

Proposition pour une bonne utilisation des contrats aidés dans le secteur non marchand à la Réunion

Europe Ecologie Les Verts

Sommaire

Préambule	2
I. Le choix de l'insertion professionnelle dans le secteur marchand	2
II. Les acteurs et le dispositif des contrats aidés à La Réunion	3
III. Un « nouveau » comportement des communes	3
IV. Des propositions pour un accord dans le cadre d'un GIP- ESS.....	5

Bibliographie

Préambule

Les CUI et CAE : une arme anti-chômage qui transcende les idéologies

Avec les contrats aidés l'État a désormais un outil qui lui permet **d'agir rapidement, fortement même s'il y met les moyens et de manière quasi-automatique sur l'emploi**. Il va donc être tenté de l'utiliser pour répondre aux variations conjoncturelles de l'activité et de l'emploi.

L'efficacité de ces contrats aidés en matière d'insertion professionnelle durable est faible, même si leur utilité sociale n'est pas négligeable. Cette faible efficacité **tient à la durée modeste des contrats**, au caractère limité de l'accompagnement, de l'encadrement et de la formation. Et surtout les employeurs (communes ou associations), n'ont pas les moyens d'embaucher à la sortie du dispositif. L'effet est positif sur le nombre de chômeurs, il est rapide mais il reste ponctuel. **Globalement, il renforce même la précarité de l'emploi**, du fait de la durée limitée des contrats aidés dans le temps et de leur caractère fréquent d'emploi à temps partiel non désiré.

Des fluctuations déstabilisatrices

Le problème est que ces fluctuations pragmatiques de la politique de l'emploi en matière de contrats aidés sont très déstabilisatrices. En effet cette politique est **destinée paradoxalement à favoriser une insertion durable** pour des publics par nature fragiles qui **vont se trouver encore plus fragilisés par ce «yo-yo» de la politique de l'emploi**. Pour les employeurs non marchands cela peut aussi les conforter dans leur rôle de fournisseurs de «vrais faux» emplois à destination de leurs électeurs. L'efficacité déjà modeste des contrats aidés va encore en être diminuée, car **aucun des acteurs n'a vraiment intérêt à s'investir dans une activité d'insertion professionnelle** et même sociale qui reste le plus souvent l'habillage rationnel d'un traitement social du chômage.

1. Le choix de l'insertion professionnelle dans le secteur marchand

Mission impossible à la Réunion

On peut remarquer que le choix politique actuel, affirmé clairement par le gouvernement, est de focaliser la politique de l'emploi sur l'insertion professionnelle dans le secteur marchand. Dans les cas de la Réunion, **cela débouche logiquement sur une mission impossible**. L'effet à en attendre ne peut être que marginal compte tenu de l'évolution dynamique, mais modeste dans l'absolu par rapport au nombre de chômeurs, de l'emploi dans les entreprises.

Des besoins non marchands insatisfaits

L'insertion professionnelle durable ne pourrait se produire à la Réunion que dans le secteur non marchand. Elle butte cette fois, non plus sur l'absence de besoins, mais sur **l'absence de moyens** des employeurs concernés. De ce fait les employeurs des contrats aidés tournent un peu «à vide». Ils ne peuvent guère espérer intégrer directement un grand nombre de leurs contrats aidés et ils ne peuvent pas vraiment attendre non plus que les employeurs du secteur marchand prennent le relais en masse à la fin de ces contrats aidés.

La situation peut sembler décourageante, sans issue même. En effet, **sauf à changer en profondeur les règles du jeu**, la même politique va conduire aux mêmes résultats avec des contrats aidés que certains n'hésitent pas à qualifier d'emplois «jetable». Il reste que dans une situation difficile s'engager dans une

direction opposée à celle pratiquée aujourd'hui demande courage et clairvoyance.

Les paradoxes du retour de la politique des contrats aidés

Chacun, des ministres aux élus locaux des employeurs aux spécialistes de l'insertion, semblent d'accord sur le fait que ces contrats aidés ne constituent «**pas des mesures d'avenir, mais des mesures anti-crise**», du moins c'est ce que l'on peut lire dans nos journaux locaux. Il y a visiblement une volonté affichée de développer en même temps qu'une politique anti-crise, une politique d'insertion. Cela est assez paradoxal. Ainsi dans les différentes circulaires, on recommande de prescrire «**d'avantage de contrats avec le même montant de crédits de paiement**», c'est l'objectif de lutte rapide et ponctuelle contre le chômage. Mais qu'en est-il de la visibilité des employeurs et l'insertion des bénéficiaires et qu'il faut s'efforcer améliorer les taux de sortie vers l'emploi ?

