

Analyse économique des grandes propositions en matière d'emploi des candidats à l'élection présidentielle

Mars 2007



Arnaud Chéron

Directeur de Recherche à l'EDHEC

Professeur de Sciences Economiques à l'Université du Maine



Résumé

A la suite de l'EDHEC Publication « *Reconsidérer les effets de la protection de l'emploi en France* », ainsi que le Position Paper « *Le contrat de travail unique : un outil de sécurisation des parcours professionnels ?* », cette note propose une analyse critique, faisant notamment référence à des travaux académiques publiés, des grandes mesures en faveur de l'emploi proposées par François Bayrou, Nicolas Sarkozy et Ségolène Royal.

Au bilan, la détaxation des heures complémentaires ainsi que la revalorisation de la reprise d'emploi apparaissent indubitablement comme des réformes favorables à l'emploi, mais à l'origine d'une double incertitude concernant, d'une part, l'impact quantitatif et, d'autre part, mais de façon liée, l'équilibre des finances publiques.

A propos de l'auteur

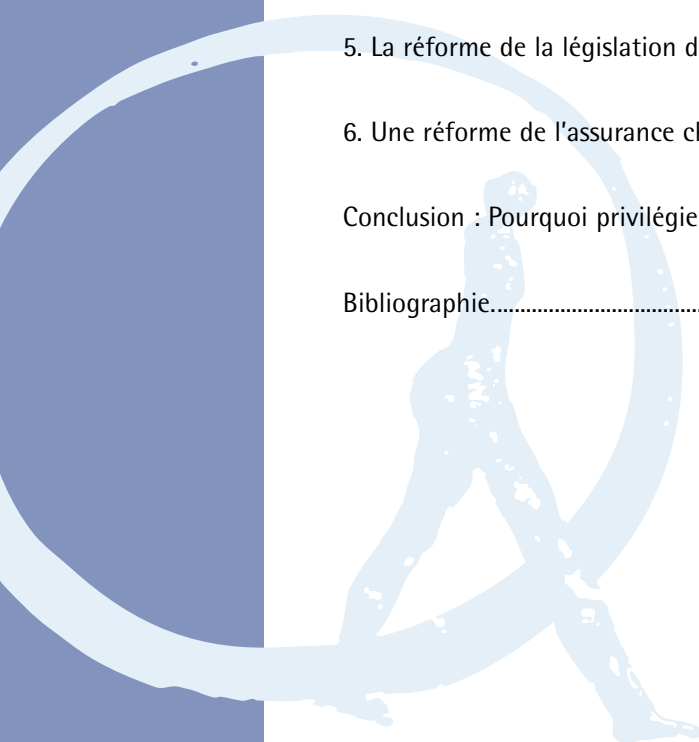
Arnaud Chéron est professeur d'économie à l'Université du Maine, Le Mans et directeur du programme de recherche sur l'évaluation des politiques de l'emploi au sein du pôle économie de l'EDHEC. Ancien chercheur à l'EUREQua et au CEPREMAP, il a obtenu son doctorat en 2000 à l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Il a effectué des recherches dans les domaines de l'économie de l'emploi, les politiques publiques

et les cycles économiques, donnant suite à de nombreuses publications dans des revues académiques françaises et internationales (*Annales d'Economie et Statistiques, Revue Française d'Economie, Journal of Economic Theory, Review of Economic Dynamics...*) ainsi qu'à des articles professionnels (contrats avec le Ministère du Travail, le Commissariat Général du Plan et la Commission européenne).



Table des matières

Avant-propos.....	5
1. Analyse coûts - bénéfiques d'une hausse du SMIC	6
2. Concentration des exonérations et emplois francs : limites et contradictions du programme Bayrou.....	7
3. Les « emplois – tremplins » : un oui sous condition.....	8
4. L'exonération de charges sur les heures complémentaires : une incertitude liée à l'ampleur des effets.....	9
5. La réforme de la législation du contrat de travail : pour un contrat de travail unique revisité...	10
6. Une réforme de l'assurance chômage et des minima sociaux relativement consensuelle	11
Conclusion : Pourquoi privilégier le contrat unique « EDHEC » ?	12
Bibliographie.....	13



Avant propos

Cette note propose une analyse critique, faisant notamment référence à des travaux académiques publiés, des grandes mesures en faveur de l'emploi proposées par François Bayrou, Nicolas Sarkozy et Ségolène Royal. Les différentes mesures sont regroupées en trois thématiques (voir tableau ci-après) :

- salaire et fiscalité du travail,
- législation du contrat de travail,
- indemnisation chômage et revenus d'assistance.

