

P

PREMIÈRES INFORMATIONS

et PREMIÈRES SYNTHÈSES

L'USAGE DES EMPLOIS AIDÉS PAR LES EMPLOYEURS DU SECTEUR NON MARCHAND : LOGIQUES SOCIALES, LOGIQUES DE GESTION

Les employeurs du secteur non marchand ont pu faire usage au cours des dernières années de trois dispositifs de la politique de l'emploi : le programme « nouveaux services - emplois jeunes », le contrat emploi-solidarité (CES) et le contrat emploi consolidé (CEC). La plupart des employeurs jugent que les emplois aidés sont nécessaires au bon fonctionnement de leur organisme et que leur disparition aurait pour conséquence de diminuer leur activité car il n'auraient pas toujours les moyens de les remplacer par d'autres types d'emploi. Les salariés en CES et en CEC réalisent des tâches traditionnelles où sont d'abord mobilisées des compétences d'ordre comportemental. Le programme « nouveaux services - emplois jeunes » correspond souvent à des emplois nécessitant autonomie et sens du contact avec l'utilisateur. Les décisions d'embauche s'expliquent par des préoccupations de gestion (accroître l'activité, réduire les coûts) et par des motivations sociales (insertion des publics en difficulté). Ces dernières sont essentielles pour certains organismes, tels les associations d'aide à l'insertion. Mais leur importance varie sensiblement d'un organisme à l'autre et suivant la mesure utilisée.

Le contrat emploi-solidarité (CES), le contrat emploi consolidé (CEC) et le programme « nouveaux services - emplois jeunes » (NS-EJ) s'adressent, à quelques variantes près, aux mêmes employeurs. Les deux premiers cherchent principalement à faciliter l'insertion professionnelle de chômeurs et d'allocataires de minima sociaux connaissant des difficultés importantes d'accès à l'emploi. Le dernier, en favorisant l'innovation dans l'offre de services d'intérêt collectif, vise principalement à mieux répondre aux besoins des habitants et, par là, à permettre une création d'emplois et remédier au chômage. Les objectifs publics attachés à ces aides à l'emploi sont donc distincts. Il n'en demeure pas moins qu'au cours des dernières années, tout employeur du secteur non marchand a pu exercer un choix entre elles pour obtenir des personnels supplémentaires dont le coût est très largement pris en charge par l'État (encadré 1). Ces choix sont toutefois encadrés par une série de contraintes d'ordre

général : le respect de la réglementation attachée à chacune des mesures, ainsi que le montant des crédits de la politique de l'emploi qui va influencer sur le nombre d'emplois aidés susceptibles de lui être accordés. L'employeur doit aussi composer avec des impératifs locaux, sectoriels ou internes à son organisme.

On est alors amené à se poser trois types de questions :

– Quelle est l'articulation entre ces emplois et les autres emplois, permanents ou temporaires, de l'organisme ?

– À partir de quels critères l'employeur réalise-t-il ses arbitrages entre les différents types d'emplois aidés à sa disposition ?

– Quel usage spécifique fait-il de chaque type de contrat aidé ? (1)

Des évolutions sensibles dans l'offre d'emplois aidés depuis 1990

L'utilisation des contrats aidés par les organismes du secteur non marchand a nécessairement été très dépendante des modifications introduites dans l'offre de ces contrats par les évolutions de la politique de l'emploi depuis 1990. Réduit à une seule mesure de 1990 à 1992, le choix s'est ouvert pour l'employeur en 1993 avec la création du CEC, puis il s'est encore élargi fin 1997 avec le programme « nouveaux services - emplois jeunes ». Parallèlement, la gestion « à guichet ouvert » des CES par le service public de l'emploi a fait place à partir de 1995 à une politique d'offre de plus en plus restrictive, alors que l'obtention d'un CEC ou d'un emploi du programme « nouveaux services - emplois jeunes » est restée jusqu'à très récemment beaucoup plus facile.

On constate, sur l'ensemble de la période, une croissance très sensible du nombre d'emplois aidés (calculée en équivalents-temps plein), qui a été multiplié par plus de trois entre 1991, pre-

Encadré 1

LE COÛT POUR LES EMPLOYEURS DES CONTRATS DE TRAVAIL ASSOCIÉS AUX TROIS DISPOSITIFS (*)

Contrat emploi-solidarité : le salaire est calculé sur la base du SMIC horaire multiplié par le nombre d'heures effectué (20 heures), sauf dispositions particulières plus favorables (ce qui est exceptionnel). Compte tenu des taux de prise en charge par l'État du salaire de la personne et des exonérations de charges sociales, le coût du travail est abaissé en moyenne d'au moins 90 % pour l'employeur par rapport au coût d'un salarié payé au SMIC.

Contrat emploi consolidé : la proportion du salaire prise en charge par l'État varie sensiblement suivant la formule du CEC (taux de prise en charge constant à 80 % ou dégressif). Suivant les cas, la baisse du coût salarial pour l'employeur peut atteindre plus de 60 % (prise en charge à 80 %) ou n'être guère supérieure à 20 % (cinquième année d'un CEC à taux dégressif).

Programme NS-EJ : pour un salaire égal au SMIC, l'État prend en charge les trois quarts du coût du travail. Cette proportion devient plus faible au fur et à mesure que le salaire s'élève (64 % pour un salaire égal à 1,2 SMIC).

(*) - Ces coûts ont été calculés pour l'année 1999. Ils ont pu varier légèrement depuis, compte tenu des évolutions des mesures d'abaissement des cotisations sociales sur les bas salaires.

mière année de pleine utilisation du CES, et 2001. Par ailleurs, le type d'emploi prédominant n'est plus du tout le même. En 2001, le contrat emploi-jeune a fourni un peu plus de la moitié du volume global des heures de travail et, pour la première fois, l'apport horaire du CEC a été plus important que celui du CES (graphique 1). Bien entendu, les équilibres entre mesures peuvent être complètement différents d'un organisme à l'autre. Beaucoup de structures, notamment parmi les associations, sont petites et n'utilisent pas tous les types de contrat. L'exploitation exhaustive des données relatives au mois de mars 2000 (2) sur les dix zones d'emploi sélectionnées pour les enquêtes réalisées par l'instance d'évaluation permet d'avoir une idée précise de l'éventail des choix des employeurs (3).

L'utilisation simultanée des trois mesures est rare (7 %) et plus des deux tiers des employeurs ne recourent qu'à une seule mesure. Le niveau de diffusion de chacune des trois mesures dans l'ensemble des organismes utilisateurs de contrats aidés est très proche : entre 44 et 49 % des organismes les utilisent.

