionnelle des subventions ou des tarifications. Plusieurs associations actives dans le secteur sanitaire, social et médico-social ont fait part **des propos tenus par le cabinet du Premier ministre et de la ministre des solidarités et de la santé visant à reprendre 50 % du CITS dans les budgets sanitaires de 2018**. Une telle mesure serait d'autant plus incompréhensible que le gouvernement a agréé un avenant conventionnel de la FEHAP en juin 2017, mobilisant le CITS à venir pour améliorer le pouvoir d'achat des salariés dont les salaires nets ont décroché par rapport à celui du secteur public.

La réduction pérenne des cotisations sociales à partir de 2019 présente l'avantage de bénéficier à toutes les associations « employeurs » quelle que soit leur masse salariale. **Plusieurs associations ont exprimé des doutes sur le montant du gain que représenterait ce dispositif pour les associations.** Il semblerait que le chiffrage avancé par le gouvernement, - 1,4 milliard d'euros - soit la somme du CITS pour 2018, mais versé en 2019 et des exonérations de charges de 2019. **Comme pour le CITS, il faudra s'assurer que cette diminution des cotisations sociales**

profite réellement aux associations et ne soit pas un effet d'aubaine pour les institutions qui les financent.

Le gouvernement s'est également félicité de l'abondement de 25 millions d'euros du fonds pour le développement de la vie associative (FDVA). Tout en reconnaissant l'augmentation des crédits de cet organisme, chroniquement sous-doté, vos rapporteurs souhaitent rappeler que cette somme ne compense que très partiellement les 60 millions d'euros qui étaient consacrés aux associations à travers la réserve parlementaire jusqu'à la loi de finances pour 2018.

Le 9 novembre dernier, le Premier ministre, Édouard Philippe, entouré par le ministre de la transition écologique et solidaire, Nicolas Hulot et le ministre chargé de la jeunesse et de la vie associative, Jean-Michel Blanquer, a présenté le plan du Gouvernement en faveur du développement pour la vie associative.

Cette intervention avait surtout vocation à rassurer les associations sur les intentions du Gouvernement. Peu de mesures concrètes ont été annoncées, à l'exception de la mise en place d'une semaine nationale de l'engagement et du développement de plateformes numériques pour favoriser les nouveaux usages en matière d'engagement.

Le Premier ministre a insisté sur la mise en place de plusieurs groupes de travail dont les réflexions aboutiraient à un plan d'action qui sera présenté par le Haut conseil à la vie associative en mars 2018.

Dans l'attente de ces conclusions, vos rapporteurs estiment une nouvelle fois que le gouvernement a pris le problème à l'envers : au lieu de présenter d'abord sa stratégie de soutien aux associations et de travailler en coopération avec elles pour faire évoluer leur modèle économique, il les a durablement fragilisées à travers la réduction brutale des contrats aidés sans leur offrir de perspective ni d'alternative.

5. Quel financement pour les missions d'intérêt général ?

Le rapport Borello rappelle que la politique de l'emploi n'a pas à financer les missions d'intérêt général. C'est ce que le président de la République avait exprimé de manière plus crue en évoquant « *la perversion de la politique de l'emploi* ».

Vos rapporteurs partagent cette opinion, à condition toutefois de l'accompagner d'une alternative de financement crédible. En effet, la solidarité de proximité, les activités périscolaires et l'éducation populaire, l'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées, l'accès au sport, aux loisirs et à la culture, pour ne citer que ces exemples, sont des missions à forte utilité sociale, qui garantissent la cohésion sociale et doivent donc être soutenues par l'Etat.

Le rapport Borello propose de redonner de l'ampleur aux dispositifs ministériels spécifiques, en citant le FONJEP[1] dans l'éducation populaire, les « emplois CNDS[2] » dans le sport ou encore le FONPEPS[3] dans la culture. **Il convient de remarquer que les sommes à la disposition de ces structures sont sans commune mesure avec les enjeux que représentent le financement à sa juste valeur des missions d'intérêt général.**

Vos rapporteurs ont pris acte de la volonté du gouvernement d'engager une réflexion globale sur le financement des associations.

Ils ont pris connaissance du lancement de *French Impact*, un accélérateur d'innovation sociale ayant vocation à donner un deuxième souffle à l'économie sociale et solidaire.

Le lancement de *French Impact*, accélérateur d'innovation sociale

French Impact, inspiré de la FrenchTech, est une nouvelle bannière nationale, pour fédérer une communauté et valoriser la diversité des acteurs de l'innovation sociale.

L'accélérateur national d'innovation sociale permettra :

- de mieux identifier et qualifier les projets innovants,
- de mieux financer la croissance des innovations sociales, qu'elle soit organique ou par essaimage,
- de mieux expérimenter l'innovation sociale en favorisant la simplification administrative et le droit à l'expérimentation,
- de mieux évaluer l'impact social des innovations et de mieux accompagner les entreprises dans leur croissance en améliorant l'orientation et l'offre de services des accompagnateurs de projets.

L'Accélérateur national d'innovation sociale repose sur :

- une communauté nationale d'acteurs de l'innovation sociale, qui pourront être identifiés grâce à une plateforme digitale dédiée (lancement en février 2018),
- un objectif de financement : mobiliser en cinq ans 1 milliard d'euros de fonds publics et privés,
- la labellisation des territoires et des structures d'accompagnement (incubateurs, financeurs, ruches, évaluateurs, PTCE…). La labellisation débutera via un appel à candidatures permanent lancé en mars 2018,
- un réseau de « Hackers publics » dont la mission sera de faciliter les relations entre les innovateurs sociaux et les pouvoirs publics,
- une logique d'ouverture et de partage : en *open innovation*, *open data* et *open source*,
- une évaluation de l'impact social des innovations.

Sources : communiqué de presse sur le lancement de l'initiative « French IMPACT » et de l'Accélérateur national d'innovation sociale ; 18 janvier 2018

[1] *Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire.*
[2] *Centre national pour le développement du sport.*
[3] *Fonds pour l'emploi pérenne dans le spectacle.*

Ce label permet à la fois de **donner une meilleure visibilité à l'économie sociale et solidaire** et de lui donner une image moderne et attractive. Le souci du gouvernement de soutenir des initiatives locales innovantes et de leur donner la possibilité de se développer est à saluer.

Toutefois, **seules les structures disposant déjà de moyens humains et financiers conséquents pourront profiter de ce dispositif et répondre aux appels d'offre.** Les petites associations risquent donc d'en être exclues alors même qu'elles assurent un maillage territorial indispensable pour la cohésion sociale des territoires.

Par ailleurs, l'évaluation des actions d'une association soulève de nombreuses difficultés et risque de pénaliser les associations engagées dans des causes pour lesquelles l'impact est le plus difficile à obtenir.

Enfin, il faudra s'assurer que les modalités de financement retenues permettront aux structures de financer également leurs coûts de fonctionnement, qui sont très souvent exclus ou sous-évalués dans les appels d'offre.

En définitive, cette initiative mérite d'être saluée mais elle ne permettra pas à l'Etat de faire l'économie d'une réflexion sur son soutien au monde associatif en liaison avec les collectivités territoriales.

La réflexion sur les contrats aidés renvoie également à une réflexion plus globale sur l'efficacité des politiques de l'emploi, qui se focalisent essentiellement sur la diminution du coût du travail afin de compenser le niveau relativement élevé du salaire minimum français.

En 2011, le montant global des exonérations de cotisations atteignait 20 milliards d'euros. Les seules exonérations liées au CICE[1] créé en 2013 sont évaluées entre 25 et 30 milliards d'euros, avec une moindre concentration sur les bas salaires puisqu'ont été retenus le salaire brut des salariés payés moins de 2,5 fois le salaire minimum.

Les politiques d'exonérations sociales présentent plusieurs inconvénients. D'abord, elles **favorisent la dualité du marché du travail** à travers le développement de bas salaires et l'emplois de faible qualité. En outre, **elles aggravent l'inégalité dans l'accès aux services sociaux** (garde d'enfants, soins à domicile, etc.) dans la mesure où l'offre est principalement privée et par conséquent accessible uniquement aux plus aisés. Enfin, **les effets d'aubaine sont importants**.

Pour autant, ces inconvénients sont acceptés sous prétexte que ces politiques créeraient ou sauvegarderaient des emplois.

---

[1] *Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi.*

Or, certains travaux économiques[1] montrent que ces politiques sont coûteuses et ont un effet modéré sur l'emploi et qu'il serait plus efficace d'investir une partie de ces dépenses fiscales dans le financement direct et entier par l'Etat de prestations d'intérêt social (telle que la garde d'enfants et l'aide aux personnes âgées).