Une discussion de leur impact économique de long-terme (3 à 5 ans¹), tant en termes d'emploi que de bien-être, ainsi que des questions relatives à leur financement est ensuite conduite.

	François Bayrou	Ségolène Royal	Nicolas Sarkozy
Salaire et fiscalité du travail	<ul style="list-style-type: none"> • Heures complémentaires rémunérées +35% à coût constant pour l'employeur (baisse cotisations sociales) • Exonération de charges deux nouveaux emplois en CDI pendant 5 ans (« emplois francs ») • Concentration des exonérations en dessous de 1.3 SMIC 	<ul style="list-style-type: none"> • SMIC brut = 1500 euros • Conditionnement des aides publiques à l'engagement de ne pas licencier en cas de profits substantiels et obtention du remboursement en cas de délocalisation • « Emplois-tremplins » 	<ul style="list-style-type: none"> • Exonération de charges sociales et d'impôts les heures complémentaires • Conditionnement des exonérations de charges à l'augmentation des salaires
Législation du contrat de travail	<ul style="list-style-type: none"> • CDI universel à droits progressifs 	<ul style="list-style-type: none"> • Abrogation CNE • Modulation des exonérations en fonction de la nature du contrat 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrat unique à droits progressifs
Indemnisation chômage et revenus d'assistance	<ul style="list-style-type: none"> • Unification des minima sociaux en une allocation unique conciliable avec un salaire de manière dégressive • Activité universelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Indemnisation chômage égale à 90% du dernier salaire pendant 1 an + formation qualifiante • Revenu de solidarité active (1/3 de revenu en plus pour les bénéficiaires de minima sociaux à la reprise d'emploi) 	<ul style="list-style-type: none"> • Suspension de l'assurance chômage au-delà de 3 refus d'offres dans le champ de compétences • Revenu de solidarité active • Versement d'un minimum social assorti d'un travail d'intérêt général

1 - Cette échéance correspond à la durée moyenne de transition généralement obtenue à partir des simulations de réformes du marché du travail dans le cadre de maquettes économiques structurelles.

1. Analyse coûts - bénéfiques d'une hausse du SMIC

Le relèvement du SMIC à 1500 euros brut constitue un élément essentiel de différenciation du programme de S. Royal. Il convient donc de s'y attarder. Dans une perspective de long terme, l'argument « relance de la consommation » ne peut être retenu comme pertinent pour évaluer l'impact d'un tel relèvement² : in fine ce sont les conditions de rentabilité de l'emploi tant du point de vue de l'entreprise que du travailleur qui priment. Il existe néanmoins deux aspects positifs au relèvement du SMIC à prendre en compte³. En effet, en sus d'un effet direct, bien établi, positif (négatif) sur le coût du travail (la demande de travail⁴), le relèvement du SMIC peut :

- d'une part, stimuler l'offre de travail (au travers par exemple d'une augmentation de la participation et des reprises d'emploi) ; ce point est bien connu dans la littérature économique (voir, entre autres, Manning [2003]) ;
- accroître la productivité, et donc une création de richesse (le PIB) ; ce point est notamment mis en évidence par Chéron, Hairault et Langot [2004,2005] et mesuré comme important ; en effet, l'augmentation du SMIC réduit les flux d'emploi à emploi (démissions), donc les coûts de rotation sur le marché du travail, et de ce fait incite les entreprises à créer des postes de meilleure qualité puisque les investissements peuvent être rentabilisés sur une plus longue période.

Dans une perspective d'efficacité économique (de bien-être) mesurée par une création nette de richesse, l'effet du SMIC est donc ambiguë à double titre.

Au bilan, malgré l'effet d'offre de travail, les études françaises concernant l'impact du SMIC en termes d'emploi ne souffrent cependant que de peu d'ambiguïté (voir, entre autres, Laroque et Salanié [2000]) : le relèvement du salaire minimum serait à long terme destructeur d'emplois en France⁵. Ce résultat doit toutefois être nuancé par « l'effet productivité » : l'étude conduite par Chéron, Hairault et Langot montre ainsi que le niveau optimal du SMIC n'était en 2000 que très légèrement en dessous de son niveau observé. Les relèvements successifs du SMIC intervenus depuis laissent néanmoins à penser qu'un coup de pouce supplémentaire devrait s'avérer inefficace.

