

Baisse du nombre de bénéficiaires de contrats aidés : quel effet sur l'emploi non marchand ?

Entre mi-2017 et mi-2019, le nombre de bénéficiaires de contrats aidés a nettement diminué, pesant sur l'emploi salarié, particulièrement dans le secteur non marchand. Cependant, pour une fraction des employeurs, les dispositifs de contrats aidés s'accompagneraient d'un certain effet d'aubaine : en l'absence de ce type de contrats, ils auraient tout de même embauché. Lors de la suppression des dispositifs, ces employeurs seraient donc capables de substituer des emplois non aidés aux emplois aidés, ce qui atténuerait l'effet total sur l'emploi. Cette capacité dépend du secteur d'activité considéré et semble globalement plus forte dans la sphère privée que dans la sphère publique.

Le nombre de bénéficiaires de contrats aidés non marchands a nettement diminué entre mi-2017 et mi-2019

Les contrats aidés allègent les coûts à l'embauche et à la formation de certains salariés, par des aides directes ou indirectes. Ces emplois aidés ciblent généralement des publics particuliers, les plus éloignés du marché du travail, afin de favoriser leur entrée sur ce marché ou leur retour à l'emploi. Le volume de contrats aidés est déterminé par les pouvoirs publics : il est souvent utilisé à des fins contra-cycliques, une hausse du volume de contrats aidés visant généralement à atténuer l'effet d'un ralentissement de l'activité sur l'emploi total.

Les emplois aidés, hors contrats en alternance, concernent majoritairement le secteur non marchand avec des employeurs de natures très diverses relevant du public et du privé (*tableau 1*). Concernant les employeurs privés, les contrats aidés se concentrent majoritairement dans le secteur de l'action sociale. Dans le public, les contrats sont surtout utilisés dans les secteurs de l'administration (les communes) et l'enseignement. Au total, le secteur non marchand comptait 129 800 bénéficiaires fin 2018, contre 11 300 dans le secteur marchand. Le secteur non marchand a recours à trois principaux types de

contrats aidés. Les contrats uniques d'insertion - contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE), majoritaires jusqu'en 2017, ont été remplacés par les contrats parcours emploi compétences (PEC)¹ à partir de janvier 2018. En parallèle, les emplois d'avenir dans le secteur non marchand (EAV-NM) ont été mis en œuvre en 2012 à destination des jeunes peu qualifiés et sur des contrats de plus longue durée. Depuis 2018, il n'est plus possible de conclure ce dernier type de contrats : ceux en cours se poursuivent jusqu'à leur terme mais ne peuvent être renouvelés.

Le nombre de bénéficiaires de contrats aidés non marchands a nettement diminué entre mi-2017 et mi-2019 (-210 000 bénéficiaires sur la période, *graphique 1*). Cette contraction a pu contribuer à celle de l'emploi non marchand total. Mais l'ampleur de cette contribution dépend du comportement des employeurs : parviennent-ils, et dans quelle mesure, à substituer aux anciens contrats aidés de nouveaux emplois non aidés ?

L'effet d'aubaine atténue l'effet des contrats aidés sur l'emploi total

Le recours aux contrats aidés permet aux employeurs dont la contrainte budgétaire est élevée d'obtenir un

1. Cf. *éclairage « Les contrats aidés en 2018 »* dans la *Note de conjoncture* de mars 2019.

Tableau 1 - Employeurs de contrats aidés mi-2017

Secteur d'activité	Privé		Public	
	Nombre de contrats	Principaux employeurs	Nombre de contrats	Principaux employeurs
Administration générale	2 500	Sécurité sociale (60 %)	81 000	Communes (70 %)
Enseignement	20 000	Associations (95 %)	73 500	Établissement public local d'enseignement (100 %)
Santé	3 500	Associations (50 %) Fondations (20 %)	12 500	Établissement d'hospitalisation (100 %)
Action sociale	47 500	Associations (80 %)	19 000	Établissement public social local et médico-social (40 %) Centre communal d'action sociale (35 %)
Arts et spectacles	19 000	Associations (95 %)	Moins de 500	-
Autres activités de services	30 500	Associations (95 %)	Moins de 100	-

Champ : France hors Mayotte

Note : Mi-2017, il y avait environ 12 500 contrats aidés en cours dans le secteur de la santé du domaine public et les employeurs de ces contrats sont des établissements d'hospitalisation.

