

---

# 1

## Les contrats emploi consolidé

---

### PRESENTATION

---

*Les contrats emploi consolidé (CEC) ont été créés par la loi du 29 juillet 1992 pour favoriser l'embauche pour une durée pouvant atteindre cinq ans de personnes ayant, au préalable, bénéficié d'un ou de plusieurs contrats emploi-solidarité (CES) et appartenant aux publics prioritaires. Leur régime a été aménagé par la loi du 6 mai 1996 et celle du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions qui les ont progressivement déconnectés du dispositif des CES. Elles ont visé à stabiliser le salarié en CEC dans la structure employeuse. Ces contrats concourent, en principe, au développement d'activités répondant à des besoins collectifs non satisfaits dans le cadre d'un contrat de travail à temps partiel conclu avec des employeurs du secteur non marchand.*

*Dans le prolongement du rapport public de 1996 qui a exposé les résultats de ses contrôles sur le dispositif des CES<sup>1</sup>, la Cour a examiné celui des contrats emploi consolidé, dont le développement a été considérable au cours de la dernière période, dans un contexte de réduction sensible du nombre des chômeurs du fait de la reprise économique.*

*Durant l'année 2001, 151 819 contrats ont été initiés ou reconduits représentant une dépense pour l'Etat de près de 905 M€, les charges alors supportées à ce titre par la Sécurité Sociale étant évaluées à plus de 428 M€ ; 136 000 personnes en bénéficiaient en fin d'année. Cette mesure a donc pris progressivement une place significative dans les outils du service public de l'emploi.*

---

---

1) Rapport public 1996, pages 105 et suivantes.

Après avoir exposé dans son rapport public de 1996 ses observations sur le dispositif des CES et dans celui de 2001, sur celui des emplois-jeunes, la Cour a effectué une enquête en 2002 sur une autre mesure d'aide à l'emploi dans le secteur non marchand, les contrats emploi consolidé (CEC), auprès de l'administration centrale et de trois directions départementales du ministère de l'emploi et de la solidarité<sup>2</sup>, ainsi que du centre national d'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), chargé d'effectuer au nom de l'Etat les paiements afférents à ces contrats.

Créé par la loi du 29 juillet 1992 pour favoriser l'embauche des personnes qui ne pouvaient trouver un emploi ou bénéficier d'une formation à l'issue d'un contrat emploi-solidarité, le CEC a vu, cependant, ses liens avec ce dernier se distendre depuis la loi du 6 mai 1996 et plus encore avec la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Le passage préalable en CES n'est plus obligatoire et la liste des personnes qui peuvent en bénéficier a été considérablement élargie. Si les textes fixent toujours une liste de situations particulières, ils prévoient de plus que le dispositif est, désormais, ouvert en principe aux personnes sans emploi qui rencontrent des difficultés particulières d'accès à l'emploi.

Les contrats emploi consolidé ont pour objet de développer des activités d'intérêt collectif par le moyen de contrats de travail à durée indéterminée ou à durée déterminée, d'une durée hebdomadaire d'au moins 30 heures depuis 1998. Ils sont établis dans le cadre d'une convention passée entre l'Etat et un employeur d'une durée de 12 mois et renouvelable par voie d'avenant dans la limite d'une durée maximale de 60 mois. Les employeurs doivent appartenir au secteur non marchand : collectivités territoriales, établissements publics, personnes morales chargées de la gestion d'un service public, associations et, plus largement, employeurs du secteur privé n'ayant pas d'activité lucrative.

Les aides publiques recouvrent trois registres :

- l'aide au poste dont le taux est normalement dégressif de manière linéaire de 60 % pour la première année d'exécution du contrat à 20 % pour la cinquième année. Quand une personne apparaît dénuée de toute autre perspective d'emploi ou de formation en raison d'un cumul de difficultés dont notamment son âge, le taux est toutefois constant à 80 %, depuis 1998 (50 % antérieurement), pour les cinq années du contrat ;

---

2) Nord-Lille, Loire-Atlantique et Hauts-de-Seine.

- l'exonération des cotisations dues au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des allocations familiales afférentes à la rémunération versée aux salariés pour la partie des salaires n'excédant pas 120 % du SMIC et dans la limite de 30 heures de travail hebdomadaire. Ces exonérations, non compensées par l'Etat, restent à la charge de la sécurité sociale ;
- enfin, tout ou partie des frais de formation complémentaire peuvent être pris en charge dans la limite de 400 heures par bénéficiaire pour la durée du contrat sur la base d'une aide forfaitaire fixée en 1994 à 22 francs de l'heure.

Les aides au poste et à la formation au titre des CEC ont représenté, pour l'Etat, une dépense de près de 905 M€ en 2001. Au titre des exonérations de cotisations sociales, la sécurité sociale a supporté un manque à gagner de plus de 428 M€. Cependant, le coût net réel du dispositif est inférieur dans la mesure où, s'il n'existait pas, les personnes concernées seraient restées demandeurs d'emploi ou allocataires du RMI.

## **I – La gestion financière et administrative**

### **A – La gestion financière**

#### **1 – Les crédits spécifiques de l'Etat**

La gestion des crédits spécifiques de l'Etat est marquée par une progression rapide des dépenses, les crédits votés en loi de finances initiale entre 1996 et 2001 ayant quadruplé pour atteindre 849,8 M€. Cette période a cependant été marquée par des modifications importantes des crédits en cours de gestion : doublement des crédits votés en 1996, diminution au contraire, par voie d'annulation ou de transfert, en 1999 et 2000, compte tenu, d'une part, d'entrées nouvelles dans le dispositif moins nombreuses que prévu, d'autre part, d'un taux de rupture des conventions plus important qu'attendu. Les crédits ouverts sur la même période n'ont donc fait que doubler pour atteindre 904,6 M€ correspondant aux mandatements en faveur du CNASEA, chargé par l'Etat d'assurer la gestion financière des CEC et qui sera examinée ci-après.

### Evolution des crédits et des dépenses pour les CEC

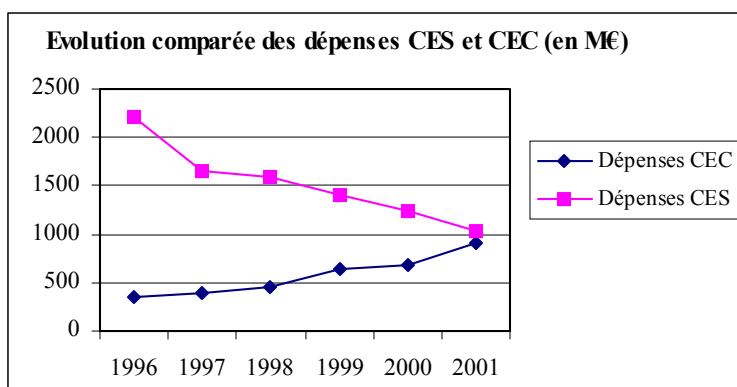
(en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Loi de finances initiale	187,7	266,2	479,3	800,4	811,6	849,8
Total des crédits ouverts	359,3	398,9	462,0	632,3	687,2	904,6
Dépenses	359,3	398,8	460,1	632,3	682,7	904,6

Bien que la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle fasse des efforts de prévision à partir d'extrapolations sur les données des exercices passés produites par le CNASEA, elle peine à déterminer le bon niveau des crédits d'autant que l'évolution du cadre juridique, que ce soit la loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions ou des mesures nouvelles comme les emplois-jeunes, n'est pas de nature à faciliter l'exercice.

A l'augmentation des crédits consacrés aux CEC a correspondu une diminution des crédits votés au titre des CES de près de 40 % entre 1996 et 2001, les crédits mandatés ayant même diminué de près de 54 % sur cette période pour s'établir à 1,02 Md€ en 2001.

Le basculement entre ces deux catégories de mesures pour l'emploi est imputable aux effets de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions qui oriente, notamment, ces dispositifs vers les publics les plus en difficulté dans un contexte de diminution du nombre de demandeurs d'emploi. Les CEC ont alors pris une place significative dans les contrats aidés et ont représenté environ 25 % des crédits mandatés sur le chapitre 44-70 auquel sont imputées les dépenses destinées à financer les mesures d'aide à l'emploi.



La gestion par les services déconcentrés des crédits qui ont pour objet de favoriser l'insertion professionnelle des publics en difficulté s'effectue, depuis 1998, dans le cadre d'une globalisation des crédits visant l'insertion professionnelle. Cette politique vise à élaborer et mettre en œuvre une politique d'accès à l'emploi en prenant en considération les caractéristiques particulières des publics, celles des territoires et en s'appuyant sur une analyse fine du marché local de l'emploi. Elle offre la possibilité de combiner les mesures pour l'emploi en fonction des objectifs et selon des orientations nationales fixées chaque année. Cependant, compte tenu de leur caractère pluriannuel, les CEC n'ont pas été intégrés dans le champ du redéploiement entre mesures. La direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a toutefois indiqué qu'un tel redéploiement pourrait être envisagé dans les programmes budgétaires institués en application de la loi organique du 19 août 2001 sans que soit perdu de vue l'objectif d'accompagnement des publics les plus en difficulté. Les services déconcentrés rencontrés ont également souligné que les modifications d'enveloppes en cours d'année ne facilitaient pas la programmation au niveau local.

