

Quels effets du « contrat de génération » sur l'emploi et les finances publiques ?

Guillaume Allègre, Marion Cochard et Mathieu Plane

Mesure phare du programme présidentiel de François Hollande pour lutter contre le chômage des jeunes et des seniors, le contrat de génération, qui devrait être mis en place en 2013, vise à lier le destin des générations au problème de l'emploi. Même si les règles de mise en œuvre restent à définir, la signature d'un contrat de génération doit déboucher sur la création d'un CDI d'un jeune de moins de 30 ans et le non-licenciement durant cinq ans d'un senior d'au moins 55 ans déjà présent dans l'entreprise et chargé d'épauler le jeune. La contrepartie à ce contrat serait pour l'entreprise une exonération totale pendant 5 ans des charges patronales sur l'emploi du jeune et des cotisations chômage sur l'emploi du senior. Le gouvernement table sur la création de 500 000 contrats de génération au cours du mandat. Si cette mesure abaisse le coût du travail, engendrant un effet positif sur l'emploi, ce type de contrat reste largement exposé aux effets d'aubaine et de substitution en raison du fort taux de rotation de la main-d'œuvre, du profil dégressif des allègements de charge Fillon existants qui sont maximums au niveau du SMIC et des élasticités de l'emploi au coût du travail différentes selon le niveau de salaire.

Après avoir dressé un rapide bilan de la situation des jeunes et des seniors sur le marché du travail ainsi qu'un panorama des jeunes potentiellement concernés par la mesure, nous évaluons, à partir du modèle macro-économétrique de l'OFCE *e-mod.fr*, les effets à attendre sur l'emploi et les finances publiques de la mise en place de ce type de contrat.

Situation des jeunes et des seniors sur le marché du travail

Les jeunes, dont l'emploi est sensible à la conjoncture, sont particulièrement touchés par la crise économique. Le taux de chômage des 15-29 ans dans la population active s'élève ainsi à 17,8 % début 2012 (soit une hausse de 4,2 points depuis début 2008), contre 9,3 % pour l'ensemble des actifs (et une hausse de 2,2 points sur la même période). Parmi les jeunes de 15 à 29 ans 9,3 % sont au chômage, soit 3 points de plus que pour l'ensemble de la population d'âge actif, malgré le grand nombre d'étudiants dans cette classe d'âge. La part des jeunes ni en emploi, ni en formation s'élève à 14,9 %, en augmentation d'un point et demi depuis 2005 et de plus de deux points chez les hommes. Les jeunes sont également plus souvent en contrat à durée déterminée : en 2010, 6 % des 15-24 ans en emploi sont intérimaires, 15 % en apprentissage et 28 % en CDD alors que les emplois précaires représentent moins de 10 % des emplois des autres classes d'âge. Seule la moitié des jeunes salariés sont en CDI. Les proportions sont similaires concernant les jeunes sortis de formation initiale depuis un à quatre ans, la part d'emplois à durée déterminée diminuant ensuite avec l'expérience (Dares, 2011).

Malgré la crise, l'activité des seniors (55-64 ans) a fortement augmenté, s'élevant de 6,7 points entre 2007 et 2010 sous l'effet des nouvelles règles concernant les départs en retraite, et même de 7,9 points, si l'on corrige des effets de structure démographique. L'objectif structurel d'augmentation du taux d'activité de la population en âge de travailler (15-64 ans) afin d'assurer le financement du régime de retraite a mis fin aux politiques de retrait d'activité, largement mobilisées lors des précédentes crises pour endiguer la montée du chômage. Cela s'est traduit en pratique par une disparition progressive des dispositifs de cessation anticipée d'activité (« pré-retraites »), alors que ces dispositifs étaient traditionnellement largement utilisés durant les phases de forte montée du chômage, conséquence directe d'une économie en bas de cycle.

Le contrat de génération tente ainsi de concilier deux objectifs *a priori* contradictoires en période de dégradation de la situation du marché du travail : d'une part diminuer le chômage et augmenter l'emploi en CDI des jeunes et d'autre part renforcer la tendance structurelle à l'augmentation de l'activité et de l'emploi des seniors.