Des emplois aidés nécessaires aux activités des organismes

La nouveauté et/ou l'utilité sociale des activités proposées étant la condition de l'acceptation d'un dossier dans le programme nouveaux services - emplois jeunes, ces emplois sont supposés, par construction, être nécessaires et avoir un impact sensible sur le développement des organismes qui font appel au programme.

À l'inverse, la dénomination des mesures CES et CEC ne fait pas référence à l'utilité collective

(1) - Ce texte constitue une synthèse de l'un des chapitres du rapport de l'instance d'évaluation des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand, présidée par Yves Robineau. L'instance d'évaluation a mené ses travaux au Commissariat général du Plan en 2000 et 2001. Ses travaux ont été cofinancés par la DARES.

(2) - Une exploitation sur un seul mois peut sous-estimer la diversité des contrats utilisés par le même employeur sur une plus longue période. Il peut y avoir, par exemple, absence de salariés en CES liée au fait que les contrats achevés récemment n'ont pas encore donné lieu à de nouveaux recrutements. Le mois pris en compte (mars) correspond néanmoins à une période de pleine utilisation des contrats. La sous-estimation moyenne de la diversité des contrats utilisés est donc de faible ampleur.

(3) - Dans l'ensemble des dix zones, la répartition des effectifs par mesure était pratiquement la même qu'au niveau national au même moment : 44 % des salariés étaient en CES, 21 % en CEC et 35 % dans le programme NS-EJ, contre respectivement 43 %, 23 % et 34 % au niveau national.

Tableau 1
Répartition des organismes suivant
la diversité des contrats utilisés
(10 zones d'emploi, mars 2000)

En %

Type de contrats utilisés	Tous types d'organismes
CES + CEC + NS-EJ ...	7
CES + CEC	10
CES + NS-EJ	9
CEC + NS-EJ	6
CES	21
CEC	21
NS-EJ	27
Nombre total d'organismes	4 007
Dont :	
utilisateurs de CES	4
utilisateurs de CEC	44
utilisateurs de NS-EJ ...	49

Source : DARES-CNASEA.

des activités exercées, le choix ayant été fait de mettre l'accent sur leur seul objectif social : fournir un emploi à des personnes en difficulté. Réglementairement, ces dispositifs doivent répondre à des besoins collectifs non satisfaits mais, avec le temps, cette question semble avoir été renvoyée à la seule responsabilité de l'employeur, juste encadrée par les quelques contrôles de conformité réglementaire effectués par les services de l'administration. Faute de débats, une appréciation assez négative sur l'utilité économique de ces mesures semble s'être imposée dans l'opinion. Or l'enquête de l'instance d'évaluation confirme ce que toutes les enquêtes précédentes avaient indiqué : dans leur grande majorité, les CES et les CEC sont utiles, voire indispensables, à l'activité de l'organisme et participent à l'amélioration de services collectifs.

Aussi, la majorité des employeurs se réfèrent-ils d'abord pour leur embauche en CES et en CEC aux principes habituels de recrutement de personnels sur des postes peu qualifiés, qu'ils complètent par des considérations sociales. Pour deux employeurs sur trois, le critère principal de choix du candidat est sa capacité à réaliser les tâches proposées, ce qui implique de la part de ce dernier des qualités personnelles

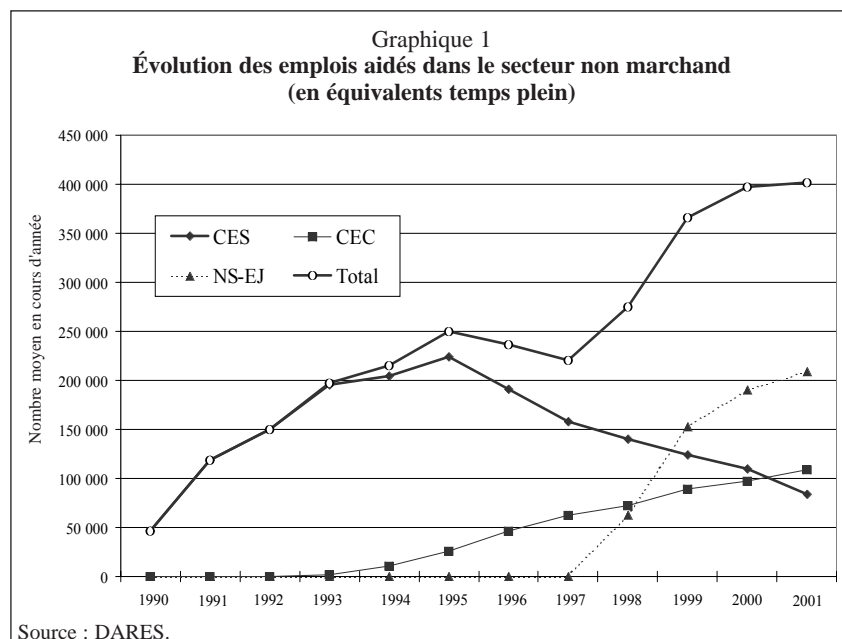


Tableau 2
Conséquences d'une suppression
des emplois aidés sur l'activité
des organismes

En %

Aucune conséquence sur l'activité de l'organisme.....	8
Cela nuit à la qualité des services rendus.....	36
Il faudrait absolument recruter d'autres salariés.....	18
Diminution du volume actuel de certaines activités	11
Abandon complet de certaines activités	18
Autre ou non réponse	9
Total	100

Source : enquête téléphonique de l'instance d'évaluation auprès des employeurs.

(sérieux, présentation, autonomie), une expérience professionnelle du même type de travail ou même un certain niveau de formation. Le critère social n'est prioritaire que pour moins d'un tiers des employeurs, même si une majorité d'entre eux le prend en compte comme second ou troisième critère de choix. Le lieu de résidence, s'il constitue rarement le motif principal de la sélection, est aussi souvent cité comme critère complémentaire. Les considérations sociales ont joué un rôle encore plus faible pour les embauches dans le programme « nouveaux services - emplois jeunes », réalisées en fonction des qualités personnelles du candidat, de son niveau de formation et, assez souvent, de son expérience professionnelle.

Les employeurs jugent donc qu'une suppression des contrats aidés aurait un effet perturbateur sur leur gestion. Qu'ils les utilisent amplement ou plus marginalement, moins d'un employeur sur dix déclare que leur suppression n'aurait aucune conséquence sur son activité, les autres se partageant à peu près également entre l'affirmation d'effets sur la seule qualité des services rendus ou, aussi, sur leur volume (tableau 2).