2. Les acteurs et le dispositif des contrats aidés à La Réunion

Ce qui frappe tout d'abord lorsque l'on tente de s'immerger dans le fonctionnement du dispositif global des contrats aidés, c'est sans doute sa complexité.

Complexité, changements, tensions et défiance

Les entretiens avec les différents acteurs (financeurs, pilotes, prestataires, employeurs, prescripteurs...) et les diverses informations recueillies (documents officiels, statistiques, communiqués, rapports publics, articles scientifiques, journaux...) font ressortir que deux points apparaissent assez systématiquement :

- les nouveautés introduites, l'expérimentation CUI en particulier, ont modifié profondément le contexte des actions d'insertion en général,
- les principaux employeurs, les communes, se trouvent confrontés à des changements considérables qui les conduisent à s'interroger sur la politique et les actions qu'elles doivent conduire en matière de CANM.

Comme toujours les changements, politiques, administratifs, comportementaux, économiques, et ils sont nombreux sur la période récente, engendrent des tensions, des inquiétudes et parfois une certaine méfiance entre les acteurs. De ce fait, c'est un élément qui apparaît souvent en toile de fond de tous les discours des acteurs et observateurs. Sur le plan de l'organisation générale du système de décisions relatif aux dispositifs des contrats aidés, il y a semble-t-il, un manque de coopération entre l'État et le Conseil général, le Pôle emploi et l'ADI. C'est un jeu de pouvoir normal, avec la décentralisation, entre le national et le local. L'insertion est une compétence locale mais l'emploi est une compétence nationale.

3. Un « nouveau » comportement des communes

Les objectifs de l'utilisation des contrats aidés par les communes

Les communes misent beaucoup sur l'utilisation des contrats aidés qui répond visiblement à des besoins économiques et sociaux. Même si certaines semblent envisager très sérieusement d'en consommer moins du fait des coûts supplémentaires récents de ces contrats. Pour ce qui est de l'objectif poursuivi par les communes en matière d'utilisation des contrats aidés, on peut distinguer 2 cas type : les contrats « **sociaux** » et les contrats « **d'intégration communale** ».

Traditionnellement les contrats aidés sont utilisés comme un moyen classique d'occuper « utilement » une partie du public exclu dans des activités ponctuelles et qui nécessitent peu de qualification. C'est l'utilisation historique, « mode CES ». Les communes recrutent alors les cas les plus sociaux, éventuellement détectés

par les CCAS. Il s'agit d'assurer la cohésion sociale en utilisant des contrats courts (6 mois) qu'elles font tourner à l'intérieur d'une population particulièrement défavorisée. Chaque individu ne peut bénéficier d'un nouveau contrat de ce type qu'après un délai variable selon les communes. Cela reste une utilisation assez purement sociale des contrats aidés, l'objectif n'est pas d'intégrer professionnellement le bénéficiaire, peu d'action d'insertion sont prévues dans ce cas et celles qui le sont concernent plus une intégration sociale ou pré-professionnelle.

Il reste que ces contrats aidés sociaux sont un moyen de faire baisser la pression sociale, sinon de favoriser la cohésion sociale, pour les élus municipaux, élus qui sont «à portée de claque» disent certains. Sensibles aux accusations de déviations «électorales» et à la pression du public, certaines communes essaient de formaliser ce recrutement social en exigeant la présentation préalable d'un CV, une demande formelle d'emploi et des critères d'éligibilité explicites que chacun doit respecter (fréquence, situation sociale...). Mais il faut dire que dans les communes les demandeurs trouvent aisément le chemin du bureau du maire et de son directeur de cabinet ou «attrape au vol» un élu qui passe dans le couloir. Il y a vraiment une pression sociale qui se manifeste par une présence physique intense d'un certain nombre de demandeurs auprès des décideurs. Dans la pratique cela rend parfois très difficile l'organisation sereine, rationnelle et objective des recrutements, **il y a un risque important d'embaucher les plus insistants plus que les plus nécessiteux.**

À l'autre extrémité du spectre des objectifs, l'utilisation des contrats aidés peut correspondre à la volonté d'intégrer les bénéficiaires, ou au moins une partie d'entre eux, au personnel communal. Cet aspect ne fera pas partie de cette synthèse et nul doute que **la création d'emplois durable par ce biais est devenue «mission impossible» au regard de la masse salariale des communes déjà très importante.**

L'organisation privilégiée de l'emploi des contrats aidés : l'externalisation

C'est une association qui est employeur. L'association effectue une prestation de service pour la commune. Les raisons invoquées sont multiples. La commune subventionne l'association pour les charges salariales résiduelles, l'encadrement, l'accompagnement, le matériel et les frais de fonctionnement de l'association. De cette façon la commune évite aussi les problèmes liés à l'assurance chômage, l'association cotisant normalement à l'ASSEDIC.