2 - Ce point est indiscutable au vu des ouvrages modernes d'économie du travail (voir, entre autres, Cahuc et Zylberberg [2004]).

3 - Ces arguments sont notamment négligés par l'évaluation proposée par Coe-Rexecode du programme économique de S. Royal.

4 - Une valeur de l'élasticité de la demande de travail égale à l'unité (prenant en compte l'ensemble des effets de substitution et de volume) paraît raisonnable (Cahuc et Zylberberg [2005]) : une augmentation de 1% du SMIC réduirait de 1% la demande de travail des entreprises.

5 - Selon Laroque et Salanié, une augmentation du SMIC de 10% détruirait 280 000 emplois.

2. Concentration des exonérations et emplois francs : limites et contradictions du programme Bayrou

La concentration des exonérations de cotisations sociales sur les salaires en dessous de 1.3 SMIC proposée par F. Bayrou pose problème. En plus de pénaliser l'emploi (voir, entre autres, Crépon et Desplatz [2001] pour une évaluation du gain et/ou sauvegarde d'emplois induit par les allègements de charges sociales) elle risque de déformer la distribution des salaires vers le bas (trappe à bas salaires) et de ce fait de favoriser les emplois à plus faible productivité. Ce point est également mis en évidence par Chéron, Hairault et Langot [2004, 2005] : cette étude souligne au contraire l'intérêt d'un étalement des allègements de charges sur un intervalle sensiblement plus large qu'actuellement (jusqu'à 1.7 SMIC). En favorisant les emplois à bas salaires et donc plus forte rotation, la concentration des exonérations de charges sociales se fera au prix de moins d'investissements, notamment en formation, et donc d'une baisse de la productivité et du PIB.

Supprimer les charges sociales sur deux emplois supplémentaires a des effets inverses : l'impact économique d'une telle détaxation du travail est en effet de même nature que les actuels allègements, sauf donc que cette fois-ci la baisse de fiscalité n'est plus conditionnée par le niveau du salaire. Au niveau du SMIC, la baisse du coût du travail serait finalement modérée étant donné l'ampleur des actuels allègements, alors qu'à l'inverse les salaires au dessus de 1.6 SMIC en bénéficieraient très largement. La cohérence des mesures pose donc problème. Enfin, face à l'importance des rotations (créations - destructions d'emplois⁶) et à la longue durée des aides (5 ans), des effets d'aubaine massifs, difficiles à contrôler, risquent de se produire : à horizon de 5 ans, une fraction importante des emplois aura été renouvelée, qui seront éligibles au dispositif Bayrou, impliquant que le coût de cette réforme s'accroîtra sans discontinuer pendant les 5 années qui succéderont sa mise en place.

3. Les « emplois – tremplins » : un oui sous condition

Pour qu'aucun jeune ne reste au chômage plus de 6 mois, S. Royal propose d'instaurer une formule « d'emplois – tremplins », qui s'apparente finalement à une subvention à l'embauche versée aux entreprises pendant 6 ans ; 500 000 emplois seraient concernés.

Contrairement à ce qu'indique Coe-Rexecode, ce dispositif s'apparente plus à une généralisation du Contrat Initiative Emploi qu'à une rénovation des « emplois jeunes », puisque l'entreprise privée serait le premier destinataire des aides publiques (Langot [2007]).

Contrairement aux contrats aidés dans le secteur public, l'efficacité des contrats aidés dans l'entreprise est aujourd'hui clairement avérée :

- si, deux ans après une embauche en Contrat Emploi Solidarité (secteur public), seuls 34% des bénéficiaires disposent d'un emploi régulier,
- à l'inverse, 71% des bénéficiaires d'un Contrat Initiative Emploi (secteur privé) disposent d'un tel emploi.

L'incertitude concerne finalement le financement de ce dispositif : le coût est potentiellement élevé pour les Régions censées l'assurer (de l'ordre de 7 Mds d'euros). Une piste envisagée, qui constitue finalement une condition *sine qua non* de réussite de cette mesure, consiste notamment à redéployer une partie des dépenses actuellement consacrées par les Régions à la formation professionnelle vers les emplois-tremplins⁷. Aujourd'hui le budget des Régions consacré à la formation professionnelle équivaut à 2 Mds d'euros. Même dans ce scénario le plus « optimiste », le financement de cette mesure resterait donc déficitaire de 5 Mds.