## **2 – La gestion par le CNASEA**

### *a) Un cadre conventionnel à réactualiser*

Le CNASEA a été chargé d'assurer, pour le compte de l'Etat, les règlements aux employeurs des aides à l'emploi dans le secteur non marchand. A cette fin, 571 emplois, bénéficiant d'un financement spécifique de l'Etat, ont été prévus dans le budget primitif de 2001 de cet établissement public pour le traitement des aides à la formation professionnelle et à l'emploi dont 46 pour la gestion des CEC. Les relations entre l'Etat et le CNASEA sont définies par une convention du 28 janvier 1992, complétée par un cahier des charges pour chaque type de mesure.

Le rôle confié par l'Etat au CNASEA dans le cahier des charges propre aux CEC gagnerait à être actualisé, voire précisé, sous différents aspects, notamment sur les contrôles qu'il lui revient d'effectuer sur les paiements, sur les responsabilités qui lui incombent dans le traitement des conventions de formation et sur le principe du premier versement correspondant à l'aide due au titre des deux premiers mois, pourtant prévu dans le décret d'application.

*b) Une qualité des prévisions à améliorer*

Le CNASEA reçoit très généralement à temps les avances de l'Etat pour lui permettre d'effectuer en temps utile les versements dus aux employeurs ; la gestion unique en trésorerie de l'ensemble des crédits qu'il reçoit du ministère de l'emploi pour le paiement des aides à l'emploi constitue de surcroît une facilité importante en gestion.

Les flux de trésorerie entre l'Etat et le CNASEA relatifs aux CEC ont dégagé un solde positif pour ce dernier qui a culminé à plus de 103,7 M€ en juillet 2001. De 1996 à 2001, le solde annuel moyen en fin de mois est devenu de plus en plus important pour passer de 14,2 M€ à 67,8 M€. Le deuxième trimestre de l'année 2000 a présenté, cependant, des soldes négatifs en fin de mois, qui ont pu justifier le versement d'un fonds de roulement. Cette situation trouve son origine, d'une part, dans une mauvaise anticipation de la prise en charge des CEC pour les DOM en 2000, d'autre part, dans les difficultés rencontrées par le CNASEA pour stabiliser ses prévisions dans les appels de fonds et mieux maîtriser l'évolution erratique des soldes que l'établissement n'a d'ailleurs pu expliquer lors du contrôle. Le mode de calcul des appels de fonds nécessaires au CNASEA pour payer les aides aux employeurs comme les prévisions mériteraient d'être réévalués pour déterminer notamment le niveau optimum du fonds de roulement que l'Etat peut laisser à l'établissement et éviter ainsi l'écrêtement massif en fin d'exercice qui se traduit généralement par un solde négatif pour le CNASEA, comme le montre le tableau ci-dessous. Cette question est d'autant plus importante que, comme il a été indiqué précédemment, la qualité de la gestion des crédits de l'Etat dépend de la précision des informations qui lui sont fournies par le CNASEA.

**Dépenses du CNASEA pour les CEC**

*(en millions d'euros)*

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Crédits Etat	359	398,2	459,3	631	682,7	904,6
Mandatements CNASEA	327,8	415,6	462,0	616,0	714,8	915,4
<i>aide aux contrats</i>	323,2	409,2	454,9	609,4	706,9	908,4
<i>aide à la formation</i>	4,6	6,4	7,1	6,7	7,9	7,0
Reliquat	31,3	-17,4	-2,7	15,0	-32,1	-10,8
Taux de consommation	91,30%	104,40%	100,60%	97,60%	104,70%	101,2%

*Source : Cour des comptes*

Il peut être relevé que les dépenses de formation progressent à un rythme moins élevé (52,5 %) que les aides aux contrats (181 %). Le coût moyen par formation diminue régulièrement de 1996 (456 €) à 2001 (326 €) comme le coût moyen des dépenses de formation par salarié en CEC (respectivement 520 € et 380 €).

### *c) Les contrôles du CNASEA*

Les contrôles exercés par le CNASEA<sup>3</sup> sur les paiements sont essentiellement formels dans le cadre d'un système déclaratif. Comme on l'a déjà dit, les préconisations du cahier des charges avec l'Etat prévoyant, depuis 1992, la vérification en liaison avec les DDTEFP de la présence effective du salarié en cours de contrat n'a jamais été mise en œuvre. Ce contrôle devait initialement être fait par sondage portant sur 10 % des bénéficiaires ; cette disposition a désormais disparu. En outre, aucun dispositif de contrôle n'est prévu pour les conventions de formation, bien qu'elles posent un problème spécifique. La gestion financière, et donc l'assiette du contrôle, se fait, en effet, sur la seule base des conventions. Dans les conditions actuelles, la détection de salariés fictifs ou de bénéficiaires de formation dans des conditions excédant les plafonds réglementaires apparaît donc difficile.

Le CNASEA a, cependant, apporté de sa propre initiative des améliorations en créant une cellule spécialisée pour le suivi des paiements indus en 1999, et en implantant au cours de l'année 2001 une chaîne de traitement informatisé prévoyant notamment un état trimestriel de situation, et non plus un seul état récapitulatif annuel, dispositif appliqué aux CES depuis 1996. Alors que les ordres de reversement de paiements indus ne représentaient que 0,3 % des dépenses entre 1996 et 1998, ils représentaient 0,9 % des dépenses de l'exercice à fin 2001. Un meilleur suivi des opérations a enfin conduit à une augmentation importante des restes à recouvrer (2 685 titres pour 4,7 M€ à fin 2001 contre 749 titres pour 2,36 M€ à fin 2000).

## **3 – Les autres financements**

Le dispositif du CEC prévoit une exonération des cotisations sociales pour l'employeur. Ce régime étant antérieur à la loi du 25 juillet 1994, qui prévoit que toute nouvelle exonération de cotisation donnerait lieu à un remboursement par l'Etat à la sécurité sociale, c'est la sécurité

---

3) La Cour avait fait une observation similaire dans le Rapport public 2001, pages 263 et 272 « Gestion des aides européennes à l'agriculture ».

sociale qui le prend en charge. Elle supporte de ce fait une part importante, de l'ordre du tiers, du coût total de la mesure. En effet, selon l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), la charge de ces exonérations a atteint plus de 428 M€ en 2001. Le coût total de 1,34 Md€ n'est cependant qu'une donnée brute, supérieure à la charge réelle car, en l'absence du dispositif CEC, ses bénéficiaires seraient restés demandeurs d'emploi ou allocataires du RMI.

### Dépenses brutes relatives aux CEC

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001
Aides payées par le CNASEA	415,55	462,00	616,02	714,77	915,38
Cotisations exonérées	202,60	264,96	304,44	362,68	428,53
Total	618,15	726,95	920,46	1 077,45	1 343,91
Part des cotisations exonérées	32,8 %	36,4 %	33,1 %	33,7 %	31,9 %

Source : Cour des comptes

Le dispositif spécifique mis en place par l'Etat laisse au moins 20 % du coût salarial à la charge de l'employeur. Les principaux cofinanceurs prenant en charge ce coût résiduel sont l'éducation nationale, pour les personnes âgées de 55 ans et plus employés dans les établissements publics locaux d'enseignement (EPL), et les collectivités territoriales, essentiellement les 24 conseils généraux qui ont consacré, en 2000, pour ceux qui ont confié la gestion financière de leur intervention au CNASEA, 5,66 M€ finançant près de 6 000 dossiers.

## B – La gestion administrative

### 1 – Le rôle des services déconcentrés du ministère

La responsabilité des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) porte essentiellement sur l'instruction des demandes de convention à partir de la vérification d'une grille de critères administratifs. Cette instruction est largement documentaire et gagnerait à être complétée par une analyse de la solidité financière des employeurs, notamment des structures associatives. L'approche individualisée de chaque cas, préconisée par une circulaire du 16 décembre 1998, n'est guère appliquée, ce qui conduit, dans les faits, à une gestion de masse des CEC.

La question de la non-substitution d'un CEC à un emploi permanent, rappelée par les circulaires d'application citant à l'appui une jurisprudence administrative, devrait être éclaircie. Deux arrêts de la Cour de cassation du 16 mars 1999<sup>4</sup> valident, en effet, le recrutement d'un CES - le problème se pose dans les mêmes termes pour le CEC - « dans un emploi correspondant à l'activité normale et permanente de l'entreprise ». Au cours du contrôle, la DGEFP a indiqué que ces deux décisions ont conduit à un infléchissement des positions de l'administration qui accepte que des salariés puissent être recrutés sur des postes relevant de l'activité courante et permanente d'un organisme et non plus seulement sur des postes de développement de l'activité. « Le développement d'activité répondant à des besoins collectifs non satisfaits induit une logique de pérennisation de l'activité à terme, rendant ainsi caduque un confinement des contrats aidés aux seuls secteurs d'utilité sociale en émergence ». Une telle position devrait être explicitée dans les instructions données aux services, en rappelant toutefois que l'embauche sur un emploi permanent ne saurait se traduire que par une création d'emploi.

## 2 – L'insuffisance des contrôles et du suivi

Dans aucun des trois services déconcentrés rencontrés n'existe une véritable politique de contrôle de l'exécution des conventions. Les DDTEFP réagissent plutôt aux plaintes des intéressés relayées par les sections d'inspection du travail ou leurs partenaires. Au demeurant, ces services ne disposent pas d'outils qui leur permettraient une gestion optimale de la mesure ou de faciliter l'élaboration d'une politique de contrôle. A ce titre, la DDTEFP du Nord-Lille, contrainte par la contraction de l'enveloppe de CES en 2001, a engagé une action intéressante consistant à examiner systématiquement avec les employeurs de CES et CEC le bilan 2000 pour déterminer les postes d'emplois aidés qui pourraient leur être alloués en 2001. A cette fin, cette direction départementale s'est appuyée sur des informations statistiques fines demandées au CNASEA. Cette opération lui a permis de mieux mesurer les capacités des organismes en matière d'insertion et d'accompagnement et d'être mieux armée pour l'instruction des nouvelles conventions.

