

L'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 « pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés » va être transposé sous forme d'une loi qui devrait en respecter les principales orientations. Cette contribution cherche à proposer un éclairage sur les effets que l'on peut en attendre sur l'emploi.

L'auteur de ces lignes est économiste à l'Institut de Recherches Economiques et Sociales (Ires), un organisme « au service des organisations syndicales représentatives des travailleurs », ce qui implique que ce texte est centré sur la dimension économique, et qu'il ne représente pas une position de l'Ires, compte tenu des fortes divergences d'appréciation entre organisations syndicales signataires et non signataires de l'accord.

Ce rapide examen n'abordera que trois des principales mesures, à savoir :

- du côté de la sécurisation : l'augmentation de cotisation sur les CDD ;
- du côté de la flexibilité : la surcotisation sur les emplois précaires ;
- du côté de la compétitivité : les accords de maintien dans l'emploi.

Il sera centré sur trois questions :

- quels effets sur l'emploi ?
- quels effets sur les statuts d'emploi ?
- quelle articulation avec les politiques publiques de l'emploi ?

1. L'accord peut-il créer des emplois ?

L'accord du 11 janvier 2013 et le projet de loi¹ qui le transpose ne visent pas *a priori* à créer des emplois : il s'agit, comme son intitulé l'indique, de les sécuriser. Mais l'un et l'autre reposent sur une thèse implicite, depuis longtemps défendue notamment par le Medef, selon laquelle le marché du travail français serait trop rigide et que ce sont ses rigidités qui expliqueraient ses mauvaises performances en termes de créations d'emploi.

Cette thèse apparaît de manière assez claire dans l'étude d'impact² qui évoque d'entrée un marché du travail « qui détruit des emplois. » On peut penser que les destructions d'emplois sont plutôt le fait de la récession et qu'elles ont été d'ailleurs inférieures à ce qu'on aurait pu attendre compte tenu des comportements observés sur la période d'avant-crise. Cette même thèse est réaffirmée quand l'étude d'impact écrit que « le retour de la croissance ne résoudra pas à lui seul les

* Cette note reprend l'intervention faite à une table ronde organisée le 27 février 2013 par la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, en présence de Jean-Marc Germain, député et rapporteur du projet de loi. Elle est reprise dans le [tome II du rapport Germain](#), Assemblée nationale, rapport n°847, 27 mars 2013.

¹ [Avant-projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi](#), 11 février 2013.

² [Etude d'impact du projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi](#), mars 2013.

problèmes structurels du marché du travail en France ; la sécurisation des parcours professionnels constitue un levier puissant pour s'y attaquer. »

Cette première section est donc consacrée à un examen critique de cette thèse sous-jacente. Elle se heurte en premier lieu à un argument semi-théorique qui relève presque du bon sens : on peut admettre que la flexibilité conduit à une plus grande réactivité de l'emploi à l'activité économique (on embauche plus vite parce qu'on sait qu'on pourra licencier facilement) mais il n'y a aucune raison que cela permette de créer plus d'emplois sur moyen terme.

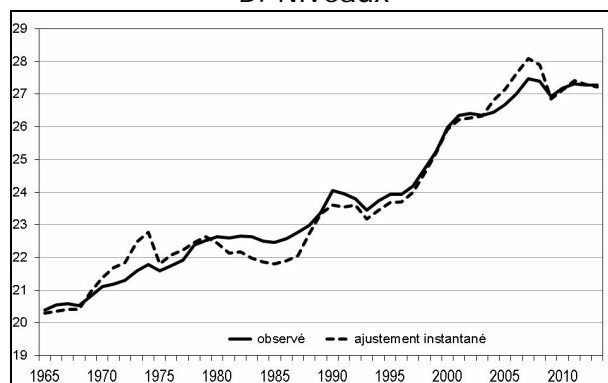
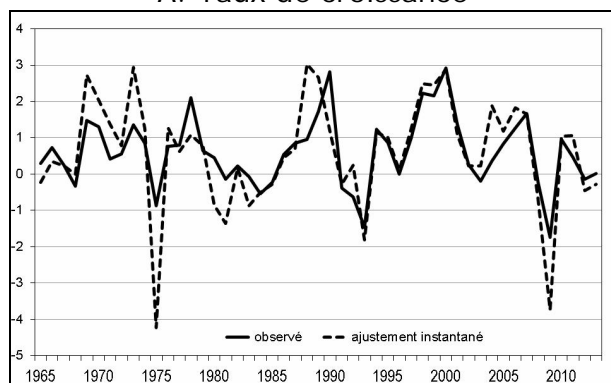
On peut le vérifier au moyen d'un exercice très simple qui compare l'évolution effective de l'emploi à ce qu'elle aurait été en supposant une adaptation instantanée à l'emploi « désiré » obtenu en rapportant le Pib instantané à la productivité tendancielle. Cette comparaison montre que les variations de l'emploi ainsi simulées sont de plus grande ampleur, à la hausse mais aussi à la baisse, de telle sorte qu'en niveau les deux courbes se rejoignent régulièrement, à la fin de chaque cycle conjoncturel (graphique 1).