7 - Le système de formation professionnelle est largement critiquée, à cause de son opacité et de son manque d'efficacité (Cahuc et Zylberberg [2006]).

4. L'exonération de charges sur les heures complémentaires : une incertitude liée à l'ampleur des effets

En moyenne, un individu travaille 38.6 heures par semaine en France, contre 41.3 en Allemagne et 44.2 en Angleterre (OCDE [2004]). Il est indéniable que la politique d'allègements des charges et d'impôts sur les heures complémentaires proposée par F. Bayrou et N. Sarkozy devrait contribuer à faire tendre la durée moyenne hebdomadaire de travail vers sa contrepartie européenne. A long terme, une stimulation des créations d'emplois peut également en résulter : à cet horizon, ce n'est pas tant la question de la relance de la consommation qui est en effet posée, mais plutôt celle du niveau d'accroissement de rentabilité du travail à la fois pour l'entreprise et l'employé. En particulier, pour l'entreprise, une durée hebdomadaire plus élevée autorise une utilisation plus « intensive » du facteur travail permettant de rentabiliser un certain nombre d'investissements (coûts d'embauche, formation...), favorable à la création de nouveaux emplois.

D'un point de vue de l'efficacité économique, l'évaluation peut ne pas être aussi tranchée, d'une part car une taxation « distorsive » est introduite entre la rémunération des heures en deçà vs. au-dessus des 35 heures hebdomadaires et, d'autre part, parce qu'elle dépend également de l'élasticité de l'offre de travail. En l'état, il n'existe pas d'étude permettant de proposer un chiffrage rigoureux des dispositifs proposés par N. Sarkozy et F. Bayrou.

5. La réforme de la législation du contrat de travail : pour un contrat de travail unique revisité

Si S. Royal prévoit d'abroger le contrat nouvelles embauches (CNE), F. Bayrou et N. Sarkozy souhaitent quant à eux instaurer un contrat unique dont les droits (en termes d'indemnisation en cas de licenciement) progresseraient avec l'ancienneté sur le poste de travail, inspiré du rapport de Cahuc et Kramarz [2004].

L'abrogation du CNE peut pénaliser l'emploi, mais dans une faible mesure. Pour s'en persuader notons tout d'abord que, a contrario, Cahuc et Carcillo [2006] estiment à seulement 70 000 le nombre d'emplois créés par ce dispositif. Cet effet modéré du CNE sur l'emploi est conforté par la récente étude a posteriori proposée par Junod [2007] : seuls 8% des chefs d'entreprise ayant embauché en CNE déclarent qu'ils n'auraient pas embauché si le CNE n'avait pas existé ; pour 92% des entreprises, la moindre protection de l'emploi (plus faible taxation en cas de licenciement) se traduit donc par un « effet d'aubain⁸».

Dans une certaine mesure, le système de contrat unique à droits progressifs s'apparente à une généralisation du CNE. Chéron [2007] pointe du doigt un certain nombre d'insuffisances du dispositif proposé par F. Bayrou et N. Sarkozy. Il souligne en particulier que la stimulation de la création d'emplois pour les plus jeunes risque de se faire au prix d'une plus grande dualité du marché du travail des seniors. Un individu licencié à l'âge de 50 ou 55 ans, voire plus, risque de basculer dans une nouvelle trappe à précarité : même s'il retrouve un emploi, la proximité de sa sortie du marché du travail (vers la retraite), conjuguée à la quasi absence de taxation des entreprises en cas de nouveau licenciement, se traduira par une forte instabilité de son emploi. L'âge de l'individu avançant, un cercle vicieux est susceptible de s'enclencher. Ceci plaide en faveur du maintien d'une protection de l'emploi homogène et significative, dès la fin de la période d'essai, conjointement à une sécurisation juridique du licenciement. La particularité du contrat unique « revisité » proposé par l'EDHEC consiste à sécuriser le parcours professionnel des individus pendant tout leur cycle de vie, en permettant de maintenir en emploi les plus de 40 ans sans introduire d'effets de taxation anticipée défavorables aux plus jeunes.

8 - S. Royal propose d'assortir à l'abrogation du CNE une modulation des exonérations en fonction de la nature du contrat. Sans plus de détails concernant cette modulation, il est difficile d'en évaluer les effets.

