

Favoriser l'emploi et redonner un avenir aux jeunes

Réunion plénière du 5 juillet 2010

Une croissance forte et durable passe par une dynamique soutenue de création d'emplois. Cela suppose un tissu économique compétitif, une main d'œuvre qualifiée, la maîtrise du coût du travail, une facilitation des transitions professionnelles et l'accompagnement des chercheurs d'emploi dans ces périodes de transition. Ces différents éléments sont mis en musique via le marché du travail. Or, le marché du travail en France souffre de nombreux dysfonctionnements. Au-delà de leurs conséquences négatives sur la croissance, ces dysfonctionnements sont au cœur de la rupture du lien de confiance au sein de la société française qui touche en particulier les jeunes. Dans ce contexte, une mobilisation générale autour de la politique de l'emploi est indispensable. Les autorités politiques doivent lancer et mettre en œuvre un plan en faveur de l'emploi répondant aux quatre objectifs suivants :

1) Réduire la précarité de l'emploi : moduler les cotisations à l'assurance chômage en fonction de la durée de l'emploi et envisager à terme l'instauration d'un contrat unique

Majorer les cotisations chômage lors des premiers mois d'emploi (que cet emploi soit sous CDD ou CDI) inciterait les employeurs à développer des emplois plus stables. Les cotisations seraient ensuite dégressives dans le temps, pour tous les types de contrat. Une étape supplémentaire dans la réduction de la précarité consisterait à fusionner CDD et CDI dans un contrat unique de travail. Ce contrat prévoirait une progressivité des droits des travailleurs et serait mis en place seulement si le niveau de sécurisation du coût du licenciement est suffisant.

2) Créer un cadre efficace et cohérent pour la recherche d'emploi : mettre en place le contrat d'évolution

La recherche d'emploi doit être reconnue comme une forme d'activité bénéfique à la société dans son ensemble, et valorisée comme telle. Le contrat d'évolution est un contrat d'activité à durée indéterminée, qui a vocation à devenir à terme l'« offre par défaut » du service public de l'emploi en France. Il serait par principe proposé à tous les chercheurs d'emploi, qui seraient libres d'adhérer ou non au dispositif. Il proposerait un service fortement différencié en fonction de la distance à l'emploi et des spécificités locales et sectorielles. L'adhésion au contrat d'évolution entraînerait une rémunération accrue, dépendant de l'ampleur de l'accompagnement et des actions de formation effectuées. Le dispositif devrait être « calibré » de façon à avoir un coût limité.

3) Réduire le coût du travail : transférer une partie des cotisations sociales sur la TVA

Ce transfert permettrait de favoriser l'emploi par une substitution capital / travail et grâce aux effets bénéfiques équivalents à ceux d'une dévaluation. Ces effets pourraient être durables dans le contexte économique actuel, dans la mesure où les salaires mettraient un certain temps pour s'ajuster à la hausse. Des mesures complémentaires visant à accroître la concurrence pourraient limiter l'impact inflationniste de la TVA et ainsi préserver le pouvoir d'achat des ménages. Idéalement, la baisse des cotisations sociales sur l'ensemble des niveaux de salaires devrait préserver la progressivité actuelle des cotisations, qui a fait la preuve de son efficacité.

4) Agir spécifiquement pour l'emploi des jeunes : développer les formations en alternance et développer les formations pour les jeunes ayant une première expérience professionnelle

La formation en alternance entraîne de meilleures conditions d'insertion professionnelle : le développement de l'apprentissage a déjà eu lieu pour les niveaux d'enseignement supérieur et doit désormais être réalisé pour les niveaux de formation inférieurs ou égal au baccalauréat. Par ailleurs, les allers-retours entre jeunes parcours professionnels et formation de type initial devraient être encouragés en développant des cursus adaptés et en assurant aux jeunes un niveau de ressources suffisant.

⇒ La création d'emplois, clef de voûte de la croissance économique

Une croissance forte et durable passe par une dynamique soutenue de création d'emplois. Cela suppose un tissu économique compétitif, une main d'œuvre qualifiée, la maîtrise du coût du travail, une facilitation des transitions professionnelles et l'accompagnement des chercheurs d'emploi dans ces périodes de transition. Ces différents éléments sont mis en musique via le marché du travail.

Or, le marché du travail en France souffre de nombreux dysfonctionnements, qui se traduisent par un taux de chômage plus élevé que la moyenne de l'UE¹, ainsi que des taux d'emploi des 15-24 ans et des 55-64 ans nettement inférieurs à la moyenne européenne². Au-delà de leurs conséquences négatives sur la croissance, ces dysfonctionnements sont au cœur de la rupture du lien de confiance au sein de la société française qui touche en particulier les jeunes - cette rupture s'étant par exemple manifestée avec beaucoup d'acuité lors des violences urbaines de 2005.

Il n'y a cependant pas de fatalité à cette situation. Confrontées à des difficultés en partie semblables, d'autres pays ont su, au cours des dernières années, faire évoluer leur marché du travail, selon des modalités propres à chacun : les « lois Hartz » et la politique de rigueur salariale en Allemagne, ainsi que la mise en place de la « flexisécurité » aux Pays-Bas puis au Danemark en sont des exemples.

Le marché du travail est à la confluence de très nombreuses politiques publiques : politique de l'emploi bien sûr, mais également politique macroéconomique, politique familiale, politique de l'immigration, politique industrielle, politique du logement etc. La réforme du marché du travail nécessite donc une mobilisation générale, portée et coordonnée par les plus hautes autorités politiques du pays.

Le marché du travail n'est pas un marché comme les autres : la place qu'occupe le travail dans nos sociétés fait de l'emploi un enjeu essentiel de nos existences, qui doit donner, comme nous le disions dans notre premier rapport, la possibilité à chacun, quelle que soit son origine, d'évoluer, de réussir sa vie, de progresser dans ses connaissances, d'améliorer sa situation professionnelle, d'accroître ses ressources et celles de sa famille, de réaliser ses ambitions et ses projets, et de profiter de manière équitable de la richesse économique créée par la collectivité.

Cette spécificité du marché du travail oblige à porter une attention particulière aux conditions de mise en œuvre des changements. Elle implique également de porter une attention particulière à l'emploi des jeunes, pour qui la possibilité de trouver un emploi et les bénéfices qu'ils retirent de cet emploi sont cruciaux pour leur vision de l'avenir et leur rapport à la société.

¹ En 2007, avant la hausse liée à la crise, le taux de chômage était de 8,3% en France contre 7,1% dans l'Union européenne.

² Le taux d'emploi des 15-24 ans était en France en 2007 de 31,5%, contre 37,4% dans l'Union Européenne. Pour les 55-64 ans, les taux d'emplois sont respectivement de 38,3% et 44,7% en France et dans l'Union Européenne.

⇒ Libérer la création d'emploi nécessite d'agir sur la précarité et le coût du travail

- La précarité du travail inhibe le développement des compétences, la mobilité de la main d'œuvre, la prise de risque et l'adaptation au changement.

Le marché du travail en France est loin d'être sclérosé et permet une certaine mobilité des travailleurs entre emplois. Cependant, cette mobilité porte de façon disproportionnée sur un nombre limité de personnes en contrats précaires³, et principalement les jeunes travailleurs. La mobilité est trop souvent un choc négatif subi par les travailleurs, qui entraîne de longues périodes où le chômage alterne avec des emplois précaires. L'accès à un nouvel emploi « stable » peut prendre plusieurs années.

La précarité d'une certaine partie de la population est le corollaire de la forte protection dont bénéficient les emplois à durée indéterminée et par conséquent de la réticence des entreprises à créer de tels emplois. Cette précarité a plusieurs conséquences dommageables :

- elle se caractérise par un développement important des contrats de courte durée (notamment CDD et intérim) qui, s'ils offrent aux employeurs (et parfois aux salariés) une certaine souplesse, ne sont pas sans effet pervers : moindre investissement des travailleurs dans l'emploi, moindre accès à la formation professionnelle, difficultés de projection dans l'avenir et difficultés d'accès au crédit ou au logement ;
- elle constitue un frein à la mobilité volontaire des travailleurs en CDI : quitter un emploi stable pour un nouvel emploi entraîne en effet un risque d'autant plus grand que, si ce nouvel emploi s'avère ne pas convenir au travailleur, les opportunités alternatives de retour à un emploi stable sont très incertaines. En conséquence, des travailleurs restent dans leur emploi en CDI même lorsque celui-ci ne leur convient pas ou lorsqu'ils auraient des opportunités potentiellement plus intéressantes, mais plus risquées. Ce frein au changement nuit à la croissance ;
- elle pénalise de façon disproportionnée les jeunes travailleurs, dont une part importante met beaucoup de temps à accéder à un emploi stable ;
- elle engendre beaucoup de mal-être parmi les travailleurs : alors que la protection de l'emploi, telle qu'elle est mesurée par l'indicateur de l'OCDE, est relativement élevée en France par comparaison aux autres pays, la perspective de perdre un emploi en CDI est, dans notre pays, source d'une inquiétude plus grande qu'ailleurs.

