Conseil d'orientation pour l'emploi

LES AIDES AUX ENTREPRISES EN FAVEUR DE L'EMPLOI

EVALUATION DES PRINCIPAUX DISPOSITIFS

Avril 2013

Conseil d'orientation pour l'emploi

LE CONSEIL D'ORIENTATION POUR L'EMPLOI

Placé auprès du Premier ministre, le Conseil d'orientation pour l'emploi est une instance d'expertise et de concertation sur l'ensemble des questions d'emploi.

Le Conseil a été créé par un décret du 7 avril 2005 et installé par le Premier ministre le 6 octobre 2005. C'est une structure pluraliste et permanente, composée de cinquante membres. Elle rassemble, outre sa Présidente et son vice-Président, des représentants des partenaires sociaux, le service public de l'emploi, les directeurs des administrations intervenant dans le champ du travail et de l'emploi, ainsi que des experts de ces questions, des représentants des collectivités territoriales et du Parlement.

Ses missions sont les suivantes :

- Formuler un diagnostic sur les causes du chômage et établir un bilan du fonctionnement du marché du travail et des perspectives pour l'emploi à moyen et long terme ;
- Evaluer les dispositifs existants d'aide à l'emploi, aux parcours professionnels et à la formation ;
- Formuler des propositions susceptibles de lever les obstacles de toute nature à la création d'emplois et de faire reculer le chômage, d'améliorer le fonctionnement du marché du travail.

Le Conseil élabore des rapports sur toute question dont il se saisit. Il répond également par des avis à des saisines gouvernementales émanant du Premier ministre ou des ministres chargés du travail et de l'économie.

Ses rapports et ses recommandations sont communiqués au Parlement et rendus publics.

Le Secrétariat général du Conseil assure auprès de celui-ci une fonction d'animation, d'expertise et de synthèse. Il prépare les réunions du Conseil et en assure le suivi. Il commande aux administrations et organismes d'étude les travaux permettant d'alimenter les réflexions du Conseil. Il élabore des documents d'analyse et de synthèse et prépare, sous l'autorité de ce dernier, les rapports et avis.

Les méthodes de travail du Conseil reposent sur :

- des réunions de travail sur des thèmes spécifiques, pour alimenter la réflexion des séances plénières. Ces réunions associent les membres du Conseil ou leurs représentants et des experts compétents sur le thème traité. Elles se tiennent à un rythme bimensuel, voire hebdomadaire.
- des séances plénières alimentées par les travaux menés en réunions de travail et par des contributions extérieures de personnalités diverses. Elles se tiennent à un rythme au moins mensuel.

SOMMAIRE

INTRODUCTION 5

1. LORSQUE CERTAINS PRINCIPES RELATIFS A LEUR REALISATION ET A LEUR INTERPRETATION SONT RESPECTES, LES TRAVAUX D'EVALUATION PERMETTENT DE TIRER DES CONCLUSIONS SOLIDES, COMME L'ILLUSTRE L'EXEMPLE DE CERTAINES ETUDES INTERNATIONALES. 6

1. L'évaluation, qui peut revêtir différentes formes, vise à émettre un jugement de valeur et doit pour cela comporter plusieurs dimensions. 6

2. L'évaluation des aides aux entreprises en faveur de l'emploi doit respecter un certain nombre de principes. 8

3. Les travaux d'évaluation internationaux permettent de formuler quelques recommandations générales visant à accroître l'efficacité des mesures d'aide. 11

2. LES ALLEGEMENTS GENERAUX DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES 16

1. Le dispositif s'est déployé en deux grandes phases (« offensive » puis « défensive ») et a connu une grande instabilité 16

2. Le coût *ex ante* pour les finances publiques et les principaux bénéficiaires 22

3. L'évolution du coût du travail et de l'emploi non qualifié depuis 1993 24

4. Le dispositif a un impact significatif et incontestable sur l'emploi 25

5. Absence d'effet avéré sur les dynamiques salariales et la productivité 30

6. Des propositions de réforme à fin d'économies budgétaires coûteuses en termes d'emplois ... 31

3. LES EXONERATIONS ZONEES 36

1. Les exonérations de cotisations sociales ciblées sur les zones urbaines confrontées à des difficultés particulières : les exonérations ZRU et ZFU 36

2. Les exonérations de cotisations sociales en ZRR 52

3. Propositions 55

4. LES AIDES EN FAVEUR DE L'ALTERNANCE 57

1. Les entreprises bénéficient d'aides importantes en tant qu'employeurs d'apprentis (et, dans une moindre mesure, de personnes en contrats de professionnalisation) mais elles contribuent également largement au financement de l'apprentissage 57

2. L'efficacité des aides doit être évaluée au regard de leur double objectif d'incitation à l'embauche d'alternants et d'amélioration de la situation de l'emploi (notamment en termes d'insertion professionnelle des jeunes) 62

5. LES CONTRATS AIDES 70

1. Les contrats aidés, surtout dans le secteur non marchand, constituent un élément central de la politique de l'emploi, avec des objectifs parfois contradictoires. 70

2. La comparaison entre les contrats aidés du secteur marchand et ceux du secteur non marchand, avec de meilleurs résultats en termes d'insertion à 6 mois pour les premiers mais un moindre impact sur l'emploi à court terme, est difficile à interpréter. 76

3. La probabilité d'être en emploi six mois après la fin d'un contrat aidé marchand augmente avec le niveau de formation, la taille des établissements, la durée du contrat et le suivi d'une formation. 86

4. Propositions. 90

6. LES AIDES AUX ENTREPRISES EN MATIERE D'ANTICIPATION, DE PREVENTION ET D'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ECONOMIQUES 92

1. Les aides en matière d'anticipation des mutations économiques (EDEC et aide au conseil à la GPEC) 93

2. Les aides en matière de prévention des restructurations 98

3. Propositions 105

7. LE TAUX REDUIT DE TVA SUR LES DEPENSES D'ENTRETIEN DU LOGEMENT..... 108

1. La mesure a plusieurs objectifs, dont le soutien à l'emploi..... 108

2. La dépense fiscale brute s'élève à un peu plus de 5 milliards d'euros, pour 325 000 entreprises concernées 109

3. La mesure aurait permis la création de 30 000 à 50 000 emplois..... 110

8. LE TAUX REDUIT DE TVA DANS LE SECTEUR DE LA RESTAURATION 113

1. Un taux réduit de TVA a été mis en place pour le secteur de la restauration, dans le cadre d'un « contrat d'avenir » conclu avec les organisations professionnelles du secteur..... 113

2. Le bilan de cette mesure apparaît contrasté..... 114

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION 120

ANNEXE 2 : LISTE DES AUDITIONS 121

ANNEXE 3: LISTE DES PROPOSITIONS 124

ANNEXE 4 : GLOSSAIRE 129

INTRODUCTION

Dans le cadre de la feuille de route issue de la Grande Conférence Sociale des 9 et 10 juillet 2012, M. Michel Sapin, ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, a demandé au Conseil d'Orientation pour l'Emploi de réaliser une *« évaluation contradictoire des aides aux entreprises en faveur de l'emploi »*, pour *« juger de leur pertinence en termes de développement économique et d'emploi »* (voir, en annexe 1, lettre de saisine du 5 septembre 2012).

Le présent rapport rassemble, en réponse à cette saisine, les évaluations des principales mesures d'aides aux entreprises en faveur de l'emploi et fait des propositions dans le but de rationaliser ces dispositifs et de les rendre plus efficaces. Un premier rapport du COE sur les aides aux entreprises en faveur de l'emploi traite par ailleurs de l'évaluation des aides en tant que système et aborde des problématiques transversales.

Le présent rapport a été adopté par le Conseil le 25 avril 2013. La CGT, qui a participé aux travaux et débats du Conseil, n'a pas souhaité s'associer à son adoption.

1. LORSQUE CERTAINS PRINCIPES RELATIFS A LEUR REALISATION ET A LEUR INTERPRETATION SONT RESPECTES, LES TRAVAUX D'EVALUATION PERMETTENT DE TIRER DES CONCLUSIONS SOLIDES, COMME L'ILLUSTRE L'EXEMPLE DE CERTAINES ETUDES INTERNATIONALES.

1. L'évaluation, qui peut revêtir différentes formes, vise à émettre un jugement de valeur et doit pour cela comporter plusieurs dimensions.

Le terme d'« évaluation » ne fait l'objet ni d'une définition unique ni d'une typologie acceptée par tous. On peut approcher sa définition à la fois par les objectifs de l'évaluation, ses différentes dimensions ou ses différentes formes.

Les objectifs de l'évaluation : élaboration d'un jugement de valeur, préparation d'une décision, amélioration d'une politique publique

Le plus souvent, l'évaluation est seulement définie par ses objectifs.

Aux termes du décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, l'objectif de l'évaluation d'une politique publique est de « *rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés* ». Le décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques a proposé une nouvelle définition : l'objectif de l'évaluation est « *d'apprécier, dans un cadre interministériel, l'efficacité* [d'une politique publique] *en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre* ».

Ces définitions sont imparfaites. D'une part, elles ne distinguent pas l'évaluation de l'efficacité, consistant à rapporter les résultats aux objectifs, de celle de l'efficience, qui rapporte les résultats aux moyens mis en œuvre. D'autre part, les seules dimensions d'efficacité et d'efficience sont prises en compte, alors que l'évaluation comporte d'autres dimensions.

Le Conseil scientifique de l'évaluation a ainsi formulé une définition plus générale : « ***l'évaluation a pour finalité de contribuer à l'élaboration d'un jugement de valeur, de préparer une décision, d'améliorer pratiquement la mise en œuvre d'une politique ou le fonctionnement d'un service*** »[1].

Les différentes dimensions de l'évaluation : mesure de l'efficacité, de l'efficience et de l'impact d'une politique, mais aussi interrogation sur sa pertinence et sa cohérence

On peut distinguer plusieurs dimensions dans l'évaluation.

[1] Conseil scientifique de l'évaluation, *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, La Documentation française, 1996.

Dans un premier ensemble, l'évaluation se fait à objectifs donnés : les objectifs de la politique publique ne sont pas remis en cause ni interrogés ; seuls les résultats, les effets et les coûts de la politique sont appréciés.

Les deux premières dimensions, **l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience**, sont les plus connues. L'évaluation de l'efficacité de la politique consiste à se demander si les résultats de la politique sont conformes aux objectifs qu'elle s'était fixés. L'évaluation de l'efficience de la politique rapporte les résultats obtenus aux moyens investis dans la politique. L'examen de l'efficience implique, au moins de manière implicite, la comparaison des coûts de différentes politiques pour un même niveau de résultat, l'idée étant soit de minimiser les coûts pour un résultat comparable soit de se demander ce que l'on aurait pu faire avec les mêmes ressources (raisonnement en coûts d'opportunité). Une telle approche est incontournable dans le contexte actuel de rareté des ressources publiques. Dans le domaine des politiques de l'emploi, la comparaison de l'efficience des politiques revient souvent à comparer les coûts par emploi créé des différents dispositifs.

Une troisième dimension est plus souvent oubliée. Il s'agit de **l'évaluation de l'impact** de la politique publique. Les politiques menées ont des résultats escomptés mais aussi des effets qui peuvent être non voulus. Il est donc important d'analyser également ces effets collatéraux, qui peuvent être des effets pervers qu'il convient de limiter mais qui peuvent aussi être positifs et accroître l'intérêt de la politique. Par exemple, les dispositifs d'activité partielle peuvent avoir pour effet collatéral de ralentir la réallocation des emplois depuis les secteurs en déclin vers les secteurs d'avenir.

Un second ensemble de dimensions de l'évaluation porte sur les objectifs de la politique. Elles ne font pas toujours partie du mandat des évaluateurs. Elles consistent à évaluer la façon dont la politique a été conçue. Il s'agit notamment de **l'évaluation de la cohérence et de la pertinence** de la politique menée. L'évaluation de la cohérence vise à s'assurer de la cohérence des objectifs entre eux et de l'adaptation à ces objectifs des moyens mis en œuvre. L'évaluation de la pertinence de la politique s'interroge sur le choix des objectifs et leur adaptation aux problèmes identifiés.

L'évaluation est donc par nature multidimensionnelle. Elle ne peut être réalisée au regard d'un critère unique.

> *Les différents types d'évaluation :* ex ante / ex post *; interne / externe ; « légère » / « lourde »*

On distingue tout d'abord les différents types d'évaluation en fonction de leur temporalité. Les **évaluations *ex ante*** sont réalisées avant la mise en œuvre de la politique (ou en tout cas avant que ses résultats ne soient connus). Elle permet donc, avant la prise de décision, d'estimer l'intérêt d'une politique en examinant ses objectifs, ses modalités et en essayant d'anticiper ses résultats éventuellement à l'aide de modèles économiques structurels et/ou d'estimations économétriques. Les **évaluations *ex post*** sont conduites après que les politiques ont produit leurs effets et permettent une vision rétrospective. S'ajoutent à ces deux principaux types des **évaluations à mi-parcours**, dont le but est d'apporter à la politique d'éventuelles corrections, et les **évaluations concomitantes**, qui sont menées tout au long de la mise en œuvre de la politique.

Par ailleurs, les **évaluations internes**, c'est-à-dire réalisées au sein de l'administration responsable de la mise en œuvre de la politique, s'opposent aux **évaluations externes**, qui sont déléguées à des acteurs extérieurs ou directement initiées par eux.

Enfin, **on distingue les évaluations « légères » des évaluations « lourdes »**[2]. Cette distinction recoupe en partie les deux précédentes car les évaluations légères, *ex ante* ou *ex post*, sont souvent conduites par l'administration concernée et les évaluations lourdes sont souvent réalisées *ex post* par des personnes extérieures à l'administration concernée.

Les évaluations légères reposent sur le suivi des bénéficiaires des politiques et de leurs caractéristiques et l'estimation du coût des mesures. Elles peuvent prendre la forme d'analyses d'impact sur les bénéficiaires, d'enquêtes d'opinion et de satisfaction et enfin de premières analyses d'efficacité au moyen d'outils d'usage courant tels que les modèles ou maquettes de simulation macroéconomiques ou de micro-simulation. Elles présentent l'avantage, contrairement aux évaluations lourdes, de pouvoir être mises en œuvre rapidement et de ne pas nécessiter de dispositif complexe.

Les évaluations lourdes se divisent en deux catégories :

- Les évaluations scientifiques, menées par les économistes et les statisticiens avec le maximum de rigueur méthodologique, visent à apprécier avec précision l'impact d'une politique par rapport à un seul de ses objectifs, préalablement bien défini.
  Les évaluations économétriques cherchent généralement à comparer les bénéficiaires à un « groupe témoin », aux caractéristiques proches mais n'ayant pas eu accès à la mesure (par choix ou non). Idéalement, elles se fondent sur des expérimentations, où les bénéficiaires (le « groupe test ») et le groupe témoin ont été sélectionnés au hasard. Toutefois cette technique d'expérimentation reste peu utilisée en France, notamment parce qu'il est difficile de faire accepter aux acteurs un traitement différentié et aléatoire. Plus généralement, on cherche à se rapprocher d'une « quasi-expérimentation » en corrigeant par des méthodes économétriques les différences existant entre le groupe test et le groupe témoin.
- Les évaluations institutionnelles, pour lesquelles l'administration nomme une commission *ad hoc* composée de personnalités diverses (praticiens, administrateurs, scientifiques…). Elles visent l'évaluation de la politique dans son ensemble.

2. <u>L'évaluation des aides aux entreprises en faveur de l'emploi doit respecter un certain nombre de principes.</u>

Il est nécessaire d'avoir à l'esprit un certain nombre de principes à respecter tant pour évaluer les aides que pour interpréter les résultats des évaluations.

Les effets bruts doivent être distingués des effets nets.

Les effets bruts sont les impacts directement observables des aides en termes d'emplois créés. Leur mesure consiste à regarder combien d'emplois ont été créés à la suite de la mise en place

[2] Voir par exemple : Cour des Comptes, *Rapport public annuel*, *Les dispositifs d'évaluation des politiques d'aides à l'emploi*, 2005.

de l'aide. Ils constituent une mesure très grossière de l'efficacité de l'aide puisqu'ils font l'hypothèse que tous les emplois créés l'ont été du fait de l'aide et lui sont donc imputables et ne s'interrogent pas sur d'éventuels effets indirects de l'aide.

Les effets nets tiennent compte de l'ensemble des effets de l'aide, directs et indirects, sur le marché du travail et distinguent entre les emplois réellement créés par l'aide et les effets d'aubaine (emplois qui auraient été créés même en l'absence de l'aide). Une analyse approfondie s'intéresse également aux effets de déplacement, qui correspondent au cas où une partie des emplois créés du fait de la mise en place de l'aide le sont au détriment d'autres emplois qui auraient pu être créés dans d'autres secteurs (cas d'une aide sectorielle), dans d'autres zones géographiques (cas d'une aide zonée) ou pour d'autres groupes de personnes (cas d'une aide destinée à un public spécifique).

La prise en compte des effets d'aubaine et de déplacement (ou d'éviction) tend toujours à réduire l'impact de la mesure, tandis que l'analyse des effets indirects peut jouer dans les deux sens. Dans la plupart des cas, les aides ont à la fois des effets indirects positifs et négatifs. Par le simple fait qu'elles créent de l'emploi, elles augmentent le revenu des personnes concernées et ont donc un **impact positif sur la consommation et l'emploi**, elles réduisent également le nombre de personnes indemnisées par l'assurance chômage, ce qui réduit la dépense publique et permet donc une baisse de la fiscalité et/ou une hausse des dépenses publiques, toutes deux *in fine* favorables à l'emploi. Les effets indirects négatifs des aides tiennent essentiellement à leurs modalités de financement. **Les aides doivent être financées, ce qui, selon le type d'impôt mobilisé, aura des effets plus ou moins négatifs sur l'emploi**.

Le recours à une évaluation économétrique présente l'avantage de neutraliser un éventuel effet de la conjoncture économique ou d'autres mesures mises en œuvre de façon concomitante qui interférerait avec les résultats de la politique évaluée. Ces biais potentiels dans la mesure des résultats doivent être identifiés lorsque d'autres méthodes d'évaluation sont utilisées.

> *Les effets d'aubaine sont un élément incontournable de l'évaluation, mais ils sont inévitables et ne doivent pas constituer le seul critère de jugement.*

La prise en compte des effets d'aubaine est un aspect incontournable de toute évaluation d'une mesure en faveur de l'emploi. Des effets d'aubaine importants, et donc une part de création nette d'emploi faible, doivent inviter à revoir à la baisse le jugement sur l'efficacité de la politique menée. Cependant la question des effets d'aubaine ne doit pas éclipser les autres aspects de l'évaluation. Toute mesure visant la création d'emplois comporte des effets d'aubaines. Dans le cas des mesures les mieux ciblées, on parvient à des effets nets d'environ 50 %, tandis que la part de ces effets peut tomber jusqu'à 10 % pour les mesures les moins efficaces[3].

La prise en compte de cette part doit constituer un élément central de l'évaluation. Il est nécessaire de limiter les effets d'aubaine. Cependant, cela ne doit pas se faire au détriment de la lisibilité et de l'efficacité des dispositifs d'aide. Chercher à réduire au maximum les effets

[3] Marx I., « Job subsidies and cuts in employers' social security contributions: the verdict of empirical evaluation studies », *International Labour Review*, Volume 140, 2001.

d'aubaine comporte le risque d'aboutir à des dispositifs très complexes, multipliant les contraintes pour les entreprises, et donc limitant le recours aux dispositifs et leur efficacité globale.

Par ailleurs, les effets d'aubaine ne constituent pas nécessairement une perte pour l'économie. L'entreprise qui bénéficie d'une aide financière pour une embauche qu'elle aurait réalisée même en l'absence de l'aide réalise certes un surplus. Celui-ci peut être utilisé de diverses manières : pour embaucher davantage, pour augmenter les salaires ou améliorer la formation des salariés, pour investir ou pour accroître les marges. Le bénéfice ou la perte pour l'économie dépend alors du comportement de l'entreprise et du coût d'opportunité des ressources ainsi laissées à l'appréciation des entreprises.

Dans certains contextes, des effets d'aubaine importants peuvent être assumés par les décideurs. C'est le cas en période de crise, lorsque d'autres objectifs viennent s'ajouter à celui de la création d'emploi. En 2008, dans le cadre du Plan de relance de l'économie, une mesure d'aide correspondant à une exonération totale de cotisations patronales pour toute embauche dans les TPE (dite « zérocharges TPE ») a été mise en place. Cette exonération, accordée selon des critères souples (ne pas avoir procédé à un licenciement économique sur le poste concerné ni avoir rompu un contrat de travail avec le même salarié dans les six derniers mois) et valable pour les contrats à temps plein comme à temps partiel, en CDI ou en CDD de plus d'un mois, entraînait des risques d'effets d'aubaine importants. Mais la simplicité de la mesure et son ciblage large lui permettait de produire des effets rapidement et de toucher un grand nombre d'entreprises. Les effets d'aubaine sont donc apparus comme le pendant d'une mesure simple et de mise en œuvre rapide, dans un contexte d'urgence au regard de la situation conjoncturelle. Par ailleurs, si la mesure visait essentiellement le maintien ou la création d'emplois dans les TPE dans cette période de crise, elle pouvait aussi permettre, de façon incidente, d'apporter à ces entreprises fortement touchées par la crise un soutien financier en termes de trésorerie (problème qui avait été identifié à l'époque et auquel d'autres mesures du Plan de relance cherchaient à remédier). Les effets d'aubaine, au regard du seul objectif de créations d'emplois à court terme, ne peuvent dans ce cas être comptabilisés en pures pertes.

L'évaluation doit toujours être conduite en fonction des objectifs de la mesure.

Les jugements concernant l'efficacité de l'aide et les comparaisons de différentes aides entre elles ne doivent pas perdre de vue les objectifs des aides. Les aides doivent toujours être évaluées en fonction de leurs objectifs.

Il est par exemple tentant de comparer le coût par emploi créé des différentes aides. Mais selon la nature de l'aide, la mesure de l'efficience en termes de coût par emploi créé est plus ou moins significative. C'est le cas des aides qui n'ont pas l'emploi pour seul objectif. Le coût de l'aide devrait donc être réparti entre les différents objectifs, en fonction de l'importance respective de chacun, et non attribué entièrement à la création d'emploi. Les aides en faveur de l'emploi visant les entreprises de certaines zones géographiques ont pour objectif d'accroître l'emploi dans ces zones mais aussi de favoriser le développement économique de la zone, elles peuvent également avoir pour objectif l'implantation d'entreprises et le renforcement de la mixité fonctionnelle et sociale. Evaluer ces mesures à travers les seules créations d'emploi serait donc réducteur.

Les aides ne visent pas toutes les mêmes problèmes et ne s'adressent pas toutes au même public. Il est normal que celles qui s'adressent aux personnes les plus éloignées de l'emploi aient de moins bons résultats en termes de création d'emploi. Les attentes ne sont ainsi pas les mêmes s'agissant par exemple des contrats aidés du secteur marchand et de ceux du secteur non marchand, qui s'adressent à des personnes dans des situations souvent plus difficiles.

Il est donc nécessaire de garder à l'esprit les objectifs de la mesure évaluée. Ceux-ci peuvent être clairement affichés ou plus implicites. Il peut arriver, surtout s'agissant de mesures anciennes, qu'aucun objectif clair ne soit clairement attaché à la mesure. Il convient alors de rechercher les raisons pour lesquelles la mesure a été créée et celles pour lesquelles elle a continué d'exister, qui ne sont pas forcément les mêmes. Il arrive que les objectifs d'une mesure évoluent avec le temps : les personnes en charge de l'évaluation peuvent alors être amenées à évaluer la mesure en fonction d'objectifs qui ne lui étaient pas associés à l'origine.

Lors de l'instauration de la TVA réduite pour la fourniture de logement dans les hôtels en 1966, les objectifs assignés à la mesure n'étaient pas clairement affichés. L'objectif attribué à la mesure dans les présentations budgétaires était le développement de la politique touristique. Aucun objectif emploi n'était explicitement affiché. Néanmoins, en 2011, le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales a fait le choix d'évaluer la mesure selon deux objectifs : le développement du tourisme et l'emploi. Les objectifs officiels sont à compléter et interpréter par la prise en compte d'objectifs implicites ou d'objectifs qui, avec le temps, sont venus s'ajouter aux objectifs initiaux. Il est donc fréquent, comme le souligne le Petit guide de l'évaluation des politiques publiques[4], *« que l'évaluation conduise à modifier la hiérarchie des objectifs ou promouvoir des objectifs latents »*.

Il est ainsi déterminant pour la conduite de l'évaluation que le ou les objectifs des aides soient clairement définis et affichés au moment de leur création. De plus, la définition des objectifs doit s'accompagner de l'identification d'indicateurs permettant de mesurer la capacité de l'aide à atteindre ses objectifs.

3. Les travaux d'évaluation internationaux permettent de formuler quelques recommandations générales visant à accroître l'efficacité des mesures d'aide.

On verra dans la suite de ce rapport que les évaluations de tel ou tel dispositif permettent dans de nombreux cas de tirer des conclusions solides sur leur efficacité, notamment au regard de l'objectif « emploi ». C'est notamment le cas lorsqu'il y a eu plusieurs travaux d'évaluation aux résultats concordants (réalisés soit sur différentes périodes, soit avec différentes méthodologies).

Mais on peut d'ores et déjà signaler un certain nombre de résultats généraux, concernant des grandes catégories de dispositifs, issus de travaux internationaux et transversaux. Il en ressort un certain nombre de conclusions quant à l'efficacité relative des différentes aides en faveur de l'emploi, mais aussi quelques principes transversaux pouvant guider l'action des pouvoirs publics en la matière[5].

[4] Conseil scientifique de l'évaluation, *op.cit.*

[5] Audition de John P. Martin, Directeur de l'Emploi, du Travail et des Affaires Sociales à l'OCDE, devant le COE, le 20 novembre 2012.

Les travaux internationaux d'évaluation montrent que les subventions à l'emploi dans le secteur privé sont globalement efficaces, même en période de crise.

Les programmes d'incitation à l'emploi ont fait l'objet de nombreux travaux d'évaluation depuis les années 1980, dans divers pays et sur plusieurs périodes. Ces programmes correspondent à la catégorie 4 de la base de données des Politiques du marché du travail (PMT) : il s'agit d'incitations au recrutement ou au maintien dans l'emploi ciblées sur des groupes bien identifiés ayant des difficultés particulières sur le marché du travail.

Plusieurs études ont cherché à tirer de ces travaux des enseignements en termes de politique publique. Elles ont utilisé pour cela une démarche particulière : la méta-analyse. Elle a pour avantage d'analyser et de synthétiser les résultats de très nombreuses études portant sur le même sujet, tout en contrôlant un certain nombre de facteurs susceptibles d'influer sur les résultats d'évaluation et de biaiser les comparaisons (les méthodes d'évaluation utilisées, le contexte institutionnel ou économique…). Ces méta-analyses font apparaître que les dispositifs d'incitation à l'embauche dans le secteur privé sont globalement efficaces.

Un travail réalisé en 2010 a combiné les résultats de 137 travaux d'évaluation de mesures actives du marché du travail dans 19 pays menés entre les années 1980 et 2000[6]. L'étude, qui évalue les performances de ces programmes, montre que leurs résultats ne dépendent en règle générale pas du contexte macroéconomique ou institutionnel mais seulement du type de programme mis en œuvre. L'étude compare la probabilité pour les différents types de programmes d'avoir un impact positif sur le taux d'emploi *ex post* des bénéficiaires, par rapport aux mesures de formation pour lesquelles cette probabilité est légèrement positive[7]. Il ressort que **les programmes d'incitations à l'embauche sont, avec les mesures visant à renforcer l'efficacité de la recherche d'emploi, ceux qui ont la probabilité la plus forte d'avoir un impact positif sur l'emploi[8].**

Il faut noter que **les mesures d'incitation à l'emploi dans le secteur privé sont efficaces même en période de crise**. Selon une évaluation de six mesures actives accessibles en Suède aux chômeurs en 1994[9] (une des années de plus forte hausse du chômage jamais enregistrée dans le pays), il apparaît qu'à l'issue d'un programme d'incitation à l'emploi dans le secteur privé, les participants avaient 40 % de chances de plus d'être en emploi que s'ils avaient participé à un programme de formation professionnelle, d'alternance travail-emploi ou d'intérêt général.

Une étude portant sur un programme de subventions à l'embauche dans le secteur privé en Allemagne en 2002, année d'entrée en récession, montre que les subventions augmentaient de

---

[6] Kluve J., « The effectiveness of European active labor market programs », Labour Economics 17, 904–918, 2010.

[7] L'impact sur le retour à l'emploi des mesures de formation est plus élevé à moyen terme qu'à court terme d'après Card D., Kluve L. et Weber A., « Active Labour Market Policies: A Meta-Analysis », *The Economic Journal*, 120, 2010.

[8] Cette probabilité est supérieure de 30 à 40 % à celle des programmes traditionnels de formation pour les dispositifs d'incitation et de 40 à 50 % pour les dispositifs visant à renforcer l'efficacité de la recherche d'emploi.

[9] Sianesi B., « Differential effects of active labour market programs for the unemployed » *Labour Economics*, 15, (3), 370-399, 2008.

25 à 42 % la probabilité d'être en emploi pour leurs bénéficiaires trois ans après la sortie du programme[10]. Ces résultats sont proches de ceux observés aux Etats-Unis pour les bénéficiaires de l'assistance sociale[11] ou encore au Royaume-Uni pour les bénéficiaires des différents programmes du New Deal for Young People (NDYP)[12].

Toutefois, les bons résultats observés en période de conjoncture dégradée peuvent également résulter en partie d'une modification de la population des demandeurs d'emploi, la part des personnes qualifiées parmi les demandeurs d'emploi étant plus importante en période de récession, et d'un effet de sélection de ces personnes plus qualifiées dans l'accès à ces dispositifs.

Le ciblage des mesures de réduction du coût du travail sur les catégories les plus défavorisées permet d'accroître leur efficacité.

Outre les mesures d'incitation à l'emploi (au sens de la base PMT), les exonérations générales de cotisations sociales patronales constituent un outil à la disposition des gouvernements pour réduire le coût du travail et inciter à la création d'emplois. Comme toutes les aides globales, des allègements généraux de cotisations sociales, sans aucune forme de ciblage, peuvent s'avérer coûteux.

A court terme, ces allègements généraux peuvent avoir un impact sur l'emploi bien supérieur à celui qui ressort d'une analyse simple du multiplicateur applicable à une réduction d'impôt[13], car la baisse du coût du travail induit une forte baisse des prix dans les secteurs intensifs en travail qui bénéficient le plus fortement des allègements. Ces secteurs font alors face à une demande accrue les conduisant à embaucher davantage. Les effets sont en revanche plus limités à long terme en raison des ajustements compensateurs des salaires réels : une baisse de 1 % des coûts unitaires de main-d'œuvre résultant d'une réduction de cotisations sociales (non ciblée sur les bas salaires) pourrait entraîner une hausse de l'emploi de 0,6 % à court terme mais de seulement 0,2 % à long terme[14] du fait de l'ajustement des salaires. Les effets ne diminuent toutefois pas avec le temps si les salaires sont rigides, notamment lorsque la réduction de cotisations concerne des salariés rémunérés au SMIC.

Le ciblage de ces dispositifs sur des catégories défavorisées permettrait d'accroître leur efficacité. **Lorsque les allègements sont ciblés sur les bas salaires, l'effet net sur l'emploi est plus important**. En effet, au voisinage du salaire minimum, l'offre de travail est supérieure à la demande de travail. Un accroissement de cette dernière se traduit donc davantage par une hausse de l'emploi que par une augmentation des salaires (voir aussi *infra* II ***exos***).

---

[10] Jaenichen U., Stephan G., "The Effectiveness of Targeted Wage Subsidies for Hard-to-Place Workers", *Applied Economics*, 43, 1209–1225, 2011.

[11] Hamersma S., "The Effects of an Employer Subsidy on Employment Outcomes: A Study of the Work Opportunity and Welfare-to-Work Tax Credits", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 27, No. 3, 498–520, 2008.

[12] Dorsett R., "The new deal for young people: effect on the labour market status of young men", *Labour Economics* 13, 405–422, 2006.

[13] OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2010.

[14] OCDE, *Perspectives de l'emploi, 2009*.

Outre la meilleure efficacité des mesures d'allègement du coût du travail, le ciblage sur les catégories les moins favorisées sur le marché du travail peut également avoir des externalités sociales positives importantes grâce à un recul du chômage structurel (Phelps, 1994, 1997 ; OCDE, 2009).

Enfin, le ciblage de ces mesures permet, en faisant bénéficier des mesures actives en priorité les personnes les plus vulnérables, de limiter la concentration du chômage sur les groupes les plus en difficulté[15].

Si la recherche d'efficacité peut inciter au ciblage des mesures d'aides aux entreprises en faveur de l'emploi (catégories de demandeurs d'emploi, bas salaires, etc.), notamment dans un contexte budgétaire contraint, ce ciblage peut toutefois s'avérer contreproductif s'il nuit à la maîtrise du dispositif par les entreprises et est source de surcoût administratif. Par ailleurs, dans certains cas, le ciblage peut avoir un effet stigmatisant sur les bénéficiaires. Un juste équilibre doit donc être recherché. C'est également vrai en période de crise, même si cet équilibre ne sera probablement pas le même.

En période de crise, il faut trouver un juste équilibre entre accroissement de l'emploi global et ciblage sur les catégories défavorisées.

Plusieurs raisons peuvent justifier l'élargissement du champ des mesures d'aide à l'emploi en période de conjoncture fortement dégradée. Tout d'abord, les externalités négatives du chômage (coût de l'indemnisation[16], effets sur la santé[17], sur la criminalité[18]…), et à plus forte raison du chômage de longue durée, sont beaucoup plus importantes en temps de crise. Par ailleurs, l'efficacité de certaines aides à l'emploi est renforcée en période de récession car les pressions à la hausse sur les salaires sont plus faibles en temps de crise, ce qui limite les phénomènes de « partage » des subventions et accroît les effets de ces dernières sur l'emploi.

Il peut donc s'avérer souhaitable de donner la priorité à l'accroissement de l'emploi global durant la période de crise et dans les premiers temps de la reprise[19], plutôt qu'au ciblage sur les catégories les plus défavorisées. Les créations directes d'emploi ou un élargissement du ciblage des mesures de réduction du coût du travail peuvent être mobilisés pour éviter, pour les personnes qui ont perdu leur emploi, un éloignement trop durable du marché du travail. Cela justifie l'usage des contrats aidés dans le secteur non marchand ou l'élargissement des incitations à l'emploi et des exonérations générales de cotisations sociales dans le secteur marchand.

En revanche, en phase d'accélération de la reprise ou lorsque la consolidation budgétaire devient urgente, il est à nouveau préférable de cibler les efforts sur les catégories les plus

[15] OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2010.

[16] Blanchard O. et Tirole J.,,«The Joint Design of Unemployment Insurance and Employment Protection: A First Pass », *Journal of the European Economic Association*, 6(1), 45–77, 2008.

[17] Sullivan D. et von Wachter T., (2009), « Job Displacement and Mortality: An Analysis using Administrative Data», *Quarterly Journal of Economics*, vol 124(3), pp. 1265-1306. OCDE, *Employment Outlook*, OECD, 2010.

[18] Fougère D., Kramarz F. et Magnac T., « Youth employment policies in France », *European Economic Review*, N° 44, 2000.

[19] OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2010.

défavorisées et de limiter les effets d'aubaine, par exemple en accordant des aides aux entreprises uniquement pour les nouvelles embauches.

Certaines considérations peuvent malgré tout conduire à maintenir le ciblage en phase de récession et durant les premiers temps de la reprise. Cela permet notamment d'éviter que le poids du chômage ne soit supporté de façon disproportionnée par certaines catégories. C'est vrai en général mais *a fortiori* en période de récession lorsque les chances de retrouver un emploi après un licenciement sont particulièrement faibles pour les catégories les plus défavorisées du fait de l'afflux massif de nouveaux chômeurs, comprenant un nombre croissant de personnes très qualifiées.

2. LES ALLEGEMENTS GENERAUX DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES

La politique d'allégements de cotisations sociales patronales ciblés sur les bas salaires a été initiée en 1993. Etendue progressivement, elle constitue aujourd'hui une composante majeure de la politique de l'emploi en France. Depuis le 1er juillet 2007, la réduction est de 26 points au niveau du SMIC dans les entreprises de plus de 20 salariés (28,1 points dans les entreprises de moins de 20 salariés) et décroit jusqu'à s'éteindre à 1,6 SMIC. En 2011, elle concernait 10,75 millions de salariés et 1,55 millions d'employeurs. Le coût brut pour les finances publiques était de 20,7 milliards d'euros en 2011, soit l'équivalent d'un point de PIB.

1. Le dispositif s'est déployé en deux grandes phases (« offensive » puis « défensive ») et a connu une grande instabilité.

a) A l'origine du dispositif : un coût du travail non qualifié considéré comme trop élevé pour l'emploi

Au début des années 1990, la France est confrontée à un chômage structurel élevé qui touche plus particulièrement les travailleurs peu ou pas qualifiés. Le « contenu en emploi » de la croissance est relativement faible et la France crée, à rythme d'activité donné, moins d'emplois que ses partenaires. Une croissance d'au moins 2,5 % est alors nécessaire pour stabiliser le chômage. La récession de 1993 a accentué ces difficultés et entraîné une nouvelle dégradation du marché du travail, avec un taux de chômage dépassant 10 %.

Les travaux du Commissariat général du plan (rapports Charpin, 1992, et Brunhes, 1993) ont montré que cette situation ne résultait pas, après plusieurs années de modération salariale, d'un problème spécifique sur le coût du travail au niveau du salaire moyen. En revanche, le coût du travail au niveau du SMIC apparaissait élevé, notamment par rapport au coût médian. Le SMIC, empêchant l'ajustement du salaire des peu qualifiés à leur productivité, pouvait être facteur de sous-emploi sur cette catégorie de travailleurs.

Dans ce contexte, les pouvoirs publics ont décidé de réduire le coût du travail de manière ciblée sur les bas salaires, en instaurant un mécanisme d'exonération de cotisations sociales patronales.

b) Le choix a été celui d'une réduction ciblée sur les bas salaires

Le ciblage autour du SMIC est justifié par le fait que l'élasticité de la demande de travail à son coût est, comme l'ont montré un certain nombre d'études empiriques[20], d'autant plus élevée que le niveau de qualification est faible. En outre, à dépense équivalente (en euros), la baisse relative du coût du travail est d'autant plus forte que le salaire concerné est bas.

D'un point de vue théorique, les conséquences sur l'équilibre du marché du travail sont les suivantes.

Au niveau du salaire minimum, toute réduction des cotisations patronales se traduit par une baisse équivalente du coût du travail, susceptible d'accroitre la demande de travail. Dès lors que le chômage des peu qualifiés est dû à une insuffisance de la demande de travail par

[20] D. Hamermesh (1993): *Labor Demand*, Princeton University Press.

rapport à l'offre, une baisse de cotisations conduira à un accroissement de l'emploi sans augmentation du salaire. Une réduction de 1 % du coût du travail au niveau du SMIC entraînerait la création d'environ 20 000 emplois[21].

A des niveaux de salaires supérieurs, les allégements de cotisations auront pour effet d'augmenter à la fois les salaires et l'emploi, dans des proportions qui dépendent de la réaction de la demande à la baisse *ex ante* du coût du travail et de l'élasticité de l'offre de travail au salaire offert. Si, comme le suggèrent nombre d'études empiriques[22], cette élasticité est faible, les allégements de cotisations se traduiront essentiellement par un accroissement des salaires et un impact sur l'emploi faible.

Ainsi, l'objectif premier des allégements de cotisations sur les bas salaires était d'accroître l'emploi peu qualifié grâce à une baisse du coût du travail.

c) Le développement de cette politique s'est fait en deux grandes étapes, « offensive » puis « défensive »

Cette politique a progressivement gagné en ampleur. Son développement a connu deux étapes majeures qui répondaient à des préoccupations en réalité distinctes :

- jusqu'en 1998 : abaisser le coût du travail peu qualifié dans un contexte de chômage élevé ;
- à partir de 1998, compenser la hausse du coût horaire du travail induite par le passage à 35 heures, puis accompagner la convergence des minima salariaux (SMIC horaire et garanties mensuelles de rémunération, issus du passage à 35 heures).

Ainsi, la logique « offensive » initiale consistant à réduire le coût du travail au niveau des bas salaires a laissé place à une logique « défensive » pour contrebalancer les hausses rapides et importantes du salaire minimum provoquées par la réduction du temps de travail[23]. Il demeure que, dans un cas comme dans l'autre, la politique de réduction de cotisations patronales permet de pallier les inconvénients en termes d'emploi d'un coût du travail élevé au voisinage du salaire minimum sans peser sur le pouvoir d'achat des salariés.

En dépit des exonérations mises en place, le coût du travail au niveau du SMIC, mesuré relativement au coût du salaire médian, reste relativement élevé en France par rapport à d'autres pays comparables de l'OCDE (graphique 3) alors que rien n'indique que la productivité des travailleurs non qualifiés y soit supérieure. Il en va de même pour le coût du travail au niveau du SMIC mesuré en termes absolus.

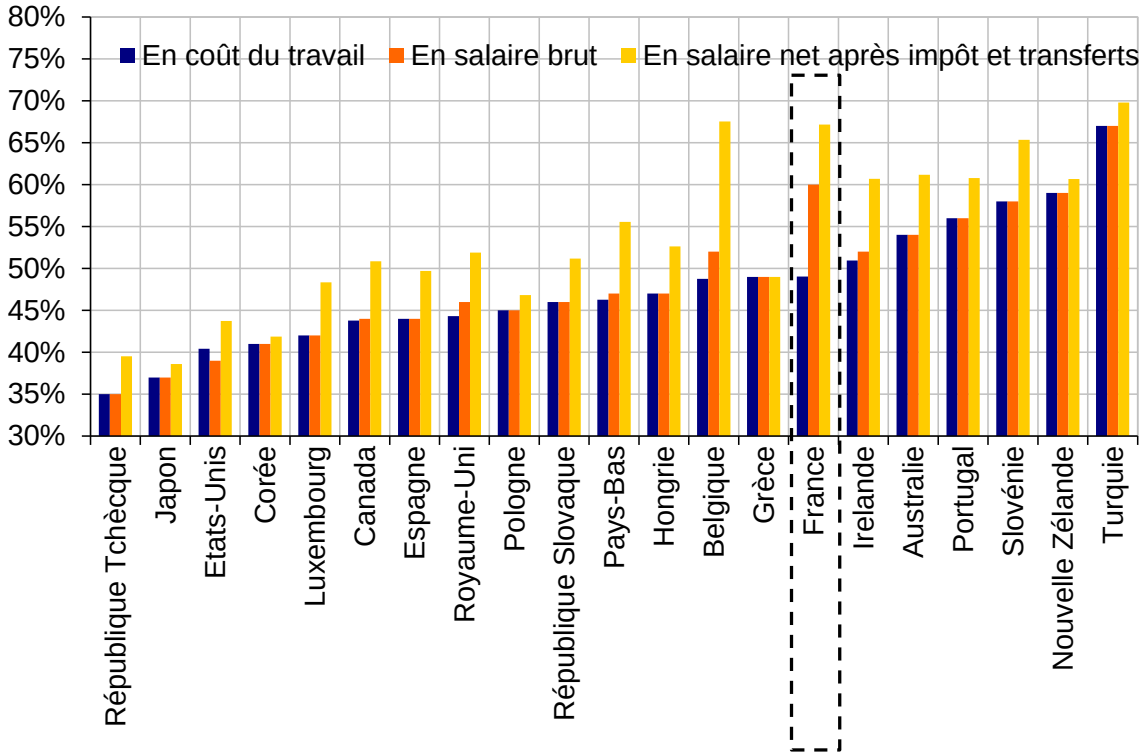
---

[21] Cahuc P. et Carcillo S. (2012), *« Les conséquences des allégements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires », Revue française d'économie*, n° 2/vol XXVII.

[22] Chetty R., Guren A., Manoli D. et Weber A. (2011) : *Are Micro and Macro Labor Supply Elasticities Consistent ? A Review of Evidence on the Intensive and Extensive Margins*, American Economic Review, 101 (3).

[23] Entre juillet 1998 et juillet 2005, le SMIC a augmenté de 31 %, soit en moyenne 3,9 % par an.

Graphique 3 : Salaire minimum par rapport au salaire médian en 2010



Source : DG Trésor d'après données OCDE
Note : calculs sur cas-types, issus de la publication « taxing wages » de l'OCDE. Les données retenues concernent les célibataires sans enfant.

d) Le dispositif a connu une instabilité chronique qui nuit à son efficacité

Cette présentation en deux grandes phases (phase « offensive de 1993-1998 et phase « défensive » depuis 1998) ne rend toutefois pas compte de l'instabilité chronique du dispositif qui a été modifié à de nombreuses reprises sur l'ensemble de la période.

C'est déjà le cas durant la première phase de 1993 à 1998 (phase « offensive » d'abaissement du coût du travail non qualifié).

Le dispositif mis en place en juillet 1993 consistait en une exonération totale des cotisations d'allocations familiales (5,4 points) pour les salaires inférieurs à 1,1 SMIC et de moitié pour les salaires compris entre 1,1 et 1,2 SMIC. Ces seuils ont été relevés à 1,2 et 1,3 SMIC en janvier 1995 (allégements « Balladur »). Une deuxième extension est intervenue en septembre 1995 avec l'adjonction d'une réduction de cotisations maladie, intégrale au niveau du SMIC (soit 12,8 points), puis dégressive jusqu'à 1,2 SMIC.

Le 1er octobre 1996, ces deux dispositifs ont été regroupés en une réduction unique dégressive de 18,2 points au niveau du SMIC et s'annulant à 1,33 SMIC (allègements « Juppé »). Le point de sortie a été ramené à 1,3 SMIC début 1998 par souci d'économie budgétaire.

C'est également le cas durant la seconde phase à partir de 1998 (phase « défensive », pour compenser l'impact de la réduction du temps de travail sur le coût du travail.

La réduction du temps de travail (RTT) avec maintien du salaire mensuel s'est accompagnée, à partir de 1998, d'une nouvelle extension des allégements de cotisations au bénéfice des entreprises s'engageant dans un accord 35 heures. Dans ce cadre, la réduction a été portée à 26 points au niveau du salaire minimum ; le barème diminuait jusqu'à un plancher de 4 000 francs par an et par salarié au-delà de 1,7 SMIC environ (allégements « Aubry II »[24]). Les entreprises restées à 39 heures continuaient, quant à elles, de bénéficier du dispositif « Juppé ».

La deuxième loi sur la réduction du temps de travail[25] a créé plusieurs minima salariaux (les garanties mensuelles de rémunérations ou GMR), dont le niveau dépendait de la date de passage à 35 heures, sans toutefois prévoir leur extinction à terme et le retour à un SMIC unique. Au-delà de la complexité de gestion pour les employeurs comme pour les salariés d'une multiplicité de rémunérations minimales, le principe « à travail égal, salaire égal » imposait de mettre fin aux inégalités introduites entre les salariés. Il était nécessaire que le SMIC retrouve à brève échéance son rôle de référence dans la fixation et l'évolution des basses rémunérations.

L'unification de ces minima sur le niveau le plus élevé, opérée par la loi du 17 janvier 2003, a entrainé un relèvement important du SMIC (+11,4 %) ainsi que des GMR existantes. Un dispositif unique d'allégement a été mis en place par étapes entre 2003 et 2005 pour atténuer la hausse du coût du travail induite par ce mécanisme de convergence, sans toutefois la compenser entièrement (Tableau 1).

Tableau 1 : Évolution du coût du travail au niveau du salaire minimum sur 2003-2005 (en %)

	Évolution réelle du coût du travail	Contribution des nouvelles baisses de charges à la réduction du coût du travail
GMR 1	5,2	- 0,3
GMR 2	3,6	0,0
GMR 3	0,8	1,0
GMR 4	- 1,2	1,8
GMR 5	- 2,1	2,1
SMIC	4,6	6,5

Source : Rapport de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale (25 septembre 2002).

En juillet 2005, l'unicité du SMIC et celle du coût horaire du travail sont finalement rétablies.

L'allégement « Fillon », qui se substitue aux dispositifs « Juppé » et « Aubry II », atteint 26 points au niveau du SMIC et prévoyait une dégressivité jusqu'à 1,7 SMIC.

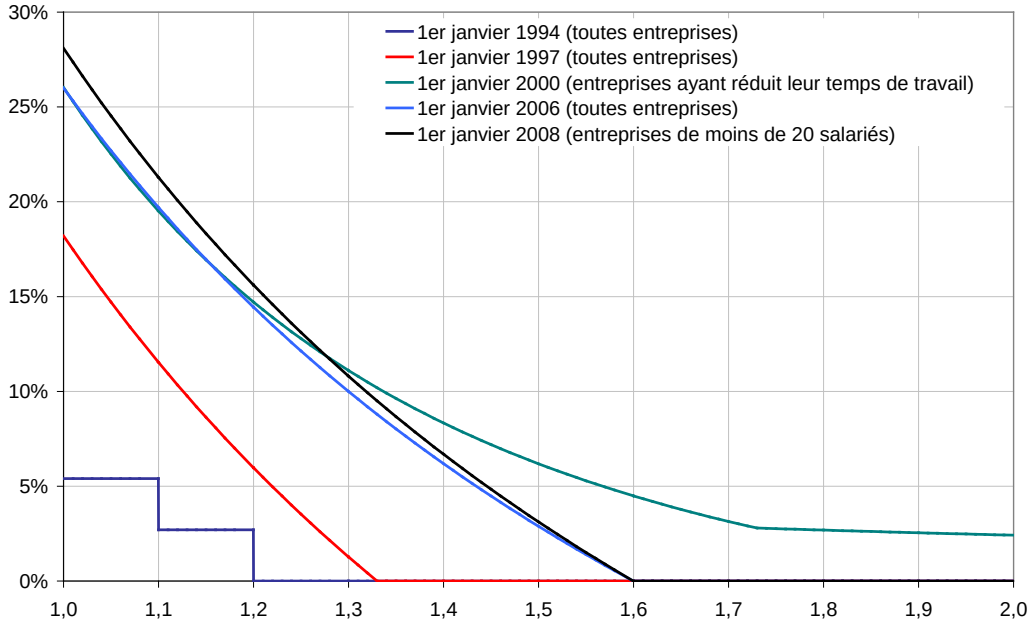
Le point de sortie a été ramené à 1,6 SMIC en juillet 2005.