À une époque de contrainte budgétaire forte, une telle politique aurait de nombreux avantages :

- **à budget constant** (six milliards d'euros selon les résultats de l'étude précitée), non seulement **200 000 emplois pourraient être créés selon les estimations des auteurs de l'étude au lieu de 96 000, mais ces emplois financés directement par l'Etat seraient de meilleure qualité et mieux rémunérés** ;
- en permettant l'accès à des services sociaux à des populations qui en sont actuellement exclues, **une telle politique lèverait un frein non négligeable à l'emploi pour des personnes qui souhaitent travailler, mais ne le peuvent pas matériellement en raison de contraintes familiales** (garde d'enfants ou de parents dépendants) ;
- une partie des bénéficiaires actuels de contrats aidés pourraient être orientés prioritairement vers ces métiers.

Une telle politique nécessite une rupture conceptuelle de la part des décideurs publics. Comme font remarquer les auteurs de l'étude précitée : *« les politiques socio-fiscales tentent de rendre les emplois peu qualifiés compatibles avec un salaire minimum élevé en abaissant le coût du travail ; ce faisant, elles subventionnent le développement de secteurs caractérisés par une faible productivité et des emplois de faible qualité, dans lesquels la France n'a pas d'avantage comparatif. Inversement, une stratégie d'investissement social fait le pari que les coûts élevés du travail peuvent devenir soutenables si la qualité des biens et services produits grâce à cette stratégie et la productivité moyenne du travail augmentent. »*

Cette proposition n'a pas vocation à résoudre à elle seule la question financement des missions d'intérêt général. Toutefois, elle mériterait d'être expérimentée dans la mesure où elle permettrait à la fois de répondre à des besoins sociaux non satisfaits et de créer des emplois de qualité.

---

[1] *Clément Carbonnier, Bruno Palier, Michäel Zemmour : exonérations ou investissement social ? Une évaluation du coût d'opportunité de la stratégie française de l'emploi, LIEPP Working Paper, novembre 2014, n °34.*

Exonérations ou investissement social ? Les grandes lignes de l'étude menée par les économistes Clément Carbonnier, Bruno Palier et Michäel Zemmour

Les auteurs de cette étude ont retenu deux ensembles de dépenses fiscales : les « exonérations générales » des cotisations patronales ciblées sur les bas salaires, et les dépenses fiscales qui relèvent de la politique des « services à la personne ». En 2011, 27 milliards d'euros ont été consacrés à ces deux types de dépenses, dont 20 milliards d'euros pour les dépenses liées aux « exonérations générales » et 5,9 milliards d'euros pour les dépenses fiscales consacrées aux emplois de services à la personne.

Les exonérations ciblées sur les bas salaires favorisent la création d'emploi. Toutefois, l'efficacité marginale de cette politique diminue avec le niveau de salaire. Ainsi, la méta-analyse réalisée par Bunel à partir de sept études publiées depuis 2004 sur le coût par emploi créé directement conclut à un coût compris entre 39 000 et 48 000 euros.

De même, les travaux de Bunel permettent de quantifier la destruction directe d'emplois prévisible en cas d'une réduction de 25 % des exonérations (5 milliards d'euros). Elle s'élèverait à 166 000 emplois si la réduction concernait l'ensemble des exonérations, mais serait réduite à 80 000 emplois si la réduction d'exonération visait les emplois rémunérés au-delà d'1,35 fois le salaire minimum. Selon ce résultat, le coût marginal de la création d'emplois permise par les exonérations au niveau proche du salaire médian est de 62 500 euros.

En ce qui concerne les dépenses fiscales consacrées aux emplois de service à la personne, la méta-analyse réalisée par Carbonnier aboutit aux résultats suivants : une réduction du plafond de crédit d'impôt à 7 000 euros par an permettrait d'économiser 0,5 milliard d'euros pour plus de 160 000 euros par emploi détruit. Une limitation à 5 000 euros par an de la réduction d'impôt (par opposition au crédit d'impôt) permettrait d'économiser un milliard d'euros pour plus de 77 000 euros par emploi détruit.

Il apparaît donc que plus de 6 milliards d'euros sont dépensés avec un effet marginal de moins d'un emploi créé pour 62 500 euros dépensés. Le nombre correspondant d'emplois créés avec six milliards d'euros est inférieur à 96 000.

Est-ce que l'utilisation de cette somme pour la création d'emplois décents[1] financés directement par l'Etat ne pourrait pas avoir un meilleur effet sur l'emploi ?

[1] *Les auteurs de l'étude qualifient d'emploi décent un emploi payé au salaire minimum, comprenant un treizième mois, donnant droit au financement d'un congé de formation rémunéré et un accès complet à la protection sociale (dont une complémentaire santé). Sont également pris en compte les coûts d'encadrement évalués à une personne pour 20 salariés payée deux fois le salaire minimum. Au total, le coût direct d'un emploi décent est évalué à 30 000 euros par mois, pour un salaire net de 14 500 euros par an.*

Si le coût direct d'un emploi décent s'élève à 30 000 euros, l'Etat pourrait créer avec un budget de six milliards d'euros 200 000 emplois. Toutefois, il convient de tenir compte de l'effet d'éviction : le financement direct d'emplois publics peut évincer des emplois financés par le privé, et qui auraient existé en l'absence de cette politique. Plus le coût marginal de l'emploi créé est proche ou légèrement supérieur du coût de l'emploi décent, plus l'effet d'éviction de l'emploi financé directement par l'Etat doit être faible pour que l'offre publique soit préférable.

Pour un coût marginal de l'emploi direct de 62 500 euros, le taux d'éviction doit être inférieur à 52 % pour que l'effet net sur l'emploi soit positif.

Les auteurs de l'étude font remarquer que le taux d'éviction est proche de zéro lorsque l'offre d'un service social répond à des besoins qui n'étaient pas satisfaits auparavant, parce que les demandeurs avaient des contraintes budgétaires trop fortes. C'est le cas des services de garde pour les ménages aux revenus les plus faibles. Cela concerne également les soins nécessaires pour les personnes âgées en perte d'autonomie dans les familles à revenus relativement modestes.

Source : Clément Carbonnier, Bruno Palier, Michäel Zemmour : exonérations ou investissement social ? Une évaluation du coût d'opportunité de la stratégie française de l'emploi, novembre 2014.

CONCLUSION : LES PROPOSITIONS

Le rapport Borello a été publié au moment où vos rapporteurs terminaient leurs auditions. Son objet dépasse la seule problématique des contrats aidés pour s'interroger sur le développement de politiques réellement inclusives pour l'ensemble des publics exclus du marché de l'emploi. Toutefois, il fait de nombreuses recommandations sur l'évolution du dispositif des contrats aidés que vos rapporteurs auraient également pu formuler, notamment sur la mise en œuvre effective du triptyque « emploi, accompagnement, formation ». Ces propositions ont été en grande partie anticipées dans la circulaire du 11 janvier 2018 du ministère du travail évoquée précédemment qui met en place les « parcours emploi compétences ». Vos rapporteurs ont donc jugé inutiles de les rappeler.

En revanche, ils se sont intéressés aux conditions concrètes de succès de ce dispositif, qui reposent moins sur de nouvelles règles -le parcours emploi compétences se distingue peu des contrats aidés – que sur leur application effective. Ils ont également souhaité attirer l'attention sur les publics oubliés par le nouveau dispositif.

Enfin, ils ont lancé des pistes de réflexion pour assurer l'accompagnement financier des associations et permettre le développement d'emplois de qualité afin de réaliser des missions d'intérêt général.

1. Réunir les conditions concrètes pour assurer le succès des parcours emploi compétences

➢ Donner à Pôle Emploi et aux Missions locales les moyens humains et financiers nécessaires pour garantir un accompagnement effectif des bénéficiaires

Les représentants de Pôle Emploi et des Missions locales ont fait part à vos rapporteurs de la difficulté d'assumer les missions d'accompagnement qui leur avaient été confiées ces dernières années. Toutes leurs ressources ont été monopolisées afin de respecter les objectifs très ambitieux qui leur avaient été fixés en termes de volume de contrats aidés à réaliser.

La diminution du nombre des contrats aidés devrait certes leur permettre de réorienter leur action sur un véritable suivi et un accompagnement personnalisé des bénéficiaires du parcours emploi compétences. Néanmoins, la montée en charge d'autres dispositifs dont ils ont la charge risque d'absorber leurs moyens. Il est donc indispensable de s'assurer que Pôle Emploi et les Missions locales disposent des effectifs et des budgets suffisants pour une mise en œuvre effective des attendus en

matière d'engagements (le diagnostic, l'entretien tripartite, le suivi pendant la durée du contrat et, selon les situations, l'entretien de sortie, un à trois mois avant la fin du contrat).

