

# CHÔMAGE : REMETTRE À PLAT LES POLITIQUES DE L'EMPLOI

La question des politiques de l'emploi va revenir au coeur de l'actualité avec la négociation, à partir de janvier, de la prochaine convention Unedic de l'assurance-chômage pour 2014-2016. Ces négociations auront notamment en perspective le déficit annoncé de l'assurance chômage qui devrait dépasser les 4 milliards d'euros en 2014, l'Unedic prévoyant encore une hausse du nombre de chômeurs de 75 000 en 2014.

Mais les conditions d'indemnisation des chômeurs (dépenses dites passives pour plus de 31 milliards d'euros en 2014) ne sont qu'une partie des politiques de l'emploi. Il faut y ajouter pour environ 20 milliards des dépenses dites actives, soit 2,57 % du PIB, qui ont pour objectifs l'incitation et le retour à l'emploi. Parmi ces dernières figurent les emplois aidés du secteur non marchand, dont l'utilisation devrait être fortement diminuée et stabilisée. Et il faut enfin ajouter les dépenses sous forme d'aides fiscales et parafiscales, qui ont un effet plus ou moins prononcé sur l'emploi et dont le montant dépend du périmètre que l'on veut retenir, mais est supérieur à une autre quarantaine de milliards en France (la seule addition des allègements de charges sur les bas salaires et du CICE atteindra 40 milliards d'euros). C'est au total plus de 100 milliards d'euros que la France consacre aux politiques de l'emploi. Nous ne disposons malheureusement pas, pour ces dernières dépenses, de comparaisons internationales utilisables. Au total, c'est donc un engagement considérable des gouvernements qui se succèdent mais qui restent depuis de nombreuses années englués dans « une bataille pour l'emploi » qui paraît ingagnable. Alors que de nouvelles décisions sont à prendre, la Fondation iFRAP propose un plan décliné autour de 7 mesures phares parmi 11 :

- 1. Revoir l'indemnisation des chômeurs, notamment en économisant 5 milliards d'euros en rendant dégressive l'allocation après 12 mois
- 2. Revoir la définition de l'offre raisonnable d'emploi et assurer l'effectivité des sanctions
- 3. Simplifier et réorganiser les mesures d'incitation et de retour à l'emploi, en mettant fin à leur empiement continu et non maîtrisé, ainsi qu'à la dispersion des responsabilités
- 4. Programmer l'extinction à terme des contrats aidés du secteur non marchand
- 5. Supprimer l'indexation automatique du smic en veillant à ce que le smic ne dépasse pas 60 % du salaire médian, et instaurer la modularité du smic
- 6. Conserver les allègements sur les bas salaires, mais étendre la couverture du CICE et des futures baisses de charges à l'ensemble des salaires sans distinction.
- 7. Mettre fin à l'expérimentation de la garantie jeunes

## Les statistiques de dépenses publiques en faveur de l'emploi

Rappelons d'abord que le taux de chômage français est plus élevé que dans la moyenne des pays comparables (Espagne et Italie exclues), et notamment en raison du chômage des jeunes et des seniors. Particulièrement inquiétante est la prévision du FMI qui ne voit pas ce taux diminuer à moyen terme, puisqu'il atteindrait encore 10,4 % en 2018, soit à peu près le niveau actuel. L'augmentation du taux de chômage en France est cependant une tendance lourde depuis une trentaine d'années ; précédemment, le taux était resté pendant six années, entre 1993 et 1999, supérieur à 10 %.

Le tableau ci-dessous compare pour huit pays les dépenses que les statistiques internationales (Eurostat et OCDE) appellent PMT (politiques du marché du travail) et qui regroupent des dépenses (59 pour la France) décomposées en 9 catégories, sachant que les catégories 8 et 9 correspondent aux dépenses dites passives d'indemnisation du chômage et que la catégorie 6 « création directe d'emploi » vise la création des emplois aidés par le secteur public. Ces dépenses sont présentées en euro par demandeur d'emploi et globalisées en millions d'euros, ainsi qu'en pourcentage de PIB.

### Dépenses PMT en euros par an et par demandeur d'emploi et pourcentage du PIB pour 8 pays européens (2010)

Catégories \ Pays	France	Belgique	Danemark	Allemagne	Espagne	Italie	Pays-Bas	Suède
1. Services relatifs au marché du travail	1 422	1 137	1 705	1 797	228	74	2 458	2 148
2. Formation professionnelle	1 772	843	1 870	1 456	330	460	835	405
4. Incitation à l'emploi	504	3 151	1 435	455	468	370	1 085	1 955
5. Emploi protégé et réadaptation	348	699	2 981	163	64	-	2 990	1 025
6. Création directe d'emploi	1 018	1 856	-	228	142	13	-	-
7. Aides à la création d'emploi	256	18	-	373	213	50	-	100
8. Maintien et soutien à l'emploi	6 784	7 989	5 422	6 109	5 646	3 481	10 969	2 296
9. Prévention	48	3 846	1 657	257	75	260		
<b>Total des dépenses par demandeur d'emploi</b>	<b>12 154</b>	<b>19 550</b>	<b>15 089</b>	<b>10 840</b>	<b>7 188</b>	<b>4 717</b>	<b>18 339</b>	<b>7 928</b>
Dépenses totales en millions d'euros	50 136	13 299	7 894	56 443	41 480	28 430	17 235	6 390
Pourcentage du PIB	2,57	3,77	3,37	2,26	3,90	1,84	2,91	1,85
Dont pourcentage ligne 8	1,399	1,388	1,335	0,987	2,767	1,279	1,633	0,629

Source : Eurostat.

Aller plus loin dans la description française conduirait trop loin dans la mesure où il faudrait détailler pas moins de 59 dépenses. En 2011, dernière année où les données sont disponibles pour la France, les

dépenses totales se sont montées à 46,7 milliards, dont les plus importantes sont celles de Pôle emploi pour 5 milliards, la formation professionnelle des chômeurs pour 7,1 milliards, les contrats aidés du

secteur non-marchand pour 2,8 milliards et les indemnités chômage pour 27,9 milliards (31,5 milliards prévus en 2014).

Au-delà des dépenses PMT telles que les conçoivent Eurostat et l'OCDE (aucune comparaison internationale n'est alors possible), il faut tenir compte des dépenses qualifiées par la Dares (direction des statistiques du ministère du Travail) de « générales », et dont l'objectif est de façon générale d'inciter à l'emploi, que ce soit en faveur des salariés ou en faveur des employeurs. Nous dressons ci-des-

sous la liste des mesures de nature fiscale, qui sont seulement susceptibles d'avoir indirectement un effet sur l'emploi sans être ciblées sur cet objectif. Il s'agit essentiellement de dépenses fiscales ou d'exonérations de cotisations sociales. Ces dépenses sont prises en compte dans le récent rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) établi à la demande du Premier ministre pour évaluer les aides publiques aux entreprises. Quelles que soient les réserves que l'on puisse avoir sur la pertinence de cette liste, elle a donc un intérêt évident.

- Les allègements généraux sur les bas salaires : 20,7 milliards d'euros (comprenant 41 millions au titre du zéro charge TPE) ;
- la prime pour l'emploi et de retour à l'emploi (3,1 milliards) et le RSA activité (y compris le RSTA DOM pour 1,7 milliard) ;
- les mesures d'application sectorielle (hôtel-cafés-restaurants 6 millions et 481 millions pour le secteur agricole)
- le taux réduit de TVA sur la restauration : 3,1 milliards d'euros ;
- les mesures en faveur des organisations de services à la personne : 1,6 milliard d'euros ;
- les aides à la réindustrialisation d'Oséo : 0,1 milliard d'euros ;
- les aides des collectivités territoriales aux entreprises : 1,3 milliard d'euros ;
- il faut désormais y ajouter le CICE (crédit d'impôt compétitivité emploi), prévu pour faire baisser le coût du travail à terme de 20 milliards d'euros, bien que ses conséquences ne commencent à se manifester qu'à compter de 2014.

