

POLITIQUE DE L'EMPLOI : MIEUX VAUT TARD QUE JAMAIS

Matthieu LEMOINE

Département analyse et prévision

Après quatre années de montée ininterrompue du chômage, la courbe s'est inversée en 2005 à la suite d'une impulsion tardive de la politique de l'emploi. Jusqu'en mars 2004, le Ministre de l'emploi de l'époque, François Fillon, a conduit une politique d'inspiration libérale qui a eu pour effet de court terme, faute de moyens et en période de faible demande, d'accélérer la progression du chômage au lieu de l'endiguer¹. Cette politique s'est notamment traduite par un assouplissement des 35 heures, un allongement de la durée d'activité et une réorientation des effectifs aidés du secteur non marchand vers le secteur marchand. Les marges de manœuvre budgétaires ont été consacrées à des exonérations de charges supplémentaires, pour harmoniser les différents SMIC créés par les 35 heures sans renchérir le coût du travail.

Suite aux élections régionales de mars 2004, des budgets supplémentaires ont été débloqués pour l'emploi et le nouveau Ministre de l'emploi, Jean-Louis Borloo, a voulu réactiver la politique de son prédécesseur en l'adaptant mieux aux situations d'exclusion sur le marché du travail. Le volet emploi du Plan de cohésion sociale (PCS) cherche à rendre plus efficaces les incitations à l'activité des personnes les plus éloignées du marché du travail (Rmistes et jeunes) en modernisant les services de l'emploi (création des maisons de l'emploi) et en proposant plus de contrats aidés ou en alternance entièrement redéfinis et décentralisés à cette occasion. Est également créé le chèque emploi service universel pour développer le gisement d'emplois que constitueraient selon le Rapport du CAE n° 49 (Cahuc et Debonneuil, 2004) les services à la personne.

Face au retard à l'allumage du PCS, Dominique de Villepin a décidé en juin 2005 d'accélérer sa mise en œuvre en mettant l'accent sur quelques mesures susceptibles de faire baisser le chômage à court terme : développer les contrats aidés et les formations en redéployant les budgets sur les contrats qui marchent le mieux auprès des employeurs, en multipliant les convocations à l'ANPE et en menaçant les demandeurs d'emploi de réduire graduellement leurs allocations en cas de refus ; lever les freins aux embauches dans les très petites entreprises en introduisant un nouveau contrat

de travail plus flexible, le contrat nouvelle embauche (CNE). La relance des contrats aidés, même tardive, reste justifiée, dans la mesure où la croissance prévue pour 2006 (2,2 % selon l'OFCE) est trop limitée pour faire baisser nettement le chômage. Mais, en parallèle, les partenaires sociaux risquent de réduire le déficit de l'Unédic en baissant l'indemnisation des demandeurs d'emploi ou en augmentant les cotisations d'assurance-chômage. La politique de l'emploi serait alors entravée par une baisse du pouvoir d'achat ou par une hausse du coût du travail.

La stratégie du Premier ministre pose plusieurs questions. La bataille pour l'emploi qu'il a lancée consiste-t-elle à revenir au traitement social du chômage et donc à abandonner l'activation de la politique de l'emploi ? Le CNE parvient-il réellement à concilier flexibilité pour les entreprises et sécurité des parcours professionnels ? Au-delà de l'affichage, quels effets attendre du plan services à la personne ? Enfin, comment articuler cette politique de l'emploi avec la gestion budgétaire de l'Unédic ?

Retour au traitement social du chômage ?

Dans le Plan de cohésion sociale, Jean-Louis Borloo redéfinit l'ensemble des contrats aidés (tableau 1). Si cela devrait limiter *in fine* la multitude des contrats aidés, cette redéfinition a augmenté à court terme la complexité du système. Un nouveau dispositif, le Contrat d'avenir (CA), est destiné aux allocataires de minima sociaux. Les anciens CES-CEC sont fusionnés dans le Contrat d'accompagnement à l'emploi (CAE). Les aides associées aux contrats aidés du secteur marchand (RMA, CIE, contrat jeune en entreprise) sont modulées différemment. Les contrats en alternance sont fusionnés dans le contrat de professionnalisation, dont les modalités se définissent au cas par cas. Enfin, une nouvelle aide est ajoutée sous forme de crédit d'impôt pour les entreprises qui embauchent des apprentis.