Les organismes qui indiquent que la suppression des emplois

aidés entraînerait une baisse de leur activité sont partagés sur la mesure dont la disparition les gênerait le plus. Chaque mesure est citée par le tiers des employeurs. Il n'y a donc pas à leurs yeux une opposition très marquée le programme NS-EJ et les CES et CEC. Chacune de ces mesures a son utilité propre pour le fonctionnement de l'organisme. S'ils disposaient de moyens financiers supplémentaires leur permettant de recruter ou d'externaliser certaines activités, plus de 40 % des employeurs utiliseraient plus de contrats aidés, alors qu'un peu moins de 50 % consacraient tous leurs moyens nouveaux à l'embauche de personnels permanents. 3 % seulement auraient

pour priorité d'externaliser des activités et autant recruteraient d'abord sur d'autres types de contrat temporaire. Dans une perspective de développement d'activités, l'emploi aidé préféré des employeurs était en 2000, comme on pouvait s'y attendre, le programme NS-EJ (52 % des réponses) mais une part significative des employeurs aurait recouru en priorité au CEC (29 %) ou même au CES (19 %).

Le CES et le CEC, des tâches traditionnelles qui nécessitent certaines compétences

Les employeurs n'ont la plupart du temps pas modifié les activités confiées aux salariés en CES ou en CEC au cours des dernières années. Les quelques évolutions signalées ont eu le plus souvent pour cause les transformations des besoins des organismes, plus rarement la volonté de s'adapter aux profils des personnes recrutées. Deux fois sur trois, les salariés sont intégrés à des équipes de travail comprenant d'autres catégories de salariés et se voient confier des tâches que ces derniers réalisent également. La proximité avec les fonctions tenues par d'autres salariés peut expliquer des exigences non négligeables des employeurs quant aux compétences que doivent posséder les personnes en contrat aidé. Ces compétences sont d'abord d'ordre comportemental, comme pour la plupart des métiers de services : le sens du travail en équipe, mais aussi du contact avec l'utilisateur. Si la bonne compréhension des consignes reçues paraît être un préalable à la quasi-totalité des recrutements, l'absence de compétences techniques liées à l'emploi à occuper ou d'habileté manuelle ne font pas nécessairement obstacle à l'embauche. Enfin, des qualités qui semblent propres à des emplois d'un certain niveau, telles que les capacités d'initiative ou d'autonomie sont aussi souvent prises en compte par les

employeurs.

La façon dont les postes de CES sont gérés témoigne de leur utilité économique. Le contenu du poste n'est défini qu'une fois sur cinq en fonction des compétences et des besoins de la personne recrutée. Dans plus de la moitié des cas, l'employeur programme au préalable le contenu des CES et s'y tient. Le reste du temps, ce contenu est défini au coup par coup en fonction des besoins de l'organisme. Par ailleurs, dans les trois quarts des organismes l'employeur cherche à remplacer immédiatement un départ par un autre recrutement en CES afin d'assurer la permanence de l'activité. 60 % des employeurs considèrent d'ailleurs que les caractéristiques de durée du CES sont peu adaptées à leurs besoins. Parmi eux, la moitié préférerait des contrats d'une durée supérieure à un an, alors que l'autre moitié aimerait surtout des durées hebdomadaires supérieures au mi-temps.

À l'inverse, le CEC est considéré comme bien adapté à leurs besoins par plus des deux tiers des employeurs qui utilisent la mesure. Comme pour les CES, leur contenu est défini par rapport aux besoins de l'organisme plus de quatre fois sur cinq et non par rapport aux compétences et aux besoins de la personne. De même, les horaires ne sont presque jamais fixés en fonction des souhaits du salarié (3 %). Lorsque les deux mesures sont utilisées, une majorité d'employeurs estime le travail en CEC plus qualifié et/ou avec plus de responsabilités. Les tâches sont moins polyvalentes et, dans un organisme sur cinq, il arrive que des personnes en CEC encadrent d'autres salariés, en contrat aidé ou non. Enfin, le départ d'un salarié hors de l'organisme ne se traduit qu'une fois sur deux par un remplacement immédiat, alors que l'intégration sur un poste permanent ne donne en général pas lieu à un autre recrutement en CEC.

Autonomie et sens du contact avec l'utilisateur : des qualités essentielles pour le programme NS-EJ

Il est parfois difficile, comme on l'a vu, de distinguer les emplois du programme Nouveaux Services-Emplois Jeunes des autres contrats aidés à partir de leur degré d'utilité pour l'organisme. Toutefois, les fonctions qu'ils permettent d'exercer apparaissent différentes si l'on se réfère aux qualités attendues des candidats.

Comme pour les autres mesures, les qualités personnelles sont le critère de recrutement dominant et le sens du contact avec l'utilisateur conserve une place centrale. Par contre, le travail en équipe perd de son importance au profit des capacités d'initiative et d'autonomie du candidat qui jouent pour le programme NS-EJ un rôle primordial. Le niveau de formation gagne nettement en importance, de même que les compétences techniques nécessaires à l'exercice du poste.

Conformément aux objectifs du programme, plus du tiers des employeurs déclare des activités totalement nouvelles pour l'organisme et un autre tiers évoque la création de nouveaux services dans des activités existantes. Les autres parlent plutôt d'amélioration qualitative ou quantitative de services déjà rendus auparavant. La proportion des jeunes qui encadrent d'autres salariés n'est guère différente de celle observée en CEC mais les personnes encadrées occupent beaucoup plus souvent des emplois non aidés. Enfin, les postes sont moins polyvalents qu'ils ne le sont en CES ou en CEC. L'affirmation par une large majorité d'employeurs (59 %) que les activités sont centrées sur une tâche dominante est d'ailleurs le seul résultat de l'enquête de l'instance d'évaluation qui s'écarte des conclusions de l'enquête menée en 1998 pour la DARES (4) où, à la même question, une majorité d'employeurs affichait la polyvalence des postes occupés