**Et plus loin encore de la politique de l'emploi :**

- le CIR (crédit d'impôt recherche) : 2,3 milliards d'euros ;
- l'exonération jeune entreprise : 0,1 milliard d'euros.

## Observation générale

Il n'existe pas de corrélation évidente entre le montant des dépenses publiques consacré à la politique de l'emploi et le taux de chômage. La France n'est pas particulièrement bien placée sous ce rapport, avec une dépense relativement élevée de plus de 12 000 euros par demandeur d'emploi en 2010, pour un taux de chômage plus fort que celui des autres pays comparés, Italie et Espagne mis à part. L'Allemagne obtient le meilleur score, tant pour le taux de chômage le plus bas que pour une dépense modérée (environ 10 000 euros par demandeur d'emploi).

On retiendra surtout que les dépenses dites PMT suivant la nomenclature européenne ont atteint en France plus de 50 milliards d'euros en 2010 et 46,7 milliards en 2011, et qu'au titre des dépenses générales, les allègements sur les bas salaires ont atteint 20,7 milliards et les allègements zonés 1,8 milliard, la prime pour l'emploi et le RSA activité totalisant 4,8 milliards par ailleurs, auxquels il faut ajouter le CICE pour 20 milliards à terme. Les autres niches fiscales ont un effet potentiel variable sur l'emploi.

## Les propositions

### I. La maîtrise des dépenses

#### 1. RENDRE LES DÉPENSES D'INDEMNISATION DU CHÔMAGE FINANCIÈREMENT SOUTENABLES ET INCITATIVES

##### Le montant des indemnisations

Au sein de l'Europe, la France se distingue par une indemnisation particulièrement généreuse du chômage :

■ l'accès à l'indemnisation est ouvert dès 4 mois de travail, contre en général 12 mois dans les autres pays ;

■ la durée est égale à celle de l'affiliation, avec un maximum de 24 mois (pour les moins de 50 ans) ou 36 mois (pour les plus de 50 ans), contre par exemple 6 mois au Royaume-Uni, entre 6 et 24 mois en Allemagne, 12 mois en Italie, 24 mois au Danemark, mais 38 mois aux Pays-Bas ;

■ avec une indemnisation de 57,4 % du salaire brut de référence avec 11 % de charges salariales, la France se situe dans la moyenne européenne, mais le plafond de l'indemnité est beaucoup plus élevé en France : jusqu'à 228,80 euros par jour, ce qui est plus de trois fois le maximum allemand ou danois, ou encore six fois le maximum italien. Au Royaume-Uni, l'indemnité est sans référence au salaire et n'est pas supérieure à 86 euros par semaine.

En pourcentage du salaire moyen antérieur, le taux de remplacement net est de 66,4% en France contre 62,3% en Allemagne, 60,6% au Danemark, 59,6% en Espagne, 42,8% en Italie et 26,4% au Royaume-Uni. Pour les salariés dont le salaire antérieur était au niveau de 150% du salaire moyen, le taux de remplacement est en France plus important encore (69%), alors qu'il est au contraire plus faible dans les 5 autres pays (par exemple, seulement 44,5 % au Danemark).

Les indications données ci-dessus ont subi ou vont subir plusieurs modifications liées à la crise. Certaines sont plus favorables aux chômeurs (Allemagne, Portugal, en ce qui concerne l'accès aux indemnités), d'autres au contraire réduisent les droits (institution de la dégressivité en Belgique, réduction de la durée des droits en Irlande, Espagne, au Portugal et Danemark).

On note que la France est globalement plus généreuse et que cette générosité se remarque particulièrement aux deux extrémités de la courbe des revenus, au voisinage du Smic et pour les revenus les plus élevés. Les Français en sont d'ailleurs conscients, qui mentionnent en tête dans plusieurs sondages<sup>1</sup> la nécessité de réduire les indemnisations. Il faut ajouter que l'Accord National Interprofessionnel du 11 janvier 2013 (ci-près, ANI 2013) a encore prévu de nouveaux avantages au profit des chômeurs et payés par les employeurs à hauteur de 62,5 %, à savoir le « rechargement » des droits acquis en cas de reprise d'emploi avant épuisement de ces droits, reprise suivie d'une nouvelle perte d'emploi.

La Cour des comptes a publié le 22 janvier 2013 une étude approfondie sur les politiques du marché du travail<sup>2</sup>. Elle y relève la générosité des allocations françaises et insiste sur le caractère insoutenable de la situation financière de l'assurance chômage, qui « s'est fortement dégradée depuis 2009. De 9 milliards d'euros en 2010, l'endettement du régime d'assurance chômage pourrait passer à 18,5 milliards d'euros en 2013, soit près d'un point de PIB ».

Le caractère à la fois coûteux et peu incitatif à la reprise d'emploi de notre système est la résultante d'un ensemble de règles qui place la France dans une situation spécifique : l'indemnisation est relativement élevée, accordée dès le cinquième mois, elle s'étend sur une longue période sans être dégressive et elle est de plus compatible avec une activité réduite. Quant au rechargement des droits, il se peut qu'il soit incitatif à une reprise plus rapide d'emploi dans la mesure où il est plus aisé de prendre des risques dans un nouvel emploi en sachant que l'on peut éventuellement retrouver ses droits non épuisés. Toutefois, par comparaison avec le Royaume-Uni, on voit que la conception française de l'indemnisation est très différente. Au lieu d'être une allocation proche de la solidarité qui ne tend qu'à assurer un revenu vital minimum

■ 1 Sondages iFRAP et JDD de novembre 2013.

■ 2 « Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques ».

et plafonné à 86 euros par semaine, l'allocation française installe le chômeur dans une logique de droits opposables et devient un véritable revenu de remplacement. De plus, la compatibilité avec une activité réduite, qui concerne 45 % des allocataires chômage (chiffre de 2011), transforme même ce revenu de remplacement en revenu de complément en faisant de l'assurance chômage le financeur du complément. Ceci dénature l'assurance chômage et en vient à inquiéter même les syndicats, comme le relève la Cour des comptes.

### La définition des sanctions et leur application

Outre le problème de l'indemnisation du chômage, se pose celui des sanctions touchant les chômeurs qui ne respectent pas leurs obligations. Il s'agit là d'une différence remarquable avec la façon dont sont appliqués les régimes comparables des pays européens (Allemagne et Royaume-Uni en particulier). Les demandeurs sont en effet tenus de mettre en œuvre des plans personnels. L'organisation de Pôle emploi permet mal d'en assurer le suivi, et quand il le fait, les sanctions, censées être prononcées en cas de négligence des demandeurs, ainsi qu'en cas de refus "d'offres raisonnables d'emploi", sont appliquées de façon très insuffisante. Un exemple topique concernant le maintien du RSA malgré le refus de déférer aux convocations de Pôle Emploi vient tout droit de la retranscription d'un débat à la Commission locale d'insertion (CLI) de Nantes, tel que publié sur son site : « *Presque quinquagenaire et sans emploi depuis quasi vingt ans... Tous*

*ses projets ont échoué. "Il n'est pas du tout prêt à l'emploi et il n'est pas forcément conscient de la réalité du travail." Il voit un thérapeute plusieurs fois par semaine, des soins apparemment coûteux et ne va jamais à Pôle emploi. "Faut arrêter le délire. Il profite du RSA et ne fait aucun effort", réprovoque l'un des membres de la CLI. "Il est en grande difficulté", défend un autre. Après débat, la Commission refuse de lui renouveler son contrat d'insertion. Son RSA n'est, pour l'heure, pas supprimé, mais il doit proposer un nouveau contrat. Sinon..."* » On comprend le cas de conscience que la commission a dû régler. Mais le débat est entre solidarité légale et la compassion envers un malade (ou un dissimulateur). Ce n'est pas au RSA de prendre en charge ce type de cas. Une énième fois, le sujet est-il trop sensible ?