Les outils permettant d'assurer un meilleur suivi et d'orienter les contrôles manquent cruellement. Les informations contenues dans les conventions font l'objet d'une double saisie dans les DDTEFP et dans les délégations régionales du CNASEA, qu'un système d'information intégré pourrait simplifier pour venir se substituer aux outils artisanaux que

---

4) Cass. Soc, SA France Télécom c/ Lancelot et autre, Université René-Descartes c/ M. Christian Birnbaum.

tentent de se constituer les services déconcentrés. Les moyens du CNASEA pourraient sans doute être mobilisés plus efficacement, tant par la DGEFP que par la direction de l'animation de la recherche et des statistiques (DARES), pour optimiser la gestion des mesures pour l'emploi en répondant aux préoccupations des services déconcentrés. Le CNASEA s'est déclaré ouvert à une telle démarche.

Au cours de l'enquête de la Cour, la DGEFP a ainsi indiqué que des mesures sont envisagées pour améliorer la connaissance des employeurs, outre l'état trimestriel de présence et la suspension automatique des paiements en cas de non-réponse appliqués par le CNASEA. Pourrait être prévue la systématisation d'un fichier des employeurs qui recenserait le nombre total de contrats aidés, les modalités d'accompagnement mises en œuvre, l'adhésion à une charte qualité, la solidité financière dans le cas d'une association. La DGEFP propose donc de développer les enquêtes régulières sur les employeurs, notamment par la renégociation régulière des "chartes de qualité" qui devraient avoir un contenu précis et faire l'objet d'un pilotage conjoint avec les autres partenaires institutionnels et cofinanceurs de CEC, gage de leur bonne utilisation.

### **3 – Les chartes de qualité**

Cependant, si les "chartes de qualité" peuvent assurément constituer un bon instrument, leur mise en œuvre effective rencontre des obstacles qui en limitent la portée. Le recours aux "chartes de qualité" remonte à 1994 et a été prévu dans les textes par le décret du 9 décembre 1998 sous forme d'une possibilité offerte aux préfets de subordonner la conclusion d'une convention CEC à l'adhésion de l'employeur à un tel dispositif. La charte de qualité doit prévoir, notamment, le dépôt des offres d'emplois à l'ANPE, l'organisation du suivi individualisé du salarié dans l'organisme employeur ; l'engagement d'actions de formation pour les salariés bénéficiant de CEC et l'appui de l'employeur à la recherche de solutions d'insertion durable pour ces salariés.

La notion de "charte de qualité" revêt des sens différents selon les services rencontrés. Les constatations effectuées rejoignent les conclusions d'une enquête réalisée par la DGEFP en 1999 qui mettait en lumière les limites que rencontre la mise en œuvre des chartes, sans d'ailleurs que ce diagnostic ait été traduit en directives opérationnelles pour les services déconcentrés, à savoir les modalités de financement des actions de formation, l'évaluation et les outils nécessaires, les moyens à utiliser.

Les chartes de qualité vont, en effet, du simple document se bornant à rappeler le sens des mesures CES/CEC et les actions à mener pour en améliorer la qualité au niveau d'un employeur, jusqu'à des montages plus sophistiqués et fortement structurants, mais gros consommateurs de moyens. Ainsi, des chartes de qualité ont été mises en place pour les CES par la direction départementale de Loire-Atlantique en 1995 avec 1 200 employeurs, mais n'ont pas été étendues aux CEC compte tenu de la charge de travail que cela impliquerait. La direction départementale du Nord-Lille, précurseur du dispositif, gère quatorze chartes qui dépassent le simple rapport Etat-employeur pour faire travailler ensemble les différents acteurs locaux sur un territoire donné et en s'appuyant sur les structures locales pour rendre la charte opérationnelle. Selon ces services, faire vivre une telle démarche demande un lourd investissement au départ et un partenariat important pour en assurer le fonctionnement effectif.

Enfin, les services soulignent que le principal problème auquel ils sont aujourd'hui confrontés est de trouver des employeurs acceptant de recruter des demandeurs d'emploi en CEC. Une telle constatation peut expliquer que les DDTEFP limitent leur niveau d'exigence à l'égard des employeurs pour respecter les objectifs quantitatifs qui leur sont fixés, par exemple pour le volet formation des CEC.

#### **4 – L'aide à la formation des CEC**

L'Etat peut prendre en charge tout ou partie des frais de formation professionnelle des personnes recrutées dans le cadre d'un CEC dans la limite de 400 heures pour un même bénéficiaire sur la base d'un montant forfaitaire, fixé depuis 1994 à 22 F de l'heure. Depuis la loi d'orientation de 1998 relative à la lutte contre les exclusions, les conventions doivent prévoir des dispositifs comprenant notamment des actions d'orientation professionnelle et de validation des acquis en vue de construire et de faciliter la réalisation du projet professionnel du bénéficiaire. Si un tel projet n'a pas été établi avant la fin du vingt-quatrième mois, un bilan de compétences doit être réalisé pour le préciser.

Le ministère a fixé, par voie de circulaire, des directives spécifiques en matière de "professionnalisation des CEC" : demande lors du premier renouvellement de la convention d'un bilan de ce qui a été réalisé et de ce qui est prévu pour attirer l'attention de l'employeur sur ses obligations ; mise en place de certifications des compétences acquises pour valoriser l'expérience acquise au cours du CEC ; possibilité de refuser l'accès à d'autres contrats CES ou CEC à l'employeur en cas de carence de sa part quant à l'élaboration des projets professionnels ou de

bilans de compétence dans les vingt-quatre premiers mois des CEC conclus avec lui.

Au vu des constatations faites par la Cour, ces préconisations semblent avoir été largement perdues de vue. Il n'existe dans la convention type aucune disposition précise et sanctionnable concernant les prescriptions relatives aux actions d'orientation professionnelle. De plus, aucun service ne contrôle, au moment de la signature du deuxième avenant, l'élaboration d'un projet professionnel ou, à défaut, la réalisation d'un bilan de compétences. A Lille, le bilan est toutefois demandé pour les CEC en entrée directe, dans la mesure où les bénéficiaires venant d'un CES ont normalement déjà bénéficié d'un diagnostic-bilan, mais il n'est pas exigé.

Si l'on peut comprendre les réticences des services à mettre en cause le déroulement d'un CEC par des exigences coûteuses pour l'employeur, il n'en demeure pas moins que leurs obligations devraient être systématiquement rappelées aux employeurs dès la conclusion du premier avenant. Les moyens informatiques dont dispose le CNASEA devraient permettre d'effectuer à faible coût les rappels nécessaires.

Même si les services déconcentrés ont généralement déployé des efforts d'information en direction des employeurs en matière de formation, des obstacles importants subsistent : il est difficile de persuader des publics qui ont souvent été en situation d'échec scolaire de s'orienter vers une formation ; le financement et la durée de la formation peuvent également soulever des difficultés ; enfin, une durée minimale de travail hebdomadaire de 30 heures demande des efforts importants pour des publics en difficulté auxquels s'ajoutent des frais de garde d'enfants, de déplacements difficilement supportables par les intéressés compte tenu des salaires perçus. En revanche, un contrat à durée indéterminée ou l'existence d'un plan de formation dans la structure d'accueil sont de nature à lever les réticences des bénéficiaires.

## **II – Les résultats du dispositif CEC**

L'absence d'un dispositif d'information et de suivi fondé sur des indicateurs permettant d'apporter des réponses précises quant à l'efficacité de la mesure ou à sa gestion plus personnalisée, ne permet pas d'affirmer qu'elle atteint l'objectif d'insertion professionnelle qu'elle vise. Ainsi, les ruptures de contrat et leurs raisons ne sont pas suivies comme prévu. La DARES a, cependant, publié deux études, en 1999 et 2001, sur les personnes sorties de CEC. L'ANPE aurait pu constituer une

autre source d'information intéressante en enregistrant les personnes à l'issue d'un CEC comme demandeurs d'emploi ; cependant, cet établissement public a indiqué au cours du contrôle qu'il ne disposait pas de l'indicateur pertinent à ce sujet. Une meilleure mobilisation et une meilleure coordination des différents acteurs intervenant dans la gestion des CEC pourraient améliorer la connaissance de la portée de ce dispositif et permettre de répondre aux nouvelles exigences résultant de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. La Cour prend acte à ce titre des études lancées par la DARES sur les trajectoires des bénéficiaires de neuf dispositifs de la politique de l'emploi, ainsi que sur les sorties et la formation en CEC.

## **A – Les bénéficiaires de CEC**

### **1 – Une augmentation régulière du nombre de bénéficiaires**

Comme en matière financière, l'analyse de l'évolution des bénéficiaires de CEC ne peut prendre pleinement son sens qu'en examinant parallèlement la dynamique des contrats emploi-solidarité, les deux mesures évoluant en sens contraire. Selon la DARES, les admissions en CEC sont passées de plus de 81 000 en 1996 à près de 152 000 en 2001, soit une augmentation de près de 88 %. Dans le même temps, les flux d'entrée en CES ont diminué de 43 % tombant de 587 400 à 334 673.