- **Assurer le financement de formations adaptées aux besoins de leurs bénéficiaires**

Toutes les personnes auditionnées ont insisté sur la nécessité d'améliorer la qualité de la formation des demandeurs d'emploi. Dans la réalité, l'offre effective de formation aux bénéficiaires des contrats aidés se heurte souvent à des difficultés de financement en fonction :

- de la capacité de l'employeur à financer une formation, notamment face à des OPCA[1] inégalement positionnés dans la prise en charge des formations des bénéficiaires de contrats aidés ;

- de la capacité des OPCA à financer des formations. D'une part, les OPCA sont inégaux face aux besoins de formation des bénéficiaires des contrats aidés en fonction des branches d'activité qu'ils représentent. Or, il n'existe pas de fongibilité des crédits entre les OPCA pour financer les actions de formation en direction des publics en insertion professionnelle. D'autre part, les crédits mis à la disposition des OPCA par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) afin de financer des actions de formation professionnelle en direction des demandeurs d'emploi sont insuffisants ;

- de la difficulté à financer des formations pour les publics en insertion professionnelle en raison de la multiplicité des acteurs – Pôle Emploi, régions, OPCA, AGEFIPH[2], FIPHP[3], FPSPP, CNSA[4], etc. et de leur manque de coordination.

En outre, les formations proposées ne correspondent pas toujours aux besoins de leurs bénéficiaires en raison :

- de l'inégale capacité des organismes de formation à construire des offres adaptées et personnalisées pour les demandeurs d'emploi ;

- d'une offre de formation variable d'un territoire à l'autre, qui pénalise souvent les publics situés dans des zones rurales ;

- des perspectives professionnelles variables en fonction des formations ;

- de la pertinence des formations lorsque leur réussite dépend d'un concours ou d'un *numerus clausus*. Ainsi, l'entrée en école de formation pour devenir auxiliaire de puériculture se fait sur concours. Or, les jeunes en contrat aidé qui souhaitent s'orienter vers ce métier ont la plupart d'entre

---

[1] *Organismes paritaires collecteurs agréés.*
[2] *L'Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées.*
[3] *Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique.*
[4] *Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.*

eux uniquement un CAP Petite enfance. En dépit de la préparation au concours dont ils bénéficient au cours de leur formation, ils se trouvent en concurrence avec des personnes ayant un diplôme BAC+3 et ont du mal à être sélectionnés.

Vos rapporteurs insistent donc sur la nécessité d'assurer le financement des formations à travers une plus grande implication et une meilleure coopération de l'ensemble des parties prenantes - OPCA, employeurs, service public de l'emploi, structures d'insertion par l'activité économique, régions.

Par ailleurs, **le contenu des formations doit être adapté aux besoins de leurs bénéficiaires et des solutions innovantes doivent être expérimentées au niveau des départements**[1], en coopération avec tous les acteurs de la formation, afin d'assurer une égalité de traitement sur tout le territoire de la République et éviter le choix de certaines formations par défaut.

- **Intégrer le parcours emploi compétences dans une stratégie globale de retour à l'emploi en levant les contraintes liées au statut et à la rémunération des bénéficiaires de dispositifs d'insertion**

La mise en œuvre effective du triptyque emploi, formation, accompagnement devrait améliorer l'efficacité des anciens contrats aidés. Néanmoins, compte tenu des caractéristiques des bénéficiaires -public éloigné du marché du travail – et de la durée relativement courte des parcours – au minimum neuf mois dans le cadre d'un objectif de durée de douze mois, contre trois ans pour les emplois d'avenir par exemple -, les parcours emploi compétences ne seront dans bien des cas pas suffisants pour permettre à eux seuls l'insertion professionnelle de leurs bénéficiaires. Il est donc particulièrement important que ces derniers s'intègrent dans une stratégie globale de retour à l'emploi qui « *vise l'enchaînement sans rupture des actions d'orientation, de formations et de mise en emploi* [2]». **Afin de pouvoir mobiliser au bon moment les éléments utiles au parcours individuel, il est indispensable d'avoir, au préalable, levé toutes les contraintes liées à la fois au statut et à la rémunération qui pourraient provoquer une éventuelle interruption dudit parcours.**

---

[1] *Bien que la région ait compétence en matière de formation professionnelle, l'échelon régional apparaît inadapté pour recenser les formations souhaitées et mutualiser les dispositifs en raison de sa trop grande taille géographique.*

[2] *Rapport Borello précité, page 31.*

- **Assoir les parcours emploi compétences dans les territoires en étroite collaboration avec toutes les parties prenantes**

Le centralisme républicain n'est guère compatible avec une politique d'insertion efficace, qui nécessite une bonne connaissance du terrain afin de s'adapter aux réalités locales, comme en témoignent les difficultés rencontrées par les prescripteurs pour atteindre les objectifs chiffrés qui leur avaient été fixés en matière d'emplois d'avenir dans les quartiers dits « politique de la ville ». Vu de Paris, il s'agissait de répondre à une nécessité, à savoir la difficile insertion professionnelle des jeunes desdits quartiers. Toutefois, c'était oublier la rareté des offres d'emploi d'avenir dans ces quartiers et le manque de mobilité de leurs habitants[1].

Par conséquent, il est important non seulement que la gestion des parcours emploi compétences soit décentralisée, mais qu'elle repose sur une concertation étroite avec les acteurs territoriaux.

La création récente par le ministère du travail d'un Fonds d'inclusion dans l'emploi devrait contribuer à une gestion plus souple des différents dispositifs d'insertion en rendant fongibles les crédits qui leur sont consacrés.

En revanche, le gouvernement n'a apporté aucune information précise sur la gouvernance de ce Fonds. **Vos rapporteurs proposent donc que la gestion de ce Fonds se fasse en étroit partenariat avec les collectivités territoriales et le mouvement associatif et insistent sur la nécessité de faire confiance aux acteurs de terrain.**

- **Affiner les critères d'évaluation de l'impact des parcours emploi compétences**

La méthode d'évaluation retenue jusqu'à présent pour mesurer l'efficacité des contrats aidés est trop réductrice. Elle est basée sur un seul critère – le retour à l'emploi – et n'établit pas de distinction entre les publics bénéficiaires. La catégorie « plus de 50 ans » mériterait d'être divisée au moins en deux en ajoutant une catégorie « plus de 58 ans » par exemple. De même, la durée de chômage (plus d'un an) devrait être affinée (plus de deux ans, plus de trois ans). Vos rapporteurs proposent donc qu'une réflexion soit menée afin d'élargir les critères pris en compte pour l'évaluation de l'efficacité des dispositifs (resocialisation, réussite dans la formation suivie, etc.) et d'affiner les statistiques sur les publics ciblés. Si les outils informatiques le permettaient, l'idéal serait de pouvoir combiner certains critères, tels que l'âge et la durée du chômage, afin d'avoir une vision réaliste de l'efficacité des dispositifs.

---

[1] *Rapport de l'Institut Schwartz précité, page 18.*

➢ **Donner une visibilité pluriannuelle aux acteurs du terrain**

La plupart des personnes interrogées se sont plaintes que les politiques d'insertion manquaient de visibilité. Comme le fait remarquer l'Union nationale des missions locales : « *Les dispositifs sont créés ou arrêtés, sans qu'il n'y ait d'analyses préalables de ceux qui existent, de leur efficacité et des conséquences possibles de leur suppression ou de la redondance entre eux* ». Vos rapporteurs recommandent donc une stabilisation des dispositifs à moyen terme ainsi qu'une plus grande visibilité sur les volumes concernés à travers une programmation pluriannuelle.

2. Redonner une perspective aux « oubliés » du dispositif

Le recentrage du dispositif des contrats aidés voulu par le gouvernement exclut *de facto* les publics les plus éloignés du marché du travail et pour lesquels le suivi d'une formation a un impact réduit sur leur « employabilité ». Il s'agit essentiellement des demandeurs d'emploi les plus âgés, qui sont au chômage depuis plusieurs années. Cela concerne une partie non négligeable des demandeurs d'emploi handicapés.

Aucune alternative ne leur est proposée, les renvoyant ainsi à leur « inutilité sociale » et à la perception des minima sociaux.

Le rapport Borello reconnaît l'impact négatif de la réduction drastique des contrats aidés et de leur plus grande sélectivité sur ces catégories de population, mais n'apporte aucune solution convaincante : refusant d'instaurer une dérogation en matière de formation pour ces publics, il leur propose le « prêt de main d'œuvre » ou un « service civique ».