Mais il faut aller plus loin et revoir la définition même de « l'offre raisonnable d'emploi » dont le refus doit conduire à la suspension ou à la suppression de l'indemnisation. Cette définition est très restreinte, puisque le chômeur détermine lui-même le poste, sa zone géographique et le salaire qu'il vise, et ce n'est qu'à l'expiration de 6 mois qu'il peut lui être demandé d'accepter un poste éloigné de 30 km au maximum et rémunéré à au minimum 85 % de son salaire antérieur. Une curiosité d'actualité : il ne peut jamais lui être demandé de travailler le dimanche ; et une question : comment fait-on lorsque le secteur où travaillait le chômeur est l'un de ceux (hôtellerie-restauration par exemple) où le travail le dimanche est exigé (8 millions de salariés en France) ?

Ces observations conduisent aux préconisations suivantes.

#### 1.1 Réformer l'indemnisation chômage (proposition 1)

- Revoir les règles d'indemnisation en retenant les critères suivants : augmenter (sur deux ans) de quatre à huit mois de travail la condition d'ouverture des droits ; rendre dégressive l'allocation à partir du 13<sup>e</sup> mois (sur 4 ans) ; réduire (sur deux ans) à 18 mois la durée maximale d'indemnisation pour les moins de 50 ans et à 24 mois pour les 50 ans et plus (voir encadré chiffrage).

Parallèlement, abaisser le seuil de l'allocation en cas d'activité réduite et rétablir la viabilité et l'égalité des régimes (intermittents, intérimaires) avec pour objectif 2,4 milliards d'euros d'économie en régime de croisière.

- Revoir la définition de l'offre raisonnable d'emploi pour qu'un emploi rémunéré à partir de 85 % du salaire antérieur et se situant dans un rayon de 30 km soitposable au premier jour et que la condition de l'absence de travail le dimanche soit retirée ; améliorer le suivi et le contrôle par Pôle Emploi et lui donner compétence exclusive pour appliquer les sanctions, y compris concernant le RSA.

Il faut être conscient que les quatre premières propositions sont du ressort des partenaires sociaux dans le cadre de la négociation de la prochaine convention d'assurance chômage au début 2014. Elles conduisent à remettre en cause des accords obtenus dans les négociations précédentes comme la non-dégressivité des allocations. Mais la notion de droits acquis n'a pas plus de légitimité ici que dans bien d'autres domaines où des acquis sociaux sont devenus indéfendables. On notera qu'un régime de dégressivité avait déjà été mis en vigueur jusqu'en 2001. D'autre part, les dernières négociations (ANI janvier 2013, formation professionnelle) l'ont montré, les partenaires se mettent d'accord sur des réformes préalablement

définies par l'État, ce qui interdit à ce dernier de dégager sa responsabilité. Et ici, en réponse à la proposition du Medef d'instaurer la dégressivité des allocations, Michel Sapin a déclaré : « *Ce n'est certainement pas dans cette période de très haut chômage qu'on va modifier si profondément que ça les règles, qu'on va baisser l'indemnisation des chômeurs.* » Cette prise de position est critiquable, non seulement parce qu'elle interdit la maîtrise des dépenses, mais aussi parce qu'elle n'encourage pas à la reprise du travail, fût-ce à des conditions moins favorables que celles de l'emploi antérieur. Malgré cette prise de position, il serait donc souhaitable que le sujet soit mis sur la table des négociations Unedic à venir.

## Chiffrage de la proposition 1

Il est possible de conjuguer réduction des coûts de l'assurance chômage et dynamisation des travailleurs quant à leur retour à l'emploi. La Fondation iFRAP propose quatre pistes qui pourraient déboucher sur une réforme séquencée.

**Scénario n° 1 :** Augmenter sur deux ans de 4 à 8 mois le nombre de mois de travail nécessaires pour permettre l'ouverture des droits. Cela annulerait la réduction de cette durée de 7 à 4 mois qui avait été décidée lors de la négociation de la précédente convention. L'économie à attendre de cette mesure se situerait entre 760 millions et 1 milliard d'euros en année pleine après un étalement de la réforme sur deux ans.

**Scénario n° 2 :** Mettre en place la dégressivité des indemnités à partir du 13<sup>e</sup> mois : actuellement, les indemnités chômage sont versées sans décote (de 75 % du salaire brut lorsqu'il est inférieur à 1 105 euros mensuels (2011) à 57,4 % lorsqu'il est supérieur à 1 999 euros mensuels (2011), ce qui correspond respectivement à des revenus de remplacement entre 93 % et 63 % de la rémunération nette de référence). Aujourd'hui, le montant de cette indemnisation est maintenu sur une durée

maximale de 24 mois pour les personnes de moins de 50 ans et de 36 mois pour les plus de 50 ans. Notre proposition est de rendre dégressives ces indemnisations en passant à 85 % de l'allocation journalière de remplacement (AJR) dès le 13<sup>e</sup> mois, puis à 75 % de cette AJR à compter du 19<sup>e</sup> mois jusqu'à épuisement de la période de 24 ou de 36 mois. Un tel dispositif représenterait en année pleine une économie de 1,4 milliard d'euros, (soit au bout de 4 ans).

**Scénario n° 3 :** Réduire la durée maximale d'indemnisation du régime d'assurance chômage qui pourrait passer de 24 à 18 mois pour les personnes disposant d'un profil d'affiliation complet de moins de 50 ans et de 36 à 24 mois pour les personnes de plus de 50 ans. Les économies potentielles en année pleine qui pourraient être dégagées s'élèveraient à 3 milliards d'euros. Il faudrait en revanche s'attendre à une augmentation du coût de l'ASS (allocation solidarité spécifique) versée actuellement par l'Etat et qui représente 2,4 milliards d'euros et qui pourrait augmenter de 1 milliard d'euros, soit 2 milliards nets d'économie.

Il est bien évidemment possible de combiner les deux propositions la première débouchant sur la seconde. La réforme se

déploierait sur 8 ans, avec des gains totaux en année pleine que nous évaluons entre 4 et 5 milliards d'euros nets, en incluant 600 millions d'euros d'économies dues à la rétroaction de la proposition 3 (raccourcissement de la durée d'indemnisation) sur la proposition 2 (dégressivité des indemnités).

**Scénario n° 4 (alternative aux deux précédentes) :** réviser progressivement la générosité du système d'indemnisation chômage en passant d'un taux moyen d'indemnisation par rapport au salaire net de référence de 71 % (données Unedic au 31 décembre 2010) à un taux moyen de 57,5 % proche du taux d'indemnisation actuellement applicable pour les salaires mensuels de référence supérieurs à 1999 euros). Une telle réforme

conduirait à des taux d'indemnisation par rapport au salaire net d'activité antérieur (dit salaire de référence) oscillant entre 75,2 % et 51,2 % en fonction de ce salaire antérieur. Les gains à attendre seraient d'environ 5 milliards d'euros également en année pleine. Cette réforme pourrait intervenir sans toucher à la durée maximale d'indemnisation à taux plein pour les profils d'affiliation complets, et sans instituer une dégressivité. Elle pourrait également être déployée ultérieurement en prenant le relais des deux propositions précédentes en régime de croisière hors période de crise (puisque l'on repasserait à des durées d'indemnisation d'avant crise de 24 mois et 36 mois et un taux de remplacement homogène).