³ L'évolution de l'emploi entre 2008 et 2010 illustre ce point. L'emploi s'est ajusté dès le début de la récession avec une concentration des destructions d'emploi sur l'intérim : entre le deuxième trimestre 2008 et le premier trimestre 2009, 370 000 emplois intérimaires ont été détruits soit plus de 45% du niveau avant crise. Sur plus longue période, la concentration de la mobilité sur les travailleurs récemment entrés dans l'emploi apparaît également dans la comparaison entre la France et les Etats-Unis effectuée par Daniel Cohen et Pascaline Dupas, (« Trajectoires comparées des chômeurs en France et aux Etats-Unis », *Economie et Statistique*, n° 332-333, 2000-2/3). Les auteurs distinguent les travailleurs qui disposent d'un emploi depuis plus d'un an (les *insiders*) et les autres (les *outsiders*), qui ont donc connu une période de non-emploi au cours de l'année passée :

- les *insiders* sont plus exposés au risque de perte d'emploi aux Etats-Unis qu'en France (près de 20% des travailleurs américains auront fait au moins une fois l'expérience du non-emploi au bout de deux ans, contre 11% pour les travailleurs français) ;

- les *outsiders* français sont en revanche beaucoup moins bien protégés contre la perte d'emploi que leurs homologues américains (près de 15% des travailleurs américains auront à nouveau fait l'expérience du chômage au bout de six mois, contre 40% pour les travailleurs français).

Ce diagnostic n'est pas nouveau, et plusieurs évolutions récentes ont cherché à le corriger en introduisant des éléments de flexisécurité⁴. D'une part, afin d'accélérer le retour à un emploi de qualité, l'accompagnement des chercheurs d'emploi a été étendu et l'éligibilité à l'indemnisation par l'assurance-chômage est désormais accordée dès quatre mois de cotisations. D'autre part, afin de limiter les réticences des employeurs à embaucher en CDI, la rupture conventionnelle a été développée pour dédramatiser la séparation et limiter les délais et l'incertitude liés aux procédures judiciaires consécutives aux licenciements.

Ces mesures doivent être renforcées et complétées par d'autres afin de créer un véritable système de « flexisécurité à la française ». Il est tout d'abord nécessaire que la nécessaire flexibilité de l'emploi pour certaines entreprises ne crée pas deux catégories de travailleurs, ceux à qui l'ensemble des instruments de protection sociale et de l'emploi sont offerts, et ceux dont le contrat de travail leur interdit l'accès à un ensemble de services et d'opportunités auxquels tous devraient avoir droit. Il est également nécessaire de modifier profondément la logique qui voit dans le chômeur une personne « privée d'emploi », pour en faire un travailleur en train de bâtir son évolution professionnelle : l'emploi, la formation et l'allocation de la main d'œuvre doivent être considérés comme des investissements. Il ne faut donc pas chercher à protéger à tout prix les emplois existants, mais plutôt assurer une sécurité des travailleurs dans leurs transitions professionnelles. Un dernier ensemble de mesures devrait concerner le marché du logement, dont la faible fluidité empêche un grand nombre de travailleurs de profiter des opportunités offertes à l'extérieur du bassin d'emplois dans lequel ils se trouvent.

- **Une structure de prélèvements qui pénalise la création d'emplois**

La « flexisécurité à la française » doit s'accompagner de mesures qui favorisent la création d'emplois, sans laquelle l'amélioration du fonctionnement du marché du travail peut rester vaine.

Malgré les allègements de cotisation sociales sur les bas salaires ces vingt dernières années, ainsi que la baisse plus générale des prélèvements obligatoires depuis 1999, le système français de prélèvements sociaux et fiscaux pèse encore excessivement sur l'emploi. En particulier, le coût du travail au niveau du salaire minimum reste en France l'un des plus élevés au monde⁵.

⁴ La flexisécurité désigne une organisation du marché du travail conjuguant une grande flexibilité (notamment une certaine facilité de licenciement pour les entreprises) et la sécurisation des travailleurs dans leurs transitions professionnelles (indemnisation élevée et accompagnement intensif permettant de réduire les périodes de chômage).

⁵ Cf. les statistiques de l'OCDE présentées dans le rapport du groupe d'experts sur le salaire minimum de juin 2009, p.17.

⇒ **Mettre en place une « flexisécurité à la française » et baisser le coût du travail**

Pour répondre aux enjeux identifiés ci-dessus, les autorités politiques doivent lancer et mettre en œuvre un plan en faveur de l'emploi répondant aux quatre objectifs suivants :

- 1) **Réduire la précarité de l'emploi** : moduler les cotisations à l'assurance chômage en fonction de la durée de l'emploi et envisager à terme l'instauration d'un contrat unique
- 2) **Créer un cadre efficace et cohérent pour la recherche d'emploi** : mettre en place le contrat d'évolution
- 3) **Réduire le coût du travail** : transférer une partie des cotisations sociales sur la TVA
- 4) **Agir spécifiquement pour l'emploi des jeunes** : développer les formations en alternance en priorité pour les moins qualifiés et développer les formations pour les jeunes ayant une première expérience professionnelle

Ces mesures étaient pour l'essentiel déjà inscrites dans le premier rapport de la Commission ; leur mise en œuvre paraît toujours nécessaire et urgente.

En favorisant la création d'emplois et en améliorant le fonctionnement du marché du travail, les mesures répondant aux trois premiers objectifs bénéficieront notamment aux jeunes. Les caractéristiques propres de la période d'insertion sur le marché du travail appellent cependant également des mesures spécifiques pour l'emploi des jeunes.

Proposition 1 : moduler les cotisations à l'assurance chômage en fonction de la durée de l'emploi et envisager à terme l'instauration d'un contrat unique pour réduire la précarité de l'emploi

Des emplois de courte durée peuvent répondre à des besoins économiques spécifiques. Cependant, les emplois précaires (par opposition à l'emploi stable) font souvent **supporter un coût à leur titulaire** (par exemple par la difficulté d'accès au crédit ou au logement ou des périodes de chômage plus fréquentes) **et à la collectivité** (par exemple par l'indemnisation des périodes de non emploi). Il est dès lors souhaitable que les employeurs, lorsqu'ils décident de recourir à des emplois précaires, participent au financement du coût social qui leur est associé.

A cette fin, les cotisations chômage pourraient être modulées en fonction de la durée de l'emploi⁶ : les cotisations chômage seraient ainsi majorées au cours des premiers mois dans l'emploi, puis diminueraient. Cette modulation serait indépendante du statut contractuel de l'emploi : le même taux de cotisation serait appliqué, lors de la première année d'emploi, aux emplois en CDD et aux emplois en CDI. Par ailleurs, cette modulation pourrait être calibrée de façon à rester globalement neutre financièrement (le montant des « bonus » perçus par les entreprises sous forme de cotisations sociales moyennes plus faibles sur des emplois de longue durée étant égal au montant des « malus » associés à des cotisations sociales moyennes élevées sur des emplois de courte durée), ou alternativement dégager des recettes⁷.

Au contraire d'une taxation des ruptures (qui serait une piste alternative permettant de faire participer les employeurs au financement du coût social de leurs décisions), une modulation en fonction de la durée de l'emploi présente l'avantage de ne pas frapper spécifiquement les entreprises qui rencontrent ponctuellement des difficultés économiques (au risque d'aggraver ces difficultés).

Certes, tous les secteurs ne seraient pas également touchés par une telle modulation, tous ne recourant pas dans les mêmes proportions aux emplois de faible durée. Cependant, on peut considérer que favoriser le développement des secteurs qui proposent une plus grande stabilité de l'emploi au détriment de ceux qui font peser un coût plus important sur la collectivité en recourant massivement à des emplois plus précaires est précisément l'un des objectifs de cette mesure. Si l'on souhaite *a contrario* limiter la redistribution entre secteurs, on peut alternativement prévoir que la modulation des cotisations se fasse en fonction des différences de pratiques des entreprises par rapport à un *benchmark* sectoriel (ainsi, seules seraient « sanctionnées » financièrement les entreprises recourant plus que leurs concurrentes à l'emploi précaire). De telles modalités existent dans le système d'*experience rating* mis en place dans de nombreux Etats des Etats-Unis⁸.

La modulation des cotisations d'assurance chômage en fonction de la durée de l'emploi crée des incitations au développement d'emplois plus stables. Sur un marché du travail où coexistent différents types de contrats (CDI, CDD, intérim), une variable déterminante pour le développement de l'emploi stable est le coût de la rupture du CDI.

⁶ En principe, la modulation pourrait porter sur d'autres variables que les cotisations chômage (par exemple l'IS). Il y a cependant une logique à ce que la modulation porte sur les versements à l'assurance chômage, dans la mesure où celle-ci supporte financièrement une partie du coût de la précarité (qui se traduit par des retours plus fréquents au chômage).