Le 1er juillet 2007, le niveau maximal d'exonération est porté à 28,1 points pour les entreprises de moins de 20 salariés, considérant que les TPE constituent une source d'emploi considérable et seraient, en raison de leur taille, plus sensibles au facteur du coût du travail

[24] Les allégements « Aubry I » avaient été accordés dans le cadre du dispositif incitatif à la réduction du temps de travail mis en place en 1998.
[25] Article 32 de la loi du 19 janvier 2000.

que les grandes entreprises (graphique 4). Cela correspond à l'ensemble des cotisations patronales de sécurité sociale (maladie, famille et vieillesse). Seules les cotisations accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) dont le niveau est lié à la sinistralité de l'entreprise, restent dues.

Graphique 4 : Barème des allégements généraux en fonction du salaire exprimé en part de SMIC



Source : DARES

De plus, en dehors de ces deux grandes étapes, le dispositif d'allégements a été modifié à de nombreuses reprises, s'agissant notamment de la prise en compte du temps partiel et des heures supplémentaires[26]. Enfin, le calcul de l'allégement est annualisé depuis le 1er janvier 2011, avec pour conséquence une économie budgétaire estimée à 2 milliards d'euros.

Au total, le barème a subi 23 modifications majeures depuis la création des allégements en 1993, soit plus d'une par an en moyenne (sans compter certaines évolutions plus mineures, touchant une partie des bénéficiaires seulement, comme pour l'intérim en 2011 par exemple). Le tableau 2 dresse la liste de ces 23 modifications majeures.

Cette instabilité chronique du dispositif a certainement nui à son efficacité en matière de création d'emplois dès lors qu'elle ne permet pas aux entreprises d'ancrer leur anticipation de coût du travail sur le moyen long terme.

[26] Les heures supplémentaires avaient été exclues du calcul de l'allégement en 2007 de manière à ce que la majoration salariale qui leur est liée, n'entraîne pas une diminution du taux d'allégement. Elles ont été réintégrées en 2012.

Tableau 2 : 23 modifications majeures entre 1993 et 2012

Date	Dispositif d'allégement de cotisations de Sécurité Sociale		Taux maximal d'exonération	Seuil d'extinction	Taux de cotisation de Sécurité Sociale au niveau du SMIC (ou de la GMR2)	Réduction du coût du travail au niveau du SMIC (ou de la GMR2)
-	Pas d'exonération		0,0%	-	30,4%	0,0%
juillet 1993	Suppression des cotisations familles de 1 à 1,1 Smic et diminution de moitié entre 1,1 et 1,2 Smic		5,4%	1,2 SMIC	25,0%	-3,7%
janvier 1995	Seuils de la mesure précédente portés respectivement à 1,2 et 1,3 Smic		5,4%	1,3 SMIC	25,0%	-3,7%
septembre 1995	Mesure précédente + ristourne dégressive de 800 F par mois au Smic, s'annulant à 1,2 Smic		18,2%	1,3 SMIC	12,2%	-12,6%
octobre 1996	Fusion des deux dispositifs : ristourne dégressive		18,2%	1,33 SMIC	12,2%	-12,6%
janvier 1998	Seuil de 1,33 Smic de la mesure précédente ramené à 1,3 Smic		18,2%	1,3 SMIC	12,2%	-12,6%
juillet 1998	Entreprise restée à 39 heures	pas de changement	18,2%	1,3 SMIC	12,2%	-12,6%
	Entreprises réduisant leur temps de travail	aide forfaitaire (Aubry 1), cumulable à la ristourne dégressive	28,6%	1,3 GMR2 (*)	1,8%	-19,7%
janvier 2000	Entreprise restée à 39 heures	pas de changement	18,2%	1,3 SMIC	12,2%	-12,6%
	Entreprises réduisant leur temps de travail	aide structurelle (Aubry 2)	26,0%	1,73 GMR2 (*)	4,4%	-17,9%
	Entreprises ayant déjà réduit leur temps de travail	cumul Aubry 1 et Aubry 2	29,0%	1,73 GMR2 (*)	1,4%	-20,0%
juillet 2003	Entreprises n'ayant pas réduit leur temps de travail	augmentation du taux maximal et de la plage des allégements	20,8%	1,5 SMIC	9,6%	-14,3%
	Entreprises ayant réduit leur temps de travail	réduction de la plage de l'aide Aubry 2 (à 1,7 GMR2)	26,0%	1,7 GMR2	4,4%	-17,9%
janvier 2004	Entreprises n'ayant pas réduit leur temps de travail	pas de changement	20,8%	1,5 SMIC	9,6%	-14,3%
	Entreprises ayant réduit leur temps de travail	réduction de la plage de l'aide Aubry 2 (à 1,6 GMR2)	26,0%	1,6 GMR2	4,4%	-17,9%
juillet 2004	Entreprises n'ayant pas réduit leur temps de travail	augmentation du taux maximal et de la plage des allégements	23,4%	1,6 SMIC	7,0%	-16,1%
	Entreprises ayant réduit leur temps de travail	pas de changement	26,0%	1,6 GMR2	4,4%	-17,9%
juillet 2005	Toutes entreprises	ristourne unique dégressive	26,0%	1,6 SMIC	4,4%	-17,9%
janvier 2006	Changement de la définition des temps de travail (ensemble des heures rémunérées quelle qu'en soit la nature)		26,0%	1,6 SMIC	4,4%	-17,9%
juillet 2007	Taux maximal majoré de 2,1 points pour les entreprises de moins de 20 salariés		26,0% / 28,1%	1,6 SMIC	4,4% / 2,3%	-17,9% / -19,4%
octobre 2007	Neutralisation de la majoration des heures supplémentaires dans le calcul du taux d'exonération (loi TEPA)		26,0% / 28,1%	1,6 SMIC	4,4% / 2,3%	-17,9% / -19,4%
janvier 2009	Conditionnalité à la conformité des minimas de branche et au respect de la négociation annuelle obligatoire		26,0% / 28,1%	1,6 SMIC	4,4% / 2,3%	-17,9% / -19,4%
janvier 2011	Calcul du taux d'exonération sur la rémunération annuelle		26,0% / 28,1%	1,6 SMIC	4,4% / 2,3%	-17,9% / -19,4%
janvier 2012	Suppression de la neutralisation de la majoration des heures supplémentaires dans le calcul du taux d'exonération		26,0% / 28,1%	1,6 SMIC	4,4% / 2,3%	-17,9% / -19,4%

Source : Nouveau C., Ourliac B. (2012), « Les allégements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires de 1993 à 2009 », DARES, document d'études n°169.

2. Le coût *ex ante* pour les finances publiques et les principaux bénéficiaires

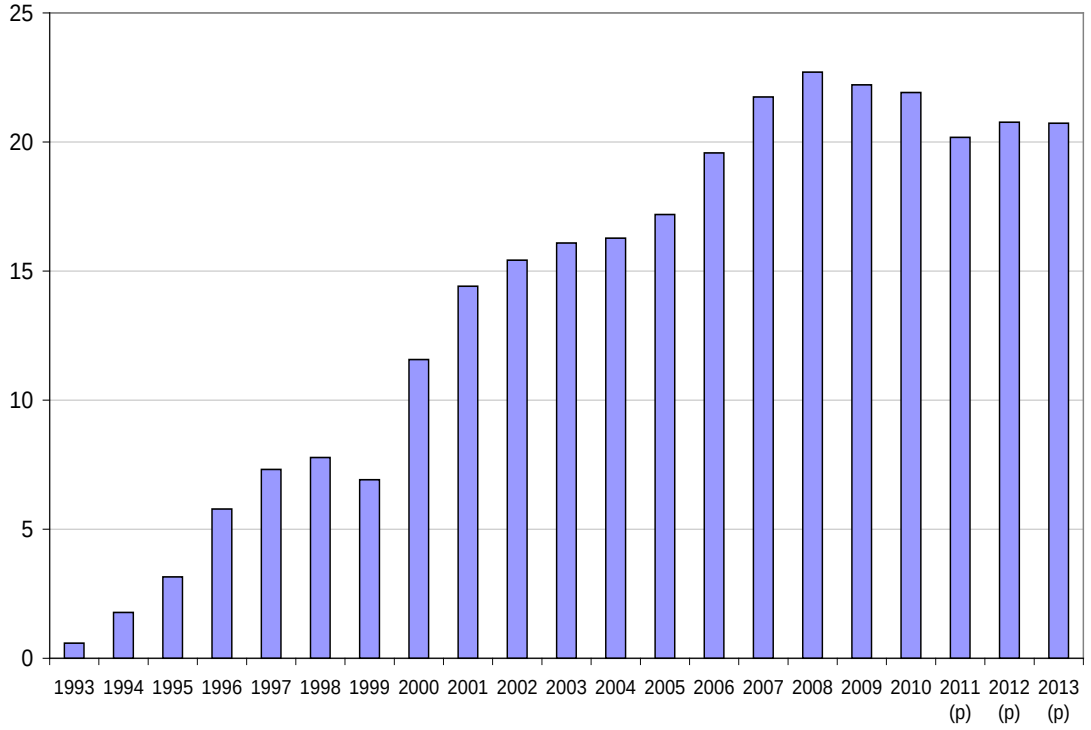
a) Une dépense brute de l'ordre d'un point de PIB et une dépense nette de l'ordre d'un demi-point

Le coût des allégements généraux a sensiblement augmenté depuis le milieu des années 1990 conjointement à l'extension du barème (graphique 5). Il est passé d'un peu moins de 2 milliards d'euros en 1994 à 22 milliards d'euros en 2008. Ce coût a été légèrement réduit à **20,7 milliards d'euros en 2011, soit environ 1 point de PIB**.

L'annualisation du calcul puis la réintégration des heures supplémentaires dans le barème ont permis cette légère réduction du coût des allègements généraux.

En outre, ces dernières années, l'évolution plus modérée du SMIC relativement au salaire moyen a également contribué à concilier soutien au travail non qualifié et maîtrise du coût des allégements pour les finances publiques. Pour l'avenir, une partie des économies induites par la poursuite d'une politique d'évolution modérée du SMIC suivant les principes de la loi de 1969[27], pourrait être redéployée en faveur du revenu des personnes les plus en difficulté, afin de renforcer l'efficacité de la politique de lutte contre la pauvreté.

Graphique 5 : Montant des allégements généraux de cotisations sociales (Md€)



Source : DARES

[27] Un relèvement du SMIC de 1 % augmente, toutes choses égales par ailleurs, le coût brut des allégements de cotisations sociales environ 3 %. Autrement dit, une évolution du SMIC sans « coup de pouce » limiterait à 1,2 % l'augmentation annuelle du coût des allégements dans l'hypothèse d'une croissance du salaire moyen de 3 % et d'une inflation de 1,5 %. Un strict maintien du pouvoir d'achat du SMIC conduirait à une baisse du coût des allégements de 1,5 % par an.

Même si les estimations sont délicates en la matière car nécessitant la formulation d'un grand nombre d'hypothèses, il peut être considéré qu'aujourd'hui, un peu moins de la moitié de ce coût correspond aux allégements généraux antérieurs à la RTT (allégements « Juppé) et un peu plus de la moitié aux extensions liées à la législation des 35 heures.

Ce coût brut n'intègre pas les retombées positives sur les finances publiques des emplois créés : recettes de sécurité sociale et impôts supplémentaires et les moindres dépenses de transferts (allocation chômage notamment). **Les évaluations indiquent que le coût net est égal à environ la moitié du coût brut** (cf. *infra*).

Les modalités de compensation par l'Etat aux régimes de sécurité sociale ont sensiblement varié au fil du temps[28] : versements du budget de l'Etat jusqu'en 1999 ; affectation de recettes fiscales au Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) de 2000 à 2003 ; dotations budgétaires en 2004 et 2005 ; impôts et taxes affectés à la Sécurité sociale de 2006 à 2010. Depuis 2011, la compensation ne s'effectue plus à l'euro près, mais résulte de l'affectation définitive d'un panier d'impôts et taxes à la Sécurité sociale. Dans son rapport d'octobre 2012[29], le Haut conseil du financement de la protection sociale analyse l'impact des allégements sur la progressivité des cotisations sociales effectivement dues par les employeurs et les modes de compensation aux régimes de Sécurité sociale concernés.

b) Une forte concentration sur les entreprises employant une main-d'œuvre peu qualifiée

En raison de la forme dégressive du barème et de la concentration des salaires au voisinage du SMIC, 90 % du coût total des allégements (20,7 milliards d'euros en 2011) bénéficie, d'après la DARES, aux salariés rémunérés en-dessous de 1,35 SMIC. Les salaires compris entre 1 et 1,1 SMIC en concentrent environ la moitié.

Les secteurs qui emploient le plus grand nombre de salariés rémunérés au voisinage du SMIC sont logiquement ceux qui bénéficient le plus des allégements : commerce, services aux particuliers, services aux entreprises, construction, hôtel-restaurants, transports et action sociale. Ainsi, par exemple, le secteur du commerce qui occupe 16 % de l'emploi total, concentre près de 23 % des allégements.

De la même façon, le taux d'exonération varie considérablement d'un secteur à l'autre. Le secteur de l'industrie se caractérise par un taux d'exonération (en % de la masse salariale) peu élevé : 2,7 % contre une moyenne de 3,9 % dans l'ensemble des secteurs d'après la DARES (Tableau 3). A l'inverse, ce taux est de 9,2 % dans l'hôtellerie-restauration, 5,2 % dans le secteur de la construction et 4,9 % dans le commerce[30].

[28] Les allégements généraux de cotisations sont soumis au principe de compensation intégrale par le budget de l'Etat aux régimes sociaux édicté par la loi du 25 juillet 1994.

[29] *Etat des lieux du financement de la protection sociale en France*, Haut conseil du financement de la protection sociale, 31 octobre 2012.

[30] Certains secteurs, comme l'industrie notamment, peuvent toutefois bénéficier indirectement des allégements accordés aux autres secteurs dont ils utilisent les produits comme intrants.

Tableau 3 : Taux d'exonération théorique

en % de la masse salariale	10 salariés et moins	11 à 49 salariés	50 à 299 salariés	300 à 1999 salariés	2000 et plus	**Ensemble**
Industrie	7,4%	4,3%	2,7%	1,4%	0,5%	**2,7%**
Industrie manufacturière	7,5%	4,4%	2,8%	1,3%	0,5%	**2,8%**
Construction	9,0%	4,7%	2,6%	1,6%	1,7%	**5,2%**
Commerce	7,4%	5,0%	4,3%	3,1%	4,0%	**4,9%**
Transport	9,1%	6,1%	3,9%	2,1%	2,8%	**3,9%**
Hôtellerie-Restauration	13,0%	9,4%	6,4%	5,4%	4,8%	**9,2%**
Finance, assurance et immobilier	2,7%	1,5%	1,2%	0,7%	0,5%	**1,1%**
Autres services marchands	4,2%	3,0%	3,1%	1,8%	2,9%	**2,9%**
Services non marchands	8,6%	5,9%	3,8%	3,5%	3,2%	**5,0%**
Ensemble	**7,4%**	**4,7%**	**3,3%**	**2,1%**	**2,4%**	**3,9%**

Source : INSEE, DADS ; calculs Dares

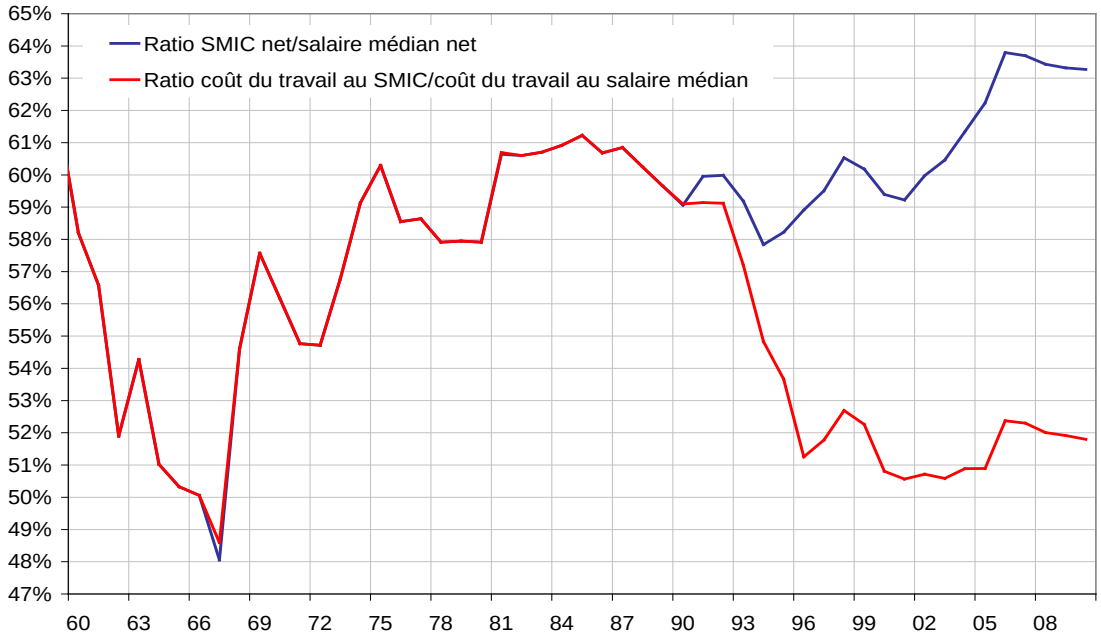
Par ailleurs, les petites et moyennes entreprises bénéficient plus des allégements généraux de cotisations sociales en raison de salaires en moyenne plus faibles que dans les grandes entreprises. Ces écarts de salaires reflètent en grande partie des différences d'expérience professionnelle et de qualifications.

3. L'évolution du coût du travail et de l'emploi non qualifié depuis 1993

a) Le coût relatif du travail au niveau du SMIC a fortement baissé

La mise en place des allégements généraux a permis d'abaisser le coût relatif du travail au niveau du salaire minimum. Jusqu'en 1993, celui-ci évoluait comme le ratio du SMIC net au salaire médian net, les barèmes de cotisations étant rigoureusement identiques. Les réductions ciblées de cotisations sociales ont introduit une déconnection des évolutions et le coût du travail au niveau du SMIC relativement au salaire médian a sensiblement diminué entre 1993 et 1997. Depuis, il ne représente plus que 52 % du coût du travail au niveau du salaire médian, contre environ 60 % au cours de la décennie 1980 (graphique 6).

Graphique 6 : Coût relatif du travail au niveau du SMIC

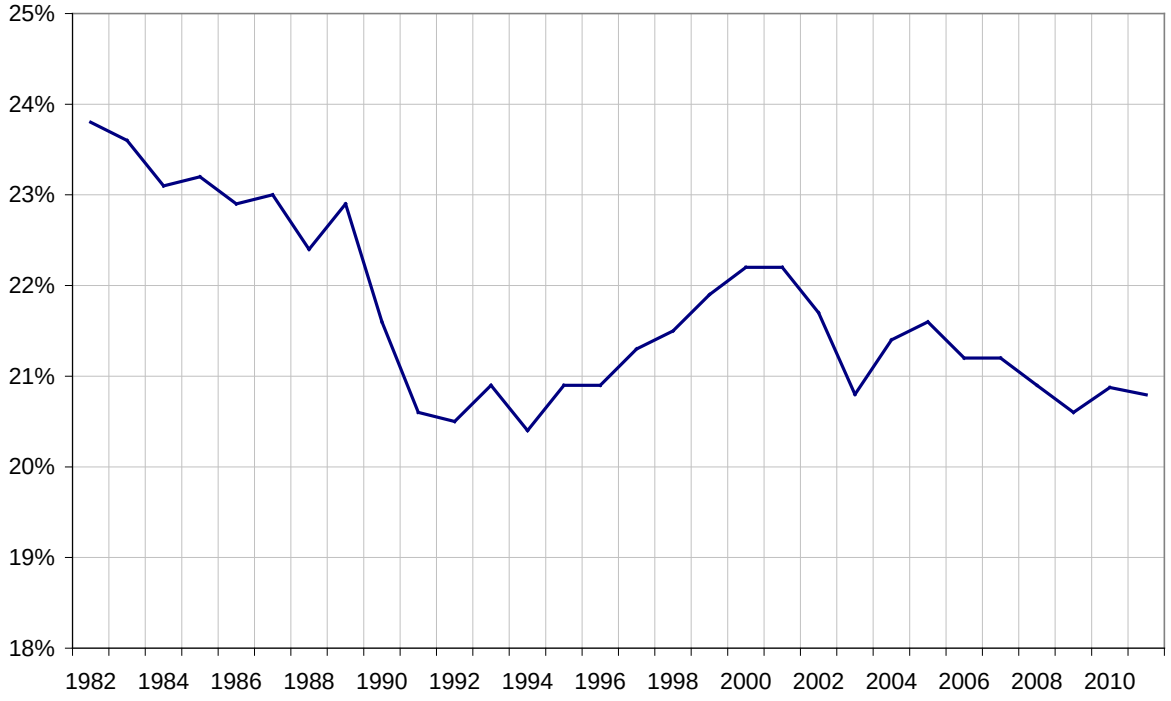


Source : DARES

b) La part de l'emploi non qualifié dans l'emploi salarié s'est stabilisée

La réduction substantielle du coût relatif du travail au niveau du SMIC s'est accompagnée d'une stabilisation de la part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total à partir du milieu des années 1990 alors que celle-ci n'avait cessé de diminuer au cours de la décennie précédente (graphique 7). Si d'autres facteurs ont pu jouer, les allégements ont sans aucun doute contribué à cette stabilisation.

Graphique 7 : Part de l'emploi non qualifié dans l'emploi salarié



Source : DARES

4. <u>Le dispositif a un impact significatif et incontestable sur l'emploi</u>

Les effets sur l'emploi des réductions de cotisations ciblées sur les bas salaires transitent par deux canaux :

- un effet de substitution du travail peu qualifié au travail qualifié ou au capital[31] en réaction à l'évolution des coûts relatifs des différents facteurs de production ;
- un effet volume : la baisse du coût du travail que les entreprises peuvent répercuter au moins partiellement dans leur prix de vente, entraine une hausse de la demande qui, à son tour, génère une augmentation des facteurs de production dont l'emploi.

Une telle mesure stimule assurément l'emploi non qualifié tandis que l'impact sur l'emploi qualifié, qui résulte des effets « volume » et « substitution », est *a priori* ambigu.

[31] Dans la grande distribution, par exemple, la baisse du coût du travail peut freiner l'automatisation des caisses ou la robotisation de certaines fonctions logistiques, facteur de délocalisation des emplois (les équipements concernés étant produits principalement à l'étranger). La substitution possible du capital au travail implique que ce secteur n'est pas totalement « abrité » de la concurrence internationale.

L'évaluation de la politique d'allégements sur les bas salaires n'est pas facilitée par l'existence de ces deux canaux distincts. Elle est également rendue délicate par le fait que les effets qui transitent par une modification de la combinaison productive ne se matérialisent que progressivement. Ce dernier point pose notamment problème dans un contexte de forte instabilité du dispositif, qui a connu de multiples changements au fil du temps (cf. *infra*).

En outre, les allègements généraux de cotisations sociales sont, à partir de 2000, indissociables de la réduction du temps de travail et des hausses du SMIC qui en ont résulté directement ou indirectement. En pratique, il est très complexe de distinguer les effets sur l'emploi de ces politiques imbriquées.

Enfin, les réductions de cotisations sociales s'appliquant indistinctement à l'ensemble des salariés percevant un salaire donné, il n'existe pas, comme dans le cas des politiques ciblées, de « population témoin » à laquelle comparer les bénéficiaires.

Nonobstant ces difficultés, un certain nombre d'évaluations ont été réalisées en mobilisant diverses méthodologies. Les études *ex ante* recourent à des modélisations macro-économiques plus ou moins sophistiquées. Leurs résultats sont contingents à la spécification du modèle retenu et à son paramétrage. Les évaluations *ex post* procèdent par des méthodes économétriques appliquées à des données macroéconomiques ou individuelles. C. Nouveau et B. Ourliac[32] présentent de manière synthétique la nature, la méthodologie et les résultats de ces travaux.

Dans l'ensemble, ils confirment les enseignements de la théorie économique rappelés plus haut et concluent à un impact significatif des allégements de cotisations sociales sur l'emploi, notamment peu qualifié.

a) L'évaluation des allègements « Juppé »

Plusieurs travaux de recherche ont évalué le nombre d'emplois créés ou sauvegardés par les allégements généraux mis en place avant la réduction du temps de travail (RTT). Ils reposent sur des méthodologies variées.

Les études *ex ante* reposent principalement sur trois types de modélisations :

- Les maquettes simplifiées du marché du travail, fondées notamment sur des modèles d'appariement ou de « *job search* » et distinguant différents niveaux de qualification, permettent de simuler les déplacements de l'équilibre du marché du travail à moyen long terme après la mise en place des allégements[33].
- Les modèles macro-économiques d'inspiration keynésienne permettent de décrire les effets de court terme qui transitent principalement par la demande. En revanche, ils ne

[32] Nouveau C., Ourliac B. (2012), « Les allégements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires de 1993 à 2009 », DARES, document d'études n°169, et Direction générale du Trésor, Trésor-Eco n°97.

[33] Audric S., Givord P., Prost C., « *Estimation de l'impact sur l'emploi non qualifié des mesures de baisse de charges* », *Revue économique*, volume 51, n°3, 2000 ; Salanié B., « *Une maquette analytique de long terme du marché du travail* », *Économie & prévision*, n° 146, 2000-5, Doisy S., Duchêne S., Gianella C., « *Un modèle d'appariement avec hétérogénéité du facteur travail : un nouvel outil d'évaluation des politiques économiques* », *Économie et Prévision*, n°162, 2004-1.

sont pas adaptés à l'évaluation des effets de moyen long terme car ils ne modélisent par l'offre productive[34].

- Enfin, les maquettes sectorielles sont utiles pour prendre en compte l'hétérogénéité sectorielle et le caractère ciblé des allégements dans les estimations[35].

***Ex post,* deux stratégies d'évaluation ont été mises en œuvre** :

- La première consiste à comparer l'évolution de l'emploi observée avec les simulations d'une modélisation standard. Cette méthode, indirecte et relativement sommaire, présente un inconvénient majeur. Les écarts observés à partir de 1993 ne peuvent pas être attribués avec certitude aux allégements de cotisations, d'autres facteurs comme, par exemple, l'évolution tendancielle de la productivité ayant pu jouer[36].
- La seconde stratégie met en œuvre des techniques économétriques sophistiquées pour distinguer les entreprises en fonction de l'ampleur de la baisse du coût du travail consécutive aux allégements[37].

Quelles que soient les méthodes retenues, tous les travaux existants convergent pour conclure à un effet positif et significatif sur l'emploi du dispositif d'exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires.

Les résultats de ces différentes évaluations s'inscrivent dans une fourchette relativement large : entre 200 000 et 400 000 emplois créés ou sauvegardés (une fois que la mesure est montée en charge et est supposée avoir produit tous ses effets) pour un coût brut de 6,4 milliards d'euros en 1998 (valeur 1998). Le coût brut par emploi créé ou sauvegardé aurait été ainsi compris entre 20 000 et 40 000 euros par an en régime de croisière (valeur 2009). La prise en compte des recettes fiscales et sociales engendrées par les emplois créés et les moindres dépenses de transfert (allocations chômage et dépenses de minima sociaux notamment, pour un total estimé en 2009 à 12 000 euros[38]) conduit à un **coût net par emploi créé ou sauvegardé de 8 000 euros à 28 000 euros.**

Au vu de ces résultats, le Conseil avait considéré, dans son rapport de février 2006, le chiffre de 300 000 emplois créés ou sauvegardés par les seuls allégements « Juppé » comme un ordre de grandeur raisonnable et partagé par la plupart des économistes.

b) L'évaluation des allègements « Aubry » et « Fillon »

Comme cela a été indiqué plus haut, l'évaluation des allégements mis en place après 1998 est compliquée par la concomitance avec la réduction du temps de travail. Seuls les effets conjoints de l'extension des allégements de cotisations et du processus de RTT peuvent être estimés ; les effets propres à chaque mesure ne sont pas identifiables.

---

[34] Par exemple, le modèle *emod.fr* utilisé par l'OFCE pour ses chiffrages.

[35] Malinvaud E., « *Sur l'agrégation des demandes de travail non-qualifié* », *Annales d'économie et de statistique*, N° 66, 2002 ; Carnot N., « *Qualification, coût du travail et chômage des peu qualifiés : une maquette synthétique d'évaluation* », Miméo, 2000.

[36] L'Horty Y., Rault C., « *Les effets de la croissance, du coût et de la durée du travail sur l'emploi en France une réévaluation* », *Travail et Emploi* n° 91, Juillet 2002.

[37] Crépon B. et Desplatz R. « *Une nouvelle évaluation des effets des allégements de charges sociales sur les bas salaires* », *Economie et statistique*, n° 348, 2001.

[38] Calcul ne prenant en compte que les cotisations sociales versées (avec une hypothèse basse prenant en compte des salariés rémunérés au SMIC seulement) et le RSA économisé (là encore, considérant que les prestations sociales perçues sont égales au montant du RSA pour un célibataire sans enfant).

Il n'existe aujourd'hui que des évaluations sur les allègements « Aubry II » associés à la RTT, d'une part, et des évaluations sur les allègements « Fillon » de 2003 associés à la convergence des SMIC, d'autre part.

- Lors de son audition par le Conseil, l'OFCE a indiqué que, d'après son modèle *emod.fr*, les **allègements de cotisations sociales « Aubry II » associés à la réduction du temps de travail** auraient été à l'origine de 320 000 emplois cinq ans après leur mise en œuvre, pour un coût *ex post* de l'ordre de 8 000 euros par emploi créé. En l'absence de réduction du temps de travail, l'impact aurait été, selon la même modélisation, moitié moindre. Toutefois, ces chiffres ne correspondent qu'à l'impact à court terme de la mesure. Le modèle utilisé n'intègre en effet aucune modélisation sur le long terme de l'offre productive, et ne prend donc pas en compte l'impact de la mesure sur la croissance potentielle et le chômage structurel, que ce soit dans son volet réduction de cotisations ou son volet partage du travail. L'absence de gains de compétitivité sur le long terme et l'impossibilité d'une substitution entre travail qualifié et travail peu qualifié dans le modèle conduisent nécessairement à sous-estimer l'impact des allégements de cotisations ciblés sur les bas salaires. A l'inverse, alors que son impact sur le potentiel de production à long terme est peut-être défavorable, et en tout cas discuté, la RTT entraîne un sursaut temporaire de demande, favorable à l'emploi à court terme.
- Dans le cadre d'un appel à projet lancé en 2006 par la DARES, trois équipes de recherche ont tenté d'évaluer les effets de la **réforme « Fillon »** (en s'appuyant sur l'hétérogénéité des situations : entreprises à 35 heures versus celles restées à 39 heures par exemple). Leurs travaux confirment, tout d'abord, le lien fort entre coût du travail non qualifié et emploi. L'évolution de l'emploi a été en effet plus favorable dans les entreprises restées à 39 heures que dans les entreprises passées à 35 heures où la hausse du coût du travail a été la plus forte (les allègements ne compensant pas intégralement la hausse du coût du travail induit par le passage à 35 heures) . En l'absence d'allégements supplémentaires, la convergence du SMIC et des GMR aurait conduit globalement à des destructions d'emplois. Toutefois, la complexité des effets induits selon les entreprises n'a pas permis d'identifier de manière robuste un impact global significatif de la réforme de 2003 sur l'emploi (impact prenant en compte à la fois les exonérations nouvelles et la convergence des SMIC). En particulier, l'étude de Bunel et *alii*[39] mentionne un effet global très faible de l'unification des SMIC rendue nécessaire par la RTT et des « allègements Fillon », résultant d'une légère hausse du coût du travail (+1,7 %) dans les entreprises ayant réduit leur durée du travail et d'une baisse (-1,0 %) chez les autres.

Considérant ces évaluations sur les différentes étapes du processus, le Conseil regrette qu'il n'existe pas d'évaluation des allégements de cotisations associés à la réduction du temps de travail qui concerne l'ensemble de la période 1998-2005.

En effet, la réduction du temps de travail avec maintien de la rémunération et l'augmentation du coût horaire du travail qui en a résulté, a constitué le point de départ de la réforme des exonérations à partir de 1998. Ce processus s'est achevé avec la loi du 17 janvier 2003 qui a eu pour objectif le retour à l'universalité du SMIC tout en préservant l'emploi et qui a, de ce

[39] Bunel M., Gilles F. et L'Horty Y. (2010), « Les effets des allégements de cotisations sociales sur l'emploi et les salaires : une évaluation de la réforme de 2003 », Economie et statistique, n° 429-430.

fait, mis un terme à la différence de traitement entre les entreprises selon leur organisation du temps de travail, point qui n'avait pas été traité dans la loi du 19 janvier 2000.

c) De l'ordre de 800 000 emplois ont été créés ou sauvegardés par les exonérations générales

Au-delà des incertitudes entourant leurs résultats, toutes les évaluations disponibles concluent à un impact favorable et très significatif des allégements sur l'emploi, notamment peu qualifié. Elles démontrent qu'un coût minimum du travail élevé peut constituer un frein à l'emploi des travailleurs peu qualifiés. En présence d'un salaire minimum relativement haut[40], les allégements de cotisations patronales permettent d'abaisser le coût du travail sans diminuer la rémunération des travailleurs et contribuer à résorber une partie du sous-emploi.

Comme on l'a vu, il n'existe pas d'évaluation globale des allègements « Aubry » et « Fillon » liés aux 35 heures, sur l'ensemble de la période 1998-2005. Par conséquent, pour mesurer le seul impact des allègements, il faut faire l'hypothèse d'une suppression de l'ensemble des exonérations générales actuelles (issues des allègements « Fillon »), sans remise en cause du passage à 35 heures ni de la convergence des SMIC. Les conséquences d'une telle suppression peuvent être appréciées de manière indirecte à partir de l'impact estimé des allègements antérieurs à 1998, en considérant les montants financiers engagés aujourd'hui. L'extrapolation des résultats observés sur la première vague d'allègements conduit, selon la DARES et la Direction générale du Trésor, à une fourchette de 550 000 à 1 million d'emplois créés ou sauvegardés. Ces résultats sont contingents à l'hypothèse de « rendements constants » des allègements, c'est-à-dire à une hypothèse de proportionnalité de l'impact quelles que soient la forme et l'ampleur des extensions réalisées. En supposant une efficacité moitié moindre pour la seconde vague d'allègements, les estimations seraient ramenées entre 400 000 et 800 000 emplois créés ou sauvegardés.

L'évaluation de l'impact global des allégements de cotisations à partir du modèle *emod.fr* de l'OFCE a été complétée dans une étude publiée fin 2012[41]. La prise en compte d'un effet « d'assiette » lié au ciblage de la mesure sur les bas salaires et de gains de compétitivité interne et externe conduit à une estimation d'environ 500 000 créations d'emplois à un horizon de cinq ans. Ce chiffre qui entre dans la fourchette établie par la DARES et la DG Trésor (cf. *supra*), n'incorpore toutefois pas tous les effets de long terme de la mesure. Cette étude de l'OFCE cherche également à prendre en considération les effets liés au mode de financement de la mesure, logique qui n'est pas retenue ici pour une double raison : d'une part, elle n'entre pas dans le champ du présent rapport ; d'autre part, elle n'est pas retenue dans les autres évaluations des allègements généraux comme dans celles des autres dispositifs d'aides en faveur de l'emploi.

[40] Depuis sa création en 1970, le SMIC a progressé, en termes réels, de 2,5 % par an, soit un rythme sensiblement plus rapide que le salaire horaire moyen ouvrier (1,8 %). Les coups de pouce ont contribué à 60 % des gains de pouvoirs d'achat alors que la concordance sur longue période avec l'évolution générale des salaires, souhaitée initialement par le législateur, aurait supposé une contribution moyenne de 50 %. Si le parallélisme des évolutions avait été scrupuleusement respecté, le SMIC serait aujourd'hui inférieur de près de 20 %.

[41] Heyer E. et Plane M. (2012), « *Impact des allégements de cotisations patronales des bas salaires sur l'emploi. L'apport des modèles macroéconomiques* », Revue de l'OFCE-Débats et politiques, n°126.

Dans leur étude de novembre 2012[42], P. Cahuc et S. Carcillo estiment que les allègements mis en place entre 1993 et 1998 (allégements « Balladur » puis « Juppé ») auraient conduit à la création de 200 000 à 400 000 emplois sur cette période. L'impact favorable sur l'emploi s'observe dans tous les secteurs de l'économie. Il est davantage prononcé dans le secteur tertiaire en raison d'une forte proportion d'emplois peu qualifiés et d'une sensibilité de la demande de travail à son coût aussi élevée que dans l'industrie.

P. Cahuc et S. Carcillo confirment que **l'ensemble des exonérations aujourd'hui mises en œuvre pour un coût brut de 20 milliards d'euros environ contribueraient à créer ou sauvegarder entre 500 000 et 1 million d'emplois, un impact de l'ordre de 800 000 pouvant être considéré comme le bon ordre de grandeur** (chiffre qui confirme celui avancé par le COE en 2006). **Le coût net, c'est-à-dire compte tenu des recettes et des économies engendrées par ces créations d'emplois, serait égal à la moitié du coût brut, soit environ une dizaine de milliards d'euros**. Ce résultat fait de la politique d'exonération de cotisations sociales patronales sur les bas salaires l'une des plus efficaces, sinon la plus efficace, pour créer et sauvegarder des emplois. P. Cahuc et S. Carcillo démontrent qu'à l'inverse, toute mesure pour réduire le coût budgétaire des allégements de cotisations sociales se traduirait par d'importantes pertes d'emplois peu qualifiés.

En définitive, aucun des travaux récents d'évaluation de la réforme « Fillon » ne conduit à remettre en cause le chiffre de 800 000 emplois créés ou sauvegardés, retenu dans le rapport du COE de février 2006.

5. Absence d'effet avéré sur les dynamiques salariales et la productivité

Au-delà de son impact quantitatif sur l'emploi, la politique de réduction des cotisations sociales était *a priori* susceptible d'avoir une incidence sur les caractéristiques de ces emplois en termes de niveau de qualification et de dynamique salariale, et plus largement sur la productivité générale des facteurs.

D'un point de vue théorique, les effets des allégements de cotisations sociales patronales sur les salaires sont ambigus :

- d'un côté, le partage entre employeur et salariés du surplus dégagé par la réduction des cotisations et le renforcement du pouvoir de négociation des salariés grâce à la baisse du chômage ont un impact positif sur les salaires ;
- de l'autre, la dégressivité du barème qui induit un renchérissement pour l'employeur d'une augmentation de salaire (risque de « trappe à bas salaires »)[43] et qui peut entraîner, à long terme, un effet négatif sur la productivité du fait d'une moindre incitation à la formation, tend, toutes choses égales par ailleurs, à freiner la croissance des salaires.

Les études empiriques menées sur la dynamique et les mobilités salariales conduisent à des résultats mitigés, voire parfois opposés. Ceux-ci sont, de surcroit, difficilement comparables car ils ne portent pas sur la même période et résultent de méthodologies et de sources de données différentes.

[42] Cahuc P. et Carcillo S. (2012), « *Les conséquences des allégements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires* », Revue française d'économie, n° 2/vol XXVII.

[43] Dans le dispositif actuel, augmenter le salaire de 1 euro au niveau du SMIC coûte 2,4 euro à l'employeur contre « seulement » 1,8 euro à 1,6 SMIC où les allégements de cotisations ne jouent plus.

Dans leur ensemble, les études ne confirment pas l'existence de « trappes à bas salaires », sans toutefois en écarter définitivement l'hypothèse. Les éléments de conclusion qu'elles ont apportés jusqu'à présent sont partiels. En se concentrant sur les trajectoires salariales des travailleurs en emploi, elles négligent les éventuels effets sur les salaires d'embauche. De surcroît, les carrières salariales des individus en place ne sont suivies que sur de très courtes périodes. Enfin, aucune étude n'a porté sur l'impact des allégements sur l'incitation à la formation professionnelle.

Au total, l'existence d'un phénomène de « trappe à bas salaires » n'a, à ce jour, pas reçu de validation empirique convaincante bien que le barème actuel rende incontestablement le coût du travail progressif.

6. Des propositions de réforme à fin d'économies budgétaires coûteuses en termes d'emplois

Le coût significatif des allégements généraux de cotisations dans un contexte budgétaire tendu et le souci légitime d'en renforcer l'efficacité conduisent naturellement à s'interroger sur leur ciblage ou l'opportunité d'en réserver le bénéfice à certaines catégories d'entreprises ou de salariés.

Reprenant les enseignements des études empiriques menées sur le sujet, P. Cahuc et S. Carcillo[44] analysent les conséquences de plusieurs mesures visant à resserrer le ciblage du dispositif de façon à en diminuer le coût pour les finances publiques : ciblage sur les secteurs « exposés » à la concurrence ; ciblage sur les petites entreprises ; abaissement du point de sortie aujourd'hui fixé à 1,6 SMIC ; suppression des allégements liés aux 35 heures.

Toutes ces mesures susceptibles de réduire le coût des allégements présentent trois points communs. Elles conduiraient, par construction, à renchérir le coût du travail non qualifié et se traduiraient en conséquence par d'importantes destructions d'emplois. Elles généreraient des économies *a posteriori* nettement inférieures à celles estimées *a priori* en raison des effets négatifs sur l'emploi. Enfin, elles contribueraient à l'instabilité du dispositif et à brouiller les perspectives des entreprises.

a) Réserver le bénéfice des allégements aux secteurs « exposés à la concurrence » ? Des difficultés pratiques et des effets négatifs sur l'emploi global

Réserver les allégements de cotisations sociales aux secteurs industriels directement exposés à la concurrence internationale n'apparaît pas souhaitable. D'abord, un tel ciblage serait difficile à réaliser en pratique, une partie des activités en apparence « abritées » étant utilisées comme intrants par les secteurs industriels et, de ce fait, confrontées à la concurrence internationale. Il serait vraisemblablement contraire aux règles communautaires de la concurrence. Ensuite, un tel ciblage, s'il était possible, serait inefficace. Il conduirait à transférer une partie des allégements actuellement sur les bas salaires vers les salaires plus élevés et les emplois relativement qualifiés avec pour conséquence un impact négatif sur l'emploi peu qualifié et même sur l'emploi global ainsi que des hausses de salaires sur les emplois ciblés. Les secteurs dits « abrités » constituent en effet les principaux gisements d'emplois non qualifiés et il est probable qu'une partie de leur activité n'est viable que grâce aux allégements de cotisations.

[44] Cahuc P. et Carcillo S. (2102), op. cit.

b) Cibler la baisse des cotisations sur les petites entreprises ? Des pertes d'emploi dans les entreprises plus grandes et un risque d'effet de seuil important

Un ciblage sur les petites entreprises qui, effectivement, emploient une main-d'œuvre en moyenne moins qualifiée, ne se justifie pas dès lors que rien n'indique que la sensibilité à son coût de la demande de travail, pour un niveau de qualification donnée, est plus élevée dans les petites entreprises que dans les plus grandes. P. Cahuc et S. Carcillo estiment qu'une suppression des allégements pour les entreprises de plus de 50 salariés détruirait environ 380 000 emplois. Une telle mesure serait, par ailleurs, susceptible de générer des effets de seuils importants et déclencher des stratégies de contournement qui ne seraient pas sans conséquence sur le fractionnement des entreprises et la qualité du dialogue social en leur sein.

Pour mémoire, le dispositif donne déjà un avantage aux petites entreprises puisque le taux maximal d'allègement pour les entreprises de moins de 20 salariés est de 28,1 %, contre 26 % pour les autres entreprises.

c) Abaisser le point de sortie du barème ? D'importantes destructions d'emplois

D'un point de vue théorique, l'intensité du ciblage sur les bas salaires, à niveau de dépense donné, résulte d'un équilibre entre une efficacité plus grande au voisinage du SMIC et le risque potentiel de trappe à « bas salaires ». Même si l'efficacité des allégements se réduit avec le niveau de salaire, le resserrement de la fenêtre d'éligibilité serait coûteux en termes d'emplois. Abaisser par exemple le point de sortie de 1,6 SMIC à 1,3 SMIC, conduirait, d'après P. Cahuc et S. Carcillo, à détruire plus de 200 000 emplois[45]. Par ailleurs, le risque de « trappe à bas salaires » serait automatiquement accru.

Abaisser le point de sortie du barème n'est potentiellement créateur d'emploi que si une telle mesure s'accompagne d'un renforcement significatif des exonérations entre 1 SMIC et 1,3 SMIC, à budget constant, voire avec un surcoût budgétaire. Cela ne règle toutefois pas la question du risque de « trappe à bas salaires ». Surtout, une telle perspective pose également un problème de faisabilité pratique car l'essentiel des marges de manœuvre pour baisser encore les cotisations porte sur des cotisations conventionnelles (cotisations d'assurance chômage par exemple).

d) Supprimer la partie des allégements associés à la réduction du temps de travail ?

Supprimer la partie, qui peut être estimée à environ la moitié, des allégements destinés à compenser les effets de la réduction du temps de travail sur le coût du travail consisterait à reprendre le barème des allégements « Juppé ». Il en résulterait des destructions massives d'emplois (environ 400 000 pour une économie budgétaire *ex ante* de 12 milliards d'euros), sauf à revenir sur les hausses de SMIC imputables aux 35 heures[46].

---

[45] En effet, les salaires compris entre 1,3 et 1,6 SMIC ne seraient pas les seuls concernés par cette mesure. Le coût du travail augmenterait pour tous les tous les salaires jusqu'à 1,6 SMIC (sauf ceux-ci exactement au SMIC). La hausse serait notamment d'environ 7,5 % à 1,3 SMIC.

[46] La réduction du temps de travail sans perte de salaire a conduit, toutes choses égales par ailleurs, à augmenter le SMIC de 11,4 %. A ce premier effet direct s'est ajouté l'impact indirect, à travers le mécanisme automatique de revalorisation du SMIC, de la dynamique accélérée du salaire horaire ouvrier du fait de la baisse du nombre d'heures travaillées. Le SMIC a été, de ce fait, rehaussé de 5,7 % supplémentaires, soit une hausse totale de 17,1 %.

* * *

Au total, le dispositif actuel peut être considéré comme un bon compromis entre son coût brut (20,7 milliards d'euros en 2011), l'efficacité en termes de créations d'emploi (de l'ordre de 800 000 emplois créés ou sauvegardés) et la maîtrise du risque de « trappe à bas salaires » (risque aujourd'hui non avéré).

La stabilité du dispositif, qui renforce son efficacité, doit donc être privilégiée d'autant qu'aucune piste de réforme ne semble présenter des avantages supérieurs à ses effets négatifs sur l'emploi.

Cette stabilité du dispositif des allègements doit être complétée, en parallèle, par des politiques entreprises dans une logique de compétitivité de plus long terme.

Une évaluation conjointe des effets du crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE), mis en œuvre en ce sens dans le cadre du « Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi »[47] et des allègements généraux de cotisations sociales sur les bas salaires devra être conduite.

Parallèlement, et même si d'éventuels effets des allègements de cotisations sur des « trappes à bas salaires » ne sont pas démontrés, la politique de formation professionnelle doit être mieux mise à profit pour favoriser l'accès à la formation des salariés peu qualifiés. Il s'agit là d'un défi essentiel, tant pour les personnes concernées que pour la compétitivité globale de notre économie.

[47] « *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi* » du Gouvernement, 6 novembre 2012.

Encadré 1 : Définition et vue d'ensemble des « niches sociales »

Les « niches sociales » regroupent l'ensemble des mesures portant sur les différents prélèvements affectés aux organismes de base de la sécurité sociale qui entrainent une perte de recettes pour ces organismes et un allègement pour ceux qui acquittent ces prélèvements, par rapport à ce qui aurait résulté de l'application des règles générales observables en matière de prélèvement social. Elles constituent, dans le domaine du financement de la sécurité sociale, l'équivalent des « dépenses fiscales » pour l'Etat.

On distingue deux grandes catégories de « niches sociales » : les exemptions d'assiette et les exonérations.

-Les exemptions d'assiette regroupent les dispositifs conduisant certaines formes de rémunération à déroger au caractère universel de l'assiette des cotisations sociales (et des droits sociaux qui en découlent). Les principales exemptions concernent les dispositifs de participation financière (intéressement, participation, plan d'épargne d'entreprise) ou d'actionnariat salarié (stock-options, actions gratuites), la protection sociale complémentaire d'entreprise (santé, prévoyance, retraite), certains accessoires de salaires comme les tickets restaurants ou les chèques vacances et certaines indemnités de rupture du contrat de travail.