La part des CEC dans le total des entrées dans les deux mesures ne représentait que 12,1 % en 1996 pour atteindre 31,2 % en 2001, essentiellement sous l'effet des avenants de reconduction. L'analyse des effectifs présents en fin d'année en France métropolitaine montre que l'évolution de la place prise par les CEC est encore plus importante ; ils composaient, en effet, 18 % des effectifs à la fin de l'année 1996 et 47,7 % à fin 2001. Exprimés en équivalent temps plein, les CEC représentaient respectivement 23,5 % et 58,1 % du total des bénéficiaires des deux mesures. Au total, si les entrées dans les deux mesures ont diminué de 27,2 % entre 1996 et 2001 (-252 827), en équivalent temps plein, la baisse n'a été que de 17,9 % (-39 800). Malgré l'augmentation du nombre d'heures travaillées, l'augmentation du nombre de CEC n'a pas pleinement compensé la baisse du nombre de CES.

Quelques grandes caractéristiques se dégagent concernant les personnes entrées en CEC. Le public est très majoritairement féminin (plus de 60 %). Une place de plus en plus grande est faite aux bénéficiaires les plus âgés : ceux qui ont atteint 50 ans ou plus ont

progressé de plus de 70 % entre 1996 et 2001 ; leur part dans l'ensemble a en conséquence augmenté de près de 22 points en passant de 15,1 % à 26,9 %. Il convient toutefois de noter qu'en volume le nombre de jeunes présents dans le dispositif a peu évolué au cours de la dernière période (de 4 418 conventions initiales en 1998 à 4 826 en 2001) au cours de laquelle les dispositifs d'insertion pour les jeunes ont connu des évolutions notables (emplois jeunes, parcours TRACE). Enfin, le niveau de formation des salariés en CEC a tendance à légèrement augmenter entre 1996 et 2001 ; les personnes de niveau bac et plus représentaient, en effet, près de 20 % des nouveaux contrats en 2001 contre 17,3 % en 1996. Le niveau de formation des salariés entrés directement dans le dispositif est encore plus élevé puisque 24,5 % d'entre eux étaient de niveau bac et plus.

## **2 – Une déconnexion progressive du dispositif CES**

L'évolution décrite ci-dessus s'explique en grande partie par les objectifs assignés à chacune des mesures, notamment depuis l'intervention de la loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Le CES a vocation à être mobilisé dans une étape d'un parcours d'insertion. Le CEC, quant à lui, concerne deux types de public : d'une part, les personnes dénuées de toute autre perspective d'emploi ou de formation en raison d'un cumul de difficultés et qui ont besoin d'une durée longue pour réussir leur insertion et, d'autre part, les personnes ayant des difficultés d'accès à l'emploi mais qui sont susceptibles d'atteindre en cinq ans un niveau de compétences adapté à l'emploi qu'elles occupent.

Dans le total des entrées annuelles en CEC, la part des nouvelles conventions, qui était de 49,6 % en 1996, a tendance à diminuer avec la montée en régime du dispositif puisqu'elle n'est plus que de 33,7 % en 2001. Cette évolution correspond à la logique d'un dispositif conçu dans son principe pour offrir un emploi pendant une période maximale de cinq ans aux personnes recrutées. Il n'en demeure pas moins que peu de conventions sont reconduites sur cinq ans.

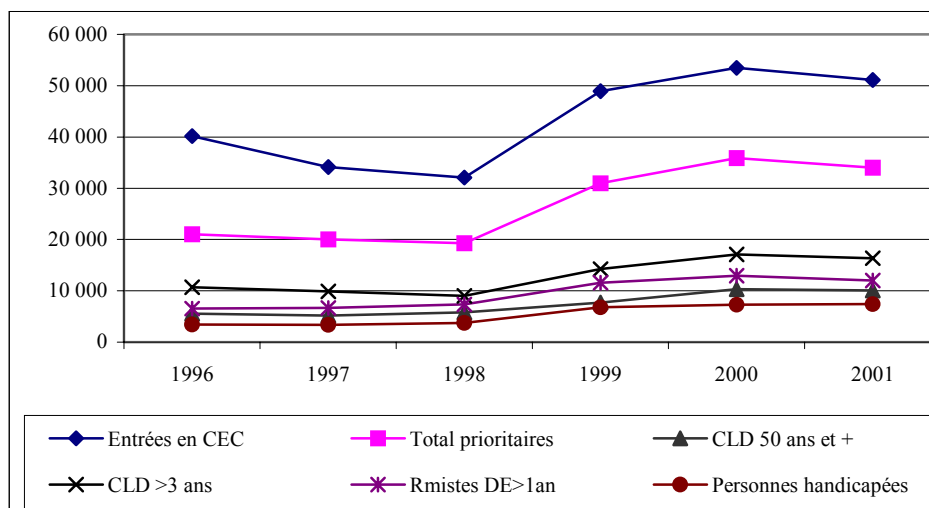
L'accès au dispositif CEC n'étant plus conditionné par un passage préalable en CES, les premiers effets se sont fait rapidement sentir en 1999 avec 11 803 conventions en accès direct prises en charge par le CNASEA, 24 713 en 2000 et près de 38 000 en 2001. L'accès direct tend donc à devenir le mode d'entrée normal en CEC puisque, rapporté au nombre de conventions initiales, les accès directs représentent 75,3 % des entrées en CEC en 2001 contre 24 % en 1999.

### 3 – La prise en compte des publics en difficulté

La loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions a souhaité recentrer les mesures d'aides à l'emploi vers les publics les plus en difficulté, en élargissant d'ailleurs cette notion. La modification des catégories de publics éligibles au dispositif CEC ne permet d'examiner que les évolutions des catégories restées stables dans le temps, dites « publics prioritaires », à savoir les demandeurs d'emploi depuis plus d'un an (CLD) âgés de 50 ans ou plus, les demandeurs d'emploi de très longue durée (plus de trois ans), les bénéficiaires du RMI sans emploi depuis au moins un an et les travailleurs handicapés.

L'analyse des entrées annuelles des publics prioritaires dans la mesure (conventions initiales uniquement) met en évidence une croissance régulière de la place qu'ils occupent, leur part passant de 57,6 % en 1996 à 66,6 % en 2001, avec un tassement cependant par rapport à 2000 qui affichait une proportion de 68,7 %. Ce sont les bénéficiaires du RMI dont la part progresse le plus (+ 5,6 points) ; entre 1999 et 2001, seule celle des CLD de 50 ans et plus et des CLD de plus de trois ans s'accroît. Si ces publics restent assez stables lors des périodes de diminution des entrées (1997, 1998 et 2001), ils ne s'accroissent pas lors des phases d'augmentation du nombre des entrées comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Les entrées en CEC par type de public



Source DARES

Depuis 1998, il est également prévu d'ouvrir le dispositif à des personnes ne relevant d'aucune des catégories énoncées par la loi, décrites selon des critères objectifs, mais définies comme « rencontrant des difficultés particulières d'emploi », dite « catégorie ouverte ». Selon les statistiques du CNASEA un cinquième environ des nouvelles entrées dans la mesure relève de cette catégorie ; les publics plus précisément visés par la loi forment donc de l'ordre de 80 % des entrées dans le dispositif dont on peut considérer qu'il a atteint ses objectifs en termes de publics.

Il apparaît, cependant, difficile d'évaluer précisément l'impact du recours au CEC sur les publics en difficulté, compte tenu de l'évolution pendant la période considérée du marché de l'emploi et des différentes mesures en faveur de l'emploi ; il peut, cependant, être relevé que certaines catégories de publics prioritaires parmi les demandeurs d'emploi en fin de mois de la catégorie 1 inscrits à l'ANPE<sup>5</sup> ont fortement diminué sur la période 1996-2001 et plus fortement encore depuis 1998.

#### Evolution des certains publics prioritaires

	Evolution 1996-2001	Evolution 1998-2001
DEFM catégorie 1	- 29,0 %	- 24,2 %
<i>dont chômeurs de + d'un an</i>	- 39,3 %	- 41,8 %
<i>dont chômeurs de + de 3 ans</i>	- 41,2 %	- 42,5 %
<i>dont chômeurs + d'un an et &gt; 50 ans</i>	ND	- 30,8 %

Source : ANPE

#### 4 – Le devenir des personnes sorties d'un CEC

Il n'existe que peu d'informations sur les sorties du dispositif. Il ressort du contrôle de la Cour que les services déconcentrés, à l'exception de la DDTEFP du Nord-Lille qui a élaboré une base de données le permettant, ne suivent pas les ruptures et n'ont d'informations sur leurs causes que de manière ponctuelle, bien qu'ils considèrent qu'il serait intéressant de pouvoir en disposer dans tous les cas. Un traitement réalisé par la Cour sur les conventions et avenants en vigueur à fin octobre 2001

---

5) Rentrent dans cette catégorie les personnes sans emploi immédiatement disponibles, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, et à la recherche d'un emploi à durée indéterminée à temps plein.

dans les trois DDTEFP concernées communiqués par le CNASEA montre cependant qu'il est possible au moins de quantifier la durée des conventions et que la durée de cinq ans reste largement théorique. Environ 6 % des conventions sont renouvelées sur cinq ans ; 41 % ont une durée de deux ans dans les Hauts-de-Seine, un peu plus dans le Nord-Lille et en Loire-Atlantique ; une proportion importante de conventions ne dépasse pas un an (respectivement 42 %, 29 % et 31 %), ce qui devrait conduire à s'interroger sur les conditions de mise en œuvre des CEC.