⁷ Il faut souligner à cet égard que le mécanisme proposé répond à une logique distincte de celle des indemnités actuellement versées aux salariés en fin de contrat à durée déterminée ou de mission d'intérim : alors que ces indemnités ont pour vocation de dédommager un travailleur au niveau individuel, le bonus/malus a pour objectif de faire prendre en compte par les entreprises le coût social de leur politique d'embauche.

⁸ Dans plusieurs Etats, l'indemnité est également modulée en fonction de la conjoncture.

D'une manière générale, une des raisons de la faiblesse des embauches en contrats « stables » et du développement des contrats précaires est la réticence des employeurs à se « lier les mains ». Dans le cas particulier de la France, le **coût de la rupture** est essentiellement non monétaire et **tient à la durée et à l'incertitude**⁹ des procédures judiciaires pouvant suivre un licenciement.

Des évolutions importantes ont eu lieu ces dernières années sur ce point. La modification des règles relatives à la rupture conventionnelle a permis de diminuer le coût non monétaire des ruptures, en permettant aux parties de négocier l'indemnité de rupture sans perte de droits pour le salarié par rapport à un licenciement. Si les volumes atteints sont importants (190 000 ruptures conventionnelles homologuées en 2009), la réforme est encore trop récente et la conjoncture trop particulière pour que puissent être pleinement appréciés ses effets.

La Commission insiste sur la **nécessité de procéder, avant toute nouvelle mesure, à un bilan d'évaluation de la rupture conventionnelle**, mesure qu'elle proposait dans son premier rapport. Au-delà de la rupture conventionnelle, qui ne modifie pas la situation des grands licenciements collectifs, ce bilan devra vérifier si l'état actuel du droit garantit un bon équilibre entre protection des salariés et sécurisation des ruptures (en particulier dans le cas des restructurations).

Enfin, une étape supplémentaire dans la réduction de la précarité consisterait à terme à **fusionner le CDD et le CDI dans un contrat de travail unique**. Cette évolution réduirait la stigmatisation dont souffrent aujourd'hui les titulaires de contrats précaires. Afin d'éviter les réticences à l'embauche que pourrait susciter la suppression des CDD auprès de certains employeurs, ce contrat prévoirait une progressivité des droits des salariés avec leur ancienneté, et sa mise en place ne pourrait intervenir qu'après qu'ait été établi que le niveau de sécurisation du coût du licenciement est suffisant.

Proposition 2 : mettre en place le contrat d'évolution pour créer un cadre efficace et cohérent pour la recherche d'emploi

1. Principes généraux de la réforme

Le terme de « chômage » renvoie traditionnellement à la cessation du travail. Or, **la recherche d'emploi par les « chômeurs » est une activité à part entière**, qui nécessite des compétences particulières et un investissement en temps, en moyens et en énergie de leur part. De plus, en permettant une meilleure allocation de la main d'œuvre et un accroissement des compétences des chercheurs d'emploi par la formation, la recherche d'emploi contribue à la croissance pour l'ensemble de la société. Cette activité de recherche est d'autant plus complexe que celui qui l'exerce est initialement éloigné de l'emploi. En conséquence, **cette activité doit bénéficier d'une rémunération, ainsi que d'un accompagnement qui croissent avec la « distance à l'emploi » initiale du chercheur d'emploi**.

Des dispositifs d'accompagnement renforcé ont été mis en place pour des publics spécifiques. L'expérimentation du contrat de transition professionnelle (CTP), qui constitue le dispositif le plus ambitieux actuellement, montre des résultats encourageants en termes de taux d'adhésion¹⁰ et de sorties durables dans l'emploi¹¹. Cependant, son

⁹ Le pourcentage de décisions de conseils de prud'hommes renversées en appel souligne cette incertitude : en 2003, 60% des jugements des Conseil de prud'hommes ont fait l'objet d'appel. Parmi celles-ci, le jugement du conseil de prud'hommes a été invalidé, partiellement ou totalement, dans 45% des cas par la Cour d'appel. (Cf. Brigitte Munoz-Perez et Evelyne Serverin [2006], *Le sort des demandes prud'homales en 2004*, Infostat justice 87)

¹⁰ De l'ordre du double de celui de la convention de reclassement personnalisé (CRP). Source : Evaluation à mi-parcours du contrat de transition professionnelle, IGAS, octobre 2007.

ciblage dépend du parcours passé du chercheur d'emploi - il s'adresse aux salariés touchés par un licenciement pour motif économique - et non de ses perspectives d'avenir, qui sont plus pertinentes pour évaluer l'accompagnement nécessaire.

Or, l'accompagnement renforcé peut s'avérer inutile voir contre-productif pour certains chercheurs d'emplois les plus « employables »¹². De plus, ces dispositifs s'avèrent relativement coûteux (environ 20 000 € par an pour le CTP pour une durée maximale de douze mois¹³), ce qui impose d'allouer les moyens en direction de ceux qui sont en recherche active d'emploi et de ceux qui sont le plus éloignés d'un retour à l'emploi.

Le déploiement à grande échelle d'un mécanisme similaire au CTP mais mieux ciblé laisserait espérer un réel impact sur l'emploi pour un coût incrémental limité. La Commission préconise pour cela la mise en place d'un « contrat d'évolution professionnelle » à destination des chercheurs d'emploi, autour des principes suivants :

- a) **le contrat d'évolution serait un contrat d'activité à durée indéterminée.** Ce contrat, en contrepartie d'engagements forts du chercheur d'emploi dont le respect serait contrôlé, lui proposerait une rémunération et un accompagnement dans son orientation professionnelle, sa formation et sa recherche d'emploi. Il serait signé selon les cas (cf. *infra*) avec Pôle Emploi, le dernier employeur du demandeur d'emploi ou les Conseils généraux ;
- b) **le contrat d'évolution aurait vocation à devenir à terme le droit commun du service public de l'emploi en France.** Les différents outils français d'indemnisation, de formation et d'accompagnement, pour l'instant liés au statut du bénéficiaire (étudiant, primo-entrant, ancien salarié ayant subi un licenciement pour motif économique, autre chômeur, etc.), seraient remplacés par un système global et cohérent en support à l'objectif de recherche d'emploi. La montée en charge par rapport à la situation existante serait cependant progressive, au fur et à mesure que les chercheurs d'emploi « sortent » des mécanismes existants et « entrent » dans un contrat d'évolution. Cette transition pourrait se faire soit en créant un dispositif totalement nouveau, soit en faisant évoluer un certain nombre de mécanismes existants, comme le CTP ou la CRP¹⁴, dont la logique serait réaffirmée mais qui seraient réorientés vers d'autres publics et étendus ;
- c) **le contrat d'évolution serait par principe proposé à tous les chercheurs d'emploi, qui seraient libres d'adhérer ou non au dispositif** (comme c'est le cas aujourd'hui pour la CRP et le CTP). Cette clause est à la fois une conséquence du caractère contractuel du dispositif proposé, et une condition de son efficacité, dans la mesure où une recherche efficace d'emploi nécessite une implication volontaire du travailleur ;
- d) **le contrat d'évolution proposerait un service fortement différencié en fonction de la distance à l'emploi du chercheur d'emploi**, telle qu'elle serait évaluée par le Service public de l'emploi. Le chercheur d'emploi serait ainsi caractérisé par sa distance à l'emploi et non par son statut juridique (licencié économique par exemple). Cette distance à l'emploi serait évaluée en prenant en compte un ensemble de critères pertinents aussi large que possible (voir *infra*) ;

¹¹ Environ 60 % sur une période de douze mois. Source : Evaluation à mi-parcours du contrat de transition professionnelle, IGAS, octobre 2007.

¹² Le ciblage sur les travailleurs ayant subi un licenciement pour motif économique peut parfois être justifié économiquement, en particulier lors de grandes restructurations qui voient un nombre important de travailleurs ayant des compétences spécialisées dans des secteurs industriels en déclin arriver concomitamment au chômage sur un marché du travail local de taille réduite. Cependant, proposer systématiquement le CTP ou la CRP aux seuls licenciés pour motif économique ne constitue pas un ciblage efficace.

¹³ Cf. rapport de l'IGAS (octobre 2007) « L'évaluation à mi-parcours du contrat de transition professionnelle ».

¹⁴ Convention de reclassement personnalisé.

- e) l'accompagnement renforcé serait individualisé, mais également adapté aux spécificités locales ou sectorielles du champ de la recherche d'emploi. Il n'est pas possible de mettre en place un processus standardisé au niveau national. En particulier, l'accompagnement peut être effectué par différents opérateurs, en fonction des spécificités locales ;
- f) l'adhésion au contrat d'évolution entraînerait pour son titulaire une rémunération accrue, dépendant de l'ampleur de l'accompagnement et des actions de formation ou de travail effectuées. Cette rémunération serait composée de deux éléments : i) le revenu qu'aurait perçu le titulaire s'il avait refusé le dispositif et ii) une rémunération correspondant à l'activité de recherche d'emploi dans le cadre du contrat d'évolution¹⁵ ;
- g) la mise en œuvre du dispositif devrait avoir un coût limité. Il est montré plus bas que cet objectif - même avec un contrat d'évolution ambitieux dans son périmètre et ses modalités - n'est pas inatteignable, via le redéploiement de certaines dépenses, une contribution des entreprises procédant à des restructurations et les économies de dépenses générées par son impact sur la création d'emploi.