-Les exonérations consistent en une prise en charge par l'Etat (les exonérations compensées) ou par la Sécurité sociale (les exonérations non compensées) des cotisations dues pour l'emploi d'un salarié. Ces exonérations ne remettent donc pas en cause les cotisations sur lesquelles elles portent : l'Etat ou la Sécurité sociale se substituent simplement au redevable initial pour leur paiement. Elles n'affectent pas l'assiette des cotisations de sécurité sociale ni les droits sociaux des assurés. Les exonérations visent pour la plupart à soutenir l'emploi par une réduction du coût du travail, que ce soit sous la forme d'exonérations ciblées ou sous forme d'exonérations générales.

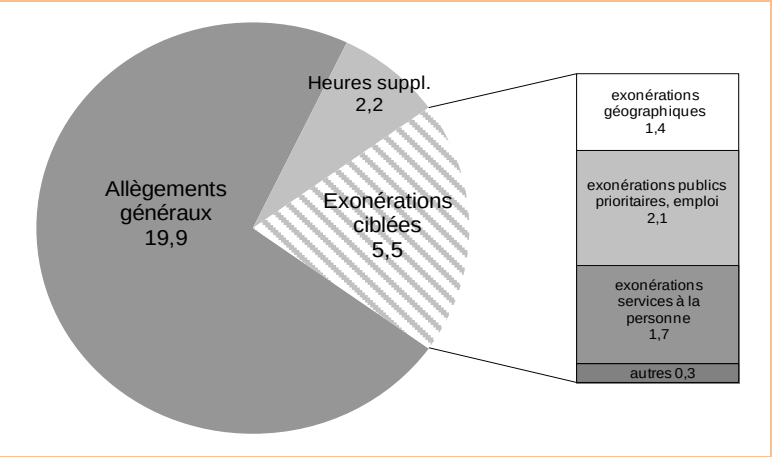
Depuis la loi organique du 2 août 2005, un recensement exhaustif permet d'avoir une vue d'ensemble des exonérations. L'annexe 5 au PLFSS présente les différentes exonérations en 9 grands ensembles :

Catégorie d'exonération	Champ d'exonération
Exonérations à vocations générales	réduction générale des cotisations patronales ; déduction patronale sur les heures supplémentaire
Apprentissage, qualification, stages et volontariat	contrat d'apprentissage, de professionnalisation, stagiaires en entreprises, service civique
Titulaires de minima sociaux et publics fragiles	CUI en CAE, structure d'aide sociale, associations intermédiaires
Services à la personne	aide à domicile employée par une personne fragile et accueillants familiaux
Secteur agricole	contrat « vendanges », exonération pour l'emploi des travailleurs occasionnels agricoles et en faveur des jeunes chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole
Exonérations ciblées sur certains territoires	création d'emplois en ZRR/ ZRU, organismes d'intérêt généraux en ZRR, ZFU, BER, ZRD, CUI en outre-mer, entreprises implantée en outre-mer
Exonérations ciblées sur certains secteurs d'activité	jeunes entreprises innovantes, jeunes entreprises universitaires, arbitres et juges sportifs, porteurs de presse
Exonérations ciblées sur les régimes spéciaux	exonération de cotisations d'allocations familiales, exonération de cotisations patronales des marins, rémunérations accessoires des fonctionnaires
Travailleurs non-salariés non agricoles	régime de l'auto-entrepreneur, ACCRE, ASCRE, travailleurs indépendants en ZFU/ ZRU, travailleurs indépendant en outre-mer, correspondants locaux de presse

Source : Annexe 5 au PLFSS pour 2013.

Les niches sociales représentent, en prévision pour 2013, environ 34 milliards d'euros de recettes, dont 27,6 milliards d'euros au titre des exonérations (compensées et non compensées) et 6,5 milliards d'euros au titre des exemptions d'assiette. Les allégements généraux constituent 75 % du total des exonérations. L'ensemble des mesures compensées par l'Etat s'élève à 88 % du total des exonérations.

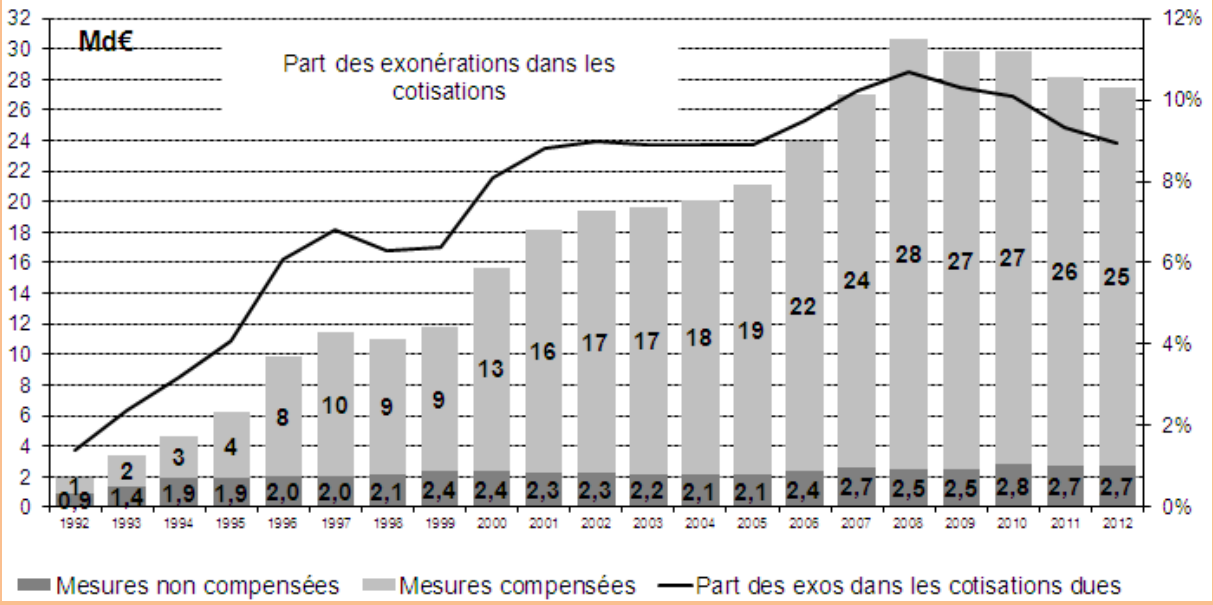
Graphique 1 : Les allègements généraux, les heures supplémentaires et les exonérations ciblées en 2012 (en milliards d'euros)



Source : Annexe 5 au PLFSS 2013.

Le montant des exonérations a crû, au cours de la dernière décennie, à un rythme moyen proche de 10 %. La crise de 2009 a marqué un arrêt à cette tendance. Les ressauts importants constatés en 1996, 2000 et 2006 s'expliquent par la mise en place des allègements généraux puis ses réformes successives (cf. *infra*). Les exonérations représentaient 10 % des cotisations dues à l'URSSAF en 2010 (graphique 2).

Graphique 2 : Evolution du montant des exonérations compensées et non compensées et de la part des exonérations dans les cotisations dues aux URSSAF



Source : DSS, données ACOSS (régime général).

3. LES EXONERATIONS ZONEES

1. Les exonérations de cotisations sociales ciblées sur les zones urbaines confrontées à des difficultés particulières : les exonérations ZRU et ZFU

1.1. Les exonérations ZRU et ZFU ont été mises en place en fonction des différents zonages pour tenir compte de l'hétérogénéité des situations économiques et sociales des quartiers en difficulté.

1.1.1. La politique de la ville s'est mise en place progressivement.

Mise en œuvre progressivement, dans un contexte de détérioration des conditions économiques et sociales de certains quartiers depuis le début des années 1980, la politique de la ville regroupe l'ensemble des mesures ciblées sur ces quartiers défavorisés.

Le dispositif actuel d'exonération de cotisations sociales en faveur des territoires prioritaires de la politique de la ville repose sur la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la Ville (dans le prolongement des lois du 13 juillet 1991 et du 4 février 1995).

Cette loi dispose que la politique de la ville a pour but de favoriser la « *diversité de l'habitat et la mixité sociale* », de lutter contre « *les phénomènes d'exclusion dans l'espace urbain* » et de favoriser « *l'insertion professionnelle, sociale et culturelle des populations habitant dans des grands ensembles et des quartiers d'habitat dégradé* ».

A cette fin, des dispositifs dérogatoires du droit commun ont été mis en œuvre pour lutter contre les handicaps économiques et sociaux de quartiers définis comme prioritaires. Ces dispositions interviennent dans le cadre de zonages réglementaires infra-communaux s'emboitant de manière à assurer une aide progressive en fonction du poids des handicaps territoriaux sous forme d'exonérations fiscales et sociales.

Les objectifs des zonages réglementaires ont été confirmés et précisés par la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Ils doivent « *réduire de façon significative les écarts constatés, notamment en matière d'emploi, de développement économique, de formation scolaire, d'accès au système de santé et de sécurité publique, entre les zones urbaines sensibles et l'ensemble du territoire national* ». Pour cela, doivent être fixés « *pour chaque zone et sur une période de cinq ans des objectifs de résultats chiffrés* ». Par ailleurs, il est prévu que ces objectifs soient suivis à l'aide d'une série d'indicateurs de moyens et de résultats. La collecte de l'information nécessaire au renseignement de ces indicateurs et leur suivi a été confiée à l'Observatoire national des ZUS (ONZUS) créé par la loi du 1er août 2003. Ces résultats sont rendus publics chaque année dans le rapport annuel de l'ONZUS.

1.1.2. Les quartiers prioritaires de la politique de la ville ont été classés en fonction des difficultés économiques et sociales rencontrées.

On distingue trois zones dites réglementaires : les zones urbaines sensibles (ZUS), les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones franches urbaines (ZFU).

- Telles que définies par la loi de novembre 1996, « *les **ZUS** sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi*. ». Ce dispositif traduit une remise en cause des modes d'habitat hérités d'un certain type d'urbanisme qui privilégiait les zones fonctionnelles. Les critères de délimitation des ZUS s'inscrivent dans une logique d'aménagement du territoire. On en dénombre 751 aujourd'hui.
- Les difficultés des **ZRU** sont appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique tenant compte du nombre d'habitants du quartier, du taux de chômage, de la proportion de jeunes de moins de vingt-cinq ans, de la proportion des personnes sorties du système scolaire sans diplôme et du potentiel fiscal des communes intéressées. Elles sont aujourd'hui au nombre de 416.
- Enfin, les **ZFU** correspondent à des quartiers de plus de 10 000 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des ZRU. Leur délimitation est opérée en tenant compte d'éléments de nature à faciliter le développement d'entreprises, notamment des éléments relatifs au foncier disponible sur un territoire. Si la création des ZFU a un objectif de mixité fonctionnelle, un objectif spécifique de lutte contre le chômage territorialisé est associé au dispositif d'exonération ZFU. Il existe en effet, depuis la création du dispositif en1996, une clause dite d'embauche locale, clause qui a ensuite été renforcée au fil du temps.

Le périmètre des différents zonages est déterminé par décret. Si le périmètre des ZUS et des ZRU est resté quasiment stable depuis 1996, trois générations de ZFU se sont succédé. Aux 44 ZFU initialement prévues par le décret du 26 décembre 1996, le décret du 12 mars 2004 en a ajouté 41. Dernier en date, le décret du 19 décembre 2006 en a créé 15 nouvelles. On compte maintenant un total de 100 ZFU (graphique 8). Reconduit à plusieurs reprises, le dispositif ZFU devait expirer au 31 décembre 2011. Il a été prorogé une nouvelle fois par la loi de finances pour 2012 jusqu'au 31 décembre 2014[48].

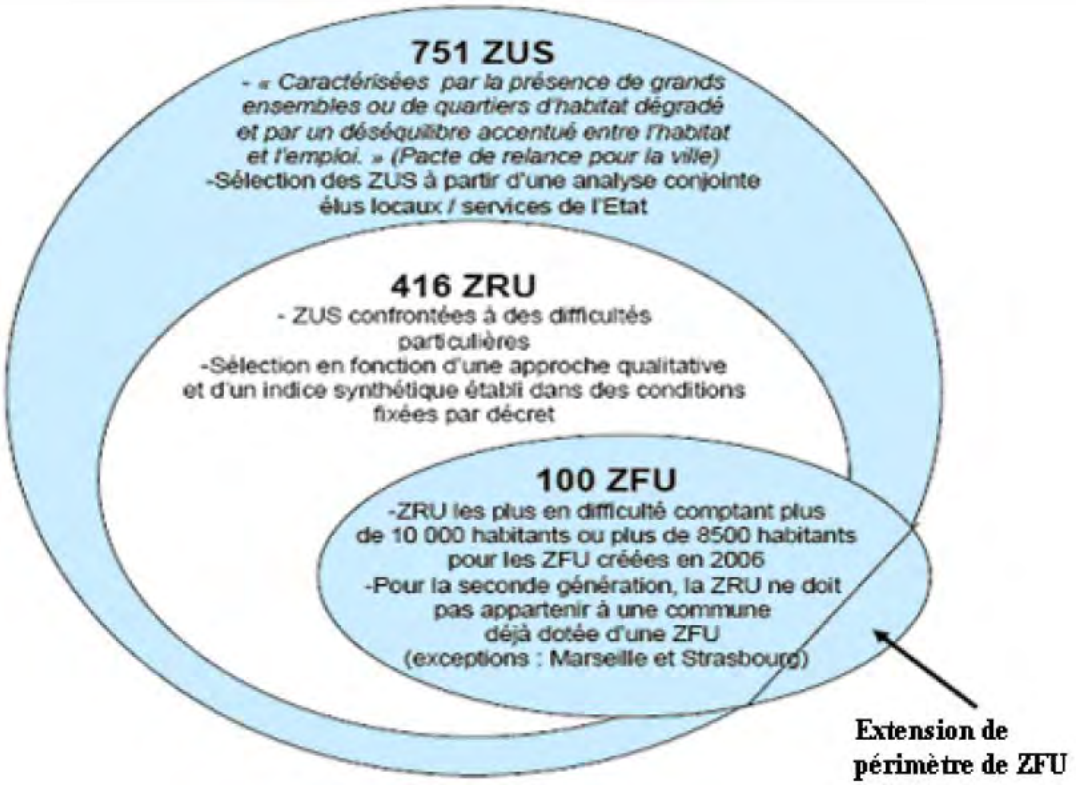
Si le périmètre des ZRU est intégralement compris dans celui des ZUS, celui des ZFU peut s'étendre au-delà du périmètre des ZRU et des ZUS. Le périmètre des ZFU a en effet pour partie été négocié avec les collectivités concernées, ce qui explique la très grande hétérogénéité des zones choisies[49]. Un des enjeux des négociations était notamment la recherche de foncier libre. En effet, le périmètre des ZUS est dessiné selon le critère d'une population concentrée dans des grands ensembles et il y a souvent très peu de foncier disponible pour la création d'entreprises dans ces zones.

[48] Il s'agit d'une prorogation du délai d'entrée dans le dispositif sans conséquence sur la durée totale de l'exonération.

[49] Cour des comptes, *Les exonérations de charges sociales en faveur des territoires et des secteurs d'activité*, octobre 2007.

Cette absence de coïncidence entre les différents périmètres définis pour les différents zonages réglementaires de la politique de la ville, tous censés concourir à une même politique d'ensemble, a pu faire l'objet de critiques[50]. Si la décision de conférer à une ZUS le statut de ZFU s'appuie sur des considérations locales explicitement mentionnées par décret, ces considérations locales sont le plus souvent laissées à l'appréciation des préfets et recouvrent différents aspects non formalisés[51]. Ce mode de ciblage géographique est souvent ressenti comme arbitraire par les populations appartenant à une zone mitoyenne aux caractéristiques économiques et sociales proches[52].

Graphique 8 : Schéma d'emboitement des ZUS, ZRU, ZFU.



Source : Conseil économique, social et environnemental, *Les entreprises dans les ZFU : bilan et perspectives* (2009).

[50] Hamel G. et André P., *Une conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation*, Assemblée nationale, Rapport sur la révision de la géographie prioritaire et la contractualisation de la politique de la ville, septembre 2009.

[51] Rathelot R. et Sillard P., *Zones franches urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements ?*, Economie et statistique n°415-416, 2008.

[52] Hamel G. et André P. (2009).

1.1.3. Les exonérations en ZFU sont plus avantageuses que celles en ZRU.

Les entreprises implantées en ZRU ou en ZFU bénéficient, sous certaines conditions, d'exonérations sociales et fiscales. L'objectif est de favoriser le développement économique et l'emploi de ces quartiers prioritaires.

Pour bénéficier des dispositifs ZRU ou ZFU, les entreprises doivent respecter un certain nombre de conditions similaires :

- **Certaines conditions visent tout d'abord à éviter des phénomènes d'optimisation.** Les dispositifs sont en effet tous deux réservés aux entreprises[53] d'au plus 50 salariés, à jour de leurs obligations sociales. Sont exclues du bénéfice des deux dispositifs les entreprises dont le chiffre d'affaires excède 10 millions d'euros ainsi que les filiales[54] de grandes entreprises. Il est à noter que la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a étendu, à compter du 1er janvier 2004, le bénéfice du dispositif ZFU, moyennant quelques aménagements, aux associations qui s'implantent en ZFU mais aussi en ZRU (Encadré 2).
- **D'autres conditions visent à favoriser le maintien d'un emploi de qualité**. Les exonérations au titre des dispositifs ZRU et ZFU portent ainsi sur les salariés en CDI ou en CDD d'au moins 12 mois. Conformément à la loi du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail, leur bénéfice est conditionné au respect de l'obligation d'engager une négociation sur les salaires. Si, au cours de l'année civile, cette obligation n'est pas respectée, le montant des exonérations est réduit de 10 %. La réduction est portée à 100 % en cas de non-respect de cet engagement pendant trois années consécutives.

Encadré 2 : Des dispositifs ZRU et ZFU aménagés en faveur des associations

Les dispositifs ZRU et ZFU en faveur des associations sont très proches des dispositifs en faveur des entreprises, à quelques aménagements près tenant compte de spécificités des associations.

Ainsi, une condition supplémentaire est précisée dans le cas du dispositif en faveur des associations : elles doivent obligatoirement cotiser à l'assurance chômage pour leurs salariés. Les salariés bénéficiant du dispositif doivent par ailleurs être résidents dans la zone d'implantation des associations. Cette condition est appréciée pour chaque salarié, mais uniquement au moment de l'embauche[55].

A l'instar des dispositifs ZRU et ZFU pour les entreprises, les dispositifs aménagés en faveur des associations ne concernent que les structures d'au plus 50 salariés. Pour bénéficier de l'exonération, la structure doit avoir été créée ou implantée avant le 1er janvier 2009 en ZRU. S'agissant des ZFU, la structure devait initialement avoir été créée ou implantée avant le 1er janvier 2012. La loi de finances pour 2012 prolonge ce délai jusqu'au 1er janvier 2015.

Pour les associations en ZRU ou en ZFU, les exonérations correspondent à celles dont bénéficient les entreprises en ZFU, à une exception près : elles ne s'appliquent que sur 15 salariés au maximum (contre 50 salariés dans les entreprises).

---

[53] Sont exclus du bénéfice des exonérations les services publics (Etat et collectivités locales), les chambres consulaires, les syndicats, les particuliers ainsi que certaines activités (construction automobile et navale, de fabrication de fibres textiles, de sidérurgie, de transport routier, de crédit-bail immobilier et location d'immeubles non professionnel, de l'agriculture et de construction vente).

[54] Il s'agit des entreprises dont 25 % ou plus du capital ou des droits de vote sont contrôlés par une ou plusieurs entreprises employant 250 salariés ou plus et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes excède 50 millions d'euros ou dont le total de bilan excède 43 millions d'euros.

[55] *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, Niche sociale n°24, « Associations en ZFU et ZRU », juin 2011.

Bien que similaire sur de nombreux points, le dispositif ZFU est plus complexe que le dispositif ZRU, mais aussi plus généreux, ce qui est cohérent avec le poids des handicaps économiques et sociaux que ces dispositifs cherchent respectivement à compenser.

L'exonération ZFU porte sur des rémunérations moindres mais dure plus longtemps que l'exonération ZRU.

- S'agissant du dispositif ZRU, l'exonération est totale pour une durée d'un an, dans la limite de 1,5 fois le SMIC et dégressive entre 1,5 et 2,4 SMIC.
- L'exonération ZFU est totale pendant 5 ans, dans la limite de 1,4 SMIC. Elle est dégressive au-delà d'1,4 SMIC jusqu'à devenir nulle lorsque la rémunération horaire est supérieure à 2 SMIC[56]. Par ailleurs, l'exonération de cotisations sociales ZFU bénéficie d'une prolongation à taux dégressif de 3 ans dans les entreprises de 5 salariés minimum (60 % la première année, 40 % la deuxième et 20 % la troisième) et 9 ans dans les entreprises de moins de 5 salariés (60 % pendant cinq ans, 40 % les deux années suivantes et 20 % les deux dernières années).

Le champ des cotisations exonérées est également plus important pour le dispositif ZFU que pour le dispositif ZRU (qu'il s'agisse des cotisations concernées ou des salariés concernés).

- L'exonération ZFU porte sur les cotisations des assurances sociales et des allocations familiales, les contributions au Fonds national d'aide au logement (FNAL), le versement transport et/ou la taxe additionnelle. Seules les cotisations patronales dues au titre des assurances sociales et des allocations familiales sont exonérées dans le cadre du dispositif ZRU.
- **Alors que l'exonération ZFU s'applique aux salariés déjà présents dans l'établissement au moment de son implantation en ZFU et pour les nouvelles embauches en ZFU, l'exonération ZRU ne bénéficie qu'aux nouvelles embauches de salariés en ZRU**.

Les deux dispositifs ZRU et ZFU se distinguent par deux contreparties « emploi » spécifiques :

- **Une absence de licenciement économique durant les 12 mois précédant l'embauche pour le dispositif ZRU**.
- **Une clause d'emploi local pour le dispositif ZFU.** L'objectif est de faciliter l'accès à l'emploi des résidents des ZFU. Les entreprises créées ou implantées en ZFU avant le 1er janvier 2002 devaient, à compter de la troisième embauche, employer ou embaucher un cinquième de salariés résidant dans l'une des ZFU (c'est-à-dire avoir 20 % de résidents en ZFU parmi leurs salariés ou, à défaut, parmi leurs nouvelles embauches). Cette condition s'est progressivement durcie au cours du temps. Pour les entreprises créées ou implantées dans les ZFU à compter du 1er janvier 2002, cette proportion est passée à un tiers, mais la

[56] L'exonération ZFU prenait initialement la forme d'une franchise d'exonération jusqu'à 1,5 SMIC, ramené à 1,4 SMIC (loi de finances pour 2006). A partir de 2009, l'allègement n'est plus forfaitaire pour les rémunérations supérieures à 1,4 SMIC et une dégressivité est introduite, avec un seuil de sortie de l'exonération ZFU fixé à 2,4 SMIC puis à 2,2 SMIC à compter du 1er janvier 2010 puis à 2 SMIC à compter du 1er janvier 2011.

condition d'embauche locale a été étendue aux salariés résidant dans l'une des ZUS de l'unité urbaine dans laquelle est située la ZFU. Pour les entreprises créées ou implantées dans les ZFU à compter du 1er janvier 2012, cette condition s'applique dès la première embauche et la proportion est passée à 50 %.

Enfin, alors qu'est associée au dispositif d'exonérations sociales ZFU une série d'exonérations fiscales, les avantages fiscaux attachés au dispositif ZRU ont expiré à compter du 1er janvier 2011. Dans le cadre du dispositif ZFU, l'exonération de cotisations sociales patronales est complétée par une série d'exonérations fiscales portant sur l'impôt sur les bénéfices (impôt sur les sociétés ou sur le revenu), sur la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la taxe foncière sur les propriétés bâties ainsi que sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Ces exonérations sont **totales pendant 5 ans** avec une prolongation dégressive de durée variable pour l'impôt sur les bénéfices et pour la CFE (selon l'effectif de l'entreprise - plus ou moins 5 salariés). Les allègements sont limités à 100 000 euros par période de 12 mois pour l'impôt sur les bénéfices (avec une majoration de 5 000 euros par nouveau salarié embauché pendant au moins 6 mois) et à 75 720 euros de base nette imposable pour la CFE. En outre, des aides fiscales supplémentaires peuvent être accordées selon le projet de l'entreprise et le territoire aidé[57].

Les exonérations sociales et fiscales au titre des dispositifs ZRU et ZFU ne sont cumulables avec aucune autre aide accordée par l'Etat au cours du même mois[58]. Les entreprises disposent d'une grande souplesse pour choisir leur régime d'exonération entre tous les régimes existants et les aides possibles, sans que le régime choisi soit forcément le même pour tous les salariés. **Compte tenu des allègements généraux de cotisations, les dispositifs d'exonérations zonées ne deviennent intéressants que lorsque les salaires s'écartent notablement du SMIC**. L'avantage différentiel procuré par les exonérations ZFU et ZRU, nul au niveau du SMIC, tend plutôt à croître avec le salaire pour atteindre un maximum à 1,4 ou 1,5 SMIC, c'est-à-dire à des niveaux de salaires pour lesquels l'aide a sans doute un impact plus réduit en termes de création nette d'emploi (graphique 9). Or la part des salariés rémunérés à des niveaux proches du SMIC est importante dans ces zones (en ZFU, sur 2007-2010, le salaire moyen des salariés embauchés au titre de l'exonération ZFU est de 1,1 SMIC ; le salaire médian est 1,02[59]).

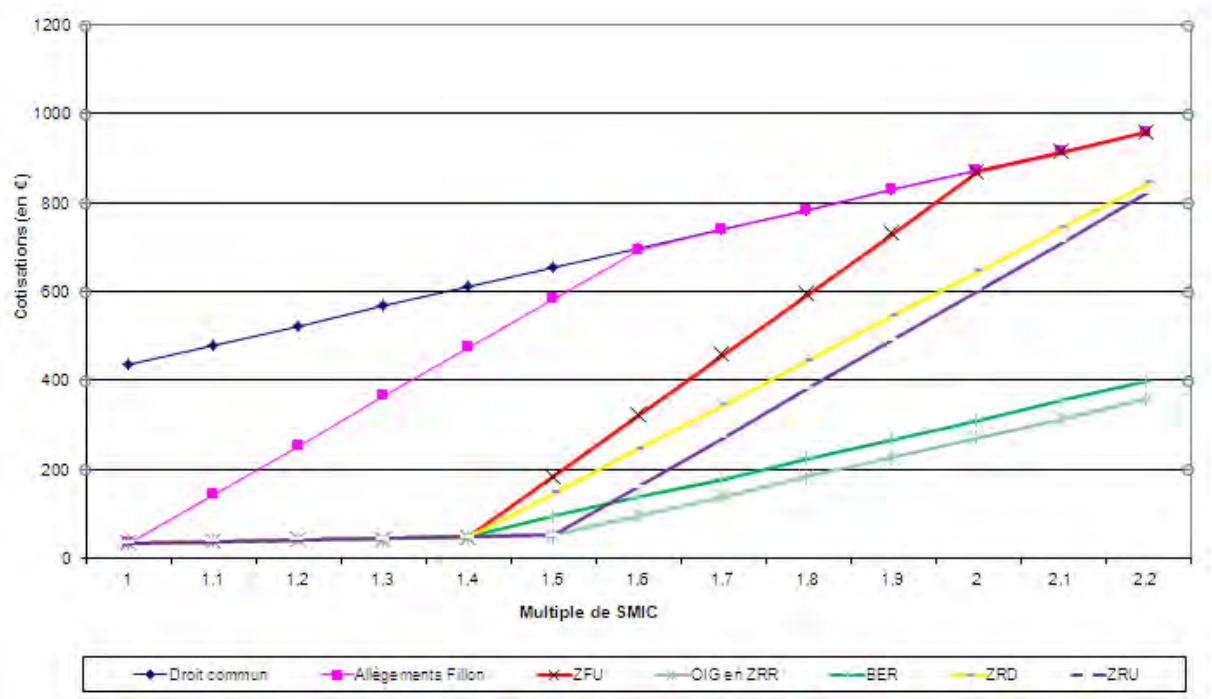
[57] Réduction du droit d'enregistrement, crédit d'impôt de cotisation foncière des entreprises ou amortissement exceptionnel dans le cas de nouvelles constructions immobilières.

[58] A l'exception de la déduction forfaitaire des cotisations patronales relatives aux heures supplémentaires qui a été supprimé pour la loi de finance rectificative pour 2012.

[59] Quantin S., *Les embauches exonérées dans les territoires de la politique de la ville de 2007 à 2010*, DARES-Analyses n°039, juin 2012.

Graphique 9 : Cotisations patronales de sécurité sociale en fonction du niveau de rémunération

Taux patronal de droit commun = 28,2 % + 2,38 % de cotisations ATMP



Source : Direction de la sécurité sociale.

1.2. Le suivi des indicateurs de la loi du 1er août 2003 rend compte d'un certain dynamisme de l'activité en ZFU en général, bien qu'en perte de vitesse ces dernières années.

Dans le domaine de l'emploi et du développement économique, plusieurs indicateurs suivis par l'ONZUS s'intéressent à la dynamique économique d'ensemble des quartiers prioritaires. Les indicateurs « nombre d'entreprises existantes, créées ou transférées », « nombre d'emplois existants, transférés et créés dans les ZFU » et « nombre d'embauches réalisées par les entreprises implantées dans ces zones de personnes résidant en ZUS » notamment fournissent de premiers éléments d'évaluation du dispositif ZFU. On peut noter que le suivi du dispositif ZRU n'était prévu par la loi que par le biais de l'indicateur « investissements publics réalisés dans chaque ZUS, zone de redynamisation urbaine (ZRU) et ZFU ». Cet indicateur n'est d'ailleurs pas renseigné par l'ONZUS. De manière plus générale, le dispositif ZRU fait l'objet d'un suivi beaucoup plus limité que le dispositif ZFU.

1.2.1. Le dynamisme des installations d'établissements en ZFU est tiré par des « créations pures » d'établissements mais aussi par des transferts.

On constate un dynamisme des installations d'établissements plus marqué en ZFU que dans les agglomérations environnantes. Afin de favoriser la comparaison entre les ZFU et les agglomérations auxquelles elles appartiennent, l'ONZUS fournit un taux d'installation du

nombre d'établissements pour les ZFU[60] et pour leurs unités urbaines de références (quartiers environnants). Ce taux est, en moyenne, supérieur de 5 points dans les ZFU par rapport aux unités urbaines de référence depuis 2007. Au 1er janvier 2011, il était de 25,7 % dans les ZFU contre 20,5 % dans les unités urbaines de référence (Tableau 4 a.).

En revanche, **le nombre d'installations a stagné en 2011**, en période de crise. C'est notamment la baisse des installations sous le régime d'auto-entrepreneur qui explique cette stagnation (alors que leur hausse avait tiré l'augmentation des installations les années précédentes). Par ailleurs, outre la crise, cette stagnation des installations pourrait aussi traduire en partie une certaine méfiance des entreprises vis-à-vis des récents changements de réglementation du dispositif ZFU (abaissement du seuil de sortie, prolongation du dispositif pour une durée déterminée).

En outre, **le nombre d'établissements en ZFU a stagné en 2010.** Au 1er janvier 2011, on comptait 61 890 établissements en ZFU (toutes générations confondues) contre 61 568 un an auparavant, soit une augmentation de 0,5 %. Cette stabilité des effectifs d'établissements en ZFU marque une rupture par rapport à l'augmentation forte et continue observée entre 2007 et 2010 (de 9,8 % par an en moyenne) et traduit les **effets de la crise économique, qui a entraîné, outre le tassement des installations, des disparitions d'établissements**.

Tableau 4 : Le suivi des établissements existants, créés ou transférés dans les ZFU entre 2007 et 2011.

a. Nombre d'établissements, taux d'installation et croissance du nombre d'établissements :

Année	Nombre d'établissements (stock) en ZFU au 1er janvier de l'année	Taux d'installation du nombre d'établissements (en%)				Croissance du nombre d'établissements (en%)	
		en ZFU		dans les Unités Urbaines de Référence		en ZFU	dans les unités urbaines de référence
		Total	dont auto-entrepreneurs	Total	dont auto-entrepreneurs		
Ensemble ZFU							
2007	46 423	24,5		15,7		-	-
2008	51 871	23,0		15,9		11,7	4,1
2009	56 440	26,5	7,9	21,7	8,6	8,8	6,3
2010	61 568	25,3	9,3	22,0	9,8	9,1	8,7
2011	61 890	25,7	8,3	20,5	8,2	0,5	2,5

[60] Le taux d'installation correspond au nombre annuel d'installations d'établissements (transferts et créations pures) rapporté au nombre d'établissements en activité présents au 1er janvier de l'année courante.

b. Nombre d'installation d'établissements, part des créations et transferts

Année	Nombre d'établissements installés au cours de l'année courante	dont sous le régime d'auto entrepreneur	en ZFU		dans les unités urbaines de référence	
			Part des créations	Part des transferts	Part des créations	Part des transferts
Ensemble ZFU						
2007	11 395	-	72,7	27,3	73,7	26,3
2008	11 949		71,3	28,7	72,7	27,3
2009	14 929	4 443	78,6	21,4	82,0	18,0
2010	15 573	5 714	79,4	20,6	81,1	18,9
2011	15 921	5 120	76,4	23,6	77,2	22,8

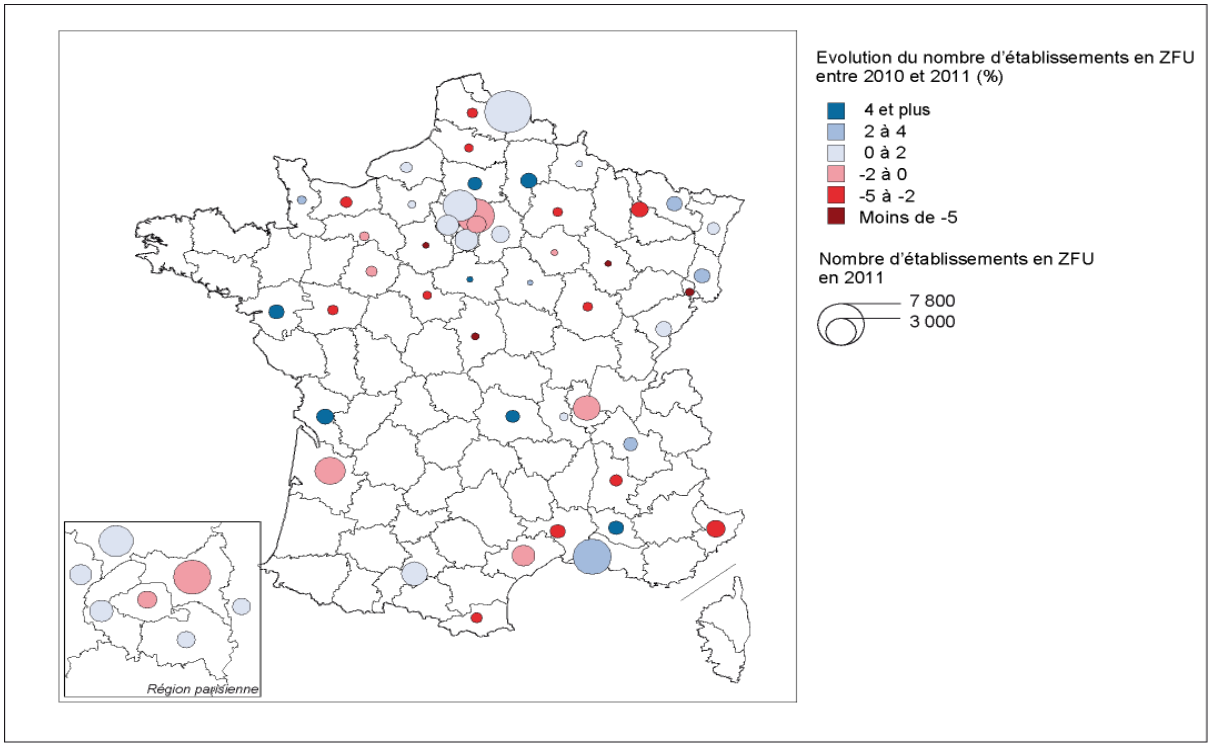
Champ : France Métropolitaine.
Source : Répertoire Sirenne, Insee.
Mise en forme : ONZUS.
Lecture : le taux d'installation correspond au nombre annuel d'installations d'établissements (transferts et créations pures) rapporté au nombre d'établissements en activité présents au 1er janvier de l'année courante. Le taux de croissance du nombre d'établissements en activité correspond au taux de variation du stock entre le 1er janvier de l'année précédente et le 1er janvier de l'année courante. Par rapport au taux d'installation, le taux de croissance du stock est « net » des disparitions survenues dans l'année (y compris celles d'établissements créés dans l'année).

L'installation d'établissements en ZFU est tirée par des « créations pures » d'établissements mais aussi par des transferts. Près d'un quart des installations d'établissements entre 2007 et 2011 correspondent à des transferts. Mais cette proportion dans les ZFU n'est supérieure que de 1,7 point en moyenne, sur la période, à celle qui est constatée dans les unités urbaines de référence. L'existence de transferts d'établissements plus nombreux illustre le biais que peut engendrer le dispositif ZFU : il ne permet pas seulement la création d'activités économiques, mais déplace également celles-ci vers les ZFU au détriment d'autres quartiers[61] Les transferts d'établissement s'inscrivent toutefois dans une logique de mixité fonctionnelle et ne sont donc pas en contradiction avec les objectifs du dispositif ZFU.

Le dynamisme des installations d'établissements en ZFU est très hétérogène selon les territoires. Alors que le nombre d'établissements en ZFU a diminué fortement dans les départements de Haute-Marne, de Champagne-Ardenne, des Alpes Maritime ou du Nord-Pas-de-Calais entre 2010 et 2011, il a augmenté sensiblement dans les Bouches-du-Rhône, la Charente-Maritime, la Loire-Atlantique, l'Oise ou le Vaucluse (Carte 1). Au-delà des impacts différenciés de la crise dans les territoires, que reflètent en grande partie ces résultats sur 2010-2011, un même dispositif peut donner des résultats très différents selon la manière dont les acteurs locaux s'en emparent.

[61] ONZUS, Rapport annuel, 2012.

Carte 1 : Evolution du nombre d'établissements en ZFU entre 2010 et 2011 en France métropolitaine.



Source : répertoire Sirenne, Insee.
Cartographie : Onzus.

1.2.2. Le nombre d'emplois exonérés a également fléchi ces dernières années.

Le tableau 4 montre la forte augmentation des effectifs concernés par l'exonération ZFU entre 2005 et 2007 alors qu'ils sont en baisse en ZRU. Ces évolutions divergentes s'expliquent d'une part par la dynamique des créations d'emplois (créations nettes ou transferts, y compris de ZRU vers les ZFU du fait des aides plus avantageuses en ZFU) mais surtout par des effets de périmètre, avec la création de nouvelles ZFU en 2004 puis en 2006, souvent sur le même périmètre que les ZRU[62]).

Les effectifs en ZFU diminuent ensuite, à compter de 2008, alors que la tendance à la baisse se poursuit en ZRU. **Si l'impact récessif sur l'emploi de la crise économique débutée en 2008 a pu participer à diminuer les embauches en ZFU et en ZRU, l'instabilité des règles d'exonérations ZFU a également pu contribuer à la moindre mobilisation du dispositif[63] :** renforcement de la clause d'emploi local en 2002 puis en 2012 ; introduction de la dégressivité entre 1,4 et 2,4 SMIC en 2009, puis abaissement du seuil de sortie de l'exonération de 2,4 SMIC à 2,2 SMIC en 2010 puis à 2 SMIC en 2011. Le recentrage de l'exonération ZFU sur les plus bas niveaux de salaires a réduit l'attractivité du dispositif, notamment au regard du dispositif d'exonérations générales de cotisations sociales. Ces

[62] *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales,* Niche sociale n°23, « Zones franches urbaines (ZFU), exonérations en faveur des entreprises », juin 2011.
[63] ONZUS, Rapport annuel, 2012.

modifications ont aussi pu conduire les employeurs à douter de la pérennité de ce système, d'autant que la fin du dispositif était prévue au 31 décembre 2011 avant qu'il ne soit prorogé jusqu'en 2014[64]. Par ailleurs, la sortie du champ des exonérations ZRU et ZFU de la cotisation pour accidents du travail et maladie professionnelle (AT-MP) à compter du 1er janvier 2008 a également contribué à diminuer l'attractivité des deux dispositifs.

Tableau 5 : Les embauches et effectifs exonérés en ZFU et ZRU (en %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre d'établissements bénéficiant de l'exonération ZFU*	15 029	15 654	17 441	17 862	16 682	14 257
Évolution (en %)		*4*	*11*	*2*	*-7*	*-15*
Effectif concerné par l'exonération ZFU*	59 826	62 165	69 774	68 060	65 191	55 744
Évolution (en %)		*4*	*12*	*-2*	*-4*	*-14*
dont : nombre de salariés embauchés dans l'année en ZFU**	9 829	11 133	13 108	11 748	7 963	6 173
Évolution (en %)		*13*	*18*	*-10*	*-32*	*-22*
Nombre de demandes d'embauches exonérées en ZFU	13 786	15 868	18 856	16 735	11 294	9 106
Évolution (en %)		*15*	*19*	*-11*	*-33*	*-19*
Nombre d'établissements bénéficiant de l'exonération ZRU*	843	781	715	660	384	244
Évolution (en %)		*-7*	*-8*	*-8*	*-42*	*-36*
Effectif concerné par l'exonération ZRU*	2 007	1 903	1 813	1 567	1 021	596
Évolution (en %)				*-14*	*-35*	*-42*
Nombre de salariés embauchés dans l'année en ZRU**	2 040	1 875	1 807	1 657	941	756
Évolution (en %)		*-8*	*-4*	*-8*	*-43*	*-20*

* Moyenne des quatre trimestres de l'année.
** Le nombre de salariés embauchés dans l'année correspond à une estimation du nombre d'embauches exonérées qui concernent des établissements réellement localisés en ZFU ou ZRU.
Lecture : en 2010, 9 106 formulaires de déclarations d'embauches au titre des exonérations en ZFU ont été adressés à la DARES ; parmi eux, 6 173 concernaient des embauches éligibles à l'exonération de par leur localisation en ZFU.
Source : DARES Analyse n°39, juin 2012.

Reflet de ces évolutions, le coût des dispositifs ZFU et ZRU a diminué de plus de moitié depuis 2008. Le coût des exonérations de cotisations sociales patronales des dispositifs ZFU et ZRU est passé de 358,5 millions d'euros en 2008 à 151,7 millions d'euros en 2011[65], soit une diminution de 57,8 %. En 2011, 148,4 millions d'euros ont été dépensés au titre du dispositif ZFU et 3,3 millions d'euros au titre du dispositif ZRU.

1.2.3. Les embauches exonérées en ZRU et ZFU concernent majoritairement des hommes, des postes d'ouvriers ou d'employés, dans les secteurs des services aux entreprises, de la construction et des services aux particuliers.

Les salariés embauchés bénéficiant d'une exonération au titre des dispositifs ZRU et ZFU sont majoritairement des hommes. En 2010, les hommes représentaient 60 % des embauches exonérées en ZFU et 66 % en ZRU. Cette proportion est toutefois en baisse depuis

[64] Quantin S., *Les embauches exonérées dans les territoires de la politique de la ville de 2007 à 2010 : forte baisse des embauches, en zone franche urbaine comme en zone de redynamisation urbaine*, Dares analyses n°039, juin 2012.
[65] Rapports annuels de performance de la Mission ville et logement 2008 et 2011.

2007, signe d'une certaine féminisation des embauches dans ces zones. En moyenne sur la période 2007-2010, la proportion des hommes embauchés bénéficiant d'une exonération ZFU était en effet de 62,7 % et de 67,2 % pour les embauches en ZRU.

Les embauches exonérées dans les territoires de politique de la ville se font pour l'essentiel sur des postes d'ouvrier ou d'employé de commerce ou administratif. Ainsi, en ZFU, les postes d'ouvrier représentent 38,7 % des embauches exonérées et les postes d'employé de commerce ou administratif 38,6 %. Ces proportions sont respectivement de 35,1 % et 34,1 % en ZRU.

Les ZFU et ZRU se distinguent légèrement s'agissant des secteurs d'activités des établissements exonérés. L'activité de services aux entreprises a une place prédominante aussi bien parmi les établissements exonérés en ZFU (38,1 %) et ZRU (32,6 %). En revanche, le secteur de la construction est bien plus présent en ZFU (26,4 %) qu'en ZRU (13,8 %). Les services aux particuliers sont au contraire plus présents en ZRU (14,9 %) qu'en ZFU (4,9 %).

Un peu moins d'un quart des embauches exonérées concernent des résidents des ZFU. En 2010, la part des embauches exonérées en ZFU bénéficiant à des résidents de ces zones était de 23 % (à bien distinguer du seuil fixé par la loi qui porte sur les résidents en ZFU et ZUS et qui peut porter sur le flux ou sur le stock d'emplois et qui n'est pas le même selon la date d'implantation de l'établissement). L'embauche de résidents des ZFU est tirée par l'existence de clauses dans le cadre du dispositif ZFU imposant aux employeurs d'embaucher une proportion minimale de résidents. Cette part proche de 27 % jusqu'en 2008 a eu tendance à diminuer à partir de 2009. Les résidents en ZFU embauchés sont plus jeunes : 49 % ont moins de 30 ans contre 40 % des salariés non-résidents en ZFU. Ils sont aussi moins qualifiés : 25 % des résidents embauchés en ZFU ont un niveau inférieur au BEP ou CAP, contre 22 % des non-résidents.

1.3. Si l'ensemble des exonérations fiscales et sociales en ZFU a eu un effet relativement important sur la redistribution spatiale des activités, il s'est atténué avec le temps.

1.3.1. Les « effets propres » du dispositif ZFU sur les créations d'établissements et sur l'emploi salarié se sont progressivement atténués au fil du temps et ont en partie été tirés par des stratégies de relocalisation d'activités.

Evaluer l' « effet propre » des dispositifs d'exonérations ciblées sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville n'est pas un exercice aisé. Apprécier l'efficacité d'un dispositif zoné se heurte en effet à une difficulté classique pour l'évaluation : les zones concernées cumulent par définition des handicaps économiques et sociaux[66]. Au-delà de la nécessaire prise en compte de ce « biais de sélection », il peut être difficile de distinguer l' « effet propre » de la mesure de l'effet de la conjoncture ou d'autres mesures aux objectifs plus ou moins proches, instituées ou réformées simultanément. Les éventuels effets d'aubaine et de déplacement doivent aussi être pris en compte pour avoir un jugement complet sur l'efficacité du dispositif considéré (cf. *supra*).

Des méthodes économétriques fondées sur la construction d'un « groupe témoin » sont utilisées pour répondre à ces difficultés. Pour construire un « groupe témoin », il faut

[66] Givord P. et Trevien C., *Les zones franches urbaines : quel effet sur l'activité économique ?*, Insee analyses n°4, mars 2012.

constituer un ensemble d'unités non affectées par la mesure évaluée mais dont les caractéristiques sont aussi proches que possible de celles qui l'ont été. Une fois construit, ce « groupe témoin » est comparé à un « groupe traité » constitué de l'ensemble des unités affectées par la mesure. Dans le cas du dispositif ZFU, l'existence du zonage ZRU facilite la construction d'un « groupe témoin ». Il est en effet possible de construire un « groupe témoin » à partir des ZRU aux caractéristiques socioéconomiques les plus proches des zones désignées comme ZFU. L'utilisation des méthodes économétriques d'appariement permet notamment de contrôler les biais de sélection, c'est-à-dire le fait que les ZFU sont *a priori* plus défavorisées que les ZRU. **Pour évaluer l'impact du dispositif ZFU sur l'emploi salarié et les créations d'établissements, des études ont ainsi comparé l'évolution de ces deux variables dans les ZRU transformées en ZFU avec les ZRU qui le sont restées**[67].

Les évaluations économétriques du dispositif ZFU, par rapport au dispositif ZRU, rendent compte d'un « effet propre » important durant les premières années des ZFU de première génération, en partie alimenté par des stratégies de « relocalisation » des activités environnantes. Les ZFU de deuxième génération auraient eu un effet plus modéré[68]**.**

Les ZFU de première génération auraient eu un effet positif sur l'activité économique durant les premières années. Les exonérations attachées aux 44 ZFU créées en 1997 auraient permis, fin 2001, l'implantation de 9 000 à 12 200 établissements (graphique 10 a.), soit **41 500 à 57 000 emplois**[69] (graphique 10 b.). **Une large part des implantations d'établissements correspondrait à des relocalisations d'établissements déjà existants, au détriment d'autres zones, et non pas à des créations « pures » d'établissements.** De 1997 à 2001, les relocalisations d'entreprises auraient été 2,5 fois plus importantes que ce qui aurait été observé sans les exonérations ZFU, tandis que les « créations pures » n'auraient été que 2 fois plus importantes par rapport à la situation qui aurait prévalu en l'absence de dispositif[70]. Il convient de rappeler que le dispositif ZFU avait une durée initiale de 5 ans : les entreprises devaient s'installer en ZFU avant le 31 décembre 2001 pour bénéficier des exonérations de cotisations sociales. Le dispositif n'ayant été réactivé qu'en 2003[71], l'anticipation de la fin des exonérations ZFU fin 2001 aurait conduit à un accroissement particulièrement important des implantations et notamment des relocalisations au cours de l'année 2001.

Malgré la réactivation du dispositif à compter de 2003, les effets positifs des premières ZFU auraient toutefois plafonné après 2002. Le bénéfice des nouvelles implantations aurait été annulé par des disparitions d'établissements plus fréquentes. **La hausse des disparitions coïncide avec la fin de la période de cinq ans ouvrant droit à des exonérations sociales et fiscales totales**[72].