Vos rapporteurs affirment la nécessité de donner une perspective à cette population. Ils comprennent les réticences de Jean-Marc Borello sur la création d'une dérogation en matière de formation, qui affaiblirait la cohérence du dispositif et son efficacité. Toutefois, ils rappellent que les priorités arrêtées par le gouvernement, notamment en ce qui concerne l'éducation nationale et l'Outremer, ne sont pas forcément compatibles avec un recentrage des contrats aidés sur leur objectif d'insertion professionnelle.

Par ailleurs, c'est la méthode choisie par le gouvernement, sans concertation ni étude d'impact sur les conséquences liées à la réduction du nombre des contrats aidés, qui oblige à rechercher une solution dans l'urgence. **Par conséquent, vos rapporteurs proposent d'augmenter temporairement le volume des contrats aidés de 50 000 et de les dédier aux chômeurs de longue durée de plus de 55 ans. Parallèlement, ils proposent l'organisation d'une réflexion au niveau national afin d'élaborer une stratégie en faveur de l'emploi des chômeurs âgés de longue durée. L'accélérateur d'innovation sociale *French Impact* pourrait également être sollicité pour identifier et soutenir des projets innovants.**

3. Réformer les relations entre les pouvoirs publics et les associations afin d'assurer le développement de la vie associative

➢ Redonner confiance aux associations

L'accumulation de mauvaises nouvelles en direction du secteur associatif à la fin de l'année 2017 a notablement tendu les relations entre le monde associatif et le gouvernement. La baisse drastique du nombre des contrats aidés, la diminution du taux de prise en charge ainsi que la plus grande sélection des employeurs en fonction des capacités à proposer les conditions d'un parcours insérant ont remis en cause le fragile économique d'une multitude d'associations. Certes, le gouvernement a annoncé un plan d'action en faveur de secteur associatif pour avril 2018, mais sans plus de précision.

Vos rapporteurs estiment qu'il est indispensable que le gouvernement retrouve à court terme la confiance des associations. Plusieurs mesures permettraient d'y parvenir.

D'abord, le ministère de l'éducation nationale et de la vie associative devrait faire réaliser **une enquête semestrielle sur l'impact de la réforme des contrats aidés sur les associations en fonction de leur taille, de leur situation géographique et de leur secteur d'activité.**

Par ailleurs, **le gouvernement devrait lancer une campagne d'information auprès des associations sur les dispositifs d'accompagnement existants**, tels que les dispositifs locaux d'accompagnement, avec pour objectif soit de trouver une solution permettant de compenser la perte d'un ou plusieurs emplois aidés, soit au contraire de les rendre éligibles en tant qu'employeur des nouveaux contrats aidés.

En effet, toute création d'emploi nécessite au préalable une réflexion sur les besoins de l'association, son projet associatif, les critères objectifs de recrutement, les articulations bénévoles-salariés ainsi que la place de la formation et de la progression de l'employé dans l'association.

De nombreux structures existent pour accompagner les associations dans leur développement, mais d'une part elles sont mal connues des associations, et d'autre part leur grande diversité[1] rend le dispositif particulièrement opaque.

---

[1] *Dans son rapport précité, le Comité national olympique sportif français en dénombrait huit dans le secteur associatif sportif.*

- **Assurer une période de transition permettant une réduction progressive du nombre des contrats aidés**

À l'instar de ce qui a été proposé en faveur des chômeurs âgés de longue durée, vos rapporteurs recommandent **d'augmenter temporairement le volume des contrats aidés de 50 000 en les réservant aux associations de moins de cinq salariés.** Au total, le nombre de contrats aidés pour 2018 s'élèverait à 300 000, contre 320 000 estimés pour 2017. 250 000 pourraient être budgétés en 2019 et 200 000 en 2020. Cette diminution annoncée à l'avance et moins drastique que celle imposée par le gouvernement permettrait à la fois aux employeurs concernés d'anticiper cette baisse et de limiter ses effets négatifs.

- **Réformer en profondeur les relations entre l'Etat et les associations**

La question du renouvellement des relations entre l'Etat et les associations dépasse largement l'objet de la mission de vos rapporteurs. Toutefois, ils souhaiteraient évoquer quelques pistes de réflexion qui s'inspirent de la charte d'engagements réciproques signées entre l'Etat, le mouvement associatif et les collectivités territoriales le 14 février 2014.

D'abord, **il conviendrait de revoir la tarification des prestations assumées par les associations.** En effet, la pression à la baisse exercée depuis des années par les pouvoirs publics non seulement les fragilise économiquement, mais les force à mener une politique salariale particulièrement austère, qui se traduit par la multiplication des contrats précaires et un niveau général de rémunération bien inférieur à celui observé dans la fonction publique.

Ensuite, **il est indispensable de revoir en profondeur l'équilibre entre la commande publique et la subvention** en stabilisant cette dernière sous forme d'appui dans la durée aux missions et non à des projets particuliers. Elle devrait être davantage utilisée comme mode de contractualisation entre associations et pouvoirs publics.

4. Expérimenter une réduction des exonérations de cotisations sociales pour financer des emplois utiles socialement

Vos rapporteurs ont été marqués par les travaux des économistes Clément Carbonnier, Bruno Palier et Michaël Zemmour. Ces derniers démontrent **qu'un transfert d'une partie des exonérations générales des cotisations patronales et des dépenses fiscales qui relèvent de la politique des «services à la personne » au profit du financement direct d'emplois publics d'intérêt social (telle que la garde d'enfants et l'aide aux personnes âgées) non seulement créeraient plus d'emplois, mais en plus des emplois de qualité.**

Vos rapporteurs estiment qu'une telle politique mériterait d'être expérimentée. Cette création d'emplois financés par l'Etat pourrait en outre préfigurer la rénovation des relations entre l'Etat et les associations, largement investies dans la garde d'enfants et l'aide aux personnes âgées. Elle pourrait également constituer une sortie durable vers l'emploi pour les bénéficiaires de contrats aidés qui souhaitent s'orienter dans ces secteurs d'activité.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 21 FÉVRIER 2018

M. Alain Dufaut, rapporteur. – À la suite du tollé soulevé par la remise en cause des emplois aidés en plein été 2017 et leur forte réduction imposée dans la loi de finances pour 2018, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a lancé une mission d'information sur les contrats aidés avec un double objectif : d'une part, analyser la pertinence des critiques portées par le Gouvernement sur ce dispositif, accusé d'être inefficace et coûteux, et, d'autre part, analyser la décision du gouvernement et comprendre son impact sur les structures employant des bénéficiaires de contrats aidés, en particulier le monde associatif.

Cette mission d'information nous a conduits à entendre 50 personnes en deux mois, soit une grande majorité des acteurs concernés par les contrats aidés, mais également des économistes travaillant sur la politique de l'emploi. À la mi-janvier, le rapport commandé par la ministre du travail à Jean-Marc Borello sur le renouvellement des politiques d'insertion professionnelle a été publié. Nous avons examiné attentivement ses recommandations pour voir si le dispositif proposé constituait un réel progrès par rapport à celui des contrats aidés.

À l'issue de ces travaux, les constats que nous avons dressés se résument en deux points.

Premièrement, l'efficacité des contrats aidés s'est trouvée affaiblie par la multiplicité des objectifs assignés à ce dispositif et par une mise en œuvre souvent éloignée des principes qui les régissaient. Pourtant, en dépit de ces carences, l'utilité des contrats aidés est reconnue.

Deuxièmement, la décision du Gouvernement a été particulièrement mal vécue, en raison de sa brutalité et de l'absence totale de concertation en amont avec les parties prenantes. Loin des projecteurs des médias, ses effets continuent de se faire cruellement sentir, notamment dans le secteur associatif, sans qu'une alternative crédible ait été apportée.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur. – Je vais maintenant évoquer la question très controversée de l'efficacité des contrats aidés. Nous avons essayé de dépasser les clivages politiques, lesquels s'affaiblissent d'ailleurs notablement dès que l'on discute avec des représentants des collectivités territoriales, en prise directe avec les réalités du terrain, et d'avoir le regard le plus objectif possible sur l'utilité des contrats aidés.

Depuis plus de trente ans, la France est confrontée à un chômage de masse, qui touche particulièrement les personnes peu qualifiées et celles en phase d'insertion professionnelle, donc les jeunes. En outre, 45 % des chômeurs sont en chômage de longue durée, avec une surreprésentation des plus de 50 ans.