2. Vers l'universalisation du contrat d'évolution

Le contrat d'évolution a une vocation universelle, c'est-à-dire que son objet est de remplacer à terme l'ensemble des dispositifs existants, afin de donner à la recherche active d'emploi un cadre cohérent, efficace et lisible. La mise en place d'un tel mécanisme ne se fera pas en un jour. Elle requiert la transformation de nombreux mécanismes, gérés dans le cadre de gouvernances éclatées : elle demande donc la mobilisation et la collaboration de tous les niveaux des administrations publiques, ainsi que des partenaires sociaux. La mise en place du contrat d'évolution nécessite également une démarche par étape, dont les premières sont détaillées ci-dessous.

a) Segmenter les dispositifs du service public de l'emploi en fonction des profils des chercheurs d'emploi¹⁶

La mise en œuvre du contrat d'évolution suppose un accompagnement renforcé et personnalisé du chercheur d'emploi, qui aille au-delà de ce que propose actuellement le service public de l'emploi (bien que celui-ci ait connu des évolutions dans cette direction au cours des dernières années). L'accompagnement devrait s'éloigner d'une conception universaliste du droit au soutien à la recherche d'emploi et établir une catégorisation des chercheurs d'emploi selon notamment deux critères : i) capacité de reconversion du chercheur d'emploi (niveau d'éducation, compétences, âge, etc.) ; ii) capacité du chercheur d'emploi à échapper aux difficultés économiques (secteur d'emploi à risque ou en développement, etc.). Une distinction similaire des chercheurs d'emploi a été mise en œuvre en Allemagne.

En France, par exemple, quatre catégories pourraient être identifiées : chercheurs les plus proches de l'emploi ; chercheurs dans une situation intermédiaire ; chercheurs les plus éloignés de l'emploi ; personnes rencontrant des obstacles sociaux importants à la recherche d'emploi. A ces quatre catégories pourraient correspondre quatre catégories de contrat d'évolution, qui apporteraient au signataire un soutien d'une nature variable et d'une plus ou moins grande intensité et proposeraient des modes d'interaction différenciés

¹⁵ La rémunération dissocierait la mise en œuvre du contrat d'évolution de la question du caractère assurantiel de l'indemnisation du chômage : il serait tout à fait possible, si on le souhaite, de conserver au premier élément de la rémunération un caractère assurantiel, avec un montant dépendant du seul parcours passé du chercheur d'emploi.

¹⁶ Cette mesure a, par ailleurs, sa justification propre et pourrait être mise en œuvre indépendamment du contrat d'évolution.

avec le service public de l'emploi. La distance à l'emploi serait évaluée en prenant en compte un ensemble de critères pertinents aussi large que possible. A l'intérieur de chaque catégorie de contrat, un ajustement plus fin serait fait sur la base des situations individuelles. Cet ajustement concernerait tous les leviers : mode d'accès au service public de l'emploi (physique, téléphonique, en ligne), fréquence des visites, durée et contenu des entretiens, intensité des formations, nature de l'accompagnement, etc.

La mise en œuvre d'une telle réforme devra prêter attention aux points suivants :

- elle devra s'accompagner d'un pilotage par des indicateurs **opérationnels différenciés selon les parcours**. Par exemple, le nombre de dossiers à traiter chaque jour par un employé servant les chercheurs d'emploi les plus fragiles serait moins important que celui d'un employé servant les chercheurs d'emploi en situation intermédiaire, les seconds demandant un soutien moins intense que les premiers ;
- elle nécessitera des outils techniques capables d'**évaluer rapidement la capacité de reconversion et la capacité à échapper aux difficultés économiques**. Cette appréciation de la situation du chercheur d'emploi doit être faite relativement rapidement, afin que l'aide appropriée soit apportée dès le début de l'épisode de recherche d'emploi ;
- elle devra s'appuyer sur une **formation renforcée des employés du service public de l'emploi**, qui devront être capables d'orienter et de conseiller les chercheurs d'emplois sur la base de leurs compétences individuelles, et pas seulement de leur secteur d'activité par exemple ;
- enfin, la gestion de ce dispositif devra conserver une certaine **souplesse**. En particulier, elle devra permettre l'évolution d'une catégorie à l'autre en fonction des difficultés rencontrées au fil de la recherche d'emploi.

b) Créer les différentes variantes du contrat d'évolution

Une fois la segmentation arrêtée, un dispositif à quatre « étages » pourrait être imaginé :

- **Contrat de catégorie A** - Les chercheurs d'emploi les moins éloignés de l'emploi bénéficieraient d'un service centré sur la mise en relation du chercheur d'emploi avec les offres d'emploi correspondant à son profil ;
- **Contrat de catégorie B** - Les chercheurs d'emploi dans une situation intermédiaire bénéficieraient des services offerts par le contrat de catégorie A, auxquels s'ajouteraient un bilan de compétences, un soutien à l'orientation professionnelle, une offre de formation individualisée et d'intensité moyenne (remise à niveau professionnelle, formation préalable à l'embauche) ;
- **Contrat de catégorie C** - Les chercheurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi bénéficieraient des services offerts dans le cadre du contrat de catégorie B, auxquels s'ajouteraient une offre de formation individualisée d'intensité forte (formations longues à de nouveaux métiers), un accès facilité à des expériences professionnelles courtes dans des entreprises ou des associations et un *coaching* personnalisé (préparation aux entretiens d'embauche et techniques de recherche d'emploi). Les chercheurs d'emploi dans cette catégorie bénéficieraient également d'une augmentation de leur rémunération (financée par Pôle Emploi et par les entreprises ou associations d'accueil de l'expérience professionnelle courte) comme contrepartie de l'externalité positive que constituent leurs activités de recherche et de formation.

Cette rémunération additionnelle donnerait au service public de l'emploi l'autorité nécessaire pour inciter les chercheurs d'emploi à suivre les formations adéquates et accepter les offres satisfaisantes ;

- **Contrat de catégorie D** - Les mesures proposées aux signataires de ces contrats viseraient prioritairement à lever les freins sociaux à la reprise d'emploi et devraient être fortement individualisées (aide à la garde d'enfant, au logement, à l'obtention du permis de conduire, mesures de soutien psychologique, etc.).

c) Mettre en place une structure spécialisée à l'intérieur de Pôle Emploi

L'accompagnement des signataires d'un contrat d'évolution impose un suivi professionnalisé et piloté. La meilleure manière d'assurer ce suivi est de le placer dans le cadre d'une structure où le management et les employés répondraient à des objectifs et des incitations spécifiques et qui se verrait attribuer les moyens humains et financiers nécessaires à la mise en œuvre de la mesure¹⁷.

Cette structure serait compétente pour la majorité des contrats de catégories A, B et C dont Pôle Emploi serait le co-contractant.

Dans le cas des salariés victimes de restructurations, les contrats d'évolution pourraient être signés, mis en œuvre et financés par l'entreprise procédant aux licenciements économiques (cf. *infra*).

Les contrats de catégorie D seraient signés et mis en œuvre par les Conseils généraux, compétents en matière d'insertion.

d) Organiser la mise en œuvre des contrats d'évolution par les entreprises procédant à des restructurations

Les entreprises procédant à des restructurations pourraient prendre en charge la mise en œuvre et le financement des contrats d'évolution des salariés qu'elles licencient (à l'image de ce qui se fait déjà dans les cellules de reclassement mises en place de manière *ad hoc* par certaines grandes entreprises). Certaines mesures de reclassement prises dans ce cadre pourraient recevoir le soutien de Pôle Emploi.

Cette prise en charge, qui serait formalisée par une convention entre l'Etat et l'entreprise, serait obligatoire pour les entreprises de plus de 1 000 salariés (car elles en ont les moyens humains et financiers). Lors de la négociation de cette convention, l'Etat procéderait, par l'intervention de ses services déconcentrés et dans le cadre de la procédure d'information et de consultation, à l'examen des motifs du licenciement économique et des mesures de reclassement envisagées. La signature de la convention par l'Etat entraînerait reconnaissance de la validité de la rupture. Cette convention serait soumise au contrôle du seul juge administratif.

Les entreprises de moins de 1 000 salariés pourraient également, à titre optionnel, recourir à cette procédure de conventionnement avec l'Etat.

e) Créer des fonds régionaux de sécurisation des parcours professionnels

La création du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels en 2009 a permis de commencer à réorienter les financements de la formation professionnelle vers les publics qui en ont le plus besoin, notamment les chercheurs d'emploi. Néanmoins, ce fonds, géré de manière tripartite au niveau national, n'a nécessairement qu'une vision partielle des besoins du terrain.