Graphique 1

Emploi observé et emploi simulé avec adaptation instantanée

A. Taux de croissance

B. Niveaux



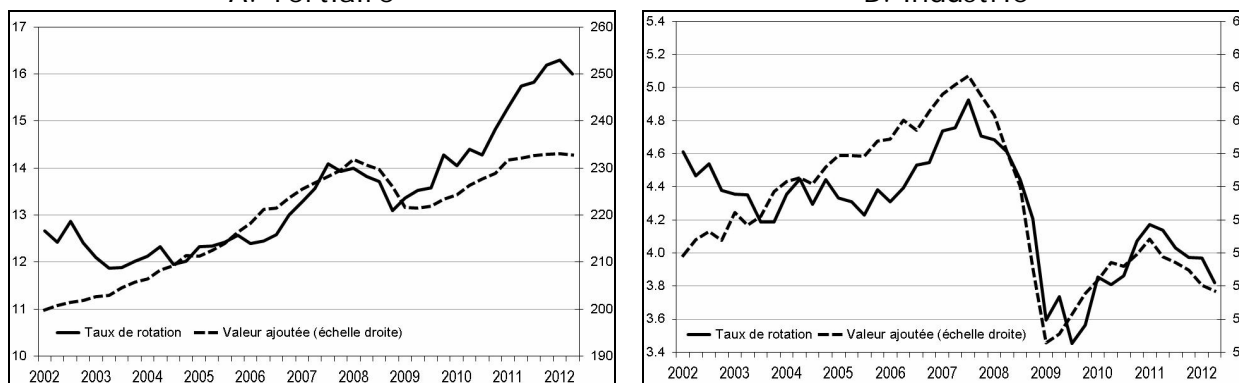
Source : Insee, calculs propres

En France, selon les estimations de l'OFCE³, le délai moyen d'ajustement de l'emploi à une variation de l'activité était en 2009 de 3,1 trimestres, soit un délai équivalent à celui du Royaume-Uni (3 trimestres) et nettement inférieur à celui de l'Allemagne (5,1) ou de l'Italie (5,9). Par ailleurs, l'OFCE évalue le taux de chômage conjoncturel à 4,6 points en 2012, ce qui veut dire que l'on pourrait baisser d'autant le taux de chômage observé avant de buter sur des contraintes d'ordre structurel.

La fluidité du marché du travail peut enfin se mesurer par le taux de rotation de la main-d'oeuvre (la demi-somme des entrées et des sorties sur le marché du travail). On observe une forte corrélation entre cet indicateur et le volume de valeur ajoutée (graphique 2). Autrement dit, la rotation de la main-d'oeuvre augmente quand l'activité augmente, et stagne ou diminue dans le cas contraire. La flexibilité du marché du travail, ainsi mesurée, est donc une grandeur essentiellement conjoncturelle. Cependant, le secteur tertiaire, qui regroupe la majorité des salariés, fait apparaître une forte accélération du taux de rotation à partir du début de la crise.

³ « [La débâcle de l'austérité](#) - Perspectives 2012-2013 », *Revue de l'OFCE* n°125, octobre 2012.