1. Voir Heyer, Lemoine et Timbeau, *Lettre de l'OFCE*, n° 250, juillet 2004.

TABEAU I : LES CONTRATS AIDÉS ET LES FORMATIONS EN ALTERNANCE SELON LE PLAN DE COHÉSION SOCIALE

Nom du contrat	Revenu minimum d'activité (RMA)	Contrat...					
		d'avenir (CA)	d'accompagnement à l'emploi (CAE)	initiative emploi (CIE)	jeune en entreprise (CJE)	d'apprentissage	de professionnalisation
Public visé	Allocataires des minima sociaux	Allocataires des minima sociaux	Demandeurs d'emploi	Demandeurs d'emploi	Jeunes de 16 à 23 ans	Jeunes de 16 à 25 ans	Jeunes de 16 à 25 ans et adultes
Employeur	marchand	non marchand	non marchand	marchand	marchand	marchand	marchand
Durée hebdomadaire du travail	20 h	26 h	20 h	17 h30	17 h30	Durée de l'entreprise (y.c. formation)	Durée de l'entreprise (y.c. formation)
Durée du contrat	18 mois	36 mois	24 mois	24 mois ou CDI	CDI	36 mois	24 mois ou CDI
Salaire horaire en % du SMIC	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	25 % à 78 %	55 % à 80 %
Coefficient emploi	30 %	75 %	75 %	20 %	15 %	40 %	30 %
Coût prévu en 2005 en millions €	295	810	306	154	430	1 245	472
Entrées prévues en 2005	100 000	185 000	115 000	115 000	70 000	250 000	180 000
Entrées réalisées jusqu'en octobre 2005	2 242	6 448	71 961	95 229	41 500	167 562	58 797

Légende : La durée hebdomadaire du travail est minimale. La durée du contrat est maximale, y compris renouvellement. Le salaire horaire des différents contrats aidés peut être supérieur au SMIC en cas de dispositions conventionnelles plus favorables. Pour un contrat donné, un coefficient emploi de 20 % signifie que, pour 100 contrats signés, 20 emplois sont effectivement créés. En tenant compte des exonérations de charge et des aides de l'État associées à chaque contrat, chaque coefficient emploi est calculé pour un salarié rémunéré au SMIC et arrondi au 5 % le plus proche. Les coûts prévus pour les administrations publiques (APU) ne comprennent ni les allègements généraux de charge ni les coûts de formation. Le nombre des entrées prévues dans chaque contrat est estimé à partir des budgets prévus dans la Loi de finance 2005. Excepté pour le RMA dont les dernières données disponibles portent sur septembre, le nombre des entrées réalisées dans chaque contrat est évalué entre janvier et octobre 2005.

Sources : Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement ; ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ; calculs de l'auteur.

Quelle est finalement l'orientation de ce plan ? D'un point de vue budgétaire, les crédits supplémentaires alloués pour 2005 et 2006 sont concentrés sur le contrat d'avenir. Dans un contexte de forte progression du nombre de Rmistes, ce nouveau contrat semblerait plus adapté à des publics éloignés du marché du travail que le revenu minimum d'activité (RMA), dont la mise en œuvre avait échoué en 2004. Le contrat d'avenir est en effet réservé au secteur non marchand et obligatoirement accompagné d'une formation. Avec un objectif de 185 000 contrats signés en 2005, il aurait pu engendrer une baisse du chômage. Mais ce dispositif, lancé en avril 2005 après une année d'élaboration, n'est jusqu'à présent pas parvenu à démarrer (6 448 contrats signés entre avril et octobre 2005) : les employeurs y recourent peu en raison de difficultés de coordination avec les départements en charge de la mise en œuvre des contrats, d'un coût plus élevé que celui du CAE et de postes pas toujours adaptés pour employer des Rmistes.