## 1.2 Simplifier et unifier les incitations au retour à l'emploi (proposition 2)

Et pour ce faire :

**I supprimer la prime pour l'emploi (proposition 2)**

**I unifier toutes les incitations pour les bénéficiaires des minima sociaux sous le régime du RSA activité en supprimant le doublon avec le dispositif d'activité réduite, et mettre fin aux incohérences dans l'attribution des allocations (proposition 3)**

C'est un vaste et difficile sujet. Mais à l'heure actuelle, on est en face d'un empilement de mesures qui s'excluent ou se complètent sans cohérence. Il serait trop long d'en faire l'étude ici. On indique toutefois que les aides financières publiques comprennent, outre les allocations-chômage que nous avons évoquées, le cumul de ces allocations avec l'activité réduite, la prime pour l'emploi, l'aide différentielle au reclassement, le RSA socle et le RSA activité, l'allocation temporaire d'attente (ATA), l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF) et les différences allocations de solidarité (allocation spécifique de solidarité (ASS), allocation transitoire de solidarité (ATS) et la rémunération de fin de formation (RFF)) !

Le RSA activité double en partie avec l'activité réduite (28 % des bénéficiaires du premier étaient aussi en activité réduite en 2010), la prime pour l'emploi est un impôt négatif dont est déduit le RSA payé l'année précédente, l'aide différentielle est d'application confidentielle (6 000 personnes en 2011), les allocations de solidarité ne prennent pas toujours le relais de l'assurance chômage et le recours au RSA est aléatoire. La Cour des comptes indique qu'en 2010, sur 2 349 600 demandeurs d'emploi non indemnisables par l'assurance chômage, 1 476 600 demandeurs des catégories A, B et C ne l'étaient par aucun autre régime.

Il va de soi que nous sommes en face d'un système d'une complexité extrême, au détriment des demandeurs d'emploi eux-mêmes, très coûteux à gérer et qui ne remplit finalement pas sa fonction en dépit, et à cause, de l'empilement des mesures. Depuis l'institution du RSA, les gouvernements ont manifesté des velléités de réformer ne serait-ce que la combinaison entre prime pour l'emploi et RSA, et un rapport a été remis l'été dernier par le député Syrugue. Malheureusement, ici encore parce que le sujet était « trop sensible », le rapport a été enterré avant même d'être discuté

## II. Mettre fin à l'empilement illisible et coûteux des mesures d'insertion

■ 3 Comme par l'économiste et professeur d'université Yannick L'Horty qui a publié dans

*Le Monde* du 20 juin dernier un article intitulé « Cessons d'empiler les politiques pour l'emploi ». Relevant les 90 milliards de moyens déployés, sans compter dit-il l'action des collectivités territoriales, l'auteur évoque la loi des rendements décroissants et la perte de crédibilité des mesures :

« Quand il existe déjà quarante formules de contrats aidés, il est plus difficile de trouver des candidats pour le quarante et unième dispositif. Lorsque des exonérations générales et massives de cotisations sociales coexistent avec de multiples mécanismes ciblés sur des territoires et des publics prioritaires, les avantages d'une nouvelle exonération deviennent moins perceptibles. » Et de demander une « remise à plat » (la formule deviendra à la mode) du système.

■ 4 Chômage : inverser la courbe.

Le seul tableau complet des PMT (donc hors mesures générales) répertorie, nous l'avons indiqué, pas moins de 59 mesures. C'est beaucoup trop, et cela est relevé par tous<sup>3</sup>. L'ancien délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle Bertrand Martinot consacre un chapitre de son récent ouvrage<sup>4</sup> à ce qu'il appelle le « capharnaüm » des politiques de l'emploi. Toutes les administrations se mêlent de lutter contre le chômage, et la réforme ayant abouti à constituer le géant de 50 000 agents qu'est Pôle Emploi n'a pas permis de concentrer les compétences, à telle enseigne qu'il faut compter sur 20 000 autres agents de différentes administrations, plus ceux des collectivités locales, que Bertrand Martinot estime impossible de dénombrer.

Pôle Emploi voit ses missions éclatées entre les missions locales (qu'il ne finance que peu) pour l'accompagnement des jeunes chômeurs, Cap Emploi (pilote par le monde associatif) pour les handicapés, les Conseils généraux, qui financent le RSA et l'insertion de ses bénéficiaires par l'intermédiaire des fonds des PDI (plans départementaux d'insertion, qui correspondent à une obligation légale, et que les départements gèrent en complète autonomie), sans oublier le chapeautage général de l'État, qui par exemple dicte sa loi pour les priorités à suivre dans l'écoulement des produits qu'il décide, comme les contrats aidés. C'est ainsi que le contrôle des bénéficiaires des minima sociaux et des aides à l'insertion en général sont de la compétence des CLI (Commissions locales d'insertion) qui sont sous la responsabilité du département et au sein desquelles Pôle Emploi ne dispose que d'un siège parmi d'autres. Enfin, l'intervention des partenaires sociaux est essentielle, avec la gestion paritaire des fonds de la formation professionnelle et leur rôle dans le financement de l'assurance chômage et son financement.

La complexité et l'empilement des mesures d'insertion impliquent de revoir l'organisation

de cette compétence actuellement dévolue aux départements mais dont tout le monde se mêle.

Comme souvent en France, le lancement d'une nouvelle mesure ou structure n'est pas l'occasion de supprimer les anciennes. À titre d'exemple, les maisons de l'emploi, créées par Jean-Louis Borloo à un moment où il désespérait de ne pouvoir réunir l'Unedic et l'ANPE, n'ont pas été supprimées après leur fusion en 2008. Elles ont même continué à être construites, comme celle du Forez qui devait être livrée fin 2009 pour un coût de 11,7 millions. Le budget 2014 divise par deux leur budget, qui passe de 52 à 26 millions pour 188 maisons (qui avaient recruté 2 000 agents en 2009) : c'est devenu du saupoudrage au lieu d'une mesure de simplification par suppression. Cette question rejoint le débat actuel sur la clarification du millefeuille administratif. Les lois de décentralisation de 1982 avaient pour objectif initial de spécialiser les échelons administratifs en transférant des blocs de compétence. Et le département avait plus particulièrement reçu les missions de solidarité. Mais leur marge de manœuvre reste limitée puisque les dispositifs d'insertion restent pilotés au niveau national et que par ailleurs les CAF demeurent les organismes gestionnaires du paiement de l'allocation. Peut-on continuer avec une telle organisation de l'insertion autour du département alors que c'est l'échelon régional qui est choisi par l'État (qui met en œuvre les politiques de l'emploi) comme le niveau d'intervention pour ses services déconcentrés et que c'est la région qui met en œuvre les politiques de formation? D'autre part, ces compétences croisées empêchent la création d'un guichet unique qui serait pourtant la solution pour les bénéficiaires des aides. Enfin, l'échelon départemental a particulièrement de mal à financer ces politiques sociales qui constituent le plus gros de ses dépenses et pour lesquelles l'État doit assurer des mécanismes de péréquation.

La solution pourrait être de passer par une nouvelle gouvernance autour de Pôle Emploi, qui pourrait voir ses compétences renforcées dans le suivi et l'orientation des chômeurs et l'évaluation des politiques d'insertion. En recentrant Pôle emploi sur l'accueil et l'indemnisation des demandeurs d'emploi, mais en lui dégageant l'accompagnement personnalisé confié par

délégation de service public au secteur privé, il serait possible de transformer la compétence sociale des départements en « agence départementale » chargée d'administrer les différentes prestations sociales au public, sur la base de dispositifs nationaux mais en l'enrichissant d'actions locales pour coller au plus près des besoins des bassins d'emplois.