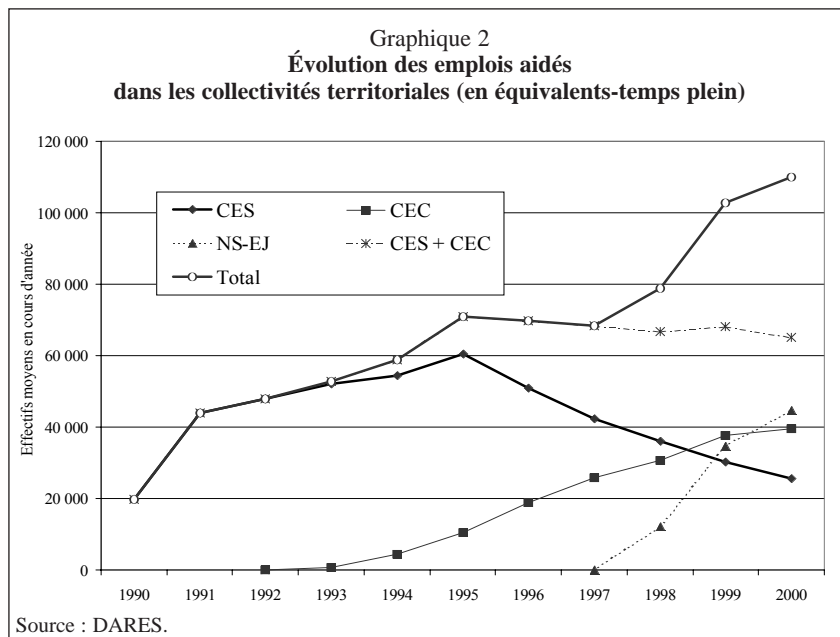
dans le programme NS-EJ. Il est possible que cet écart s'explique par une transformation progressive du contenu des postes, qui se serait précisé au cours du temps.

Les résultats généraux qui viennent d'être présentés ne doivent pas masquer les différences très sensibles qui existent dans l'intensité et dans les modes d'utilisation de ces mesures suivant la catégorie d'organisme utilisateur.

Des collectivités locales privilégiant plutôt le CEC et balançant entre une logique sociale et une logique de gestion

L'utilisation des emplois aidés relève des choix politiques propres du maire et des élus. Il en résulte des profils d'utilisation spécifiques qui rendent difficile, voire réducteur, l'établissement de typologies. Globalement, les collectivités territoriales se distinguent néanmoins des autres établissements par une utilisation proportionnellement moindre du programme NS-EJ et par une préférence plus marquée pour le CEC par rapport au CES (graphique 2). Les 110 000 équivalents-temps plein assurés par les salariés en emploi aidé en 2000 représentaient environ 8 % du total des heures de travail assurées par les agents titulaires ou non titulaires (tableau 2).

On peut relever deux logiques d'utilisation distinctes des CES et des CEC : une logique sociale et une logique de gestion. La première peut conduire à un volume important de contrats aidés, la commune ayant un rôle de régulation conjoncturelle du niveau de chômage, notamment dans les bassins d'emploi sinistrés. Il y a alors rotation des personnes en CES sur des postes d'insertion. Mais la logique sociale peut aussi



se traduire par un faible volume de contrats, la collectivité choisissant de réinsérer durablement quelques bénéficiaires en fonction de ses possibilités (financières, postes...). Le recrutement en CES est alors suivi d'un passage en CEC puis d'une intégration.

Le processus de définition des besoins en CES/CEC implique notamment, dans les grandes collectivités, des structures extérieures spécialisées dans l'insertion, telles les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE). En général, l'action est définie par rapport à des principes stables et transparents pour tous les acteurs et la sélection peut être collégiale. Les tâches réalisées par les salariés ont d'abord une valeur pédagogique. Toutefois, le niveau d'exigence est souvent plus élevé pour les personnes en CEC, voire comparable à celui attendu des statutaires.

Quand le recours à ces mesures est déterminé par une logique de gestion, il n'est pas rare que ce motif se soit progressivement substitué à la logique sociale initiale et, en général, le CEC est nettement préféré au CES. Les salariés sont gérés comme l'ensemble du personnel : pas d'accompagnement, ni de formations spécifiques ou de tutorat, mais des possibilités

éventuelles d'accès aux formations des statutaires.

Quelle que soit la logique d'utilisation, et compte tenu de la faiblesse de leur niveau de qualification, les salariés en CES et en CEC sont nécessairement affectés à des tâches d'exécution ou à faible technicité. Mais celles-ci sont bien identifiées et correspondent à des fiches de postes traditionnelles d'agents administratifs et d'agents d'entretien de la fonction publique. Elles sont assurées à l'identique par les agents statutaires.

L'utilisation du programme NS-EJ par les communes est en général bien différenciée de celle des CES/CEC. Outre les finalités conformes aux objectifs officiels du programme (tester et développer de nouvelles activités, répondre à des besoins non satisfaits), sont évoqués des objectifs propres à la fonction publique territoriale : faire évoluer les métiers, dynamiser l'administration territoriale. Toutefois, l'avenir envisagé pour les activités et les jeunes est très variable selon les collectivités, allant de l'intégration programmée de l'ensemble des salariés à une grande incertitude sur leur avenir et celui de leurs activités. Il est rare que ces dernières soient jugées inutiles, les différences

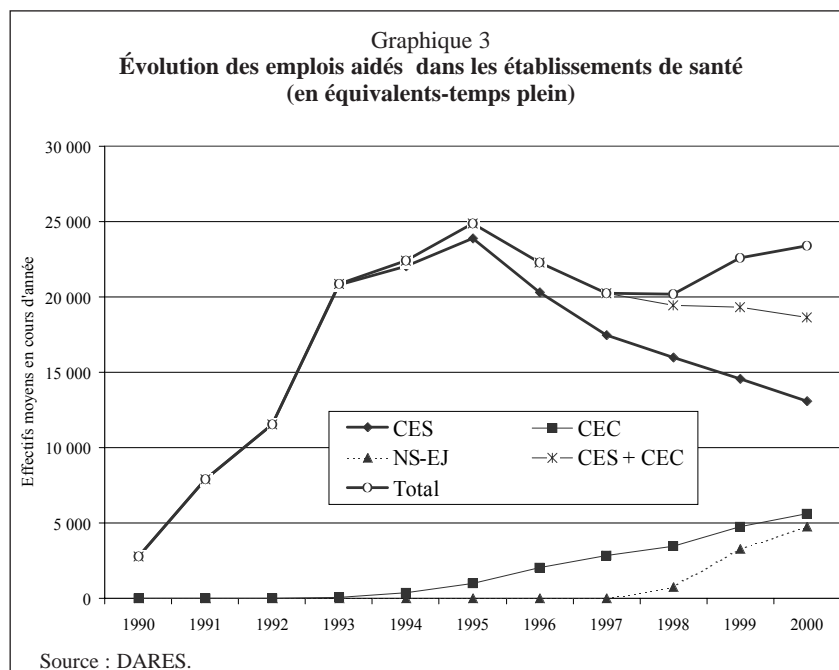
(4) - Didier Gélot : « Le programme nouveaux services - emplois jeunes vu par les employeurs et les jeunes », Premières Synthèses, n°22.2, DARES, juin 1999.

dans les appréciations des employeurs provenant plutôt du type d'utilité mis en avant.