Même si le Ministère de l'emploi a ensuite tenté de convaincre les employeurs en modifiant le contrat (réduction de la durée du contrat, augmentation du financement par l'État), il a été contraint à partir de juin 2005 par le nouveau Premier ministre de réduire le chômage à très court terme en convoquant à l'ANPE les demandeurs d'emploi (57 000 jeunes entre juin et août 2005) pour leur proposer un contrat aidé ou une formation. En pratique, cela a consisté à réaffecter les budgets sur le CAE, un contrat plus attractif pour les employeurs dont le lancement a eu plus de succès que celui du contrat d'avenir (71 961 CAE signés entre avril et octobre 2005). Sont prévus 80 000 CAE supplémentaires réservés aux jeunes, dont 25 000 dans l'Education nationale. Ce CDD, destiné au secteur public, présente l'avantage d'être ouvert à des publics plus larges que le contrat d'avenir, mais n'est pas obligatoirement

accompagné d'une formation. Un recours massif à ce contrat écarte le gouvernement d'une logique d'activation des dépenses pour l'emploi pour revenir à celle du traitement social du chômage.

La contrepartie budgétaire de cette relance des contrats aidés du secteur non marchand est une restriction globale sur les emplois du secteur marchand, dont les résultats se sont avérés décevants à court terme en raison des effets d'aubaine (les coefficients emploi de ces contrats sont au plus de 40 %, contre 75 % dans le secteur non marchand, tableau 1). Au-delà des dispositifs marchands déjà en extinction, tel le dispositif de baisse de charges pour les emplois à temps partiel, la Loi de finances pour 2006 indique un arbitrage² au détriment des contrats initiative emploi (CIE) : seules 50 000 entrées en CIE sont prévues en 2006, contre 115 000 en 2005. À l'inverse, le gouvernement tente de relancer l'apprentissage, principalement en versant aux employeurs un crédit d'impôt de 1 600 euros par apprenti. Cette mesure engendrerait une baisse d'environ 16 % du coût du travail d'un apprenti. En prenant pour hypothèse³ une élasticité de l'emploi au coût du travail égale à 0,6 et un délai moyen d'ajustement de sept trimestres, le crédit d'impôt engendrerait une hausse des effectifs de 365 000 apprentis fin 2004 à environ 400 000 à la fin 2006 (hors abaissement de l'âge d'entrée de 16 à 15 ans). Mais l'apprentissage souffrant surtout d'une désaffection de la part des jeunes, il aurait été plus efficace de verser cette aide directement à l'apprenti.

2. Le préfet a pouvoir de décider du niveau global des aides qui sont attribuées, notamment pour les CIE.

3. L'élasticité emploi-coût salarial est fixée dans la fourchette 0,5-0,8 proposée par Dormont, 1997, « L'influence du coût salarial sur la demande de travail », *Economie et Statistique*, n° 301-302.

CNE : flex-sécurité ou flex-précarité ?

En août 2005, Dominique de Villepin a également mis l'accent sur la flexibilité pour soutenir l'emploi privé, en instaurant un nouveau contrat de travail plus flexible pour les très petites entreprises (TPE), le contrat nouvelle embauche (CNE, encadré 1). Celles-ci n'attendraient pas que la reprise se confirme pour recruter et la reprise de l'emploi suivrait rapidement celle de la croissance. Cependant, ces emplois supplémentaires seraient également plus rapidement détruits au prochain ralentissement, annulant ainsi à long terme l'effet global du CNE sur l'emploi. L'effet de court terme du CNE sur l'emploi global pourrait *a priori* être significatif, dans la mesure où les TPE représentent plus du tiers de l'emploi salarié (35,9 % en 2004). Pour l'instant, 164 700 contrats ont été signés entre août et octobre, soit environ 10 % des contrats signés par les très petites entreprises. Au vu des créations nettes d'emplois salariés dans le secteur marchand qui ralentissent au troisième trimestre (+ 900 postes, contre + 21 000 au trimestre précédent) malgré le rebond de la croissance (+ 0,7 %), le CNE aurait eu un faible impact et se serait principalement substitué à des embauches qui auraient eu lieu en CDD ou en CDI, augmentant ainsi la précarité pour les salariés.

