

Bernard Gomel

AIDER L'EMPLOI, AIDER L'ACTIVITÉ, AIDER LA PERSONNE

Bondy Insertion, le 14 décembre 2004

**CEE
04/09**

décembre 2004



«LE DESCARTES I»
29, PROMENADE MICHEL SIMON
93166 NOISY-LE-GRAND CEDEX
TÉL. 01 45 92 68 00 FAX 01 49 31 02 44
<http://www.cee-recherche.fr>

Aider l'emploi, aider l'activité, aider la personne

Bernard Gomel¹

Bondy Insertion, le 14 décembre 2004

1. Introduction

Il est particulièrement difficile de parler aujourd'hui 14 décembre 2004 des questions d'insertion, d'emplois aidés et plus largement de politique publique de l'emploi ; c'est que les débats ne sont pas tous tranchés, que les nouvelles mesures ne sont pas encore totalement connues, dans leur modalité et surtout dans leur financement et donc dans leur volume qui est un élément déterminant, et bizarrement parfois négligé dans des débats très politisés.

1.1 Les moyens consacrés à la politique de l'emploi

La question des moyens consacrés à la politique de l'emploi est particulièrement importante aujourd'hui que l'incertitude est forte : les trois grandes mesures de masse, CES, CEC et NSEJ, sont arrêtées sans que l'on sache encore précisément comment elles vont être remplacées par les contrats d'accompagnement dans l'emploi et les contrats d'avenir en ce qui concerne le « secteur non marchand ».

Dans le même temps, l'UNEDIC annonce que l'année dernière, en 2003, et pour la première fois depuis 10 ans, le volume de l'emploi salarié dans les secteurs concurrentiels qu'elle couvre, a baissé de 0,3 %, soit une baisse de 45 665 postes (sur les 16 millions d'emplois dans son champ). L'emploi féminin augmente (+ 0,3 %) alors que l'emploi masculin diminue de 0,7 %. Ce sont les pertes dans l'industrie qui ne sont pas compensées par la bonne tenue de la construction et du tertiaire. En Ile de France, la diminution est plus de 4 fois plus importante : - 1,3 %.

La faible hausse du PIB (+ 0,5 % en 2003) explique également la dégradation des conditions de sortie de chômage en 2003² ; plus précisément, en avril 2004, seulement la moitié des personnes sorties du chômage en novembre 2003 étaient en emploi contre 60 % trois ans plus tôt (46 % en CDD, 35 % en CDI et 19 % en mission d'intérim).

De même en 2002 et pour la première fois depuis 20 ans, l'effort national consacré à la politique de l'emploi a baissé : la part du PIB consacrée aux 40 dispositifs d'aide à l'emploi, de formation professionnelle et de préretraite est

¹ Bernard.gomel@mail.enpc.fr, chargé de recherche CNRS au Centre d'études de l'emploi, 29 promenade Michel-Simon 93166 Noisy le Grand Cedex (site : www.cee-recherche.fr).

² Les sorties qui ne sont pas suivies d'une réinscription dans le mois.

descendu à 1,11 % du PIB (- 10 % par rapport à 2001). Contrairement aux aides à l'emploi marchand (- 12 % et 4,8 milliards d'euros), la dépense pour les aides à l'emploi non marchand est stable à son plus haut niveau (6,2 milliards d'euros) à cause du programme NSEJ qui représente (3,4 milliards d'euros), plus que les CES (en diminution) et les CEC (en augmentation) réunis. L'évolution du nombre de postes CES et CEC dans les chantiers d'insertion est différente entre 2001 et 2002. Le nombre de postes CES y augmente légèrement de 33 000 à 34 000, alors que celui des CEC diminue brutalement de 7 000 à 3 000 postes. L'évolution moyenne est de - 12,5 %, de 40 à 35 000.

La progression des dépenses pour les dispositifs généraux d'allègement des cotisations sociales est en revanche spectaculaire : elles passent de 0,6 Mds d'euros en 1993 à 15 Mds d'euros en 2002.