Une étude de la DARES de 1999 a porté sur « Le devenir des personnes sorties par anticipation d'un CEC ». Malgré des limites méthodologiques, il en ressort qu'à la fin de 1997, plus d'un tiers des CEC conclus entre 1993 et 1996 avaient été interrompus alors que, dans son principe, il s'agit d'un dispositif qui s'inscrit dans la durée. Les conventions durent en moyenne trois ans et la plupart des départs anticipés interviennent au moment du renouvellement annuel qui est la principale cause de fin de CEC. Les non-renouvellements restent plus fréquents au cours des premières années et le sont d'autant plus que la convention a été conclue par une association. Au total, cette étude conclut avec prudence qu'après une sortie anticipée de CEC, près d'un bénéficiaire sur deux est en formation ou en emploi, que ces derniers bénéficiaient plus souvent d'un CEC à durée indéterminée et à temps complet et qu'ils étaient plus fréquemment employés par une collectivité territoriale ou un établissement public. Les autres se répartissent entre chômage et inactivité.

Une seconde enquête de la DARES parue à fin 2001, « Un an après la sortie d'un contrat emploi consolidé : près de six chances sur dix d'avoir un emploi », a tenu compte des limites de l'enquête précédente. Selon ses résultats, 56 % des bénéficiaires déclarent occuper un emploi, souvent en CDI et à temps plein, relevant fréquemment du secteur non marchand. En revanche, 26 % déclarent être au chômage, 8 % en inactivité, 7 % dans une autre situation et 3 % en formation.

Le CEC permettrait donc le retour à l'emploi de manière notable. Encore faut-il observer que l'étude portait sur des années pendant lesquelles les cohortes qui entraient dans le dispositif étaient peu nombreuses, ce qui n'est plus le cas au cours de la dernière période. Cette étude met en évidence les facteurs augmentant sensiblement les chances de trouver un emploi : avoir suivi plusieurs formations, avoir travaillé plus de 30 heures au cours du CEC, avoir au moins deux enfants à charge et appartenir à un foyer où personne d'autre ne travaille. S'agissant du bilan qu'ils font de leur passage en CEC, les bénéficiaires sont très critiques : 40 % trouvent qu'il leur a permis d'améliorer leur situation personnelle contre 61 % des salariés en mars 2000. Près de la moitié des

demandeurs d'emploi rejettent le dispositif en déclarant qu'il n'a servi à rien.

Il ne peut donc y avoir de réponse tranchée à la question de savoir si le dispositif facilite le retour à l'emploi ordinaire, mais il apparaît nettement que l'employeur de CEC peut obéir à plusieurs logiques qui n'ont pas toutes pour finalité l'insertion du salarié, alors que pour ce dernier, c'est bien là sa seule préoccupation.

Il résulte de l'enquête statistique menée par l'instance d'évaluation du commissariat général du Plan<sup>6</sup> que 8 % des employeurs seulement déclarent que la suppression des mesures aidées n'aurait pas de conséquences sur leur activité. L'étude montre des logiques différentes de gestion des emplois aidés pour chacune des catégories d'organismes utilisateurs : les collectivités locales combinent une logique sociale, la régulation conjoncturelle du niveau de l'emploi et une logique de gestion qui se substitue le plus souvent à la précédente grâce à l'intégration des salariés aux équipes en place. La logique de gestion prédomine dans les établissements publics de santé, les maisons de retraite et les établissements scolaires pour pallier le manque d'effectifs, alléger les contraintes financières par l'emploi d'une main d'œuvre moins coûteuse et le développement de nouveaux services ; il en est de même dans les associations dont la finalité n'est pas l'insertion des publics en difficulté.

## **B – Les employeurs de CEC**

### **1 – Une majorité d'employeurs relevant du secteur public**

Les textes ouvrent la possibilité de recruter des salariés en contrat emploi consolidé à trois grandes catégories d'employeurs : les collectivités territoriales, les établissements publics et les associations, outre une dernière catégorie plus marginale, les personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public.

Au cours de l'année 2001, les structures ayant le plus signé ou reconduit de conventions CEC sont les employeurs publics avec près de 57 % des recrutements contre 43 % pour les structures de droit privé. La part du secteur public, qui était de 52 % en 1996, a augmenté de 5 points, essentiellement du fait des établissements publics. Dans cette dernière catégorie, les établissements publics d'enseignement et les établissements

---

6) Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand. Commissariat général du Plan. 2002, La Documentation française.

publics sanitaires ont, en effet, multiplié respectivement par sept et par cinq le nombre de salariés recrutés ou maintenus en CEC, compensant ainsi la baisse des postes ouverts en CES en leur sein. L'augmentation rapide des CEC recrutés dans les établissements d'enseignement résulte principalement d'un accord passé en 2000 entre les ministères chargés de l'emploi et de l'éducation nationale pour le recrutement de 10 000 CEC, les bénéficiaires étant précédemment employés dans les établissements en CES. Pour les salariés de l'espèce de plus de 55 ans, il avait été convenu que la durée du CES ne serait pas imputée sur celle du CEC pour conduire les bénéficiaires jusqu'à l'âge de la retraite.

Cette évolution trouve également son origine dans la modification du régime d'aide. La réforme de 1998 a eu, en effet, un impact important sur la répartition des conventions et avenants en fonction du taux d'aide applicable, dans la mesure où le taux constant à 50 % ne concernait guère que 13 % des conventions avant la réforme ; après cette dernière, le taux constant est passé à 80 % et représente 56 % de l'ensemble des conventions à fin 2001. Si l'on retient les seules conventions initiales prises en charge par le CNASEA au taux de 80 % en 2001, ce qui permet de mieux mesurer la nouvelle orientation, leur part représente 70,5 % et correspond à l'objectif fixé par le ministère dans sa circulaire de décembre 1998. Les conventions au taux de 80 % sont majoritairement signées par les associations, et les établissements publics d'enseignement n'ont quasiment recours qu'à ce type de convention.

L'élargissement des publics éligibles, ainsi que l'intérêt qu'ont pu trouver les employeurs dans un taux d'aide plus attractif, ont conduit l'Etat à supporter une charge financière plus lourde par contrat aidé.

## **2 – Des contrats essentiellement à durée déterminée**

Sous l'empire du régime de 1992, la circulaire du 9 octobre 1992 indiquait que « doivent être privilégiés les employeurs envisageant dans un délai de cinq ans la création d'un emploi durable dans le cadre d'un contrat de travail de droit commun ou d'un emploi statutaire ». L'Etat envisageait ainsi la possibilité de voir se maintenir sur le poste où il avait été recruté, au delà du délai de cinq ans, le salarié en CEC. Après 1998, sans abandonner cette perspective, les circulaires mettent plus l'accent sur le dispositif CEC en tant que moyen pour un retour vers l'emploi.

Le recrutement sur un contrat à durée indéterminée constitue un bon indicateur de la poursuite de l'emploi chez le même employeur au delà du terme de cinq ans au plus tard. L'examen des conventions et avenants de CEC, depuis 1996, montre cependant que la part des CDI déjà peu élevée en début de période (14,1 %), a encore diminué pour ne

représenter que 6,6 % en 2001. Encore faut-il garder à l'esprit que seuls les opérateurs de droit privé peuvent conclure des CDI.

Une telle évolution met en évidence la prudence des employeurs qui ne souhaitent pas s'engager à long terme trop tôt. Elle signifie sans doute aussi que l'on atteint le cœur des publics exclus qui, comme l'indiquent les responsables des services déconcentrés rencontrés, sont de plus en plus difficiles à placer dans un dispositif comme le CEC qui vise avant tout l'insertion professionnelle et dont les acteurs ne maîtrisent pas tous l'accompagnement social nécessaire ou ne disposent pas des moyens pour y parvenir. Les emplois correspondant à des CEC sont donc beaucoup moins souvent qu'à leur début des emplois stables.

S'agissant de la durée minimale du travail, fixée à 30 heures en 1998, on constate qu'à la fin de l'année 2001, 93,4 % des contrats de travail étaient égaux ou supérieurs à 30 heures contre 57,6 % en 1986. La durée moyenne hebdomadaire du travail a donc tendance à s'allonger comme la durée moyenne des conventions qui est passée de 28,3 mois en 1998 à 35,8 mois en 2001.

Le type d'emploi sur lequel sont recrutés les salariés en CEC concerne avant tout l'entretien des équipements collectifs (33,1 % du total en 2001) dont la part progresse depuis 2001. Viennent en second rang les activités à caractère administratif qui représentent 23,3 % avec une certaine stabilité sur la période.

### **3 – Un faible recours aux actions de formation professionnelle**

L'Etat peut prendre en charge tout ou partie des frais engagés au titre des actions de formation professionnelle des bénéficiaires d'un CEC. Toutefois, si les instructions ministérielles se soucient de la formation pour les CES, cette préoccupation paraît moins affirmée pour les CEC. Cette pratique est paradoxale dans la mesure où le CES est prévu pour une durée beaucoup plus courte que le CEC, ce qui peut présenter plus de difficultés pour la mise en place d'une formation.

L'absence d'informations disponibles au sein du ministère pourrait traduire un certain désintérêt à ce sujet. Au cours de l'enquête, la DARES a cependant indiqué qu'une enquête ciblée sur la formation en CES et CEC était inscrite au programme de travail de la direction pour l'année 2002 et qu'une modification du logiciel de gestion du CNASEA devrait désormais pouvoir fournir, chaque trimestre, des informations minimales sur l'accès à une formation et sa durée pendant le séjour en CEC à l'instar de ce qui existe déjà pour les CES.