Graphique 2
Taux de rotation de la main-d'oeuvre et valeur ajoutée
A. Tertiaire B. Industrie



Source : Dares

La crise actuelle est beaucoup plus qu'une forte fluctuation cyclique. Elle est le symptôme de ruptures plus profondes, que l'on ne peut traiter en agissant seulement sur le profil conjoncturel des évolutions de l'emploi. La période qui s'ouvre à moyen terme risque d'être caractérisée par une configuration inédite, associant une croissance médiocre, un rattrapage des gains de productivité et le maintien d'une croissance soutenue de la population active. Une telle configuration, porteuse d'un chômage structurel durable, n'est pas prise en compte par les dispositifs du projet de loi.

Enfin (mais en annexe seulement) il n'est pas inutile de rappeler que 70 % des 2,4 millions d'emplois créés au cours des trente dernières années, l'ont été lors du passage aux 35 heures, entre 1997 et 2002. Le thème de la réduction de la durée du travail n'est abordée par l'accord que sous la forme dévoyée de l'activité partielle. L'accord peut-il faire reculer la précarité ?

L'observation de la structure des déclarations d'embauches depuis une décennie (tableau 1) conduit aux constats suivants :

- Les embauches en CDI sont de plus en plus minoritaires : une embauche sur sept seulement fin 2012.
- Les embauches sur CDD de plus d'un mois reculent aussi.
- Les embauches sur CDD de moins d'un mois deviennent la nouvelle norme et représentent plus des deux tiers (67,6 %) des embauches fin 2012, contre moins de la moitié (49 %) en 2000.

Tableau 1
Structure des déclarations d'embauches

% d'embauches en :	1er trimestre 2000	4ème trimestre 2012
CDI	22,4	14,3
CDD plus d'un mois	28,6	18,1
CDD moins d'un mois	49,0	67,6

Source : Acoiss

L'accord du 11 janvier prévoit une surcotisation employeur pour les contrats courts, qui devrait s'appliquer au 1er juillet 2013. Elle serait de 3 points pour les CDD de moins d'un mois, 1,5 point pour les CDD compris entre 1 et 3 mois et 0,5 point pour

les CDD d'usage de moins de 3 mois. En sens inverse, l'embauche d'un jeune de moins de 26 ans en CDI serait assortie pour l'employeur d'une exonération de cotisation pendant une période de 3 à 4 ans.

L'article L. 5422-12 du code du travail dit que « les taux des contributions et de l'allocation sont calculés de manière à garantir l'équilibre financier du régime ». Le projet de loi lui ajoute un alinéa stipulant que « les accords prévus à l'article L. 5422-20 peuvent majorer ou minorer les taux des contributions en fonction de la nature du contrat de travail, de sa durée, du motif de recours à ce type de contrat, de l'âge du salarié ou de la taille de l'entreprise. »

Le calibrage précis des mesures prévues par l'accord interprofessionnel est donc renvoyé à un accord entre partenaires sociaux au sein de l'Unedic. La question du chiffrage et donc de l'impact sur l'équilibre financier du régime est en tout état de cause imprécis. Lors des négociations, les partenaires sociaux avaient à leur disposition une évaluation émanant du Medef et chiffrant à 155 millions d'euros les surcotisations et à 110 millions d'euros les exonérations, laissant ainsi un solde positif de 45 millions d'euros pour l'Unedic.

On peut s'étonner de l'imprécision des évaluations émanant des pouvoirs publics. Elles ont été fournies dans l'étude d'impact et elles se bornent à donner une fourchette, assortie de nombreuses réserves, qui serait de 150 à 200 millions d'euros dans les deux cas. Cette même étude d'impact ne fournit par ailleurs aucune évaluation des effets attendus sur les statuts d'emploi. Elle se borne à énoncer que les dispositifs permettront de réduire, d'un côté, « le nombre de contrats précaires sur le marché du travail » et, de l'autre, « le chômage des jeunes de moins de 26 ans. »