Ainsi, la dépense « active » de l'emploi relève de deux leviers :

- d'une part les mesures générales de baisse du coût du travail (en 2002, les 15 Mds d'euros dont je viens de parler, qui touchent les 6 millions de salariés du privé dont le salaire était inférieur à 1,3 SMI C) ;
- et d'autre part les dispositifs ciblés dont l'objectif est de compenser, selon les termes de la DARES, « le handicap de certaines catégories de personnes sur le marché du travail ». Ces dispositifs se réorientent, depuis la loi contre les exclusions, des personnes en difficulté sur le marché du travail aux « pauvres » (allocataires du RMI et de l'ASS). C'est particulièrement net pour les CES où leur part a augmenté de 9,2 points de pourcentage depuis 1996. C'est moins vrai pour les CEC, pour lesquels la logique économique et la sélection qui l'accompagne, même dans le non-marchand, sont plus présentes à côté de la logique sociale. Comme vient de le rappeler le mouvement associatif (Le Monde du 8 décembre 2004), la mission des associations « est d'impliquer la population dans la vie sociale ; elles n'ont pas pour vocation première d'intégrer en leur sein des publics en difficulté ».

L'augmentation de la part relative des allocataires du RMI et de l'ASS dans les CES depuis 1996 s'accompagne, étant donnée la diminution très forte des entrées de 1996 (546 000 entrées) à 2002 (320 500 entrées), d'une forte diminution en effectifs de ces mêmes « catégories prioritaires » : - 26 %.

Je reviendrais plus loin sur les trajectoires en sortie de CES et de CEC.

1.2 Mais il n'y a pas que des problèmes de moyens.

Il y a aussi une profonde incertitude sur la politique à mener. Vous avez certainement constaté comme moi le développement d'une appréciation extrêmement négative sur la politique de l'emploi. Vous partagez peut-être cette appréciation négative. En tout cas cette conjoncture « politique » très critique influence des évaluations catastrophistes de la politique publique de l'emploi et des propositions de modifications radicales par des experts, des économistes souvent. De même, les comparaisons avec nos partenaires européens tendent à montrer que nos performances sont mauvaises : ainsi, le Royaume Uni aurait un taux de chômage moitié moindre (4,5 % contre 9,9 %), un taux d'activité de la population active de 6 points supérieur (76,2 % contre 70,2 %) pour une dépense publique sensiblement inférieure (42,6 % du PIB contre 54,5 % en France). Selon certains, « cette performance s'explique en partie par l'assouplissement des règles du marché du travail et par des réformes structurelles favorisant des politiques actives de retour à l'emploi » au prix d'un fonctionnement dual : l'emploi salarié permanent à temps plein ne représente plus que les deux tiers de l'emploi total .

2. Les constats

2.1 Passer par un emploi non qualifié

Depuis quelques années se développent des enquêtes qui interrogent rétrospectivement les personnes sur leur trajectoire professionnelle. Par exemple, un des derniers documents publiés par le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale (Premières informations, premières synthèses de la DARES, décembre 2004) s'intéresse à l'emploi non qualifié dans les trajectoires des jeunes débutants à partir du constat suivant : quatre jeunes sur dix ont occupé, ne serait-ce que quelques mois, un emploi non qualifié dans les trois ans qui suivent leur sortie du système de formation initiale en 1998. Les jeunes de tous niveaux de formation sont concernés même si la proportion des jeunes peu diplômés est plus importante. La grande différence est que pour les plus qualifiés, cet emploi est un passage. L'enquête permet de construire 6 types de trajectoires commencées par l'emploi non qualifié : mobilité vers un emploi qualifié, stabilisation dans l'emploi non qualifié, mobilité au sein des emplois non qualifiés, séjour long mais sans stabilisation, chômage prolongé et sortie du marché du travail.

Les résultats sont détaillés pour 7 emplois caractéristiques des emplois non qualifiés : assistante maternelle, agent de service hospitalier, agent de service fonction publique hors hôpital, employé de libre service, serveur et commis de restaurant-café, manutentionnaire, agent non qualifié d'exploitation des transports et « nettoyeur » (sic).

Sans être totalement inattendus, les résultats sont intéressants. Pour donner un exemple, « toutes choses égales par ailleurs », la stabilisation sur un emploi non qualifié est plutôt le fait de jeunes de niveau Bac. « Non seulement, ils y accèdent plus facilement, mais ils s'y stabilisent » et « les jeunes peu diplômés se trouvent, de ce fait, durablement évincés de l'emploi ».