Source : Dares, Agences de services et de paiement - Calculs Insee

supplément de main-d'œuvre auquel ils n'auraient pas pu faire appel en l'absence de ce dispositif. Toutefois, en son absence, une partie de ces emplois auraient tout de même existé et ce pour deux raisons :

- La subvention accordée pour un contrat aidé ne couvre pas 100 % des coûts salariaux ; par exemple, si un employeur emploie deux personnes en contrats aidés avec une subvention de 50 %, lorsque cette aide est supprimée, il lui reste les ressources budgétaires nécessaires au maintien d'un emploi salarié sans aide ;

- Le degré de contrainte budgétaire peut différer selon les employeurs : au moment de la suppression du dispositif, certains peuvent dégager des ressources nouvelles pour embaucher davantage de salariés sans aide.

Pour la première catégorie, il s'agit d'une substitution « à budget constant ». Pour la deuxième, d'une substitution « hors contrainte budgétaire ». Ces dispositifs s'accompagnent ainsi d'un certain effet d'aubaine. Certains emplois aidés auraient existé sans les dispositifs, ils auraient alors été financés par les employeurs qui bénéficient de l'aubaine lorsque les dispositifs montent en régime ; en phase de restriction des dispositifs, un effet symétrique (création ou maintien d'emploi sans aides) atténue l'impact sur l'emploi total de la diminution du nombre de contrats aidés.

Sous l'hypothèse d'un « budget constant », l'effet des contrats aidés sur l'emploi salarié peut être estimé de manière assez précise : la part des emplois aidés qui n'auraient pas existé en l'absence des dispositifs correspond alors au taux de prise en charge de ces contrats par l'État². Cette part mesure donc l'effet des contrats aidés sur l'emploi. Par exemple, pour un CUI-CAE subventionné à 70 %, l'effet d'un contrat aidé supplémentaire sur l'emploi est de 0,7 et l'effet de substitution est de 0,3. À l'inverse, l'effet

emploi et l'effet de substitution « hors contrainte budgétaire » sont difficilement estimables. Dans la suite, l'effet des contrats aidés sur l'emploi présenté dans les *graphiques 2 à 10* ne retient que la première composante, ce qui suppose que les employeurs du secteur non marchand sont « à budget constant » à court terme. En pratique, l'ampleur de l'effet de substitution total semble différer selon les composantes du secteur non marchand et notamment selon qu'il s'agit d'emplois publics ou privés.

Dans l'enseignement et l'action sociale, l'emploi privé a continué d'augmenter depuis 2017 malgré une baisse continue des contrats aidés

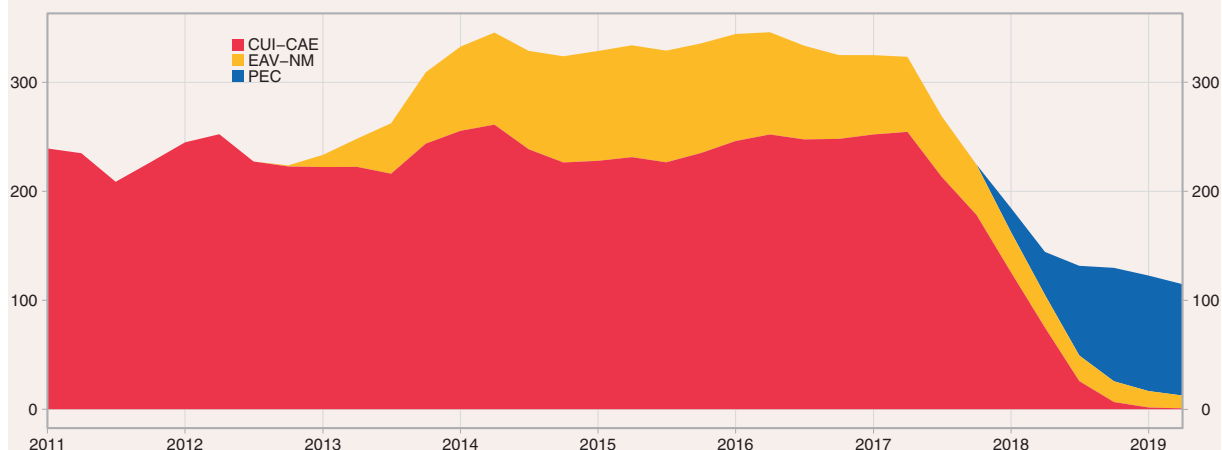
Dans l'enseignement et l'action sociale, l'emploi privé total a relativement bien résisté face à la baisse des contrats aidés survenue depuis 2017. L'emploi salarié, hors effet des contrats aidés « à budget constant », a augmenté pour ces deux secteurs d'activités de façon un peu plus dynamique que sa tendance (*graphiques 2 et 4*). De même, dans l'enseignement public, hors effet des contrats « à budget constant », l'emploi salarié a regagné en dynamisme en 2017 et 2018 par rapport à 2016 (*graphique 3*). En particulier, des créations significatives d'emplois non aidés pour l'accompagnement des élèves en situation de handicap (AESH) sont venues remplacer d'anciens contrats aidés qui exerçaient des fonctions similaires. Au contraire, dans le secteur de l'action sociale publique, la baisse de l'emploi total a été davantage liée aux contrats aidés, sans compensation apparente sur l'emploi non aidé (*graphique 5*).