Les contrats aidés ont donc été créés afin de permettre aux personnes les plus éloignées du marché du travail d'obtenir un emploi, l'embauche et l'accompagnement étant encadrés et appuyés financièrement par l'État. Ils visent à améliorer l'employabilité des bénéficiaires, en leur ouvrant une expérience professionnelle, l'acquisition de compétences, une formation, un accompagnement professionnel personnalisé. Dans l'esprit du législateur, tous les contrats aidés doivent reposer sur le triptyque « emploi, formation, accompagnement », qu'il s'agisse des contrats uniques d'insertion créés en 2008 ou des emplois d'avenir créés en 2012.

La réalité est beaucoup plus contrastée : la mise en emploi a été opérée, mais les obligations de formation et d'accompagnement professionnels ont été respectées de manière très variable selon les structures et les secteurs d'activité, en particulier pour les contrats uniques d'insertion.

Ce dysfonctionnement s'explique par la multiplicité des objectifs assignés aux contrats aidés, qui se sont avérés parfois contradictoires. Dans la mesure où ils ciblent des demandeurs d'emploi, les contrats aidés constituent, par nature, un outil pour le traitement social du chômage, ce qui n'est pas choquant en soi. Toutefois, parce qu'ils permettent de faire « sortir » leurs bénéficiaires des chiffres officiels du chômage, ils ont régulièrement été utilisés par tous les gouvernements successifs dans cet objectif, faisant primer le quantitatif - des volumes importants de contrats aidés - sur le qualitatif - des contrats favorisant une réelle insertion professionnelle à leur issue.

En période de restriction budgétaire, les contrats aidés, qui concernent, dans les deux tiers des cas, le secteur non marchand, ont été largement encouragés par les pouvoirs publics pour financer à moindre coût des besoins sociaux peu rentables économiquement. Ce n'est pas un hasard si, jusqu'à l'année dernière, 90 000 bénéficiaires de contrats aidés étaient employés dans le secteur de l'urgence sanitaire et sociale ou 25 000 dans le monde associatif sportif.

Quelle est l'efficacité de ces contrats ?

La dernière analyse de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), sur le bilan des contrats aidés, publiée en mars 2017, a largement été utilisée par la Cour des comptes et par le Gouvernement pour critiquer sans nuance les contrats aidés, en particulier parce qu'elle montre que, dans le secteur non marchand, l'insertion dans l'emploi serait moins bonne pour les anciens bénéficiaires que pour des personnes qui, tout en ressemblant aux bénéficiaires de contrats aidés, ne

seraient pas entrées dans ce dispositif. Vos rapporteurs se sont longuement entretenus avec les deux auteurs de cette étude, qui ont insisté sur la nécessité de prendre ce résultat, établi sur des chiffres anciens, datant de 2005, et pouvant être liés aux biais de l'étude, avec précaution.

L'effet à court terme des contrats aidés sur le chômage varie fortement selon le secteur considéré. Dans le secteur marchand ils sont peu créateurs d'emploi : ils constituent essentiellement un effet d'aubaine pour l'employeur, même s'ils contrent l'effet « file d'attente » du chômage, en favorisant l'emploi de personnes qui, sans cette aide, n'auraient pas été recrutées.

En revanche, dans le secteur non marchand, leur impact sur l'emploi est important, puisqu'ils sont utilisés par des employeurs qui ont des besoins en emploi mais ne recrutent pas, en raison de leurs contraintes financières.

L'effet des contrats aidés sur l'insertion professionnelle est un sujet de polémique. Voici ce que nous avons retenu. En 2014, 67 % des personnes sorties d'un tel contrat dans le secteur marchand et 41 % dans le secteur non marchand étaient en emploi. Ces taux tombent respectivement à 57 % et 26 % si n'est pris en compte que l'emploi durable, qui intègre les CDI, les CDD de plus de six mois, les titularisations dans la fonction publique et les emplois de travailleur indépendant. Les emplois d'avenir n'ont pas encore pu faire l'objet d'une évaluation officielle similaire en raison de la relative nouveauté du dispositif. Toutefois, plusieurs intervenants, dont l'Union nationale des missions locales, lesquelles sont les principaux prescripteurs de ce dispositif, ont affirmé que près de 50 % de leurs anciens bénéficiaires seraient en emploi, sans préciser le taux en emploi durable.

La moindre efficacité dans le secteur non marchand s'explique en grande partie par un plus grand éloignement de l'emploi des bénéficiaires. La comparaison avec d'autres dispositifs jugés plus performants aussi bien par la Cour des comptes que par le Gouvernement, telle que la « garantie jeunes », montre que les résultats obtenus par le biais de dispositifs d'insertion professionnelle sont souvent modestes et doivent être analysés à l'aune du public visé.

Ensuite, le taux d'emploi varie sensiblement en fonction du secteur d'activité et des structures. Il faudrait donc des statistiques plus fines pour mesurer précisément l'impact des contrats aidés sur l'insertion professionnelle de leurs bénéficiaires. Ainsi, dans le domaine social, un contrat aidé sur deux déboucherait sur un emploi ou une formation qualifiante.

Enfin, l'évaluation de l'efficacité des contrats aidés à partir du seul taux de sortie en emploi néglige le rôle joué par les contrats aidés dans la resocialisation et le réapprentissage de la vie en collectivité, étapes indispensables pour occuper un emploi durable. Ces contrats ne sont pas une fin en soi mais une étape dans un parcours souvent long et difficile. Il existe un large consensus sur les trois conditions pour que ceux-ci favorisent

réellement l'insertion professionnelle : une formation adaptée, un accompagnement professionnel et une durée suffisamment longue.

Le coût des contrats aidés a également été mis en avant par le Gouvernement pour justifier leur suppression partielle. Or celui-ci s'apprécie relativement : les contrats aidés sont-ils chers par rapport à d'autres politiques de l'emploi ? Une étude de l'Inspection générale des finances de 2012 a conclu qu'il s'agissait, à court terme, d'une politique efficace, avec le plus fort effet sur l'emploi, à un coût bien moindre pour les finances publiques (12 853 euros par an et par emploi créé) que celui des exonérations de cotisations patronales pour un salaire au niveau du SMIC (26 429 euros par emploi).

L'estimation du coût devrait inclure l'utilité sociale des activités ainsi développées, et les externalités positives : en 2015, ATD Quart Monde a évalué le coût total de la privation d'emploi à plus de 15 000 euros par personne et par an. Les emplois aidés, ce sont autant de chômeurs qui ne touchent plus les minima sociaux et qui consomment, avec un impact non négligeable, notamment dans des territoires déprimés économiquement.

M. Alain Dufaut, rapporteur. – J'en viens aux décisions concernant les contrats aidés prises par le Gouvernement à partir de l'été 2017 et à leur impact à la fois sur les bénéficiaires et sur les employeurs.

À son arrivée au pouvoir, le gouvernement d'Édouard Philippe a constaté une surconsommation des crédits liés aux contrats aidés, phénomène récurrent en année électorale. Le Gouvernement a dégagé des crédits supplémentaires pour réaliser entre 310 000 et 320 000 contrats dans l'année. En fixant un plafond à l'enveloppe budgétaire consacrée aux contrats aidés, il a mis un terme à la pratique de non-limitation en volume. Cela correspond à une réduction de près de 150 000 contrats aidés pour 2017, sans concertation préalable et alors même que le Président de la République venait de lancer l'idée d'un pacte de confiance entre l'État et les territoires.

La tension est encore montée entre le Gouvernement et les employeurs de contrats aidés lorsque ces derniers ont appris que le projet de loi de finances pour 2018 réduisait le nombre de contrats aidés à 200 000, que le taux de prise en charge passait de 70 % à 50 % et que l'embauche de nouveaux emplois d'avenir était supprimée.

Les conséquences de ces décisions ne se sont pas fait attendre. Brusquement, de nombreuses personnes dont le renouvellement du contrat avait été considéré comme acquis se sont retrouvées sans emploi. Les bénéficiaires âgés ont été particulièrement pénalisés, les dérogations de durée prévues par la loi leur ayant laissé penser qu'ils termineraient leur carrière professionnelle au sein de la structure qui les avait embauchés.

Les conséquences néfastes se sont fait sentir également sur les structures employeuses de contrats aidés. L'exemple le plus médiatique a été le report de cinq jours de la rentrée scolaire à La Réunion, les maires estimant ne pas avoir les moyens de l'assurer convenablement. De nombreuses associations sont en outre menacées ; l'arrêt brutal de l'activité conduit au licenciement des autres permanents. Et ce, en période de crise du bénévolat.

La réduction drastique du nombre des contrats aidés est intervenue à un moment où s'accumulaient les signes négatifs en direction du secteur associatif. La réserve parlementaire a été supprimée. Le crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires, le CITS, comporte des effets pervers manifestes - il semble que 50 % du CITS sera repris dans les budgets sanitaires de 2018. La réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune risque d'entraîner une diminution des dons. La poursuite de la diminution des dotations aux collectivités territoriales se répercute sur la capacité de celles-ci à soutenir le secteur associatif, alors que les crédits alloués à l'économie sociale et solidaire baissent dans le budget pour 2018.