Une logique de gestion souvent devenue dominante dans les établissements publics de santé

Initialement, l'utilisation des mesures CES, CEC, NS-EJ a souvent été le fruit d'une impulsion extérieure (préfecture, mairie...), en particulier lorsque l'hôpital était le premier employeur de la zone. Mais il est fréquent que l'objectif de lutte contre le chômage ait progressivement cédé la place à des motifs de gestion plus ancrés dans la réalité quotidienne des employeurs. Elle se traduit principalement par une utilisation du CES, le CEC étant moins développé et l'engagement dans le programme NS-EJ ayant été assez tardif (graphique 3).

Trois mobiles ont pu jouer conjointement pour assurer la prédominance des préoccupations de gestion : le manque d'effectifs, les contrats aidés comme source de main-d'œuvre moins chère et parfois plus souple, le développement de nouveaux services répondant à des besoins non satisfaits. Dans l'utilisation de ces mesures, les établissements publics de santé sont toutefois soumis à des contraintes fortes : technicité des métiers, interdiction de faire assurer de nombreuses fonctions par des personnes ne possédant pas la qualification adéquate. Aussi, les activités réalisées en CES et CEC sont homogènes entre établissements : entretien, hôtellerie, transport, administration, soit des fonctions assurées par ailleurs par les agents de service hospitalier (ASH). Leur rôle dans l'offre de ce type de services est tout à fait important puisque, en équivalents-temps plein, leurs effectifs entre 1993 et 2000 ont représenté en moyenne le quart des effectifs des agents titulaires ou non titulaires sur des postes d'ASH.



Le programme NS-EJ a pu contribuer au contraire au développement de nouveaux services plus variés. Si les employeurs reconnaissent une utilité manifeste aux dispositifs d'aide à l'emploi pour remplir les besoins des services, ils insistent pourtant sur les nombreux efforts que requiert l'accueil des personnes en CES de la part de l'encadrement, les tâches à remplir s'accordant mal avec les difficultés personnelles que rencontre une partie des salariés. Le programme NS-EJ bénéficie quant à lui d'une bonne perception car, outre la création de nouveaux services, il contribue au rajeunissement de la pyramide des âges (certains établissements anticipant des départs à la retraite massifs dans les années à venir) et à une mobilisation autour de la formation des jeunes.

Des CES perçus comme une compensation au manque de personnel administratif et de service dans les établissements scolaires

La répartition des CES et des CEC (en nombre beaucoup plus réduit) dans les établissements scolaires du second degré résulte des choix de leurs autorités de tutelle. Les chefs d'établissement

n'ont qu'une faible capacité de négociation et les emplois aidés qui leur sont attribués apparaissent comme des réponses ponctuelles à leurs demandes récurrentes de postes supplémentaires. Ils déclarent en effet souffrir d'un manque structurel de personnel administratif, technique, ouvrier et de service (ATOS), alors qu'ils n'ont pas les moyens d'externaliser les services mal satisfaits en interne.

Les CES et les CEC sont donc vécus comme des outils indispensables au bon fonctionnement des établissements. Au regard des effectifs d'agents peu qualifiés dans les établissements scolaires (agents de catégorie C), la proportion des salariés en emploi aidé a été encore plus élevée que dans les établissements de santé au cours de ces dix dernières années. Les CES et les CEC sont gérés en fonction des demandes exprimées par les services (restauration, entretien des espaces verts, nettoyage, services administratifs) et les salariés sont intégrés directement aux équipes de titulaires ATOS et réalisent les mêmes tâches, avec un aménagement de leurs emplois du temps en fonction des contraintes de l'activité (nettoyage des classes tôt le matin ou en soirée).

L'utilisation traditionnelle des CES se heurte toutefois, d'après les employeurs, à une baisse des qualités professionnelles des personnes recrutées, jugée préjudiciable à la bonne réalisation du travail attendu. Ils perçoivent l'absence de visibilité sur le devenir des mesures et la transition qui s'est amorcée au profit de l'utilisation du CEC comme autant de contraintes supplémentaires par rapport à la relative souplesse de gestion que permettait précédemment la rotation fréquente des salariés en CES.

La création du programme NS-EJ a toutefois complètement transformé l'usage dominant des emplois aidés dans les établissements scolaires, le volume d'heures fourni par les aides éducateurs ayant très vite dépassé de beaucoup l'apport des CES et des CEC pour des fonctions n'ayant jusqu'à présent pas d'équivalent dans les postes de titulaires existants (graphique 4). L'instance d'évaluation n'a pas mené de travaux particuliers sur les aides éducateurs (5).

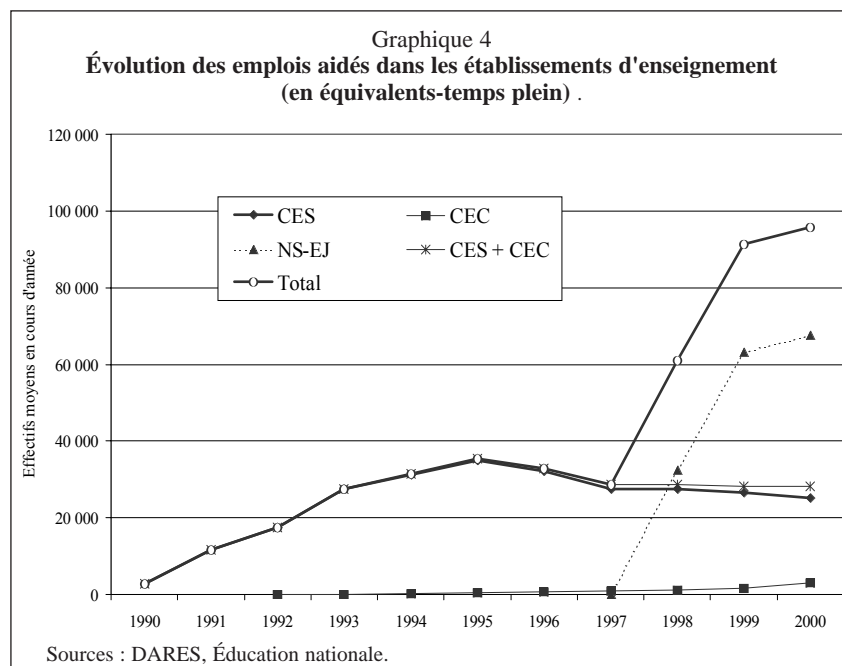
Des usages très diversifiés dans les associations

Le poids des emplois aidés dans l'emploi salarié des associations relevant du secteur non marchand est également important. Les 140 000 équivalents-temps plein assurés en 2000 représentaient nettement plus de 10 % de l'ensemble de l'emploi salarié de ce secteur.