S'agissant des ZFU de seconde génération, l'effet sur l'activité économique aurait été beaucoup plus modeste. Après 2 ans d'existence, les exonérations sociales et fiscales des

---

[67] Rathelot R. et Sillard P., *Zones franches urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements ?*, Economie et statistique n°415-416, 2008 ; Givord P. et Trevien C., « Les zones franches urbaines : quel effet sur l'activité économique ?, Insee Analyse n°4, mars 2012.

[68] Faute de recul suffisant les ZFU de troisième génération n'ont pas encore fait l'objet d'évaluations.

[69] Givord P. et Trevien C. (2012).

[70] Givord P., Quantin S. et Trevien C., *A long-term evaluation of the first generation of french urban enterprise zones*, Insee, Document de travail, février 2012.

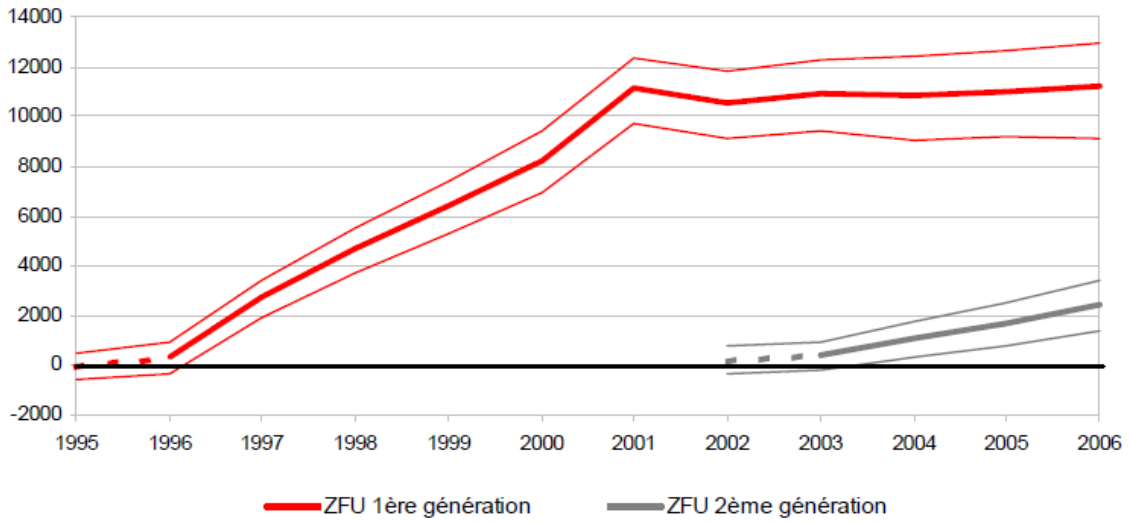
[71] Loi de finances initiale pour 2003.

[72] Givord P. et Trevien C. (2012).

ZFU créées en 2004 auraient permis l'implantation de 1 400 à 3 400 établissements[73]. Un foncier plus restreint dans les ZFU de deuxième génération peut contribuer à expliquer les effets plus mitigés du dispositif d'exonération sur l'activité. **Les effets sur le nombre d'emplois ne seraient pas statistiquement significatifs[74] ou seraient faibles** (de l'ordre de 6 000 emplois[75]). Il est probable que le renforcement de la clause d'embauche à partir de 2003 a freiné la mobilisation du dispositif ZFU. Enfin, le développement du dispositif d'exonérations générales de cotisations sociales patronales sur les bas salaires a réduit l'avantage comparatif de l'exonération de cotisations sociales en ZFU autour du SMIC (cf. *supra* graphique 9), alors même que la clause d'embauche devait inciter les entreprises à recruter des personnes souvent jeunes et peu qualifiées.

Graphique 10 : L'impact des ZFU de première et de deuxième génération sur l'activité économique

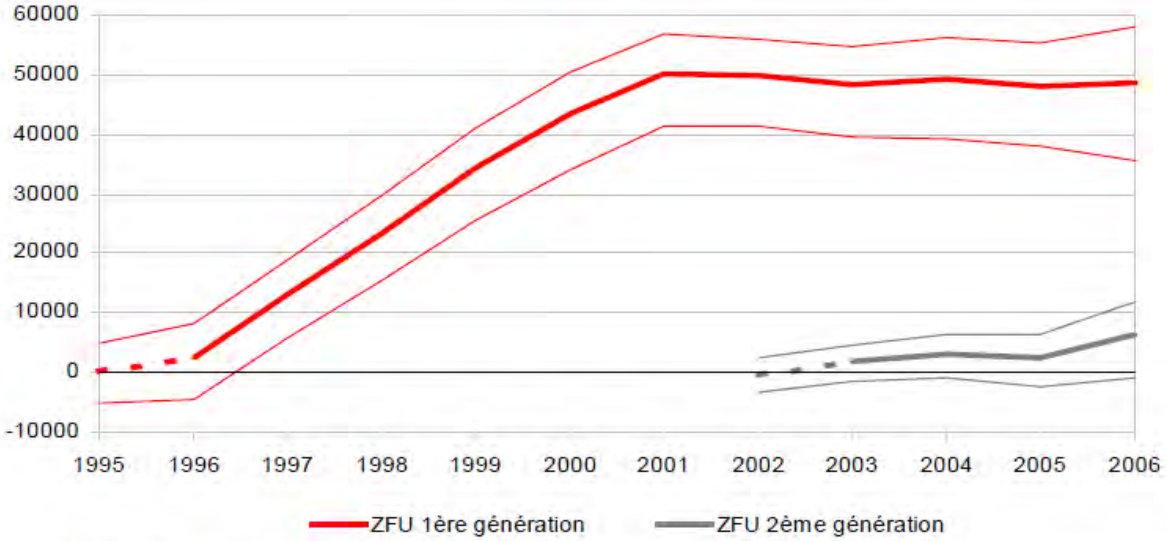
a. Impact sur le nombre d'établissements implantés dans les ZFU



Lecture : les données sont des données au 31 décembre de chaque année. Les traits fins donnent les bornes supérieures et inférieures de l'effet attribué aux exonérations. Les traits en pointillés correspondent à la période antérieure à la mise en place des zones franches urbaines. Fin 2006, dans les ZFU de première génération, ces exonérations auraient accru le nombre d'établissements présents sur zone d'un niveau compris entre 9 100 et 13 000 unités. À la même date, dans les ZFU de deuxième génération, l'effet aurait été de 1 400 à 3 400 établissements supplémentaires.
Source : Insee, répertoire Sirene, calculs des auteurs.

[73] Rathelot R. et Sillard P. (2008) estiment à 750 le nombre d'établissements créés en plus chaque année dans les ZFU de seconde génération, soit 1 500 établissements en 2 ans. Ce résultat est cohérent avec les résultats de l'évaluation menée par Givord P. et Trevien C. (2012) qui estiment le nombre d'établissements supplémentaires en deux ans entre 1 400 et 3 400.
[74] Givord P. et Trevien C. (2012).
[75] Rathelot R. et Sillard P. (2008).

b. Impact sur le nombre d'emplois dans les ZFU



Lecture : fin 2006, dans les ZFU de première génération, les exonérations auraient accru le nombre d'emplois d'un niveau compris entre 35 700 et 58 200 postes. L'effet observé dans les ZFU de deuxième génération n'est pas significativement différent de zéro, avec une fourchette allant de – 700 à + 11 800 postes.
Source : Insee, répertoire Sirene et DADS, calculs des auteurs.

Le coût par emploi créé ou déplacé par le dispositif ZFU serait compris entre 11 000 et 73 000 euros[76] (en tenant compte des exonérations sociales et fiscales).

Ce coût par emploi créé semble élevé, notamment comparativement à celui des allègements généraux (estimé alors, en 2008, entre 11 000 et 29 000 euros, aujourd'hui évalué entre 8 000 et 28 000 euros – cf. *supra*). *A fortiori*, le coût par emploi pour le dispositif ZFU correspond à un coût par emploi créé ou déplacé. Il convient toutefois de rappeler que les objectifs de ces deux dispositifs ne sont pas les mêmes (un objectif de mixité fonctionnelle s'ajoutant pour le dispositif ZFU) et la comparaison n'est pas forcément pertinente. En effet, dans la mesure où les ZFU sont des territoires qui rencontrent des difficultés spécifiques, il est possible que le rendement d'une exonération soit plus faible qu'ailleurs, autrement dit, il est possible qu'il soit nécessaire de dépenser davantage pour un résultat similaire.

1.3.2. L'impact du dispositif ZFU sur le chômage des habitants des ZFU ne semble pas significatif, mais il est vrai que le dispositif a également d'autres objectifs.

Les études menées sur les ZFU de seconde génération mettent en évidence une tendance des ZFU « *à aspirer une partie de l'activité de son voisinage immédiat* »[77], de plus ou moins grande ampleur suivant les évaluations. Cet effet *a priori* négatif de « relocalisation » des activités environnantes doit toutefois être considéré au regard des objectifs initiaux, fixés par la loi, du dispositif ZFU. En effet, **la relocalisation d'une partie des activités des quartiers environnants est cohérente avec l'objectif premier des dispositifs de zonage qui est de**

[76] Rathelot R. et Sillard P. (2008), op cit.
[77] Rathelot R. et Sillard P. (2008), op cit.

favoriser la « mixité fonctionnelle »[78] en favorisant l'installation d'activités au sein de zones particulièrement défavorisées. Si on constate un impact net faible sur l'activité économique du dispositif ZFU, la redistribution spatiale des activités a été plus importante.

Le renforcement de la clause d'emploi local au fil du temps semble toutefois avoir progressivement fait glisser l'objectif de « mixité fonctionnelle » vers un objectif de lutte contre le chômage des habitants des ZFU, objectif qui ne semble pas être atteint. Si un impact faible mais néanmoins significatif des ZFU de première génération sur le temps que mettent les chômeurs à trouver un emploi a pu être identifié en 1997, l'effet n'est jamais significatif s'agissant des ZFU de deuxième génération[79]. En dépit du renforcement de la clause d'emploi local, un peu moins d'un quart des embauches exonérées concernaient des résidents des ZFU en 2010 (cf. *supra*).

Bien que suivant une logique différente de celle des exonérations zonées, l'expérimentation des « emplois francs » conforte l'objectif de lutte contre le chômage des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Présenté par le Gouvernement le 19 février 2013, à l'occasion du Comité interministériel des villes, ce dispositif doit permettre aux entreprises du secteur marchand de bénéficier d'une aide forfaitaire de 5 000 euros, non pas parce qu'elles seraient implantées en ZRU ou en ZFU, mais parce qu'elles embauchent des jeunes demandeurs d'emploi de moins de 30 ans résidant dans certains quartiers prioritaires. L'expérimentation, menée sur 3 ans, doit concerner progressivement dix sites tests, dont quatre dès 2013 : Amiens, Clichy-Montfermeil, Grenoble et Marseille.

L'impact budgétaire de l'expérimentation des « emplois francs » devrait être en principe limité[80]. Cette expérimentation doit être en partie financée par les économies tendancielles sur les crédits des exonérations ZFU. Le coût des exonérations sociales et fiscales du dispositif ZFU, déjà en baisse depuis 2008, devrait en effet continuer de diminuer du fait des sorties du dispositif des entreprises ayant bénéficié de la première génération de ZFU. La première génération de ZFU ayant bénéficié à un plus grand nombre d'entreprises, les cohortes d'entreprises sortant du dispositif sont plus importantes que les cohortes d'entreprises entrant dans le dispositif.

Il existe au Royaume-Uni[81] un dispositif d'aide à l'embauche qui se rapproche de la logique des emplois francs. Les employeurs qui embauchent des jeunes relevant du « Work Programme » ou qui résident dans un quartier difficile (20 collectivités territoriales ont été sélectionnées) peuvent bénéficier d'une aide à l'embauche dès lors que le jeune est embauché pour au moins 16 heures par semaine et pour une durée minimale de 26 semaines.

---

[78] La mixité fonctionnelle désigne le fait de disposer sur un territoire de l'ensemble des fonctions nécessaires à la vie en ville : logement, activité, commerces, équipements administratifs, culturels, de mobilité, de loisirs, etc.
[79] Gobillon L., Magnac T. et Selod H., *L'effet des zones franches urbaines sur le retour à l'emploi*, CEPREMAP, Document de travail n°1209, octobre 2012.
[80] Audition de Bernadette Malgorn, présidente de l'ONZUS, le 15 octobre 2012.
[81] Ambassade de France au Royaume-Uni, Réponse de la Conseillère pour les affaires sociales au questionnaire du COE sur les aides aux entreprises en faveur de l'emploi, janvier 2013.

2. Les exonérations de cotisations sociales en ZRR

2.1. L'exonération de cotisations ZRR est l'équivalent de l'exonération ZRU, appliquée dans les territoires ruraux en difficulté.

Les zones de revitalisation rurale (ZRR) ont été créées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. Le législateur reconnait dans cette loi la nécessité de mener des politiques renforcées de discrimination positive à l'égard des territoires confrontés à des difficultés particulières, notamment à un déclin démographique[82]. L'objectif affiché du dispositif est « *de développer l'emploi et de favoriser le maintien, la croissance et la création des entreprises petites et moyennes dans les zones* ».

Tout en réaffirmant ces principes et ces objectifs, la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a réformé le dispositif ZRR sur la base du rapport interministériel de mai 2003[83]. La réforme a notamment rénové le zonage, de manière à prendre davantage en compte l'intercommunalité et les petits pôles urbains structurants de l'espace rural.

Les ZRR comprennent les communes appartenant aux territoires ruraux de développement prioritaire et sont caractérisées par leur faible densité démographique et leur faible niveau de développement économique. La liste des ZRR est fixée par décret. Sont éligibles les arrondissements et les cantons dont la densité démographique est inférieure ou égale, respectivement à 33 et 31 habitants au kilomètre carré, dès lors que ces arrondissements ou cantons satisfont également à l'un des trois critères suivants :

- le déclin de la population totale ;
- le déclin de la population active ;
- un taux de population active agricole supérieur au double de la moyenne nationale.

Le classement en ZRR concernait 8 % de la population sur 38 % du territoire.

Les entreprises installées dans les ZRR bénéficient d'exonérations de cotisations sociales patronales et fiscales sous certaines conditions, notamment liées au type d'emplois créés, à la taille de l'entreprise et à la nature de l'activité. Le dispositif d'exonération de cotisations sociales patronales ZRR est équivalent à celui appliqué dans le cadre des ZRU.

Le dispositif ZRR concerne les rémunérations versées à des salariés embauchés dans un établissement situé dans une ZRR. D'une durée de 12 mois, **l'exonération est plafonnée et dégressive** depuis la loi de finances pour 2008 : totale pour les rémunérations inférieures ou égales à 1,5 SMIC, dégressive entre 1,5 et 2,4 SMIC. Initialement, elle consistait en une franchise de cotisations patronales d'une valeur maximale correspondant aux exonérations dues pour un salaire de 1,5 SMIC. La loi de finance pour 2008 a également exclu la cotisation accidents du travail et maladies professionnelles du champ de l'exonération.

---

[82] Daniel C. et al., *Evaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR)*, Mission d'évaluation réalisée conjointement par le Conseil général de l'agriculture et des espaces ruraux, le Conseil général de l'environnement et du développement durable, l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales, novembre 2009.

[83] Rapport de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale des affaires sociales et du Conseil général du génie rural, des eaux et forêts, sur les mesures de revitalisation des zones rurales (ZRR) et des territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP), n°2003-062, mai 2003

Pour bénéficier de cette exonération, **les entreprises sont soumises à une condition d'absence de licenciement pour motif économique dans les 12 mois précédant l'embauche** afin de garantir l'augmentation de leur emploi salarié. Tout comme dans le cadre du dispositif ZRU, d'autres conditions visent à éviter des phénomènes d'optimisation ou à favoriser le maintien d'un emploi de qualité (cf. *supra*).

L'exonération est **réservée aux entreprises du secteur privé ou aux organismes d'intérêt général**[84] pour les contrats de travail conclus après le 1er novembre 2007 comme prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008. Les organismes d'intérêt général bénéficiaient entre 2005 et 2007 d'un dispositif d'exonération plus généreux. L'exonération de cotisations sociales patronales s'appliquait en effet à tous les salariés présents et non aux seules nouvelles embauches et elle était sans limitation de durée. Le dispositif d'exonération en faveur des OIG avait davantage pour objectif le maintien de l'emploi et le développement de l'activité associative que la création d'activités nouvelles.

Au-delà du dispositif d'exonérations à l'embauche de cotisations sociales patronales, les entreprises bénéficient d'une exonération d'impôt sur les bénéfices et d'une exonération de la contribution économique territoriales (CET). Ce dispositif doit prendre fin à compter du 31 décembre 2013.

Les exonérations sociales et fiscales au titre du dispositif ZRR ne sont cumulables avec aucune autre aide accordée par l'Etat au cours du même mois[85].

L'actuel dispositif d'exonérations a généré un coût de 18 millions d'euros en 2011 (contre 82 millions d'euros en 2008). En outre, l'ancien dispositif spécifique pour les OIG, en extinction progressive puisqu'il n'enregistre plus d'entrée depuis novembre 2007, coûtait encore 61 millions d'euros en 2011 (contre 327 millions d'euros en 2008).

Le dispositif a toujours concerné des effectifs restreints et le nombre d'embauches exonérées diminue depuis 2007. De 12 907 en 2007, le nombre d'entrées dans le dispositif d'exonération ZRR est passé à 5 466 en 2011[86], soit une diminution de 58 %. Cette diminution s'explique, d'une part, par l'impact de la crise économique et, d'autre part, par l'introduction de la dégressivité pour les niveaux de rémunération supérieurs à 1,5 SMIC. **Le passage d'un allègement forfaitaire au-delà de 1,5 SMIC à un allègement dégressif a réduit l'intérêt du dispositif ZRR par rapport au dispositif d'exonérations générales de cotisations sociales sur les bas salaires, en particulier au niveau du SMIC. Or, le salaire médian mensuel brut (en équivalent temps plein) des bénéficiaires du dispositif ZRR était de 1,06 SMIC en moyenne sur la période 2003-2007**.

Les bénéficiaires sont principalement des hommes et des personnes peu qualifiées. En moyenne sur la période 2003-2007, 66,7 % des salariés embauchés dans le cadre du dispositif ZRR étaient des hommes et 62,9 % avaient un niveau inférieur au baccalauréat.

---

[84] La définition des OIG retenue par la loi est très large. Il s'agit de l'ensemble des organismes visés par l'article 200 du code des impôts : fondations et associations reconnues d'utilité publique, œuvres ou organismes d'intérêt général, associations culturelles ou de bienfaisance, etc.

[85] A l'exception de la déduction forfaitaire des cotisations patronales relatives aux heures supplémentaires qui a été supprimée pour la loi de finances rectificative pour 2012.

[86] Source : DARES.

Les exonérations pour embauches bénéficient essentiellement au secteur de la construction, du commerce et des services aux particuliers, qui représentaient respectivement 30 %, 15,6 % et 13,9 % des embauches en moyenne sur la période 2003-2007.

2.2. Les principaux travaux d'évaluation du dispositif ZRR concluent à l'absence d'effets du dispositif sur l'emploi, mais sont à considérer avec prudence.

L'évaluation du dispositif ZRR est confrontée aux mêmes difficultés que l'évaluation des dispositifs ZRU et ZFU (cf. *supra*). **La difficulté majeure rencontrée au moment de l'évaluation du dispositif ZRR réside ainsi dans la prise en compte des caractéristiques spécifiques des territoires concernés par le dispositif**. Pour pallier cette difficulté, des évaluations se sont efforcées de construire un « groupe témoin » constitué de territoires comparables à des territoires classés en ZRR.

Les travaux d'évaluation du dispositif ZRR concluent à l'absence d'effets du dispositif sur l'emploi ou sur la création d'établissements dans les zones rurales défavorisées entre 1995 et 1998[87]. Ces résultats doivent toutefois être considérés avec prudence : les données utilisées couvrent en effet une période à la fois courte et ancienne.

Ces résultats négatifs ne sont pas contradictoires avec l'impact positif mis en évidence par les études s'agissant des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires, du fait des différences de population et de la spécificité des territoires concernés : le dispositif ZRR concerne en effet des zones particulièrement défavorisées pour lesquelles les exonérations sont probablement moins à même de compenser leurs handicaps économiques et sociaux. En outre, la restriction du dispositif aux embauches réduit substantiellement le nombre de bénéficiaires potentiels. Or les entreprises dont l'effectif salarié augmente ne sont certainement pas les plus en difficulté[88].

Si le dispositif dans son ensemble (exonérations sociales et fiscales) ne semble pas avoir d'effet sur la création d'activité et d'emploi durant la période étudiée, il pourrait au moins permettre un maintien de l'emploi et de l'activité en milieu rural. Selon la mission administrative de 2009 sur l'évaluation des mesures en faveur des ZRR[89], le dispositif ciblé sur les entreprises privées est en effet davantage ressenti par les acteurs concernés comme un élément de soutien et d'accompagnement du développement économique rural plutôt qu'un déclencheur dans le montage de projets nouveaux. Si l'effet d'aubaine est très probable, il n'est toutefois pas exclu que les exonérations ZRR permettent d'assurer la survie d'entreprises et d'emplois qui, sans elles, auraient disparu. Les bénéficiaires des exonérations ZRR semblent ainsi bénéficier d'un certain effet stabilisateur sur leur emploi des exonérations ZRR. Parmi les salariés embauchés en ZRR, seuls 27,5 % étaient embauchés en CDI avant

[87] Lorenceau A. (2009) utilise une approche par discontinuité de la régression. Lofredi (2007) combine une méthode d'appariement et une méthode de différence de différence.

[88] Lorenceau A., *L'impact d'exonérations fiscales sur la création d'établissements et l'emploi en France rurale : une approche par discontinuité de la régression*, Economie et statistique n°427-428, 2009.

[89] Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Inspection générale des finances, Inspection générales des affaires sociales, *Evaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR)*, novembre 2009.

2007, alors que 93,5 % des salariés embauchés avec le dispositif ZRR l'ont été en CDI[90]. Ces chiffres sont plutôt stables dans le temps.

3. Propositions

Au regard des évaluations existantes, l'efficacité des exonérations de cotisations sociales zonées en termes de créations d'emplois apparaît modeste, sans préjudice des autres objectifs qui peuvent être assignés par ailleurs à ces dispositifs. Par ailleurs, les différents objectifs peuvent parfois s'affaiblir mutuellement, le renforcement de la clause d'emploi local pouvant freiner l'implantation d'établissements dans la zone.

La faiblesse de l'avantage comparatif entre les exonérations zonées et les allègements généraux contribue sans doute à en réduire l'efficacité, mais les évaluations de certains de ces dispositifs sont antérieures à la montée en puissance des allègements généraux. Il est en tous cas évident que ces dispositifs sont mal calibrés au regard du profil de salariés potentiellement concernés dans ces zones (en termes de niveau de salaire). Ils doivent être réinterrogés en prenant en compte les modalités actuelles des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires. Par exemple, afin de renforcer l'avantage comparatif de l'exonération ZFU pour les bas salaires au regard du droit commun constitué par les allègements généraux, il aurait pu être envisagé de substituer à l'exonération sociale ZFU une subvention pour les embauches à des niveaux de salaire proches du SMIC, qui s'ajouterait aux allègements généraux. Ceci sous réserve de l'analyse de l'impact budgétaire d'une telle mesure, qui dépend largement des modalités retenues (montant de la subvention, niveau de salaires concernés, etc.).

En outre, l'instabilité des dispositifs a également pu en limiter la portée.

Enfin, il est difficile de faire la part entre les effets des exonérations de cotisations sociales et ceux des différentes exonérations fiscales, qui sont importantes et qui n'ont perdu aucun avantage comparatif avec la montée en puissance des allégements généraux de cotisations sur les bas salaires.

En conséquence, le COE avance les préconisations suivantes :

- ⇨ **S'agissant de l'exonération sociale ZRU :**

Ce dispositif ne trouve plus réellement sa place entre :
- l'exonération ZFU (un zonage plus ciblé avec des exonérations plus avantageuses),
- les allègements généraux (qui s'appliquent dans les ZRU comme ailleurs et sont aussi avantageux pour nombre de salariés),
- les politiques de l'emploi mobilisées dans les ZUS, dans une logique de territorialisation des politiques de droit commun (avec un objectif de pourcentage de bénéficiaires issus des ZUS dans tel ou tel dispositif de politique de l'emploi : emplois d'avenir, contrat unique d'insertion, CIVIS, Nacre… comme cela a été mentionné par le Gouvernement, le 19 février 2013, à l'issue du Comité interministériel des villes).

En outre, la disparition des avantages fiscaux attachés au dispositif ZRU (depuis le 1er janvier 2011) a d'ores et déjà affaibli ce dispositif, les seules exonérations sociales ne constituant plus un avantage suffisant pour inciter une entreprise à s'installer en ZRU.

[90] Bachelet M. (2009), *Les embauches dans les zones de revitalisation rurale en 2006-2007*, Dares, Premières synthèses n°49.3.

La suppression de l'exonération sociale ZRU produirait ses effets progressivement (car ne concernant que le flux d'embauches), au fur et à mesure de la territorialisation accrue des politiques de l'emploi dans les ZUS. Pour mémoire, 3,3 millions d'euros ont été dépensés au titre du dispositif ZRU.

- ⇨ **S'agissant de l'exonération ZFU :**

L'échéance du 31 décembre 2014, date à laquelle prend fin le dispositif d'exonération de cotisations sociales dans les ZFU (qui a été renouvelé pour la période 2011-2014) sera l'occasion de réinterroger ce dispositif.

Parallèlement, la nouvelle géographie prioritaire annoncée par le Gouvernement amènera sans doute à réviser les zonages existants (sujet sur lequel le COE ne s'estime pas compétent), et donc le dispositif des ZFU. Dans ce cadre, le Gouvernement a d'ores et déjà annoncé, le 19 février 2013, que le Conseil économique, social et environnemental rendrait un rapport sur l'évolution du dispositif ZFU (exonérations sociales mais aussi l'ensemble des dispositifs en matière fiscale) et, le cas échéant, proposerait « *des instruments pertinents d'une politique territoriale d'aide à la création d'entreprises et de développement économique pour les quartiers les plus fragiles* ».

Selon les décisions qui seront prises en vue de l'échéance de fin 2014, une seconde étape pourrait être nécessaire lorsque les résultats de l'expérimentation des « emplois francs » seront disponibles, afin d'en tirer les conséquences. Le calendrier de l'expérimentation ne permet en effet pas de prendre en compte cette expérimentation (prévue pour 3 ans) dès l'échéance de fin 2014.

- ⇨ **Attendre les résultats de l'évaluation de l'expérimentation des « emplois francs » avant d'envisager toute extension ou généralisation.**

La mesure doit faire l'objet d'une expérimentation sur trois ans et sera développée de façon progressive, avec une première vague dès 2013. Une évaluation *in itinere* sur chacun des sites sélectionnés est prévue, avec le choix d'un évaluateur par appel d'offres et la mise en place d'un comité d'évaluation national.

Il est nécessaire d'attendre les résultats de cette évaluation de l'expérimentation des « emplois francs » (et, le cas échéant, ses conséquences sur d'autres dispositifs d'aides) avant d'envisager toute extension ou généralisation.

- ⇨ **Annualiser le mode de calcul des salaires concernés par les exonérations zonées (sur le modèle de la réforme mise en œuvre à compter de 2011 pour les allègements généraux).**

Une telle mesure constitue à la fois une mesure de simplification et d'harmonisation entre les différents dispositifs (simplification pour les entreprises, qui peuvent bénéficier de différentes exonérations pour leurs différents salariés, comme pour les organismes gestionnaires) et une mesure produisant par ailleurs des économies budgétaires.

4. LES AIDES EN FAVEUR DE L'ALTERNANCE

Les contrats en alternance regroupent les contrats d'apprentissage et les contrats de professionnalisation. Ce sont des contrats de travail qui prévoient une alternance entre périodes d'emploi et de formation. Leur objectif est de favoriser l'insertion professionnelle durable des bénéficiaires (en majorité des jeunes) en leur permettant d'acquérir une qualification et une expérience professionnelle et, dans une moindre mesure, d'accéder à l'emploi à court terme, pendant la durée du contrat.

Le contrat d'apprentissage s'adresse aux jeunes de 16 à 25 ans (des dérogations sont possibles sous conditions en-deçà de 16 ans[91] et au-delà de 25 ans). Il vise l'acquisition d'un diplôme de l'enseignement professionnel ou technologique du second degré ou du supérieur, d'un titre d'ingénieur ou d'un titre professionnel. Il dure entre un et trois ans. L'apprenti est rémunéré selon un pourcentage du SMIC qui varie entre 25 et 78 % selon son âge et son niveau dans le cycle de formation.

Le contrat de professionnalisation s'adresse à la fois aux jeunes de 16 à 25 ans et aux demandeurs d'emploi de 26 ans et plus. Il vise l'acquisition d'une qualification reconnue (diplôme de l'enseignement professionnel ou technologique, titre professionnel délivré par l'Etat, ou qualification reconnue par les branches professionnelles). Il est conclu pour une durée déterminée de 6 à 12 mois (et jusqu'à 24 pour les bénéficiaires du RSA, de l'ASS, de l'AAH ou les personnes sortant d'un contrat aidé) ou pour une durée indéterminée, la période de formation ne dépassant pas 12 à 24 mois. La rémunération est d'au moins 55 % du SMIC, selon l'âge et le niveau de formation ou de qualification du bénéficiaire.

De nombreux éléments d'évaluation existent s'agissant de l'alternance et de l'incidence des formations en alternance sur les parcours professionnels. En revanche, il n'existe pas de travaux scientifiques d'évaluation portant sur l'impact des aides elles-mêmes sur le développement du nombre de personnes formées en alternance. Cela s'explique certainement par la difficulté d'isoler l'effet propre des aides aux entreprises :

- d'une part, au regard des évolutions générales de l'emploi et des politiques de formation (ce qui n'est pas spécifique à la politique d'alternance) ;
- d'autre part, au regard des autres éléments qui constituent le système de formation en alternance (les aides dont bénéficient les entreprises ne sont que l'un des aspects de la politique en faveur de la formation en alternance).

1. Les entreprises bénéficient d'aides importantes en tant qu'employeurs d'apprentis (et, dans une moindre mesure, de personnes en contrats de professionnalisation) mais elles contribuent également largement au financement de l'apprentissage.

[91] Le projet de loi d'orientation et de programmation sur l'école, encore en cours de discussion à la date d'adoption du présent rapport, prévoit de réduire les possibilités de dérogations ouvertes dans le cadre du Dispositif d'initiation des métiers en alternance (Dima), en réservant la formation effectuée sous statut scolaire en centre de formation des apprentis (CFA) aux jeunes de 15 ans et plus.

1.1. Les aides aux entreprises en faveur de l'alternance s'élèvent à plus de 2,5 milliards d'euros[92]

Après avoir augmenté de 56 % sur la période 2004-2010, le financement de l'apprentissage s'élevait en 2010 à 8 milliards d'euros[93]. Les financements en direction des employeurs ont connu la plus forte augmentation, avec une hausse de 73 % sur la période. Ils ont progressé, pour la seule part de l'Etat, de 1,078 milliards d'euros en 2004 à 1,860 milliards en 2010. A cela s'ajoutent les aides régionales en faveur de l'embauche d'apprentis et les exonérations de cotisation pour les embauches en contrat de professionnalisation.

Les apprentis et leurs familles bénéficient également d'une exonération d'impôt sur le revenu sur la rémunération des apprentis et d'une exonération de cotisations salariales, ainsi que d'aides des Conseils régionaux, directes ou par l'intermédiaire des CFA. Ces aides aux apprentis ou à leurs familles ne sont pas dans le champ du présent rapport.

Les aides de l'Etat

En 2011, les aides en faveur des entreprises qui embauchent en alternance se sont élevées à plus de 2,5 milliards d'euros, dont 1,971 milliards d'euros attribués par l'Etat (tableau 6). L'essentiel de ces aides bénéficie aux employeurs d'apprentis[94]. Les aides de l'Etat se composent pour 1,360 milliards d'exonérations de cotisations et pour 470 millions d'un crédit d'impôt. Les embauches en contrat de professionnalisation bénéficient également d'une exonération de cotisations dont le coût était de 28 millions d'euros en 2011.

Les exonérations de cotisations pour l'embauche d'apprentis sont constituées d'un double mécanisme :

- D'une part, l'assiette des cotisations est réduite du montant de la rémunération de l'apprenti (elle-même définie en proportion du SMIC) diminuée de 11 % du SMIC. Cet abattement forfaitaire, non compensé par l'Etat, est à la charge de la Sécurité sociale. Il représente chaque année entre 300 et 400 millions d'euros.
- D'autre part, la rémunération versée aux apprentis est entièrement exonérée de cotisations patronales de sécurité sociale, à l'exception des cotisations dues au titre des accidents du travail et maladies professionnelles (cette exonération inclut également les cotisations d'origine légale et conventionnelle pour les entreprises de moins de onze salariés et les artisans). Elle est également exonérée des cotisations salariales d'origine légale et conventionnelle. Le montant de ces exonérations était de 969 millions d'euros en 2010 et 1 026 en 2011 ; il est pris en charge par l'Etat. Ce montant ne correspond pas uniquement à des aides à destination des entreprises puisqu'il comprend des exonérations de cotisations salariales.

Les apprentis étant, dans leur grande majorité, rémunérés en-deçà du SMIC, les exonérations dont bénéficient les employeurs peuvent difficilement être comparées avec les allègements généraux « Fillon » sur les bas salaires.

---

[92] Ce montant inclut certaines exonérations de cotisations sociales salariales.

[93] Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, *Le financement et les effectifs de l'apprentissage en France (données 2010)*, décembre 2012.

[94] Les employeurs d'apprentis sont essentiellement des entreprises : en 2011, les entrées en apprentissage se sont faites à 97 % dans le secteur marchand.

Certes, sur la partie de la rémunération des apprentis soumise à cotisations, le périmètre de l'exonération est le même que pour les allègements « Fillon » : les cotisations de sécurité sociale (famille, vieillesse, maladie) sont entièrement exonérées mais les cotisations ATMP restent dues.

Néanmoins, le dispositif est nettement plus avantageux pour les employeurs d'apprentis puisque l'assiette des cotisations ne porte pas sur l'intégralité de la rémunération versée mais sur cette rémunération diminuée de 11 % du SMIC (ce qui peut représenter une réduction d'assiette importante puisque la rémunération des apprentis est, à son niveau le plus faible, égale à 25 % du SMIC).

Dans le cas des artisans et entreprises de moins de onze salariés, la situation est encore plus avantageuse puisque l'ensemble des cotisations d'origine légale et conventionnelle ne sont pas dues.

Le crédit d'impôt apprentissage bénéficie aux entreprises qui sont soumises à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés et qui sont imposées selon leur bénéfice réel, ainsi qu'à certaines catégories d'entreprises exonérées (jeunes entreprises innovantes, entreprises situées en ZFU, en Corse…). Son montant correspond au produit par 1 600 euros du nombre annuel moyen d'apprentis[95] dont le contrat a atteint une durée d'au moins un mois. Le montant de 1 600 euros est porté à 2 200 euros dans certains cas, notamment pour les apprentis reconnus travailleurs handicapés ou pour les entreprises portant le label "entreprise du patrimoine vivant". Le coût du crédit d'impôt a atteint 430 millions d'euros en 2010 et 470 millions d'euros en 2011 (tableau 6).

Tableau 6 : Aides en faveur des embauches en alternance (2011)

Etat	Exonération de cotisations patronales et salariales pour les embauches en apprentissage	1 360
	Crédit d'impôt apprentissage	470
	Exonérations de cotisations sociales sur les embauches en contrat de professionnalisation	28
	Mesures du Plan d'urgence pour les jeunes et du Plan de mobilisation pour l'emploi	113
Pôle emploi	Aide forfaitaire aux employeurs	8
Régions (versée par les régions et compensée par l'Etat)	Indemnité compensatrice forfaitaire	(environ) 550
Total des aides		**2529**

Source : COE, données budgétaires.

Certaines embauches en contrat de professionnalisation bénéficient d'allègements de cotisations sociales : les contrats conclus avec des demandeurs d'emploi de plus de 45 ans sont exonérés de cotisations patronales de sécurité sociale et d'allocations familiales sur la fraction de rémunération inférieure au SMIC ; les contrats conclus par des groupements d'employeurs bénéficient d'exonérations spécifiques. Ces exonérations ont été fortement

[95] Somme des durées de présence des différents apprentis durant l'année, divisée par 12.

réduites en 2007 et 2008 avec la suppression notamment des exonérations en cas d'embauche d'un jeune de moins de 26 ans, entraînant une forte diminution de leur coût, de 464 millions d'euros en 2008 à 43 millions en 2010 et 28 millions en 2011.

Il existe en outre une **aide forfaitaire à l'employeur pour l'embauche en contrat de professionnalisation de demandeurs d'emploi de 26 ans et plus**. L'aide est soumise à la condition que l'employeur n'ait pas procédé à des licenciements pour motif économique dans l'année précédant l'embauche. Le montant de l'aide s'élève à 200 euros par mois dans la limite de 2 000 euros par contrat. Cette aide est gérée et versée par Pôle emploi et est cumulable avec l'exonération de cotisations sociales pour l'embauche en contrat de professionnalisation des demandeurs d'emploi de 45 ans et plus. Son coût était de 8 millions d'euros en 2011[96].

A ces aides permanentes se sont ajoutées temporairement les aides créées dans le cadre du « Plan d'urgence pour les jeunes » d'avril 2009 :

- le dispositif « zéro charge apprenti » pour le recrutement d'un apprenti dans les entreprises de plus de dix salariés (remboursement de cotisations patronales pour les entreprises de plus de 10 salariés embauchant un apprenti entre le 24 avril 2009 et le 31 décembre 2010) ;
- l'aide de 1 800 euros pour l'embauche d'un apprenti supplémentaire dans les entreprises de moins de 50 salariés ;
- la prime de 1 000 euros (2 000 euros pour les embauches de jeunes dont le niveau d'études est inférieur au baccalauréat) versée aux entreprises pour toute nouvelle embauche d'un jeune de moins de 26 ans en contrat de professionnalisation.

Un deuxième plan pour l'emploi, le Plan de mobilisation de l'emploi, a été annoncé en mars 2011 pour faire face à la dégradation de la situation de l'emploi et prolongé jusqu'au 30 juin 2012. Il prévoyait plusieurs mesures visant à renforcer l'alternance :

- une aide supplémentaire de 2 000 euros pour les entreprises embauchant un demandeur d'emploi âgé de 45 ans ou plus en contrat de professionnalisation ;
- une compensation pendant six mois des cotisations sociales patronales pour l'embauche d'un jeune supplémentaire en alternance dans les entreprises de moins de 250 salariés.

Ces **mesures temporaires** ont représenté 113 millions d'euros en 2011 : 51,6 millions pour le dispositif zéro charge apprenti (reliquats pour 2011 du Plan d'urgence pour les jeunes et relance du dispositif en 2011 dans le cadre du Plan de mobilisation pour l'emploi), 32,5 millions pour l'aide à l'embauche d'un apprenti supplémentaire, 28,5 millions pour la prime à l'embauche d'un jeune en contrat de professionnalisation et 0,4 millions pour l'aide à l'embauche d'un senior en contrat de professionnalisation. Elles sont financées par l'Etat et versées par Pôle emploi.

Enfin, il faut noter qu'a été mis en place, en 2012, un **système de bonus-malus** pour les entreprises de plus de 250 salariés. Lorsqu'elles embauchent plus de 4 % d'alternants, elles bénéficient d'une aide de l'Etat de 400 euros par alternant (mais les entreprises dont le

[96] Audition de Pôle emploi au COE le 23 octobre 2012.

« quota alternants » est inférieur à 4 %[97] de l'effectif annuel moyen de l'entreprise sont soumises à une Contribution supplémentaire à l'apprentissage).

Au total, **en dépit d'une politique continue sur le long terme de soutien au développement de l'alternance, les modalités des aides aux entreprises ont connu une réelle instabilité**. Certes, la plupart des modifications ont été dans le sens d'un renforcement des incitations à embaucher en alternance et le caractère temporaire des mesures prises en 2009 et 2011 se justifient par le contexte de la crise. Cependant, les aides en faveur du contrat de professionnalisation ont été fortement réduites en 2008 (suppression de l'exonération pour l'embauche d'un jeune de moins de 26 ans), se traduisant par une chute extrêmement importante des dépenses associées.

L'indemnité compensatrice forfaitaire versée par la région

Les aides de l'Etat sont complétées par une indemnité compensatrice forfaitaire versée par les régions afin d'aider les employeurs à embaucher des apprentis. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a transféré aux régions la charge du versement aux entreprises de l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF) ou « prime d'apprentissage », qui relevait jusqu'alors de l'Etat. La région détermine la nature, le montant et les conditions d'attribution de cette indemnité. Le montant minimal de la prime est de 1 000 euros. Ce montant est fonction de la durée effective du contrat.

Ce transfert fait l'objet d'une compensation financière de l'Etat égale au montant de l'indemnité payée par l'Etat en 2002 (691 millions d'euros), auquel est appliqué chaque année le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement. Le versement de la compensation est intégré depuis 2003 dans la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage financée à partir du budget général. Jusqu'en 2012, les sommes versées aux régions en compensation de l'indemnité forfaitaire compensatrice étaient donc intégralement versées *via* la mission « Travail Emploi » du budget général. En exécution 2011, les dépenses en compensation du transfert aux régions de l'IFC se sont élevées à 801 millions d'euros.

Mais les dépenses réelles des régions au titre de l'ICF sont nettement inférieures puisqu'elles étaient de 584 millions d'euros en 2010. Le reste de la compensation est affecté aux régions pour mener d'autres actions en faveur du développement de l'apprentissage. Il a été décidé, à compter de 2013, qu'une partie de la compensation (250 millions) serait versée *via* le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (FNDMA), le solde (550 millions) demeurant sur le budget général.

1.2. Les entreprises participent largement au financement de l'apprentissage.

Les entreprises reçoivent des aides pour l'embauche d'apprentis, mais elles contribuent aussi de manière importante au financement du système d'apprentissage. Leur contribution à l'apprentissage prend plusieurs formes :

[97] 5 % à compter de 2015.

- Le versement de la taxe d'apprentissage, qui correspond à 0,5 % de la masse salariale (0,26 % en Alsace et en Moselle) et est due par les entreprises avec des salariés qui sont soumises au droit français et assujetties à l'impôt sur les sociétés ou aux bénéfices industriels et commerciaux au titre de l'impôt sur les revenus. Son montant était en 2010 de 1,9 milliards d'euros. Une partie de cette somme ne finance pas directement l'apprentissage mais les premières formations technologiques hors apprentissage (714 millions d'euros). Le reste (729 millions) sert à financer les CFA et revient aux Conseils régionaux *via* le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (428 millions)[98].
- Le versement de la contribution au développement de l'apprentissage (CDA), qui s'élève à 0,18 % de la masse salariale pour les entreprises assujetties à la taxe d'apprentissage. La CDA s'élevait à 724 millions d'euros en 2010[99], mais cette somme n'est pas affectée exclusivement à l'apprentissage. Elle est intégralement reversée par l'Etat aux Fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle (FRAFP) et les régions l'utilisent librement. Seule une partie de cette contribution, difficile à déterminer, peut donc être mise au compte de l'apprentissage.
- Les contributions des branches professionnelles, qui s'élevaient à 196 millions d'euros en 2010. Elles prennent la forme de fonds mutualisés et de taxes fiscales.

Au total, comme le financement de l'apprentissage repose sur l'ensemble des entreprises assujetties à la taxe d'apprentissage mais que les aides ne concernent que celles qui recrutent des apprentis, le circuit de financement a des effets redistributifs entre les entreprises, en faveur des employeurs d'apprentis.

Les entreprises qui embauchent en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation financent également la politique d'alternance par le biais des rémunérations qu'elles versent aux alternants ainsi que par les coûts liés au contrat en alternance (tutorat, aménagement du poste de travail etc.), mais elles bénéficient en contrepartie de la production des alternants.

2. L'efficacité des aides doit être évaluée au regard de leur double objectif d'incitation à l'embauche d'alternants et d'amélioration de la situation de l'emploi (notamment en termes d'insertion professionnelle des jeunes)

L'objectif des aides en faveur de l'alternance est d'inciter les entreprises à embaucher en contrat d'apprentissage et/ou de professionnalisation, étant supposé que ces contrats améliorent l'insertion professionnelle de leurs bénéficiaires et permettent donc de développer l'emploi à moyen terme. Ainsi, une évaluation de l'efficacité de ces aides nécessite d'examiner à la fois leur capacité à augmenter le nombre d'embauches en alternance et les effets de l'alternance sur l'emploi des personnes qui en ont bénéficié.

[98] Données DGEFP.

[99] Données des arrêtés de répartition du 22 septembre 2010 et du 2 décembre 2010.

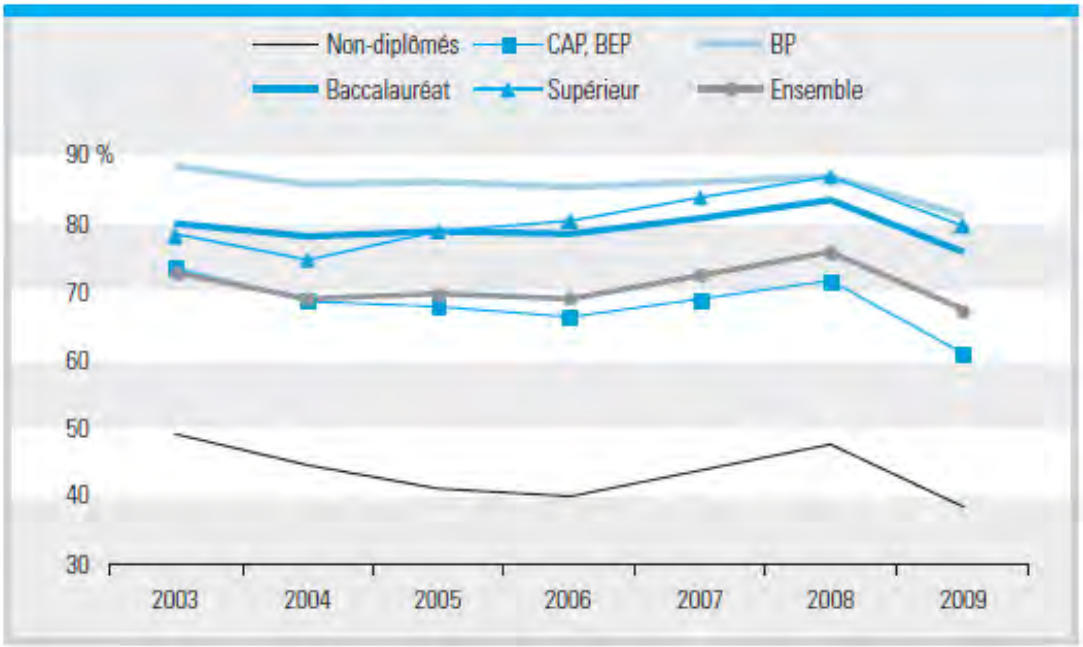
2.1. Les études et données disponibles mettent en évidence un effet positif de l'alternance sur l'insertion professionnelle[100]

L'impact des contrats d'apprentissage sur l'emploi et la réussite scolaire

Les différentes évaluations conduites sur l'apprentissage soulignent l'incidence positive de ces contrats sur l'insertion professionnelle des publics concernés.

Parmi les jeunes sortis d'apprentissage en 2004, 61 % étaient en emploi dès la fin du contrat dont 52 % en contrat à durée indéterminée. Trois ans après la sortie, 86 % de ces jeunes étaient en emploi, dont 65 % en CDI, et seulement 10 % d'entre eux étaient à la recherche d'un emploi[101]. Les taux d'emploi à l'issue des contrats sont néanmoins sensibles à la conjoncture. Après une période de hausse dans les années précédant la crise, le taux d'emploi des jeunes passés par l'apprentissage sept mois après leur sortie de CFA a chuté de près de 10 points en 2009, passant de 75,8 % à 67,3 % (graphique 11). Ce taux n'était plus que de 64 % en 2011[102].

Graphique 11 : Taux d'emploi des sortants d'apprentissage entre 2003 et 2009 selon le plus haut niveau de diplôme obtenu



Source : MEN-DEPP, enquêtes IPA 2003 à 2009.

Les taux d'emplois des apprentis sont généralement plus élevés que ceux des jeunes ayant suivi des formations de même niveau en cursus classique. Ainsi, les taux d'emploi respectifs des sortants de CAP-BEP, de bac professionnel, de bac technologique et de BTS-

[100] Audition de Christel Colin, sous-directrice du suivi et de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle à la DARES, devant le COE, le 27 novembre 2012.

[101] Crusson L., « L'apprentissage en 2011 : hausse des entrées, surtout dans les entreprises d'au moins 50 salariés », *Dares analyses*, n°077, novembre 2012.

[102] Données issues de l'enquête IPA de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du Ministère de l'Education nationale.

DUT sont respectivement de 38,7 %, 54,5 %, 55,7 % et 65,7 % pour les sortants de lycée contre 58,8 %, 75,5 %, 75,1 % et 78,5 % pour les sortants d'apprentissage (tableau 7).