¹⁷ Cf. le coût de l'accompagnement proposé dans chiffrage de l'annexe 1.

Une réponse adaptée aux besoins des groupes les plus fragiles nécessite une **gouvernance ancrée dans les territoires**, où se joue la grande majorité des transitions professionnelles. Par ailleurs, les flux ciblés (environ 200 000 demandeurs d'emploi, en plus de 500 000 salariés peu qualifiés ou dans des emplois précaires ou menacés) sont insuffisants au regard de l'ambition universelle du contrat d'évolution.

Il convient donc de créer, en sus du fonds national, des **fonds régionaux de sécurisation des parcours professionnels**, centrés sur les chercheurs d'emploi, ancrés dans une logique de territoire et non de branche, et financés par les OPCA, Pôle Emploi et les budgets régionaux de formation des demandeurs d'emploi. Un pilotage efficace de ces fonds suppose qu'il soit de la **responsabilité claire des régions** (en lien avec les partenaires sociaux et sous le contrôle de l'Etat). Néanmoins, afin d'impulser le dispositif dans la conjoncture actuelle, l'Etat pourrait à titre transitoire exercer ce pilotage. La mise en place de tels fonds nécessiterait au préalable une réforme du financement de la démocratie sociale.

Par ailleurs, afin de clarifier la gouvernance, le **pilotage et la gestion des ressources du Fonds paritaire national** devraient être exclusivement confiés à l'Etat.

f) Dégager les marges de manœuvre budgétaires nécessaires

Le contrat d'évolution engendre un **coût net** pour les finances publiques par rapport à l'offre actuelle du service public de l'emploi via trois dispositions : la rémunération supplémentaire accordée à certains chercheurs d'emploi, l'offre de formation accrue et l'accompagnement individualisé renforcé.

Par ailleurs, le contrat d'évolution génère des **effets positifs sur les finances publiques** via deux facteurs :

- le redéploiement de certaines dépenses (accompagnement, formation) qui auraient été engagées pour les chercheurs d'emploi signataires du contrat d'évolution ;
- les économies de dépenses et les recettes supplémentaires engendrées par l'impact de la mise en œuvre du contrat d'évolution sur la création d'emplois¹⁸.

Ce dernier point dépend du nombre d'emplois créés par le dispositif, qui lui-même découle de l'effet du contrat d'évolution sur la durée moyenne passée au chômage et sur la durée moyenne des emplois retrouvés (qui augmente dans la mesure où le contrat d'évolution améliore le niveau de formation des travailleurs et la qualité de l'appariement et conduit à des emplois de meilleure qualité)¹⁹.

Pour que le mécanisme soit autofinancé, il faut qu'en moyenne les effets positifs dynamiques égalisent les coûts nets. L'encadré ci-dessous propose à titre illustratif un chiffrage du coût de l'extension à 500 000 chercheurs d'emploi du contrat d'évolution de catégorie C (destiné aux chercheurs les plus éloignés de l'emploi).

¹⁸ Un autre effet, non pris en compte dans le chiffrage illustratif proposé en annexe, porte sur le montant des salaires des emplois retrouvés. En accroissant la formation des signataires et en améliorant l'appariement, le contrat d'évolution peut en effet entraîner une hausse des salaires des emplois retrouvés par les bénéficiaires.

¹⁹ En effet, une plus grande efficacité de la recherche d'emploi réduit la durée de vacance des emplois. En conséquence, le nombre d'emplois pourvus à une date donnée est plus élevé (« créations d'emplois »).

Encadré 1 :

Impact sur les finances publiques d'une mise en œuvre à grande échelle du contrat d'évolution de catégorie C

L'annexe 1 propose à titre illustratif une estimation de l'impact d'une mise en œuvre du contrat d'évolution de catégorie C pour 500 000 signataires à une date donnée, sous deux jeux d'hypothèses :

- Hypothèse 1 : le contrat d'évolution fait passer, pour le public concerné, la durée moyenne sans emploi de 18 à 16 mois, et fait passer la durée moyenne des emplois retrouvés de 2 ans à 2,5 ans. Sous ces hypothèses, et en supposant que le nombre de bénéficiaires du contrat d'évolution à une date donnée est de 500 000, le dispositif entraîne la création de près de 120 000 emplois. Il en résulte un coût net pour les finances publiques de 2,7 Mds € ;

- Hypothèse 2 : le contrat d'évolution fait passer, pour le public concerné, la durée moyenne sans emploi de 18 à 15 mois, et fait passer la durée moyenne des emplois retrouvés de 2 ans à 3 ans. Sous ces hypothèses, et en supposant que le nombre de bénéficiaires du contrat d'évolution à une date donnée est de 500 000, le dispositif entraîne la création de près de 230 000 emplois. Le coût pour les finances publiques n'est alors plus que de 0,9 Mds €.

Encadré 2 :

Bilan financier de l'application du contrat d'évolution de catégorie C aux jeunes non diplômés

Le calcul général de l'encadré 1 peut être plus défavorable pour les populations actuellement peu couvertes par les politiques de l'emploi, en particulier les jeunes sans diplôme. Pour ces publics en effet, le coût du contrat d'évolution ne se substitue que marginalement à des dispositifs existants.

A titre illustratif, l'annexe 1 propose un chiffrage de l'application du contrat d'évolution à 50 000 jeunes sans diplôme²⁰.

En retenant des hypothèses similaires à celles utilisées pour le chiffrage sur la population générale, à l'exception des redéploiements de dispositifs existants, on trouve que l'application du contrat d'évolution à 50 000 jeunes (à une date donnée) entraîne un coût pour les finances publiques de 0,5 Mds € (hypothèse 1) ou 0,4 Mds € (hypothèse 2) (tableau détaillé en Annexe 1).

Les masses financières présentées dans les encadrés précédents, sans être négligeables, paraissent **soutenables au vu des propositions d'économies faites par ailleurs** (voir notamment ci-dessous). Il est par ailleurs possible de réduire le coût du contrat d'évolution en jouant sur certains de ses paramètres (montant de la rémunération, intensité de la formation et de l'accompagnement).

Les marges de manœuvre financières complémentaires pourraient être :

- **une optimisation des dépenses d'indemnisation chômage : réduction du plafond d'assurance chômage et dégressivité de ce plafond**

La France se distingue par un plafond très élevé dans l'absolu et en comparaison des autres pays de l'OCDE²¹. Notre pays se distingue également par des durées relativement élevées d'indemnisation²².

²⁰ Chaque année 125 000 jeunes sortent sans diplôme du système éducatif. Leur insertion professionnelle sur les sept années après la sortie se caractérise par un décrochage durable de l'emploi pour 10% d'entre eux, une exposition au chômage récurrent pour 28% d'entre eux. Un peu moins de 50 000 jeunes pourraient donc chaque année constituer une cible privilégiée pour le contrat d'évolution. Source : enquête génération 1998, Cereq.

²¹ Supérieur à 6 600 € par mois.

²² Depuis le 1er avril 2009, jusqu'à 24 mois pour les moins de 50 ans et 36 mois pour les plus de 50 ans.

Or, une indemnisation trop élevée et trop longue peut être **peu incitative à la recherche d'emploi**. Si l'effet sur les bas revenus semble faible²³, quelques études ont montré que, dans le cas de la France, le problème pouvait exister pour les hauts revenus²⁴. La suppression de la dégressivité en 2000 a pu ainsi avoir un effet négatif sur la vitesse de retour à l'emploi des chercheurs d'emploi les mieux rémunérés.

Dès lors, deux pistes peuvent être envisagées²⁵ et pourraient contribuer à accroître la vitesse de retour à l'emploi :

- réduire simplement le plafond d'indemnisation (sans modifier le plafond appliqué aux cotisations) ;
- instaurer un plafond dégressif, qui se réduirait avec la durée d'indemnisation.

Si cette réduction survenait à plafond de cotisation inchangé, l'enjeu serait financièrement significatif pour l'assurance chômage : les très hautes indemnités, alors qu'elles concernent un nombre très limité de travailleurs, représentent un coût important : en 2007, les cotisations perçues par 5% des chômeurs représentaient 17% des dépenses de l'assurance chômage.

A titre illustratif, quelques scénarios sont présentés ainsi que les économies « statiques » - c'est à dire à comportements inchangés - engendrées :

- un abaissement du plafond à 3000 € /mois (donc dès l'entrée en indemnisation) engendrerait une économie de 800 M€ ;
- un abaissement du plafond à 3000 € /mois après 12 mois : 500 M€ ;
- un abaissement à 3000 € entre 6 et 12 mois puis à 1500 € après 12 mois : 1,4 Mds €.
- un effet d'accélération du retour à l'emploi viendrait majorer ces montants.

La baisse du plafond proposée vient rompre explicitement la logique assurantielle du système français d'assurance chômage, en déconnectant niveau de cotisation et montant d'indemnisation pour les plus hauts revenus.