On remarque également l'effet positif d'avoir une spécialité de formation « en relation avec l'emploi non qualifié ».

Du point de vue des politiques de l'emploi, la « trajectoire non stabilisée » qui se manifeste par un « long séjour dans un type d'emploi non qualifié, mais sans débouché » existe surtout pour les emplois publics et parapublics. Embauchés sur CES ou CDD plusieurs fois renouvelés, ils ont du mal à négocier une expérience professionnelle pourtant longue mais « sans doute trop spécifique pour être facilement transférable et valorisable sur d'autres emplois ».

« L'absence de titularisation les condamne à moyen terme à la précarité, et les piège ».

Signalons que le fait d'être en Ile de France est un atout pour une trajectoire favorable, comme le fait d'avoir ses deux parents nés en France ou en Europe, d'être un homme, d'être en couple sans enfant, etc.

2.2 Les trajectoires en sortie de dispositifs

Avant de regarder les analyses de trajectoires disponibles pour les grandes mesures de la politique de l'emploi (CES, CEC et NSEJ), redisons que le point de vue est partiel parce que la politique de l'emploi considère, en plus de la personne bénéficiaire, deux autres éléments, l'emploi et l'activité ; chaque mesure est dosée différemment selon ces trois éléments.

On peut s'intéresser à la sortie des dispositifs. Ainsi, une étude publiée en juillet dernier dans le Bilan de la politique de l'emploi en 2002 (Les dossiers de la DARES, La documentation française) donne la situation des salariés à la sortie des structures d'insertion, en 2002 (pour les EI, les AI et les ETTI)

Sur les 16 700 salariés présents en 2002 (même effectif qu'en 2001) dans une EI, un peu plus de la moitié ont quitté la structure en cours d'année (54.6 % en 2002, 52.5 % en 2001). Quelle est leur situation ?

	salarié	CDI	CDD	Emploi aidé	Formation	Chômage	Inactif	Autre situation
2002	34.1	13.4	16.2	4.5	7.1	20.6	4.9	33.3
2001	38.9	16.4	17.9	4.6	7.5	21.7	4.1	27.8

Il est plus instructif d'attendre la stabilisation de la situation des personnes sorties, en les interrogeant plusieurs mois, voire plusieurs années après leur sortie.

Situation en mars 2000, 12 mois après la sortie d'un CEC

	ensemble	RMI
Emploi, y compris aidé	56	54
Chômage	26	27
Etudes ou formation	3	4
Autres situations	15	15
Total	100	100

De même, pour les CES (extrait du tableau 5 page 58), la situation moyenne des personnes en RMI ou en ASS n'est pas sensiblement différente plusieurs années après leur sortie du dispositif fin 1999.

Situation en mars 2002, 27 mois après leur sortie d'un CES

CES	Ensemble	RMI	ASS
Emploi	35.4	30.0	33.1
Emploi aidé	22.7	20.9	22.8
Chômage	29.9	33.7	32.0
Etudes / formation	4.6	8.5	2.3
Inactivité	7.4	6.9	9.9
Total	100.0	100.0	100.0
Salaire mensuel médian	762	869	762

2.3 C'est par des modèles « toutes choses égales par ailleurs » que l'on peut tenter d'apprécier des effets. C'est l'âge à la sortie qui influe le plus : le fait d'avoir plus de 50 ans fait baisser la probabilité de référence d'être en emploi classique 27 mois plus tard (soit 42,1 %) de 25 points de pourcentage. Le fait d'être « allocataire du RMI sans emploi depuis plus de 1 an » fait baisser le pourcentage de 9,1 points. Puis le fait de ne pas avoir de formation au-delà de la scolarité obligatoire : - 4,4 points.

En positif, le fait d'avoir été dans un établissement public (hors enseignement) plutôt que dans une association ou une collectivité territoriale est important : en EPA, + 16,4 points. Le fait d'avoir eu des rencontres fréquentes avec son employeur, d'avoir cumulé le CES avec un autre travail ont également un impact positif, comme le fait, plus important encore, « d'avoir suivi une formation pour passer des concours, des examens ou préparer un emploi futur » : + 13,6 points, « toutes choses égales par ailleurs ».

Faut-il pour cela rendre obligatoire la formation ?