Tableaux 7 : Situation au 1er février 2011 des sortants de lycée[103] (tableau en haut) et d'apprentissage (tableau en bas) selon le plus haut niveau de diplôme obtenu

Plus haut diplôme obtenu	Total emploi	Parmi les sortants en emploi				Chômage	Inactivité	Répartition (%)
		CDI (4)	Intérim	CDD (4)	Emploi aidé			
Non diplomés	23,1	34,7	18,5	38,0	8,8	52,7	24,2	6,1
DNB, CFG (1)	31,4	39,2	15,9	35,7	9,2	47,3	21,3	8,0
CAP ou BEP	38,7	35,3	14,5	37,7	12,5	47,0	14,4	30,1
Bac pro, BT, BM, BP (2)	54,5	35,1	16,8	33,1	14,9	36,3	9,2	23,7
Bac technologique	55,7	35,4	11,3	35,3	18,0	28,8	15,5	12,1
BTS, DUT	65,7	37,2	13,1	36,6	13,1	27,4	6,9	20,1
Ensemble	**48,4**	**36,0**	**14,4**	**35,8**	**13,8**	**38,7**	**12,9**	**100,0**
Rappel moyenne aux 1ers février 2009 et 2010 (3)	48,4	38,4	11,9	33,4	16,3	40,0	11,6	100,0

Plus haut diplôme obtenu	Total emploi	Parmi les sortants en emploi				Chômage	Inactivité	Répartition (%)
		CDI (4)	Intérim	CDD (4)	Emploi aidé			
Non diplomés	28,3	46,0	17,4	30,0	6,6	58,6	13,1	8,2
DNB, CFG (1)	31,8	40,5	16,5	32,8	10,3	54,2	14,0	6,0
CAP ou BEP	58,8	51,9	9,7	28,7	9,8	35,9	5,3	36,7
Bac pro, BT, BM, BP (2)	75,5	60,5	8,0	24,6	6,9	20,1	4,4	19,3
Bac technologique	75,1	56,6	4,5	32,6	6,3	18,6	6,3	6,3
BTS, DUT	78,5	55,6	8,8	22,5	13,2	16,6	4,9	10,7
Diplôme de niveau I et II	80,1	64,2	5,8	24,5	5,5	16,5	3,4	12,8
Ensemble	**63,8**	**56,1**	**8,6**	**26,7**	**8,5**	**30,2**	**6,1**	**100,0**
Rappel au 1er février 2010 (3)	60,5	57,8	6,6	26,1	9,5	32,9	6,6	100,0

(1) DNB, CFG : diplôme national du brevet, certificat de formation générale.
(2) BT, BM, BP : brevet de technicien, brevet de maîtrise, brevet professionnel.
(3) Données révisées depuis l'édition 2011 de RERS.
(4) Voir « Définitions ».

Source : Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche (RERS), DEPP, 2012.

Cependant, ces données sont brutes et ne tiennent pas compte d'éventuels biais de sélection, comme le fait que ce ne sont pas nécessairement les mêmes jeunes qui s'orientent en apprentissage ou en lycée professionnel. Une étude menée par la Dares et la Depp qui neutralise ces biais de sélection en tenant compte de variables telles que la situation familiale, l'origine, la CSP et la situation professionnelle des parents conclut que l'apprentissage a un effet positif sur la probabilité d'être en emploi. **Pour des jeunes d'un même niveau de formation ayant des caractéristiques identiques, le passage par l'apprentissage accroît de 7 points la probabilité d'être en emploi salarié trois ans après la sortie de la formation initiale**[104].

Enfin, outre ses effets sur l'insertion dans l'emploi, **l'apprentissage favoriserait la réussite scolaire**. Pour les diplômes de niveau V (CAP ou BEP), les jeunes passés par une formation en apprentissage auraient, toutes choses égales par ailleurs, une probabilité d'obtenir leur diplôme plus élevée que les jeunes passés par le lycée professionnel[105].

[103] Sortants de classes terminales de formations professionnelle ou technologique des lycées.

[104] Abriac D., Rathelot R., Sanchez R., « L'apprentissage, entre formation et insertion professionnelles », *Formations et emploi*, Insee, 2009

[105] Alet E., Bonnal L., « L'apprentissage : un impact positif sur la réussite scolaire des niveaux V », *Economie et Statistique*, N°454, 2013.

L'insertion des sortants de contrats de professionnalisation

Les études sont plus rares s'agissant des effets sur l'emploi des contrats de professionnalisation. Il n'existe notamment pas d'évaluation de l'effet net du dispositif. Etant donné la proximité des deux dispositifs, on peut supposer que les contrats de professionnalisation exercent eux aussi des effets positifs sur l'insertion professionnelle. Il existe néanmoins des différences notables entre les deux contrats, tenant en particulier à l'âge des bénéficiaires et à la durée des contrats.

Une étude de la DARES de décembre 2012[106] montre que **deux tiers des bénéficiaires d'un contrat de professionnalisation étaient en emploi dès l'issue du contrat**, dont près des trois quarts chez le même employeur. La proportion de personnes en emploi à l'issue du contrat est plus élevée chez les demandeurs d'emploi de 26 ans et plus, où elle atteint 75,3 %, que chez les moins de 26 ans où elle est de 65,4 %. Elle est également plus élevée, de près de dix points, dans les cas où la formation a duré moins de 500 heures : le taux d'emploi est alors de 71,9 % contre 62,1 % pour les personnes qui ont suivi une formation plus longue.

2.2. L'augmentation des effectifs en apprentissage semble correspondre avec le renforcement des aides en faveur de l'apprentissage, sans qu'aucune causalité ne soit toutefois établie scientifiquement.

En l'absence d'étude mesurant l'effet net des aides en faveur de l'alternance, il est possible d'appréhender leurs effets sur les embauches d'alternants en s'intéressant aux discontinuités dans la politique d'alternance, c'est-à-dire en regardant si la création ou suppression de certaines aides a eu des répercussions sur l'évolution des effectifs d'alternants. Toutefois, une telle analyse, sommaire, ne permet pas de tirer de conclusions fermes.

Au cours des dernières années, les aides en faveur de l'alternance ont été modifiées à plusieurs reprises :

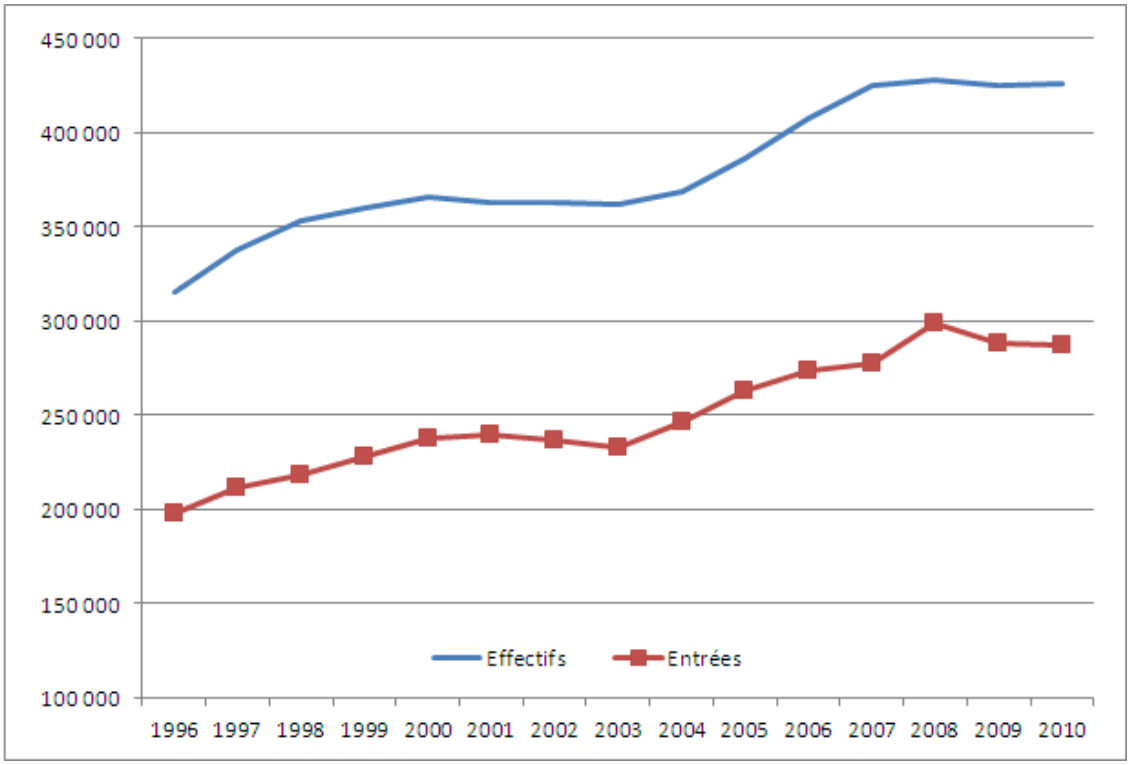
- Le changement le plus substantiel est intervenu dans le cadre du Plan de cohésion sociale de 2005. La loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 a ainsi fortement renforcé les incitations pour les entreprises à recruter un apprenti en créant un crédit d'impôt apprentissage.
- En 2007, une loi de finances rectificative a exclu les cotisations dues au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles du champ de l'exonération sur les embauches en alternance. Il faut toutefois noter que cette exclusion a concerné l'ensemble des dispositifs d'exonération.
- Au 1er janvier 2008, l'exonération de cotisations sociales sur les embauches en contrat de professionnalisation a été supprimée pour les jeunes de moins de 26 ans.
- Enfin, les plans successifs pour l'emploi de 2009 et 2011 ont créé des mesures temporaires pour inciter les entreprises à embaucher en alternance.

On constate qu'après une stagnation entre la fin des années 1990 et 2003, le nombre d'apprentis est reparti à la hausse dès 2004 (graphique 12). Cette hausse a été interrompue avec la crise en 2008. Les entrées en apprentissage ont suivi la même évolution, quoique légèrement plus marquée étant donnée la plus grande réactivité des entrées à la conjoncture.

[106] Sanchez R., « Le contrat de professionnalisation : l'insertion des bénéficiaires varie surtout selon le métier préparé », *Dares analyses*, n°100, décembre 2012.

Ainsi les entrées en apprentissage enregistrent une hausse de 6 % (2 % pour les effectifs) entre 2003 et 2004 et elles augmentent fortement entre 2007 et 2008 (+7,5 %), contrairement aux effectifs d'apprentis. La chute avec la crise est également plus prononcée : -3,5 % en 2009 pour les entrées en apprentissage contre -0,7 % pour les effectifs.

Graphique 12 : Evolution des effectifs d'apprentis et des entrées en apprentissage entre 1996 et 2010



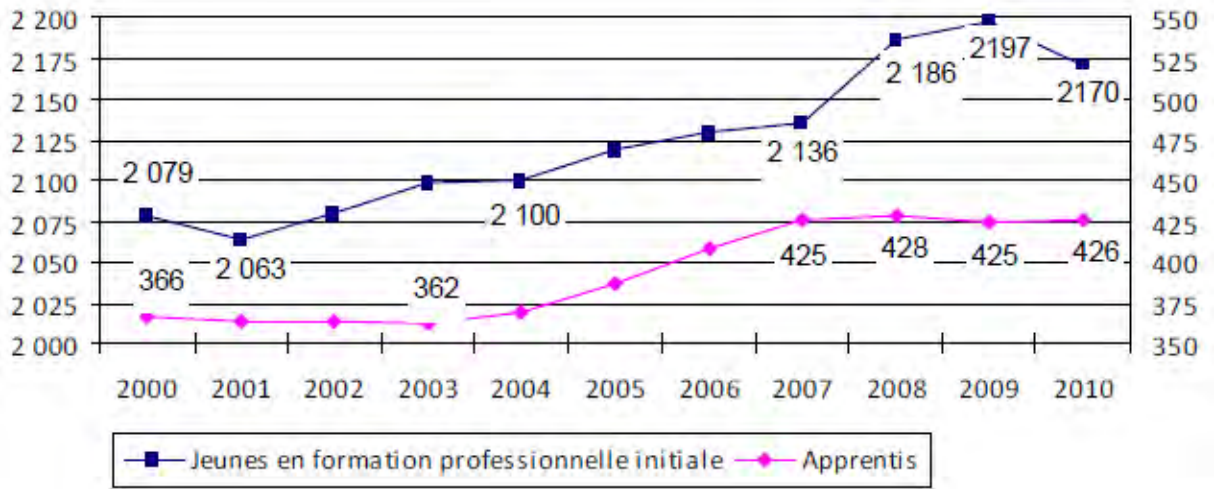
Source : DEPP, Dares ; mise en forme COE.

Le lien entre la hausse des entrées et des effectifs d'apprentis durant les années précédant la crise et l'introduction du crédit d'impôt par la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 ne peut être affirmé de façon ferme. D'autres éléments peuvent avoir favorisé l'augmentation des effectifs d'apprentis, comme la croissance économique relativement forte sur la période.

Toutefois, **le fait que la hausse commence dès 2004 ne contredit pas l'hypothèse selon laquelle la création du crédit d'impôt en 2005 aurait suscité la hausse observée des entrées en apprentissage (graphique 13) car la mesure avait été annoncée dès 2004 et les entreprises pouvaient, sous conditions, bénéficier du crédit d'impôt pour les embauches d'apprentis dès 2004**.

Par ailleurs, la hausse des effectifs d'apprentis observée entre 2004 et 2007 ne s'explique pas par une hausse globale du nombre de jeunes en formation professionnelle initiale : leur nombre a stagné entre les deux dates, une fois déduite la hausse des effectifs d'apprentis (graphique 12). Elle n'est pas non plus liée à une augmentation du nombre de jeunes de 16 à 25 ans sur la période. Enfin, le poids de l'apprentissage dans le second cycle professionnel a augmenté entre 2005 et 2007 (tableau 8).

Graphique 13 : Evolution comparée des jeunes en formation professionnelle initiale (axe de gauche) et en apprentissage (axe de droite) entre 2000 et 2010 (en milliers)[107]



Source : SIFA au 31/12 de chaque année, MEN DEPPA1 et scolarité, MEN-DEPPB1

Tableau 8 : Evolution du poids de l'apprentissage dans le second cycle professionnel entre 2004 et 2009

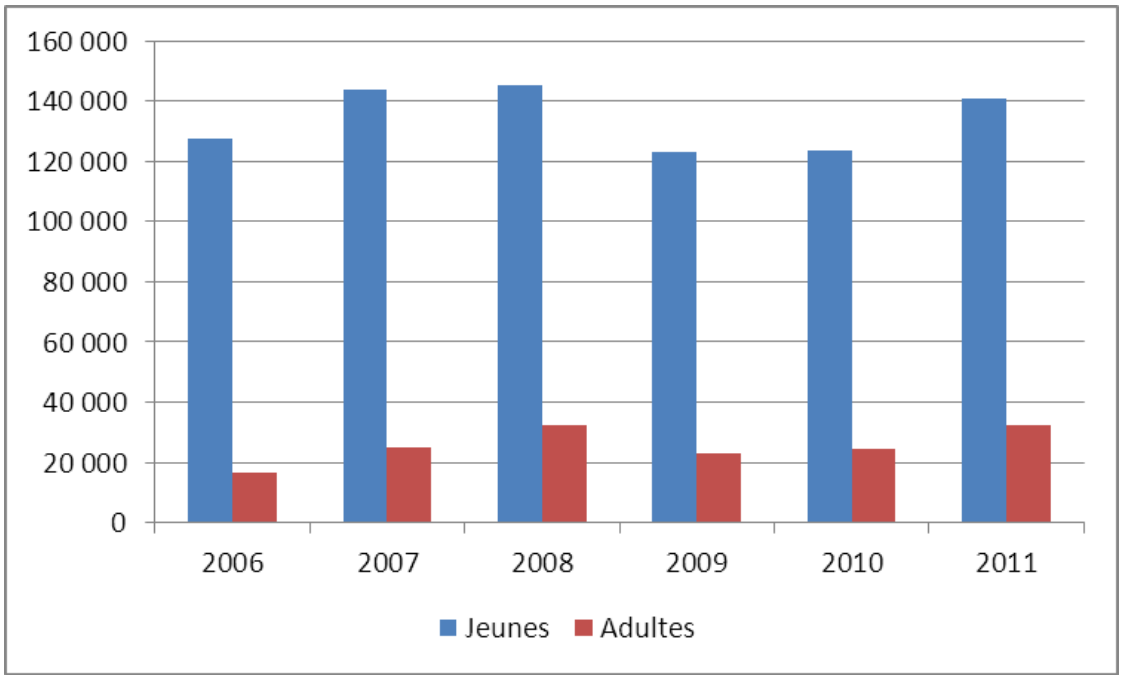
		2004	2005	2006	2007	2008	2009
APPRENTI	Niveau 5	225 274	228 613	235 391	239 294	231 659	209 767
APPRENTI	Niveau 4	80 623	86 609	91 951	95 753	98 470	111 900
SCOLAIRE	Niveau 5	599 936	598 728	592 713	583 104	505 846	325 055
SCOLAIRE	Niveau 4	201 565	214 403	221 094	224 515	289 646	462 438
Poids de l'apprentissage %	Niveau 5	27,3	27,6	28,4	29,1	31,4	39,2
Poids de l'apprentissage %	Niveau 4	28,6	28,8	29,4	29,9	25,4	19,5

Source : DEPP

La mise en évidence d'un lien entre les aides aux entreprises et l'évolution du nombre d'entrées en contrat de professionnalisation est beaucoup plus incertaine. En effet, le contrat de professionnalisation est une mesure récente, mise en œuvre en 2004. Le nombre d'entrées dans le dispositif n'était donc pas encore stabilisé en 2008, au moment de sa réforme. L'augmentation des entrées entre 2006 et 2008 (graphique 14) peut donc s'expliquer à la fois par une phase de montée en charge et par une conjoncture favorable. On observe bien un décrochage en 2009, un an après la mise en œuvre de la suppression des exonérations de cotisations sociales pour les contrats conclus avec des personnes de moins de 26 ans. Cependant ce décrochage pourrait également être dû à la crise, d'autant plus qu'il se produit en 2009 alors que la réforme intervient à compter du 1er janvier 2008 et qu'il concerne également les contrats conclus avec des adultes.

[107] Graphique cité par CNFPTLV, *Le financement et les effectifs de l'apprentissage en France (données 2010)*, décembre 2012.

Graphique 14 : Evolution du nombre d'entrées en contrat de professionnalisation entre 2006 et 2011



Source : Dares, mise en forme COE

Les mesures du Plan d'urgence pour les jeunes lancé en 2009 ont certainement contribué à soutenir les entrées dans les contrats en alternance en 2010. Celles-ci se sont en effet maintenues par rapport à 2009, que ce soit pour le contrat d'apprentissage ou pour le contrat de professionnalisation.

Cependant, en 2010, le taux d'insertion des apprentis à l'issue de leurs contrats a connu une chute importante et n'était plus que de 51,5 %. Cela s'explique évidemment par la dégradation de l'activité économique et de l'emploi et montre que si les aides aux entreprises peuvent contribuer à maintenir les effectifs à un niveau élevé, elles ne suffisent pas en revanche à garantir l'insertion professionnelle des bénéficiaires à l'issue de leurs contrats.

* * *

Au regard de ces éléments et conformément aux conclusions de précédents travaux[108], **le COE estime que le développement des formations en alternance doit être encouragé et soutenu**. Et ce d'autant plus que la promotion de l'alternance, certes à des degrés plus ou moins forts, constitue un élément important de continuité dans des politiques de l'emploi plus fluctuantes dans beaucoup d'autres domaines.

L'impact très positif de l'alternance sur l'insertion professionnelle des bénéficiaires est incontestable. L'alternance joue notamment un rôle essentiel dans la politique de l'emploi en faveur des jeunes. C'est un **élément de continuité dans les politiques de l'emploi, qui fait l'objet d'un relatif consensus**. **Aussi, ce constat devrait conduire à limiter l'instabilité qui a marqué les dispositifs en faveur de l'alternance ces dernières années**.

[108] Voir notamment : COE, « Diagnostic sur l'emploi des jeunes », février 2011.

Les insuffisances, réelles, de l'évaluation de l'impact des aides elles-mêmes plaident davantage pour tenter de mettre en place une telle évaluation que pour s'interroger à court terme sur le maintien de telle ou telle aide.

Enfin, l'évaluation des dispositifs d'aide aux entreprises en faveur de l'alternance doit tenir compte du fait que les entreprises sont à la fois des contributeurs (par le biais de financements affectés) et des bénéficiaires du système d'apprentissage. A ce titre, pour une large part, il s'agit davantage d'un système de redistribution en faveur des entreprises qui embauchent des apprentis que d'un soutien financier des pouvoirs publics aux entreprises.

5. LES CONTRATS AIDES

Malgré l'instabilité des dispositifs et les évolutions quantitatives marquées par des à-coups importants, les contrats aidés constituent depuis longtemps un dispositif central de la politique de l'emploi. Seuls les contrats aidés du secteur marchand sont dans le champ du présent rapport. Toutefois, ceux du secteur non marchand seront également évoqués dans la mesure où ils permettent d'éclairer l'analyse des contrats aidés marchands. En outre, les contrats en alternance sont traités à part (cf. *supra/infra* ***partie alternance***). Enfin, les nouveaux dispositifs mis en place par le gouvernement (emplois d'avenir et contrat de génération) ne sont évidemment pas traités ici, en l'absence du recul nécessaire pour en faire l'évaluation.

1. Les contrats aidés, surtout dans le secteur non marchand, constituent un élément central de la politique de l'emploi, avec des objectifs parfois contradictoires.

1.1. Dans le cadre des contrats aidés, dont l'architecture a été simplifiée, les employeurs bénéficient d'aides significatives.

Depuis le 1er janvier 2010, le dispositif de contrats aidés est constitué d'un Contrat unique d'insertion (CUI), décliné en deux volets distincts en faveur du secteur marchand – le CUI-CIE – et en faveur du secteur non marchand – le CUI-CAE (tableau 9). La mise en place du CUI à compter du 1er janvier 2010 « *simplifie le cadre réglementaire et de gestion des contrats aidés afin d'offrir des outils mobilisables de façon indifférenciée pour toutes les personnes en difficulté sur le marché du travail, quel que soit leur statut* »[109]. Institué par la loi du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA), le CUI remplace en effet le CIE et le CI-RMA sous la forme du CUI-CIE dans le secteur marchand (de même, dans le secteur non marchand, le CUI-CIE s'est substitué au CAE et au CAV[110]).

Tableau 9 : L'architecture du dispositif de contrats aidés avant et après le 1er janvier 2010.

	Avant le 1er janvier 2010, contrats issus de la loi de cohésion sociale de 2005		Après le 1er janvier 2010, contrat unique d'insertion
public / secteur	Personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi	Allocataires de minima sociaux (RMI, ASS, API, AAH)	Personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi
Marchand	**CIE** Contrat Initiative Emploi	**CI-RMA** Contrat Insertion - Revenu Minimum d'Activité	**CUI-CIE**
Non marchand	**CAE** Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi	**CAV** Contrat d'Avenir	**CUI-CAE**

Source : Dares.

[109] Cour des comptes, *Les contrats aidés dans la politique de l'emploi*, Communication à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale, octobre 2011.

[110] CUI : contrat unique d'insertion. CIE : contrat initiative emploi. CI-RMA : contrat d'insertion–revenu minimum d'activité. CAE : contrat d'accompagnement dans l'emploi. CAV : contrat d'avenir.

Les deux volets, marchand et non marchand, du CUI peuvent prendre la forme d'un CDI ou d'un CDD de 6 à 24 mois, sauf en cas de dérogations (allocataires de minima sociaux, travailleurs handicapés…).

La conclusion d'un CUI est subordonnée à la signature d'une convention individuelle tripartite entre l'employeur, le bénéficiaire et le prescripteur. Dans le cadre des anciens contrats aidés issus de la loi de programmation pour la cohésion sociale de janvier 2005, seuls l'employeur et le prescripteur signaient cette convention.

Afin de favoriser l'insertion professionnelle des personnes les plus éloignés de l'emploi, la loi du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active prévoit notamment que le prescripteur désigne, dans la convention, un référent chargé d'assurer le suivi du parcours d'insertion professionnelle du salarié. L'employeur doit quant à lui désigner un tuteur au sein de l'entreprise, dont les missions sont d'aider et d'accueillir le salarié, de contribuer à l'acquisition des savoir-faire professionnels et d'assurer la liaison avec le référent. La loi subordonne également la conclusion d'une nouvelle convention individuelle « *au bilan préalable des actions d'accompagnement et des actions visant à l'insertion durable des salariés réalisées dans le cadre des conventions individuelles conclues au titre d'un contrat aidé antérieur* ». Enfin, elle prévoit une dérogation à la durée maximale des contrats aidés pour permettre notamment « *d'achever une action de formation professionnelle en cours de réalisation et définie dans la convention initiale* ».

Dans le cadre du CUI, les employeurs bénéficient d'aides significatives.

Le taux de prise en charge par l'Etat du CUI-CIE est fixé par arrêté du préfet de région dans la limite de 47 % du SMIC et pour au maximum 35 heures hebdomadaires. S'agissant du CUI-CAE, le taux de prise en charge ne peut pas dépasser 95 % du SMIC[111].

L'aide assortie au CUI-CIE peut être cumulée avec les exonérations totales ou partielles de cotisations sociales, notamment le dispositif d'exonérations générales de cotisations sociales patronales sur les bas salaires.

Les dépenses au titre des contrats aidés du secteur marchand s'élevaient à 250 millions d'euros en 2011.

Après avoir connu une hausse significative (essentiellement tirée par la montée en charge des CUI-CIE) entre 2009 (478 millions d'euros) et 2010 (746 millions d'euros), dans le cadre du « plan de relance de l'économie » pour faire face à la crise, ces dépenses sont en nette baisse par rapport en 2010 du fait de l'effet conjugué de l'extinction progressive des dispositifs issus du plan de cohésion sociale et de la diminution du nombre de CUI-CIE. Ces évolutions des dépenses font suite à d'autres mouvements de hausse et de baisse très marqués, en lien avec les évolutions des effectifs (Graphique 15).

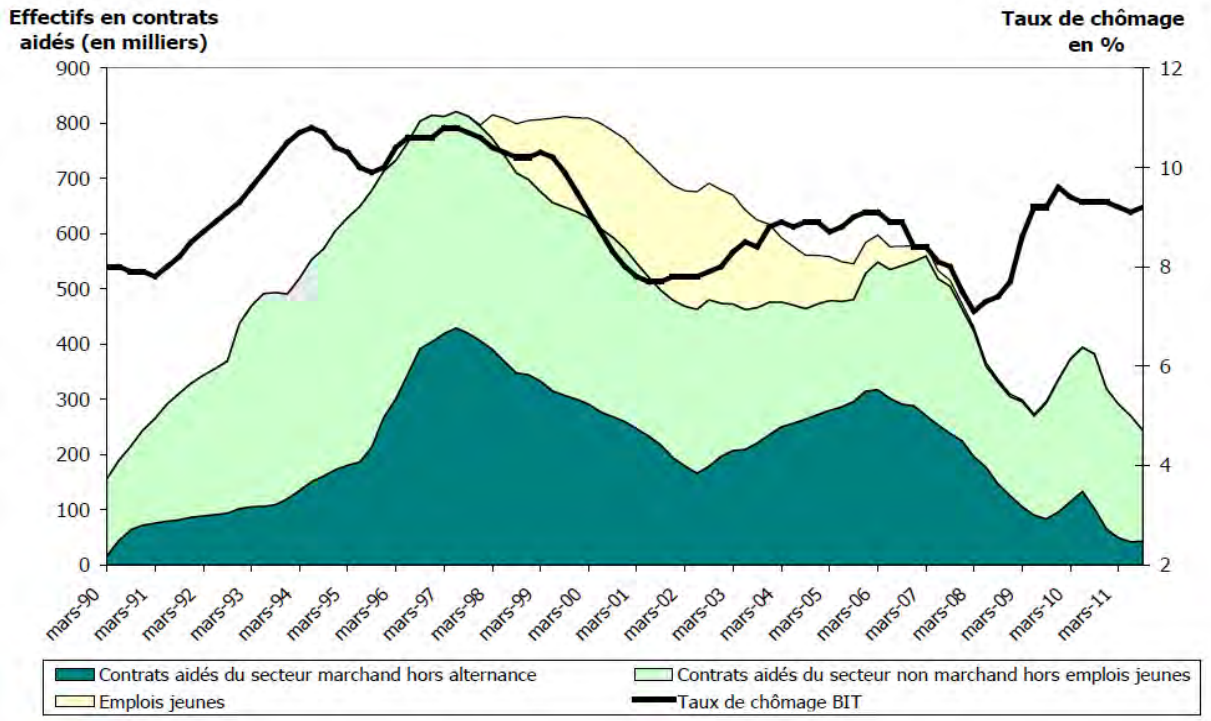
A titre de comparaison, s'agissant des contrats aidés du secteur non marchand, les dépenses s'élevaient en 2011 à 2,75 milliards d'euros. Ces dépenses avaient fortement augmenté en réponse à la crise pour atteindre 4,201 milliards d'euros en 2010, avant de baisser de nouveau.

[111] La limite est portée à 105 % du SMIC pour les Chantiers d'insertion.

1.2. Le recours aux contrats aidés marchands a eu tendance à diminuer depuis la fin des années 1990, mais reste dans la moyenne européenne.

Il existe une corrélation forte entre l'évolution du taux de chômage et le nombre de contrats aidés marchands depuis le début des années 1990 (graphique 15). Cette corrélation existe également pour les contrats aidés du secteur non marchand si l'on exclut les « emplois jeunes » mis en place à la fin des années 1990.

Graphique 15 : Effectifs en contrats aidés et conjoncture du marché du travail



Source : Dares.

Si cette corrélation illustre l'usage contra-cyclique des emplois aidés en France, on constate toutefois une tendance à la baisse du recours aux contrats aidés marchands depuis la fin des années 1990. La courbe des contrats aidés du secteur marchand hors alternance laisse en effet apparaître trois pics successifs, à chaque fois de moindre ampleur : de l'ordre de 400 000 en 1997, puis de 300 000 en 2006 et de 100 000 en 2010. Les creux observés successivement en 2002, en 2009 puis en 2011 sont au contraire à chaque fois plus marqués.

Cette tendance n'a été infléchie que tardivement avec la crise. Alors que les dépenses générales en faveur de l'emploi ont connu une forte hausse dès 2009, on observe un rebond des contrats aidés marchands à partir de 2010 seulement. La part des contrats aidés marchands dans l'ensemble des dépenses en faveur des mesures actives a poursuivi sa diminution débutée en 2005 (8,5 %) jusqu'en 2009 (3,5 %), pour finalement remonter en 2010 (4,9 %)..

La tendance à la baisse du recours aux contrats aidés marchands est moins marquée que la tendance également baissière pour les contrats aidés non marchands. En revanche, pour ces

derniers, il existe un socle permanent de l'ordre de 200 000 contrats, qui place la France dans une situation atypique au sein de l'Union européenne. Les dépenses engagées au titre des créations directes d'emplois, qui correspondent en France aux emplois aidés non marchands, restent en effet supérieures à la moyenne européenne. En 2009, ces dépenses représentaient 0,15 % du PIB en France, contre moins de la moitié en moyenne dans l'Union Européenne (tableau 10). Cette situation atypique est récente. Au début des années 2000, plusieurs autres membres avaient un recours important à la création directe d'emplois publics. La diminution progressive des moyens consacrés aux contrats aidés dans le secteur non marchand dans plusieurs pays européen « *est à rapprocher des études convergentes qui, à partir du début des années 2000, ont conclu à la faible efficacité de cet instrument en termes d'insertion dans l'emploi* »[112].

Contrairement aux contrats aidés du secteur non marchand dont le recours reste relativement élevé en France par rapport aux autres pays, le recours aux « mesures d'incitation à l'emploi » (dont les contrats aidés marchands constituent une part importante) est proche de la moyenne européenne. La France consacrait 0,07 % de son PIB en 2009 aux « mesures d'incitations à l'emploi »[113], contre 0,1 % en moyenne dans l'Union-européenne.

Tableau 10 : Comparaison européenne des dépenses d'incitations à l'emploi et de créations directes d'emplois en 2009 (en % du PIB)

	« Incitations à l'emploi » (dont contrats aidés du secteur marchand)		**« Créations directes d'emplois »** (contrats aidés du secteur non marchand)	
	2005	**2009**	**2005**	**2009**
France	**0,11**	**0,07**	**0,18**	**0,15**
Allemagne	0,03	0,10	0,06	0,06
Belgique	0,10	0,15	0,32	0,33
Espagne	0,29	0,26	0,07	0,08
Italie	0,21	0,15	-	-
Suède	0,35	0,26	-	-
Royaume-Uni	-	0,00	-	-
Moyenne UE-27	**0,10**	**0,10**	**0,06**	**0,06**
Moyenne UE-15	**0,10**	**0,10**	**0,06**	**0,06**

Source : Eurostat, mise en forme COE.

[112] Cour des comptes, *Les contrats aidés dans la politique de l'emploi*, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale, octobre 2011

[113] Il s'agit d'une catégorie de la base « politique du marché du travail » construite par Eurostat et l'OCDE, constituée de contrats aidés en faveur du secteur marchand et d'autres aides classées dans cette catégorie : notamment les aides de l'AGEFIPH, les aides à l'insertion par l'activité économique, les contrats d'alternance, etc.

On a donc vu :

- la forte corrélation entre le recours aux emplois aidés et le taux de chômage ;
- la situation particulière de la France en matière de contrats aidés non marchand, dans un pays dont le taux de chômage est resté élevé de façon presque continue ces dernières décennies.

Ces deux constats illustrent bien l'objectif de gestion conjoncturelle du chômage assigné à ces dispositifs, à côté de leur objectif initial d'insertion professionnelle des personnes en difficulté.

1.3. Les contrats aidés ont un objectif d'insertion professionnelle des personnes les plus éloignés de l'emploi, mais aussi un objectif de gestion du chômage à plus court terme, ces deux objectifs pouvant s'avérer difficilement conciliables.

Les contrats aidés ont comme objectif premier de faciliter l'insertion professionnelle, des personnes les plus éloignées de l'emploi. En diminuant le coût du travail de certaines catégories de population, les contrats aidés constituent une incitation à l'embauche et permettent de lutter contre la sélectivité du marché du travail. L'objectif d'insertion professionnelle a notamment été réaffirmé par la loi du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active. Au regard de cet objectif, il est souvent préconisé, d'une part, que les contrats aidés soient clairement ciblés sur les catégories de personnes les plus vulnérables sur le marché travail et, d'autre part, que leurs modalités soient adaptées en conséquence (par exemple : exigence accrue en termes de formation, durée du contrat d'autant plus longue que les personnes concernés sont éloignés de l'emploi…).

Dans la pratique, les pouvoirs publics utilisent également souvent les contrats aidés afin d'atténuer la hausse du chômage en période de ralentissement de la conjoncture économique. Les contrats aidés (cela est particulièrement vrai pour le secteur non marchand), permettent en effet d'avoir un impact à court terme sur le nombre de demandeurs d'emploi[114]. La poursuite de cet objectif conjoncturel conduit alors à donner la priorité à la quantité de contrats aidés, souvent de courte durée, au détriment de leur ciblage sur les catégories les plus en difficulté et peu propices à une insertion durable. Le relèvement des objectifs de prescription et l'arrivée massive de nouveaux chômeurs entraînent en effet une concurrence croissante pour l'accès aux différents dispositifs et modifie le profil des bénéficiaires au détriment des personnes les plus éloignées de l'emploi[115]. La part des bénéficiaires d'un minimum social en contrat aidé marchand est ainsi passée de 41,8 % en 2008 à 13 % en 2010 (tableau 11). Quant à la part des chômeurs de longue durée, elle est passée de 47,8 % en 2008 à 33 % en 2010. Le niveau de formation des bénéficiaires de contrat aidé s'est également élevé sur cette période : 41,8 % d'entre eux avaient un niveau au moins égal au baccalauréat en 2010, contre 40,2 % en 2009 et 30,5 % en 2010.

Outre le relèvement des objectifs de prescription et l'arrivée massive de nouveaux chômeurs, le ciblage explicite des contrats aidés sur les jeunes sur cette période a pu contribuer à modifier le profil des bénéficiaires au détriment des personnes les plus en difficultés. Une

[114] Cour des comptes, *Les contrats aidés dans la politique de l'emploi*, Communication à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, octobre 2011.

[115] Cour des comptes, *Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques*, Rapport public thématique, janvier 2013.

enveloppe supplémentaire de contrats aidés a en effet été ciblée sur les moins de 26 ans dans le cadre du « Plan d'urgence pour l'emploi des jeunes » de 2009. Le ciblage explicite des contrats aidés du secteur marchand en faveur des chômeurs de longue durée en 2011 semble toutefois avoir stoppé cette tendance. Les parts respectives des personnes au chômage depuis 12 mois et plus et des bénéficiaires d'un minimum social sont en effet remontées à 54,5 % et 21,3 % en 2011.

Tableau 11 : Caractéristiques des nouveaux bénéficiaires de contrats aidés du secteur marchand (en %)

	2008	2009	2010	2011
	CIE + CI-RMA	CIE + CI-RMA	CUI-CIE + CI-RMA	CUI-CIE
Sexe				
Homme	57,5	55,5	58,1	57,8
Femme	42,5	44,5	41,9	42,2
Âge				
Moins de 26 ans	24,5	45,2	48,2	32,8
De 26 à 49 ans	47,6	36,1	36,4	40,7
50 ans ou plus	27,9	18,7	15,5	26,5
Niveau de formation				
Inférieur au CAP (V bis et VI)	18,9	12,9	12,0	14,0
Niveau CAP-BEP (V)	50,6	46,8	46,2	48,5
Niveau Bac	17,3	22,4	23,7	21,7
Supérieur au Bac	13,2	17,8	18,1	15,8
Durée d'inscription à l'ANPE ou à Pôle emploi avant l'embauche				
Non-inscrit	13,3	15,3	12,5	7,7
Moins de 12 mois	38,9	51,2	54,5	37,8
12 mois et plus	47,8	33,6	33,0	54,5
Bénéficiaire d'un minimum social	41,8	15,8	13,0	21,3

Champ : embauches en conventions initiales. France entière.
Source : ASP, traitement Dares.

Ainsi, **les deux objectifs assignés aux contrats aidés sont potentiellement contradictoires**. Un meilleur ciblage des contrats et leur qualité accrue (en terme d'accompagnement et de formation par exemple, avec un coût supplémentaire) en limitent le nombre ainsi que la vitesse de montée en charge. A l'inverse, la priorité donnée à une gestion conjoncturelle du chômage amène à moins concentrer les moyens sur les « publics cibles » et à avoir un impact potentiellement négatif sur l'insertion à long terme (relégation des personnes les plus en difficulté et risque de stigmatisation de personnes qui avaient pourtant un profil plus adapté au marché du travail).

Néanmoins, il ne s'agit pas de condamner l'objectif de gestion conjoncturelle du chômage, qui ne saurait être assimilée à une simple dérive gestionnaire des statistiques du chômage. Elle a des fondements économiques, en termes de lissage du cycle économique, qui la rendent légitime : intérêt d'un **soutien du pouvoir d'achat** par la création d'emplois, **lutte contre les effets d'hystérèse du chômage** lorsque la conjoncture se dégrade en maintenant les compétences et une proximité avec le marché du travail des demandeurs d'emploi.

2. La comparaison entre les contrats aidés du secteur marchand et ceux du secteur non marchand, avec de meilleurs résultats en termes d'insertion à 6 mois pour les premiers mais un moindre impact sur l'emploi à court terme, est difficile à interpréter.

2.1. Les contrats aidés du secteur marchand ont un faible effet à court terme sur l'emploi et le chômage en raison d'effets d'aubaine importants.

En diminuant le coût du travail, les contrats aidés ont un effet mécanique à la hausse à court terme sur la demande de travail. L'« effet emploi » ne mesure que les effets de court terme des aides associées aux contrats aidés sur la demande de travail (y compris les effets d'aubaine et de déplacement) car il ne prend pas en compte les effets plus structurels que pourraient avoir les contrats aidés (effets sur le capital humain, impact sur l'économie du financement de ces dispositifs, etc.).

Dans le secteur marchand, deux méthodes peuvent être mobilisées pour apprécier l' « effet emploi » à court terme des contrats aidés[116] :

- La première méthode s'appuie sur des modèles économétriques s'intéressant au lien entre emploi et coût du travail : l'« effet emploi » des contrats aidés est apprécié en estimant d'une part, la baisse du coût du travail induite par les aides associées aux contrats aidés et, d'autre part, l'élasticité de la demande de travail au coût du travail (l'effet de la baisse du coût du travail aidés sur la demande de travail). Selon les études, cette élasticité est généralement comprise entre -0,5 et -0,8 (la DARES retenant une élasticité de -0,6, c'est-à-dire qu'une baisse de 1 % du coût du travail entraîne une hausse de la demande de travail de 0,6 %). En raison de l'existence d'un délai d'ajustement, cet effet de la baisse du travail sur la demande de travail ne se répercute qu'en partie à court terme. Un délai d'ajustement estimé à 0,75 signifie que l'on ne répercute à court terme que trois quart de l'effet attendu. A court terme, une baisse du coût du travail de 1 % n'entraîne alors plus qu'une hausse de la demande de travail de 0,45 %.
- La deuxième méthode s'appuie sur des enquêtes auprès des employeurs de personnes en contrats aidés. Ces enquêtes sont réalisées postérieurement à l'embauche et les employeurs peuvent donc avoir des difficultés à se replacer dans le contexte de l'embauche au moment où ils sont interrogés. Par ailleurs, leurs réponses sont très sensibles à la formulation des questions[117]. Cette seconde méthode est donc plutôt utilisée de façon complémentaire à la première.

Les « effets emploi » des contrats aidés du secteur marchand sont faibles. Dans le secteur marchand, les contrats aidés ont des « effets emploi » pouvant aller de 9 % à 15 % (tableau 12). Ces effets sont 6 à 8 fois moins importants dans le secteur marchand que dans le secteur non marchand, selon les contrats. Ces différences s'expliquent par l'**existence d'effets d'aubaine** importants dans le secteur marchand : les embauches aidées se substituent en partie à des embauches non aidées qui auraient eu lieu même en l'absence du dispositif

[116] Audition de Christel Colin, sous-directrice du suivi et de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle à la DARES, devant le COE, le 27 novembre 2012.

[117] Cour des comptes, *Les contrats aidés dans la politique de l'emploi*, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, octobre 2011.

d'aide. **Dans le secteur non marchand, l'estimation de l'« effet emploi » à court terme des contrats aidés est fondée sur une hypothèse de respect d'une contrainte de masse salariale, qui présuppose donc une absence d'effet d'aubaine** : les effets sur l'emploi sont équivalents à la baisse de coût du travail induite par les aides associées au contrat aidé. Si les « effets d'aubaines » sont plus faibles dans le secteur non marchand que dans le secteur marchand, on ne peut toutefois exclure l'existence de tels effets dans le secteur non marchand[118].

Tableau 12 : Les « effets emploi » des contrats aidés des secteurs marchands et non marchands

	secteur marchand			secteur non marchand		
	CIE (2006)	CI-RMA (2006)	CUI-CIE (2011)	CAE (2006)	CAV (2006)	CUI-CAE (2011)
calculés à partir de la baisse du coût du travail	12%	15%	9%	77%	84%	74%
	% de baisse du coût du travail *élasticité de la demande de travail (-0,6) *délai d'ajustement (0,75)			% de baisse du coût du travail (contrainte de budget)		
calculés à partir des réponses aux enquêtes auprès des employeurs	10%	14%		55%	76%	

Source : Dares.

Les créations nettes d'emploi induites par les contrats aidés se répercutent en partie sur le chômage. On appelle ici « effet chômage », l'effet sur le chômage des aides associés aux contrats aidés à court terme, hors « effet d'aubaine ». L'« effet chômage » est inférieur à l'« effet emploi » en raison d' « effets d'appels » (ou de découragement) : des inactifs rejoignent la population active lorsque le marché du travail s'améliore (ou au contraire le quittent quand il se dégrade). Un « effet d'appel » estimé à 0,8 signifie qu'une hausse de 1 % de l'emploi nette diminue le chômage de 0,8 %.

Là encore, **les « effets chômage » sont bien moins importants dans le secteur marchand que dans le secteur non marchand.** Ainsi, alors que la création de 10 000 contrats aidés diminue de 720 à 1 200 le nombre de chômeurs dans le secteur marchand, cette diminution est comprise entre 5 920 et 6 720 dans le secteur non marchand (tableau 13).

Tableau 13 : Les « effets chômage » des contrats aidés des secteurs marchands et non marchands (sans prise en compte de la conjoncture)

	CIE (2006)	CI-RMA (2006)	CUI-CIE (2011)	CAE (2006)	CAV (2006)	CUI-CAE (2011)
pour une variation de stock de 10 000...						
effet sur l'emploi de court terme	+ 1 200	+ 1 500	+ 900	+ 7 700	+ 8 400	+ 7 400
effet sur le chômage de court terme	- 960	- 1 200	- 720	- 6 160	-6 720	- 5920

Source : Dares.

[118] Calmfors L., Forslund A. et Hemstrôm A., *Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experience* ,CESifo Working Paper series 675, mars 2002 ; Fontaine F. et Malherbet F., *Les effets macroéconomiques du Contrat unique d'insertion*, LIEPP policy brief, mars 2012.

2.2. Le taux d'insertion dans l'emploi six mois après la fin du contrat est très supérieur pour les contrats aidés marchands par rapport aux contrats aidés non marchands, ce qui s'explique en partie par davantage de maintien en emploi chez l'employeur mais aussi par le moindre éloignement de l'emploi des bénéficiaires.

Afin de mesurer l'insertion des personnes passées en contrat aidé, l'Agence de services et de paiement (ASP) réalise, à la demande de la DARES et de la DGEFP, une enquête en continu auprès de l'ensemble des personnes sorties de contrats aidés, six mois après la fin de leur contrat. L'enquête porte sur l'insertion professionnelle des bénéficiaires de contrats aidés, mais aussi sur le déroulement du contrat (formation, accompagnement) et l'opinion qu'en ont les anciens salariés.

Selon cette enquête, **six mois après la fin du contrat, les bénéficiaires d'un contrat aidé occupent plus fréquemment un emploi lorsqu'ils sont passés par le secteur marchand. Alors que 70,1 % des bénéficiaires de contrats aidés passés par le secteur marchand étaient en emploi six mois après la fin du versement de l'aide en 2010, ce taux n'était que de 38,8 % dans le cas des personnes passées par le secteur non marchand** (graphique 16). Il en est de même pour l'insertion dans un emploi durable[119] : six mois après la fin du contrat aidé en 2010, 60 % des bénéficiaires passés par le secteur marchand étaient en emploi durable, contre 24,8 % pour le secteur non marchand.

Graphique 16 : Taux d'insertion dans l'emploi 6 mois après la fin de l'aide de l'Etat des salariés sortis de contrat aidé en 2010 (en %)

	Part des sorties précoces*	Taux d'insertion dans l'emploi			Taux d'insertion dans l'emploi durable		
		Ensemble	Sortants précoces	Salariés arrivés au terme prévu de l'aide de l'Etat	Ensemble	Sortants précoces	Salariés arrivés au terme prévu de l'aide de l'Etat
CIE	19,9	77,8	57,2	81,4	70,2	42,9	74,9
CI-RMA	16,7	63,8	31,9	69,3	58,0	22,7	64,1
CUI-CIE	47,2	62,3	54,1	69,7	48,4	39,3	56,5
Contrats aidés du secteur marchand	**31,7**	**70,1**	**54,3**	**76,5**	**59,8**	**39,9**	**67,8**
CAE	12,6	39,6	53,9	38,0	26,9	42,7	25,1
CAV	10,8	30,3	49,1	28,7	18,4	36,8	16,8
CUI-CAE	32,0	40,8	47,3	37,7	24,7	32,0	21,2
Contrats aidés du secteur non marchand	**20,4**	**38,8**	**49,2**	**36,4**	**24,8**	**35,2**	**22,4**

*Les sortants précoces sont des salariés dont le contrat aidé est rompu avant la fin initialement prévue.
Les données concernant le CUI doivent être interprétées avec prudence. Le CUI ayant été mis en place début 2010, les sortants 2010 de CUI ont un profil particulier : les contrats courts et les sorties précoces y sont surreprésentés.
Champ : sortants de l'année 2010 ; France entière.
Source : ASP ; traitement Dares.

Les écarts de taux d'emploi entre les contrats des secteurs marchand et non marchand tendent toutefois à diminuer avec le temps.