Le second objectif affiché par le gouvernement vise à réduire la dualité du marché du travail, c'est-à-dire à favoriser l'accès des personnes employées en CDD vers le CDI. Sa mise en œuvre concrète va à l'encontre du but recherché. Malgré un accès un peu plus rapide à l'assurance chômage en cas de rupture de contrat, le salarié embauché en CNE se trouve dans une situation plus précaire que s'il était en CDD. Alors que la durée maximale d'un CDD était de dix-huit mois (y compris renouvellement), ce qui pouvait ensuite conduire à pérenniser l'emploi du salarié en transformant son CDD en CDI, le CNE allonge la période précaire à vingt-quatre mois, voire quarante-deux mois s'il est conclu à la suite d'une période en CDD, sans offrir de garantie supplémentaire au salarié de voir son emploi pérennisé. De plus, pendant cette période, malgré quelques aménagements de l'indemnisation chômage, la précarité est renforcée dans la mesure où le contrat peut être suspendu à tout instant, alors que le CDD engage l'entreprise jusqu'à la fin du contrat.

1. Le Contrat nouvelle embauche

Le Contrat nouvelle embauche (CNE) est réservé aux entreprises de moins de vingt salariés. Les modalités de licenciement sont simplifiées pendant les deux premières années : le chef d'entreprise n'a pas à motiver sa décision de licenciement et le préavis est plus court que pour un contrat à durée indéterminée (CDI). Après ces deux années, le CNE devient un CDI. Les syndicats ont obtenu que le salarié reçoive en cas de rupture une indemnité de 8 % de sa rémunération brute (exonérée d'impôts et de charges sociales), soit un montant équivalent à la prime de précarité associée au contrat à durée déterminée (CDD). Enfin, l'accès à l'indemnisation chômage a lieu après quatre mois d'indemnisation, contre six mois pour un contrat classique.

Services à la personne : les mots et les choses

Le plan services à la personne part du diagnostic d'un gisement d'emplois et vise 500 000 créations d'emplois en trois ans dans ce secteur. L'existence d'un tel gisement serait doublement établi : par le plus faible nombre d'emplois dans ce secteur en France, notamment par rapport aux États-Unis,

et par le développement rapide du secteur qui pourrait s'accélérer avec le vieillissement de la population. Mais ce double diagnostic est discutable.

En ce qui concerne le développement global du secteur des services aux particuliers, la France se trouve bien en retrait par rapport à d'autres pays comparables (tableau 2). Mais, si l'on s'intéresse plus précisément aux services domestiques qui sont assez proches de la notion de services à la personne, l'emploi français semble en fait aujourd'hui très développé par rapport à d'autres pays⁴ : le taux d'emploi des services domestiques est plus élevé en France qu'en Allemagne ou qu'aux États-Unis, mais moins élevé qu'aux Pays-Bas. Le déficit des services aux particuliers se situe en fait du côté des hôtels et des restaurants, où se posent des problèmes de conditions de travail difficiles et de rémunérations insuffisantes. Sur ce sujet, le gouvernement tente de faire remonter le salaire minimum de branche au niveau du SMIC, en contrepartie de baisses de charges spécifiques (en attendant un taux réduit à 5,5 % pour la TVA).

TABLEAU 2 : TAUX D'EMPLOI DANS LES SERVICES AUX PARTICULIERS EN 2002

En % de la population en âge de travailler

	France	Allemagne	États-Unis	Pays-Bas
Services aux particuliers, dont :	5,95	6,12	7,73	8,55
— Services domestiques	1,15	0,84	0,45	2,54
— Services personnels	0,93	1,13	0,98	1,87
— Hôtels et restaurants	2,16	2,99	4,97	2,73
— Activités récréatives, culturelles et sportives	1,71	1,15	1,26	1,4

Légende : Le taux d'emploi d'un secteur est le nombre d'emplois d'un secteur rapporté à l'ensemble de la population en âge de travailler (15-64 ans).

Sources : Comptes nationaux, calculs du Commissariat Général au Plan.

De plus, si le nombre d'employeurs du secteur progressait rapidement au cours des années 1990 (+ 17 % par an entre 1993 et 1999), la dynamique s'est nettement ralentie depuis (+ 4 % par an entre 2000 et 2004). En compensant le paiement des cotisations sociales par un crédit d'impôt, l'instauration du chèque emploi service en 1993 a donné lieu pendant quelques années à un mouvement massif de déclarations d'emplois qui étaient auparavant rémunérés « au noir ». Le maintien d'un système de gré à gré s'accompagne d'un emploi précaire et le nombre d'heures travaillées reste limité (environ dix heures par semaine). À l'horizon 2015, 320 000 créations d'emplois de services domestiques sont prévues par la DARES et le Plan⁵.