### 2.1. D'une manière générale, rendre les données disponibles et procéder à des évaluations systématiques des diverses mesures de la politique de l'emploi, y compris celles menées par les collectivités locales (proposition 3)

La Dares, dans son récent rapport sur les aides aux entreprises, dénonce à plusieurs reprises l'absence de données consultables qui l'a empêchée de remplir la mission d'évaluation que le gouvernement lui avait confiée. C'est effectivement insupportable de voir que les actions

et les dépenses des départements ne subissent aucun contrôle ni évaluation alors qu'elles sont financées par l'État. La règle de l'autonomie des collectivités locales constitue ici un obstacle qu'il faudrait pouvoir contourner, notamment par la voie de conventions d'administration.

### 2.2. Simplifier le mécanisme des aides à l'insertion et en diminuer le nombre, et parallèlement mettre fin à la redondance des organismes publics concurrents en donnant compétence exclusive à un seul organisme qui devrait être le plus souvent Pôle Emploi (proposition 4)

En conséquence, renforcer Pôle Emploi et lui donner autorité sur tout ce qui concerne le retour à l'emploi et le reclassement des chômeurs et les décisions et sanctions éventuelles regardant le suivi des chômeurs ainsi que des

bénéficiaires du RSA.

Ceci entraîne notamment soit la suppression des CLI, soit l'autorité de Pôle emploi sur ces commissions où les autres organismes n'auraient qu'un rôle consultatif.

### 2.3. Retirer des PDI (plans départementaux d'insertion) les actions qui n'ont pas à être prises en charge par la collectivité et mettre en rapport les moyens mis en œuvre et leur efficacité (proposition 5)

« Lors de la commission RSA d'octobre de ma ville [NDLR il s'agit d'une CLI, voir ci-dessus] trois aides financières ont été demandées : un stage "Gérer ses émotions" ; l'abonnement à l'activité "Musculaton" et des frais de publicité concernant l'activité d'artiste peintre d'un bénéficiaire. Seule la dernière demande n'a pas été retenue... » Ce témoignage qui nous est parvenu indignait à juste titre son auteur. Beaucoup de départements se donnent ainsi des missions où se mêlent solidarité et compassion comme nous l'avons signalé plus haut, avec l'organisation de stages destinés aux bénéficiaires du RSA pour « se sentir bien dans leur corps et dans leur tête », « Apprendre à se détendre et à gérer son stress », etc. Dans la Manche (500 000 habitants) : 1,185 million d'euros a été

dépensé pour le seul personnel de gestion de « l'accompagnement des bénéficiaires du RSA en 2012 ». En 2010, le même Conseil général, toujours au titre du RSA (« accompagner les bénéficiaires du RSA dans la mise en place de parcours personnels »), a contribué pour 635 000 euros (subventions aux CCAS et à la CAF) au titre de « l'accompagnement social », qui avait profité à 141 personnes début septembre 2010, « l'accompagnement social renforcé » a encore mobilisé 20 personnes et les subventions au titre de « l'accompagnement professionnel renforcé » (l'accompagnement normal est du ressort de Pôle emploi) se sont montées à 537 000 euros pour 268 accompagnements ayant conduit à... 33 sorties en emploi durable. Une évaluation s'impose !

## 2.4. Réorganiser la formation professionnelle (proposition 6)

Le budget annuel de la formation professionnelle atteint la somme considérable de 32 milliards d'euros au total, dont plus de 6 milliards pour les seules fonctions publiques. Seuls environ 4 milliards sont consacrés aux chômeurs (les statistiques PMT ci-dessus en comptent 7 avec des critères différents). Ceci n'est pas nécessairement choquant, l'argent des entreprises devant aller d'abord à la formation de leurs salariés, mais la proportion est malgré tout faible si l'on veut donner à la lutte contre le chômage la priorité. Il est difficile de porter un jugement sur un dispositif en pleine réorganisation qui vient de donner lieu à un accord de 38 pages entre les partenaires sociaux, et qui ne concerne qu'une partie de la formation professionnelle. La lecture de ce document, qui ne fait que donner les grandes lignes et contient beaucoup de simples déclarations de principe, laisse néanmoins sceptique sur le résultat final. Le compte personnel de formation est une mesure

(à 1,2 milliard d'euros) pour les « insiders », mais on ne voit guère ce qui peut être favorable à l'entrée dans l'emploi des « outsiders ». Par ailleurs, est-ce un progrès ? Il s'agit de remplacer le DIF (effectivement raté), mais en restant dans la logique de financement des formations à l'initiative exclusive du salarié, et donc pas toujours pertinentes. Et désormais, portables et opposables aux employeurs tout au long de la vie, qui pourront donc voir un nouveau salarié partir en formation sur ses seuls choix, et (à peu près) à sa volonté... avec maintien de salaire.

On signalera aussi la complexité caricaturale du système de financement de l'obligation de formation avec notamment trois seuils suivant le nombre de salariés.

Quant aux fonds pour l'apprentissage, qui est de loin le dispositif le plus efficace pour l'entrée dans l'emploi, ils devraient diminuer de 400 millions d'euros et devenir une variable d'ajustement (voir ci-dessous les emplois aidés).

## III. Développer l'emploi par la diminution du coût du travail

### Une politique keynésienne interdite

Les politiques de l'emploi ne sauraient évidemment se résumer au versement d'indemnités pour les chômeurs et aux mesures d'insertion ou de réinsertion, et il est essentiel de développer l'offre de travail par les entreprises. Deux conceptions s'affrontent pour favoriser ce développement : la politique keynésienne de relance

par la consommation et la politique de l'offre par l'investissement. Dans le contexte actuel, marqué par un fort déficit des comptes publics ainsi que du commerce extérieur et par un coût du travail très élevé comparativement aux pays de l'eurogroupe, il est certain qu'une politique keynésienne de relance, impliquant une hausse des salaires, est hors de propos.

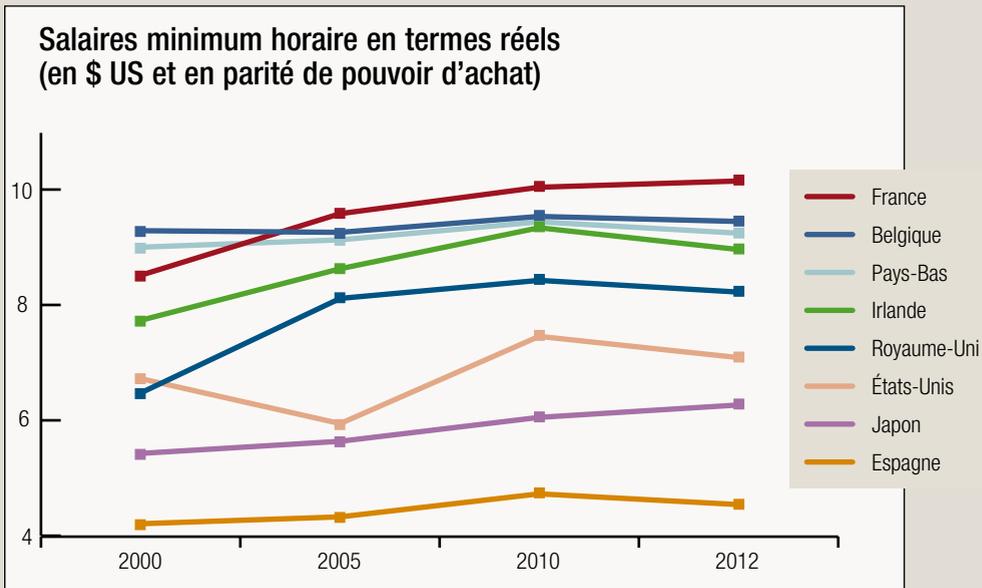
### Comparatif des salaires

La réalité montre qu'à la fois Smic et les salaires médian et moyen sont engagés dans une progression que la France ne partage avec aucun autre pays. Le graphique suivant montre l'évolution du Smic français depuis 2000 comparée à celle de sept autres pays comparables de l'OCDE. En termes réels, le Smic valait 10,20 dol-

lars en 2012, très nettement au-dessus de tous les autres salaires minimums (sauf le Luxembourg, que nous n'avons pas fait figurer et qui n'est guère comparable). Et alors que dans les autres pays, sauf ceux où il était très bas en 2000, le salaire minimum a baissé depuis 2010, il a augmenté en France.