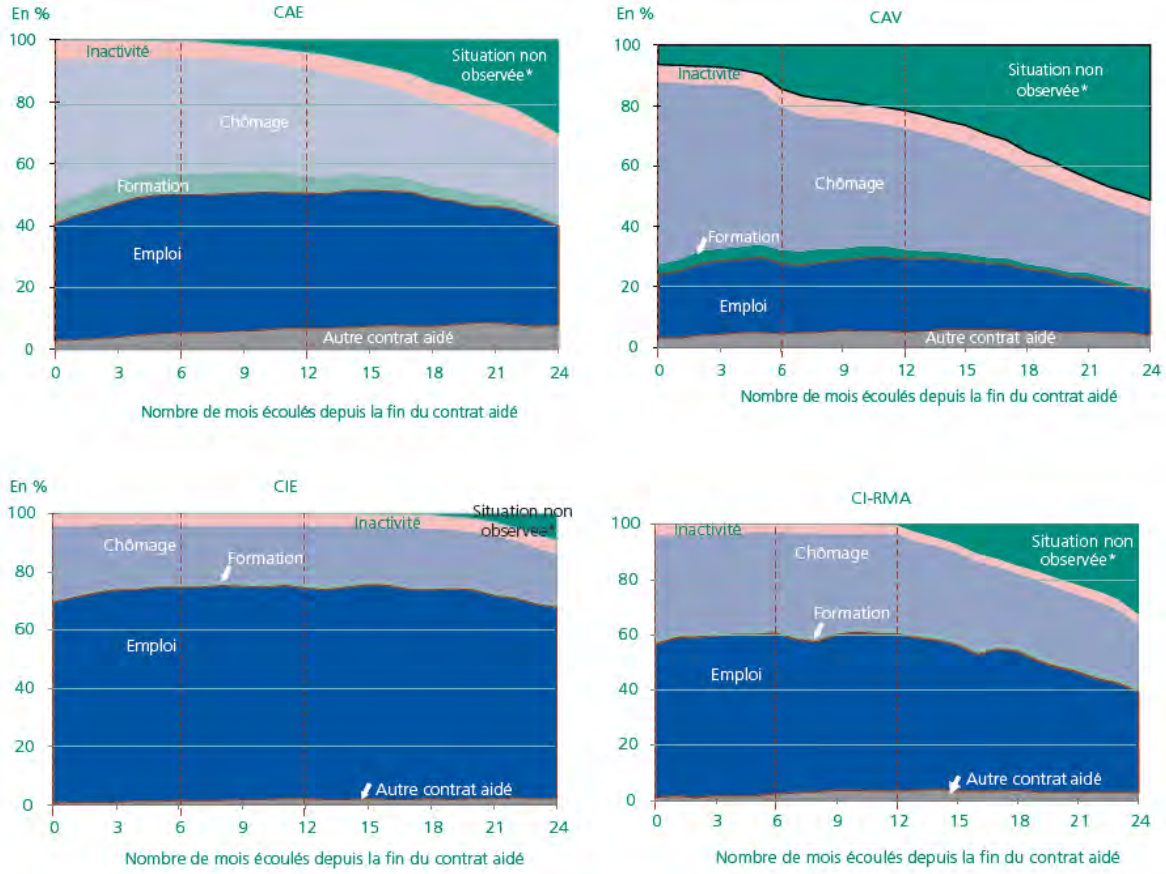
L'enquête « Panel 2008 »[120] permet de suivre l'évolution de la situation des bénéficiaires de contrats aidés sur le marché du travail depuis la fin de leur contrat, mois par mois. Si les

[119] CDI, CDD de plus de six mois, titularisation dans la fonction publique ou travailleur indépendant.

[120] Le « Panel 2008 » est une enquête de la DARES visant à décrire les trajectoires des bénéficiaires de contrats aidés. L'enquête est menée auprès de demandeurs d'emploi qui se sont inscrits à l'ANPE au printemps 2005 et qui ont été recrutés, entre cette date et le printemps 2007, en contrat aidé (CIE, CI-RMA, CAE, CAV). Cette

situations d'emploi sont plus fréquentes à la sortie d'un contrat du secteur marchand, la progression du taux d'insertion au-delà de six mois est moins marquée par rapport aux contrats aidés du secteur non marchand. Au total, les écarts de taux d'emploi sont moins importants un an après la sortie du contrat qu'à la fin du contrat : l'écart entre les parts de personnes en emploi après un CIE et après un CAE est de 29 points immédiatement à la fin du contrat, contre 22 points 12 mois plus tard (graphiques 17). Le maintien chez l'employeur étant beaucoup plus fréquent pour les bénéficiaires de contrats aidés du secteur non marchands, ils mettent moins de temps à accéder à un emploi à l'issu du contrat aidé.

Graphiques 17 : Situations des bénéficiaires de contrats aidés sur le marché du travail depuis la fin de leur contrat, mois par mois (en %)



* Il s'agit des bénéficiaires dont la situation *m* mois après la fin du contrat aidé ne peut pas être observée parce qu'ils sont à la date de la 2ème interrogation soit encore dans le contrat aidé de référence soit sortis depuis moins de m mois.

Note : le contrat aidé de référence comprend les éventuels renouvellements de contrat ; résultats pondérés issus des réponses aux deux vagues d'enquête.

Lecture : 6 mois après leur sortie de contrat aidé, 5 % des bénéficiaires de CAE sont dans un autre contrat aidé que celui de référence, 45 % sont en emploi non aidé, 7 % en formation, 37 % au chômage et 6 % sont inactifs. La situation 6 mois après la sortie de contrat est observée pour 99,6 % des bénéficiaires de CAE. Les 0,4 % restants sont soit encore en contrat aidé, soit sortis depuis moins de six mois.

Champ : demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE au 2e trimestre 2005 et entrés en contrat aidé entre cette date et le 2e trimestre 2007.

Source : Le Minez S. et al., *Les trajectoires professionnelles des bénéficiaires de contrats aidés, Premiers résultats du « Panel 2008 »*, Dares analyses n°085, novembre 2012.

---

population a été interrogée à deux reprises : une première fois de novembre 2008 à février 2009 et une seconde fois entre novembre 2009 et mars 2010.

Dans le secteur marchand, les sorties précoces ont un impact défavorable sur le taux d'insertion dans l'emploi des bénéficiaires de contrat aidé. Au contraire, dans le secteur non marchand, le taux d'insertion dans l'emploi à la suite d'une sortie précoce est plus élevé : c'est plutôt l'opportunité d'un autre emploi qui conduit à la rupture du contrat[121].

Dans le secteur marchand, le taux d'insertion élevé dans l'emploi des bénéficiaires de contrat aidé s'explique en partie par un maintien plus fréquent chez l'employeur. En 2010, un peu plus de la moitié des sortants de contrats aidés du secteur marchand qui sont en emploi salarié sont restés chez le même employeur (tableau 14). Ils étaient un peu moins de 20 % dans cette situation dans le secteur non marchand.

Le maintien chez l'employeur dans le secteur marchand est à relier à la prédominance des contrats à durée indéterminée (CDI) dans ce secteur. En 2010, les CDI représentaient 61,6 % des contrats aidés du secteur marchand. Dans le secteur non marchand, le CDI constitue au contraire des cas très rares (1,4 % des CUI-CAE en 2010). Les employeurs qui ont recours à ce type de contrats ne peuvent pas forcément s'engager sur des CDI. En 2011, 51,3 % des recrutements dans le secteur non marchand ont été le fait d'associations ou de fondations.

Tableau 14 : Situation six mois après la fin du contrat aidé des sortants de contrats aidés marchands de 2010 (en %)

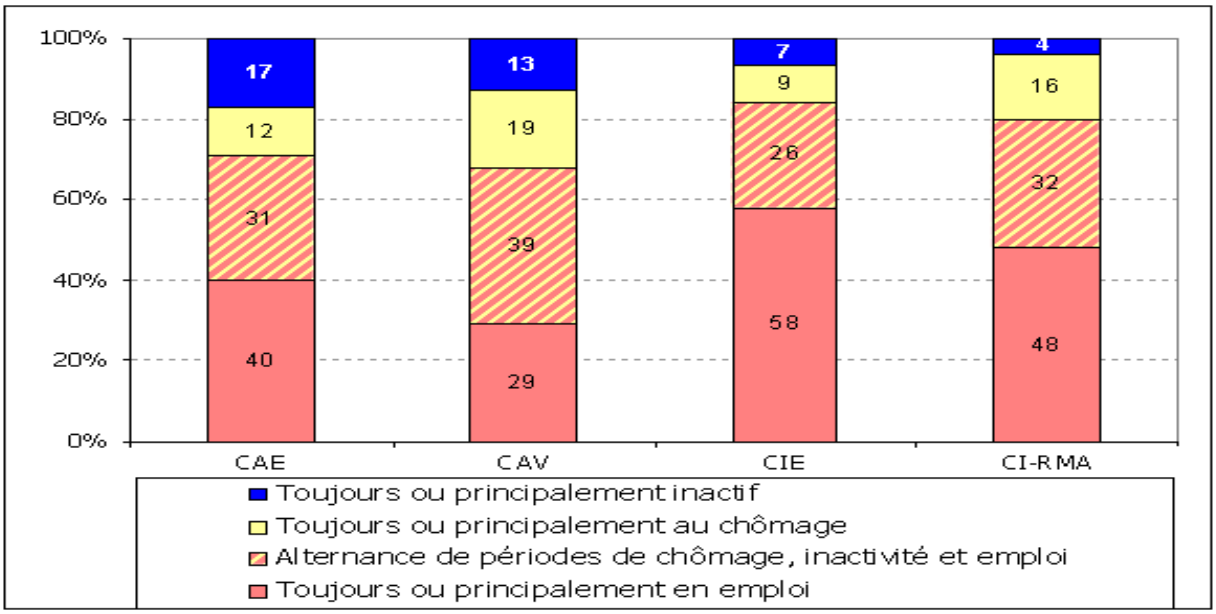
	Bénéficiaires en **emploi salarié** à l'issue de leur contrat	Taux de maintien chez l'employeur	Bénéficiaires **en emploi salarié** en poste chez le même employeur
Secteur marchand			
CIE	76,5	75,4	57,6
CI-RMA	62,2	81,3	50,5
Secteur non marchand			
CAE	39,0	50,7	19,8
CAV	29,7	55,9	16,6

Champ : sortants de l'année 2010 ; France entière.
Source : ASP ; traitement Dares.

Le taux d'insertion plus élevé dans le secteur marchand s'explique également en partie par le profil des personnes recrutées, les salariés embauchés en contrat aidé dans le secteur marchand étant généralement moins éloignés de l'emploi. La part des bénéficiaires de minimas sociaux est bien moins importante dans le secteur marchand (21,3 % en 2011) que dans le secteur non marchand (38,5 %). La part des salariés embauchés en contrats aidés avec un niveau de formation faible est également moindre dans le secteur marchand que dans le secteur non marchand : 14 % des bénéficiaires d'un contrat aidé du secteur marchand ont un niveau de formation inférieur au CAP, contre 24,7 % dans le secteur non marchand. Enfin, les trajectoires antérieures sont plus souvent marquées par le non-emploi pour les bénéficiaires de contrats aidés non marchands. Les bénéficiaires de contrats aidés marchands, entrés en contrat aidé entre le 2e trimestre 2005 et le 2e trimestre 2007, étaient 53 % à ne pas avoir connu d'épisode de non emploi, contre 24,5 % dans le secteur non marchand (graphique 18).

[121] Bayardin V., *Le devenir à six mois des personnes sorties de contrat aidé en 2010 : un retour à l'emploi plus fréquent pour les personnes formées durant le contrat*, Dares analyses n°066, octobre 2012.

Graphique 18 : Trajectoires professionnelles antérieures à l'entrée en contrat aidé.



Champ : demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE au 2e trimestre 2005 et entrés en contrat aidé entre cette date et le 2e trimestre 2007.
Source : Dares, panel 2008.

2.3. La mesure de l'impact du passage en contrat aidé (par rapport aux non bénéficiaires), selon des méthodes économétriques plus robustes, confirme l'effet positif des contrats aidés marchands sur l'insertion professionnelle.

Jusqu'ici, les résultats mentionnés se basaient :

- d'une part, sur la comparaison de taux d'insertion à 6 mois des bénéficiaires de contrats aidés du secteur marchand avec les bénéficiaires de contrats aidés du secteur non marchand, dont les caractéristiques ne sont pas forcément comparables ;
- d'autre part, sur l'observation de trajectoires, pendant 24 mois après la sortie du contrat, de personnes entrées en contrat sur une période donnée (de deux ans). Les situations sur le marché du travail sont donc mesurées à des dates différentes, dans des situations conjoncturelles qui peuvent varier et donc modifier les résultats et les comparaisons.

Une véritable évaluation de l'impact du passage en contrat aidé nécessite de comparer la trajectoire professionnelle des personnes passées par un contrat aidé avec leur trajectoire si elles n'en avaient pas bénéficié, donc avec une population témoin aux caractéristiques comparables, suivie sur une même période (à partir d'une date t).

Depuis le début des années 1990, la DARES met en œuvre des dispositifs d'enquête conçus pour faciliter l'évaluation de l'effet du passage en contrat aidé sur ces trajectoires[122]. Il s'agit des « panels des bénéficiaires de la politique de l'emploi ». Le dernier en date est le « Panel

[122] Benoteau I., Le Minez S., Lequien L. et Rémy V., *Le Panel 2008 de la Dares : un outil d'évaluation de l'impact des contrats aidés sur la trajectoire professionnelle*, Document d'études de la Dares, n°174, novembre 2012.

2008 », conçu pour mesurer l'efficacité des contrats aidés créés par la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 (cf. *supra*). Il s'agit de la quatrième génération des « Panels des bénéficiaires de la politique de l'emploi ».

Les « panels de bénéficiaires » portent sur deux populations :

- **une population « bénéficiaire »** : des demandeurs d'emploi qui ont été recrutés en contrat aidé d'une durée de plus d'un mois ;
- **une population « témoin »** : des demandeurs d'emploi, potentiellement éligibles à un contrat aidé et choisis en raison de leur ressemblance avec les « bénéficiaires », mais qui ne sont pas entrés en contrat aidé durant cette période.

Les dernières enquêtes comprennent par ailleurs de nombreuses variables permettant d'intégrer au mieux les « biais de sélection », c'est-à-dire des caractéristiques des personnes qui influencent à la fois la participation aux dispositifs (l'environnement familial, le parcours professionnel antérieur, le niveau de vie, la possession d'un moyen de transport, le statut de propriétaire de son logement…) et l'insertion professionnelle. Des dimensions permettant de différencier l'effet de la mesure selon les caractéristiques du programme et les conditions de sa mise en œuvre (durée du contrat, délai avant l'entrée en contrat, accompagnement associé…) sont également prises en compte.

Conformément aux résultats mis en évidence par la littérature internationale (cf. *supra*) et par des travaux plus anciens sur données françaises[123], **une évaluation réalisée à partir de la troisième génération des « Panels des bénéficiaires de la politique de l'emploi » de 2002[124] montre que le passage par le CIE, contrat aidé du secteur marchand, a un effet positif sur le retour à l'emploi.** Les personnes entrées en CIE fin 1997 ou fin 1998 sont davantage en emploi que les demandeurs d'emploi du groupe témoin dans les trois années qui suivent la fin de l'aide : l'écart de taux d'emploi entre les bénéficiaires et leurs témoins est de l'ordre de 20 points en mars 2000, il est plutôt de l'ordre de 10 en mars 2003[125]. Les très bons résultats du CIE sur l'emploi à court terme sont pour partie liés au fréquent maintien chez l'employeur à la fin du contrat aidé (cf. *supra*).

Au contraire, les anciens salariés sortis fin 1999 de CES (contrats emploi solidarité), contrat aidé du secteur non marchand, sont moins nombreux à être en emploi par rapport au groupe témoin, tant en mars 2000, qu'en mars 2002 ou mars 2003. La surreprésentation de catégories défavorisées parmi les bénéficiaires d'un CES peut en partie expliquer ces mauvais résultats. Ces populations pourraient en effet avoir des spécificités que les évaluateurs ne seraient pas parvenus à modéliser, avec un impact sur les résultats d'évaluation[126]. Quoi qu'il en soit, les moindres résultats des contrats aidés non marchands sont généralement expliqués par des effets de stigmatisation et par le fait que les emplois proposés ne préparent souvent pas aux emplois dans le secteur concurrentiel.

---

[123] Balsan et al., 1996 ; Magnac, 1997 ; Bonnal et al., 1997 ; Fougère et al., 2000 ; Bradaty et al., 2001 ; . Charpail, Klein et Zilberman, 2005.

[124] Ce panel porte sur des bénéficiaires d'une série de dispositifs de politique de l'emploi, dont les contrats aidés CIE et CES, et leurs témoins interrogés au printemps 2002 puis au printemps 2003.

[125] Even K. et Klein T., *Les contrats et stages aidés : un profit à moyen terme pour les participants ? Les exemples du CIE, du CES et du Sife*, Economie et statistique n°408-409, 2007.

[126] Ibid.

Conformément à des évaluations antérieures menées sur données françaises[127], le passage par un contrat aidé du secteur marchand permet une amélioration du niveau de vie des bénéficiaires. Le passage en CIE entrainerait ainsi une augmentation du niveau de vie mensuel du ménage par unité de consommation dépassant de plus de 100 euros celle des individus du groupe témoin[128], sur l'ensemble de la période observée (pendant et après le contrat aidé). Le passage par un CES ne serait en revanche pas ou peu associé à une amélioration du niveau de vie des bénéficiaires.

Le fait que le CES ne soit pas efficace sur le retour à l'emploi ou sur l'amélioration du niveau de vie ne signifie pas pour autant qu'il n'a aucun effet positif, par exemple en termes d'insertion sociale ou de soutien au revenu à très court terme. Les bénéficiaires de contrats aidés non marchand sont plus nombreux que les bénéficiaires de contrats aidés marchands à dire que le dispositif leur a permis d'une part d'acquérir de l'expérience ou des compétences, et d'autre part, de se sentir utile et de reprendre confiance en eux (tableau 15) [129]. Ces résultats peuvent néanmoins traduire ce que l'on peut appeler un phénomène « d'autocensure des préférences » ou de « préférences adaptatives » : les bénéficiaires de contrats aidés non marchands ayant plus souvent connu des périodes de chômage après la sortie du contrat aidé que les personnes passées par un contrat aidé marchand, le fait d'avoir un emploi, même peu rémunéré ou précaire, peut ainsi susciter un sentiment de plus grandes marges de manœuvre et d'utilité[130]. La spécificité des univers de travail du secteur non marchand peut également renforcer le sentiment d'utilité des bénéficiaires.

Tableau 15 : Opinion des sortants de contrat aidé (en %)

	Contrats aidés non marchands		Contrats aidés marchands	
	CAE	CAV	CIE	CI-RMA
Que vous a permis en premier le passage en contrat aidé ?				
D'acquérir de l'expérience ou des compétences	33	25	24	21
De se sentir utile, reprendre confiance	21	27	15	18
D'améliorer sa situation financière	18	22	20	20
De retrouver un emploi	15	12	24	22
De se faire des relations pour trouver un emploi	6	4	3	3
Ce contrat n'a servi à rien	7	10	14	17

Note : résultats pondérés issus des réponses à la seconde vague d'enquête.
Lecture : 33 % des demandeurs d'emploi passés par un CAE déclarent que le passage en CAE leur a principalement permis d'acquérir de l'expérience ou des compétences.

Champ : demandeurs d'emploi qui se sont inscrits à l'ANPE au 2e trimestre 2005 et entrés en contrat aidé entre cette date et le 2e trimestre 2007.

Source : Dares, Panel 2008.

[127] Charpail, Klein et Zilberman, 2005 ; Berger et Klein, 2005

[128] Even K. et Klein T., *Les contrats et stages aidés : un profit à moyen terme pour les participants ? Les exemples du CIE, du CES et du Sife*, Economie et statistique n°408-409, 2007.

[129] Benoteau I., Rémy V., *L'opinion des demandeurs d'emploi sur les contrats aidés*, DARES Analyses n°018, mars 2013.

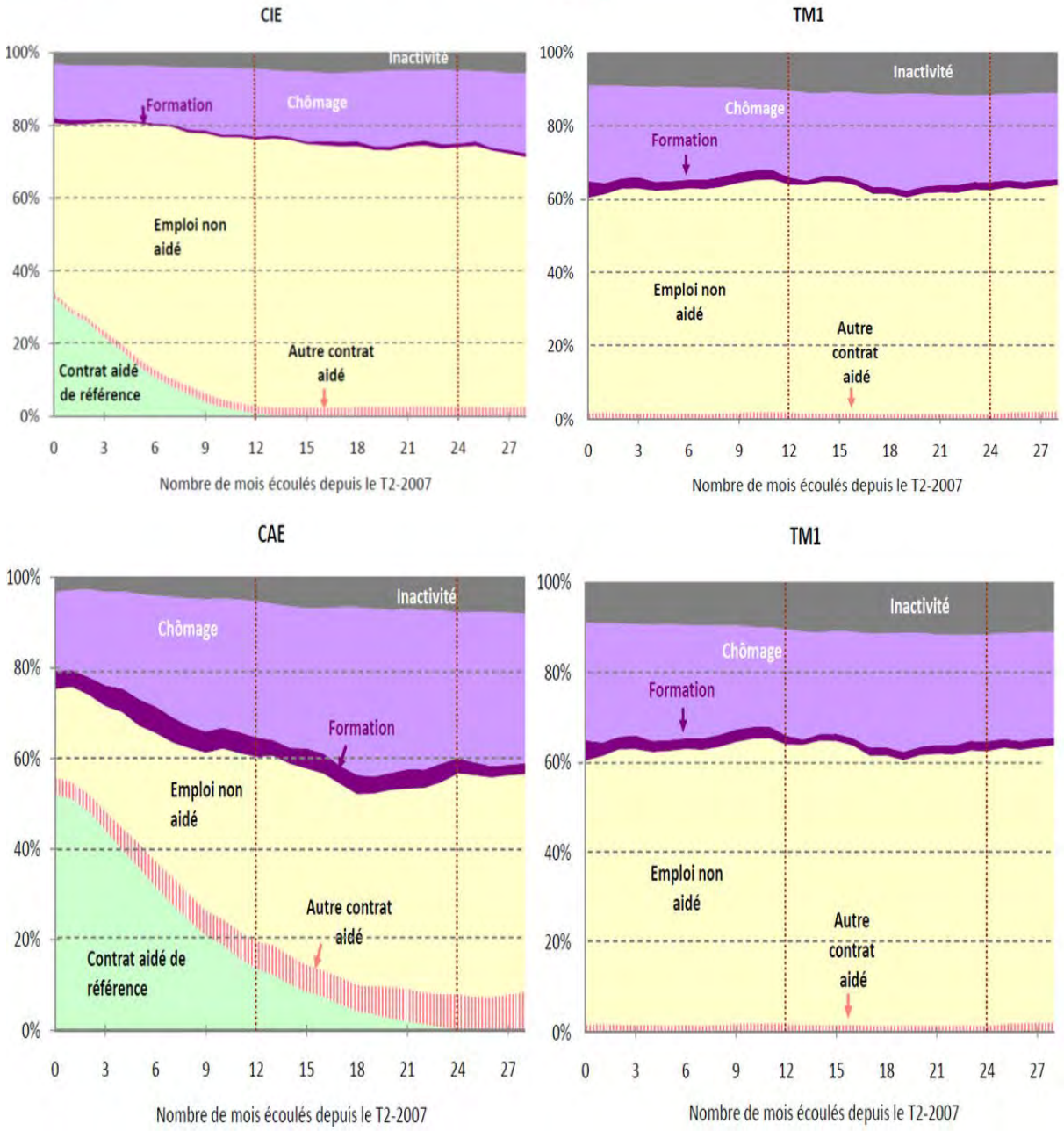
[130] Klein T. et Le Clainche C., *Les contrats aidés : quelles marges de manœuvre pour les bénéficiaires ?*, Formation emploi, avril-juin 2007.

L'efficacité des contrats aidés du secteur marchand devrait être confirmée par des travaux d'évaluation utilisant les données du « Panel 2008 ».

Une première analyse des trajectoires, menée par la DARES[131], montre en effet que **les bénéficiaires de contrats aidés marchands sont par la suite plus souvent en emploi que leurs « témoins ».** Il est possible de comparer l'évolution de la situation sur le marché du travail des « bénéficiaires » de contrats aidés et des « témoins », mois par mois, à partir d'une date donnée et donc avec la même conjoncture sur le marché du travail. Il est à noter que dans cette configuration, les « bénéficiaires » ne sont pas tous dans la même situation au regard du contrat aidé de référence : certains sont encore en contrat alors que d'autres l'ont terminé depuis plus ou moins longtemps. Deux ans après le deuxième trimestre 2007, date de démarrage de la comparaison de la situation « des « bénéficiaires » et des « témoins », la proportion des personnes en emploi est plus élevée parmi les « bénéficiaires » d'un contrat aidé du secteur marchand que parmi les « bénéficiaires » d'un contrat aidé du secteur non marchand : la proportion des personnes en emploi est de 76 % pour les demandeurs d'emploi passés en CIE, contre 50 % pour les personnes passées par un CAE (graphique 19). Si on compare les bénéficiaires de contrats aidés marchands avec leurs témoins, le différentiel de la proportion d'individus en emploi est de l'ordre de 10 points tout au long de la période observée.

[131] Benoteau I., Le Minez S., Lequien L. et Rémy V (2012), op cit.

Graphique 19 : Comparaison des trajectoires professionnelles des bénéficiaires de contrats aidés et de leurs « témoins » depuis le deuxième trimestre 2007



Les « TM1 » sont les demandeurs d'emploi « témoins » des bénéficiaires de CAE et CIE. Champ : demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE au 2e trimestre 2005 et entrés en contrat aidé entre cette date et le 2e trimestre 2007.

Source : Dares, panel 2008.

3. La probabilité d'être en emploi six mois après la fin d'un contrat aidé marchand augmente avec le niveau de formation, la taille des établissements, la durée du contrat et le suivi d'une formation.

Au-delà de l'évaluation globale de tel ou tel contrat aidé (par comparaison à un autre ou par comparaison avec des non bénéficiaires comparables), il convient de s'intéresser également à l'efficacité d'un dispositif au regard des différentes caractéristiques des personnes, des employeurs ou du dispositif lui-même.

Les caractéristiques individuelles des bénéficiaires (âge, sexe, niveau de diplôme…), de l'employeur (taille de l'établissement, secteur d'activité…) ou celles du contrat aidé (durée du contrat, formation, accompagnement…) peuvent en effet influer sur la probabilité d'être en emploi six mois après la sortie d'un contrat aidé.

Afin d'isoler l'effet propre de chacune de ces caractéristiques, un modèle économétrique qui permet d'estimer « toutes choses égales par ailleurs » la probabilité d'occurrence d'un évènement (ici : « être en emploi six mois après la sortie d'un contrat aidé du secteur marchand »), par rapport à une situation de référence.

Si de nombreuses caractéristiques des bénéficiaires, des employeurs ou du contrat aidé sont intégrées au modèle, certaines caractéristiques ne peuvent pas être prises en compte alors même qu'elles sont susceptibles d'avoir une influence sur l'insertion professionnelle. Ces caractéristiques qualifiées d'« inobservables » peuvent agir au niveau des individus (motivation, problèmes de santé…) ou au niveau des employeurs (degré d'implication…).

S'agissant d'abord des caractéristiques individuelles du salarié, il apparait que les femmes ont, « toutes choses égales par ailleurs », une probabilité d'« être en emploi six mois après la sortie d'un contrat aidé » du secteur marchand inférieure à celle des hommes (tableau 16). A l'inverse dans le secteur non marchand, ce sont les femmes qui ont une probabilité plus élevée d'être en emploi, sauf dans le cas des CAE pour lesquelles la différence estimée entre hommes et femmes est non « significative ».

La probabilité d'« être en emploi six mois après la sortie d'un contrat aidé du secteur marchand » augmente avec le niveau de diplôme. C'est également le cas s'agissant du secteur non marchand. A l'exception des bénéficiaires du CI-RMA, les bénéficiaires de contrats aidés marchands ou non marchands ont une probabilité plus importante d'être en emploi six après la fin du contrat aidé lorsqu'ils sont titulaires du baccalauréat ou d'un diplôme de niveau supérieur.

Tableau 16 : L'insertion dans l'emploi à six mois des sortants de contrat aidé selon les caractéristiques du salarié

Caractéristiques du salarié		Rapport des chances d'occuper un emploi	
		Secteur marchand	Secteur non marchand
Sexe	Homme	Réf.	Réf.
	Femme	< 1	> 1 (CAE ns) *
Age	Moins de 26 ans	< 1 (CIE)	< 1 (CAE)
	26 - 49 ans	Réf.	Réf.
	50 ans ou plus	< 1	< 1 (CAV ns)
Niveau de diplôme	Inférieur au CAP	< 1 (CUI-CIE)	< 1
	BEP-CAP	Réf.	Réf.
	Bac	> 1 (CI-RMA ns)	> 1
	Supérieur au Bac	> 1 (CI-RMA ns)	> 1
Allocataire RSA	Oui	< 1 (CI-RMA ns)	< 1
	Non	Réf.	Réf.

Note de lecture : Par rapport à la situation de référence (le bénéficiaire est un homme), une femme en contrat aidé du secteur marchand a moins de chance d'être en emploi six mois après la fin du contrat.
* La différence entre la probabilité d'« être en emploi six mois après la sortie de contrat aidé marchand » chez les hommes ou chez les femmes est dite « non significative » (ns) lorsque le risque que cette différence ne soit due qu'au hasard est trop important.
Champ : sortants de l'année 2010 ; France entière.
Source : ASP ; traitement Dares.

La probabilité d'« être en emploi six mois après la sortie de contrat aidé du secteur marchand » augmente avec la taille de l'établissement. Avoir bénéficié d'un CIE et d'un CI-RMA dans un établissement de grande taille favorise en effet le maintien en emploi en raison en grande partie d'un plus grand nombre d'opportunités offertes par ce type d'établissements (tableau 17). On notera toutefois que les recrutements en contrat aidé dans le secteur marchand sont en grande partie le fait de petits établissements (58,9 % pour les établissements de moins de 10 salariés et 12,7 % pour les salariés de 10 à 19 salariés en 2011).

Tableau 17 : L'insertion dans l'emploi à six mois des sortants de contrat aidé selon les caractéristiques de l'employeur

Caractéristiques de l'employeur		Rapport des chances d'occuper un emploi	
		Secteur marchand	Secteur non marchand
Secteur d'activité	Agriculture	> 1 (CIE)	
	Construction	< 1	
	Industrie	> 1 (CUI-CIE)	
	Tertiaire	Réf.	
Type d'employeur	Collectivité territoriale		> 1
	Education Nationale		< 1 (CAV ns)
	Etablissement sanitaire public		> 1 (CAV ns)
	Association		Réf.
Chantier d'insertion	Oui		< 1
	Non		Réf.
Taille de l'établissement	Moins de 10 salariés	Réf.	Réf.
	De 10 à 19 salariés	> 1 (CI-RMA)	ns
	De 20 à 49 salariés	> 1 (CIE)	ns
	50 salariés ou plus	> 1 (CUI-CIE ns)	< 1 (CUI-CAE)

Champ : sortants de l'année 2010 ; France entière.
Source : ASP ; traitement Dares.

La probabilité de rester en emploi à l'issue d'un contrat aidé augmente également avec la durée du contrat (tableau 18). Dans les secteurs marchand et non marchand, l'expérience acquise lors du contrat aidé peut d'autant plus être valorisée que le contrat a été long. Les contrats d'une durée compris entre six mois et un an, comme ceux de plus d'un an ont de meilleurs résultats que ceux de moins de six mois.

Avoir reçu une formation a également un impact positif sur l'insertion en emploi des bénéficiaires de contrats aidés. Au-delà de l'effet positif de la formation sur l' « employabilité » des bénéficiaires de contrats aidés, l'effet favorable constaté peut aussi tenir à des caractéristiques non observables plus favorables pour les personnes ayant suivi une formation (degré de motivation…) ou pour les employeurs les ayant organisées[132]. (par exemple, souhait de garder le salarié à l'issue du contrat, que ce soit pour « rentabiliser » leurs investissements formation ou pour former les personnes dont ils anticipent le maintien en emploi).

Les actions d'accompagnement des bénéficiaires de contrats aidés en interne et en externe ont des effets plus ambigus sur l'insertion dans l'emploi. Si les actions d'accompagnement en interne (tutorat ou suivi par un référent au sein de l'entreprise) sont associées à des résultats positifs en matière d'insertion professionnelle dans le cas des CIE comme des CAE, les actions d'accompagnement en externe (conseiller Pôle emploi, référent RSA, conseiller de mission locale…) sont associés à des résultats négatifs dans le cas des CIE et positifs dans le cas des CI-RMA. Il faut préciser que les résultats négatifs attachés aux CUI-CIE et aux CUI-CAE qui apparaissent dans le tableau 18 sont difficilement interprétables à ce stade : en effet, les caractéristiques particulières des sortants de CUI en 2010 (surreprésentation des sortants précoces et des contrats courts, s'agissant d'un dispositif créé en 2009) peuvent avoir faussé les résultats. Il sera nécessaire de revoir ces résultats avec davantage de recul avant d'en tirer des conclusions.

[132] Bayardin V. (2012).

Tableau 18 : L'insertion dans l'emploi à six mois des sortants de contrat aidé selon les caractéristiques du contrat

Caractéristiques du contrat		Rapport des chances d'occuper un emploi	
		Secteur marchand	Secteur non marchand
Durée effective du contrat	Plus d'un an	> 1	> 1 (CUI-CAE ns)
	Entre six mois et un an	> 1	> 1
	Six mois ou moins	Réf.	Réf.
Type de contrat	CDI	Réf.	Réf.
	CDD	< 1	< 1 (CUI-CAE)
Rupture du contrat	Oui	< 1	> 1
	Non	Réf.	Réf.
Formation	Oui	> 1 (CI-RMA ns)	> 1
	Non	Réf.	Réf.
Accompagnement interne	Oui	> 1 (CIE) < 1 (CUI-CIE)	> 1 (CAE) < 1 (CUI-CAE)
	Non	Réf.	Réf.
Accompagnement externe	Oui	+ (CI-RMA) - (CIE et CUI-CIE)	ns (CAV) < 1 (CAE et CUI-CAE)
	Non	Réf.	Réf.

Champ : sortants de l'année 2010 ; France entière. Les sortants de CUI en 2010 ont un profil spécifique : les sortants précoces et les signataires de contrats courts sont surreprésentés.
Source : ASP ; traitement Dares.

Par ailleurs, des premiers résultats d'évaluations économétriques plus approfondies (à partir des dernières enquêtes « panels des bénéficiaires de la politique de l'emploi ») confirment l'existence d'effets différenciés des contrats aidés selon les caractéristiques des contrats et des bénéficiaires.

Si les contrats aidés du secteur marchand ont en moyenne un effet positif sur l'emploi, leur efficacité diminue au-delà de trois ans à des degrés variables selon la durée et les types de contrats. Si le passage par un CIE dans le cadre d'un CDD de plus d'un an et ou d'un CDI améliore toujours la situation des bénéficiaires par rapport aux témoins, le passage par un CIE dans le cadre d'un CDD d'un an n'améliore qu'à court terme le taux d'emploi, comparativement aux individus du groupe témoin[133]. **Au-delà de l'effet positif de la durée du contrat sur l'insertion professionnelle, des différences dans les profils de bénéficiaires peuvent jouer, les personnes les plus éloignées dans l'emploi étant souvent surreprésentées dans les contrats les plus courts, ce qui rend l'interprétation de ces résultats moins évidente**.

Enfin, l'efficacité des contrats aidés du secteur marchand peut également varier en fonction des caractéristiques des bénéficiaires. Pour les individus âgés de 26 à 49 ans, le passage par un CIE est en effet **plus efficace pour les chômeurs de longue durée et les personnes vivant sous le seuil de pauvreté** avant l'entrée que pour l'ensemble des individus[134].

[133] Even K. et Klein T., *Les contrats et stages aidés : un profit à moyen terme pour les participants ? Les exemples du CIE, du CES et du Sife*, Economie et statistique n°408-409, 2007.
[134] Ibid.

4. Propositions.

S'agissant d'abord de la problématique des objectifs parfois contradictoires assignés aux contrats aidés (marchands et non marchands), entre insertion professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi et gestion conjoncturelle du chômage à court terme, le COE avait déjà formulé la proposition suivante[135] :

- ⇨ **Rechercher un meilleur équilibre entre impératifs de court terme (logique conjoncturelle) et stratégie de moyen terme (logique structurelle).**

Il s'agit d'une part d'éviter une politique de *stop and go* trop souvent dépendante des seules évolutions du niveau général du chômage et, d'autre part, un ciblage des bénéficiaires trop aléatoire qui peut, en période de forte augmentation du niveau général du chômage, se révéler défavorable aux chômeurs les plus en difficulté, évincés de fait.

L'articulation des deux objectifs quantitatifs (légitimes au regard d'une gestion macroéconomique contra-cyclique de la conjoncture) et qualitatifs (action sur l'insertion professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi) serait fondée sur la **détermination d'un volume annuel des contrats aidés et leur taux de subvention en distinguant deux composantes** :

- o **une première composante (socle structurel), dont le niveau devrait être fixé en fonction du nombre prévisible de chômeurs très éloignés du marché du travail**. Quelle que soit la conjoncture, le bénéfice de ces contrats devrait être strictement réservé aux chômeurs les plus en difficulté, via un ciblage approprié ;
- o **une seconde composante (socle conjoncturel), dont le niveau devrait être fixé en fonction du niveau du chômage global et pourrait fluctuer fortement avec lui**. Ces contrats « conjoncturels » devraient pouvoir bénéficier à un éventail de demandeurs d'emploi plus large.

Cette proposition, déjà formulée en décembre 2011, est valable sur l'ensemble du champ des contrats aidés, marchand comme non marchand. Sans se substituer à la distinction entre marchand et non marchand, la distinction entre ces deux composantes (le socle structurel et le complément conjoncturel) pourrait devenir prépondérante dans la manière d'aborder l'utilisation des contrats aidés.

Une conséquence pourrait être de :

- ⇨ **Rééquilibrer, même marginalement, la part entre contrats marchand et contrats non marchand s'agissant de l'objectif d'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi**, tout en gardant à l'esprit :
  - o qu'un autre élément à prendre en compte dans la détermination de la part « non marchande » du socle structurel est le soutien au secteur associatif, employeur important de contrats aidés non marchand ;
  - o que la réflexion sur le recours aux dispositifs d'insertion des personnes les plus en difficulté doit également prendre en compte les aides au secteur de l'IAE, à articuler avec le recours aux contrats aidés (notamment non marchands).

[135] COE, *Le chômage de longue durée*, décembre 2011.

Il faut par ailleurs :

- ⇨ **Développer les passages du secteur non marchand vers le secteur marchand (notamment vers des métiers nécessitant des compétences proches, pour lesquels l'expérience dans le secteur non marchand pourrait être valorisée). Des formations, notamment qualifiantes, pendant le contrat peuvent y contribuer, ainsi que l'identification et la reconnaissance (*via* la VAE notamment) des compétences transférables. Lorsqu'une formation a été prévue dans la convention initiale, un suivi doit être assuré afin de garantir l'efficacité de sa mise en œuvre. Enfin, la poursuite de la recherche d'un emploi dans le secteur marchand durant le contrat aidé non marchand est probablement utile (avec un accompagnement externe de la personne).**
- ⇨ **De manière plus générale, il faut inciter à la mise en place de telles formations pour les personnes les plus fragiles sur le marché du travail.**

Une autre conséquence serait de distinguer plus facilement le degré de ciblage et les caractéristiques des contrats entre les deux composantes, avec **des exigences de qualité du contrat renforcées pour le socle structurel (en termes de durée, de formation, etc.).**

Toutefois, la difficulté à interpréter les corrélations entre insertion et durée du contrat ou existence d'une formation (cf. *supra*) nécessitent de préciser ces effets.

En matière d'évaluation des contrats, il est donc nécessaire de :

- ⇨ **Approfondir le travail d'évaluation des contrats aidés marchands afin de mieux cerner les effets différenciés de ce dispositif par sous-catégorie de population (jeunes, seniors, chômeurs de longue durée, etc.), afin d'améliorer le ciblage des contrats en fonction de ces résultats.** La plupart des évaluations se sont limitées à l'étude des effets « moyens » de ces dispositifs. Or les effets des politiques sociales et plus particulièrement des politiques d'emploi varient souvent en fonction des populations bénéficiaires.
- ⇨ **Mieux prendre en compte les effets structurels des contrats aidés sur le marché du travail** (capital humain, impact du financement sur l'économie…) dans les évaluations.

6. LES AIDES AUX ENTREPRISES EN MATIERE D'ANTICIPATION, DE PREVENTION ET D'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ECONOMIQUES

Un ensemble d'aides aux entreprises vise à atténuer les conséquences négatives des mutations économiques sur l'emploi.

Pour la plupart de montants assez limités, elles représentent au total moins de 200 millions d'euros.

La majorité d'entre elles sont des aides de nature conventionnelle, ce qui rend leur évaluation globale délicate puisqu'elles permettent de financer des actions qui sont définies au cas par cas selon le type d'entreprise et la nature des besoins.

Ces aides interviennent aux différents stades des mutations économiques :

- Certaines interviennent en amont et visent l'anticipation des mutations économiques. Il s'agit de l'aide au conseil à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et des engagements de développement des emplois et des compétences (EDEC). Elles représentaient à elles deux 74,6 millions d'euros de dépenses en 2011.
- D'autres interviennent pour prévenir les restructurations et alors que les conséquences des mutations pour l'entreprise se font déjà sentir. C'est le cas de l'activité partielle (ou chômage partiel) et du FNE formation[136]. L'activité partielle comprend l'allocation spécifique (AS), les conventions de chômage partiel (pour le bénéfice de l'allocation conventionnelle) et l'activité partielle de longue durée (APLD), soit au total une dépense s'élevant, en 2011, à 70 millions d'euros. Le FNE formation représentait quant à lui, en 2011, 27 millions d'euros.
- Enfin, certaines aides agissent pour accompagner les entreprises confrontées à des restructurations pendant cette phase afin d'en limiter les conséquences sur l'emploi. Les cellules d'appui à la sécurisation professionnelle et le fonds national pour la revitalisation du territoire (FNRT) s'inscrivent dans cette logique. Les cellules d'appui à la sécurisation professionnelle sont mises en œuvre dans le cadre du contrat de sécurisation professionnelle, pour les entreprises de plus de 50 salariés placées en redressement ou liquidation judiciaire et qui envisagent le licenciement économique d'au moins 20 salariés. Elles permettent, pour les salariés dont le licenciement économique est envisagé, de mener des actions d'orientation et d'accompagnement (information, soutien administratif et psychologique, aide à l'élaboration du projet professionnel) dès l'annonce du plan de sauvegarde de l'emploi, sans attendre le licenciement effectif des salariés. L'Etat rembourse à Pôle emploi le montant de la rémunération forfaitaire fixée par le prestataire. Elles sont dotées de 8 millions d'euros pour 2013. Le fonds national pour la revitalisation des territoires (FNRT) est géré par Oséo et sert à financer par le biais des prêts de revitalisation du territoire des actions de revitalisation pour les entreprises non couvertes par l'obligation de revitalisation.

[136] Les dépenses relatives aux cellules de reclassement, au FNE formation et aux conventions de chômage partiel sont regroupées dans la dotation globale de restructuration déconcentrée (DGRD). Cette enveloppe est gérée au niveau départemental et vise à prévenir les conséquences sociales des restructurations. Elle représentait 32 millions d'euros en 2011.

1. Les aides en matière d'anticipation des mutations économiques (EDEC et aide au conseil à la GPEC)

Ces deux outils ont une dimension de dialogue social importante et visent à anticiper les conséquences des mutations économiques sur l'emploi et les compétences dans les branches professionnelles, les entreprises et les territoires.

Les montants qui leur sont consacrés ont augmenté de plus de 50 % sous l'effet de la crise, passant de 47,7 millions d'euros en 2007 à 74,6 millions d'euros en 2011.

1.1 Les engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC)

Les engagements de développement de l'emploi et des compétences sont mis en œuvre par le biais d'une convention entre les services de l'Etat et les organisations professionnelles ou interprofessionnelles. Leur objectif est d'anticiper et d'accompagner les conséquences sur l'emploi et les qualifications des mutations économiques grâce à une gestion active des ressources humaines.

Les EDEC comportent deux volets :

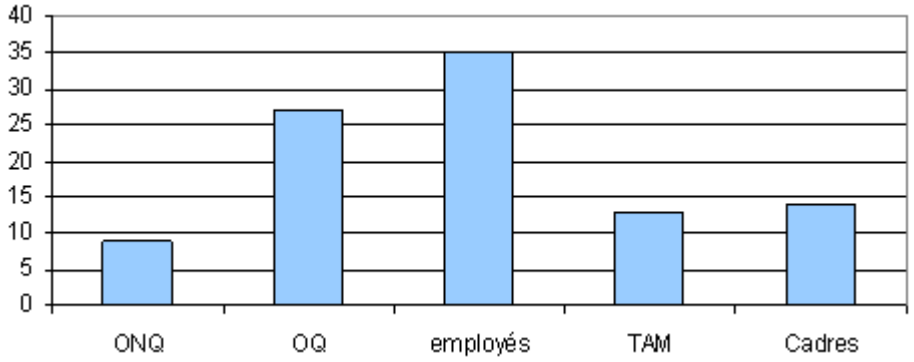
- **Un outil prospectif : le contrat d'études prospectives (CEP)** qui consiste en un travail prospectif d'analyse des évolutions d'une filière et/ou d'un territoire et de leurs conséquences sur les besoins des entreprises en emplois et en compétences. Ces travaux sont orientés vers l'élaboration d'un plan d'action. L'Etat finance une partie – ne pouvant excéder 50 % (et jusqu'à 80 % dans la limite de 60 000 euros dans des secteurs et territoires rencontrant des difficultés d'emploi particulièrement sensibles) – des coûts anticipés de l'étude, cette dernière étant déléguée à un prestataire externe.
- **Un outil opérationnel : les actions de développement des compétences (ADEC)**. Les ADEC correspondent à la mise en œuvre et au financement d'actions concertées, éventuellement construites dans le cadre du CEP, visant l'adaptation des emplois et des compétences des actifs occupés aux évolutions anticipées. Il peut s'agir d'actions de formation, d'ingénierie, d'accompagnement, d'aide à la mobilité, etc. La convention définit les modalités du financement de l'Etat au cas par cas, au regard de différents critères tels que l'intérêt des actions menées, de la taille des entreprises dont relèvent les bénéficiaires ou encore de l'importance escomptée de l'effet de levier.

Les EDEC menés concernent à la fois des secteurs en forte restructuration (automobile, textile-habillement-cuir, presse…) et des secteurs où l'on accompagne davantage des évolutions qui doivent se traduire positivement en termes d'emploi (secteur du recyclage par exemple).

Outre l'aide de l'Etat, les EDEC peuvent bénéficier de divers financements publics. Les OPCA sont les principaux financeurs, avec 60 millions d'euros investis dans le dispositif en 2011 contre un peu plus de 35 millions pour l'Etat. Viennent ensuite le Fonds social européen (un peu plus de 7 millions d'euros en 2011), les conseils régionaux (un peu moins de 5 millions) et enfin les organisations professionnelles à hauteur d'un ou deux millions. Les entreprises ont, en comparaison, financé le dispositif à hauteur d'un peu plus de 20 millions en 2011. La grande majorité des crédits servent au financement des ADEC.

Le nombre de salariés bénéficiaires a fortement augmenté sous l'effet de la crise. Près de 130 000 personnes ont bénéficié d'un EDEC en 2009, contre seulement 32 000 en 2007. **Ces bénéficiaires sont à plus de 60 % des employés et des ouvriers qualifiés, proportion qui s'élève à 70 % si on inclut les ouvriers non qualifiés** (graphique 20). Les cadres représentent moins de 15 % des bénéficiaires.

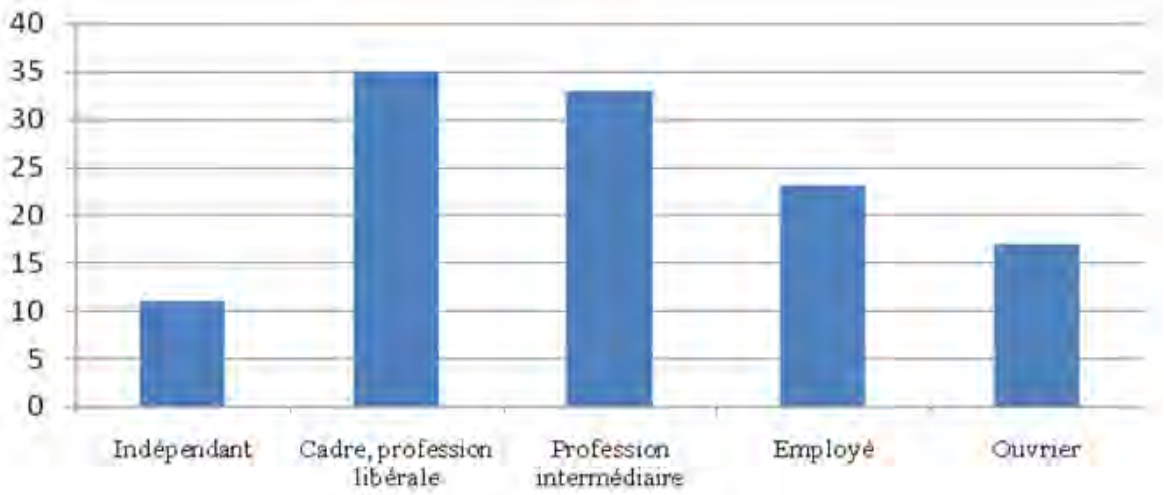
Graphique 20 : Salariés bénéficiaires des ADEC par catégorie socioprofessionnelle



Source : DGEFP.
ONQ : ouvriers non qualifiés. OQ : ouvriers qualifiés. TAM : techniciens et agents de maîtrise.

Ces chiffres sont à mettre en regard des différents taux d'accès à la formation professionnelle par catégorie socio-professionnelle : les cadres et les professions libérales ont un taux d'accès à la formation de 35 % contre moins de 25 % pour les employés et un peu plus de 15 % pour les ouvriers (graphique 21). **Les ADEC présentent ainsi l'intérêt, grâce à la coconstruction entre l'Etat et les partenaires sociaux, d'orienter davantage les actions de formation vers les premiers niveaux de qualification**.

Graphique 21 : Taux d'accès annuel à la formation professionnelle par catégorie socioprofessionnelle en 2010



Source : INSEE, Enquête emploi, Bilan de la formation 2010.