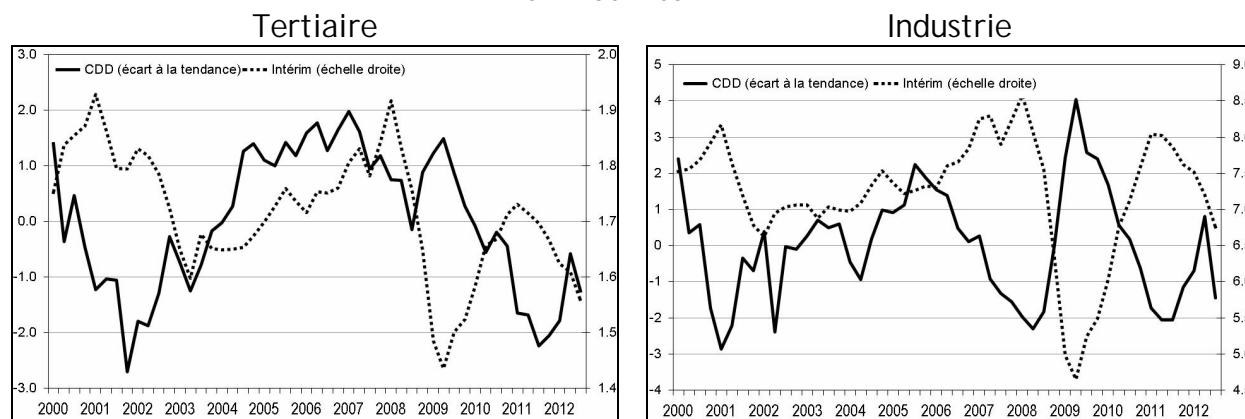
Toute la question est de savoir quel sera l'effet de telles incitations. La modicité des sommes en jeu (0,03 % de la masse salariale du secteur privé) est une première source de scepticisme. La possibilité d'échapper à la surcotisation par un contrat de travail légèrement supérieur à 3 mois en est une deuxième.

Mais ce ne sont pas les seules. Les contrats d'usage ne devraient supporter qu'une faible surcotisation (+ 0,5 point) alors qu'ils représentent la majorité des CDD de moins d'un mois⁴. 17 % de ces embauches se font par exemple dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration. A l'intérieur de ce même secteur, 70 % des embauches se font en CDD de moins d'un mois.

⁴ Les secteurs concernés par les CDD d'usage sont les suivants : exploitations forestières, réparation navale, déménagement, hôtellerie et restauration, centres de loisirs et de vacances, sport professionnel, spectacles, action culturelle, audiovisuel, production cinématographique, édition phonographique, enseignement, information, activités d'enquête et de sondage, entreposage et stockage de la viande, bâtiment et travaux publics pour les chantiers à l'étranger, activités de coopération, d'assistance technique, d'ingénierie et de recherche à l'étranger, activités d'insertion par l'activité économique, recherche scientifique réalisée dans le cadre d'une convention internationale, arrangement administratif international pris en application d'une telle convention, chercheurs étrangers résidant temporairement en France, activités foraines.

Il existe enfin un risque de substitution avec l'intérim qui n'est pas couvert par le dispositif. Or, le recours au CDD de moins d'un mois et l'intérim apparaissent comme fortement substituables dans l'industrie mais aussi dans le tertiaire, en dépit d'un moindre recours à l'intérim (graphique 3).

Graphique 3
CDD et intérim



CDD de moins d'un mois. Sources : Acoess, Dares

3. L'accord définit-il une politique de l'emploi cohérente ?

La négociation entre partenaires sociaux a été initiée par la conférence sociale de juillet 2012 qui a débouché sur une « feuille de route »⁵ puis sur un document d'orientation en septembre 2012⁶ qui cadrerait de manière assez précise la négociation. Mais dans le même temps, le gouvernement mettait en place une série de dispositifs : emplois d'avenir, contrats de génération, CICE (crédit d'impôt compétitivité emploi). Or, l'articulation entre ces mesures et l'accord du 11 janvier 2013 n'est pas vraiment assurée.