Notons au passage que le salaire minimum allemand qui va être instauré restera probablement très différent de notre Smic : aucune périodicité ni automaticité d'évolution ne seront ins-

taurées, cette évolution sera du ressort exclusif des partenaires sociaux et il y aura des exceptions, notamment pour les travailleurs saisonniers ou certaines professions.



Source : OCDE.

Les salaires médians et moyens ont d'ailleurs presque suivi la même évolution. L'OCDE nous indique encore que les salaires moyens annuels de la France ont monté de 12,9 % en monnaie constante en 12 ans, le pays comparable le plus proche<sup>5</sup> étant les États-

Unis avec 9,4 %.

Enfin, signalons que la France se distingue par l'écrasement des salaires entre le salaire minimum et le salaire médian : 62 % contre 51 % pour la Belgique, et une moyenne de pays autour de 45 %.

### La reconstitution des marges des entreprises comme préalable indispensable

La France se caractérise aussi très fortement par la faiblesse du taux de marge de ses entreprises<sup>6</sup> qui a beaucoup baissé ces dernières années et récemment, jusqu'à tomber à 27,7 % de la valeur ajoutée contre 41 % en moyenne en Europe (40 % en Allemagne). Des trois paramètres qui rentrent en ligne de compte, les impôts et taxes ne peuvent guère être baissés, et l'augmentation de la valeur ajoutée suppose un bond de la productivité dirigé vers une production de haut

de gamme. Mais ce bond suppose préalablement des investissements, lesquels ne sont possibles que grâce à la reconstitution des marges des entreprises... Sortir de ce cercle vicieux renvoie donc à la diminution du coût du travail. Et effectivement, comme on va le voir, alors que la réforme (modulation et modération) du Smic reste un tabou en France, et que d'une façon générale les salaires poursuivent toujours une nette progression<sup>7</sup>, les aides publiques de la politique de l'emploi se sont concentrées sur la baisse du coût du travail.

■ 5 Parmi la Belgique, les Pays-Bas, l'Autriche, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, le Japon, le Royaume-Uni, les États-Unis, à l'exclusion toutefois des pays nordiques dont les salaires ont fortement augmenté.

■ 6 Schématiquement, le taux de marge se calcule en retranchant de la valeur ajoutée les impôts et taxes sur la production et les salaires augmentés des charges afférentes.

■ 7 Progression elle-même liée au désir des entreprises de maintenir la paix sociale, désir qui leur fait aussi éviter autant que faire se peut les licenciements, d'où encore la multiplication des contrats précaires.

**50 milliards d'aides publiques tournées vers la diminution du coût du travail, mais encore insuffisantes !**

Principales aides publiques	Date	Bénéficiaires	Objectifs	Effectifs (31/11/2013)	Coût
<b>Emplois non marchands</b>					
CUI-CAE <sup>a</sup>	2010	Personnes défavorisées titulaires de minima sociaux	-	220 440	95 % du Smic 24 mois 2 Mds € au total (2011)
Emplois d'avenir	2013	16/25 ans, éloignés du travail	150 000 en 2014	50 682 ou 75 000 ?**	75/95 % du Smic 36 mois 3/3,5 Mds € prévus 2014
Apprentis du secteur public	-	Apprentis	-	12 977	?
Garantie jeune	2013 (en test)	« NEET » sans ressources*	?	?	Plafond du RSA
Emplois protégés	-	Handicapés de plus de 20 ans	-	?	1,8 Md € au total (2011)
<b>Emplois marchands</b>					
CUI-CIE <sup>a</sup>	2008	Personnes défavorisées titulaires de minima sociaux	-	31 376	47 % du Smic 200 millions € au total (2011)
Emplois d'avenir	2013	16/25 ans, éloignés du travail	-	10 282	35 % du Smic
Contrats en alternance : apprentissage	-	16/25 ans	-	417 000	1,9 Md € au total (2011) (exonérations)
Contrats en alternance : professionnalisation	-	Jeunes et adultes	-	164 000	
Contrats de génération	2013	Moins de 26 ans, couplé au maintien d'un senior de plus de 57 ans	75 000 en mars 2014 500 000 en 2017	12 000	4 000 €/an (sociétés de moins de 300 salariés)
Emplois francs	2013	16/30 ans dans les « zones urbaines sensibles »	10 000 en 3 ans	?	5 000 €
Contrats « zéro charge »	2008-2010	Moins de 26 ans dans TPE (moins de 10 salariés) : zéro charge patronale au niveau du Smic (185 €/mois), dégressif jusqu'à 1,6 Smic	-	900 000/1 million sur la période	800 millions € au total
	1 <sup>er</sup> semestre 2012			80 000 sur la période	60 millions € au total
<b>Exonérations</b>					
Allégements généraux	Depuis 1993	Cotisations sur salaires jusqu'à 1,6 SMIC	-	-	20,800 Mds € au total (2011)
Mesures d'application géographique	-	Zones et DOM	-	-	1,813 Md € au total (2011)
Mesures d'application sectorielle	-	HCR, secteur agricole	-	-	487 millions au total (2011)
CICE	2014	Cotisations sur salaires jusqu'à 2,5 Smic	-	-	4 % des cotisations patronales en 2014, 6 % à partir de 2015 soit 20 Mds €/an

\* « Not in Education, Employment or Training », soit ni étudiant, ni employé, ni en formation.

\*\* Le mystère règne sur le nombre d'emplois d'avenir réellement signés, le ministre du Travail évoquant un chiffre de 86 000 à fin novembre, cependant que la Dares (organisme dépendant de son propre ministère) s'en tenant à une « évaluation » de 50 682 fin novembre. La différence semble provenir de la distinction entre contrats « prescrits » et contrats effectivement signés, le ministre ayant tout intérêt à prendre en compte les premiers afin de mettre en évidence une prétendue « inversion » de la courbe du chômage.

Le tableau ci-contre englobe les différentes aides en distinguant les contrats aidés du secteur non marchand, ceux du secteur marchand et les allègements de charges, incluant le CICE. Ces différentes mesures concourent en effet quasiment toutes au même but : réduire le coût du travail. On remarquera que :

■ l'addition de la prise en charge des salaires par l'État<sup>10</sup> et des exonérations de charges (43 milliards) se monte à plus de 50 milliards ;

■ la presque totalité de ces mesures sont ciblées sur des rémunérations au niveau du Smic ou entre le Smic et 1,6 Smic, le plafond du CICE étant situé quant à lui à 2,5 Smic ;

■ la mesure « zéro charges » s'est éteinte mi-2012 et a été remarquablement efficace au cours de ses

deux périodes d'application ;

■ deux mesures de contrats aidés sont applicables à la fois au secteur non marchand et au secteur marchand, mais dans le premier secteur elles donnent lieu à environ 10 fois plus de contrats, et coûtent entre deux et trois fois plus cher que dans le second. Pourquoi disons-nous que 50 milliards d'aides sont encore insuffisantes ? Parce que les marges des entreprises sont très basses bien que les mesures en cause soient déjà en cours, à l'exception du CICE. Mais ce dernier ne fait que compenser les augmentations des charges des entreprises récemment décidées, et dont certaines, comme la prise en compte de la pénibilité et des assurances complémentaires ou les hausses de cotisations, ne se sont même pas encore manifestées.