L'analyse de la logique d'action des associations nécessite toutefois de distinguer :

- les associations créées pour développer des actions d'aide à l'insertion des publics en difficulté et pour lesquelles l'utilisation des contrats aidés constitue le cœur de l'activité ;

- les associations centrées sur d'autres activités qui utilisent les contrats aidés comme pourrait le faire un autre employeur du secteur non marchand.



Les premières, très minoritaires, mais utilisant en moyenne un nombre élevé de contrats aidés, ont fait du CES leur instrument principal d'appui à l'insertion dans le cadre de « chantiers » ou d'ateliers considérés comme une étape préliminaire dans un parcours plus large d'insertion. Les caractéristiques de la mesure conviennent bien à leurs missions :

- sa quasi-gratuité leur permet d'optimiser le développement des chantiers ;

- sa durée limitée offre la possibilité de le proposer à de nombreuses personnes ;

- pour un public recruté en fonction de l'importance de ses difficultés sociales et professionnelles, le mi-temps apparaît relativement adapté et le statut social et professionnel procuré par le CES peut être considéré comme plutôt valorisant.

L'activité de ces associations s'inscrivant dans un cadre strict de conventionnement auxquels sont subordonnés les agréments, les responsables territoriaux des politiques d'emploi et d'insertion (service public de l'emploi, collectivités territoriales) conservent a priori une grande maîtrise sur la définition des publics à accueillir, leurs effectifs, les activités propo-

sées, les étapes de l'insertion. Les tâches réalisées : défrichage, maintenance, etc. ont surtout un caractère pédagogique, avec des contraintes de rythme assouplies, voire nulles, même si les chefs de chantier se font fort de fournir un travail de qualité au commanditaire. L'avenir professionnel de la personne se situant nécessairement hors de l'association, le passage en CEC est souvent considéré par les responsables de l'association comme un échec ou, pour les personnes les plus âgées, comme une solution de transition avant un départ vers la retraite.

Les autres associations privilégient beaucoup plus souvent le CEC ou le programme NS-EJ (graphique 5). Pour elles, la question majeure peut se résumer ainsi : constate-t-on une perméabilité des modes de gestion à la philosophie sociale de l'action associative ?

Les cas observés montrent que ce n'est pas toujours le cas. Une partie des associations, y compris

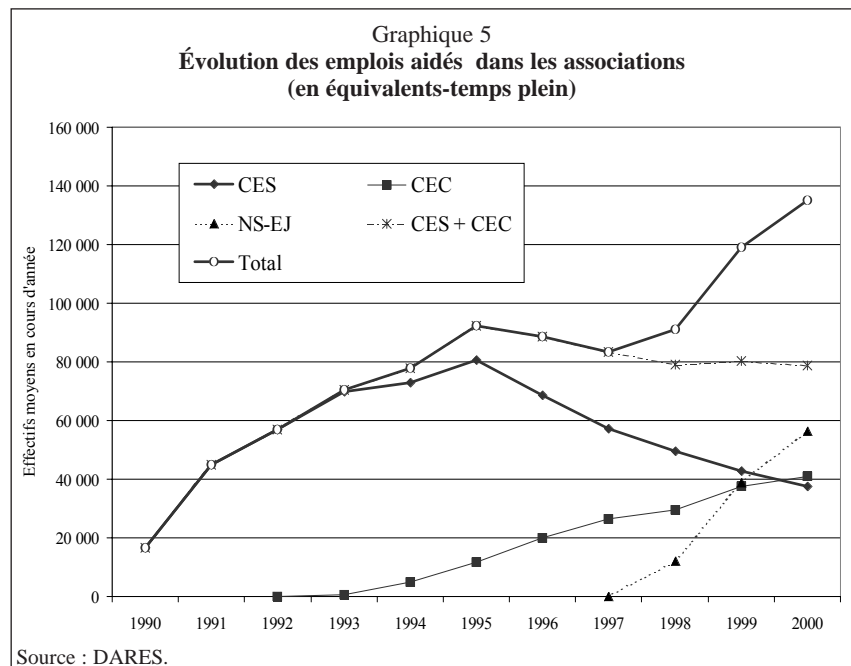
(5) - Voir en particulier l'analyse très fine du travail des aides éducateurs et de leur positionnement dans les établissements proposée dans le rapport intitulé : « Aide éducateur : quel avenir pour la fonction, quel devenir pour les jeunes ? », Document du CEREQ, n°151, 2000.

dans le champ social, utilise les contrats aidés essentiellement à des fins de gestion. Leurs pratiques sont conformes à celles qui ont déjà été retracées pour les catégories d'organismes où domine cette logique. On peut souligner néanmoins qu'au contraire des autres employeurs, ces associations ne font pas nécessairement la différence entre les CES et les CEC d'une part, le programme NS-EJ d'autre part. L'utilisation de ces contrats participe en effet du même souci de diminuer leurs coûts salariaux et elle est perçue comme une aide au développement de leurs activités (6).

D'autres associations cherchent néanmoins à concilier, comme une partie des collectivités territoriales, finalités sociales et finalités de gestion. Celles qui appartiennent à un réseau voient souvent leur action orientée par un cadre précisant le public éligible, les types d'activités ou les effectifs, afin de garantir une utilisation « vertueuse » des dispositifs. Ces associations introduisent une nette distinction entre les CES/CEC et le programme NS-EJ. Les premiers sont considérés comme des mesures d'insertion leur permettant de recruter de façon privilégiée certaines catégories de personnes. L'utilisation du programme NS-EJ associe le souci d'apporter une première expérience professionnelle à des jeunes au développement d'activités innovantes.