Panorama des jeunes de moins de 30 ans dans l'emploi

Même si les règles de mise en œuvre du dispositif restent à définir, on sait que le contrat de génération aura pour principal effet de réduire le coût du travail pour l'embauche de jeunes de moins de 30 ans en CDI. La mesure a pour objectif de créer des emplois *via* la baisse du coût du travail, mais également d'orienter l'emploi de cette classe d'âge vers des CDI plutôt que vers des emplois précaires. Le tableau 1 montre que seuls 63,1 % des jeunes en emploi bénéficient d'un CDI, soit près de 30 points de moins que les autres classes d'âge. Une forte proportion d'emplois précaires chez les jeunes s'explique aisément par le processus d'insertion sur le marché du travail, mais il a eu tendance à s'accroître au cours de la décennie passée. C'est particulièrement vrai pour les plus jeunes (moins de 25 ans), dont la part des emplois temporaires a bondi de près de 10 points depuis 2003 (passant de 46,5 à 55 % des actifs de cette classe d'âge, contre une hausse de 1,6 point pour les autres salariés). Du fait de la faible durée des contrats précaires, le taux de rotation de l'emploi¹ dépasse donc 100 % pour cette classe d'âge, alors qu'il est légèrement supérieur à 30 % pour les 30-49 ans.

Tableau 1. Poids des CDI selon la classe d'âge en 2010

Tranches d'âge	Nombre d'emplois (en milliers)	Nombre de CDI (en milliers)	Part des CDI (en %)	Taux de rotation (en %)
15-29 ans	4 422	2 790	63,1	110,8
30-49 ans	9 670	8 635	89,3	33,1
plus de 50 ans	4 103	3 750	91,4	24,8
Total	18 195	15 176	83,4	47,8

Source : INSEE-enquête emploi, DARES – DMMO-EMO.

Pour autant, l'étude de la population des jeunes en CDI montre l'importance d'un ciblage opportun du dispositif afin d'en limiter les effets d'aubaine. En effet, environ

1. Le taux de rotation est calculé comme la moyenne du nombre d'entrées et de sorties sur une période, rapportée au niveau moyen de l'emploi sur la même période.

1 million d'embauches en CDI de jeunes de moins de 30 ans sont effectuées chaque année. La mesure devra, pour être efficace, se concentrer sur les salariés les moins qualifiés parmi ceux-là.

Le tableau 2 montre la sur-représentation des ouvriers qualifiés et des cadres et professions intellectuelles supérieures parmi les jeunes en CDI (resp. 21,1 % et 13 % des jeunes en CDI, contre 9,6 % et 9,9 % parmi les jeunes bénéficiant d'autres types de contrats), tandis que les jeunes en contrats plus précaires se trouvent davantage parmi les employés et ouvriers non-qualifiés. Par ailleurs, les jeunes en CDI sont nombreux dans les grandes entreprises (40,9 % d'entre eux, contre 33,8 % pour les autres contrats), tandis que les contrats précaires sont davantage pratiqués dans les très petites entreprises (moins de 10 salariés). Enfin, les jeunes en CDI sont plus nombreux dans l'industrie et la construction, tandis que le secteur des services a davantage recours à d'autres formes de contrats.

Tableau 2. Répartition des jeunes selon le contrat de travail

En %	En CDI	En emploi précaire
CSP		
Ouvrier non qualifiés	9,3	17,0
Ouvriers qualifiés	21,1	9,6
Employés	31,4	37,8
Professions intermédiaires	25,2	25,8
Cadres et professions intellectuelles supérieures	13	9,9
Effectif salarié de l'entreprise		
Moins de 10 salariés	21,9	31,3
10 à 49 salariés	20,4	20,7
50 à 199 salariés	10,5	10,4
200 à 499 salariés	6,3	3,8
Plus de 500 salariés	40,9	33,8
Secteur économique de l'entreprise		
Agriculture	1,0	1,6
Industrie	16,3	7,3
Construction	10,9	5,8
Tertiaire	71,6	85,3

Source : INSEE-enquête emploi, DARES – DMMO-EMO.