## Vaincre le chômage, un cruel dilemme

Dans ses vœux à la Nation, le président de la République vient de déclarer cause prioritaire la lutte pour l'emploi et d'appeler les entreprises à un « pacte de responsabilité » où, en contrepartie d'une baisse des charges, celles-ci s'engageraient à embaucher. Toutefois, si le président semble bien être convaincu que la reconstitution des marges des entreprises par la baisse des charges était le préalable indispensable, il s'en faut de beaucoup qu'elle puisse avoir les embauches pour contrepartie immédiate. Car, selon la formule connue, les profits d'aujourd'hui font les investissements de demain et les emplois – seulement – d'après-demain. Les effets de la politique de l'offre, à laquelle le président paraît s'être converti, interviennent sur le long terme, contrairement à ceux de la politique de relance dont on a vu qu'elle n'était pas envisageable dans les circonstances présentes. Le dilemme est cruel. En effet, soit la politique de l'emploi est tournée vers le long terme, et la vérité obligerait à dire qu'elle ne saurait avoir de

conséquences immédiates, et ce d'autant moins que, comme les économistes le reconnaissent, il y a encore plusieurs dizaines de milliers d'emplois surnuméraires que les entreprises n'ont pas voulu supprimer (voir note de bas de page n° 7), et d'autre part que les emplois aidés viendront à échéance et ne peuvent pas être infiniment renouvelés ou augmentés. Soit, et on peut le comprendre du point de vue social, on cherche à agir à court terme sur le chômage et son indemnisation, mais dans le cadre d'une politique coûteuse pour l'État, inefficace à long terme et qui risque de sacrifier les investissements des entreprises. En d'autres termes, le discours du président devrait conduire à une prolongation douloureuse du chômage élevé, à supposer que le gouvernement veuille mettre ses actes en conformité avec ce discours. Or, ce n'est nullement le cas à l'heure actuelle, ce qui va nous conduire, en privilégiant une politique de long terme, à des préconisations dont l'acceptabilité n'est pour le moins pas acquise.

### 3.1. Modérer l'évolution des salaires, supprimer l'indexation automatique du Smic, veiller à ce que le Smic ne dépasse pas 60 % du salaire médian et instaurer la modularité du Smic suivant le territoire, les secteurs d'activité et l'âge, et certains contrats comme ceux des travailleurs saisonniers (proposition 7)

Le tableau de l'évolution comparative des salaires que nous avons présenté montre clairement que l'amélioration de la compétitivité-coût exige une forte modération de tous les niveaux de salaires.

Il faut être conscient que, même en prenant en compte les allègements de charges sur les bas salaires, le Smic français mensuel (c'est-à-dire sur la base de 35 heures hebdomadaires) reste quasi-

■ 8 Contrat unique d'insertion - Contrat d'accompagnement dans l'emploi.

■ 9 Ibid.

■ 10 Le calcul du coût des emplois aidés est impossible à faire, d'abord parce que les chiffres du tableau sont mentionnés pour l'année 2011, dernière année de données disponibles, et ne sont pas à additionner avec les prévisions 2014 figurant pour les contrats d'avenir, et ensuite parce que les coûts sont mentionnés ex ante, c'est-à-dire sans tenir compte des rentrées financières provenant de l'emploi.

ment le plus élevé d'Europe. Cette préconisation suppose que l'on puisse vaincre un tabou français

### 3.2. Concentrer les efforts sur les contrats en alternance et augmenter les crédits pour cette mesure plutôt que les diminuer (proposition 8)

Les contrats en alternance (apprentissage et professionnalisation) sont de loin l'instrument le plus utilisé et aussi le plus favorable à l'entrée dans l'emploi des jeunes, dont on sait qu'ils constituent la catégorie la plus frappée par le chômage. Ils sont en léger déclin sur la dernière année (4 %), mais leur nombre risque de diminuer davantage du fait de la baisse des fonds prévue, notamment parce que le gouvernement a ouvert grand la porte des

### 3.3. Programmer l'extinction à terme des contrats aidés du secteur non marchand (proposition 9)

Entre contrats uniques d'insertion (CUI) et emplois d'avenir, les emplois aidés du secteur non marchand atteindront pas loin de 400 000 contrats en 2014. Innovation du présent gouvernement, les emplois d'avenir sont spécialement destinés aux jeunes de 25 ans éloignés du travail. L'aide financière publique est de 35 % du Smic brut dans le cas des emplois du secteur marchand, contre 75 % (soit environ 12 000 euros par an) pour les emplois du secteur non marchand. Ce dernier taux est même passé à 95 %, soit un coût de 15 200 euros pour les finances publiques (!) pour augmenter encore davantage l'incitation à la veille de l'échéance fatidique de fin 2013 concernant la promesse d'inversion de la courbe du chômage.

On dénombre une augmentation de 70 000 contrats aidés du secteur non marchand (CUI-CAE et emplois d'avenir) entre novembre 2012 et novembre 2013, c'est-à-dire qu'en l'absence de ces derniers, le taux de chômage à fin 2013 ne montrerait pas la très légère baisse constatée à fin novembre. Et encore, le chiffre de 50 000 contrats d'avenir signés à fin novembre 2013 est-il très sous-estimé par la Dares par rapport au chiffre avancé par le gouvernement qui annonce curieusement environ le double et a exercé une intense pression sur tous les organismes publics et les associations pour l'embauche de salariés. Mais nous ne savons pas sur la base de quel chiffre d'emplois aidés le taux de chômage a été établi. S'il l'est sur la base d'une centaine de milliers, cela montre par opposition l'importance de la dégradation de l'emploi marchand.

essentiel, les conditions d'acceptabilité n'étant malheureusement pas réunies à l'heure actuelle.

contrats aidés (voir ci-dessous) et que Bercy a exigé en contrepartie la baisse des ressources allouées à l'apprentissage, sans pour autant baisser la taxe d'apprentissage payée par les entreprises. « *Un apprenti en moins, un chômeur en plus* », a réagi le président de CCI France, relevant que les chambres de commerce et d'industrie devront fermer des classes de formation pour 10 000 jeunes. C'est à notre sens une grave erreur du gouvernement.

Un véritable problème se pose à propos des contrats du secteur non marchand, qui vont mobiliser pas moins de 4 milliards d'euros en 2014. Comme on le voit sur le tableau des dépenses PMT, page 10 (politique n° 6, création directe d'emplois), c'est le point sur lequel la politique de la France s'écarte carrément de celle des autres pays, Belgique exclue. En effet, la France lui consacre 1 018 euros par demandeur d'emploi, soit plus de 4 fois plus qu'en Allemagne, alors que le Danemark, la Suède, les Pays-Bas et quasiment aussi l'Italie ne lui consacrent aucune ressource.

Pourquoi les gouvernements successifs favorisent-ils toujours, notamment par le montant des aides, le secteur non marchand par rapport au secteur marchand ? Évidemment, parce qu'ils sont certains de pouvoir imposer là où ils le veulent l'embauche de demandeurs d'emploi qui ne trouveraient pas leur place dans le circuit économique marchand. Et aussi parce qu'ils pensent ainsi éviter les effets d'aubaine créés par des aides à des entreprises qui auraient de toute façon procédé à l'embauche. En conséquence de ces deux observations, l'effet sur la diminution du chômage est bien plus important dans le secteur non marchand que dans le secteur marchand, comme l'analyse le COE. Mais quelle est la qualité des emplois créés ?