On pourrait envisager de revenir à terme sur la dégressivité du plafond, dès lors que d'autres mécanismes efficaces d'incitation à la recherche d'emploi donneront une effectivité plus grande aux principes de droits et devoirs.

- **Un financement par les entreprises qui procèdent à des restructurations dans le cadre de la nouvelle procédure conventionnelle (cf. *supra*) ;**
- **Une mobilisation des fonds gérés aujourd'hui par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (cf. *supra*).**

g) Sur une base expérimentale, mettre en œuvre le contrat d'évolution dans 10 bassins d'emploi

²³ Soit que les bas niveaux d'indemnisation soient trop faibles pour que leur réduction soit incitative à la recherche d'emploi, soit que le taux de retour vers l'emploi des chômeurs faiblement indemnisés soit limité par d'autres contraintes (par exemple le déficit d'offres d'emplois peu qualifiés).

²⁴ Dormont B., D. Fougère et A. Prieto (2001) : « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », *Economie et Statistique*, n° 343, 3-28.

Lollivier S. et L. Rioux (2005) : « A structural non-stationary model of job search : stigmatization of the unemployed by job offers or wage offers ? », document de travail du CREST 2005-03.

²⁵ La décision, en matière d'indemnisation, revient aux partenaires sociaux.

- h) Demander aux partenaires sociaux de définir les modalités du déploiement à grande échelle
- i) Déployer le mécanisme à l'échelle nationale

Proposition 3 : transférer une partie des cotisations sociales sur la TVA pour réduire le coût du travail

Avec la monnaie unique, il est nécessaire de veiller à ce que l'évolution des prix en France ne soit pas en décalage excessif avec le niveau observé dans les autres pays membres de la zone euro. Toute dévaluation vis-à-vis de nos principaux partenaires étant exclue, un ajustement du niveau relatif des prix devrait en effet se faire par un ralentissement de l'inflation interne, qui ne pourrait vraisemblablement être obtenu qu'au prix d'une contraction coûteuse de l'activité et d'une hausse du chômage.

Pour éviter cette extrémité, il est en particulier crucial de maîtriser l'évolution du coût du travail, afin que celle-ci se fasse au rythme des gains de productivité.

La recherche de compétitivité, qui dynamise la création d'emplois, passe d'abord et surtout par la recherche de gains de productivité et par l'innovation - la compétitivité hors prix - seuls à même d'apporter une amélioration de nos niveaux de vie. A l'inverse, la seule compétitivité prix n'est pas nécessairement un objectif économique en soi mais renvoie à l'équilibre économique global recherché. La compression des salaires et de la demande intérieure (en particulier la consommation) permet de réduire l'inflation nationale et d'améliorer ainsi la compétitivité de l'économie et le solde de la balance commerciale. Toutefois, une telle compétitivité se fait au prix de la croissance économique (ralentie par la faiblesse de la demande intérieure) et amène à produire pour la seule consommation des habitants des partenaires commerciaux (auxquels on prêterait indéfiniment en maintenant des excédents commerciaux continus), au détriment de notre niveau de vie et de notre bien-être.

La maîtrise du coût du travail renvoie à la fois à l'évolution des salaires et à la structure des prélèvements. En la matière, la France se caractérise par le poids élevé des cotisations sociales.

Il faut rappeler cependant que les cotisations sociales ouvrent droit à des prestations et constituent un salaire différé : on ne peut mesurer l'effet d'une réduction de la socialisation des dépenses de santé ou des revenus de la retraite, par exemple, uniquement au regard de la baisse des cotisations sociales qu'elle permet, sans prendre en compte la hausse des dépenses privées correspondantes (assurance maladie complémentaire, épargne retraite individuelle...). Le degré de socialisation de ces dépenses relève d'un choix politique (qui n'exonère pas par ailleurs d'améliorer l'efficacité de la dépense sociale) et les exemples des pays scandinaves comme ceux de pays anglo-saxons démontrent qu'une croissance forte est compatible à la fois avec un degré de socialisation élevé et un degré de socialisation faible.

Ces clarifications ne doivent cependant pas conduire à l'inaction. Indépendamment du niveau de socialisation de certaines dépenses et sans chercher à comprimer excessivement les salaires et la demande intérieure, il est possible d'améliorer le système de prélèvements afin qu'il pèse moins sur le coût du travail.

Le transfert d'une partie des cotisations sociales sur la TVA permet de favoriser l'emploi par une **substitution travail/capital** dans l'ensemble de l'économie (secteurs abrités comme secteurs exposés).

Par ailleurs, la substitution de la TVA aux cotisations sociales présente l'avantage supplémentaire de **s'apparenter à une dévaluation** (alors que les cotisations sociales portent sur les biens et services produits en France, la TVA frappe également les importations, et pas les exportations). Elle en a donc les effets bénéfiques transitoires, à condition que les salaires et prestations ne viennent pas s'indexer sur des prix plus élevés. Cet effet « dévaluation » favorise notamment les secteurs exposés, au détriment des secteurs abrités.

A long terme, les deux effets de la substitution de la TVA aux cotisations sociales (substitution capital travail et effet « dévaluation ») **disparaissent**, au fur et à mesure que les salaires augmentent en réaction à la hausse des prix, ce qui annule l'effet initial de baisse du coût du travail.

Néanmoins, plusieurs éléments pourraient accroître l'ampleur et la durée des effets favorables du transfert des cotisations à la TVA dans le contexte actuel :

- la **hausse des prix** engendrée de la mesure pourrait être **limitée à court terme du fait de la conjoncture** ;
- les **pressions à l'augmentation des salaires** pourraient être contenues du fait de la situation dégradée sur le marché du travail (même si cette faiblesse de réaction des salaires à court terme se traduit par une baisse du pouvoir d'achat des salariés) ;
- enfin, le contexte international, qui a vu certains de nos partenaires européens **procéder au cours des dernières années à un transfert partiel des cotisations sociale** vers la TVA, rend d'autant plus utile l'adoption d'une mesure similaire en France, même si une telle décision pourrait aggraver les problèmes de compétitivité de certains pays du sud de la zone euro.

L'efficacité du transfert proposé serait encore accrue par la **mise en œuvre de mesures visant à accroître la concurrence dans l'ensemble de l'économie**, qui pourrait permettre de limiter l'effet inflationniste d'une hausse de la TVA.

Idéalement, la baisse des cotisations sociales sur l'ensemble des niveaux de salaires devrait **préserver la progressivité actuelle des cotisations**, instaurée par les allègements mis en place depuis 1993 sur les bas salaires, afin de ne pas augmenter le coût relatif du travail peu qualifié. Ces allègements ont en effet fait la preuve de leur efficacité, et toute remise en cause présenterait le risque d'être extrêmement coûteuse en termes d'emplois détruits pour les travailleurs peu qualifiés²⁶.

²⁶ On estime que la suppression totale de ces allègements entraînerait une perte de 800 000 emplois. Cf Jean Boissinot, Julien Deroyon, Benoît Heitz et Véronique Rémy [2008], *Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2007*, complément au rapport au Conseil d'Analyse Economique de Pierre Cahuc, Gilbert Cette, et André Zylberberg, *Salaires minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ?*

A titre illustratif, selon le modèle élaboré par Stéphane Gauthier²⁷, une baisse de cotisations sociales de 13 Mds € (soit environ 2,7 points de cotisations) financée par une augmentation de TVA (qui devrait alors être de l'ordre de 1,6 points)²⁸ conduit sur le long terme à une hausse de l'emploi d'environ 250 000 individus lorsqu'elle est concentrée sur la main-d'œuvre peu qualifiée, et de 50 000 individus lorsqu'elle est répartie uniformément sur l'ensemble de la main d'œuvre.

Une mise en œuvre simple de la mesure consisterait en un transfert des cotisations au titre de la branche famille, qui relève encore plus que les autres branches de la solidarité nationale. Cette **baisse de cotisation**, qui représente **5,4 points** (ou 26 Mds €), pourrait être compensée par une **hausse de 3,2 points de TVA**. Elle pourrait être étalée sur trois ans, au rythme d'environ 1,8 points de cotisation et 1,1 point de TVA par an. Cette mesure brute présenterait cependant l'inconvénient de ne pas être neutre quant à la structure des cotisations par niveau de salaire : elle bénéficierait peu aux salariés peu rémunérés (et pas du tout aux salariés rémunérés au SMIC), du fait des allègements actuels.

Proposition 4 : développer l'alternance et le retour en formation pour améliorer l'emploi des jeunes

Avant même qu'ils ne soient particulièrement touchés par la crise économique, les jeunes en France connaissent des **difficultés d'insertion professionnelle** importantes par rapport à la plupart des jeunes de nos partenaires. En effet, si l'on trouve dans la plupart des pays de l'OCDE un ensemble de jeunes qui ne sont ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation, souvent sans diplôme, et qui sont en très grande difficulté, la France se caractérise également par le fait qu'une part importante des jeunes diplômés mettent beaucoup de temps à accéder à un emploi stable, et alternent des périodes de chômage et des emplois courts en contrats précaires²⁹.