Si la mesure était appliquée à l'ensemble des jeunes en CDI, le risque serait donc grand de la voir bénéficier principalement aux grandes entreprises et en direction d'un public de jeunes qualifiés, ce qui générerait d'importants effets d'aubaine. À taux identique d'exonération de charges, l'effet des allègements de charges sur l'emploi serait d'autant plus réduit que les jeunes salariés en CDI bénéficient de salaires nettement supérieurs aux jeunes en contrat précaire (1 502 euros net par mois en moyenne, contre 1 122 pour les autres contrats, cf. tableau 3). Et l'on sait que la sensibilité de l'emploi au coût du travail se réduit à mesure que l'on s'éloigne du SMIC.

Tableau 3. Quantiles de salaire mensuel net chez les jeunes de moins de 30 ans

Quantile	CDI	Autres contrats
Moyenne	1 502	1 122
90 %	2 263	1 793
75 % Q3	1 760	1 450
50 % Médiane	1 408	1 100
25 % Q1	1 167	700
10 %	852	450

Source : INSEE – enquête emploi.

Quelle efficacité des contrats aidés sur des populations-cibles dans le secteur marchand ?

En diminuant le coût du travail, les réductions de cotisations employeurs ou les emplois aidés dans le secteur marchand ont pour objectif d'élever l'emploi des populations-cibles ainsi que le revenu des salariés qui en bénéficient. Ces mesures offrent potentiellement plusieurs avantages par rapport à une indemnisation du chômage ayant le même effet en termes de revenus. Premièrement, elles augmentent potentiellement la production de biens et services. Mais la recherche de cet effet ne peut justifier à lui seul le ciblage sur une population défavorisée. Deuxièmement, ces aides sont censées augmenter les transitions vers l'emploi stable non aidé. Elles jouent ainsi le rôle de première marche vers l'emploi, notamment pour les jeunes. Toutefois, des effets d'aubaine ou de substitution peuvent alors apparaître si les emplois créés évincent directement les emplois non aidés (effet de substitution) ou si des emplois soumis à des allègements auraient été créés indépendamment de ces aides (effet d'aubaine).

Dans une revue de littérature, Fougère (2007) fait le point sur les évaluations des dispositifs d'emplois aidés, notamment en termes de transition vers l'emploi stable. L'auteur souligne que les contrats aidés du secteur marchand constituent souvent un tremplin vers l'emploi stable, notamment pour les jeunes les moins qualifiés. Les contrats les plus longs, qui permettent d'accumuler de l'expérience, sont les plus favorables à l'emploi, les contrats courts n'ayant que peu ou pas d'impact. Enfin, l'efficacité est d'autant plus grande que le contenu en formation est important.

Fontaine et Malherbet (2012) font le point sur les études évaluant les effets macroéconomiques, qui tiennent notamment compte d'effets de substitution et d'aubaine. Les études montrent en général de forts effets de substitution et d'aubaine dans les emplois aidés marchands, de l'ordre de 70 à 85 %. En ajoutant les effets négatifs du coût de financement, les auteurs concluent qu'il est à craindre que le bilan soit défavorable. Les effets de substitution et d'aubaine dans le secteur non-marchand seraient beaucoup plus faibles (de l'ordre de 20 %).

Pour résumer, la littérature tend à montrer que les emplois aidés non marchands font moins l'objet d'effets d'aubaines ou de substitution. Toutefois, les emplois aidés marchands sont plus efficaces comme tremplin vers l'emploi stable. Il semble ainsi exister un arbitrage délicat à effectuer entre effets d'aubaine et effet tremplin dans le choix entre contrats marchand ou non-marchand. L'effet tremplin est plus élevé lorsque les aides se font en contrepartie d'un engagement long de l'employeur et d'une formation.

Au regard de ces critères, le contrat de génération semble comporter à la fois des points forts et des points faibles. La création d'un CDI assure une durée de l'emploi longue. Mais il semble difficile de concilier CDI et ciblage sur les populations aux caractéristiques les plus défavorables. De plus, la formation prévue, sous forme de tutorat, semble trop informelle pour avoir des effets en termes de construction du capital humain. Le contrat de génération semble alors mal placé dans l'arbitrage entre effets d'aubaine et effet tremplin.