Au-delà de l'absence de concertation avec les employeurs, la décision de réduire drastiquement le nombre de contrats aidés a été prise sans analyse d'impact ni propositions alternatives.

Elle a créé un véritable mouvement de panique parmi les collectivités locale ainsi que dans l'éducation nationale qui, sans les 50 000 contrats aidés affectés annuellement à l'accompagnement des élèves handicapés, serait incapable d'assurer la scolarisation de ces derniers. Au même moment, la pénurie d'effectifs dans les Ehpad, et les conditions de travail difficiles de leur personnel faisaient la une des journaux, rendant la suppression des 25 000 contrats aidés dans ce secteur délicate.

Face au tollé suscité, le Gouvernement a d'abord décidé de concentrer les contrats aidés non marchands autour de quatre priorités : l'accompagnement des élèves handicapés, l'outre-mer, les communes rurales en difficulté et le secteur de l'urgence sanitaire et sociale.

Toutefois, ces mesures se sont avérées insuffisantes et le Gouvernement a chargé les préfets « d'identifier des marges de manœuvre en gestion pour ce second semestre, pour répondre aux enjeux durant cette période. » Autrement dit, de calmer la situation en assouplissant les contraintes imposées par le Gouvernement, avec le double risque de créer des inégalités entre les territoires et de favoriser le principe « premier arrivé, premier servi ».

Plutôt que de reconnaître que la méthode choisie pouvait avoir des conséquences néfastes, le Gouvernement a accusé les protestataires de ne pas avoir anticipé cette baisse, oubliant que le secteur non marchand avait « joué le jeu » pendant des années, en recrutant à la demande des gouvernements successifs des contrats aidés. Au fil des ans ils sont devenus indispensables

dans certaines structures. En supprimer plus de 250 000 en quelques mois témoigne d'une méconnaissance profonde des réalités locales.

En janvier dernier, la ministre du travail a publié une circulaire transformant les contrats aidés en « parcours emploi compétences », afin de passer d'une « quantité » de contrats à des parcours de « qualité ».

Dans les faits, le dispositif du « parcours emploi compétences » se distingue peu du contrat aidé tel qu'il a été imaginé par le législateur. Reprenant le triptyque emploi-formation-accompagnement, le Gouvernement fait le pari que la réduction du nombre de contrats aidés améliorera leur qualité, par une sélection plus stricte des employeurs, mais également par un accompagnement renforcé de la part du service public de l'emploi. Enfin, la circulaire insiste sur la qualité des formations. Nous partageons cette préoccupation du Gouvernement. Théoriquement, la forte diminution du nombre de contrats devrait permettre à Pôle emploi et aux missions locales de consacrer plus de temps à chacun des bénéficiaires. Toutefois, il y a aussi le plan d'investissement compétences, le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie, ou PACEA, ou encore la garantie jeunes, qui vont fortement accaparer Pôle emploi et les missions locales alors même que les moyens du premier ont été réduits et ceux des secondes simplement reconduits.

Le nouveau dispositif mis en place par le Gouvernement nous inquiète pour deux autres raisons. Premièrement, nous craignons qu'il exclue toute une partie des actuels bénéficiaires des contrats aidés sans leur ouvrir de nouvelles perspectives d'insertion.

En effet, sur les 200 000 contrats aidés prévus pour 2018, 35 000 sont consacrés à l'accompagnement des élèves en situation de handicap, 22 000 sont réservés à l'outre-mer et 11 000 font l'objet d'une réserve de précaution. Il en reste donc 136 000, tout en sachant que la circulaire du ministère du travail demande qu'une attention particulière soit portée aux travailleurs handicapés et aux résidents des quartiers relevant de la « politique de la ville ». On comprend la difficulté que rencontreront les prescripteurs de parcours emploi compétences pour ne pas dépasser les quotas imposés, même en respectant strictement les critères d'éligibilité.

Or les alternatives aux contrats aidés, en particulier aux emplois d'avenir, sont sous-dimensionnées, qu'il s'agisse du nombre de garanties jeunes ou du nombre de places d'apprentissage. Même le grand plan de formation lancé par le Gouvernement, qui prévoit un million de formations pour les demandeurs d'emploi faiblement qualifiés et 800 000 formations pour les jeunes décrocheurs sur l'ensemble du quinquennat, ne modifie pas la donne, compte tenu des efforts massifs déjà engagés par l'ancien gouvernement à travers le plan « 500 000 formations » pour les demandeurs d'emploi, lancé en 2016.

Le Gouvernement compte sur le développement de l'insertion par l'activité économique pour faciliter l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi. Cependant, en 2018, seulement 5 000 postes supplémentaires ont été créés, contre 25 000 recommandés dans le rapport Borello.

La diminution drastique du nombre de contrats aidés va également pénaliser une bonne partie des demandeurs d'emploi réticents à l'idée de suivre une formation que les contrats aidés, en les mettant immédiatement en situation de travail et en leur faisant perdre progressivement leur appréhension de la formation, amenaient à se former.

Enfin, les bénéficiaires des contrats aidés pour lesquels le volet relatif à la formation est d'une utilité réduite risquent d'être exclus du parcours emploi compétences. C'est notamment le cas des chômeurs âgés de longue durée. Jusqu'à présent, les contrats aidés leur permettaient de terminer dignement leur carrière professionnelle en attendant de pouvoir faire valoir leurs droits à la retraite. Une telle opportunité est supprimée, laissant ainsi sur le carreau une grande partie des 112 000 seniors bénéficiaires de contrats aidés, parmi lesquels de nombreux demandeurs d'emploi handicapés.

Notre second sujet de préoccupation est l'absence de réflexion du Gouvernement sur le devenir des associations.

Depuis plusieurs décennies, les pouvoirs publics se déchargent progressivement sur les associations d'un nombre toujours plus important de missions d'utilité sociale, sans que les financements soient proportionnels à ces transferts de charges. Au contraire, le montant des subventions ne fait que baisser. L'une des méthodes utilisées par les gouvernements successifs pour réduire les coûts engendrés par cette quasi-délégation de service public a été d'encourager l'essor des contrats aidés dans le secteur associatif. Les contrats permettent également de compenser en partie la diminution des subventions.

La remise en cause des contrats aidés pose donc clairement la question du devenir des associations et du financement de leurs activités. Nous constatons une nouvelle fois que le Gouvernement a pris le problème à l'envers : au lieu de présenter d'abord sa stratégie de soutien aux associations et de travailler en coopération avec elles pour faire évoluer leur modèle économique, il les a durablement fragilisées sans leur offrir de perspective d'avenir.

Plus globalement, la réduction du nombre des contrats aidés relance le débat sur le financement des missions de service public. Le rapport Borello rappelle que la politique de l'emploi n'a pas à financer les missions d'intérêt général. Nous partageons cette opinion, à condition toutefois de l'accompagner d'une alternative de financement crédible. En effet, la solidarité de proximité, les activités périscolaires et l'éducation populaire, l'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées, l'accès au sport,

aux loisirs et à la culture, pour ne citer que ces exemples, sont des missions dont l'utilité sociale est forte, qui garantissent la cohésion sociale et doivent donc être soutenues par l'État. Nous attendons encore la stratégie du Gouvernement sur ce sujet.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur. – En conclusion, nous formulons quatorze recommandations. D'abord, il nous paraît indispensable de réunir les conditions concrètes pour assurer le succès des parcours emploi compétences. Pour cela, il faut donner à Pôle emploi et aux missions locales les moyens humains et financiers nécessaires pour garantir un accompagnement effectif des bénéficiaires.

Il faut assurer le financement effectif des formations à travers une plus grande implication et une meilleure coopération de l'ensemble des parties prenantes - organismes paritaires collecteurs agréés, employeurs, service public de l'emploi, structures d'insertion par l'activité économique, régions.

Il faut proposer sur tout le territoire des formations réellement adaptées aux besoins de leurs bénéficiaires, en développant des solutions innovantes au niveau des départements, en coopération avec tous les acteurs de la formation, afin d'assurer une égalité de traitement sur tout le territoire de la République et d'éviter le choix de certaines formations par défaut.

Il faut intégrer le parcours emploi compétences dans une stratégie globale de retour à l'emploi, en levant les contraintes liées au statut et à la rémunération des bénéficiaires de dispositifs d'insertion.