Dans l'enseignement et l'action sociale, une fois l'effet emploi « à budget constant » pris en compte, la sphère privée compenserait davantage que la sphère publique la baisse des contrats aidés, via d'autres types de contrats. La contrainte budgétaire serait donc moins forte pour le privé et l'effet d'aubaine plus élevé. Il faut noter que la comparaison réalisée présente certaines limites. D'une part, chacun de ces

2. Le taux de prise en charge des contrats est de 70 % pour les CUI-CAE signés jusqu'à fin 2016 (60 % pour les CUI-CAE arrivant à échéance après 2016), abaissé ensuite à 50 % pour les PEC. Pour les emplois d'avenir non marchands, le taux est de 75 % jusqu'à fin 2016 puis abaissé à 65 %.

1 - Évolution du nombre de bénéficiaires de contrats aidés non marchands

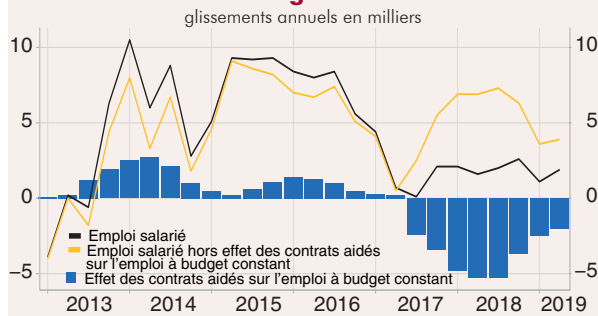
en milliers



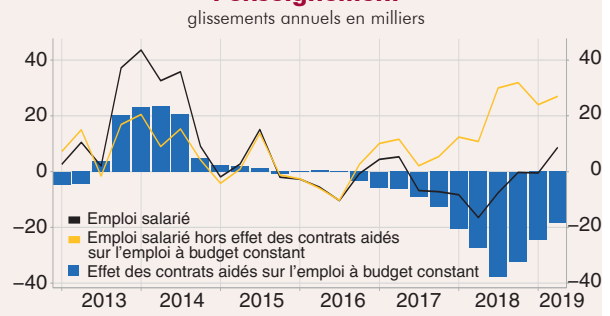
Champ : France hors Mayotte

Source : Dares, Agences de services et de paiement, Calculs Insee

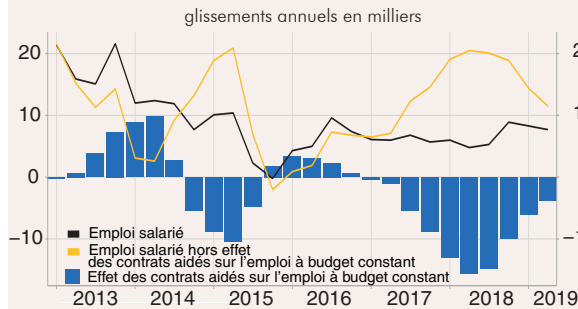
2 - Variation de l'emploi privé dans l'enseignement