Quel impact sur l'emploi et les finances publiques de la signature de 500 000 contrats de génération ?

Afin d'inciter les entreprises à embaucher des jeunes en CDI et à maintenir les seniors en emploi, nous partons de l'hypothèse, figurant dans le programme de François Hollande, que le gouvernement proposerait, pendant 5 ans, pour tout employeur signant un contrat de génération une exonération totale de cotisations sociales patronales sur le jeune embauché ainsi qu'une exonération de cotisations patronales chômage (4 %) pour le senior maintenu en emploi.

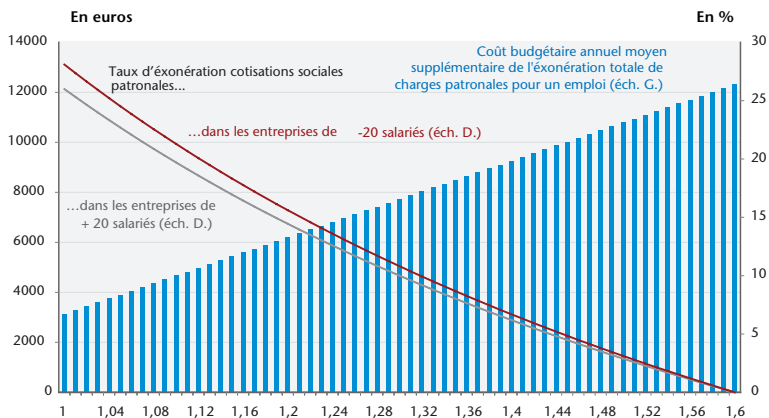
Cette baisse du coût du travail devrait donc favoriser l'emploi. Mais dans ce cas précis, deux effets s'opposent :

1. Étant donné le profil des allègements de charges patronales, la mesure est d'autant plus intéressante pour l'entreprise, en termes de baisse de coût du travail, que le jeune embauché en CDI se situe à un niveau de salaire élevé, l'effet étant maximum (proportionnellement) au-delà de 1,6 SMIC. En conséquence, le coût pour les finances publiques est d'autant plus élevé que le niveau de salaire du jeune embauché en CDI est éloigné du SMIC. Le supplément d'allègements de charges pour l'employeur sera en moyenne de 3 140 euros par an pour une embauche au niveau du SMIC et de 12 320 euros à 1,6 SMIC (graphique 1).
2. Selon la DGTPE², l'élasticité de l'emploi au coût du travail est d'autant plus forte que le niveau de salaire est bas. Elle serait de 1,2 au niveau du SMIC, puis serait dégressive jusqu'à 1,4 SMIC pour atteindre 0,3 à ce niveau de salaire et au-delà. L'impact de la baisse du coût du travail sur l'emploi est donc sensiblement différent selon le niveau de salaire (graphique 2).

Au final, ces deux effets contradictoires conduisent à des impacts différents sur l'emploi selon le niveau de salaire retenu : plus le jeune sera embauché à un niveau de salaire éloigné du SMIC, plus la baisse de charge sera importante (s'il n'y a pas de plafond) et donc plus la réduction du coût du travail sera élevée, mais moins les effets sur l'emploi seront forts, en proportion, en raison d'une élasticité décroissante de l'emploi au coût du travail selon le niveau de salaire. En revanche, l'impact sur les finances publiques sera d'autant plus élevé que l'embauche en CDI se fait à un haut niveau de salaire (graphique 2). Pour le maintien du senior en emploi, la baisse du coût du travail est uniforme et correspond à l'exonération des cotisations patronales chômage, soit 4 %.

2. Pour plus de détails, voir DGTPE (2007), annexes « Évaluation macroéconomique de la TVA sociale » in « TVA sociale », sous la direction d'Éric Besson, septembre.