6. Une réforme de l'assurance chômage et des minima sociaux relativement consensuelle

La faiblesse des gains monétaires à la reprise d'emploi est largement documentée (voir par exemple Anne et L'Horty [2002] et Laurent et L'Horty [2004]): ce résultat vaut non seulement pour les chômeurs de courte durée éligibles au dispositif PARE (Plan d'Aide au Retour à l'Emploi), mais aussi, pour ne pas dire surtout, pour les chômeurs de longue durée. Ce phénomène résulte du fait que l'ensemble des dispositifs (nationaux et locaux) de soutien aux bas revenus sont calqués sur le barème du RMI. Par conséquent, toute heure travaillée impliquant une rémunération globale au dessus du niveau de ce RMI est quasiment marginalement taxée à 100% (voir également Piketty [1997]).

Trois stratégies sont dès lors offertes pour générer les nécessaires incitations à la reprise d'emploi :

- accroître la dégressivité de l'indemnisation chômage et des minima,
- revaloriser l'emploi en assurant le maintien d'une partie des aides sociales lors de la reprise d'un travail,
- assurer un plus grand contrôle des chômeurs en instaurant une menace de sanctions, afin de résoudre le problème « d'aléa moral » posé par les difficultés d'observation du comportement des chômeurs.

Les trois candidats à l'élection présidentielle se refusent à considérer la première solution, dont le rôle a déjà été démontré (voir Dormont, Fougère et Prieto [2001] et Cahuc et Lehmann [2000]) à cause du risque –légitime– de voir se fracturer une cohésion sociale déjà fragile.

C'est essentiellement le volet « prime à l'emploi » qui est finalement privilégié⁹, sous la forme d'un Revenu de Solidarité Active (N. Sarkozy et S. Royal), ou encore, de façon similaire, d'une allocation unique conciliable avec un salaire de manière dégressive (F. Bayrou). Les effets bénéfiques en termes d'emploi d'une telle réforme¹⁰, dont l'ampleur reste à mesurer, peuvent s'avérer coûteux pour les finances publiques, au moins à court terme. C'est la raison pour laquelle l'EDHEC propose un dispositif incitatif du retour à l'emploi qui est à coût nul pour les finances publiques grâce à la mise en place d'un supplément de pouvoir d'achat pour les actifs obtenu par une réduction des charges sociales salariales entièrement financée par une augmentation de la TVA.

9 - Le projet de N. Sarkozy prévoit également de renforcer le volet « sanctions » qui existe déjà pour partie aujourd'hui. D'un point de vue pragmatique, ce projet pose le problème de la définition du champ de compétences dans lequel le refus d'une offre d'emploi est considéré comme illégitime. Ce dispositif existe néanmoins au Danemark et au Royaume Uni.

10 - Notons qu'un dispositif similaire existe déjà, sous la forme d'un « intéressement » versé aux bénéficiaires du RMI à la reprise d'emploi.

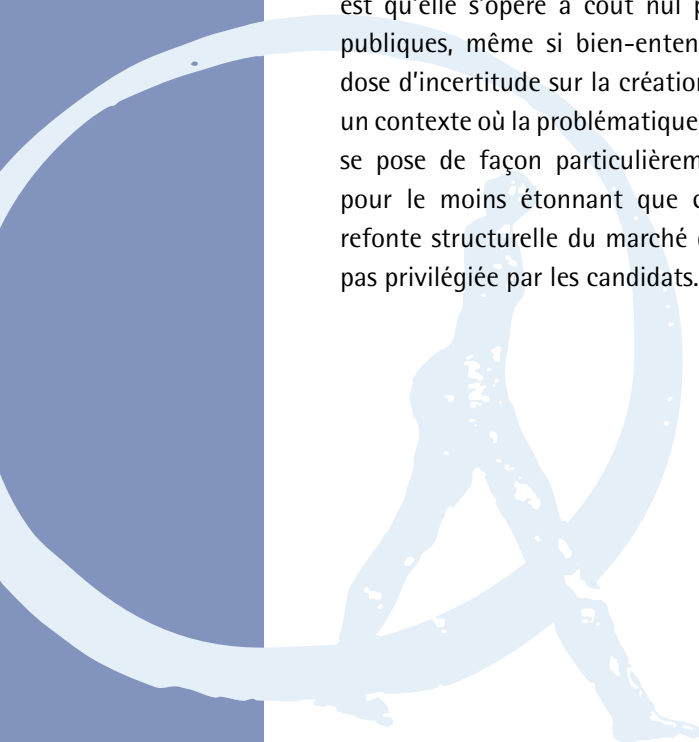
Conclusion :

Pourquoi privilégier le contrat unique « EDHEC » ?

