

Emplois aidés : les mains liées

Par [Bruno Coquet](#)

Depuis 2019, les emplois aidés^[1] ont atteint des niveaux inédits, leur part grimant jusqu'à près de 8% de l'emploi total, au-delà du record historique de 1997. Malgré un reflux en 2022 et 2023, leur niveau reste historiquement élevé, comparable à celui atteint dans la première moitié de la décennie 2010. Pourtant la situation du marché du travail est profondément différente : le chômage n'a cessé de baisser jusqu'à atteindre 7,3% en 2022 (enfonçant même un record vieux de 40 ans, à 7,1% au premier trimestre 2023) alors que dans les pics antérieurs d'emplois aidés il était au plus haut, au-delà de 10% (graphique 1).

Les économies annoncées se sont transformées en hausse de dépenses

Le [cadrage budgétaire](#) présenté au début de l'été prévoyait une baisse des crédits du ministère du Travail de 800 millions d'euros en 2024. Pour expliquer cette baisse, une économie de 1 milliard d'euros sur les emplois aidés était évoquée, récemment ramenée à 800 puis 350 millions. Finalement, le budget des emplois aidés devrait augmenter de 101 millions d'euros hors apprentissage (+3,8%), l'ajustement portant essentiellement sur le budget alloué à l'apprentissage :

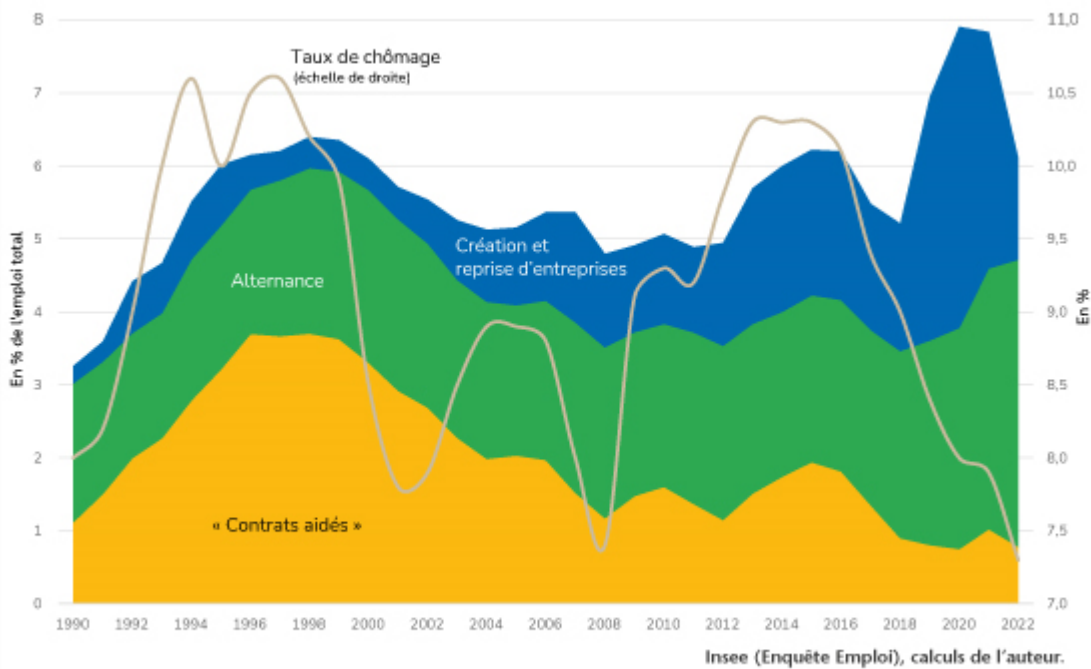
- D'une part, les contrats aidés qui devaient être ciblés par la réduction budgétaire (Parcours Emploi Compétences-PEC, Contrat Initiative Emploi-CIE, Emplois francs) sont à l'étiage, ce qui est cohérent avec la conjoncture actuelle du marché du travail. Les économies

tirées de ce gisement sont donc faibles (-106 millions d'euros) ;

- D'autre part, le soutien à l'apprentissage reste fort, mais les crédits sont en baisse (-126 millions d'euros, -1,5%). En effet, si toutes les dépenses associées à ce dispositif sont en hausse, notamment la dotation d'équilibre à France Compétences (+820 millions d'euros), la réduction de l'aide aux employeurs d'apprentis[2] depuis le début 2023 produit l'essentiel de ses effets en 2024, générant 1,1 milliard d'euros d'économies.