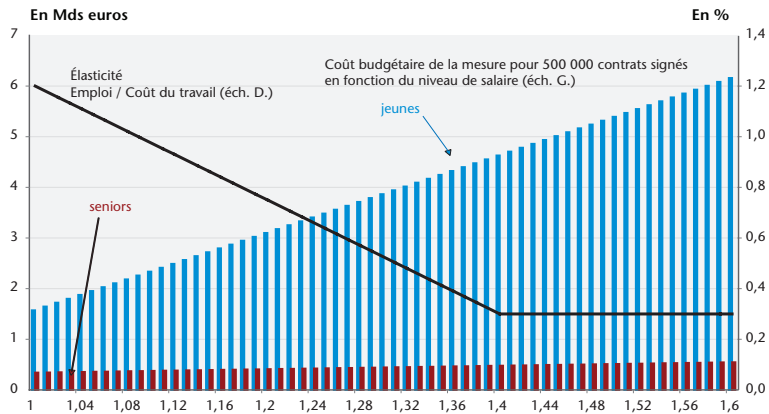
Graphique 1. Profil du taux d'allègements de charges patronales et coût budgétaire annuel supplémentaire pour une exonération totale



Source : calculs OFCE.

À titre illustratif, pour 500 000 contrats signés, les allègements de charges représenteraient 1,91 milliard d'euros si les deux emplois concernés sont au SMIC et ce chiffre pourrait monter à 6,71 milliards si les deux emplois sont à 1,6 SMIC et s'il n'y a pas de plafond (graphique 2).

Graphique 2. Elasticité Emploi / Coût du travail et coût budgétaire pour 500 000 contrats signés



Source : DGTPÉ, calculs OFCE.

Pour nos simulations, nous avons supposé que le maintien du senior en emploi était au niveau du salaire moyen à plein temps (soit 2 SMIC), ce qui représente une baisse du coût du travail de 4 % pour cet emploi, soit un coût pour les finances publiques de 0,68 milliard par an pour 500 000 contrats signés (0,34 milliard par an au niveau du

SMIC). En revanche, pour évaluer l'impact de ces contrats sur l'emploi et les finances publiques, nous avons retenu trois types de simulations qui dépendent du niveau de salaire d'embauche des jeunes en CDI :

- le premier suppose 500 000 embauches de jeunes en CDI au niveau du SMIC pour un coût global *ex ante* pour les finances publiques de 2,26 milliards d'euros et une élasticité emploi au coût du travail de 1,2 ;
- le deuxième suppose 500 000 embauches de jeunes en CDI au niveau de 1,2 SMIC pour un coût global *ex ante* pour les finances publiques de 3,78 milliards d'euros et une élasticité emploi au coût du travail de 0,75 ;
- le troisième suppose 500 000 embauches de jeunes en CDI au niveau de 1,4 SMIC pour un coût *ex ante* pour les finances publiques de 5,31 milliards d'euros et une élasticité emploi au coût du travail de 0,3.

Selon nos simulations, la signature de 500 000 contrats de génération permettrait de créer 99 000 emplois dans le secteur marchand si les embauches des jeunes en CDI se situaient au niveau du SMIC et le coût *ex post* pour les finances publiques serait de 0,06 point de PIB (soit 1,24 milliard d'euros) (tableau 4).

Dans le cas où les embauches des jeunes en CDI se situeraient à 1,2 SMIC, la signature de 500 000 contrats de génération permettrait la création de 91 000 emplois dans le secteur marchand mais le coût pour les finances publiques serait supérieur (0,13 point de PIB soit 2,55 milliards d'euros) en raison du supplément d'allègements de charges.

Enfin, dans le cas où les embauches des jeunes en CDI se situeraient à 1,4 SMIC, la signature de 500 000 contrats de génération permettrait la création de seulement 48 000 emplois dans le secteur marchand et le coût pour les finances publiques serait nettement supérieur (0,22 point de PIB soit 4,5 milliards d'euros).