L'exploitation par la Cour des données statistiques détenues par le CNASEA, gestionnaire du paiement des conventions de formation dans le cadre des CEC permet d'ores et déjà de dresser le tableau figurant ci-dessous.

#### Formations dans le cadre des CEC

Années	A	B	C	Ratios	
	Nombre de formations	Nombre de CEC concernés	Flux annuels cumulés de CEC	a/c	B/c
1996	10 069	8 831	78 010	12,9%	11,3%
1997	14 768	12 634	94 680	15,6%	13,3%
1998	16 712	14 156	107 604	15,5%	13,2%
1999	17 472	14 991	127 277	13,7%	11,8%
2000	21 132	17 939	144 471	14,6%	12,4%
2001	21 459	18 425	157 267	13,6%	11,7%
<i>Evolution</i>	<i>113,1%</i>	<i>108,6%</i>	<i>101,6%</i>		

*Source Cour des comptes*

L'absence de réel suivi de la formation rend cependant délicate l'interprétation des données ainsi obtenues quant au nombre de formations prises en charge et au nombre de CEC concernés. Il en ressort toutefois un recours limité à la formation dans la mesure où elle n'intéresse qu'un peu plus d'un salarié en CEC sur dix et que, pour la plupart, il n'y a guère qu'une seule convention de formation signée.

Un éclairage plus qualitatif est donné par l'enquête menée par l'instance d'évaluation sous l'égide du commissariat au plan. Elle met en évidence que 19 % des bénéficiaires de CEC bénéficient d'actions d'accompagnement dont le contenu porte plus sur le travail actuel que sur le projet professionnel. Moins du quart des salariés concernés estiment que la formation est indispensable pour eux et le rejet de toute formation est affiché par plus de la moitié de ceux qui n'en ont pas suivi jusqu'alors. De plus, 61 % des salariés déclarent ne jamais faire de bilan de la façon dont se passe le CEC et l'aide à la recherche d'emploi dans un autre organisme est pratiquement inexistante. Enfin, de leur côté, la moitié des employeurs déclarent ne pas savoir qu'ils sont dans l'obligation de définir, dans les deux premières années de CEC, un projet professionnel ou de financer un bilan de compétences.

S'agissant de publics dont on vise l'insertion professionnelle, cet aspect du dispositif mériterait ainsi d'être nettement amélioré, notamment en permettant au salarié de devenir partie prenante dans les rapports

conventionnels entre l'employeur, qui a une responsabilité forte en la matière, et l'Etat.

Le rapport de l'instance d'évaluation du commissariat au plan, déjà cité, montre, en effet, l'absence de dialogue direct entre salariés en CEC et employeurs. Peu de personnes bénéficiaires d'un CEC mentionnent des perspectives d'emploi autres que le souhait de rester en fonctions dans l'organisme d'accueil ; or elles n'ont, la plupart du temps, aucune assurance d'être intégrées à la fin du contrat aidé. Comme l'employeur n'a pas non plus exprimé une volonté de se séparer à terme du salarié, ce dernier est, trois fois sur quatre, dans une complète incertitude quant à son avenir. Le jugement porté par les salariés sur leur employeur reste pourtant positif : 22 % estiment qu'il n'est guidé que par ses besoins propres, mais 63 % lui sont reconnaissants de leur offrir de bonnes conditions de travail et 40 % considèrent qu'il se préoccupe de leur avenir.

#### ————— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS —————

*Le dispositif CEC est donc source de tension entre l'intérêt qu'il peut représenter pour l'employeur, le salarié et l'Etat. L'employeur bénéficie d'une main d'œuvre à bon marché qu'il ne peut, toutefois, recruter qu'à certaines conditions tenant notamment aux caractéristiques du demandeur d'emploi en contrepartie d'obligations dont on a vu qu'elles n'étaient que fort peu vérifiées. Le dispositif offre à une bonne partie des employeurs (collectivités territoriales, établissements publics de soins, enseignement, maisons de retraite) une facilité de gestion leur permettant d'obtenir le personnel nécessaire à l'exercice de leur activité dont la charge est supportée par un budget qui ne devrait normalement pas contribuer à leur financement. Le salarié peut y trouver une nouvelle reconnaissance sociale et espérer intégrer à terme la structure qui l'emploie, voire rejoindre le marché du travail.*

*La question se pose de savoir quel est l'objectif vraiment recherché par l'Etat avec un tel dispositif : vise-t-il un effet sur la demande d'emploi ou l'insertion professionnelle et sociale des publics les plus en difficulté ?*

*L'Etat peut lui faire jouer un effet contracyclique et tenter d'obtenir une inflexion du taux de chômage. Les objectifs de résultats qu'il fixe dans le cadre des circulaires sur la globalisation des aides à l'emploi en termes de réduction de certaines catégories de demandeurs d'emploi ou d'insertion des publics en difficulté vont, au demeurant, dans ce sens : réduire le nombre de chômeurs de très longue durée (plus de*

---

*deux ans), de jeunes chômeurs de longue durée (plus d'un an) et retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI. Une forte pression sur les services déconcentrés pour obtenir des résultats plus qualitatifs (notamment en termes d'intégration à l'issue des conventions) et, par là, sur les employeurs, fait courir le risque de ne pas atteindre les objectifs quantitatifs fixés en termes de nombre de CEC placés.*

*L'absence de moyens d'action et de suivi relatifs à l'insertion professionnelle, dont l'importance est pourtant soulignée, est patent, alors même que l'Etat préconise par ailleurs un traitement plus individualisé des demandeurs d'emploi en grande difficulté, auquel le cadre rigide des aides à l'emploi ne répond que très imparfaitement. Un suivi qualitatif plus développé permettrait de mieux identifier les conditions d'une insertion réussie et d'adapter la structure du dispositif afin d'atteindre l'objectif d'insertion dans la longue durée d'un public dénué de toute perspective d'emploi qu'on lui assigne. La fusion des dispositifs CES et CEC pourrait de même opportunément accroître la flexibilité des mesures d'aides à l'emploi dans le secteur non marchand.*

---

*REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES  
ET DE L'INDUSTRIE*

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage l'ensemble des constats formulés par la Cour des comptes. Aux yeux de ce ministère, la place de ce programme dans l'ensemble des dispositifs destinés aux publics en difficulté, ainsi que son coût pour le budget de l'Etat, plaident en faveur d'un renforcement déterminé des fonctions de pilotage, de suivi et de contrôle, aujourd'hui incomplètement assurées. Cette exigence suppose au préalable de clarifier les objectifs poursuivis, dont la Cour constate qu'ils peuvent être multiples et en partie contradictoires, et de passer d'une logique de moyens ou de volume à une logique tournée vers la qualité et les résultats obtenus en terme d'insertion durable des publics visés.*

***Les résultats du dispositif CEC***

*Le rapport de la Cour fait apparaître que le dispositif CEC n'atteint que partiellement l'objectif d'insertion professionnelle qui lui est assigné. Si le nombre de bénéficiaires de CEC n'a cessé d'augmenter entre 1996 et 2001, la composition de cette population s'est cependant largement modifiée à la suite de la réforme mise en œuvre par la loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions.*

*L'élargissement des publics éligibles et l'augmentation du taux constant de prise en charge par l'Etat des publics les plus en difficulté, qui a été porté à 80 %, ont conduit à recentrer le dispositif sur les publics les plus éloignés de l'emploi. Cette évolution plaide en faveur d'une plus grande souplesse du dispositif et d'une meilleure articulation des CEC avec les autres contrats aidés, notamment avec les CES.*

*La réforme de 1998 a contribué à assouplir les conditions d'accès au CEC, puisque l'entrée dans le dispositif n'est plus conditionnée par un passage préalable en CES. En ce sens, elle est destinée à mieux ajuster les modalités du passage en contrat aidé aux besoins professionnels et sociaux des bénéficiaires. Cependant, les modalités du contrat pourraient être améliorées suivant au moins trois axes.*

*La Cour constate tout d'abord que peu de conventions sont renouvelées sur cinq ans : la durée moyenne d'un CEC est de l'ordre de trois ans. Afin d'une part d'éviter une installation durable du bénéficiaire en contrat aidé, et d'autre part, de responsabiliser les employeurs dans leur recrutement de salariés en CEC, il est prévu de réduire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003 la durée maximale des CEC à trois ans. C'est en effet moins la durée du contrat que le nombre d'actions de formation et d'accompagnement réalisées au cours du contrat qui favorise une insertion durable des*

*bénéficiaires, soit auprès de l'employeur initial, soit auprès d'un nouvel employeur.*

*Par ailleurs, la coexistence du CES et du CEC doit conduire, compte tenu de la proximité des publics éligibles à ces dispositifs, à une meilleure articulation de ces deux mesures. Comme le souligne la Cour, l'évolution du CEC doit s'analyser au regard de l'utilisation qui est faite du CES. La proposition formulée par le rapport du Commissariat général du plan<sup>7</sup> de fusionner le CES et le CEC pour en faire une nouvelle mesure à la fois plus qualifiante et d'utilisation plus souple est aujourd'hui envisagée par le Gouvernement.*