La réduction conjoncturelle des moyens alloués aux emplois aidés en 2024 ne pouvait guère être plus marquée parce que l'objectif du million d'entrées annuelles en apprentissage ôte toute marge de manœuvre au gouvernement. Et encore, la comptabilité budgétaire brouille la réalité de la dépense nationale pour l'apprentissage : l'objectif de 901 000 nouveaux apprentis visé pour 2024 devrait coûter près de 23 milliards d'euros, mais seuls les crédits de la « Mission Travail et Emploi » (8,1 milliards d'euros) sont consignés dans le PLF ; si les dépenses de France Compétences (12 milliards d'euros) et les exonérations générales de cotisations sociales des apprentis (4,5 milliards) étaient incluses, le budget total des emplois aidés, y compris l'alternance, apparaîtrait alors près de trois fois plus élevé et en forte hausse[3].

Graphique 1. Taux de chômage et part des emplois aidés dans l'emploi total (1990-2022)



Insee (Enquête Emploi), calculs de l'auteur.
Ces ensembles agrègent les dispositifs de même nature qui se sont succédé depuis 1990 ; pour les dernières années, « alternance » inclut les Contrats d'apprentissage et les Contrats de professionnalisation, les « Contrats aidés » les Parcours Emploi Compétences, les Contrats Initiative Emploi, et les Emplois Francs. Pour plus de détails, voir Insee (2023) Emploi chômage et revenus du travail, Insee Références.

Contraction des emplois aidés hors alternance en 2023

Historiquement, l'essentiel des budgets d'intervention du ministère du Travail allait vers des « contrats aidés », souvent dans le secteur non-marchand, prioritairement destinés à des publics jeunes, peu qualifiés, à fort risque de chômage. Depuis 2020, l'apprentissage est devenu la principale composante des emplois aidés mais bénéficie pour l'essentiel à des étudiants préparant un diplôme de l'enseignement supérieur, sans difficulté particulière d'insertion en emploi.

En 2023, les budgets hors alternance ont déjà été réduits, passant de 2,67 milliards de crédits effectivement consommés en 2022 à 2,40 milliards d'euros (-270 millions, -10,2%). Fin juillet 2023, le cumul depuis le début d'année des entrées en PEC et en CIE était en baisse (respectivement, -26,5% et -46,9%), en-deçà du plan de marche découlant de l'évolution des budgets. Dans ces conditions, les stocks de bénéficiaires des trois « contrats aidés » classiques PEC, CIE et Emplois francs diminueraient fortement, avec un effet négatif sur l'emploi en 2023 (-9 400 postes). Les stocks de bénéficiaires d'aides à l'Insertion par l'Activité Économique (IAE)

évolueraient peu du fait d'un budget stable tandis que le nombre de bénéficiaires de l'Aide à la Reprise et à la Création d'Entreprise (ARCE) devrait progresser en raison de la dynamique des microentreprises, avec à la clé un possible dépassement budgétaire.

En contrepoint, la dynamique des entrées de 2022 profite encore au stock d'apprentis qui a continué d'augmenter (+11,1% en glissement annuel fin juillet) et avec lui, l'ensemble des budgets associés à ce dispositif. Le stock de bénéficiaires serait encore en légère hausse, avec à la clé la création d'environ 40 000 nouveaux emplois en 2023. On ne peut exclure que l'aide unique soit encore trop attractive pour les entreprises, induisant des incitations intenses difficiles à prévoir, même si depuis le début de l'année les entrées donnent quelques signes de stabilisation (-1% en cumulé de janvier à juillet 2023). Il serait prématuré d'y voir l'influence de la réduction de l'aide exceptionnelle, même si tous les moteurs de l'apprentissage baissent de régime (embauches d'apprentis corrélées à l'emploi marchand qui ralentit, crédits 2023 insuffisants pour simplement maintenir le rythme actuel des entrées, réserve démographique qui s'amenuise dans cette tranche d'âge).