1.2 L'aide au conseil en gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences

L'aide au conseil en gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) est destinée aux entreprises de moins de 300 salariés non couvertes par l'obligation de négocier sur la GPEC. L'aide bénéficie en moyenne chaque année à 2 000 entreprises.

Elle leur permet de recevoir l'appui d'un prestataire pour mettre en œuvre un bilan et un plan d'action de GPEC. L'aide n'a pas vocation à soutenir les actions découlant du plan de GPEC. L'entreprise doit être capable par la suite de poursuivre la démarche de GPEC de manière permanente et autonome. L'objectif est d'aider les PME à sécuriser les trajectoires professionnelles de leurs salariés et à conforter leur gestion des ressources humaines face aux enjeux sociaux, économiques et opérationnels propres à l'entreprise, au secteur professionnel et au territoire. L'Etat prend en charge une partie des dépenses d'appui-conseil, dans la limite de 80 % du coût des ressources externes à l'entreprise, de 50 % des dépenses éligibles réalisées[137] et de 15 000 euros dans le cas des conventions individuelles. Pour les conventions interentreprises, l'aide de l'Etat est plafonnée à 12 500 euros par entreprise, dans la limite de 50 % du coût prévisionnel d'intervention du consultant dans chacune des entreprises.

L'Etat peut également financer des actions de sensibilisation des entreprises à la GPEC. Ce dispositif se met en place dans le cadre de conventions conclues avec des organismes professionnels ou interprofessionnels destinées à sensibiliser des réseaux d'entreprises aux enjeux de la GPEC. Dans ce cas, les organismes professionnels sont destinataires des aides publiques, qui peuvent prendre en compte jusqu'à 70 % du coût global des actions prévues : actions d'information, de communication et d'animation d'une part, actions de capitalisation, d'évaluation et de diffusion des bonnes pratiques de l'autre.

Elle est mise en œuvre sur la base des enjeux et objectifs partagés entre l'Etat et les partenaires socio-économiques d'une entreprise et/ou d'un collectif d'entreprises au sein d'un territoire.

Différentes raisons peuvent conduire les PME à solliciter cette aide, en particulier l'accompagnement du changement en lien avec la stratégie de l'entreprise, les difficultés de recrutement, le besoin en qualification des salariés, l'évolution des conditions de travail. L'aide au conseil GPEC permet aux entreprises bénéficiaires de développer leurs outils RH, d'améliorer la communication interne ou encore d'avoir une meilleure anticipation des besoins en emplois et compétences.

Dans un contexte de raréfaction des moyens d'intervention, cet outil sera désormais ciblé sur les secteurs confrontés à des restructurations et en particulier les secteurs d'intervention des EDEC.

[137] Ce sont les dépenses directement supportées par l'entreprise pour élaborer son plan de GPEC : ressources humaines internes et concours externe.

1.3 Ces aides sont très peu évaluées et font essentiellement l'objet d'un suivi

Le rapport de l'IGAS de 2008 sur les actions incitatives de l'Etat auprès des PME pour le développement de la gestion des ressources humaines[138] a fourni un certain nombre d'éléments d'appréciation de la politique des EDEC et de l'appui-conseil GPEC. Il montrait l'**intérêt reconnu par la plupart des acteurs s'étant engagés dans ces démarches** (services de l'Etat, partenaires sociaux, OPCA, Conseils régionaux…) **mais aussi la nécessité de conforter cette politique sur certains points, notamment pour une meilleure coordination des outils et du pilotage de cette politique**.

S'agissant des EDEC, le rapport regrettait le **nombre trop limité d'EDEC articulant les deux dimensions prospective et opérationnelle**. Les CEP et les ADEC sont trop souvent menés de manière indépendante alors que l'un des intérêts du dispositif est de permettre d'avoir dans un même accord un travail prospectif et un plan d'action. Par ailleurs, les CEP restent trop peu développés. Les ADEC sont pour leur part encore trop proches du dispositif précédent - les engagements de développement de la formation (EDDF) - qui n'avait pas pour cible l'accompagnement des mutations mais le développement de la formation dans les branches professionnelles. Les EDEC ont remplacé les EDDF en 2006 et il semble que les acteurs ne se sont pas encore pleinement approprié le dispositif. Ainsi, **les actions de formation menées dans le cadre des EDEC sont trop peu souvent des actions qui visent le développement des qualifications et des certifications interbranche ou la VAE**.

On peut ajouter à ces remarques que le contexte budgétaire de mise en œuvre du dispositif est peu propice à la mise en place de démarches pérennes d'évaluation. **On peut regretter qu'il y ait trop peu de visibilité sur l'évolution budgétaire du dispositif, y compris pour les crédits disponibles l'année suivante seulement**. A titre d'exemple, dans la loi de finances pour 2012, les crédits ouverts pour les dispositifs EDEC/appui conseil GPEC se sont limités, au niveau national, à financer les accords déjà signés (à hauteur de 61 millions d'euros en crédit de paiement), mais aucun crédit n'a été ouvert en autorisation d'engagement. Pour les accords de niveau régional, 37,5 millions d'euros ont été ouverts en autorisations d'engagement et 36 millions en crédits de paiement.

Concernant l'aide au conseil GPEC, le rapport souligne que **les actions de sensibilisation à la GPEC, qui sont nombreuses, n'ont pas suffisamment de traduction en termes de plans d'action**. Les plans d'action qui ont été construits pour des entreprises individuelles répondent à des difficultés précises des chefs d'entreprise et sont peu généralisables, ce qui pose problème dans un contexte de contrainte budgétaire où il n'est pas possible de faire bénéficier toutes les entreprises de cet appui. Le rapport souligne, à juste titre, que **l'intégration de l'aide au conseil en GPEC dans les ADEC offre de meilleurs résultats par rapport aux cas où elle intervient de manière isolée**.

Au-delà de ce rapport de l'IGAS et du suivi des dispositifs par la DGEFP, il n'existe pas d'étude économétrique permettant d'évaluer ces dispositifs, notamment d'en mesurer l'impact sur l'emploi.

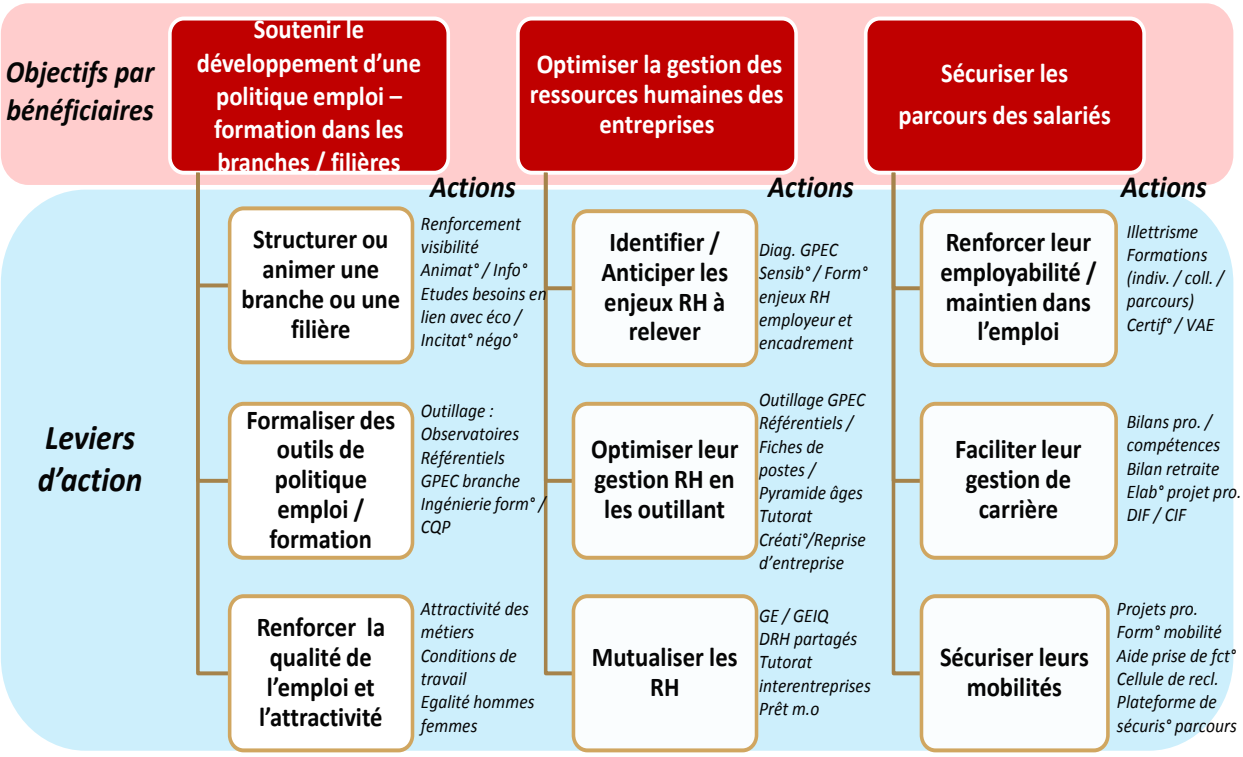
[138] Jeannet A., Schechter F., *Les actions incitatives de l'Etat auprès des PME pour le développement de la gestion des ressources humaines*, IGAS, 2008.

Les aides contractuelles sont par nature difficiles à évaluer car elles ne mettent pas en œuvre de façon systématique un même dispositif. Elles constituent des cadres globaux dans lesquels les actions menées sont définies au cas par cas en fonction du besoin des entreprises et des enjeux spécifiques aux secteurs et territoires concernés. Les EDEC en particulier présentent un caractère polymorphe : les actions de développement de l'emploi et des compétences sont extrêmement diverses, ce qui rend le dispositif difficilement évaluable dans sa globalité, au-delà de la démarche d'évaluation systématiquement prévue dans chaque EDEC (mais qui se traduit le plus souvent par des « retours d'expérience »). *A fortiori*, la valeur ajoutée réelle du procédé contractuel lui-même et de la mise en synergie des actions menées dans le cadre d'un EDEC serait particulièrement difficile à évaluer. De plus, chaque EDEC met en œuvre une méthodologie différente.

Des Direccte ont mené des travaux d'évaluation sur des EDEC régionaux mais aucune consolidation n'a été construite sur cette base. Une démarche d'évaluation est même censée être prévue et menée dans le cadre de chaque EDEC, sans qu'on ne dispose d'une vision d'ensemble. Là encore, il est regrettable qu'il n'existe pas à ce jour de vision consolidée des travaux réalisés.

Pour améliorer le suivi et faciliter une démarche d'évaluation de ces dispositifs, notamment pour faciliter la consolidation des éléments existants, la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a lancé, début 2012, une réflexion sur la politique contractuelle, dans le cadre d'un groupe de travail rassemblant des OPCA et des services déconcentrés. Il s'agit d'un travail de typologie des interventions menées dans un cadre contractuel (schéma 1) dont l'objectif est de permettre, à travers neuf leviers d'action, d'avoir une vision nationale plus précise de ce que l'on construit dans le cadre de ces dispositifs contractuels.

Schéma 1 : Elaboration d'un cadre d'intervention plus structuré pour les dispositifs contractuels



Source : DGEFP.

Ainsi, la structuration des différents types d'actions, dans une typologie unique, permettra de bâtir des indicateurs de suivi consolidés et, à terme, de faciliter de véritables démarches d'évaluation de certains types d'actions menées dans le cadre des ADEC.

2. <u>Les aides en matière de prévention des restructurations</u>

2.1.L'activité partielle

Objectifs et modalités

L'activité partielle (ou chômage partiel) est un dispositif de soutien aux entreprises confrontées à des difficultés temporaires. Elle leur permet de réduire ou de suspendre leur activité à un taux qui ne peut excéder 1 000 heures par an et par salarié. **L'objectif du dispositif est de prévenir les licenciements pour motif économique en autorisant l'employeur, en cas de difficultés transitoires, à réduire temporairement la durée de travail de ses salariés en-deçà de la durée légale et/ou contractuelle**.

L'activité partielle est accessible à toute entreprise exposée à des difficultés en raison de la conjoncture économique, d'un sinistre, de difficultés d'approvisionnement en matières premières ou en énergie, d'intempéries de caractère exceptionnel, de la transformation ou de la modernisation de l'entreprise, ou de tout autre motif de caractère exceptionnel. L'activité

partielle ne cible donc pas un certain type d'entreprises ou de secteur même si, en pratique, le recours à ce dispositif reste très concentré sur l'industrie, en particulier l'industrie automobile.

Le dispositif d'activité partielle est complexe car il repose sur différentes strates d'indemnisation et fait intervenir différents financeurs.

Le régime de base est l'allocation spécifique. Dans ce cadre, l'Etat rembourse à l'employeur une partie de l'indemnité versée au salarié au titre des heures non travaillées. Le montant de l'aide de l'Etat est de 4,84 euros par heure de travail non travaillée dans les entreprises de 1 à 250 salariés et de 4,33 euros dans les entreprises de plus de 250 salariés. Le recours à l'allocation spécifique de chômage partiel est soumis à une autorisation préalable de l'administration. Cette allocation spécifique peut être complétée par une allocation conventionnelle dont le montant est fixé par accord collectif[139]. Cette allocation, qui s'inscrit dans le cadre d'une convention de chômage partiel conclue avec l'Etat, est versée par l'employeur et est partiellement ou totalement remboursable par l'Etat, sous conditions. La somme de ces deux allocations représente 60 % du salaire horaire brut.

Lorsque la réduction d'activité se prolonge au-delà de trois mois, une convention d'activité partielle de longue durée (APLD) peut être mise en place entre l'Etat et l'entreprise ou les organismes professionnels. La convention est conclue pour une durée de trois mois minimum (une durée minimale de deux mois est expérimentée jusqu'au 31 mars 2013), renouvelable dans la limite de douze mois. Elle permet la compensation des pertes de salaire subies par les salariés. Ceux-ci reçoivent une indemnité horaire qui représente au moins 75 % de la rémunération horaire brute et ne peut être inférieure au SMIC horaire. Cette allocation est financée à la fois par l'employeur, par l'Etat (financement de l'indemnité spécifique) et par l'Unédic (financement forfaitaire de 2,90 euros par heure non travaillée). En contrepartie, **les employeurs s'engagent à maintenir les salariés en APLD en emploi pour une durée égale au double de celle de la convention** et doit aussi proposer à chaque salarié concerné un entretien individuel destiné à examiner les possibilités de formation.

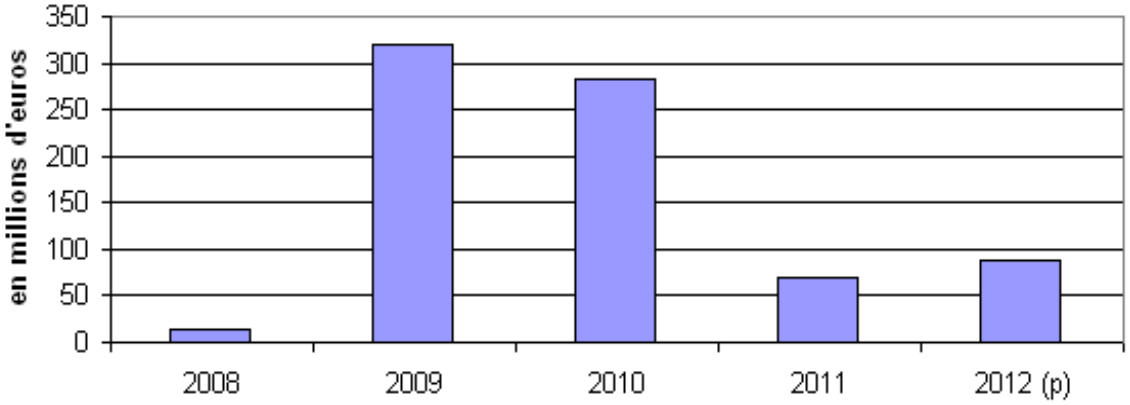
Le reste à charge pour l'employeur est difficile à déterminer car il dépend de plusieurs paramètres : le type d'allocations reçues, la couverture ou non par l'ANI du 21 février 1968, le nombre de salariés dans l'entreprise et le niveau de salaire des salariés concernés. La rémunération versée aux salariés est exonérée de cotisations sociales.

Utilisation et coût pendant la crise

Avec la crise, l'activité partielle a été très fortement mobilisée. Le coût du dispositif a ainsi bondi d'un peu plus de 10 millions d'euros en 2008 à plus de 300 millions en 2009 (graphique 22) sous l'effet de la très forte augmentation du nombre d'heures chômées. En 2009 et 2010 le recours au dispositif a été très important tant sur le volet de l'allocation spécifique que sur celui de l'APLD (graphique 23). En 2011, la consommation budgétaire de l'activité partielle était redescendue à 70 millions d'euros.

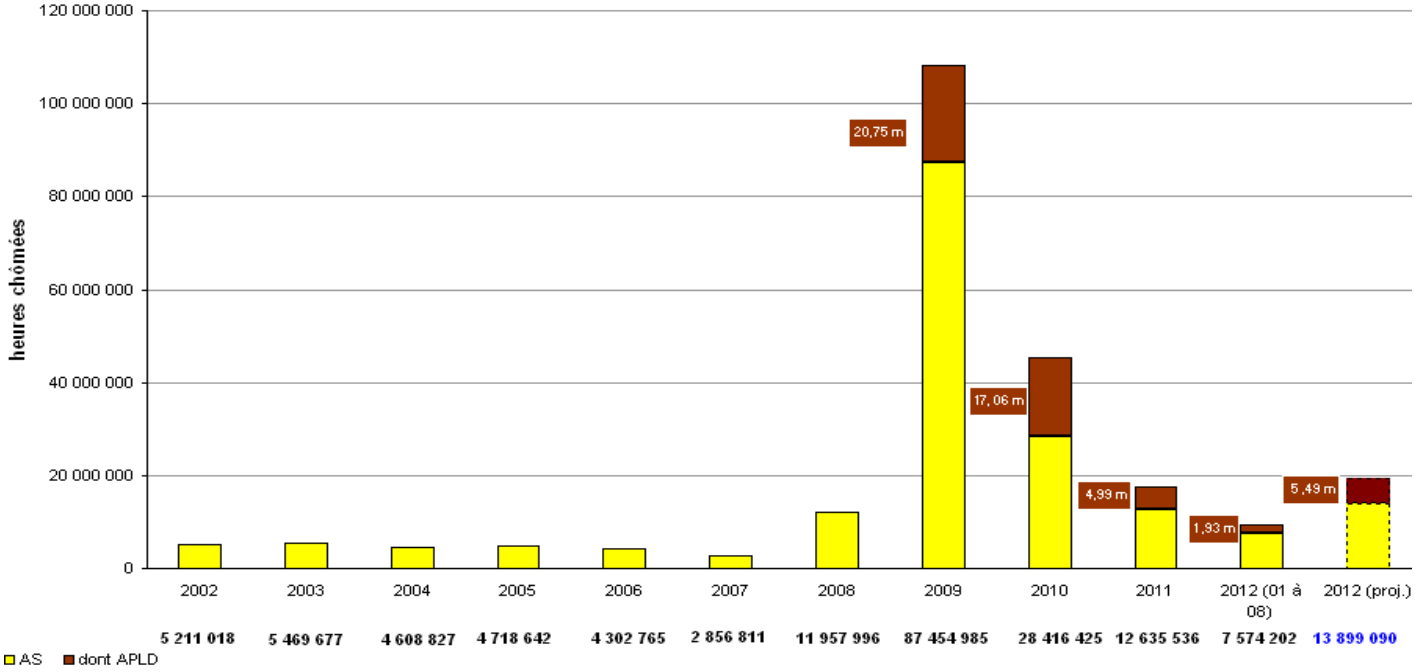
[139] Accord national interprofessionnel du 21 février 1968.

Graphique 22 : Consommation budgétaire Activité partielle pendant la crise



Source : DGEFP

Graphique 23 : Heures chômées Allocation spécifique (AS) et Activité partielle de longue durée (APLD) 2002-2012



Source : DGEFP.

Au plus fort de la crise, au troisième trimestre 2009, l'activité partielle a concerné jusqu'à 250 000 personnes, soit 1 % de la population active.

Les réformes de 2012

Le dispositif d'activité partielle a été réformé par trois décrets en février et mars 2012 dans le but de simplifier la mesure et d'en élargir l'accès, mais aussi pour améliorer l'indemnisation des salariés.

En premier lieu, l'autorisation préalable, jusque-là nécessaire à la mise au chômage partiel des salariés, a été supprimée. Ainsi, les entreprises pouvaient placer librement leurs salariés en activité partielle et la décision des services de l'Etat n'intervenait qu'au moment de la première demande d'indemnisation. A la suite d'un rapport de l'IGAS de juin 2012[140], soulignant des risques juridiques, financiers et budgétaires liés à la suppression de l'autorisation administrative, cette autorisation a été rétablie par un décret du 21 novembre 2012.

Les entreprises ont été davantage incitées à recourir à l'activité partielle de longue durée : la durée minimale de conventionnement a été réduite de 3 à 2 mois sur un mode expérimental (cette expérimentation a été prolongée jusqu'au 31 juillet 2013 par le décret n°2013-309 du 12 avril 2013) des possibilités accrues de mobiliser des formations ont été ouvertes, tous les types de formations étant désormais autorisés et les salariés formés pendant l'APLD étant mieux indemnisés (100 % du salaire net de référence). L'indemnisation de l'activité partielle a été augmentée d'un euro par heure chômée pour l'Allocation Spécifique et pour l'Activité Partielle de longue durée (hausse du financement de l'Unédic).

Le dialogue social a été renforcé puisque les institutions représentatives du personnel doivent désormais être consultées préalablement à la mise en activité partielle. Leur avis est systématiquement transmis aux services de l'Etat.

Evaluation de l'activité partielle

Plusieurs études ont cherché à apprécier l'efficacité du dispositif d'activité partielle.

Le Centre d'études pour l'emploi a réalisé en 2009 un travail économétrique cherchant à estimer le lien entre le recours au chômage partiel et le nombre de licenciements économiques en France entre 1996 et 2004[141]. L'étude montre que les entreprises qui recourent au chômage partiel ont davantage de risques que les autres de procéder à des licenciements économiques, et ce d'autant plus si la période de chômage partiel est longue. **Elle en conclut que le chômage partiel ne protège pas contre les licenciements mais ne fait que les décaler dans le temps (pendant la période de chômage partiel)**. Le dispositif serait probablement plus efficace s'il était davantage articulé avec de la formation.

Pour expliquer ces résultats, on peut émettre l'hypothèse que l'étude, qui tient compte de la situation économique des entreprises étudiées par l'introduction de variables telles que le taux de profit ou la variation de valeur ajoutée, ne peut le faire que de manière imparfaite. En effet, il n'est pas possible de rendre compte dans une étude économétrique d'éléments d'appréciation de la situation présente et à venir d'une entreprise tels que l'évolution du carnet de commandes ou les perspectives de l'entreprise. Or de tels éléments jouent évidemment dans la décision de recourir au chômage partiel.

Par ailleurs, cette étude porte sur le cas français et sur une période particulière (1996-2004) de conjoncture plutôt favorable. On peut alors penser qu'une partie des entreprises

[140] Karvar A., Schechter F., *Evaluation du système français d'activité partielle dans la perspective d'une simplification de son circuit administratif et financier*, IGAS, 2012

[141] Calavrezo O., Duhautois R., Walkowiak E., "The Short-Time Compensation Program in France: An Efficient Measure against Redundancies?", Document de travail 114, 2009.

étudiées, en l'absence de crise économique, rencontrait en réalité des difficultés structurelles, impliquant à terme des licenciements, le recours au chômage partiel ne constituant alors qu'une ultime solution avant les licenciements. Cela aurait pu biaiser les résultats. Une étude comparable sur une période de creux conjoncturel compléterait utilement ce travail. La population d'entreprises concernées serait probablement assez différente (sachant que la dépense de chômage partiel est passée d'un peu plus de 10 millions d'euros en 2008 à plus de 300 millions en 2009).

L'OCDE a réalisé en 2011 une évaluation de l'efficacité des dispositifs d'activité partielle dans les pays de l'OCDE[142] durant la crise de 2008-2009. **L'étude souligne le rôle important de l'activité partielle pour la préservation de l'emploi en période de ralentissement**. L'efficacité de ces dispositifs est cependant variable selon les pays, les impacts les plus forts sur l'emploi ayant été trouvés en Allemagne et au Japon. Ainsi, **selon l'OCDE, le nombre d'emplois préservés entre le début de la crise et le troisième trimestre 2009 grâce à l'activité partielle est estimé à 15 000 en France[143]**, contre 234 000 en Allemagne et 184 000 en Italie. Ces chiffres ne tiennent cependant pas compte d'éventuels écarts d'efficacité entre les dispositifs des différents pays, qui proviendraient notamment des différences dans la conception des dispositifs, puisqu'ils reposent sur l'estimation de l'impact moyen de l'activité partielle dans les pays étudiés.

Les différences d'efficacité de l'activité partielle entre la France et l'Allemagne s'expliquent notamment par la différence de structure de l'économie des deux pays. Comme la part de l'industrie dans l'économie est plus importante en Allemagne, l'activité partielle y a été plus mobilisée ce qui a permis de sauvegarder plus d'emplois.

Les réserves à apporter quant à l'efficacité des dispositifs d'activité partielle tiennent, d'après cette étude, à l'existence d'effets d'aubaine, qui sont toutefois moins importants qu'en moyenne pour les autres aides à l'emploi, et au fait que l'activité partielle ne protège que les emplois permanents et contribue donc à accentuer l'écart entre insiders et outsiders. L'étude rappelle également les risques associés à ces dispositifs d'activité partielle, et dont la réalisation devra être appréciée à plus long terme. Ces risques sont en premier lieu que l'activité partielle, en réduisant les marges et la productivité des entreprises pendant la crise, atténue l'ampleur de la reprise de l'emploi au sortir de la crise. De plus, l'activité partielle, en protégeant des emplois et des secteurs qui connaissent pour certains des difficultés structurelles, pourrait être de nature à limiter le processus de réallocation des emplois des secteurs en déclin vers les plus productifs.

La Cour des comptes[144] a constaté que l'utilisation du dispositif est demeurée trop réduite pendant la crise, au regard des crises précédentes (le recours au chômage partiel a été supérieur de moitié à celui qui a été constaté en 1993 alors que le recul du PIB a été deux fois et demie plus prononcé) comme au regard de l'utilisation faite dans les autres pays développés (la part des salariés concernés par le chômage partiel était de 0,83 en France en 2009 contre 1,44 pour la moyenne des pays de l'OCDE, 3,17 pour l'Allemagne et 5,6 pour la Belgique). La Cour a émis un certain nombre de critiques à l'égard du dispositif d'activité

[142] Hijzen A., Venn D., "The role of short-time work schemes during the 2008-09 recession", *OECD Social, employment and migration working papers* no. 115, 2011.

[143] Une précédente étude de l'OCDE évoquait un ordre de grandeur comparable de 18 000 emplois préservés sur la même période (*Perspectives de l'emploi*, 2010).

[144] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011*, février 2011.

partielle. **La faible utilisation du dispositif serait ainsi liée à son caractère trop peu incitatif pour les employeurs car le reste à charge est plus important qu'ailleurs**. Elle s'expliquerait également par la possibilité pour les employeurs de recourir à d'autres modes de flexibilité tels que l'annualisation du temps de travail ou la possibilité de recours à des journées de RTT. Le rapport souligne aussi la **difficulté à articuler période de chômage partiel et formation professionnelle en raison de la complexité des circuits de financement**. Enfin, la Cour déplore qu'aucune modalité d'évaluation du dispositif n'ait été prévue, notamment au moment de la création de l'APLD en 2009.

Au total, les études existantes sur l'activité partielle, parce qu'elles sont parfois divergentes, ne permettent pas de conclure de manière évidente et précise sur l'efficacité du dispositif à moyen terme, quels que soient le pays et le contexte conjoncturel.

Cela s'explique à la fois par l'objet très particulier de l'activité partielle qui concerne nécessairement des entreprises en difficultés mais également par sa complexité intrinsèque et par les nombreuses réformes intervenues depuis 2008 qui peuvent rendre obsolètes la majeure partie de ces rapports ou études. Or des améliorations ont depuis lors été apportées sur le plan des incitations pour les employeurs à utiliser le dispositif et de la formation des salariés.

La consommation d'heures chômées en 2012 a été supérieure d'environ 20 % à celle de 2011, mais la conjoncture ayant été moins favorable en 2012 (croissance nulle contre 1,7 % en 2011), on ne peut en déduire un lien avec la réforme.

Le dispositif est de nouveau en voie d'être réformé

Le rapport de l'IGAS de juin 2012[145] recommandait un certain nombre d'améliorations à apporter au dispositif, notamment :

- unifier le dispositif (pour le simplifier, le rendre plus lisible et en augmenter l'accès), ce que le COE avait d'ailleurs déjà proposé en décembre 2011 dans son rapport sur le chômage de longue durée[146] ;
- introduire une réduction du temps de travail minimale afin de s'assurer que le temps nécessaire à la mise en œuvre de formations est bien disponible.

Le dispositif devrait à nouveau être réformé, sur une base proche de celle proposée par l'IGAS. Les partenaires sociaux se sont mis d'accord dans le cadre de l'ANI du 11 janvier 2013 sur un certain nombre de principes : maintien de l'autorisation administrative préalable ; fusion des deux dispositifs de chômage partiel dans un dispositif unique simplifié avec prise en charge par l'Etat et l'Unédic dans les mêmes conditions que l'APLD ; incitations aux actions de formation, notamment dans le cadre du plan de formation ; mise en œuvre de contreparties pouvant être modulées en fonction de la récurrence du recours au dispositif.

Le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi entérine ces principes et prévoit la simplification du dispositif d'activité partielle avec la mise en place d'un dispositif unique s'appuyant sur l'APLD. Après l'adoption de la loi, un décret en Conseil d'Etat et une

[145] Karvar A., Schechter F., *op.cit.*

[146] Conseil d'orientation pour l'emploi, *Le chômage de longue durée*, décembre 2011.

convention financière entre l'Etat et l'Unédic devront intervenir pour fixer les paramètres, le taux de remplacement pour les salariés ainsi que les contreparties s'imposant aux entreprises.

L'objectif n'est *a priori* pas l'augmentation de la prise en charge par l'Etat des heures de chômage partiel mais l'augmentation du volume d'heures indemnisées. Le taux de remplacement (pourcentage de la rémunération brute pour chaque heure chômée) devrait être prochainement fixé. Il est actuellement de 75 % pour l'APLD et de 60 % pour le chômage partiel classique. Un système de modulation des contreparties imposées aux entreprises bénéficiant du dispositif devrait être mis en place comme prévu dans l'ANI de janvier 2013. Les entreprises qui utiliseraient le dispositif pour la première fois, sur une durée prédéfinie, auraient pour seule contrepartie l'obligation de ne pas licencier durant la période d'utilisation du chômage partiel. Cela favorisera notamment le recours à l'activité partielle pour les plus petites entreprises. Les entreprises qui dépasseraient la période prédéfinie ou qui auraient à nouveau recours au dispositif, s'engageraient sur des contreparties plus diversifiées autour de l'emploi, la formation et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, dans un cadre contractuel. L'appréciation des contreparties tiendra également compte de la taille des entreprises concernées.

2.2.Le FNE formation

L'objectif du dispositif « FNE formation » est de prévenir les licenciements économiques et de faciliter le maintien en emploi de salariés fragilisés en raison de mutations économiques ou technologiques. Il s'agit de **« former plutôt que licencier »**. Le FNE formation accompagne les entreprises confrontées à des difficultés en mettant en place des actions de formation visant à adapter les compétences de leurs salariés aux évolutions technologiques ou à les former à de nouveaux emplois. Le FNE formation assure en outre la continuité de l'activité des salariés. Les actions de formation ont lieu pendant le temps de travail et sont assimilées à du temps de travail effectif, le salarié perçoit l'intégralité de sa rémunération. Le FNE formation ne peut pas être mobilisé dans le cadre de l'activité partielle : les actions de formation cofinancées par le FNE formation sont obligatoirement alternatives à l'activité partielle.

Le dispositif permet de mettre à profit des périodes de sous-activité pour développer les compétences des salariés, renforcer la compétitivité des entreprises et préparer la sortie de crise. Il peut également être mobilisé en cas de reprise d'entreprise, lorsque le repreneur envisage une activité faisant appel à d'autres compétences. Le FNE formation permet de financer des actions d'accompagnement, de positionnement, de bilan de compétences, de lutte contre l'illettrisme et de VAE ainsi que des actions de formation qualifiante ou facilitant la polyvalence des salariés. La mise en œuvre du FNE formation suppose cependant que l'entreprise et les services de l'Etat mènent en amont une phase d'élaboration du projet de formation qui est généralement assez lourde, consommatrice de temps et qui ne peut pas être répliquée d'une entreprise à l'autre. Pour cette raison, le FNE formation ne peut s'appliquer à toutes les entreprises qui rencontrent des difficultés et reste un dispositif quantitativement limité.

Ces actions sont menées dans le cadre d'une convention Etat-entreprise, d'une durée maximum de 12 ou 18 mois, pour des actions mises en place au-delà de l'obligation légale de formation. **Les entreprises doivent respecter une obligation de maintien dans l'emploi des**

bénéficiaires pour au moins 6 mois après le terme de la convention, à l'exception des salariés pour lesquels la formation visait un reclassement externe.

Les publics prioritaires sont les salariés des premiers niveaux de qualification dans les entreprises de moins de 250 salariés. Le taux d'intervention de l'Etat est modulable en fonction de la taille de l'entreprise, du public concerné, du type de formations mises en place. L'intervention porte sur l'ingénierie du projet, les coûts pédagogiques et frais annexes ainsi qu'éventuellement les rémunérations.

Tout en restant quantitativement limités pour les raisons mentionnées *supra*, les moyens publics d'intervention ont fortement augmenté entre 2008 et 2010, le plan de relance adopté en mars 2009 ayant en effet attribué davantage de moyens au FNE formation. En 2008, le dispositif a bénéficié à 1 300 salariés de 48 entreprises pour un montant total de 3,17 millions d'euros. En 2010, 18 000 salariés de 533 entreprises en ont bénéficié, pour un montant de 38,5 millions d'euros. L'Etat cofinance avec l'entreprise, l'OPCA, le FSE et, éventuellement, les collectivités territoriales (principalement la région). En 2011, 1,6 millions d'heures de formation ont été financées pour un montant total (coût total des projets) de 46 millions d'euros.

L'évaluation du dispositif de FNE formation se heurte aux mêmes difficultés que celles des autres aides contractuelles. Aucune réelle évaluation n'est aujourd'hui disponible.

Au regard des données issues du simple suivi de l'activité, on peut seulement constater quelques éléments positifs :

- **Il existe un effet de levier conséquent du financement de l'Etat, du fait du cofinancement du dispositif part divers acteurs.** Sur le montant total de dépenses de 46 millions en 2011 : 33 % ont été financés par l'Etat, 37,4% par les entreprises, 22,4 % par les OPCA, 4,3 % par les collectivités territoriales et 1,6 % par le FSE.
- **Les cas de mobilisation du dispositif se soldent souvent par des succès :** le développement des compétences des salariés permet de favoriser les mutations internes des entreprises (par exemple : Cheyney) ou de favoriser les reprises d'entreprises (comme dans les cas de Lejaby, Sobrena et Photowatt).

Il convient néanmoins de souligner que la mise en œuvre du FNE formation demeure complexe et chronophage, expliquant le faible abondement budgétaire du dispositif.

3. <u>Propositions</u>

<u>S'agissant de l'évaluation de ces dispositifs :</u>

- ⇨ **Poursuivre le travail engagé de consolidation de l'évaluation de la politique contractuelle** en matière d'anticipation des mutations économiques. Centraliser et consolider les travaux d'évaluations menés au niveau des Direccte, lorsqu'ils existent, notamment en termes de suivi des parcours des bénéficiaires.
- ⇨ **Profiter de la création d'un nouveau dispositif unifié d'activité partielle pour mettre en œuvre un processus d'évaluation** analysant notamment l'impact du nouveau système sur le recours à l'activité partielle, la proportion de TPE/PME parmi les bénéficiaires, la proportion de salariés en activité partielle ayant suivi une

formation, le type et la durée de ces formations ainsi que l'impact sur le maintien en emploi des salariés de l'entreprise.

S'agissant de l'activité partielle :

- ⇨ **Assurer une meilleure information des entreprises**, en particulier des TPE/PME et des entreprises sous-traitantes, concernant les conditions de recours au dispositif, notamment le reste à charge. De manière plus générale, la promotion du recours de l'activité partielle serait également utile dans le secteur des services, alors que le dispositif est encore essentiellement mobilisé par l'industrie.
- ⇨ **Veiller à ce que les périodes d'activité partielle soient davantage utilisées pour mener des actions de formation** :
  - o notamment dans les entreprises rencontrant certes des difficultés conjoncturelles particulières mais appartenant à des secteurs en déclin structurel ;
  - o notamment dans les TPE/PME, en les aidant dans le montage du financement des actions de formation.
- ⇨ **Vérifier de façon plus stricte la justification économique du recours à l'activité partielle.** En dehors des périodes de crise profonde, le chômage partiel ne doit être utilisé que dans les entreprises rencontrant des difficultés seulement temporaires. Il est vrai que l'appréciation par les services de l'Etat de la situation réelle de l'entreprise et des causes structurelles ou conjoncturelles de cette situation est complexe. Elle pourrait n'intervenir qu'à l'occasion des demandes de prolongation ou de nouveau recours au dispositif. La réforme en cours est également dans une logique de distinction entre première demande et prolongation/nouvelle demande, avec des contreparties plus larges dans le second cas (cf. *supra*). Au-delà, des dispositions visant à inciter les entreprises (au moins les grandes) à préciser la nature des difficultés rencontrées pourraient être introduites, comme c'est le cas aux Pays-Bas[147].
- ⇨ **Assouplir temporairement les conditions de recours au chômage partiel en cas de crise grave,** tout en limitant dans le temps cet assouplissement aux périodes de récession proprement dites, afin d'éviter les licenciements massifs dans un contexte où la plupart des entreprises rencontrent des difficultés conjoncturelles, qui peuvent s'ajouter ou non à des difficultés de nature plus structurelles.

S'agissant de la politique contractuelle (EDEC et aide à la GPEC) :

- ⇨ **S'assurer de la prépondérance au sein des EDEC des actions de formation visant à renforcer l'employabilité des salariés et leur adaptation aux mutations économiques et technologiques** (actions de qualification, de certification, de VAE…).

[147] En 2009, les Pays-Bas ont réformé leur système de chômage partiel afin de le restreindre aux seules entreprises rencontrant des difficultés de nature temporaire. Un système de sanctions et d'incitations doit permettre de garantir le respect de cette condition. L'employeur peut être amené à rembourser une partie des allocations versées par l'Etat au salarié s'il licencie finalement le salarié ou même si, au contraire, il écourte la période de chômage partiel. Voir à ce sujet le rapport du COE *L'emploi et les politiques de l'emploi depuis la crise : une approche internationale* (2012).

- ⇨ **Faire intervenir, lorsque c'est possible, l'aide au conseil en GPEC dans le cadre des ADEC**, et restreindre le recours à des actions de sensibilisation à ce seul cadre, afin que ces actions débouchent plus souvent sur des plans d'action opérationnels.
- ⇨ **Centrer davantage l'appui conseil en GPEC sur les problématiques des mutations économiques** (y compris en favorisant le développement de conventions interentreprises d'aide au conseil en GPEC, qui permettent de traiter de sujets communs, et moins de problématiques circonstancielles propres à une entreprise[148]).
- ⇨ **Donner davantage de visibilité budgétaire à la politique contractuelle, en contrepartie d'efforts de rationalisation des dispositifs (cf. supra : actions de formations davantage orientées vers l'adaptation aux mutations, développement des conventions interentreprises, etc.).**

[148] Karvar A., Schechter F., *op.cit.*

7. LE TAUX REDUIT DE TVA SUR LES DEPENSES D'ENTRETIEN DU LOGEMENT

1. La mesure a plusieurs objectifs, dont le soutien à l'emploi

Les travaux d'entretien et d'amélioration du logement bénéficient, depuis le 15 septembre 1999, d'un taux réduit de TVA de 5,5 % au lieu de 19,6 %. Ce taux a été porté à 7 % à compter du 1er janvier 2012.

La mesure concerne les immeubles achevés depuis plus de deux ans et affectés, au moins partiellement, à un usage d'habitation. Le taux réduit de TVA s'applique aux travaux d'amélioration, d'aménagement et d'entretien comprenant la main-d'œuvre, les matières premières, fournitures et équipements. Les travaux de nettoyage et d'aménagement et d'entretien des espaces verts ne sont pas éligibles.

Cette mesure s'inscrit dans le contexte de la directive européenne de 1999 qui a permis l'application d'un taux réduit de TVA sur les « services à forte intensité de main-d'œuvre » (encadré 3). Cette possibilité a été transposée en droit interne par la loi de finances pour 2000, s'agissant des travaux d'amélioration et d'entretien du logement.

L'instauration d'un taux réduit de TVA dans le secteur de l'entretien et de l'amélioration du logement visait plusieurs objectifs : le soutien de la demande des ménages, le soutien à l'emploi dans le secteur du bâtiment et la lutte contre l'économie souterraine et le travail dissimulé.

De manière générale, les baisses ciblées de TVA visent à stimuler l'emploi par le canal de la demande en provoquant une baisse du prix TTC. L'impact sera donc d'autant plus fort que :

- la baisse de la fiscalité se répercute sur les prix de vente, c'est-à-dire que le marché des biens est concurrentiel. Dans une situation de concurrence imparfaite, les entreprises ne répercutent pas intégralement la baisse de la TVA sur leur prix de vente et augmentent ainsi leurs marges. Toutefois, une plus grande profitabilité des entreprises pourra avoir un impact positif sur l'économie à travers un effet d'offre ;
- l'élasticité-prix de la demande est forte ;
- le secteur est intensif en travail. L'augmentation de la production implique une augmentation indifférenciée de l'ensemble des facteurs de production. L'effet sur l'emploi sera donc d'autant plus fort que ce dernier est important dans la combinaison productive.

A long terme, la baisse du chômage entraîne une hausse des salaires, ce qui vient limiter en retour la baisse des prix initiale et donc l'efficacité de la mesure.

Encadré 3 : la directive européenne relative à l'expérimentation d'un taux de TVA réduit sur les services à forte intensité en main d'œuvre

La directive 1999/85/CE du 22 octobre 1999 a autorisé un Etat membre à appliquer, et ce pendant une période maximale de trois ans, un taux réduit de TVA sur les « services à forte intensité de main-d'œuvre » (SFIMO). La période d'expérimentation s'étendait du 1er janvier 2000 au 31 décembre 2002. Cette mesure répondait au souhait des Etats membres de tester le fonctionnement et les effets, en termes de créations d'emploi notamment, d'un allégement de TVA sur les services intensifs en main-d'œuvre non visés à l'annexe H de la directive 77/388/CEE. Les services concernés, énumérés dans l'annexe K, devaient respecter plusieurs critères : être à forte intensité en main-d'œuvre ; être fournis en grande partie directement aux consommateurs finaux ; être produits localement et non susceptibles de créer des distorsions de concurrence entre les prestataires de services dans les différents Etats membres ; et présenter un lien étroit entre la baisse de prix résultant de l'abaissement du taux de TVA et l'augmentation prévisible de la demande et de l'emploi.

Les services visés étaient les suivants :

1) petits services de réparation (bicyclettes, chaussures et articles en cuir, vêtements et linge de maison) ;
2) rénovation et réparation de logements privés, à l'exclusion des matériaux qui représentent une part importante de la valeur du service fourni ;
3) lavage de vitres et nettoyage de logements privés ;
4) services de soins à domicile ;
5) coiffure.

Chaque Etat membre devait limiter l'expérience à deux catégories de services, voire trois à titre exceptionnel. Neuf Etats membres, dont la France, ont décidé de participer à l'expérience. La France a choisi les travaux de rénovation et de réparation portant sur les logements privés achevés depuis plus de deux ans et les services d'aide à la personne.

Ces dispositions, prorogées notamment par la directive 2006/112/CE, ont été pérennisées par la directive 2009/47/CE.

S'agissant, à l'origine, de mesures temporaires, la directive de 1999 avait prévu une évaluation de leurs effets économiques par les Etat membres, notamment en termes de créations d'emplois et d'efficience. Ceux-ci devaient établir un rapport détaillé avant le 1er octobre 2002 (cf. *infra*).

2. La dépense fiscale brute s'élève à un peu plus de 5 milliards d'euros, pour 325 000 entreprises concernées

Le coût de la dépense fiscale associée au taux réduit de TVA pour les dépenses d'entretien du logement est estimé à 5,3 milliards d'euros en 2013[149]. Le passage du taux de 5,5 % à 7 % à compter du 1er janvier 2012 a conduit à réduire le coût de la mesure de 600 millions d'euros. La mesure concernait environ 325 000 entreprises en 2011.

Cette estimation résulte d'une application du nouveau taux de TVA à l'assiette constatée *ex post*, c'est-à-dire après effet de la mesure sur le comportement de demande des ménages. Ainsi, ce chiffre est très supérieur au coût net pour les finances publiques dans leur ensemble, pour les raisons suivantes :

[149] Tome II du rapport sur les voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2013.

- d'une part, du fait de la non prise en compte de l'élargissement de l'assiette de la TVA[150], ce montant est supérieur aux gains de TVA qui seraient associés à un retour au taux normal de 19,6 %, dès lors que ce dernier s'accompagnerait d'une baisse de la demande en travaux d'entretien ;
- d'autre part, parce qu'il ne prend pas en compte la hausse de certaines autres recettes et de la diminution de certaines dépenses sociales liées au surcroit d'activité et d'emploi qu'entraine la mesure.

Enfin, ce dispositif s'est substitué à d'autres mesures existantes (réduction d'impôt au titre des dépenses de grosses réparations, d'amélioration et de ravalement afférentes à la résidence principale ; crédit d'impôt pour dépenses d'entretien de l'habitation principale), qui coûtaient en 1999 environ 750 millions d'euros (à comparer avec le coût, en année pleine, du taux réduit de TVA lors de sa création, soit environ 3 milliards d'euros).

3. La mesure aurait permis la création de 30 000 à 50 000 emplois

Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales[151] a procédé, courant 2011, à l'évaluation de la dépense fiscale en faveur des travaux d'entretien et d'amélioration du logement. Ses principales conclusions sont les suivantes.

3.1. Le choix du secteur du bâtiment apparaît bien ciblé et cohérent avec l'objectif de la mesure.

En particulier, le secteur de la construction se caractérise par un *mark-up*[152] faible en comparaison du reste de l'économie. La baisse de la TVA est, par conséquent, susceptible de se répercuter en très grande partie dans les prix de vente.

Par ailleurs, ce secteur se trouve peu exposé à la concurrence internationale et la part de la demande intérieure satisfaite par les importations est nulle.

Enfin, le secteur du bâtiment[153] est relativement intensif en main d'œuvre : il occupe 9 % de l'emploi total alors qu'il ne réalise que 7 % de l'activité totale que celle-ci soit mesurée en termes de production ou de valeur ajoutée. Le rapport d'évaluation indique que, sur la base des comptes nationaux de 2007, 1 million d'euros de demande génère, dans ce secteur, 8 emplois directs et 5 emplois indirects contre « seulement » 4 emplois directs et 4 emplois indirects dans l'ensemble du secteur marchand non agricole.

[150] La baisse des prix sur certains produits, induite par la réduction du taux de TVA, entraîne une déformation de la structure de consommation des ménages au profit des produits concernés. L'assiette de la TVA réduite est ainsi plus large *ex post* qu'*ex ante*.

[151] *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, présidé par Henri Guillaume (juin 2011). « Dépense fiscale n°730213 – Taux réduit de TVA pour les dépenses d'entretien du logement ».

[152] Le *mark-up* mesure le rapport entre le prix de vente et le prix de revient d'achat. Un *mark-up* de 1,20 signifie que l'entreprise tarifie 20 % au-dessus de son coût marginal de production.

[153] Le secteur du bâtiment est plus large que le secteur de l'entretien amélioration qu'il n'est pas possible d'isoler dans les statistiques de la comptabilité nationale.

3.2. Les évaluations concluent, dans leur ensemble, à la création de 30 000 à 50 000 emplois à terme.

Dans le cas d'une baisse de TVA ciblée sur un secteur particulier, les évaluations *ex post* sont peu nombreuses. Elles se heurtent à plusieurs difficultés. On ne dispose pas spontanément d'un « groupe de contrôle » puisque c'est l'ensemble du secteur visé qui est concerné. Ensuite, une multitude de facteurs extérieurs sont susceptibles d'avoir contribué au surcroît d'activité observé après l'application du taux réduit de TVA (tempête de décembre 1999 ; croissance économique dynamique entre 1999 et 2001 et hausse de la demande des ménages qui l'accompagne ; boom des transactions immobilières) ou de l'avoir atténué (suppression d'autres mécanismes spécifiques d'incitation[154]). L'évaluation doit s'efforcer de faire la part des incidences de ces facteurs qui sont difficiles à isoler.

Le rapport transmis par la France à la Commission européenne en 2002[155] a estimé les créations d'emplois à court terme liées à l'abaissement du taux de TVA dans le secteur de l'entretien du logement entre 40 000 et 46 000. La baisse de la TVA aurait été répercutée à hauteur de 75 %[156] sous forme de baisse des prix finaux, ce qui a permis de rendre la baisse lisible par les consommateurs et ainsi de stimuler leur consommation. La hausse du chiffre d'affaires induite par la mesure aurait été comprise entre 1,3 et 1,5 milliards d'euros sur la période 1999-2001[157]. L'application d'un ratio de chiffre d'affaires par emploi induit direct ou indirect, rapporté au montant de chiffre d'affaires induit par la mesure, conduit à un nombre de créations d'emplois compris entre 40 000 et 46 000. Cette évaluation se concentre principalement sur les effets de court terme. Les effets d'offre, qui se matérialisent à plus long terme, ne sont que partiellement pris en compte.