Il faut asseoir les parcours emploi compétences dans les territoires, en étroite collaboration avec toutes les parties prenantes, notamment les collectivités territoriales et le secteur associatif.

Il faut affiner les critères d'évaluation de l'impact des parcours emploi compétences, afin d'élargir les critères retenus et de mieux distinguer entre les publics bénéficiaires.

Il faut donner une plus grande visibilité aux acteurs du terrain, en stabilisant les dispositifs et les volumes à moyen terme, à travers une programmation pluriannuelle et une contractualisation avec l'État sur les objectifs en matière de formation et d'accompagnement.

Nous souhaitons également redonner une perspective aux « oubliés » du dispositif que sont les demandeurs d'emploi les plus âgés, à travers deux mesures.

Il faut augmenter temporairement le volume des contrats aidés, en créant 50 000 contrats aidés supplémentaires dédiés aux chômeurs de longue durée de plus de 55 ans.

Parallèlement, une réflexion doit être lancée au niveau national afin d'élaborer une stratégie en faveur de l'emploi des chômeurs âgés de longue durée dans le cadre du renouveau de l'économie sociale et solidaire.

L'accélérateur d'innovation sociale *French Impact* pourrait être sollicité pour identifier et soutenir des projets innovants.

M. Alain Dufaut, rapporteur. – Il nous semble également indispensable de soutenir le développement de la vie associative. Dans ce but, nous formulons quatre recommandations.

Il convient de mesurer l'impact de la réforme des contrats aidés sur les associations en fonction de leur taille, de leur situation géographique et de leur secteur d'activité, à travers une enquête semestrielle commandée par le ministère de l'éducation nationale et de la vie associative.

Il faut lancer une campagne nationale d'information auprès des associations sur les dispositifs d'accompagnement existants, tels que les dispositifs locaux d'accompagnement, avec pour objectif soit de trouver une solution permettant de compenser la perte d'un ou de plusieurs emplois aidés, soit, au contraire, de les rendre éligibles en tant qu'employeurs des nouveaux contrats aidés, les parcours emploi compétence.

Il faut assurer aux petites associations une période de transition permettant une réduction progressive et planifiée du nombre des contrats aidés : à l'instar de ce qui a été proposé en faveur des chômeurs âgés de longue durée, nous proposons d'augmenter temporairement le volume des contrats aidés en 2018, en réservant 50 000 contrats aidés supplémentaires aux associations de moins de cinq salariés, puis de réduire ce nombre progressivement jusqu'en 2020. Cette diminution annoncée à l'avance et moins drastique que celle imposée par le Gouvernement permettrait aux employeurs concernés à la fois d'anticiper cette baisse et d'en limiter les effets négatifs.

Il faut réformer en profondeur les relations entre l'État et les associations : si la question du renouvellement des relations entre l'État et les associations dépasse largement l'objet de notre mission, nous souhaitons évoquer deux pistes de réflexion, à savoir la revue à la hausse de la tarification des prestations assumées par les associations et la modification de l'équilibre entre la commande publique et la subvention, en stabilisant cette dernière sous forme d'appui dans la durée aux missions, et non à des projets particuliers, conformément à la charte d'engagements réciproques entre l'État, le mouvement associatif et les collectivités territoriales signée en 2014.

Enfin, nous proposons d'expérimenter le transfert d'une partie des exonérations de cotisations sociales au profit du financement direct d'emplois publics d'intérêt social, tels que la garde d'enfants et l'aide aux personnes âgées, en nous appuyant sur les travaux des économistes Clément Carbonnier, Bruno Palier et Michaël Zemmour, selon lesquels une telle politique créerait des emplois non seulement plus nombreux, mais aussi de meilleure qualité.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci de ce travail très important.

La vie associative, la culture, le sport, l'école sont au cœur de nos compétences. C'est peut-être pour cette raison que nous nous sommes très sensibles à cette question.

M. Claude Kern. – Je veux féliciter chaleureusement les deux rapporteurs pour l'excellent travail qu'ils nous ont présenté. Je suis totalement d'accord avec tout ce qui a été dit. Les membres du groupe Union Centriste n'oublient pas le rôle essentiel que jouent les associations dans nos communes, notamment en matière de lien social.

De nombreuses associations ont souffert et souffrent encore aujourd'hui de la suppression des contrats aidés. Celle-ci a affecté le moral de nombreux bénévoles, dont certains ont malheureusement claqué la porte. Je partage le point de vue des rapporteurs sur l'impact de cette suppression sur le fonctionnement des écoles et l'accompagnement des enfants.

En l'absence de stratégie de l'État, vos quatorze recommandations sont très bienvenues.

Mme Françoise Laborde. – Je remercie les rapporteurs de leur travail.

Le rapport est très étayé. Nous allons nous servir de sa matière pour renseigner les associations qui se tournent vers nous.

La réforme des contrats aidés a fortement impacté le bénévolat. Le rapport d'Érik Orsenna et de Noël Corbin préconise que des titulaires de contrats aidés participent à l'élargissement des horaires d'ouverture des bibliothèques, aux côtés des professionnels et des bénévoles, entre lesquels ils feraient le lien. J'y souscris complètement.

J'appelle à la stabilisation des subventions dans le temps. En effet, la stabilité est indispensable pour que les associations puissent établir des prévisions financières, mais aussi définir des projets. Je souhaiterais avoir des précisions sur l'affectation des 136 000 contrats aidés restants, une fois décomptés ceux affectés aux missions prioritaires définies par le Gouvernement.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur. – Ils concernent tous les secteurs autres que l'éducation nationale et l'Outremer. Leurs bénéficiaires travaillent dans les collectivités territoriales.

M. Alain Dufaut, rapporteur. – Et dans les associations.

Mme Marie-Pierre Monier. – Je vous remercie de ce rapport. Il était très attendu par les associations et les collectivités.

Effectivement, la réforme des contrats aidés a été brutale et dramatique pour les collectivités, notamment rurales, et pour les associations. Que seraient nos communes sans le tissu associatif, qui favorise le lien social dont nous avons tant besoin pour vivre ensemble ?

Il était important que la commission se saisisse de ce sujet. Je me ferai le relais de votre rapport auprès des territoires.

M. Pierre Ouzoulias. – Je joins mes remerciements et mes félicitations à celles de mes collègues.

Votre point de vue sur le problème est original et intéressant : vous vous demandez comment le tissu social et national peut être reconstitué et vous appelez à une réflexion sur le mode de financement des missions d'intérêt général susceptible de favoriser cette reconstitution. Cette démarche est passionnante, parce qu'elle n'est pas défensive. Elle est créatrice de richesse sociale.

Ce rapport montre tout l'intérêt des travaux que notre commission peut réaliser en dehors de l'écume politique et juridique.

Mme Sylvie Robert. – Merci de cette belle synthèse.

Vous avez rappelé que les contrats aidés ont été utiles, sont utiles et continueront de l'être. La notion d'utilité sociale est extrêmement importante. D'ailleurs, la brutalité avec laquelle le Gouvernement a mis fin à un certain nombre de ces contrats aidés a soulevé cette question.

Parlant de « contrats aidants », Érik Orsenna a montré que la réduction des contrats aidés avait un impact négatif sur la vie des bibliothèques. Cette approche est très intéressante.

Le secteur culturel est fondé sur une myriade d'associations, dont les modèles économiques sont parfois très fragiles. Comment reconstruire ce tissu ? Le chantier doit être ouvert, non seulement sur la question du statut, mais aussi sur celle des modèles économiques du tissu associatif, qui pourrait peut-être trouver d'autres formes de financement.

Pour ne pas assécher le monde artistique et culturel, qui est fortement lié au secteur associatif, nous devons réfléchir à la recréation de ce tissu.

M. Maurice Antiste. – Je veux à mon tour féliciter nos rapporteurs. De nombreux sujets pourraient être traités de manière aussi approfondie…

Chez nous, la décision brutale concernant les contrats aidés a eu des conséquences dramatiques. Je suppose que vous en avez eu écho. La pression a été tellement forte que le Gouvernement a décidé de nous faire bénéficier d'un moratoire, mais nous savons bien que, tôt ou tard, la question reviendra à l'ordre du jour.

Dans mon département, le taux de chômage des moins de 25 ans s'élève à 60 %. Vous imaginez le poids des contrats aidés dans la vie sociale et économique du pays !

Messieurs les rapporteurs, vous pouvez compter sur moi pour accompagner vos propositions.

Notre commission avait le devoir de se pencher sur cette question. Que ce soit dans l'Hexagone ou en outre-mer, on n'a fait que poser des rustines. Le rapport présente l'intérêt de nous maintenir éveillés sur ce problème, qui reviendra tôt ou tard.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Je remercie les rapporteurs de leur travail.