En dehors de leur coût pour l'État et les collectivités locales, il y a quatre raisons pour rejeter les emplois aidés du secteur non marchand :

■ le secteur non marchand augmente son personnel

sans que les missions qu'il est amené à accomplir soient modifiées, alors que le secteur marchand n'embauche que pour faire face à des besoins correspondant à une véritable augmentation de la production et de la valeur ajoutée. Par définition, ou les emplois aidés créent des effets d'aubaine dans le secteur non marchand comme dans le secteur marchand, ou bien ils sont artificiels – ou créent un effet de substitution par rapport aux contrats qui auraient été signés par la population « normale » ;

■ Les emplois aidés du secteur non marchand ne sont pas pérennes, sauf ceux qui correspondent à un effet de substitution. Comme l'analyse le COE (Conseil d'orientation pour l'emploi) à partir d'une étude réalisée sur les CUI, le taux d'insertion dans l'emploi des salariés ayant été au bout des aides d'État est de 76,5 % pour les emplois du secteur marchand, contre 36,4 % dans le secteur non marchand. Les taux sont respectivement de 67,8 % et 22,4 % pour l'insertion dans un emploi durable ;

■ Ces mêmes emplois ne permettent pas en général l'apprentissage d'un véritable métier. Ils correspondent le plus souvent à des tâches d'appoint pour les collectivités, et en les finançant pour 3 ans, on peut se demander à quelle sorte d'emploi du secteur marchand ils ouvriront la voie à l'expiration de cette période ;

■ enfin, et pire encore, selon le COE, les études nombreuses, internationales comme nationales, réalisées sur des groupes témoins, montrent que « le passage par le CIE, contrat aidé du secteur mar-

chand, 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... 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. 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... 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. » Autrement dit, le résultat sur l'emploi est négatif dans le secteur non marchand et positif dans le secteur marchand. C'est une condamnation sans appel du premier. Malgré cela, le gouvernement actuel vient de reprendre le flambeau de ses prédécesseurs, en augmentant, avec les emplois d'avenir, le recours aux emplois aidés. Comme on sait que ces contrats ne conduiront que peu vers des emplois stables, nous avons affaire à un « rollover » obligé, c'est-à-dire que les gouvernements seront contraints de renouveler sans cesse les contrats sous peine de voir le taux de chômage augmenter dans un contexte de taux d'emploi plat. Dans le secteur non marchand, les emplois aidés ne correspondent donc qu'à un traitement social du chômage.

### 3.4. Conserver les allègements sur les bas salaires, mais étendre la couverture du CICE et des futures baisses de charges à l'ensemble des salaires sans distinction (proposition 10)

Il n'y a pas de débat sur l'importance essentielle des allègements généraux de cotisations sur les bas salaires, que personne ne remet en cause, même si le chiffre de 800 000 emplois qui seraient perdus en cas de suppression de l'ensemble du dispositif peut être contesté.

En revanche, comme nous l'avons vu, la quasi-totalité des aides et exonérations porte sur les bas salaires. Il est exact, comme l'indiquent les économistes Cahuc et Carcillo, que « baisser le coût du travail au niveau du salaire minimum : c'est là que la dépense publique sera la plus efficace en termes de création d'emplois » (car c'est là que le salaire, fixé par la loi, est le plus déconnecté du seuil de produc-

tivité). Au contraire, si on cible les abaissements de charges autour de 2 Smic, on ne crée pratiquement pas d'emploi et on ne fait que redistribuer du pouvoir d'achat. Les auteurs s'écartent ouvertement sur ce point du rapport Gallois, qui préconisait d'ouvrir le bénéfice du CICE jusqu'à 3,5 Smic, le gouvernement ayant choisi... de ne pas choisir, puisqu'avec le plafond de 2,5 Smic il a coupé la poire en deux. Le chef de l'État ayant annoncé la poursuite de la baisse des charges, est-il préférable de diminuer encore le coût du travail au niveau du Smic, puisque les allègements concernent entre 26 et 28 points, et que les charges patronales se montent encore à 14 points ?

Le rapport Gallois se prononçait en faveur d'un plafond à 3,5 Smic pour embrasser une plus grande proportion de salariés (en fait, plus de 90 %), et particulièrement ceux du secteur industriel. Avec un plafond de 2,5 Smic, le comité de suivi du CICE calcule dans son très récent rapport d'évaluation que, en proportion de la masse salariale, les secteurs qui profitent le plus de la baisse de l'impôt (l'hébergement-restauration, les services administratifs...) ne font pas partie de la cible. Restreindre encore la cible ne ferait que favoriser davantage les emplois les moins spécialisés dans des secteurs où la valeur ajoutée est faible, et aller finalement à l'encontre de l'objectif de l'innovation et du déve-

loppement du « haut de gamme ».

Comme l'indique à juste titre Natixis (*Flash économie* d'octobre 2013), « les objectifs de soutien à l'emploi et de reconstitution des marges industrielles paraissent difficilement compatibles », le premier dépendant d'une concentration sur les bas salaires et le second d'une concentration sur les hauts salaires.

Pour reprendre les termes du dilemme que nous avons exposé, le choix est à faire entre une mesure à court terme et une mesure à long terme, et nous estimons devoir privilégier cette dernière et donc généraliser le bénéfice du CICE à tous les salaires, sauf peut-être les plus hauts salaires.

### 3.5. Mettre fin à l'expérimentation de la garantie jeunes (proposition 11)

Le gouvernement vient encore d'ajouter un étage à la fusée des avantages aux bas salaires et aux moins favorisés avec la garantie jeunes, actuellement en test. La garantie jeunes cible encore davantage les jeunes défavorisés en complet « décrochage », les « NEET », qui ne sont ni en études, ni en emploi, ni en formation. Il s'agit de remplacer en l'étendant le RSA jeunes institué en 2010 et qui n'a pas rencontré de succès. Concrètement, le jeune reçoit une allocation égale à celle du RSA socle (433 euros), des premières expériences professionnelles lui sont garanties, ainsi qu'un suivi par les missions locales, lesquelles reçoivent 1 600 euros par jeune pour ce faire. La loi n'est pas bien claire sur les engagements du jeune. En 2014, un modeste objectif de 10 000 jeunes est prévu, mais à terme dix fois plus. La discrimination positive finit par poser un problème de justice et d'égalité de traitement, d'abord à l'égard des autres jeunes qui ne bénéficient pas des mêmes avantages exclusifs, et aussi plus généralement à l'égard de populations méritantes (pauvreté de certains retraités, notamment du régime agricole). Par ailleurs, comment peut-on penser que rémunérer, à un niveau qui ne leur donne pas

d'autonomie et sans réelle contrepartie, des jeunes en décrochage, qui n'ont pas réussi à tirer parti des différentes opportunités qui leur sont déjà offertes, soit une mesure adéquate pour les ramener sur le chemin de l'emploi ? Sauf à mobiliser des ressources financières et humaines considérables pour assurer le suivi individuel de la mesure (censée concerner 100 000 jeunes à terme !), ressources dont ne bénéficient pas les chômeurs et les titulaires du RSA, on ne peut être que très sceptique. Compte tenu du nombre considérable de mesures s'adressant aux jeunes avec un résultat très décevant, il semble préférable de ne pas encore multiplier les dérogations au régime normal. Mieux vaudrait traiter la question par l'acquisition dès la fin de l'école secondaire des connaissances et compétences nécessaires à l'entrée dans la vie active. Autrement dit, rapprocher l'Éducation nationale de l'entreprise. Le débat est vaste et récurrent en France et il vient de s'exacerber avec le résultat de l'étude PISA. Nous n'allons pas le traiter ici, mais seulement noter qu'il suppose un changement complet des mentalités et un aggiornamento considérable au sein de l'Éducation nationale.

## Conclusion

Le chef de l'État vient de réaffirmer la priorité de la lutte pour l'emploi, en promettant des mesures de baisse de charges et de simplification, en paraissant privilégier une politique de l'offre et en remettant les entreprises au cœur du modèle. Il faut saluer cette initiative, mais exiger maintenant que le gouvernement mette ses actes en conformité avec son discours, sans bercer les Français d'illusions. Tout reste à faire dans le cadre d'une politique à long terme qui réclame des réformes douloureuses immédiates, à la fois pour redresser les déficits de l'indemnisation, et pour dépasser les recettes du passé qui se borborent beaucoup trop à répondre à la crise par des solutions de traitement social plutôt que de traitement économique du chômage.