La solution est bonne si l'association est compétente par rapport à l'activité demandée (production de service pour la commune) et aux besoins des bénéficiaires (insertion). Mais très rapidement, cela peut aussi «mal tourner» si l'association est mal gérée, si le lien avec la commune est distendu ou mal organisé, si ses rapports avec elle se détériorent ou si de nouvelles élections changent la majorité communale.

Les risques d'une zone de turbulences pour les communes

Si l'État, comme il l'a annoncé, augmente les contrats aidés destinés à trouver ponctuellement une occupation par l'intermédiaire des communes, il n'est pas évident qu'elles soient très tentées par un retour aux CES ! Les objectifs de l'État et des communes semblent diverger au moins sur ces deux façons de considérer les contrats aidés. Il existe de réels risques de perturbations pour les communes :

En même temps les communes se trouvent confrontées à des problèmes relativement nouveaux :

- le coût de l'assurance chômage pour les contrats aidés donnent à réfléchir et il se pose pour l'essentiel des communes, le choix étant entre l'auto-assurance des contrats aidés ou une cotisation Assedic sur l'ensemble des emplois permanents ; quelques unes semblent avoir LA solution (?) ; d'autres ont une solution, précaire sans doute comme celle de faire porter le contrat aidé par un employeur «différent» de la commune (CCAS ou autres organismes ?) ; d'autres enfin n'ont que celle de réduire à son minimum les contrats aidés embauchés faute de moyens financiers ou de «porteurs» suffisamment

- importants (associations),
- les réactions des citoyens consommateurs des services des communes qui n'acceptent plus les prestations parfois très imparfaites des employés sous contrats aidés qui occupent en fait des fonctions de base, il y a alors une contradiction entre les ambitions de qualité du service communal et leur rôle d'employeur social,
- les réactions des salariés permanents des communes qui risquent de relancer le débat sur la titularisation,
- les réactions des salariés en contrats aidés qui peuvent demander, si les obligations de l'employeur n'ont pas été remplies, la requalification devant les tribunaux de leur contrats aidés en CDI.

Ce sont autant de menaces pour les communes. D'une manière générale les citoyens de la Réunion et les bénéficiaires des contrats aidés sont de mieux en mieux informés sur leurs droits et de plus en plus exigeants en matière de qualité des services. Sur ce plan le développement, rapide et intense, à la Réunion de l'urbanisation joue un rôle accélérateur. En zone rurale (les hauts), il semble que les bénéficiaires se contentent encore assez facilement d'un contrat aidé de temps en temps et de courte durée, car cela vient compléter la solidarité familiale et le travail au noir, un minimum de revenu est alors assuré. En zone urbaine, cela devient insuffisant dans la tête du bénéficiaire potentiel, plus souvent isolé et plus directement tenté par les sirènes de la consommation.

4. Des propositions pour un accord dans le cadre d'un GIP- ESS

1. L'offre et la demande de contrats aidés

Sur ce premier thème il semble que ce qui fait le plus défaut, **c'est la transparence**. Ce manque étant sans doute à l'origine de la défiance constatée récemment entre les principaux acteurs du dispositif. Le préalable à toute restauration de la confiance est **la circulation transparente des informations qui concernent à la fois la demande et l'offre de contrats aidés**.

L'offre de contrats aidés

Pour éviter les nombreuses ambiguïtés liées aux différentes unités de mesure utilisées, l'offre initiale de l'État dans la région pourrait être répartie sur le territoire sous la forme d'**une simple dotation financière**. Elle pourrait facilement être traduite dans les autres unités de mesure, par exemple nombre de mois de CAE ou CUI à temps plein. Les différents taux de prise en charge par l'État doivent donc alors être fixés (fonction de l'employeur, des actions d'insertion prévues, des publics ou des activités productives). **Un taux de prise en charge sur un temps plein serait préférable à un temps partiel qui risque de déboucher sur plus de précarité**.