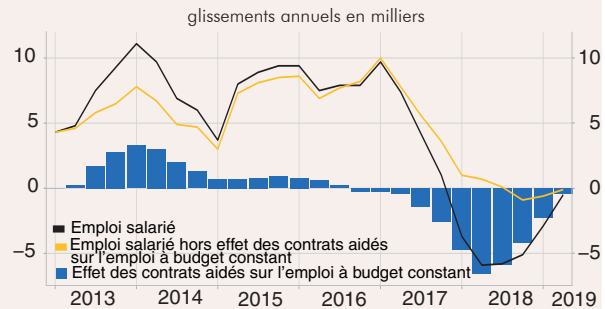
3 - Variation de l'emploi public dans l'enseignement



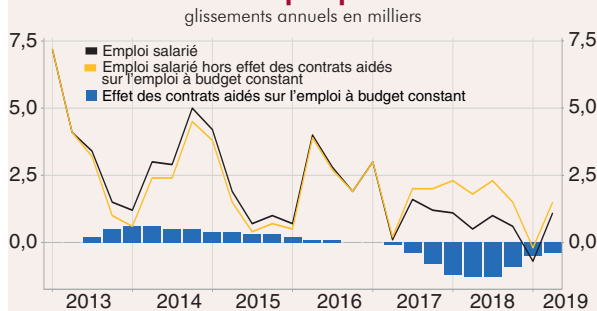
4 - Variation de l'emploi privé dans l'action sociale



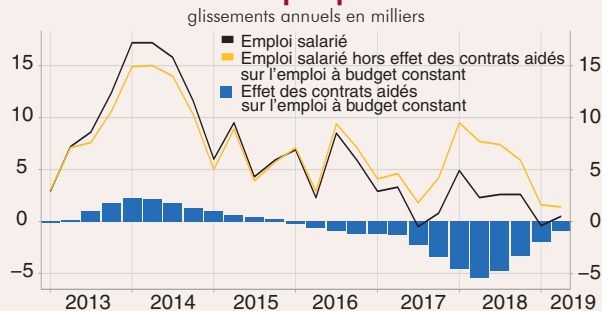
5 - Variation de l'emploi public dans l'action sociale



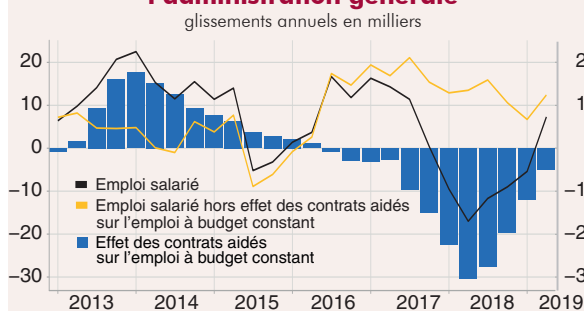
6 - Variation de l'emploi privé dans la santé



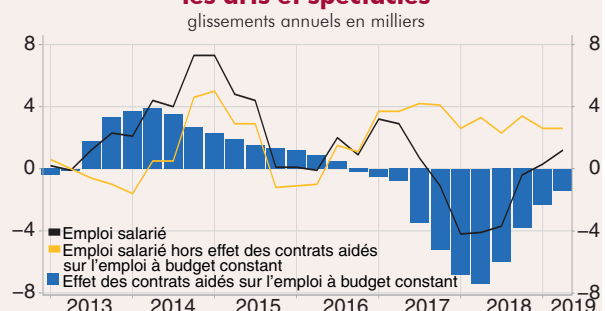
7 - Variation de l'emploi public dans la santé



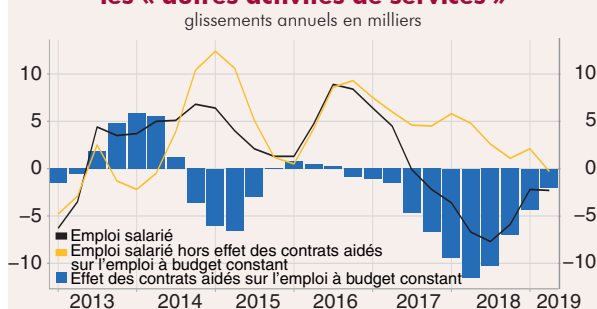
8 - Variation de l'emploi public dans l'administration générale