Au bilan, la détaxation des heures complémentaires ainsi que la revalorisation de la reprise d'emploi apparaissent indubitablement comme des réformes favorables à l'emploi, mais à l'origine d'une double incertitude concernant, d'une part, l'impact quantitatif et, d'autre part, mais de façon liée, l'équilibre des finances publiques.

A cet égard, l'intérêt d'une réforme du code du travail, telle celle proposée par l'EDHEC sous la forme d'un contrat de travail unique « revisité » est qu'elle s'opère à coût nul pour les finances publiques, même si bien-entendu demeure une dose d'incertitude sur la création d'emplois. Dans un contexte où la problématique de l'endettement se pose de façon particulièrement aiguë, il est pour le moins étonnant que cette piste d'une refonte structurelle du marché du travail ne soit pas privilégiée par les candidats.

D'après l'étude de l'EDHEC (Chéron [2007]), l'instauration d'un contrat unique¹¹ avec une contribution solidarité égale à 4 mois de salaires permettrait à long terme un gain net de l'ordre de 500 000 emplois. Ce chiffre est par exemple à comparer à la mesure de l'effet des allègements de charges sociales proposée par Crépon et Desplatz [2001], également de l'ordre de 500 000, mais dont le coût pour les finances publiques est proche de 20 milliards d'euros.



Bibliographie

- Anne et L'Horty, *Transferts sociaux locaux et retour en emploi*, Economie et Statistique, 2002.
- Cahuc et Carcillo, *Que peut-on attendre du CNE et du CPE ?*, Revue Française d'Economie, 2006.
- Cahuc et Kramarz, *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, Rapport au Ministre de l'Economie et des Finances et au Ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale, 2004.
- Cahuc et Lehmann, *Should unemployment benefits decrease with unemployment spell ?*, Journal of Public Economics, 2000.
- Cahuc et Zylberberg, *Labour Economics*, MIT Press, 2004.
- Cahuc et Zylberberg, *L'impact des réductions de cotisations sociales*, Les Cahiers Français, La documentation française, 2005.
- Chéron, *Le contrat de travail unique : un outil de sécurisation des parcours professionnels ?* EDHEC Position Paper, 2007.
- Chéron, *Reconsidérer les effets de la protection de l'emploi en France* EDHEC Publication, 2007.
- Chéron, Hairault et Langot, *La politique d'allègements de charges sur les bas salaires : un bon compromis entre emploi et productivité*, Revue Française d'Economie, 2005.
- Chéron, Hairault et Langot, *Labor market institutions and the employment-productivity trade-off: a wage posting approach*, IZA Discussion Paper 1364, 2004.
- Crépon et Desplatz, *Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires*, Economie et Statistique, 2001.
- Dormont, Fougère et Prieto, *L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi*, Economie et Statistique, 2001.
- Junod, *Le contrat nouvelles embauches un an après*, Première Synthèses, DARES, 2007.
- Laroque et Salanié, *Une décomposition du non-emploi en France*, Economie et Statistique, 2000.
- Laurent et L'Horty, *Incitation au retour en emploi : une perspective dynamique*, Travail et Emploi, 2004.
- Manning, *Monopsony in motion: imperfect competition in labor markets*, Princeton University Press, 2003.
- Piketty, *La redistribution fiscale face au chômage*, Revue Française d'Economie, 1997.

L'EDHEC Business School est classée parmi les cinq premières « grandes écoles » françaises, grâce à la qualité de ses enseignants (100 professeurs permanents français et étrangers) et aux relations privilégiées qu'elle développe avec l'industrie depuis sa création en 1906. L'EDHEC s'appuie sur sa connaissance de l'industrie et concentre ainsi ses travaux de recherche sur des thèmes qui répondent aux besoins des professionnels.

Dans un souci de garantir une réelle applicabilité des recherches qu'elle effectue, l'EDHEC situe chacune des recherches dans un programme dont les objectifs et la pertinence sont validés à la fois sur les plans académique et industriel.

Depuis février 2006, l'EDHEC dispose d'une équipe de recherche en économie sur l'évaluation des politiques publiques et la réforme de l'Etat.

Quatre grands thèmes sont abordés par cette équipe:

- financement et réforme du modèle social ;
- politique de l'emploi et compétitivité ;
- évaluation des risques et gestion optimale de la dette publique ;
- gouvernance budgétaire européenne.

Copyright © 2007 EDHEC