*Enfin, la Cour souligne que la réforme de 1998, en rendant le taux de prise en charge de l'Etat des publics les plus en difficulté plus attractif pour les employeurs, a conduit l'Etat à supporter une charge financière plus lourde : à l'effet « prix » (augmentation du taux de prise en charge à 80 %) s'ajoute un effet « volume » puisque la part des taux constants dans l'ensemble des conventions a massivement augmenté. La Cour constate que le taux constant de 50 % ne concernait guère que 13 % des conventions avant la réforme, alors que le taux constant de 80 % concernait à la fin 2001 56 % de l'ensemble des conventions. Un taux de prise en charge par l'Etat aussi élevé favorise sans aucun doute les effets d'aubaine, et ce d'autant plus que la logique d'utilisation du CEC par les employeurs n'a pas toujours pour finalité l'insertion du salarié. Afin de responsabiliser davantage les employeurs dans leur recrutement de salariés en CEC et de faire prévaloir la logique sociale sur la logique de gestion, il pourrait être envisagé de revoir à la baisse le taux constant de prise en charge par l'Etat.*

*Au-delà des améliorations que l'on pourrait apporter aux modalités du contrat lui-même, il paraît nécessaire au regard des constats et des critiques formulés par la Cour d'engager une réflexion plus profonde sur l'articulation du CEC avec un projet global d'insertion professionnelle. La gestion administrative des CEC pourrait notamment être revue dans le sens d'une plus grande coordination des différents acteurs.*

### ***La gestion administrative du dispositif CEC***

*La Cour met en lumière plusieurs lacunes dans la gestion administrative des CEC, et souligne en particulier l'insuffisance des contrôles et du suivi de l'exécution des contrats. Afin de favoriser le retour vers l'emploi des bénéficiaires, il est nécessaire que le CEC s'inscrive au sein d'un projet global d'insertion professionnelle, ce qui nécessite de rechercher une approche individualisée de la prise en charge de l'entrée à la sortie du dispositif. Cet objectif ne pourra être atteint qu'en améliorant la*

---

<sup>7</sup> Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand, Commissariat général du Plan, 2002, La Documentation française.

*coordination des différents acteurs du service public de l'emploi, notamment au niveau local.*

*Le rapport du commissariat général du plan proposait d'une part que l'entrée en CEC soit conditionnée à la définition préalable d'une action d'insertion comportant un réel engagement conjoint du bénéficiaire et des pouvoirs publics, et d'autre part, que soient étroitement associés lors d'examen périodiques de la situation du bénéficiaire le demandeur d'emploi, l'employeur, le référent du demandeur d'emploi désigné dans le cadre de l'action plus large d'insertion (ANPE, service départemental de l'action social...) et le représentant de l'Etat (DDTEFP). Ces orientations pourraient aujourd'hui être envisagées dans le cadre d'une réflexion plus globale sur l'insertion des publics en difficulté qui ne saurait en effet se réduire à l'utilisation des contrats aidés dans le secteur non marchand.*

#### **REPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES, DU TRAVAIL ET DE LA SOLIDARITE**

*J'ai l'honneur de vous faire connaître ci-après les commentaires et observations qu'appelle de ma part le rapport de la Cour des comptes sur les contrats emploi consolidé (CEC) sur la période 1996-2001.*

#### **L'évolution de la mesure CEC**

*Comme le souligne la Cour des comptes, la mesure CEC a connu depuis 1998, date de sa réforme par la loi de lutte contre les exclusions, une inflexion sensible dans son développement et dans son utilisation.*

*En effet, depuis la réforme de 1998, les entrées en CEC peuvent se faire soit indirectement, après une convention CES, soit directement sans passage préalable par un CES pour une durée total de cinq ans. En outre, à côté d'un CEC dont le taux de prise en charge par l'Etat est dégressif de 60 % à 20 % de la rémunération, il a été créé pour les personnes rencontrant les plus grandes difficultés un taux de prise en charge par l'Etat à 80 % pendant toute la durée du CEC.*

*La mesure CEC présente ainsi une grande diversité d'utilisation et une adaptabilité aux besoins des personnes bénéficiaires et des employeurs qui en fait toute l'originalité et la complexité. Ces sous-ensembles d'une même mesure rendent particulièrement complexe l'évaluation d'un dispositif qui s'adresse à un public hétérogène, bien que ciblé, et qui comporte en soi plusieurs logiques d'utilisation (développement et pérennisation d'activités nouvelles, consolidation d'un emploi après un passage préalable en CES, stabilisation et insertion dans le monde du travail d'une population très éloignée de l'emploi, etc).*

*Bien que la mesure CEC diffère sensiblement du CES, dans ses objectifs et son utilisation, et en particulier depuis la réforme de 1998, l'analyse comparative de l'évolution des deux mesures permet d'apprécier pleinement la place prise par le CEC dans le champ des politiques de l'emploi. La diminution régulière des CES depuis 1995 a ainsi été partiellement compensée par la progression du nombre de CEC, bien qu'elle ait été différente selon les catégories d'employeurs (les employeurs publics ayant davantage profité de la mesure CEC). Cette évolution doit aussi être regardée avec la montée en charge du programme « nouveaux services-emploi jeunes » mis en place en 1997 qui a recueilli les faveurs du monde associatif en raison de son objectif affiché de développement des services d'utilité sociale.*

*Cependant, le développement de l'utilisation de la mesure CEC ne répond pas uniquement à des logiques gestionnaires d'une offre globale d'insertion dans le secteur non marchand. Elle répond surtout à un besoin d'insertion de plus longue durée pour des personnes durablement exclues du marché du travail qui passe par un accès à l'emploi grâce à une stabilisation du salarié en CEC dans la structure employeuse. Par ailleurs, la diversification de la forme du CEC en 1998 a permis de dynamiser l'offre d'insertion, en permettant aux services instructeurs de bénéficier d'une palette plus large et mieux adaptée aux différents profils de personnes éligibles aux mesures CEC et CES.*

*Ainsi, la progression importante de CEC en entrée directe est-elle à analyser avec l'évolution de l'utilisation du CES, ce dernier permettant d'apporter des réponses plus ponctuelles, plus souples et de plus courte durée pour des situations particulières. En revanche, le CEC constitue une véritable réponse d'insertion dans la longue durée à partir d'une analyse construite des réponses à apporter à un public dénué de toute perspective d'emploi.*

*Le dynamisme des entrées directes est également à corrélérer avec l'évolution des catégories de demandeurs d'emploi depuis 1998. La diminution des stocks de demandeurs d'emploi de longue durée et de très longue durée, dont les plus employables ont bénéficié de la reprise économique, a laissé à la marge de l'évolution favorable du marché du travail un public très marginalisé et désocialisé pour laquelle CEC constitue une réponse pertinente grâce à la stabilité qu'il accorde à son bénéficiaire.*

### ***La gestion financière des crédits des CEC***

*Les remarques formulées par la Cour des comptes sur la gestion des crédits spécifiques des CEC depuis 1996 n'appelle aucune observation particulière de ma part, la haute juridiction ayant pleinement apprécié les difficultés de la DGEFP à établir les prévisions de dépenses compte tenu de l'évolution du cadre juridique de cette mesure, mais aussi des modifications*

*de l'enveloppe physique en cours d'année en fonction des contraintes budgétaires et de l'évolution de l'utilisation de cette mesure au fil du temps. Ceci explique également les modalités de la détermination du fonds de roulement dont l'appel de fonds est calibré sur 60 % de la dépense réelle du mois précédent. Ainsi le solde négatif relevé par la Cour tient à la reconstitution ex ante par le CNASEA de la réalité de la dépense. Quand la DGEFP abat du montant du fonds de roulement la dernière demande d'avance du CNASEA, les comptes du Centre ne peuvent pas être en déficit. Il n'est apparent qu'au moment où le CNASEA reconstitue sa dépense totale de l'année, au courant de l'année n+1, et sur la base des entrées réelles dans le dispositif, d'un nombre supérieur à celui estimé antérieurement.*

*Comme le souligne la Cour, la mesure CEC n'a pas été considérée en 1998 comme fongible avec les autres mesures (CES, SIFE individuel et collectif, CIE et SAE) qui font l'objet d'une programmation par le service public de l'emploi régional. Mais bien que les crédits du CEC ne soient pas fongibles avec ceux des autres mesures, le CEC appartient bien à l'ensemble des mesures dites « globalisées ». Il est à ce titre programmé par le SPE régional et utilisé dans le cadre des plans d'action locaux qui sont élaborés à partir de diagnostics locaux visant à adapter l'utilisation des mesures aux besoins des publics et des employeurs.*

*La non-fongibilité du CEC résulte de la conjugaison de deux éléments : d'abord un coût pluriannuel moyen plus élevé que celui des autres mesures, ce qui rend l'exercice de programmation régionale plus difficile à réaliser ; mais aussi par la volonté du Gouvernement en 1998 de développer le recours à la mesure CEC à un moment où elle était réformée par la loi de lutte contre les excursions. En revanche, il a toujours été autorisé aux services, en début de programmation, de générer des CEC à partir d'autres mesures en gageant l'intégralité du coût pluriannuel de la mesure.*

*A compter de 2003, la fongibilité des CEC avec les autres mesures devrait être rendue possible. Il est ainsi prévu de réduire la durée totale du CEC de 60 mois à 36 mois. La diminution du coût pluriannuel du CEC, mais aussi la stabilisation des pratiques d'utilisation de la mesure par les services, permet d'envisager aujourd'hui une fongibilité totale des mesures globalisées à disposition du SPE. Cette évolution préfigure bien évidemment la réforme budgétaire introduite par la LOLF de 2001 qui regroupera dans un seul programme « accès à l'emploi » les crédits afférents à un sous programme les « emplois aidés dans le secteur marchand et non marchand ».*