Tableau. Crédits budgétaires des emplois aidés (2022-2024)

Millions d'euros	Niveau			Variation	
	2022	2023	2024	2023	2024
Parcours Emploi Compétences	540	355	335	-184	-20
Contrat Initiative Emploi	320	92	64	-228	-29
Emplois Francs	112	161	104	49	-57
Total « contrats^a aidés	972	608	503	-363	-106
Insertion par l'Activité Économique	1 182	1 332	1 518	150	186
Aide à la Création et à la Reprise d'Entreprise	514	473	453	-41	-20
Total autres emplois aidés hors alternance	1 696	1 806	1 971	109	166
Contrat d'Apprentissage	9 971	8 226	8 100	-1745	-126
Contrat de Professionnalisation	100	232	273	132	41
Total emplois aidés en Alternance	10 071	8 458	8 373	-1 613	-85
Total	12 739	10 872	10 847	-1 867	-25

Mission Travail et Emploi du budget général, Loi de règlement (2022), Loi de finances Initiale (2023), Projet de loi de finances (2024).

2024 : peu d'effets budgétaires sans revoir l'apprentissage

Dans le contexte inflationniste actuel, des budgets nominaux stables sont en réalité en baisse en termes réels, car le coût unitaire des aides à l'emploi est souvent indexé sur le SMIC, donc encore plus dynamique que l'inflation. Dans ces conditions, à budget constant les dispositifs dits « à guichet fermé » accueillent moins de bénéficiaires prévus tandis que les dispositifs dits « à guichet ouvert » dérivent sous le double effet d'un nombre de bénéficiaires non-contraint et de coûts unitaires en hausse.

Finalement, le PLF 2024 ne propose pas la baisse annoncée des crédits aux emplois aidés mais une hausse de 101 millions hors apprentissage (+3,8%). La cible également annoncée de 82 000 entrées en « contrats aidés » pour l'année 2024 concerne seulement l'ensemble PEC et CIE[4], soit une baisse de -26% par rapport à la LFI 2023 et une économie de 49 millions d'euros (-11%). Cette réduction aurait un effet minime sur l'emploi (-1 300) et le chômage (+1 100). L'objectif de 25 000 entrées en Emplois francs, stable par rapport à 2023, apparaît peu compatible avec la baisse de -35% des crédits alloués à ce dispositif. Les budgets consacrés à l'IAE sont à l'opposé en nette augmentation : +186 millions d'euros (+14%), possiblement en raison de la sensibilité politique particulière de ce secteur dans le contexte inflationniste actuel : les effets sur l'emploi et le chômage seraient significatifs en 2024 (respectivement +12 300 et -9 800). Les crédits dédiés à la création d'entreprise (ARCE) sont en baisse mais, compte tenu de la dynamique observée dans les dernières statistiques, il est difficile d'anticiper moins que la stabilité du stock de bénéficiaires ; en retenant cette dernière hypothèse, ce dispositif serait cette année sans effet sur l'emploi mais son coût budgétaire serait tout de même supérieur aux crédits inscrits dans le PLF.

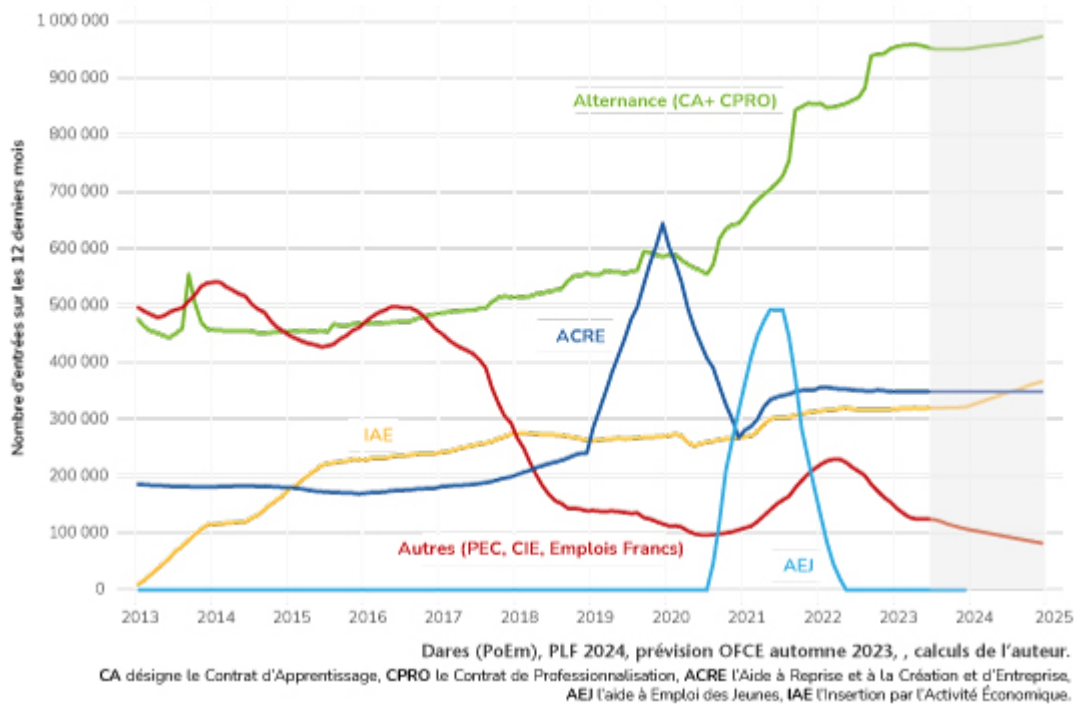
Du côté de l'alternance, le cadrage budgétaire précisait que « le budget du ministère du Travail continuera de financer la montée en charge de l'apprentissage, dans le but d'atteindre