Je comprends mieux les raisons pour lesquelles Mme Flessel n'a pas répondu aux questions que Mme la présidente et moi-même lui avons posées sur les contrats aidés. On nous a imposé une gestion économique sans discernement à cause d'une urgence financière.

Le rapport décrit exactement ce que nous vivons sur le terrain. La réforme des contrats aidés est une économie de bout de chandelle destructrice.

Nous souscrivons aux pistes que vous proposez.

M. Jean-Jacques Lozach. – Je veux à mon tour saluer la qualité du travail de nos collègues.

Nous avons raison d'insister sur les conséquences sociales dramatiques de la réduction du nombre de contrats aidés, à la fois pour les structures qui y recourent, les bénéficiaires de contrats qui n'ont pas été renouvelés, mais également pour l'ensemble des personnes qui bénéficiaient des services à la population et des missions d'intérêt général qu'assumaient les associations dans de nombreux domaines. Je pense en particulier, au secteur de la petite enfance, notamment dans les territoires les plus ruraux.

Nous avons reçu des réponses irritantes de la part des services déconcentrés de l'État. On nous dit qu'il faut laisser la place au secteur marchand, notamment dans les territoires ruraux à faible densité de population. Non ! Les services concernés ne seront jamais assumés par le secteur marchand.

On nous dit également que la mutualisation des associations offre des marges de manœuvre. Non ! La mutualisation est intervenue avant la signature des contrats aidés. Dans les secteurs sportif ou culturel, de nombreux contrats aidés sont d'ores et déjà à cheval sur plusieurs associations.

Mme Dominique Vérien. – Dans nos communes rurales, la décision a été compliquée pour certains secteurs.

Pour autant, je dois saluer que, dans notre département, il a été possible de discuter et de négocier avec le préfet. Nous avons pu maintenir des contrats aidés pour des personnes qui connaissaient de graves difficultés de retour vers l'emploi et pour le secteur de la petite enfance.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur. – Il est vrai qu'un certain nombre de préfets sont revenus sur des décisions qui avaient été prises, parfois en raison de la mobilisation vigoureuse de certains grands élus. Au reste, le fait qu'ils soient revenus sur ces décisions montre bien l'utilité des contrats aidés…

Ce traitement au coup par coup n'est pas acceptable. Nous voulons éviter l'écueil du remplacement des contrats aidés par des services civiques, qui, malgré leur intérêt, n'ont pas du tout la même vocation. Ce ne sont pas des emplois.

Madame la présidente, nous sommes à votre disposition pour organiser un débat en séance sur cette question, qui dépasse largement le cadre de notre commission, si M. le président du Sénat le souhaite.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Les événements récents autour des contrats aidés ont aussi permis de nous faire prendre conscience que le recours à ces contrats pouvait parfois arranger certains employeurs.

M. Alain Dufaut, rapporteur. – Il y a eu des dérives.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Ainsi, le fonds régional d'art contemporain que je préside a recours à deux contrats aidés. Les bénéficiaires de ces contrats remplissant de vraies missions et n'étant plus en formation, le conseil d'administration a pris conscience que ces emplois devaient être à la charge de l'association et pérennisés.

Le rapport est très large. Il est parti de notre préoccupation pour la vie associative. Il faudrait engager une réflexion de fond avec les différentes associations représentant les collectivités locales. Si la suppression des contrats aidés a accéléré le mouvement, c'est un ensemble de mesures qui a fragilisé le tissu associatif : la baisse continue des dotations aux collectivités territoriales ces dernières années et – vous avez eu raison de le dire – la suppression de la réserve parlementaire. Au-delà de la question de l'emploi, qui est fondamentale, il faut réfléchir plus largement à ce que l'on veut faire de notre tissu associatif et à la manière de le pérenniser.

Un certain nombre de mesures relèvent très clairement de la commission des affaires sociales. Si nous avons eu le mérite de nous emparer du problème en premier, je souhaite que l'ensemble des propositions, notamment les préconisations pour l'emploi, soient confortées par nos homologues de la commission des affaires sociales. Nous verrons ensuite comment il convient d'organiser le débat.

Je rappelle que l'autorisation de publier un rapport d'information ne vaut pas approbation de ses recommandations.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) : Mmes Sandra Bernard et Marie Rey, auteurs de l'étude de la sur les contrats aidés : quels objectifs, quel bilan ?

MM. Clément Carbonnier, Bruno Palier et Michaël Zemmour, auteurs de l'étude « Exonérations ou investissement social : une évaluation du coût d'opportunité de la stratégie française pour l'emploi »

Haut Conseil à la vie associative (HCVA) : Mmes Joëlle Bottalico, *vice-présidente*, et Chantal Bruneau, *secrétaire générale*

Table ronde « collectivités territoriales » :

Assemblée des départements de France (ADF) : Mme Catherine Arenou, *vice-présidente déléguée à l'Insertion et à la politique de la ville du département des Yvelines*, M. Jérôme Briend, *conseiller juridique et fonction publique territoriale*, Mmes Gaëlle Charlemandrier, *conseillère culture et éducation*, et Marylène Jouvien, *chargée des relations avec le Parlement*

Association des maires de France (AMF) : Mmes Marie-Claude Jarrot, *maire de Montceau-les-Mines, maire-référent emploi de l'AMF*, Nelly Deniot, *responsable du département action sociale, éducation, culture, sport et emploi*, et Charlotte de Fontaines, *chargée des relations avec le Parlement*

Association des maires ruraux de France (AMRF) : M. Michel Fournier, *vice-président*

France urbaine : M. David Constans-Martini, *conseiller*

M. Christophe Itier, Haut-commissaire à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale

Cabinet de Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail : Mme Claire Descreux, *déléguée générale adjointe*, délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), M. Yann Debos, *sous-directeur adjoint*, sous-direction des parcours d'accès à l'emploi, et Mme Fanny Forest-Baccialone, *conseillère parlementaire*

Audition conjointe « sport » :

Association nationale des élus en charge du sport (ANDES) : M. Pierre-Jérôme Collard, *adjoint au maire aux sports de Belfort et trésorier adjoint de l'ANDES*

Conseil social du mouvement sportif (CoSMoS - organisation représentant les employeurs du sport) : M. Philippe Diallo, *président*, et Mme Gladys Bezier, *trésorière*

Audition conjointe « secteur social » :

Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS) : M. Jérôme Voiturier, *directeur général*, et Mme Morgane Dor, *conseillère technique Europe/Vie associative*

Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne (FEHAP) : M. Julien Moreau, *directeur du secteur social et médico-social*, et Mme Nina Plantin, *chargée d'affaires publiques*

Conseil national des employeurs d'avenir (CNEA) : MM. Didier Jacquemain, *président*, et Jérémy Boucain, *chargé de la communication et des relations publiques*

Table ronde « associations » :

France bénévolat : M. Jean-Philippe Brun, *trésorier national*, et *administrateur de la CRESS Ile-de-France*,

Collectif des associations citoyennes (CAC) : MM. Didier Minot, *fondateur*, et Jean-Claude Boual, *président*

Emmaüs-France : M. Thomas Ladreyt, *responsable national des groupes d'économie solidaire*

Société protectrice des animaux (SPA) : M. Joël Pain, *directeur général*

Table ronde « emploi » :

- **Union nationale des missions locales** : M. Serge Kroichvili, *délégué général*

- **Chantier école** : MM. Luis Semedo, *délégué national*, et Alexandre Wolff, *délégué national adjoint*

- **Pôle emploi** : M. Michaël Ohier, *directeur général adjoint en charge du réseau*

Audition conjointe « économistes » :

- **Institut Montaigne** : M. Bertrand Martinot, *économiste*

- **Observatoire français des conjonctures économiques** (OFCE) : Éric Heyer, *directeur, département analyse et prévision*

Audition conjointe « économie sociale et solidaire » :

- **Réseau des collectivités territoriales pour l'économie sociale et solidaire** (RTES) : MM. Henri Arevalo et Othmane Khaoule, *vice-présidents*

- **Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire** (UDES) : MM. Sébastien Darrigrand, *délégué général*, et Bastien Resse, *conseiller relations publiques*

Uniformation (organisme paritaire collecteur agréé – OPCA - de l'économie sociale, de l'habitat social et de la protection sociale) : MM. François Edouard, *président*, et Thierry Dez, *directeur général*

Comité national olympique sportif français (CNOSF) : M. Jean-Pierre Mougin, *vice-président*

Audition conjointe :

Territoire zéro chômeur de longue durée : MM. Laurent Grandguillaume, *président*, et Bernard Arru, *directeur*

Comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ) : M. Tarek Daher, *délégué général*