De fait, le plan services à la personne ne comprend aucune mesure aussi massive qu'en 1993 pour rendre la demande de services plus solvable et son objectif de 500 000 créations d'emplois en trois ans semble donc peu crédible, surtout s'il s'agit d'emplois en équivalent temps plein. Les mesures prévues ont pour principal intérêt d'améliorer la qualité de l'emploi du secteur. En abaissant les cotisations sur le paiement « au réel », le chèque emploi service universel (encadré 2) supprime en effet l'avantage financier du paiement « au forfait » et complète ainsi les droits sociaux du salarié. De plus, afin de professionnaliser le secteur, le recours à des

4. Pour plus de détails, voir Bentoglio, 2005, *Les Cahiers du Plan*, n° 4.

5. Voir Chardon, Estrade et Toutlemonde, 2005, *Premières Synthèses*, n° 50.1.

prestataires agréés est encouragé par la suppression de leurs cotisations patronales de Sécurité sociale.

2. Le chèque emploi service universel

Le chèque emploi service universel fusionne d'anciens modes de paiement (le chèque emploi service et le titre emploi service). Il peut être utilisé pour payer : des entreprises, associations ou organismes agréés comme prestataires de services à la personne ; des personnes employées directement au domicile ; la garde d'enfants hors du domicile. Il permet d'alléger les formalités administratives tout en déclarant la personne employée et de bénéficier d'un crédit d'impôt égal à 25 % des salaires versés. Comme pour le chèque emploi service, l'employeur peut choisir de payer des cotisations calculées « au forfait », c'est-à-dire sur la base d'un SMIC majoré de 10 %. En revanche, s'il paie des cotisations calculées « au réel », à partir du vrai salaire, il bénéficie d'un abaissement du taux de cotisation de 15 points. Le salarié bénéficie de la protection sociale, du chômage et de la retraite complémentaire. Il se trouve en CDD d'usage s'il est rémunéré ainsi pendant moins de quatre semaines et en CDI d'usage dans le cas contraire.

L'Unédic en porte-à-faux

Face à un déficit cumulé estimé à 13,6 milliards d'euros fin 2005, une nouvelle convention Unédic est actuellement négociée pour la période 2006-2008. Depuis que la baisse du chômage est engagée, la situation budgétaire semble toutefois moins préoccupante : pour une baisse supposée de 1,3 point de taux de chômage en trois ans, la dette se réduirait presque de moitié (7,1 milliards en 2008) selon l'Unédic.

Pour rétablir l'équilibre budgétaire, les syndicats proposent principalement une hausse des cotisations patronales sur les emplois précaires. Selon le principe pollueur-payeur, des cotisations plus fortes pour les contrats précaires se justifieraient par le surcoût que ces contrats font subir à l'Unédic et la réduction de la précarité qu'engendrerait une substitution CDD-CDI. Mais, pour éviter une hausse du coût du travail qui aurait un impact globalement négatif sur l'emploi, ces sur-cotisations devraient être compensées par des cotisations plus faibles pour les CDI et cette piste ne permettrait pas de réduire le déficit.

Du côté patronal, les principales pistes explorées concernent le retour de la dégressivité des allocations qui prévalait avant l'instauration du Pare en juillet 2001 ou une application stricte des sanctions graduées pour les chômeurs qui refuseraient, après six mois de recherche, des emplois dont le salaire excéderait leur allocation chômage. A court terme, ces mesures auraient l'inconvénient d'entraver la reprise qui commence à peine à se dessiner depuis l'été 2005. Une réduction des allocations freinerait en effet la consommation des ménages en diminuant leur pouvoir d'achat. De plus, contrairement à ce que semble indiquer une récente note de l'Unédic, celle-ci n'est pas particulièrement élevée relativement aux autres pays européens, lorsqu'on prend en compte la faible couverture du régime (encadré 3). Enfin, comme l'illustrent les effets des réformes du marché du travail en Allemagne⁶, une

6. Voir Chagny, *Revue de l'IREs*, n° 48, 2005.

7. Voir Dormont, Fougère et Prieto, *Economie et Statistique*, n° 343, 2001.

8. Estimation à partir des chiffres fournis dans le *Rapport de la commission des comptes de la Sécurité sociale* de septembre 2005.