Des positions des représentants du personnel influencées par la situation de l'emploi dans leur organisme

Les représentants du personnel, interrogés parallèlement aux employeurs dans les mêmes établissements, ont globalement une opinion plutôt favorable du programme NS-EJ et, à un moindre degré, des CEC, alors que les critiques sont beaucoup plus fréquentes pour les CES. D'un orga-



nisme à l'autre, ils reprennent souvent les mêmes arguments. Le CES peut être utile pour permettre de sortir d'une situation difficile et d'acquérir une expérience de travail mais on lui reproche principalement la précarité de la situation qu'il procure et le fait qu'il se substituerait à des emplois permanents. La plus grande stabilité offerte par le CEC et les opportunités d'embauche dans l'organisme à l'issue du contrat sont des éléments jugés positifs, mais l'incertitude entretenue par les employeurs sur les chances réelles d'intégration au terme du contrat et l'inégalité de traitement par rapport aux personnels permanents sont critiquées. Enfin, le programme NS-EJ est perçu positivement pour l'intérêt de l'expérience professionnelle offerte aux jeunes et, un peu moins souvent, pour le contenu innovant de fonctions exercées utiles à l'organisme. Les critiques portent sur le flou des perspectives de pérennisation, mais aussi parfois sur des « dérives » quant à la nouveauté des fonctions exercées.

Les points de vue des représentants du personnel sont toutefois loin d'être déterminés uniquement par des positions de principe. Ils se nourrissent très largement de l'expérience concrète de ces

dispositifs dans leur établissement. Aussi, dans tous les établissements publics où la gestion des contrats aidés semble très dépendante du manque de salariés permanents, leur jugement est souvent motivé par les conséquences de l'utilisation de ces mesures sur l'activité de l'organisme et sur le travail des personnels permanents et non pas, ou accessoirement, par leurs effets pour les salariés en contrat aidé. L'appréciation sur le CES peut être positive parce qu'il permet de diminuer le travail des permanents, de les décharger de certaines tâches. Elle est au contraire négative si les personnes embauchées se révèlent peu efficaces, sources de problèmes relationnels et de travail supplémentaire pour les permanents qui doivent constamment former les nouveaux arrivants.

Le CEC est mieux perçu car il procure à l'établissement plus

(6) - Cette pratique, fréquente dans les petites associations, a été analysée pour le secteur culturel et socioculturel par le Centre d'études de l'emploi dans deux rapports : « Les usages du contrat emploi-solidarité dans le domaine culturel », Bernard Simonin et al., 1996 ; « Les emplois jeunes dans la culture, usage et enjeux d'une politique de l'emploi », Marie-Christine Bureau et al., 2001.

d'heures de travail et permet d'avoir un personnel stable, motivé, que l'on a le temps de former au métier. En arrière-fond de ces appréciations, est ressenti unanimement le sentiment que ces contrats aidés ne sont qu'un pis-aller à des emplois permanents indispensables que les tutelles refusent de financer. La dimension d'aide à l'insertion de ces dispositifs est, certes, perçue par les représentants du personnel, mais, sauf à revendiquer le recrutement définitif des personnes les plus efficaces (ce qu'ils font en général), ils estiment n'avoir ni le temps ni les compétences pour inscrire leurs relations quotidiennes de travail avec les salariés en CES ou en CEC dans une dimension plus large de soutien à leur intégration sociale et professionnelle.

Le programme NS-EJ ne soulève pas du tout les mêmes difficultés. Les fonctions relationnelles confiées à des jeunes salariés perçus en général comme efficaces et motivés correspondent à une amélioration manifeste des services rendus aux usagers (personnes âgées, patients, élèves) et sont rarement remises en cause.

Les positions exprimées dans les collectivités territoriales reflètent bien la tension entre logique sociale et logique de gestion qui caractérise l'utilisation des contrats aidés dans ces structures. La distinction entre le programme NS-EJ et les autres mesures est beaucoup moins nette dans les appréciations. On se déclare favorable aux emplois aidés au motif qu'ils aident les personnes à s'insérer. On s'y déclare défavorable car leur création représente une menace pour la fonction publique territoriale, peut signifier des substitutions à des postes permanents de fonctionnaires, risque d'être le prélude à une externalisation des missions de service public, prive les caisses de retraite des titulaires des cotisations nécessaires.

Enfin, les représentants du personnel dans les associations du

secteur social développent une argumentation beaucoup plus centrée sur les besoins des personnes en insertion et sur les moyens nécessaires pour améliorer la réponse à ces besoins. Ils sont souvent favorables à l'ensemble des formules de contrat aidé, mais ils assortissent leur assentiment d'un certain nombre de conditions pour les CES et les CEC qui rejoignent les préconisations des textes réglementaires : développer l'accompagnement, augmenter la formation, assurer un bon encadrement des personnes, ne pas prolonger inutilement la durée des contrats, inscrire le passage en CES dans une perspective plus large de parcours d'insertion.

Les emplois aidés se substituent-ils à d'autres emplois ?

L'importance quantitative des emplois aidés, le fait qu'en CES et en CEC les tâches exercées ne diffèrent guère de celles confiées aux autres salariés, le sentiment exprimé, notamment dans les établissements publics, que ces emplois viennent compenser le manque de moyens en personnel permanent sont autant d'éléments qui conduisent à s'interroger sur les effets de substitution, substitution à d'autres emplois dans les mêmes organismes mais aussi substitution à des emplois qui auraient pu se développer dans le secteur marchand.

La conclusion la plus robuste susceptible d'être tirée des travaux de l'instance d'évaluation concerne l'absence d'effets de substitution directe à l'emploi marchand. Qu'il s'agisse des établissements d'enseignement ou des hôpitaux, les fonctions exercées ne semblent pouvoir en aucun cas être confiées à des organismes extérieurs pour des motifs réglementaires, budgétaires ou d'organisation du travail. Les possibilités de substitution semblent a priori fortes dans les collectivités locales mais les responsables interrogés

écartent tout effet de ce type pour deux raisons :

il leur est politiquement impossible de priver de marchés les petites entreprises artisanales locales qui assurent ces activités lorsqu'elles sont externalisées ;

à l'intérieur d'un même type d'activités, une distinction très nette est faite entre les tâches confiées à des entreprises, nécessitant en général un matériel et une qualification non disponibles en interne, et les tâches courantes réalisées par les salariés de la commune.

Dans le secteur associatif, de nombreuses craintes avaient été exprimées à ce sujet lors de la création du programme NS-EJ. Aucune donnée disponible actuellement ne tend à les confirmer. Un rapport du Sénat souligne seulement que si le programme n'entraîne que marginalement une destruction d'emplois privés, l'avantage de coût qu'il donne aux associations leur permet de prendre position plus tôt sur des marchés en développement (7). Les difficultés de solvabilisation des activités par le paiement de l'usager, décrites dans toutes les évaluations disponibles, font néanmoins douter de l'importance du phénomène de substitution à de l'emploi marchand qui aurait pu être créé en l'absence du programme.