L'expérience a été faite, dans un autre contexte il est vrai et elle n'a pas été concluante ; elle a même rendu impossible pendant longtemps cette possibilité. Et aujourd'hui ? On voit la sélection que cela introduirait et peut-on vraiment raisonner comme si l'effet « formation » mesuré était réellement un effet de la formation ? Former une personne est aussi bien un indice de la qualité du salarié (volontaire pour une formation, avec un projet professionnel), de l'employeur (engagé dans son rôle d'intermédiaire sur le marché du travail) et de leur relation, choses non prises en compte dans le modèle et qui, parce que l'on est pas dans un cadre expérimental standard (avec sélection au hasard, comme dans un plan d'expérience pour un essai de médicament en double aveugle), peut conduire à des « biais » c'est-à-dire à des choses « savantes et fausses ».

On sait par ailleurs que les expérimentations réalisées, sur le modèle expérimental standard (aux USA notamment) donnent des résultats difficiles à comprendre, voire contradictoires. Et si la tentative de mesurer l'efficacité en soi d'une mesure n'avait tout simplement pas de sens ?

Les trajectoires des bénéficiaires des politiques de l'emploi sont très sensibles aux mouvements conjoncturels de l'économie. Comparée à fin 1996, l'embellie économique de fin 1999 a grandement facilité l'insertion des bénéficiaires des mesures de la PPE. De même, le retournement de conjoncture de la mi- 2001 a été sensible. Au total, au printemps 2002, « soit 27 mois après leur sortie de mesure, l'insertion dans l'emploi des bénéficiaires de l'alternance était réalisée à 85 %, contre 72 % pour les anciens bénéficiaires de CIE et moins de 60 % pour ceux passés en CES ou en stage d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) ». Les trajectoires de ces deux derniers « restent marqués par l'emploi aidé, alors que le CIE et les contrats en alternance constituent véritablement un tremplin vers l'emploi classique ».

Mais centrons-nous sur les CES et sur leur groupe témoin. La comparaison est intéressante. Si l'on compare les emplois de ceux qui sont en emploi en mars 2002, ex-CES ou groupe témoin, les différences sont saisissantes.

	CDI	CDD	Intérim	Emploi aidé	<i>Salaire médian</i>
CES	29.7	19.0	9.1	42.3	762
Témoin	60.4	19.8	7.5	12.3	913

Et si l'on regarde maintenant l'ensemble des situations en mars 2002, la comparaison entre ex-CES et groupe témoin prend un autre visage.

	emploi	Emploi aidé	chômage	Etude, formation	inactivité
CES	33.9	24.8	29.3	4.8	7.2
<i>Femme</i>	<i>34.4</i>	<i>23.3</i>	<i>30.8</i>	<i>2.1</i>	<i>9.5</i>
<i>50 ans et +</i>	<i>12.6</i>	<i>30.9</i>	<i>39.0</i>	<i>0.0</i>	<i>17.5</i>
Bac et +	34.0	26.8	21.6	9.9	7.7
Témoin	41.6	5.9	37.4	2.2	12.9
<i>Femme</i>	<i>40.9</i>	<i>6.6</i>	<i>35.3</i>	<i>1.8</i>	<i>15.4</i>
<i>50 ans et +</i>	<i>13.5</i>	<i>1.3</i>	<i>37.2</i>	<i>0.3</i>	<i>47.7</i>
Bac et +	46.6	3.4	34.8	2.6	12.6

Les taux d'activité des plus âgés sont très différents. L'emploi aidé apparaît comme une alternative à la fois au chômage et à l'inactivité. Près de 60 % des ex-CES sont en emploi 27 mois après leur sortie contre moins de la moitié du groupe témoin (47.5 %).

3. Qu'en penser ?

A l'occasion des débats autour de la loi de cohésion sociale, l'argument de l'échec total des politiques de l'emploi a été souvent utilisé. Il faut le prendre au sérieux, ne pas uniquement le traiter comme une querelle du microcosme politique, mais pas trop.

3.1 Qu'en pensent les salariés bénéficiaires ?

Une étude approfondie a été réalisée à la fin de l'année 2000 auprès de 1000 salariés en CES, en CEC et en emploi-jeune à la demande de l'instance d'évaluation des emplois aidés dans le secteur non marchand

(cf. Les bénéficiaires des contrats aidés dans le secteur non marchand, Bernard Simonin, PI -PS de la DARES n° 50-2, décembre 2002-090).