Le contrat de génération en fournit un premier exemple. Ce dernier prévoit des exonérations de cotisations pour les embauches en CDI de moins de 26 ans (couplé avec le maintien dans l'emploi d'un senior) qui peuvent aller jusqu'à 4000 euros par an pendant trois ans. Comment combiner ce dispositif avec l'exonération de cotisation pour les embauches en CDI de jeunes de moins de 26 ans ?

Mais l'exemple le plus frappant concerne les accords de maintien dans l'emploi. Le projet de loi évoque de manière assez floue la question de la contribution des actionnaires et des dirigeants à l'effort demandé aux salariés en échange d'un maintien de l'emploi pendant deux ans. Mais ils soulèvent aussi un autre problème : quelle sera la contribution du crédit d'impôt qui, comme l'indique son intitulé, vise, non seulement à la compétitivité, mais aussi à l'emploi ?

Sur le premier point, le projet de loi est assez évasif. Son article 12 précise que l'accord de maintien dans l'emploi « prévoit les conditions dans lesquelles les dirigeants salariés exerçant des responsabilités dans le périmètre de l'accord

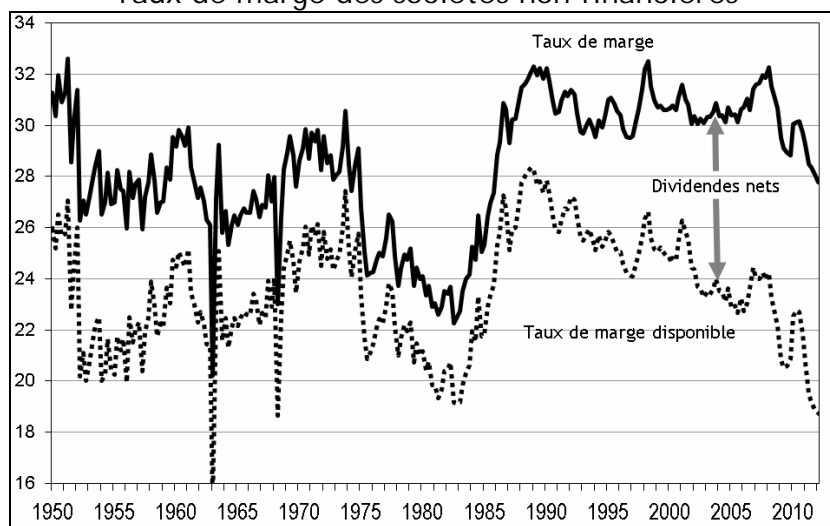
⁵ [Feuille de route de la grande conférence sociale](#), juillet 2012.

⁶ [Pour une meilleure sécurisation de l'emploi](#), document d'orientation négociation nationale interprofessionnelle, 7 septembre 2012.

participent aux efforts demandés aux salariés, notamment en termes de rémunération au sens de l'article L. 3221-3. Il prévoit également des dispositions équivalentes pour la rémunération des mandataires sociaux et le versement des dividendes aux actionnaires. »

Or, cette disposition ne tient pas compte de la progression exponentielle des dividendes nets versés par les sociétés non financières : ils représentent 13 % de leur masse salariale en 2013, contre 4 % au début des années 1980. Le taux de marge des entreprises est un élément de leur compétitivité : la crise l'a fait reculer mais cette baisse est en réalité permanente depuis le début des années 1980 si l'on raisonne sur le taux de marge « disponible » hors dividendes (graphique 4). Dans l'industrie la baisse du taux de marge peut être observée depuis plus longtemps, mais les données disponibles ne permettent pas de savoir dans quelle proportion la montée des dividendes a contribué à cette dégradation.