9. La baisse pourrait être révisée en tenant compte des radiations, lorsque seront connus en mars 2006 les résultats de l'enquête emploi.

réduction trop importante des indemnités, même ciblée sur les chômeurs qui refusent des emplois « convenables » peut engendrer des risques déflationnistes, en diminuant le salaire de référence des chômeurs. De telles restrictions ne seraient efficaces que pour les chômeurs les plus qualifiés pour lesquels il apparaît effectivement un pic de sortie du chômage en fin de période d'indemnisation⁷, mais remettrait en cause le caractère contributif du système d'assurance-chômage, sans apporter de solution à l'emploi.

Une partie significative du déficit s'explique en fait par une prise en charge croissante de la politique de l'emploi par l'Unédic. Depuis 2001, dans une logique d'activation, celle-ci participe à l'accompagnement à l'emploi des chômeurs, à travers les formations et la gestion du Pare, qui lui coûtent environ 1,8 milliard chaque année. Si cet accompagnement peut être délégué aux partenaires sociaux par l'État, il faudrait que l'État transfère à l'Unédic les moyens associés et ceci permettrait à l'assurance-chômage de revenir à l'équilibre financier à l'horizon 2008.

3. Une indemnisation record pour les chômeurs français ?

D'après une étude récente de l'Unédic (« Approche comparative des règles d'indemnisation du chômage ») portant sur dix États européens dont la France, le système français serait l'un des plus généreux en Europe, en offrant à la fois une filière d'indemnisation pour une durée d'activité particulièrement limitée (six mois) et une durée d'indemnisation particulièrement longue dans la filière principale (vingt-trois mois). Le système français serait toutefois moins bien classé pour le montant de l'indemnisation. Cette approche multicritère (condition d'affiliation, durée d'indemnisation, montant d'indemnisation) présente l'inconvénient de considérer des filières différentes selon le critère retenu. Il vaut mieux comparer les efforts d'indemnisation (tableau) qui donnent un ordre de grandeur global de la part des richesses nationales affectée par point de chômage. L'effort d'indemnisation en France (0,15) apparaît alors proche de la moyenne de la zone euro (0,13).

UNE INDEMNISATION RECORD POUR LES CHÔMEURS FRANÇAIS ?

En 2003	EU	DE	FR	IT	ES	NL	BE
Dépense d'indemnisation	1,13	2,15	1,51	0,42	1,03	1,3	1,8
Taux de chômage	8,9	9,1	9,8	8,8	11,3	4,1	7,9
Effort d'indemnisation	0,13	0,24	0,15	0,05	0,09	0,32	0,23

Légende : Pour la zone euro (EU), l'Allemagne (DE), la France (FR), l'Italie (IT), l'Espagne (ES), les Pays-Bas (NL) et la Belgique (BE), la dépense d'indemnisation est exprimée en % du PIB et l'effort d'indemnisation rapporte la dépense d'indemnisation au taux de chômage.

Sources : OCDE, calculs de l'auteur.

Mais le déficit de l'Unédic dépendra avant tout de l'évolution du chômage. Etant donné les départs en retraite prévus⁸ des personnes ayant eu des carrières longues (85 000 en 2005 et 70 000 en 2006), le développement global des contrats aidés, et en particulier du CAE, permettrait de poursuivre la baisse du chômage⁹ engagée au second semestre (de 10,2 % en mai à 9,7 % en octobre). Selon nos dernières prévisions (*Revue de l'OFCE*, n° 95, 2005), le taux de chômage baisserait encore jusqu'à 9,2 % fin 2006 et l'essentiel de la baisse proviendrait du développement des emplois aidés non marchands et du ralentissement de la population active. L'effet sur l'emploi privé de l'instauration du CNE et du plan services à la personne serait en revanche plus limité ■