Cette répartition initiale de l'offre pourrait être **globalisée** à l'ensemble des contrats aidés, **par territoire communal** (pas seulement pour les communes comme employeur direct mais aussi les associations, les coopératives etc.) et pour l'ensemble des publics visés. Dans cette configuration, **un co-pilotage État-Conseil général** semble incontournable. Il serait sans doute opportun d'**élargir le cadre aux entreprises de l'IAE et aux entreprises d'intérim d'insertion** pour les employeurs. L'offre devrait être présentée **de manière pluriannuelle** (3 ans : un an quasi-fixe et 2 ans prévus) Cela permettrait aux employeurs, en augmentant la lisibilité temporelle de l'offre, de s'engager plus aisément dans des dynamiques d'insertion qui nécessitent du temps et de la stabilité.

La confrontation avec la demande de contrats aidés

L'offre ainsi faite et publiée serait examinée ensuite par les communes, ainsi que par les autres employeurs du territoire communal (les établissements publics, les associations etc.) qui formuleraient leurs

demandes prévisionnelles.

Une première répartition prévisionnelle (par le GIP-ESS) pourrait alors être déterminée entre les différents employeurs de chaque territoire communal qui ne pourrait dépasser la dotation proposée. **La coordination de cette première demande** pourrait être réalisée **sous l'égide de la commune**. Après l'offre, la demande serait plus transparente à son tour.

Le projet du territoire communal serait ensuite globalement **validé, ou non, par l'État et par les autres financeurs dans une structure du type CDIAE (structure qui statue déjà sur les projets ACD)**. Le projet pourrait aussi être validé partiellement si il y a des réserves ponctuelles ou conditionnelles. Un supplément d'information pourrait alors être demandé pour **une validation ponctuelle différée**.

Il n'y aurait donc plus qu'**un seul projet sur le territoire communal**. Du moins à titre principal, car viendront s'y ajouter, plus tard dans l'année, de nouveaux projets si nécessaire (cohérent avec le principal) compte tenu de la situation de la consommation par rapport à la dotation initiale ou de dotations nouvelles supplémentaires. Cette façon de procéder pourrait à la fois **simplifier la procédure et inciter la commune à rationaliser sa demande** tout en précisant sa politique globale en matière d'insertion, d'emploi et de développement économique, environnemental et social. **En matière de validation de projets les dossiers devraient être allégés et la procédure de validation rapide**. Il faudrait tenter de substituer un contrôle à priori peut être excessif par **un contrôle plus effectif à posteriori**.

b. L'exécution du projet sur le territoire communal

Le projet communal validé, il reste à organiser le recrutement des bénéficiaires et à exécuter les opérations du projet (production économique et insertion sociale et professionnelle).

Le recrutement via un prescripteur

Il va être largement fonction de **l'objectif visé par l'employeur** (de l'intégration au contrat social). La durée des contrats et la durée hebdomadaire du travail vont varier en fonction de ces besoins. Mais il semble que tous les acteurs, État et employeurs, soient d'accord pour considérer qu'**un contrat de 6 mois est trop court et qu'un an constitue un minimum**. Trop court pour organiser un minimum d'activité d'insertion, de formation et trop court aussi pour contribuer à modifier le comportement du bénéficiaire. D'autre part un contrat de 6 mois entraîne pour ce dernier une instabilité de situation financière et sociale qui n'est pas favorable à l'insertion, quel qu'en soit la forme. Il faut sans doute veiller aussi à une durée hebdomadaire du travail (temps plein sauf temps partiel volontaire pour ne pas augmenter la précarité) qui soit suffisamment incitative sur le plan financier sans pour autant compromettre l'organisation de la vie domestique du bénéficiaire.

Le point délicat est atteint lorsque l'on passe à la personnalisation : **qui est embauché ? Pour les besoins d'intégration** il est évident que l'organisme recruteur doit jouer un rôle de premier plan : c'est lui le spécialiste de la mise en adéquation des besoins de l'employeur et des actifs disponibles. Mais il paraît logique que **le choix définitif** appartienne **à l'employeur**. Une liste peut-être proposée par le prescripteur et l'employeur choisit (ce qui se fait déjà ?).

Pour **les besoins plus sociaux**, on pourrait considérer que les employeurs fixant les caractéristiques (durée du contrat, horaire hebdomadaire, caractéristiques du public...) **le prescripteur établit la liste seul**. La pression sociale est diminuée sur les politiques locales, on en finira avec les suspicions d'emplois « clientélistes » mais ils y perdent un pouvoir traditionnel.