Graphique 4
Taux de marge des sociétés non financières



Source : Insee

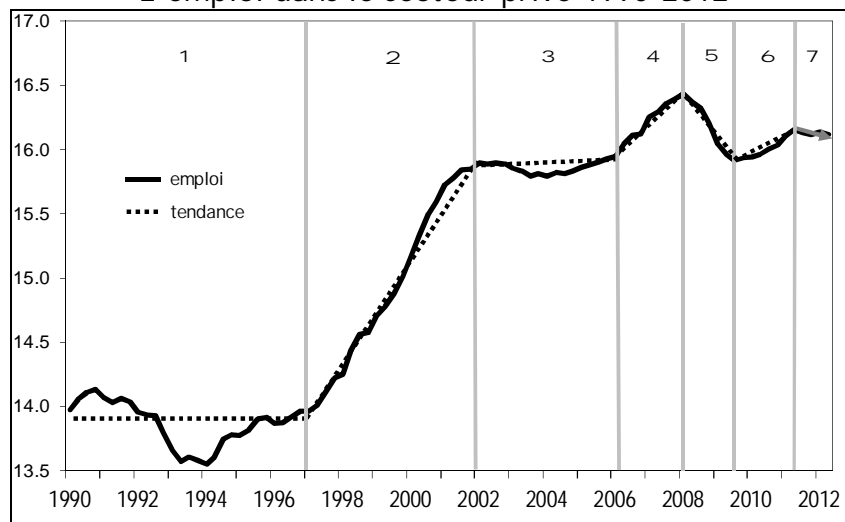
Le second point, plus important encore en pratique, porte sur l'articulation avec le CICE. Le projet de loi contient un amendement stipulant que « les délégués du personnel sont informés et consultés sur les conditions d'utilisation du crédit d'impôt. » Autrement dit, il n'existe pas vraiment de mode d'emploi du CICE ni de conditionnalité aux aides ainsi accordées. Et cette absence est particulièrement frappante dans le cas des accords de maintien de l'emploi où des efforts seront demandés aux salariés, sans qu'aucune règle ne soit fixée dans l'affectation du crédit d'impôt.

En conclusion, il faut évidemment noter l'originalité du processus qui conduit d'un accord signé entre partenaires sociaux à sa transcription dans la loi et le code du travail. Mais, en contrepartie, cette démarche fait apparaître un certain désengagement de l'Etat qui aurait pu, par exemple, choisir de réellement taxer le recours aux formes d'emploi précaires au lieu de renvoyer à une nouvelle négociation des partenaires sociaux au sein de l'Unedic. Cet assemblage fait obstacle à l'affirmation d'une politique publique de l'emploi cohérente.

Annexe 1 RTT et créations d'emplois: une approche empirique

L'effet des 35 heures sur l'emploi a donné lieu à une abondante littérature. Sans proposer ici une évaluation modélisée, on se borne ici à mettre en perspective la période des 35 heures pour montrer à quel point elle est exceptionnelle du point de vue de la création d'emplois. Le graphique ci-dessus montre que l'emploi dans le secteur privé a alors franchi une marche d'escalier de près de 2 millions d'emplois et que ces emplois sont pérennes (graphique 5).

Graphique 5
L'emploi dans le secteur privé 1990-2012



Source : Dares

Les données de l'Insee pour le deuxième trimestre 2012⁷ permettent de retracer une périodisation en sept temps, d'inégale durée.

(1) 1990-1997 : stagnation de l'emploi. Entre ces deux dates (mais on pourrait remonter jusqu'en 1978) les mauvaises années de conjoncture effacent les créations d'emploi.

(2) 1997-2002 : passage aux 35 heures. L'emploi marchand franchit une marche d'escalier de près de deux millions d'emplois.

(3) 2002-2006 : rattrapage des 35 heures. Les employeurs engrangent des gains de productivité : zéro emploi créé. Mais les emplois créés lors du passage aux 35 heures résistent.

(4) 2006-2008 : reprise de l'emploi. Les mesures prises lors de la phase précédente pour « rattraper » les 35 heures ne peuvent être prolongées. 500 000 emplois sont créés.

(5) 2008-2009 : récession. Elle annule à peu de choses près les créations d'emploi de la phase précédente.

(6) 2010-2011 : mini-reprise. L'emploi repart à la hausse : 250 000 emplois créés.

(7) 2012 : récession (bis). L'emploi repart à la baisse et revient à la case départ, avec 16,1 millions d'emplois au 2^{ème} trimestre 2012 contre 15,9 millions au 2^{ème} trimestre 2002.

⁷ « [L'emploi marchand en baisse au deuxième trimestre 2012](#) », *Informations Rapides* n° 220, Insee, 11 septembre 2012.