Le rapport de la Commission européenne de 2003[158], consacré à l'application d'un taux réduit de TVA sur des services intensifs en main d'œuvre, a d'abord relevé que la transmission dans les prix aux consommateurs de la baisse de la TVA n'était jamais totale. Toutefois, le secteur de la rénovation et de l'entretien du logement semble être le secteur où la répercussion est la plus forte. Le rapport note, par ailleurs, une absence « d'effet robuste sur l'emploi ». Seuls deux pays, la France et l'Italie, avaient identifié un effet significatif dans leur rapport national d'évaluation. Dans le cas de la France, le rapport indiquait que le coût brut par emploi créé était élevé, d'environ 89 000 euros par an. La Commission a rappelé, à cette occasion, qu'une baisse de la TVA n'est jamais la plus efficace et que son coût budgétaire est élevé par rapport à ses effets économiques, notamment par rapport aux mesures qui visent directement le coût du travail. Au niveau de l'Union européenne, une baisse des cotisations sociales sur le travail, pour un coût budgétaire équivalent, créerait 52 % d'emplois de plus qu'une baisse du taux de TVA intégralement transmise dans les prix[159].

---

[154] Réduction d'impôt au titre des dépenses de grosses réparations, d'amélioration et de ravalement afférentes à la résidence principale ; crédit d'impôt pour dépenses d'entretien de l'habitation principale.

[155] *Rapport de la France à la Commission relatif à l'évaluation des baisses ciblées de TVA sur certains services à forte intensité de main d'œuvre*, octobre 2002.

[156] La direction générale du Trésor estime que les marges seraient accrues de 2,9 % et les prix auraient baissé de 8,8 % à comparer à un impact maximal théorique de -11,8 %. La baisse de la TVA se serait ainsi répercutée dans les prix à hauteur de 75 %.

[157] Cette estimation se fonde sur deux méthodes distinctes et indépendantes : une analyse économétrique de l'évolution du chiffre du secteur et une analyse des déclarations de TVA des professionnels.

[158] Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen : *Expérience de l'application d'un taux de TVA réduit sur certains services à forte intensité de main-d'œuvre.* Ce rapport d'évaluation global s'appuie sur les rapports des Etats membres prévus par la directive du 22 octobre 1999.

[159] Estimations réalisées à partir du modèle macro-économique QUEST de la Commission.

Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2010[160] a confirmé, en s'appuyant sur des simulations du modèle MESANGE de la direction générale du Trésor, que l'impact des baisses ciblées de TVA était bien moindre que celui des allégements généraux de cotisations sociales. S'agissant de l'économie souterraine et du travail dissimulé, les résultats restent à l'état d'hypothèses faute d'avoir pu surmonter la difficulté de l'absence de mesure de l'économie souterraine.

Le rapport publié en juin 2007 par la DG-Taxation and Customs Union[161] de la Commission européenne conclut, quant à lui, à une répercussion quasi intégrale des changements de TVA dans les prix de vente. Dans ces conditions, l'effet emploi dépend du secteur ciblé et, plus précisément, de l'élasticité-prix de la demande, de l'intensité en main-d'œuvre peu qualifiée du secteur ainsi que la part du travail dissimulé.

L'étude de 2005 de la CAPEB[162] évalue le nombre d'emplois créés à 52 800, dont 39 000 dans le secteur du bâtiment, le surcroît de chiffre d'affaire du secteur étant estimé à 2 milliards d'euros (soit 7 % des travaux d'entretien amélioration du logement) et à 1,8 milliards d'euros dans le reste de l'économie par le jeu des effets induits. Le bilan pour les finances publiques serait par ailleurs globalement positif, de l'ordre de 500 millions d'euros par an.

L'étude de la direction générale du Trésor de 2005[163] retient pour sa part une fourchette de créations d'emplois allant de 30 000 à 50 000, compatible avec les résultats des autres études.

Au total, les différentes estimations conduisent à une fourchette de 30 000 à 50 000 emplois créés par l'abaissement à 5,5 % du taux de TVA dans le secteur de l'entretien amélioration du logement. Cette estimation n'intègre pas la possible baisse de l'emploi dissimulé.

Le coût brut par emploi créé serait compris entre 100 000 et 170 000 euros, avant impact sur les finances publiques du surcroît d'activité. Ce coût est sensiblement plus élevé que celui d'un emploi créé ou sauvegardé par les allégements généraux de cotisations sociales (cf. *supra*).

Le coût net, *ex post* pour les finances publiques, serait quant à lui compris entre 50 000 et 90 000 euros[164].

Il faut toutefois rappeler que :

- il s'agit de l'estimation d'une moindre recette (dépense fiscale) et non d'une subvention directe (dépenses budgétaire) ;
- ces chiffrages ne prennent que partiellement en compte les effets d'offre sur l'emploi, qui se matérialisent à plus long terme,
- ces chiffrages ne prennent en compte que le seul impact « emploi » de la mesure, qui a également d'autres objectifs (soutien à la demande des ménages, lutte contre le travail dissimulé).

[160] *Entreprises et niches fiscales et sociales : des dispositifs dérogatoires nombreux.*
[161] *Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union.*
[162] *Impact sur l'économie française de la révision du taux de TVA applicable aux travaux d'entretien du logement*, mai 2005, rapport réalisé par l'Institut d'informations et de conjonctures professionnelles (I+C).
[163] *Les effets des baisses ciblées de TVA sur l'activité et sur l'emploi*, DGTPE, décembre 2005.
[164] Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par Henri Guillaume (juin 2011). « Dépense fiscale n°730213 – Taux réduit de TVA pour les dépenses d'entretien du logement ».

8. LE TAUX REDUIT DE TVA DANS LE SECTEUR DE LA RESTAURATION

1. Un taux réduit de TVA a été mis en place pour le secteur de la restauration, dans le cadre d'un « contrat d'avenir » conclu avec les organisations professionnelles du secteur

Le secteur de la restauration représente en France plus de 200 000 entreprises et 730 000 actifs dont 600 000 salariés, soit de l'ordre de 2,8 % de l'emploi salarié en métropole. Le chiffre d'affaires total de ce secteur a atteint 58,5 milliards d'euros en 2010 et sa valeur ajoutée représentait 1,7 % du PIB.

Ce secteur est toutefois loin d'être homogène et regroupe des composantes aussi diverses que la restauration traditionnelle ou gastronomique, la restauration rapide ou encore les produits prêts à la consommation proposés par la grande distribution. L'évolution du chiffre d'affaires de ces différentes composantes reflète cette hétérogénéité : selon une étude réalisée par le groupe Xerfi en juillet 2011[165], le chiffre d'affaires de la restauration rapide a crû en moyenne de 5 % par an au cours des années 2000, soit un rythme deux fois plus élevé que celui de restauration à table traditionnelle, laquelle ne représentait plus que 27 % des parts de marché en 2009. Cette évolution, liée à de nouveaux modes de consommation induits par un raccourcissement de la pause déjeuner des salariés, s'explique également en grande partie par l'avantage en termes de prix des prestations proposées, particulièrement sensible dans un contexte de crise. On note par ailleurs une diminution du chiffre d'affaires des débits de boissons, particulièrement exposés à la concurrence que représente la restauration rapide.

Graphique 24 : Une hausse spectaculaire du chiffre d'affaires de la restauration rapide

Source : Données INSEE, Indice de chiffre d'affaires dans le commerce et les services – Indices CVS-CJO de valeur. Corrigé des variations saisonnières et des jours ouvrables (CVS-CJO). Indice base 100 en 2005

Afin de restaurer la compétitivité de la restauration traditionnelle, désavantagée par le différentiel entre le taux de TVA qui lui était appliqué (19,6 %) et celui applicable à la vente à emporter (5,5 %) et d'améliorer les conditions d'emploi de ce secteur intensif en main

[165] Xerfi France, *Restauration traditionnelle et cafétérias. Analyse du marché – Perspectives 2012. Paysage concurrentiel et forces en présence*, juillet 2011.

d'œuvre, les pouvoirs publics ont pris l'engagement en 2002 d'entamer des négociations avec les autres Etats membres de l'Union européenne afin d'appliquer le taux réduit de TVA à l'ensemble des activités de restauration. Cette mesure nécessitait en effet au préalable une modification de l'annexe H à la 6ème directive TVA, remplacée par la directive 2006/112/CE régissant les dispositions communautaires en matière de TVA à compter du 1er janvier 1997, elle-même conditionnée par un accord unanime de l'ensemble des Etats membres. C'est la raison pour laquelle le secteur HCR a bénéficié dans un premier temps d'un dispositif spécifique d'aide à l'emploi. Cet accord ayant finalement été obtenu lors du Conseil Ecofin du 10 mai 2009, le taux de TVA sur la restauration est passé à 5,5 % en métropole et à 2,1 % dans les départements d'outre-mer à compter du 1er juillet 2009. Il est fixé à 7 % depuis le 1er janvier 2012[166]. Il devrait faire l'objet d'un nouveau relèvement à 10 % au 1er janvier 2014, le gouvernement ayant décidé d'appliquer à ce secteur, dans le cadre du pacte de compétitivité[167], le taux intermédiaire de TVA.

Un accord dit « contrat d'avenir » a été signé entre l'Etat et les organisations professionnelles de la restauration le 28 avril 2009. Ce contrat avait pour objet de fixer, en contrepartie de l'application par l'État d'un taux de TVA réduit à 5,5 % pour toute la restauration hors boissons alcoolisées, des engagements des professionnels de la restauration en matière de prix, d'investissements, d'amélioration des conditions de travail et de vie des salariés et de développement de l'emploi, pendant une durée de trois ans. Ce contrat comportait des engagements sur trois points, en contrepartie de la baisse de la TVA :

– **les prix** : la profession s'est engagée à répercuter intégralement la baisse de la TVA sur au moins 7 produits d'une liste de 10 produits (hors boissons alcoolisées – et, en cas de carte restreinte, sur une liste de produits représentant 30 % de leur chiffre d'affaires) permettant au consommateur de bénéficier d'un repas complet en profitant d'une baisse évaluée à 11,8 % ;

– **l'emploi et les salaires** : le contrat d'avenir prévoyait la création de 40 000 emplois supplémentaires sur 2 ans (dont 20 000 en apprentissage) par rapport à la tendance naturelle du secteur, estimée alors à 15 000 emplois par an pour les années 2010 et 2011, à améliorer les conditions de travail des salariés, revaloriser leur salaire et à augmenter les dépenses consacrées à la formation professionnelle ;

– **l'investissement** : 1 milliard d'euros par an devait être consacré aux investissements de rénovation, de développement et de création.

Par un avenant du 28 avril 2011, les représentants du secteur ont prorogé ces engagements jusqu'en juillet 2015.

2. Le bilan de cette mesure apparaît contrasté

Selon le fascicule « Voies et moyens » consacré aux dépenses fiscales, annexé au projet de loi de finances pour 2013, le coût brut de la baisse du taux de TVA dans le secteur de la restauration a atteint 3,3 milliards d'euros en 2010 et 2011, 3 milliards d'euros à la suite du passage du taux de TVA à 7 % en 2012. La loi de finances initiale pour 2013 prévoit une dépense de 3,08 milliards d'euros. Il faut toutefois déduire de ces montants une économie de

[166] Article 13 de la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificatives pour 2011.

[167] *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi*, 6 novembre 2012.

0,6 milliard d'euros résultant de la suppression des aides directes qui avaient été mises en place en 2004.

Cette dépense fiscale étant la deuxième plus coûteuse en matière de fiscalité indirecte après celle relative à l'application du taux réduit aux travaux d'amélioration, de transformation et d'entretien portant sur des logements anciens, il a été décidé de procéder à son évaluation contradictoire dans le cadre de groupes de travail associant l'ensemble des organisations professionnelles signataires. Ce processus a abouti à la publication en novembre 2012 d'un bilan du contrat d'avenir dans la restauration[168]. L'évaluation de ce dispositif a également donné lieu à un rapport parlementaire de Thomas Thévenoud en octobre 2012[169].

L'évaluation réalisée a porté successivement sur les quatre axes du contrat d'avenir.

2.1. En matière de baisse des prix, la mesure n'a pas atteint les objectifs initialement escomptés

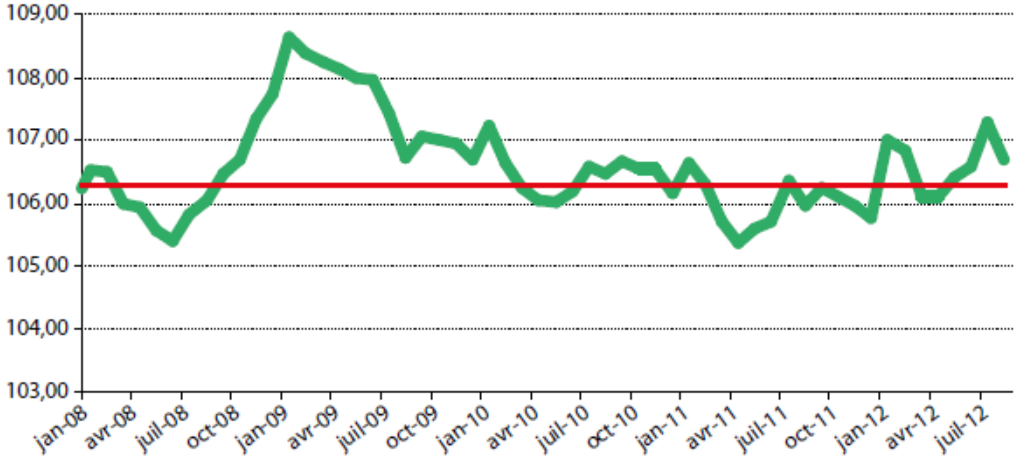
Les engagements prévus en la matière par le contrat d'avenir étaient ciblés sur certains produits et aucun objectif global de baisse des prix n'avait donc été fixé dans ce cadre. De plus, la possibilité offerte aux restaurateurs de choisir et de modifier librement la liste des produits faisant l'objet d'une diminution de tarifs n'a pas permis une vérification dans la durée du respect des engagements pris en la matière. Au vu des campagnes de relevés de prix effectuées par la DGCCRF auprès d'un échantillon de 3 620 établissements, il apparaît que 55 % d'entre eux ont effectivement appliqué des réductions de prix sur au moins 7 produits à compter de l'instauration du taux réduit. En revanche, un tiers des établissements n'ont affiché aucune modification de prix.

Exprimés en euros constants, les prix pratiqués dans la restauration ont diminué de -1,19 % entre juillet et décembre 2009. La baisse a atteint -1,66 % en juin 2010 et s'est poursuivie jusque dans le courant de l'année 2011 (-2,09 % en juin 2011), avant une nette remontée au début de l'année 2012, à la suite de l'augmentation du taux de TVA de 5,5 % à 7 %. Appréciée au 30 juin 2012, la baisse n'a été que de 1,28 %, résultat qui est sensiblement en deçà des objectifs (-3,15 %), d'autant plus que les prix avaient fortement augmenté en amont de la signature du contrat d'avenir, comme le montre le graphique 25.

[168] Ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme, *Bilan du contrat d'avenir dans la restauration*, 23 novembre 2012.

[169] Rapport d'information de M. Thévenoud, député, au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, relatif aux conséquences de la baisse du taux de TVA dans la restauration (30 octobre 2012).

Graphique 25 : Indice des prix à la consommation
(mensuel, ensemble des ménages, métropole, basse 1998)
Nomenclature COICOP : 11.1 - Restauration et cafés
(en euros constants)



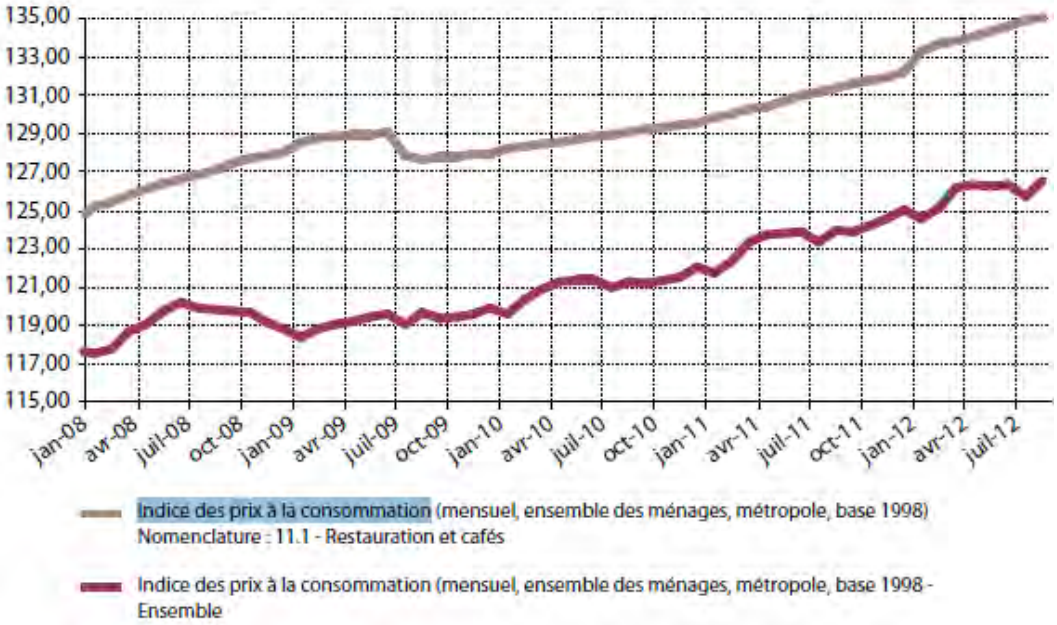
Source : Insee

La comparaison de l'indice des prix du secteur à l'indice des prix à la consommation en euros courants (graphique 26) fait quant à elle apparaître une baisse 1,19 % à la fin de l'année 2009, de 2,17 % au bout de deux ans et 1,35 % au terme du contrat d'avenir.

La baisse des prix dans la restauration a été au maximum de 2,5 % en avril 2011 par rapport aux prix des autres biens et services, avant de diminuer progressivement, soit un niveau inférieur aux engagements qui avaient été initialement pris.

Compte tenu de la hausse des prix constatée avant l'entrée en vigueur de la baisse des taux, **le bilan du contrat d'avenir conclut à une évolution des prix quasi-nulle sur la période 2008-2012**.

Graphique 26 : Indice des prix à la consommation
(mensuel, ensemble des ménages, métropole, base 1998) (en euros courants)



Source : Insee

2.2.Les engagements pris en matière d'emploi ont été tenus, sans que puisse être évalué l'impact emploi de la mesure elle-même

En matière d'emploi, le contrat d'avenir comportait des engagements plus précis que sur les autres points, en affichant un objectif de création de 20 000 emplois pérennes dans les 24 mois suivant l'instauration de la baisse de la TVA et la formation de 20 000 jeunes supplémentaires en apprentissage ou en contrat de professionnalisation dans les 26 mois suivants.

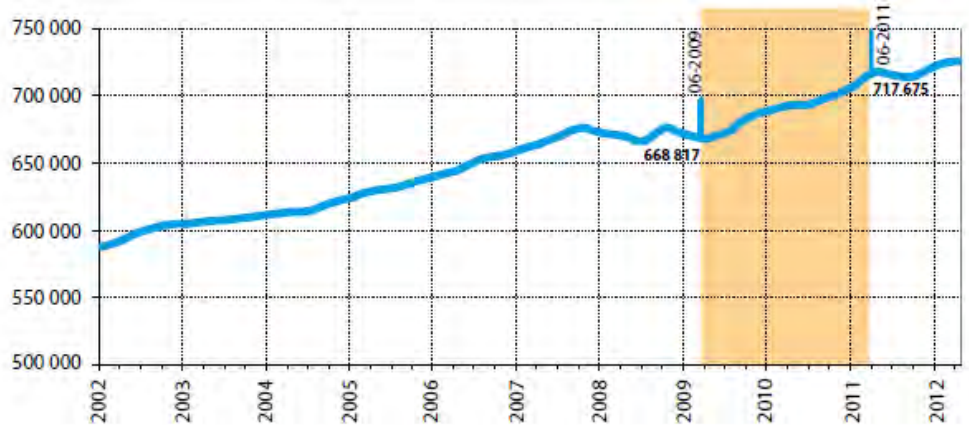
L'effort réellement demandé n'est toutefois pas facile à évaluer, dans un contexte de fortes fluctuations de l'emploi. Ainsi, le secteur a perdu des emplois sur les 12 mois précédant l'entrée en vigueur du contrat d'avenir alors que les années précédentes le secteur connaissait une tendance de plus de 20 000 créations d'emploi annuelles.

Les données relatives à l'évolution de l'emploi dans la restauration au cours des 24 premiers mois d'application du contrat d'avenir font état de la **création de 48 800 emplois dans la restauration, soit un solde supérieur aux objectifs initialement fixés.** De plus, ce chiffre ne tient pas compte des emplois salariés de l'activité marginale de restauration de l'hôtellerie ou des activités de plein air ou de parcs de loisirs (qui pourrait correspondre à quelques milliers d'emplois supplémentaires).

Toutefois, il s'agit ici d'une évaluation du respect des engagements pris dans le cadre du contrat d'avenir et non d'une évaluation de l'efficacité de la mesure en termes d'emploi. Il n'est pas possible d'évaluer avec précision le nombre de créations d'emplois directement liées à la baisse du taux de TVA.

Par ailleurs, le bilan dressé est moins favorable s'agissant de l'augmentation de l'offre de formation, avec seulement 3 800 supplémentaires au lieu des 20 000 initialement promis.

Graphique 27 : Estimation des emplois salariés trimestriels dans la restauration (Naf A88 : 56, données d'effectifs salariés CVS en fin de trimestre)



Source : Insee et Dares, calculs DGCIS pour la restauration pour le T2 2012

En Suède[170], un taux réduit de TVA (12 % au lieu de 25 %) a été introduit dans le secteur de la restauration en janvier 2012. La mesure, d'un coût estimé de 5,5 milliards de Couronnes suédoises par an, soit près de 640 millions d'euros, devait permettre de créer 6 000 nouveaux emplois dans le secteur de la restauration, en année pleine. Selon le Conseil suédois de la politique fiscale, le gouvernement aurait surestimé les effets de la réduction de la TVA sur le chômage et l'emploi. Le Conseil juge que cette mesure s'apparente plus à la volonté de soutenir le secteur de la restauration qu'à une politique de l'emploi.

2.3. De réels efforts en matière d'amélioration des conditions de travail ont été entrepris, mais avec des résultats parfois inférieurs aux objectifs

Le contrat d'avenir de la profession comportait un volet relatif aux conditions de travail et au dialogue social dans la profession, prévoyant notamment une réévaluation des minimas conventionnels, l'amélioration des garanties de prévoyance au bénéfice des salariés de ce secteur, l'approfondissement du dialogue social en particulier en matière de formation, et enfin la lutte contre le travail illégal.

Sur le premier point, pour le secteur relevant de la convention collective HCR, un accord signé le 15 décembre 2009 a instauré une « prime TVA » égale à 2 % du salaire de base annuel et fixé l'objectif de revaloriser le salaire horaire minimal au niveau du SMIC majoré de 1 %. Cet objectif n'a pas été totalement atteint, le salaire minimum conventionnel observé à la date du bilan (soit 9,38 euros) demeurant très légèrement inférieur au SMIC applicable à cette date (9,40 euros). Au final, entre juin 2009 et juin 2011, les salariés du secteur auront vu leur rémunération mensuelle de base augmenter de 3,9 % et entre juin 2011 et juin 2012 de 2 %. Sur la même période, les salaires de l'ensemble des secteurs non agricoles ont progressé de 4,0 % entre juin 2009 et juin 2011 et 2,1 % entre juin 2011 et juin 2012.

Par ailleurs, deux jours de congés supplémentaires ont été accordés aux salariés de ce secteur, et des négociations ont été menées pour renforcer la couverture des salariés face aux risques de maladie et d'invalidité. Sur ce point, le secteur HCR a créé une mutuelle complémentaire en matière de frais de santé obligatoire pour toutes les entreprises de la branche.

Enfin, un accord de lutte contre le travail illégal a été signé dans le secteur HCR entre les organisations professionnelles représentatives et les syndicats de salariés. Des accords de même nature ont par ailleurs été conclus pour les secteurs couverts par les conventions collectives « restauration rapide » et « cafétérias ».

2.4. S'agissant des engagements en matière d'investissement et de modernisation du secteur, les réalisations semblent restées en deçà de l'objectif

Le quatrième volet du contrat d'avenir portait sur la modernisation de la profession, au travers notamment de la rénovation et de la mise aux normes des établissements, l'acquisition de nouveaux équipements dans une perspective de développement durable, au travers de la mise en place d'un fonds de modernisation de la restauration partiellement financé par les professionnels et bénéficiant de la garantie d'Oséo.

[170] Ambassade de France en Suède, Réponse du Conseiller pour les affaires sociales au questionnaire du COE relatif aux aides aux entreprises en faveur de l'emploi, février 2013.

Sur ce dernier point, le bilan de l'activité du fonds de modernisation mis en place, qui a financé 453 opérations pour un montant total de 54 millions d'euros doit être rapproché de l'objectif du contrat d'avenir consistant à mobiliser dans ce cadre un milliard d'euros.

Les données de suivi sur les investissements réalisés n'ont pas été jugées suffisamment fiables pour permettre d'évaluer l'ensemble de ce volet du contrat d'avenir.

* * *

Sans porter de jugement sur l'opportunité de la mesure d'instauration d'un taux de TVA réduit ni sur les récentes décisions prises en la matière, le « contrat d'avenir dans la restauration » constitue une tentative de contractualisation entre l'Etat et un secteur particulier (signature d'un contrat, engagements sur des contreparties, évaluation contradictoire, prise de décision à l'issue du contrat), et ce malgré les critiques qui ont pu être adressées à ce processus. De manière plus générale, au-delà du cas d'espèce bien particulier, la contractualisation entre l'Etat et les acteurs économiques est un mode d'intervention qui mériterait d'être exploré plus avant dans les politiques publiques.

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION

Le Ministre

PARIS, LE 05 SEP. 2012

Madame la Présidente,

Dans le cadre de la feuille de route établie à l'issue de la Grande Conférence Sociale des 9 et 10 juillet 2012, un exercice d'évaluation contradictoire des aides aux entreprises en faveur de l'emploi doit avoir lieu pour juger de leur pertinence en termes de développement économique et d'emploi. Dans le contexte économique et budgétaire que nous connaissons, l'efficacité des dispositifs publics - et en tout premier lieu des politiques en faveur de l'emploi - est un enjeu crucial.

Le Conseil d'Orientation pour l'Emploi que vous présidez, grâce à la pluralité de sa composition, peut apporter sa contribution au diagnostic et être le lieu d'un débat sur celui-ci.

Aussi, je vous saurai gré de bien vouloir mener cette évaluation d'ici la fin du premier trimestre 2013.

Afin de faciliter votre démarche, le Premier Ministre demandera dans les tous prochains jours à la Cour des Comptes de produire à l'attention du Conseil d'Orientation pour l'Emploi une synthèse de ses rapports et recommandations en la matière. En outre, vous pourrez vous appuyer sur le Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et sociales, remis par l'Inspection des Finances en juin 2011.

Je vous pris d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération distinguée.

Michel SAPIN

ANNEXE 2 : LISTE DES AUDITIONS

Mardi 18 septembre 2012, séance plénière :

- M. Hughes de BALATHIER, Secrétaire général du COE
- M. Antoine MAGNIER, Directeur général de la DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques), ministère du Travail

Mardi 9 octobre 2012, réunion de travail :

- M. Marc-Antoine ESTRADE, chef du Département des Synthèses de la DGEFP (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle), ministère du travail
- M. Grégoire POSTEL-VINAY, chef de la mission Stratégie à la DGCIS (Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services), ministère de l'économie

Mardi 16 octobre 2012, séance plénière :

- M. Alain CORDIER, Président de la Commission parcours de soins et maladies chroniques de la Haute autorité de santé (co-auteur du rapport IGF-IGAS-IGA de janvier 2007 sur "Les aides publiques aux entreprises")
- Mme Bernadette MALGORN, Conseiller maître à la Cour des comptes, Présidente du conseil d'orientation de l'ONZUS (Observatoire national des zones urbaines sensibles)

Mardi 23 octobre 2012, réunion de travail :

- M. Stéphane DUCATEZ, Directeur des Etudes et de l'Evaluation de Pôle emploi
- Mme Sandrine WEHRLI, Directrice générale déléguée Appui, attractivité, compétitivité à l'ACFCI (Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie) et M. Dominique SCHOCKAERT, conseiller en création et reprise d'entreprise, *CCI* Amiens Picardie

Mardi 30 octobre 2012, réunion de travail :

- Mme Françoise LOPEZ, chef de bureau des interventions économiques et de l'aménagement du territoire de la DGCL (Direction générale des collectivités locales), ministère de l'intérieur
- M. Pierre RAMAIN, sous-directeur des mutations de l'emploi et du développement de l'activité de la DGEFP (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle), ministère du travail

Jeudi 13 novembre 2012, réunion de travail :

- Mme Nathalie Von SCHOOR, directrice générale adjointe, développement économique, recherche et innovation, M. Arnaud RIQUIER, directeur de l'industrie, de la recherche et de l'enseignement supérieur, Mme Eléonore CALANDRE, responsable de la mission d'intervention économique et sociale et M. Frédéric LEPRETRE, directeur de la formation et de l'apprentissage du Conseil régional de Picardie
- M. Alain PETITJEAN, directeur général du cabinet Sémaphores (groupe Alpha)

Mardi 20 novembre 2012, séance plénière :

- Mme Catherine BERGEAL, Directrice de la DAJ (Direction des affaires Juridiques), ministère de l'économie
- M. John MARTIN, Directeur de l'Emploi, du Travail et des Affaires Sociales à l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique)

Mardi 27 novembre 2012, réunion de travail :

- M. Jonathan BOSREDON, adjoint au directeur de la DSS (Direction de la sécurité sociale), ministère des affaires sociales et de la santé
- Mme Christel COLIN, Sous directrice du suivi et de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle à la DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques), ministère du travail

Mardi 4 décembre 2012, séance plénière :

- M. Thomas FATOME, Directeur de la DSS (Direction de la sécurité sociale)
- M. Jean-Denis COMBREXELLE, Directeur général de la DGT (Direction générale du Travail), ministère du travail

Mardi 18 décembre 2012, séance plénière :

- M. Antoine MAGNIER, Directeur général de la DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques), ministère du Travail
- M. Eric HEYER, Directeur adjoint au département analyse et prévision de l'OFCE (Observatoire français des conjonctures économiques)
- M. Pierre CAHUC, membre du Conseil d'analyse économique, Professeur d'économie à l'école Polytechnique et directeur du laboratoire de macroéconomie du CREST (Centre de recherche en économie et statistique)

Mardi 15 janvier 2013, séance plénière :

- M. Jean-François CARENCO, préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône
- M. René-Paul SAVARY, Président du Conseil général de la Marne, représentant de l'ADF (Association des Départements de France)
- M. François BONNEAU, Président du Conseil régional du Centre, représentant de l'ARF (Association des Régions de France)

Mardi 19 mars 2013, séance plénière :

- Mme Corinne SOUSSIA, Conseillère référendaire à la Cour des comptes
- M. Claude LION, Conseiller référendaire à la Cour des comptes

ANNEXE 3: LISTE DES PROPOSITIONS

Les allègements généraux de cotisations sociales patronales

Au total, le dispositif actuel peut être considéré comme un bon compromis entre son coût brut (20,7 milliards d'euros en 2011), l'efficacité en termes de créations d'emploi (de l'ordre de 800 000 emplois créés ou sauvegardés) et la maîtrise du risque de « trappe à bas salaires » (risque aujourd'hui non avéré).

La stabilité du dispositif, qui renforce son efficacité, doit donc être privilégiée d'autant qu'aucune piste de réforme ne semble présenter des avantages supérieurs à ses effets négatifs sur l'emploi.

Cette stabilité du dispositif des allègements doit être complétée, en parallèle, par des politiques entreprises dans une logique de compétitivité de plus long terme.

Une évaluation conjointe des effets du crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE), mis en œuvre en ce sens dans le cadre du « Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi » et des allègements généraux de cotisations sociales sur les bas salaires devra être conduite.

Parallèlement, et même si d'éventuels effets des allègements de cotisations sur des « trappes à bas salaires » ne sont pas démontrés, la politique de formation professionnelle doit être mieux mise à profit pour favoriser l'accès à la formation des salariés peu qualifiés. Il s'agit là d'un défi essentiel, tant pour les personnes concernées que pour la compétitivité globale de notre économie.

Les exonérations zonées

- ⇨ **S'agissant de l'exonération sociale ZRU :**

Ce dispositif ne trouve plus réellement sa place entre :

- l'exonération ZFU (un zonage plus ciblé avec des exonérations plus avantageuses),
- les allègements généraux (qui s'appliquent dans les ZRU comme ailleurs et sont aussi avantageux pour nombre de salariés),
- les politiques de l'emploi mobilisées dans les ZUS, dans une logique de territorialisation des politiques de droit commun (avec un objectif de pourcentage de bénéficiaires issus des ZUS dans tel ou tel dispositif de politique de l'emploi : emplois d'avenir, contrat unique d'insertion, CIVIS, Nacre… comme cela a été mentionné par le Gouvernement, le 19 février 2013, à l'issue du Comité interministériel des villes).

En outre, la disparition des avantages fiscaux attachés au dispositif ZRU (depuis le 1er janvier 2011) a d'ores et déjà affaibli ce dispositif, les seules exonérations sociales ne constituant plus un avantage suffisant pour inciter une entreprise à s'installer en ZRU.

La suppression de l'exonération sociale ZRU produirait ses effets progressivement (car ne concernant que le flux d'embauches), au fur et à mesure de la territorialisation accrue des

politiques de l'emploi dans les ZUS. Pour mémoire, 3,3 millions d'euros ont été dépensés au titre du dispositif ZRU.

- ⇨ **S'agissant de l'exonération ZFU :**

L'échéance du 31 décembre 2014, date à laquelle prend fin le dispositif d'exonération de cotisations sociales dans les ZFU (qui a été renouvelé pour la période 2011-2014) sera l'occasion de réinterroger ce dispositif.

Parallèlement, la nouvelle géographie prioritaire annoncée par le Gouvernement amènera sans doute à réviser les zonages existants (sujet sur lequel le COE ne s'estime pas compétent), et donc le dispositif des ZFU. Dans ce cadre, le Gouvernement a d'ores et déjà annoncé, le 19 février 2013, que le Conseil économique, social et environnemental rendrait un rapport sur l'évolution du dispositif ZFU (exonérations sociales mais aussi l'ensemble des dispositifs en matière fiscale) et, le cas échéant, proposerait « *des instruments pertinents d'une politique territoriale d'aide à la création d'entreprises et de développement économique pour les quartiers les plus fragiles* ».

Selon les décisions qui seront prises en vue de l'échéance de fin 2014, une seconde étape pourrait être nécessaire lorsque les résultats de l'expérimentation des « emplois francs » seront disponibles, afin d'en tirer les conséquences. Le calendrier de l'expérimentation ne permet en effet pas de prendre en compte cette expérimentation (prévue pour 3 ans) dès l'échéance de fin 2014.

- ⇨ **Attendre les résultats de l'évaluation de l'expérimentation des « emplois francs » avant d'envisager toute extension ou généralisation.**

La mesure doit faire l'objet d'une expérimentation sur trois ans et sera développée de façon progressive, avec une première vague dès 2013. Une évaluation *in itinere* sur chacun des sites sélectionnés est prévue, avec le choix d'un évaluateur par appel d'offres et la mise en place d'un comité d'évaluation national.

Il est nécessaire d'attendre les résultats de cette évaluation de l'expérimentation des « emplois francs » (et, le cas échéant, ses conséquences sur d'autres dispositifs d'aides) avant d'envisager toute extension ou généralisation.

- ⇨ **Annualiser le mode de calcul des salaires concernés par les exonérations zonées (sur le modèle de la réforme mise en œuvre à compter de 2011 pour les allègements généraux).**

Une telle mesure constitue à la fois une mesure de simplification et d'harmonisation entre les différents dispositifs (simplification pour les entreprises, qui peuvent bénéficier de différentes exonérations pour leurs différents salariés, comme pour les organismes gestionnaires) et une mesure produisant par ailleurs des économies budgétaires.

Les aides en faveur de l'alternance

Le COE estime que le développement des formations en alternance doit être encouragé et soutenu. Et ce d'autant plus que la promotion de l'alternance, certes à des degrés plus ou moins forts, constitue un élément important de continuité dans des politiques de l'emploi plus fluctuantes dans beaucoup d'autres domaines.

L'impact très positif de l'alternance sur l'insertion professionnelle des bénéficiaires est incontestable. L'alternance joue notamment un rôle essentiel dans la politique de l'emploi en faveur des jeunes. C'est un **élément de continuité dans les politiques de l'emploi, qui fait l'objet d'un relatif consensus**. **Aussi, ce constat devrait conduire à limiter l'instabilité qui a marqué les dispositifs en faveur de l'alternance ces dernières années**.

Les contrats aidés

- ⇨ **Rechercher un meilleur équilibre entre impératifs de court terme (logique conjoncturelle) et stratégie de moyen terme (logique structurelle).**

Il s'agit d'une part d'éviter une politique de *stop and go* trop souvent dépendante des seules évolutions du niveau général du chômage et, d'autre part, un ciblage des bénéficiaires trop aléatoire qui peut, en période de forte augmentation du niveau général du chômage, se révéler défavorable aux chômeurs les plus en difficulté, évincés de fait.

L'articulation des deux objectifs quantitatifs (légitimes au regard d'une gestion macroéconomique contra-cyclique de la conjoncture) et qualitatifs (action sur l'insertion professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi) serait fondée sur la **détermination d'un volume annuel des contrats aidés et leur taux de subvention en distinguant deux composantes** :

- **une première composante (socle structurel), dont le niveau devrait être fixé en fonction du nombre prévisible de chômeurs très éloignés du marché du travail**. Quelle que soit la conjoncture, le bénéfice de ces contrats devrait être strictement réservé aux chômeurs les plus en difficulté, via un ciblage approprié ;
- **une seconde composante (socle conjoncturel), dont le niveau devrait être fixé en fonction du niveau du chômage global et pourrait fluctuer fortement avec lui**. Ces contrats « conjoncturels » devraient pouvoir bénéficier à un éventail de demandeurs d'emploi plus large.

- ⇨ **Rééquilibrer, même marginalement, la part entre contrats marchand et contrats non marchand s'agissant de l'objectif d'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi**, tout en gardant à l'esprit :
  - qu'un autre élément à prendre en compte dans la détermination de la part « non marchande » du socle structurel est le soutien au secteur associatif, employeur important de contrats aidés non marchand ;

- que la réflexion sur le recours aux dispositifs d'insertion des personnes les plus en difficulté doit également prendre en compte les aides au secteur de l'IAE, à articuler avec le recours aux contrats aidés (notamment non marchands).

⇨ **Développer les passages du secteur non marchand vers le secteur marchand (notamment vers des métiers nécessitant des compétences proches, pour lesquels l'expérience dans le secteur non marchand pourrait être valorisée). Des formations, notamment qualifiantes, pendant le contrat peuvent y contribuer, ainsi que l'identification et la reconnaissance (*via* la VAE notamment) des compétences transférables. Lorsqu'une formation a été prévue dans la convention initiale, un suivi doit être assuré afin de garantir l'efficacité de sa mise en œuvre. Enfin, la poursuite de la recherche d'un emploi dans le secteur marchand durant le contrat aidé non marchand est probablement utile (avec un accompagnement externe de la personne).**

⇨ **De manière plus générale, il faut inciter à la mise en place de telles formations pour les personnes les plus fragiles sur le marché du travail.**

⇨ **Approfondir le travail d'évaluation des contrats aidés marchands afin de mieux cerner les effets différenciés de ce dispositif par sous-catégorie de population (jeunes, seniors, chômeurs de longue durée, etc.), afin d'améliorer le ciblage des contrats en fonction de ces résultats.** La plupart des évaluations se sont limitées à l'étude des effets « moyens » de ces dispositifs. Or les effets des politiques sociales et plus particulièrement des politiques d'emploi varient souvent en fonction des populations bénéficiaires.

⇨ **Mieux prendre en compte les effets structurels des contrats aidés sur le marché du travail** (capital humain, impact du financement sur l'économie…) dans les évaluations.

Les aides aux entreprises en matière d'anticipation, de prévention et d'accompagnement des mutations économiques

S'agissant de l'évaluation de ces dispositifs :

⇨ **Poursuivre le travail engagé de consolidation de l'évaluation de la politique contractuelle** en matière d'anticipation des mutations économiques. Centraliser et consolider les travaux d'évaluations menés au niveau des Direccte, lorsqu'ils existent, notamment en termes de suivi des parcours des bénéficiaires.

⇨ **Profiter de la création d'un nouveau dispositif unifié d'activité partielle pour mettre en œuvre un processus d'évaluation** analysant notamment l'impact du nouveau système sur le recours à l'activité partielle, la proportion de TPE/PME parmi les bénéficiaires, la proportion de salariés en activité partielle ayant suivi une formation, le type et la durée de ces formations ainsi que l'impact sur le maintien en emploi des salariés de l'entreprise.

S'agissant de l'activité partielle :

- ⇨ **Assurer une meilleure information des entreprises**, en particulier des TPE/PME et des entreprises sous-traitantes, concernant les conditions de recours au dispositif, notamment le reste à charge. De manière plus générale, la promotion du recours de l'activité partielle serait également utile dans le secteur des services, alors que le dispositif est encore essentiellement mobilisé par l'industrie.
- ⇨ **Veiller à ce que les périodes d'activité partielle soient davantage utilisées pour mener des actions de formation** :
    - o notamment dans les entreprises rencontrant certes des difficultés conjoncturelles particulières mais appartenant à des secteurs en déclin structurel ;
    - o notamment dans les TPE/PME, en les aidant dans le montage du financement des actions de formation.
- ⇨ **Vérifier de façon plus stricte la justification économique du recours à l'activité partielle.** En dehors des périodes de crise profonde, le chômage partiel ne doit être utilisé que dans les entreprises rencontrant des difficultés seulement temporaires. Il est vrai que l'appréciation par les services de l'Etat de la situation réelle de l'entreprise et des causes structurelles ou conjoncturelles de cette situation est complexe. Elle pourrait n'intervenir qu'à l'occasion des demandes de prolongation ou de nouveau recours au dispositif. La réforme en cours est également dans une logique de distinction entre première demande et prolongation/nouvelle demande, avec des contreparties plus larges dans le second cas (cf. *supra*). Au-delà, des dispositions visant à inciter les entreprises (au moins les grandes) à préciser la nature des difficultés rencontrées pourraient être introduites, comme c'est le cas aux Pays-Bas.
- ⇨ **Assouplir temporairement les conditions de recours au chômage partiel en cas de crise grave,** tout en limitant dans le temps cet assouplissement aux périodes de récession proprement dites, afin d'éviter les licenciements massifs dans un contexte où la plupart des entreprises rencontrent des difficultés conjoncturelles, qui peuvent s'ajouter ou non à des difficultés de nature plus structurelles.

S'agissant de la politique contractuelle (EDEC et aide à la GPEC) :

- ⇨ **S'assurer de la prépondérance au sein des EDEC des actions de formation visant à renforcer l'employabilité des salariés et leur adaptation aux mutations économiques et technologiques** (actions de qualification, de certification, de VAE…).
- ⇨ **Faire intervenir, lorsque c'est possible, l'aide au conseil en GPEC dans le cadre des ADEC**, et restreindre le recours à des actions de sensibilisation à ce seul cadre, afin que ces actions débouchent plus souvent sur des plans d'action opérationnels.
- ⇨ **Centrer davantage l'appui conseil en GPEC sur les problématiques des mutations économiques** (y compris en favorisant le développement de conventions interentreprises d'aide au conseil en GPEC, qui permettent de traiter de sujets communs, et moins de problématiques circonstancielles propres à une entreprise).
- ⇨ **Donner davantage de visibilité budgétaire à la politique contractuelle, en contrepartie d'efforts de rationalisation des dispositifs (cf. supra : actions de formations davantage orientées vers l'adaptation aux mutations, développement des conventions interentreprises, etc.).**

ANNEXE 4 : GLOSSAIRE

- AAH : allocation aux adultes handicapés
- ACCRE : Aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise
- ACOSS : agence centrale des organismes de sécurité sociale
- ADEC : action de développement des compétences
- ADF : association des départements de France
- AFE : aide forfaitaire aux employeurs
- AFPA : association nationale pour la formation professionnelle des adultes
- AFPR : Action de formation préalable au recrutement
- AGEFIPH : Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées
- AMF : association des maires de France
- ANI : accord national interprofessionnel
- ANPE : agence nationale pour l'emploi
- APCE : agence pour la création d'emploi
- APLD : allocation partielle de longue durée
- ARCE : aide à la reprise ou à la création d'entreprise
- ARF : association des régions de France
- ARI : aide à la ré-industrialisation
- AS : allocation spécifique
- ASP : agence de service et de paiement
- ASS : allocation de solidarité spécifique
- AT-MP : accidents du travail et maladies professionnelles
- BER : bassin d'emploi à redynamiser
- CAD : contrat d'appui et de développement
- CAE : contrat d'accompagnement dans l'emploi
- CAPEB : confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment.
- CASD : centre d'accès sécurisé distant aux données
- CAV : contrat d'avenir
- CDA : contribution au développement de l'apprentissage
- CEE : centre d'étude de l'emploi
- CEE : communauté économique européenne
- CEP : contrat d'études prospectives
- Céreq : centre d'études et de recherches sur les qualifications
- CET : contribution économique territoriale
- CFA : centre de formation des apprentis
- CFE : cotisation foncière des entreprises
- CGP : Commissariat général au plan
- CICE : crédit d'impôt compétitivité emploi
- CIE : contrat initiative emploi
- CIMAP : comité interministériel pour la modernisation de l'action publique
- CIR : Crédit d'impôt recherche
- CI-RMA : contrat insertion-revenu minimum d'activité
- CIVIS : contrat d'insertion dans la vie sociale
- CNASEA : Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles

- CNIL : commission nationale de l'informatique et des libertés
- CPE : Convention de promotion de l'emploi
- CPER : contrat de projet Etat-régions
- CPO : Conseil des prélèvements obligatoires
- CREST : centre de recherche en économie et statistique
- CUI : contrat unique d'insertion
- DADS : déclaration annuelle des données sociales
- DARES : direction d'animation de la recherche, des études et des statistiques
- DGCCRF : direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
- DGCL : Direction générale des collectivités locales
- DGEFP : délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
- DGFiP : direction générale des finances publiques
- DGME : direction générale de la modernisation de l'Etat
- DGR : Dotation globale de restructuration
- DGT : direction générale du travail
- DIRRECTE : directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
- DISIC : direction interministérielle des systèmes d'information et de communication
- DLA : Dispositif local d'accompagnement
- DOM : département d'outre-mer
- DSS : direction de la sécurité sociale
- EDEC : Engagements de développement de l'emploi et des compétences
- EMPTR : évaluation en milieu de travail préalable au recrutement
- EPCI : établissement public de coopération intercommunale
- FNAL : fonds national d'aide au logement
- FNRT : fonds national pour la revitalisation des territoires
- FPR : fichiers de production de recherche
- FPSPP : fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels
- FRAFP : fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle
- FSE : fonds social européen
- FUI : fonds unique interministériel
- GENES : groupe des écoles nationales d'économie et statistique
- GMR : garanties mensuelles de rémunération
- GPEC : Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
- HCR : hôtellerie-café-restauration
- ICF : indemnité compensatrice forfaitaire
- IGA : inspection générale de l'administration
- IGAS : inspection générale des affaires sociales
- IGF : inspection générale des finances publiques
- INSEE : institut national de la statistique et des études économiques
- IR : impôt sur le revenu
- IS : impôt sur les sociétés
- ISI : innovation stratégique industrielle
- ISM : institut supérieur des métiers
- JEI : jeune entreprise innovante

- JEU : jeune entreprise universitaire
- LOLF : loi organique relative aux finances publiques
- LPFP : loi de programmation des finances publiques
- MAP : modernisation de l'action publique
- MRS : méthode de recrutement par simulation
- NACRE : Nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise
- OCDE : organisation de coopération et de développement économique
- OFCE : observatoire français des conjonctures économiques
- OIG : Organisme d'intérêt général
- ONZUS : observatoire national des zones urbaines sensibles
- OPCA : organisme paritaire collecteur agréé
- PAT : Prime d'aménagement du territoire
- PLF : projet de loi de finance
- PLFSS : projet de loi de financement de la sécurité sociale
- PMT : politiques du marché du travail
- POE : préparation opérationnelle à l'emploi
- PRCE : prime régionale à la création d'entreprise
- PRE : prime régionale à l'emploi
- RGPP : révision générale des politiques publiques
- RSA : revenu de solidarité active
- RTT : réduction du temps de travail
- SGG : secrétariat général du gouvernement
- SGMAP : secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
- SMIC : salaire minimum interprofessionnel de croissance
- SRDE : schéma régional de développement économique
- TFUE : traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
- URSSAF : unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
- VAE : validation des acquis de l'expérience
- ZFU : Zone franche urbaine
- ZPAT : Zone prioritaire d'aménagement du territoire
- ZRR : Zone de revitalisation rurale
- ZRU : Zone de revitalisation urbaine