### ***Un contrôle de l'emploi des CEC qui doit être renforcé***

*La haute juridiction souligne que « le rôle confié par l'Etat au CNASEA dans le cahier des charges propre au CEC gagnerait à être actualisé, voir précisé, sous différents aspects, et notamment sur les contrôles qu'il lui revient d'effectuer sur les paiements ». Le contrôle par sondage*

*initialement prévu dans le cahier des charges, prévoyant une vérification en liaison avec les DDTEFP de la présence effective des salariés en cours de contrat n'a pas été mis en œuvre. Il a été remplacé depuis 2001 par un système de contrôle plus large qui touche l'ensemble des employeurs et qui repose sur l'envoi d'états trimestriels de présence à renseigner par l'employeur, ce système permettant une suspension automatique du paiement en cas de non-réponse.*

*Cependant, comme le remarque à juste titre la Cour, il s'agit bien d'un système déclaratif qu'il convient de renforcer par des opérations de contrôle sur place d'un échantillon d'employeurs.*

*La nécessité d'une révision du cahier des charges retient toute l'attention de la DGEFP qui procédera pour la gestion 2003 à une telle modification, notamment pour redéfinir les objectifs et le rôle des contrôles par sondage, ainsi que leurs modalités d'application qui pourraient concerner principalement les gros employeurs de CEC, mais aussi pour améliorer le suivi et le contrôle des actions de formation des CEC, et pour clarifier les rôles impartis aux délégations régionales du CNASEA et aux DDTEFP.*

### ***Le pilotage de la mesure par les services déconcentrés***

*La Cour des comptes remarque que l'instruction des demandes de CEC faite par les services est d'abord une instruction administrative (vérification de premier degré sur l'éligibilité des demandeurs, employeurs et salariés), et que, par exemple, l'analyse de la solidité financière des associations ne soit pas prise en compte. Il convient de signaler d'abord que l'approfondissement de l'action territorialisée du SPE a conduit à définir des critères locaux d'utilisation de la mesure CEC et les conditions d'orientation du public vers ce type de mesure en fonction des diagnostics et des plans d'action locaux pour l'emploi. Par ailleurs, les services instructeurs qui connaissent souvent depuis longtemps les employeurs locaux de contrats aidés, sont amenés à faire régulièrement des vérifications sur les employeurs, même si ces démarches n'apparaissent pas formalisées et systématisées.*

*Le développement d'enquêtes régulières sur les employeurs est lié également au travail mené par les services déconcentrés sur les chartes de qualité qui doivent être périodiquement renégociées. En effet, l'amélioration de la connaissance des employeurs de CEC, ainsi que leur plein engagement dans le suivi et l'accompagnement des salariés en CEC, s'avère nécessaire pour renforcer les contrôles au cours de l'instruction et de l'exécution des conventions. L'efficacité des chartes de qualité suppose pour aboutir un lourd investissement des autres acteurs locaux qui cofinancent ou participent à la mise en œuvre de la politique locale d'insertion.*

*Ces éléments viennent en complément de la redéfinition du rôle du CNASEA dans le contrôle de l'exécution des conventions qui ne constitue*

*qu'un élément d'un ensemble plus vaste sur le pilotage des CEC. Ainsi, le développement d'un système léger de gestion prévisionnelle informatisée pour les CEC pourrait utilement venir compléter les données issues du CNASEA tout en permettant un réel pilotage de la mesure par les DDTEFP, notamment en développant un applicatif spécifique pour les employeurs.*

### ***La formation des salariés en CEC***

*Enfin, la Cour s'interroge sur la faible mobilisation des actions de formation complémentaire des CEC et des orientations plus fortes données sur ces mesures en direction des CEC. La haute juridiction souligne également les insuffisances de la mise en œuvre des dispositions réglementaires relatives aux actions d'orientation professionnelle des bénéficiaires de CEC introduites par la loi de lutte contre les exclusions de 1998.*

*La réglementation en vigueur dispose que le salarié en CEC bénéficie pour toute la durée de son contrat de 400 heures de formation pris en charge par l'Etat. Par ailleurs, la formation complémentaire devant être effectuée en dehors du temps de travail, et n'étant pas rémunérée, il est particulièrement difficile de mobiliser les salariés sur ce type d'action alors même qu'il dispose d'une durée longue de contrat pour se réinsérer. L'intérêt immédiat de suivre une formation n'est pas perceptible pour la majorité des salariés.*

*En outre, les actions de formation concernent plus souvent des actions d'adaptation au poste que des actions de qualification. Le développement de la validation des acquis de l'expérience constitue à cet égard une opportunité certaine pour « qualifier » le passage en CEC.*

*L'amélioration et le développement des actions de formation constituent un des enjeux du suivi et du contrôle des employeurs dans l'exécution des conventions CEC. La DGEFP insiste régulièrement auprès des services déconcentrés sur la nécessité de veiller au bon déroulement du CEC, et notamment à la réalisation d'un suivi, d'un accompagnement et d'actions de formation.*

*Cependant, les aides de l'Etat pour le financement des actions de formation, d'accompagnement et d'orientation professionnels ne permettent pas d'envisager des actions de formation longue et qualifiante ni une forte mobilisation des employeurs sur ces aspects. Enfin, comme le remarque la Cour, le recentrage de la mesure CEC sur des personnes en plus grande difficulté a pu venir en contradiction avec des exigences et des contraintes trop forte à l'égard des employeurs.*

### **Conclusion**

*Les perspectives d'évolution et d'amélioration de la mesure CEC sont étroitement liées au devenir des CES. La proposition d'un contrat unique du secteur non-marchand, déjà évoquée par le rapport de l'instance d'évaluation du Commissariat général au plan, représente une piste de travail retenue par le Gouvernement. La mise en œuvre d'une telle mesure s'appuiera pleinement sur les constats et les préconisations de la Cour des comptes pour assurer un meilleur pilotage du nouveau dispositif.*

#### **REPONSE DU PRESIDENT DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI**

*La Cour des comptes regrette que l'ANPE ne soit pas une source d'information en enregistrant les personnes à l'issue d'un CEC comme demandeur d'emploi.*

*Il convient de rappeler que lorsqu'un bénéficiaire d'un CEC s'inscrit à l'ANPE à l'issue de son contrat, la mention de son expérience professionnelle acquise dans le cadre de ce contrat figure dans son dossier de demandeur d'emploi. Sur le plan opérationnel, l'Agence dispose donc d'informations utiles pour conduire efficacement son action d'intermédiation dans le reclassement. Cependant, ces informations ne sont pas incluses dans la chaîne de traitement statistique - déjà complexe - comprenant des données sur le demandeur d'emploi.*

#### **REPONSE DU PRESIDENT DU CENTRE NATIONAL POUR L'AMENAGEMENT DES STRUCTURES DES EXPLOITATIONS AGRICOLES (CNASEA)**

#### ***La gestion financière et administrative, la gestion financière, la gestion par le CNASEA, un cadre conventionnel à réactualiser"***

*Le rapport souligne que le cahier des charges accompagnant l'avenant à la convention du 28 janvier 1992 relatif aux contrats emploi consolidé manque de précision notamment sur le principe du premier versement correspondant à l'aide due au titre des deux premiers mois. La convention pourrait être précisée mais on peut souligner que dans son application actuelle le premier acompte est versé par le CNASEA dans les trente jours suivant la réception de la convention par l'établissement, ce qui correspond bien à l'aide due au titre des deux premiers mois, comme le prévoit le décret d'application.*

***La gestion financière et administrative, la gestion financière, la gestion par le CNASEA, une qualité des prévisions à améliorer"***

• *La gestion unique en trésorerie de l'ensemble des crédits que le CNASEA reçoit du ministère des affaires sociales introduit moins une « facilité » qu'une souplesse utile à la gestion de l'établissement comme à celle de l'Etat, qui l'a expressément autorisée. Une comptabilité distincte est tenue par type d'aide.*

• *L'évolution des soldes de trésorerie mensuels relatifs au CEC est qualifiée « d'erratique » par le projet d'insertion. Jusqu'à la fin de l'année 2001, le CNASEA a appliqué strictement l'avenant à la convention Etat - CNASEA du 28 janvier 1992 relatif au CEC. Les soldes mensuels résultaient de l'appel de fonds, du délai de versement des crédits appelés, et des dépenses réalisées, qui suivaient des logiques différentes. La variation des soldes aurait pu a posteriori être expliquée par une analyse fine de chacun de ces trois éléments. A partir du début de l'année 2002, le CNASEA a préféré affiner la méthode suivie pour évaluer et exécuter les dépenses en tenant compte de manière plus précise de la présence des salariés en CEC, sans attendre l'état récapitulatif annuel des heures effectuées par le salarié ; dans cet esprit et à son initiative, des états de présence trimestriels ont été mis en place.*

***La gestion financière et administrative, la gestion financière, la gestion par le CNASEA, les contrôles du CNASEA"***

• *L'insertion souligne que l'actuel cahier des charges Etat - CNASEA ne prévoit plus le contrôle de la présence effective du salarié en cours de contrat. Si le CNASEA a pu de sa propre initiative par la mise en œuvre de différents contrôles améliorer le suivi des paiements, les agents de l'établissement ne disposent pas en revanche du pouvoir d'intervention auprès des employeurs ou des organismes de formation ; ils ne peuvent donc pas effectuer des vérifications sur place. A défaut de ce pouvoir, la suppression de la disposition du cahier des charges mentionnée dans le projet d'insertion s'imposait.*