En amont, l'insertion professionnelle des jeunes sur le marché du travail est **fortement affectée par leur niveau de formation** à la sortie du système scolaire et universitaire. Un instrument puissant pour l'insertion professionnelle des jeunes consiste donc à agir sur le système scolaire et universitaire, afin de réduire le nombre de jeunes non diplômés et accroître plus généralement le niveau de formation.

Les difficultés d'insertion professionnelles rencontrées par les jeunes renvoient en **partie au dualisme du marché du travail** : ce n'est pas seulement parce qu'ils sont « jeunes » que de nombreux jeunes actifs ont du mal à accéder à l'emploi de façon durable, mais parce qu'ils sont initialement sans emploi ou avec une faible ancienneté dans l'emploi, sur un marché du travail qui protège les « *insiders* ». Un jeune entrant dans la vie active rencontre les mêmes difficultés qu'un travailleur de 40 ans se retrouvant sans emploi suite à un licenciement. Les jeunes primo-entrants sont par définition affectés par cette difficile transition du non emploi vers l'emploi durable, c'est pourquoi ils seront les principaux bénéficiaires des mesures visant à réduire la précarité de l'emploi (évoluer vers un marché du travail plus fluide et plus homogène avec des transitions professionnelles davantage sécurisées³⁰).

Au-delà de ces mesures générales, l'amélioration des conditions d'insertion professionnelle des jeunes appelle des mesures spécifiques, et en particulier le développement de l'alternance et des possibilités de retour en formation initiale.

²⁷ Stéphane Gauthier [2009], *Un exercice de TVA sociale*, Economie & Prévision 2009-1.

²⁸ Plus largement, un point de cotisations sociales représente environ 4,8 Mds €, et un point de TVA représente près de 8 Mds €. Un point de TVA supplémentaire permet donc de financer la réduction de 1,7 point de cotisations sociales.

²⁹ OCDE [2009], *Des emplois pour les jeunes - France*.

³⁰ Cf. enjeu « *favoriser l'emploi et la compétitivité* ».

1. Développer les formations en alternance en priorité pour les moins qualifiés

Différentes études ont montré que la formation en alternance (apprentissage et contrats de professionnalisation) entraînait de meilleures conditions d'insertion professionnelle³¹. Fort de ce constat, les différents gouvernements ont accompagné un fort accroissement des effectifs d'apprentis depuis une quinzaine d'années. Cependant, cet accroissement s'est concentré quantitativement sur les niveaux de formation supérieurs au baccalauréat.

Le développement de l'apprentissage pour les niveaux d'enseignement supérieur est en soi une bonne évolution, qui a notamment permis de modifier l'image de cette filière de formation (même si on peut regretter que les mentalités restent marquées par un certain élitisme qui dévalorise l'enseignement professionnel de façon générale).

On peut cependant s'inquiéter de la stagnation du nombre d'apprentis pour les niveaux de formation inférieurs ou égal au baccalauréat : en particulier, du point de vue de l'allocation optimale des ressources publiques, est-il pertinent de subventionner l'apprentissage effectué par certains étudiants très qualifiés de grandes écoles ?

En conséquence nous proposons un plan ambitieux de développement des contrats d'alternance pour les niveaux de formation V et IV, en recentrant la contribution financière publique sur ces niveaux de formation.

Ce plan suppose une implication des partenaires sociaux : dans certaines branches et certaines régions, ceux-ci ont démontré leur capacité à se fixer des objectifs de croissance du nombre de contrat et à les tenir. Il nécessite également de faire évoluer un certain nombre de formations techniques et professionnelles proposées par l'éducation nationale pour développer la place de l'alternance.

2. Favoriser le retour en formation des jeunes après une première expérience professionnelle

La France se caractérise par une séparation nette des deux phases successives que sont la formation initiale (poursuivie « le plus longtemps possible ») et la vie active. Le retour en formation « de type initial » après une première expérience professionnelle est possible, mais difficile, n'étant pas réellement prévu par des institutions scolaires ou universitaires peu adaptées à ces parcours et peu valorisé sur le marché du travail. Cette dichotomie contraste avec la situation de l'Allemagne ou des pays nordiques où il n'est pas rare que des allers-retours se produisent entre premiers emplois et parcours universitaires.

Faciliter ces allers-retours présente plusieurs avantages :

- elle permet aux jeunes lycéens ou étudiants de saisir plus facilement des opportunités d'emploi qui leur paraissent intéressantes, sans crainte qu'un échec ne leur laisse aucune perspective ;
- elle offre à chacun la possibilité de reprendre des études « initiales » avec une expérience et une maturité plus grandes, permettant de mieux s'orienter et d'accroître ses chances de succès dans des études vécues comme motivantes.

³¹ Cf. notamment V. Simonnet et V. Ulrich, « La formation professionnelle et l'insertion sur le marché du travail : l'efficacité du contrat d'apprentissage », *Economie et statistique*, n°337-338, 2000 - 7/8 ; M. Sollogoub et V. Ulrich, « Les jeunes en apprentissage ou en lycée professionnel : Une mesure quantitative et qualitative de leur insertion sur le marché du travail », *Economie et statistique*, n°323, 1999-3

Les possibilités existantes (formations organisées par l'Education nationale ou par de grandes entreprises) restent trop rares et assez peu diversifiées.

Accroître ces possibilités suppose à la fois de **développer des cursus adaptés** (en contenu et en pédagogie) et d'assurer un niveau de ressources suffisant à des jeunes qui ont eu une rémunération antérieure. En particulier, des **formations à temps partiel**, permettant l'exercice d'une activité complémentaire, ou des **formations continues** organisées dans les entreprises (avec la mobilisation possible des contrats de professionnalisation), pourraient être développées.

ANNEXE 1 :

IMPACT ILLUSTRATIF SUR LES FINANCES PUBLIQUES DE LA MISE EN PLACE DU CONTRAT D'ÉVOLUTION

A. Hypothèse d'une application à 500 000 chercheurs d'emploi

Le bilan financier du contrat d'évolution dépend de trois ensembles de paramètres :

- le coût brut de la mise en œuvre du contrat pour chaque catégorie. Ce coût dépend du supplément de rémunération et du coût de la mise en œuvre de l'accompagnement individualisé renforcé et des actions de formation ;
- le redéploiement de certaines dépenses (accompagnement, formation) qui auraient été engagées pour les chercheurs d'emplois signataires du contrat d'évolution.
- les économies de dépenses et les recettes supplémentaires engendrées par l'impact de la mise en œuvre du contrat d'évolution sur la création d'emplois.

Le chiffrage qui suit est proposé à titre illustratif. Il concerne la catégorie « C » du contrat d'évolution, proposée aux chercheurs les plus éloignés de l'emploi. Il repose sur les hypothèses suivantes (cf. tableau ci-dessous) :

a) Sur les modalités du contrat d'évolution (détermination du coût brut) :

- chaque signataire du contrat d'évolution perçoit une rémunération supplémentaire brute mensuelle de 450 € ;
- les signataires du contrat d'évolution sont en formation la moitié du temps³² ;
- le coût de l'accompagnement renforcé est de 2 200 € pour un signataire présent en contrat d'évolution toute l'année³³.

Sous ces hypothèses, le coût annuel brut d'un signataire de contrat d'évolution est très légèrement supérieur à 11 000 €.

b) Sur le redéploiement de dépenses qui auraient été engagées pour les chercheurs d'emplois signataires du contrat d'évolution :

- actuellement, environ 10% des demandeurs d'emploi sont en formation³⁴ ;
- le coût annuel moyen de l'accompagnement standard est estimé à 1 230€³⁵ par demandeur d'emploi.

Sous ces hypothèses, le coût annuel brut actuel d'un demandeur d'emploi peut être estimé à un peu plus de 1 900 €.

³² Coût mensuel d'une formation estimé à 570 € : le coût d'une action de formation conventionnée 3000 € (délibération n°2008/04 du 19 décembre 2008 du conseil d'administration de Pôle emploi) pour une durée moyenne de 5,3 mois.

³³ Coût de l'accompagnement dans le cadre du CTP, source rapport Igas.

³⁴ SOURCE : BREST...

³⁵ En 2007 le budget des services relatifs au marché du travail était de 4,2 Mds €, pour 3,403 M de DEFM ABC en moyenne en France,

On en déduit le coût du contrat d'évolution net du redéploiement des dépenses qui auraient été engagées pour les signataires du contrat d'évolution à 9 100 €.

c) Sur les économies de dépenses et les recettes supplémentaires engendrées par l'impact de la mise en œuvre du contrat d'évolution sur la création d'emplois :

- chaque emploi créé engendre des recettes de cotisations sociales. En supposant que le salaire moyen des emplois créés est de 1,1 SMIC, ces recettes s'élèvent annuellement à près de 8 200 € ;

- chaque emploi créé permet également d'économiser les dépenses d'indemnisation et d'accompagnement qui auraient été engagées sur le travailleur était resté sans emploi. Conformément aux hypothèses précédentes, les recettes effectuées sur l'accompagnement sont estimées à 1 230 € par an, et les gains relatifs à la formation des chercheurs d'emploi à 684 € par an³⁶. En ce qui concerne les économies réalisées sur les dépenses d'indemnisation (assurance chômage et minima sociaux), on suppose un montant mensuel de 500 €³⁷ pour le public concerné par la catégorie C du contrat d'évolution, soit une économie annuelle de 6 000 €.