9 - Variation de l'emploi privé dans les arts et spectacles



10 - Variation de l'emploi privé dans les « autres activités de services »



Champ : France métropolitaine

Lecture : au deuxième trimestre 2019, l'emploi public dans l'Administration générale augmente malgré une baisse du nombre de bénéficiaires des contrats aidés qui aurait un effet négatif sur l'emploi, « à budget constant ». Hors effet des contrats aidés sur l'emploi « à budget constant », l'emploi augmenterait.

Source : Dares, Agences de services et de paiement, calculs Insee

secteurs peut connaître une dynamique conjoncturelle propre, liée à des facteurs non observés ici. D'autre part, l'interprétation des différences de comportement d'embauche en termes de contrainte budgétaire n'est pas nécessairement la même dans le public et dans le privé, du fait de la diversité des employeurs. En particulier, dans le secteur public de l'éducation, où l'État est à la fois le prescripteur et le principal employeur de contrats aidés, la contrainte budgétaire est en partie endogène.

Dans la santé, l'effet de la baisse des contrats aidés est, en proportion de l'emploi total, plus limité que dans l'enseignement et l'action sociale. Contrairement à l'action sociale, il n'existe pas de différence marquée entre public et privé concernant le comportement de substitution (*graphiques 6 et 7*).

Dans le secteur de « l'administration générale »³, la dynamique de l'emploi public semble directement affectée par la baisse des contrats aidés

Entre le second semestre 2017 et le premier semestre 2019, l'emploi diminue dans le secteur de l'« administration générale » en glissement annuel. Ce repli semble être directement lié à celui des emplois aidés (*graphique 8*). Autrement dit, hors effet des contrats aidés, la dynamique de l'emploi n'a pas dévié nettement de sa tendance. Ainsi, il n'existerait pas, dans ce secteur, de substitution au-delà de celle « à budget constant ».

L'emploi privé dans les secteurs des arts et spectacles et des « autres activités de services » paraît directement affecté par la baisse des contrats aidés

Dans la sphère privée, le même diagnostic est observé dans le secteur des arts et spectacles ainsi que dans le secteur des « autres activités de services » (essentiellement composé

d'organisations associatives)⁴. La dynamique de l'emploi dans ces secteurs serait davantage liée à celle des contrats aidés que dans les autres secteurs non marchands privés, et l'effet d'aubaine y serait moindre (*graphiques 9 et 10*).

Au total, l'emploi non marchand résisterait davantage dans certaines activités privées

Entre le deuxième trimestre 2017 et le deuxième trimestre 2019, le nombre total de bénéficiaires de contrats aidés non marchands⁵ a diminué de 210 000 emplois. Dans le même temps, la baisse de l'emploi salarié non marchand est bien moindre (-20 000 emplois). La différence est expliquée principalement par la progression tendancielle de l'emploi non marchand sur la période (indépendante des contrats aidés), ainsi que par une substitution d'emplois non aidés aux emplois aidés. Dans le secteur public mais aussi dans le secteur privé des arts et spectacles et celui des « autres activités de services », la contrainte budgétaire semble élevée. Ainsi, la dynamique de l'emploi total y est davantage liée à celle des contrats aidés. À l'inverse, dans les secteurs privés de l'enseignement et de l'action sociale, la présence d'un effet d'aubaine atténuerait l'effet de la diminution des contrats aidés sur l'emploi total. ■

Bibliographie

« Les contrats aidés en 2018 » (2019), *Dares Résultats* le 15/11/2019 ■

3. Appelée « Administration publique et défense ; sécurité sociale obligatoire » dans la nomenclature d'activités française. Seuls les contrats qui relèvent du droit public sont pris en compte ici, ils représentent près de 94 % des emplois de ce secteur au deuxième trimestre 2019.

4. Dans la nomenclature d'activité habituelle, ces secteurs sont considérés comme « principalement marchands », mais ils ont des caractéristiques proches de celles du secteur non marchand, en particulier un taux de recours important aux contrats aidés.

5. Y compris dans les secteurs « arts et spectacles » et « autres activités de services ».