Tableau 4. Impact sur l'emploi et les finances publiques pour 500 000 contrats de génération signés selon le niveau de salaire d'embauche des jeunes en CDI

	Emploi secteur marchand (en milliers)	Création nette (en %)	Solde public <i>ex ante</i> (en pts de PIB)	Solde public <i>ex post</i> (en pts de PIB)
CDI Jeunes 1 SMIC / Senior 2 SMIC	99	20 %	-0,11	-0,06
CDI Jeunes 1,2 SMIC / Senior 2 SMIC	91	18 %	-0,19	-0,13
CDI Jeunes 1,4 SMIC / Senior 2 SMIC	48	10 %	-0,26	-0,22

Source : Calculs OFCE.

Concernant le financement de cette mesure, le Ministre du Travail et de l'Emploi, Michel Sapin, a souligné que « *l'enveloppe du projet sera respectée, entre 2 et 3 milliards annuellement, qui seront pris sur les allègements de cotisation* ». Nous avons donc simulé l'impact d'une réduction des allègements de charges de 1,6 à 1,5 Smic, pour une économie de 2,3 milliards d'euros (0,11 point de PIB). Selon notre simulation, une telle mesure détruirait 21 000 emplois et réduirait le solde public *ex post* de 0,09 point de PIB (1,8 milliard) (tableau 5).

Tableau 5. Impact sur l'emploi et les finances publiques de la réduction des allègements de charges pour 2,3 Mds d'euros pour les salaires compris entre 1,5 et 1,6 SMIC

Emploi (en milliers)	Solde public <i>ex ante</i> (en pts de PIB)	Solde public <i>ex post</i> (en pts de PIB)
-21	0,11	0,09

Source : Calculs OFCE.

Au final, si l'on tient compte des effets de la mesure de financement ci-dessus, la signature de 500 000 contrats de génération génèreraient 78 000 emplois nouveaux si les jeunes en CDI étaient embauchés au SMIC et l'impact sur les finances publiques serait légèrement positif *ex post* (0,03 point de PIB) (tableau 6).

Dans le cas de jeunes embauchés en CDI à 1,2 SMIC, les 500 000 contrats signés génèreraient 70 000 nouveaux emplois mais la mesure ne serait pas complètement financée (déficit public *ex post* de 0,03 point de PIB).

Enfin, dans le dernier cas (embauche du jeune en CDI à 1,4 SMIC), le moins favorable, la mesure créerait seulement 28 000 emplois et creuserait le déficit public *ex post* de 0,13 point de PIB.

Tableau 6. Impact sur l'emploi et les finances publiques pour 500 000 contrats de génération signés avec financement par la réduction des allègements de charges à hauteur de 2,3 Mds d'euros pour les salaires compris entre 1,5 et 1,6 SMIC

	Emploi secteur marchand (en milliers)	Création nette (en %)	Solde public <i>ex ante</i> (en pts de PIB)	Solde public <i>ex post</i> (en pts de PIB)
CDI Jeunes 1 SMIC / Seniors 2 SMIC	78	16 %	0,00	0,03
CDI Jeunes 1,2 SMIC / Seniors 2 SMIC	70	14 %	-0,07	-0,03
CDI Jeunes 1,4 SMIC / Seniors 2 SMIC	28	6 %	-0,15	-0,13

Source : Calculs OFCE.

Ces résultats montrent donc l'importance du ciblage de la mesure, dont l'efficacité et le coût dépendent grandement de la population concernée. Parmi le million de CDI signés chaque année, l'effet du dispositif sera maximal s'il est orienté sur les bas salaires. Un tel ciblage permettrait de limiter l'effet d'aubaine, massif pour les jeunes qualifiés et bien rémunérés, qui auraient été embauchés en CDI en l'absence d'incitation.

Références

- Dares, 2011, « Emploi et chômage des 15-29 ans en 2010 », *Dares Analyses*, n° 039
- DGTPE, 2007, annexes « Évaluation macroéconomique de la TVA sociale » in « TVA sociale », sous la direction d'Éric Besson, septembre.
- Fontaine F. et F. Malherbet : « Les effets macroéconomiques du Contrat unique d'insertion », *LIEPP policy brief*, n° 2.
- Fougère D., 2007, « Faut-il encore évaluer les dispositifs d'emplois aidés ? », *Économie et Statistique*, vol. 408-409.