Au total, et sous ces hypothèses, chaque emploi créé du fait du contrat d'évolution entraîne un gain pour les finances publiques que l'on estime à environ 16 100 €.

d) Il reste à déterminer le nombre d'emplois créés du fait du contrat d'évolution :

- on suppose que le nombre de bénéficiaires du contrat d'évolution est, à une date donnée, de 500 000 ;

Le nombre d'emplois créés dépend de l'effet du contrat d'évolution sur la durée moyenne de retour à l'emploi et sur la durée moyenne des emplois retrouvés. A titre illustratif, on propose deux jeux d'hypothèses :

- Hypothèse 1 : le contrat d'évolution fait passer, pour le public concerné, la durée moyenne sans emploi de 18 à 16 mois, et fait passer la durée moyenne des emplois retrouvés de 2 ans à 2,5 ans. Sous ces hypothèses, et en supposant que le nombre de bénéficiaires du contrat d'évolution à une date donnée est de 500 000, le dispositif entraîne la création de près de 120 000 emplois³⁸. Il en résulte un coût net pour les finances publiques de 2,7 Mds € ;

- Hypothèse 2 : le contrat d'évolution fait passer, pour le public concerné, la durée moyenne sans emploi de 18 à 15 mois, et fait passer la durée moyenne des emplois retrouvés de 2 ans à 3 ans. Sous ces hypothèses, et en supposant que le nombre de bénéficiaires du contrat d'évolution à une date donnée est de 500 000, le dispositif entraîne la création de près de 230 000 emplois. Le coût pour les finances publiques n'est alors plus que de 0,9 Mds €.

³⁶ Probabilité de 10% de suivre une formation dont le coût mensuel est de 570 €.

³⁷ Correspondant par exemple à une indemnisation annuelle par l'assurance chômage de 12 000 € pour la moitié des demandeurs d'emploi.

³⁸ Ce résultat est obtenu de la façon suivante : le « taux de chômage » à une date donnée parmi la population des travailleurs potentiellement concernés par le contrat d'évolution (ici les travailleurs les plus éloignés de l'emploi) est égal au ratio de la durée moyenne du chômage sur la somme de la durée moyenne du chômage et de la durée moyenne des emplois, soit dans l'exemple illustratif retenu, $18/(18+24) = 43\%$ avant la mise en place du contrat d'évolution, et $16/(16 + 30) = 35\%$ après la mise en place du contrat. La catégorie de contrat d'évolution concernée touchant à une date donnée 500 000 personnes, la population totale bénéficiant du contrat d'évolution lors de ses périodes de non emploi est de 1,44 millions ($500\ 000 = 1,44\ \text{million} \times 35\%$), dont (à une date donnée) 500 000 personnes sans emploi et 940 000 personnes en emploi. Avant la mise en place du contrat d'évolution, 620 000 de ces 1,44 millions de personnes étaient sans emploi à une date donnée ($43\% \times 1,44\ \text{millions}$), et 820 000 en emploi. On observe donc entre les deux dates une augmentation du niveau d'emploi de 120 000 ($940\ 000 - 820\ 000$).

On peut noter qu'un autre effet, non pris en compte ici, porte sur le montant des salaires des emplois retrouvés. En accroissant la formation des signataires et en améliorant l'appariement, le contrat d'évolution peut en effet entraîner une hausse des salaires des emplois retrouvés par les bénéficiaires.

Il faut souligner que ces chiffrages considèrent l'ensemble des finances publiques de façon consolidée. Le contrat d'évolution peut entraîner également une redistribution entre organismes (Unedic, Etat, caisses de sécurité sociale...).

		Coût brut	Coût actuel	Coût net des redéploiements
Coût annuel du contrat d'évolution par bénéficiaire (en	Supplément de rémunération (450 €/ mois)	5 400	0	5 400
	Formation (570 €/mois, la moitié du temps du contrat avec le contrat	3 420	684	2 736
	Accompagnement (2 200 €/ an avec le contrat d'évolution, 1 200 €/an	2 200	1 230	970
	Total par contrat	11 020	1 914	9 106
Gain annuel associé à la création d'un emploi supplémentaire	Cotisations sociales	1,1 SMIC		8 232
	Economies accompagnement standard			1 230
	Economies formation DE standard			684
	Economies indemnisation (assurance chômage et minima sociaux) (500			6 000
Gain total par emploi supplémentaire créé				16 146
Nombre emplois créés	Durée moyenne du chômage (mois)	Sans contrat d'évolution	18	15
	Durée moyenne de l'emploi retrouvé (mois)	Contrat d'évolution - Hypothèse 1	24	36
	Nombre d'emplois créés par rapport à l'absence de contrat d'évolution (milliers)	Contrat d'évolution - Hypothèse 2	116	229
Nombre de bénéficiaires à une date donnée				500 000
Coût brut (Mds €)				5,5
Coût net des redéploiements (Mds €)				4,6
Impact illustratif sur les finances publiques	Hypothèse 1	Emplois créés (milliers)	116	
		Gain total lié aux emplois créés (Mds €)	1,9	
		Impact financier net sur les finances publiques (Mds €)	-2,7	
Hypothèse 2	Hypothèse 2	Emplois créés (milliers)	229	
		Gain total lié aux emplois créés (Mds €)	3,7	
		Impact financier net sur les finances publiques (Mds €)	-0,9	

B. Hypothèse d'une application à 50 000 jeunes non diplômés

Le calcul précédent peut être plus défavorable pour les populations actuellement peu couvertes par les politiques de l'emploi, par exemple et en particulier les jeunes sans diplôme. Pour ces publics en effet, le coût du contrat d'évolution ne se substitue que marginalement à des dispositifs existants.

A titre illustratif, le tableau ci-dessous propose un chiffrage de l'application du contrat d'évolution à 50 000 jeunes sans diplôme. Chaque année 125 000 jeunes sortent sans diplôme du système éducatif. Leur insertion professionnelle sur les sept années après la sortie se caractérise par un décrochage durable de l'emploi pour 10% d'entre eux, une exposition au chômage récurrent pour 28% d'entre eux³⁹. Un peu moins de 50 000 jeunes pourraient donc chaque année constituer une cible privilégiée pour le contrat d'évolution.

³⁹ Source : enquête génération 1998, Cereq.

En retenant des hypothèses similaires à celles utilisées pour le chiffrage sur la population générale, à l'exception des redéploiements de dispositifs existants, on trouve que l'application du contrat d'évolution à 50 000 jeunes (à une date donnée) entraîne un coût pour les finances publiques de 0,5 Mds € (hypothèse 1) ou 0,4 Mds € (hypothèse 2) (tableau détaillé en Annexe 1).

		Coût brut	Coût actuel	Coût net des redéploiements
Coût annuel du contrat d'évolution par bénéficiaire (en euros)	Supplément de rémunération (450 €/ mois)	5 400	0	5 400
	Formation (570 €/mois, la moitié du temps du contrat avec le contrat)	3 420	0	3 420
	Accompagnement (2 200 €/ an avec le contrat d'évolution)	2 200	0	2 200
	Contrats aidés (13% de jeunes en contrat, 800 €/ mois)	0	1 248	-1 248
	Total par contrat	11 020	1 248	11 020
Gain annuel associé à la création d'un emploi supplémentaire	Cotisations sociales (hyp : 1,1 SMIC)			8 200
	Economies accompagnement standard			0
	Economies formation DE standard			0
	Economies indemnisation (assurance chômage et minima sociaux) (500)			0
	Gain total par emploi supplémentaire créé			8 200
Nombre emplois créés		Sans contrat d'évolution	Contrat d'évolution - Hypothèse 1	Contrat d'évolution - Hypothèse 2
	Durée moyenne du chômage (mois)	18	16	15
	Durée moyenne de l'emploi retrouvé (mois)	24	30	36
	Nombre d'emplois créés par rapport à l'absence de contrat d'évolution (milliers)		12	23
Impact illustratif sur les finances publiques	Nombre de bénéficiaires à une date donnée			50 000
	Coût brut (Mds €)			0,6
	Coût net des redéploiements (Mds €)			0,6
	Hypothèse 1*	Emplois créés (milliers)		12
		Gain total lié aux emplois créés (Mds €)		0,1
		Impact financier net sur les finances publiques (Mds €)		-0,5
	Hypothèse 2*	Emplois créés (milliers)		23
		Gain total lié aux emplois créés (Mds €)		0,2
		Impact financier net sur les finances publiques (Mds €)		-0,4