un million d'entrées par an d'ici 2027 ». La légère baisse du budget apprentissage prévue dans le PLF 2024 (-126 millions d'euros, -1,5%) provient de l'effet en année pleine de la réduction de l'aide unique aux employeurs d'apprentis intervenue début 2023 (-1,1 milliard d'euros) : les 3,4 milliards d'euros budgétés pour 2024 sont compatibles avec 800 000 à 900 000 entrées[5]. Le « coup de rabet » de 500 millions d'euros sur les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage permet de contenir la subvention d'équilibre à France Compétences (2,5 milliards d'euros) ; mais cela est loin de compenser la dynamique des dépenses liée aux nombreuses entrées nouvelles, si bien que le déficit résiduel de l'opérateur serait proche de 6 milliards d'euros en 2024.

Au total, le PLF 2024 sous-estime fortement les crédits nécessaires pour financer les entrées affichées. Il faudrait donc soit retenir le nombre d'entrées prévues sachant qu'elles ne sont pas financées, soit retenir le budget prévu et réduire le nombre d'entrées. La décision ne pouvant être justifiée de manière suffisamment robuste, d'autant que les incertitudes déjà mentionnées pour établir la prévision de fin d'année 2023 persistent en 2024, l'hypothèse technique d'un nombre d'entrées identique à 2022 et 2023 (829 000) est la moins mauvaise solution. Dans ces conditions l'apprentissage aurait un impact neutre sur l'emploi, mais le déficit budgétaire apparaît sous-estimé d'environ 0,2 point de PIB.

Enfin, le budget dédié aux contrats de professionnalisation connaît une hausse significative (+41 millions, +17,6%). En l'absence de changement des règles, nous faisons l'hypothèse d'une dynamique stable, neutre sur la création d'emplois, si bien que les crédits seraient sous-consommés (auquel cas ces crédits pourraient être transférés vers l'apprentissage, bien plus dynamique mais sous-doté).

Graphique 2. Entrées annuelles par type d'emploi aidé (2013-2024)



[1] Le concept d'« emplois aidés » est celui retenu par l'Insee qui englobe tous les dispositifs commentés ici. L'appellation « contrats aidés » souvent employée dans le débat public est ici réservée aux dispositifs suivants : Parcours Emploi Compétences (PEC), Contrat Initiative Emploi (CIE) et Emplois francs.

[2] L'aide a été réduite de 8 000€ à 6 000€ au 1^{er} janvier 2023 ; à cette occasion elle a repris l'appellation d'« aide unique », bien que son champ et sa durée soient très différents de l'aide unique créée par la réforme de 2018.

[3] Sur ce point cf. [Coquet \(2023\) « Apprentissage : un bilan des années folles » OFCE Policy Brief, n°117.](#)

[4] Les Emplois francs étaient donc exclus de l'annonce ministérielle indiquant fin août « -15 000 contrats aidés ».

[5] Une incertitude irréductible provient de la répartition des entrées tout au long de l'année.