Les salariés apprécient, « à l'exception du salaire, leurs conditions de travail et le contenu de leur activité. Ils considèrent aussi que l'accès à un emploi aidé représente un apport évident à leur vie quotidienne. »

« Les salariés en contrat emploi-jeune espèrent acquérir une expérience professionnelle utile à leur carrière et sont soucieux de bénéficier de possibilités de formation et de perfectionnement. Ils n'envisagent pas nécessairement de rester chez leur employeur à l'issue du contrat ».

« L'entrée en CES et en CEC est largement motivée par d'autres facteurs : le désir de rompre son isolement, le besoin d'argent et l'espoir de stabiliser sa situation professionnelle grâce à une intégration définitive dans l'organisme ».

L'insatisfaction quant au salaire tient à son niveau (le Smic, pour les emplois – jeunes aussi souvent), au fait qu'il n'ait pas été négocié à l'entrée et qu'il y a eu très peu d'augmentation en cours de contrat, pour les CEC et CEC en particulier. Cette situation est-elle si différente des autres types d'emploi ? L'étude précise que « les chômeurs obtenant un emploi en entreprise grâce à un CIE doivent une fois sur deux se contenter du SMIC et trois fois sur quatre d'un salaire horaire ne dépassant pas 1,1 SMIC, tout comme l'ensemble des chômeurs de longue durée retrouvant un emploi ».

Dans le même sens, 20 % seulement des salariés en CES « estiment disposer des mêmes avantages » sociaux que leurs collègues de travail (38 % chez les salariés en CEC, 48 % pour les emplois – jeunes). Pour autant, « le sentiment de ne pas disposer des mêmes droits que les autres salariés ne semble pas inciter les personnes en CES et en CEC à s'adresser aux délégués du personnel ou aux syndicats ».

3.2 « Faire mieux », « faire plus » ou « changer de politique » ?

Pour choisir entre les deux options, il est souhaitable d'utiliser les évaluations sérieuses, indépendantes et diverses qui permettent de comprendre les raisons des écarts entre les constats et les ambitions des mesures, dont l'ensemble n'a certainement pas la cohérence et la consistance que l'on prête généralement au terme de « politique ».

Ce qui nouveau et particulièrement intéressant dans la période actuelle, c'est que d'éminents experts entérinent le jugement terrible porté sur la politique de l'emploi. Par exemple, la semaine dernière (le 6 décembre 2004), un nouveau rapport commandé par les ministres des finances et de l'emploi a été rendu public. Pierre Cahuc et Francis Kramarz, dans « de la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle » proposent une réorientation profonde (symbolisée par exemple par la suppression des CDD et CDI actuels au profit d'une formule intermédiaire de contrat à durée non déterminée) qui est justifiée par une analyse impitoyable du fonctionnement du marché du travail et des politiques publiques. Pour eux, non seulement les résultats des actuels mécanismes ne sont pas à la hauteur des attentes et des déclarations, mais ils produisent l'inverse des intentions déclarées : ils profitent le plus aux plus favorisés et le moins à ce qui en auraient le plus le besoin.

Leurs propositions visent à changer d'objet de la PPE, non plus l'emploi mais le salarié. D'un côté, inciter les employeurs (vous êtes moins encadrées pour licencier et pour reclasser – recul du normatif - mais à condition de payer) et de l'autre, faire assurer le « tutorat » des salariés par des agences privées payées

au résultat par l'Etat sur des financements privés (les entreprises qui licencient) et publics.

Vaincre le chômage ou vaincre la peur du chômage ?

Si l'objectif est de vaincre la peur du chômage en renforçant la protection des chômeurs, il risque d'intéresser ceux des salariés qui sont bloqués, parfois depuis très longtemps, dans des emplois sous qualifiés, ou inintéressants ou qui ne les intéressent plus, ... et qui ne peuvent prendre le risque d'une démission, d'un emploi moins sûr mais plus intéressant, ou d'un retrait provisoire du marché du travail.

S'il s'agit de faciliter (et d'augmenter) les entrées sorties sur le marché du travail, de partager l'emploi et le chômage, faut-il pour cela diminuer la protection des actifs occupés ? Augmenter les droits des salariés qui démissionnent semble également efficace.