L'exécution du contrat

Il semble important de **renforcer l'accompagnement par des mesures simples mais effectives** et ainsi d'augmenter les chances sinon d'insertion, au moins de modifications sensibles de la situation des bénéficiaires. En ce qui concerne **la formation**, elle est bien sûr indispensable, mais cela peut être aussi «une tarte à la crème». Elle n'est pas toujours adaptée à son public et elle ne doit surtout pas consister exclusivement à renvoyer «sur les bancs de l'école les exclus de l'école». Sur ce plan les formations sur site avec une situation d'apprentissage ou d'accompagnement renforcé à la manière des chantiers ACI sont sans doute à privilégier. Rendre la formation obligatoire semble difficile d'autant plus que l'offre locale est souvent insuffisante. Inciter financièrement à inclure de la formation dans la convention est intéressant, mais il serait bon d'**apprécier concrètement les résultats de cette politique**.

Un tableau de bord physico financier communal

Il existe déjà un tableau de suivi des mesures qui donne des informations mensuelles intéressantes (dotation financière et consommée, entrées dans le dispositif). Pour correspondre aux propositions il devrait sans doute être **ventilé par commune**.

Il est aussi nécessaire de réfléchir au **champ couvert en matière de contrats aidés**. Compte tenu du choix politique de l'évolution vers un contrat unique, un champ intégrant l'ensemble des contrats aidés semble le plus raisonnable. Il faut sans doute aussi un outil complémentaire qui permette de **ventiler** les entrées dans le dispositif et le stock d'emploi **en fonction des grandes catégories d'employeurs**.

Ce tableau de bord par commune doit être **accessible à l'ensemble des acteurs du dispositif** si l'on désire **assurer la transparence de l'offre et de la demande**.

La circulation des informations

Pour le bon fonctionnement et le contrôle sérieux du dispositif de nombreuses informations sont nécessaires. Il serait bon de s'interroger sur **la pertinence de la source** de chacune des informations. Elles n'ont pas le même intérêt, ni la même fiabilité selon que l'on interroge le bénéficiaire ou l'employeur sur l'existence d'une formation durant le contrat, l'ASP ou l'employeur sur le nombre de contrats retirés ou signés.

Cette interrogation sur la pertinence de la source doit s'accompagner d'une interrogation sur **la rapidité de la remontée de l'information**. Il est possible que, dans certains cas, il soit plus rapide d'obtenir l'information directement des employeurs que d'un organisme intermédiaire. Il y a toujours un choix à faire entre l'intérêt, la fiabilité et la rapidité d'obtention et de diffusion de l'information. Globalement, pour améliorer le système, **un travail statistique important est sans doute nécessaire** pour le tableau de bord, pour l'enquête sur l'insertion à moyen terme des bénéficiaires et pour le choix des sources et des processus d'acquisition des données.

Pour conclure

C'est la volonté de tous les acteurs qui permettra d'améliorer le dispositif. Pour cela un temps important de concertation est indispensable. Il reste que des initiatives de l'État sur la présentation de l'offre pourraient sans doute mettre en route un processus vertueux impliquant plus aisément les différents acteurs.

Il reste que l'efficacité de ce dispositif est aussi liée aux moyens que l'on voudra bien lui consacrer. Compte tenu de la dimension durable du problème de l'insertion à la Réunion on ne peut que souhaiter que ces moyens soient adaptés, stables et importants.

Bibliographie

Conseil Général de la Réunion et État, *Convention financière et de mise en œuvre relative au contrat unique d'insertion à la Réunion*, 30 janvier 2008.

DARES, *Les politiques de l'emploi et du marché du travail*, éditions La Découverte, Repères n° 373, 2003.

DGEFP, *circulaire n° 2008/17 du 30 octobre 2008* relative à la programmation territorialisée des politiques de l'emploi 2008 et 2009 et annexes relatives aux moyens physiques et financiers par région du 27 novembre 2008.

DGEFP, *circulaire n° 2008-22 du 12 décembre 2008* relative au pilotage physico-financier des contrats relevant du secteur non marchand.

INSEE, *Tableau Économique de la Réunion, édition 2008/2009*, Direction régionale de la Réunion, octobre 2008.

Rochoux Jean-Yves, *Croissance «économique et chômage à la Réunion en 2020 : perspectives et politiques*, dans « L'enjeu du développement économique insulaire. Açores, Antilles, Canaries, Caraïbes, Madère, Océan Indien & Polynésie », sous la direction de A. Maurin, J.-G. Montauban et F. Vellas, éditions SEDES.