Il est plus difficile de conclure sur l'effet de substitution aux emplois permanents du secteur non marchand. L'effet de création nette d'emplois semble important pour le programme NS-EJ dans les établissements publics et dans les petites communes disposant de moyens très limités pour créer des postes permanents. Dans les autres établissements, et notamment dans les associations, la proportion des employeurs déclarant qu'ils pourraient pérenniser l'em-

(7) - Alain Gournac : « Pour une sortie en bon ordre : bilan à mi-parcours des emplois jeunes ».

ploi sans avoir besoin de rechercher des ressources nouvelles reste faible.

Il faut toutefois avoir à l'esprit que la logique du programme incitant les employeurs à rechercher les moyens de la solvabilisation avant le terme des cinq ans devrait avoir pour effet de modifier ce taux à la hausse pendant la durée du programme. Des organismes qui n'avaient pas, au moment du dépôt de leur projet, les moyens de recruter, peuvent les avoir aujourd'hui sans pour autant le faire avant la fin du contrat aidé.

Les développements précédents sur les pratiques de gestion des employeurs pourraient amener à conclure à un effet de substitution plus important pour les autres contrats aidés. Les CES et les CEC représentent, comme on l'a vu, une part substantielle des effectifs des personnels permanents de faible qualification dans les établissements publics d'enseignement et de santé. Or, sur la période, les effectifs de personnels peu qualifiés (catégorie C) dans ces établissements ont très faiblement augmenté ou même décréu et leur part dans l'ensemble des emplois permanents a diminué. Ceci peut laisser penser que les contrats aidés ont facilité la mise en œuvre dans les fonctions publiques d'État et hospitalières

d'une politique de long terme visant à contenir les coûts de personnels malgré une augmentation manifeste de la demande sociale de services collectifs dans les secteurs concernés. Toutefois, il est clair qu'il n'y a pas eu d'arbitrage de court terme : la baisse du nombre des contrats aidés depuis 1995 n'a pas entraîné de modification sensible de la politique de gestion des postes permanents. Par ailleurs, la décision d'attribution des moyens appartient aux administrations de tutelle de ces établissements et il paraît vain de chercher à apprécier ce qui se serait passé depuis quinze ans en l'absence des emplois aidés. Les décisions ministérielles peuvent en effet être influencées par bien d'autres facteurs.

Dans les collectivités territoriales, la part plus restreinte des emplois aidés dans l'emploi total, la plus grande importance de la logique sociale dans leur utilisation, de même que l'évolution positive du nombre des emplois permanents de catégorie C depuis 1990 tendent plutôt à indiquer que l'effet de substitution est relativement limité, même si un tel diagnostic est parfois contesté par les représentants du personnel.

Enfin, dans les associations, l'ensemble des enquêtes qualitatives disponibles aboutissent à la conclusion que, outre les orga-

nismes spécialisés dans l'insertion des publics en difficulté, les responsables associatifs recourent largement aux emplois aidés faute de disposer des financements publics ou privés leur permettant de créer d'autres types d'emplois.

Ces informations tendent donc à conforter les hypothèses initiales de la DARES d'un taux de création nette d'emplois à peu près équivalent à la baisse du coût du travail engendrée par ces dispositifs (8); soit environ 75 % pour le programme NS-EJ (75 % des emplois créés ne l'auraient pas été en l'absence du programme), 90 % pour les CES et 60 % pour les CEC.

*Bernard SIMONIN,
Rapporteur général
de l'instance d'évaluation
(CNRS, Commissariat général
du Plan).*

(8) - Alain Gubian et Gérard Cornilleau (dir.) : « Impact macro-économique des politiques spécifiques d'emploi. Le cas de la France, 1974-1994. » in 40 ans de politique de l'emploi, DARES, *La Documentation française*, 1996.

LES ENQUÊTES AUPRÈS DES EMPLOYEURS RÉALISÉES À L'INITIATIVE DE L'INSTANCE D'ÉVALUATION SUR LES MESURES D'AIDE AUX EMPLOIS DU SECTEUR NON MARCHAND

Les résultats fournis ici proviennent de l'exploitation de trois types de données :

1) - L'exploitation exhaustive par la DARES des fichiers de gestion du CNASEA.

2) - Une enquête téléphonique auprès de 400 employeurs réalisée à la fin de l'année 2000 et confiée à la société Cinq sur Cinq. La durée des entretiens était comprise entre quarante minutes et une heure. La construction de l'échantillon a été réalisée en plusieurs étapes. Ont d'abord été sélectionnées à partir d'une analyse typologique dix zones d'emploi de France métropolitaine, rendant compte de la diversité des situations observées au regard de trois critères :

- l'intensité de l'utilisation des mesures par rapport à l'importance du chômage ;
- les caractéristiques du public dans ces mesures ;
- les caractéristiques des employeurs.

À ensuite été sélectionné dans chacune des zones à partir des fichiers du CNASEA, un échantillon d'employeurs de manière à tenir compte de leur hétérogénéité à partir des critères suivants : la catégorie juridique de l'organisme, sa taille, les types de contrat aidé qu'il utilise, l'ancienneté d'utilisation de ces contrats.

3) - Des entretiens approfondis en face à face auprès de 75 organismes (employeurs d'une part, représentants du personnel d'autre part), réalisés par la société Barbier Frinault et Associés au second semestre de l'année 2000. Ces organismes, situés dans plusieurs régions de France métropolitaine, étaient des utilisateurs importants des emplois aidés. Il s'agissait de collectivités locales, d'associations, d'hôpitaux, de maisons de retraite et d'établissements scolaires et universitaires.

Bibliographie :

« Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand », Rapport de l'instance d'évaluation présidée par Yves Robineau, Conseil national de l'Évaluation et Commissariat général du Plan, La Documentation française, février 2002.

Simonin B. (2002), « Les bénéficiaires des contrats aidés dans le secteur non marchand : leur point de vue et leurs attentes », *Premières Synthèses*, n° 50.2, DARES.

Defosseux M., « Les contrats emploi-solidarité et les contrats emploi consolidé en 2001 : dans la lignée des années précédentes », *Premières Synthèses*, n° 44.1, DARES.

Bellamy V. (2002), « Nouveaux services - emplois jeunes en 2001 : tassement des créations de postes et des embauches », *Premières Synthèses*, n° 46.1, DARES.