

## SYNTHESE DES RAPPORTS

Les principales conclusions et propositions de ces rapports sont les suivantes :

### PREMIER RAPPORT : VISION D'ENSEMBLE

#### *Des aides très diverses et des masses financières significatives*

Le Conseil a retenu, comme champ de son analyse, les aides versées par des personnes publiques aux entreprises du secteur marchand et dont l'objectif principal ou dont l'un des objectifs est de favoriser l'emploi ou la formation. Il a également analysé les aides des collectivités locales en faveur du développement économique.

**Les masses financières en jeu sont importantes : 27 milliards d'euros pour les aides à l'emploi, auxquels s'ajoutent 13 milliards d'euros pour les aides dont l'un des objectifs est l'emploi.**

**L'essentiel des aides à l'emploi, en France, correspond aux allègements généraux de cotisations sur les bas salaires, les autres aides étant nombreuses mais représentant des masses financières beaucoup moins importantes.**

Ces masses financières doivent être mises en regard des prélèvements qui pèsent sur les entreprises en France, de l'ordre de 355 Mds€, qui sont parmi les plus élevés d'Europe.

**Au sein de notre système d'aides aux entreprises, les aides à l'emploi bénéficient plutôt aux petites et moyennes entreprises.**

**Hors allègements de cotisations, les masses financières consacrées par la France aux aides à l'emploi au sens d'Eurostat/OCDE sont proches de la moyenne des pays de l'OCDE. Les taux de chômage ne permettent pas d'expliquer les différences entre pays. Le niveau d'aides publiques à l'emploi serait plutôt lié au modèle socio-économique des différents pays et à leur conception du rôle de l'Etat et des partenaires sociaux.**

#### *Des dispositifs qui pourraient être mieux évalués, malgré des progrès réels*

Dans son rapport de 2006, le COE avait porté un regard sévère sur la situation de l'évaluation des politiques publiques en France. **Depuis, d'importants progrès ont été réalisés. Le Conseil préconise de fixer, dès l'adoption d'une mesure d'aide, des objectifs précis ainsi que des modalités d'évaluation ; de consolider la systématisation de la démarche d'évaluation des niches sociales et de favoriser la mise en œuvre de l'obligation faite aux collectivités locales d'évaluer leurs régimes d'aide.**

Toutefois, des insuffisances demeurent dans la connaissance des aides. C'est particulièrement vrai pour les **aides des collectivités locales, dont on ne connaît pas les montants versés aux entreprises tant le système de remontée d'informations est défaillant.** Le Conseil juge nécessaire de poursuivre l'effort d'amélioration de l'accès aux données et notamment de mettre effectivement en œuvre les dispositions prévues par la loi de 2004 relatives à la remontée d'information sur les aides des collectivités locales.

Pour favoriser une plus grande transparence, **il souhaite que les préfets soient désormais destinataires d'informations claires et chiffrées sur les aides versées par les collectivités locales.**

**Un ensemble encore trop complexe, notamment pour les PME,  
et caractérisé par trop d'instabilité**

En matière de simplicité et de lisibilité pour les bénéficiaires potentiels des aides, **des efforts ont été entrepris ces dernières années pour :**

- **simplifier les régimes d'aides** (réforme des contrats aidés, du dispositif de chômage partiel, initiatives de rationalisation des dispositifs d'aides au niveau local, etc.) ;
- **accroître la lisibilité et l'accessibilité des aides** (avec le « répertoire des aides publiques aux entreprises ») ;
- **améliorer la gestion opérationnelle des aides** (actions de communication, assouplissement des règles de gestion, mutualisation entre des acteurs en charge de la gestion des aides).

**Mais là encore, le système des aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi demeure trop complexe et insuffisamment lisible**, notamment pour les plus petites d'entre elles. Il se caractérise en outre par une trop grande instabilité. Quatre voies d'amélioration ont été identifiées par le Conseil :

- **Rendre le système d'aides publiques entreprises plus lisible.** Cela passe par un nombre d'aides moins important, notamment au niveau local mais aussi, dans une moindre mesure, au niveau national.
- **Rendre le système d'aides plus stable.** Le Conseil propose que l'engagement soit pris de stabiliser, sur la durée de la législature, les allègements généraux de cotisations, ainsi que l'effort global en faveur de l'alternance.
- **Développer des outils permettant de faciliter l'appropriation des régimes d'aides publiques par les entreprises** (avec notamment l'élargissement du périmètre du « répertoire des aides publiques aux entreprises » ainsi que la promotion d'autres outils, procédures et intermédiaires facilitant l'appropriation des dispositifs par les entreprises).
- **Simplifier et faciliter les procédures et les formalités administratives des régimes d'aides aux entreprises.**

**Une cohérence et une gouvernance insuffisantes**

**Si des éléments de continuité dans la politique d'aides en faveur de l'emploi peuvent être relevés** (allègements de cotisations ou promotion de l'alternance par exemple), **la cohérence d'ensemble du système n'est pas toujours assurée.** Par exemple, les exonérations zonées ont vu leur valeur ajoutée réduite avec la montée en puissance des exonérations générales de cotisations sociales.

**La présence de divers acteurs insuffisamment coordonnés** peut expliquer la multiplication et l'absence de mise en synergie de certains dispositifs, au sein d'un même territoire ou entre différents territoires (avec des phénomènes de **concurrence territoriale**).

**Une part non négligeable de ces difficultés renvoie à la persistance d'une gouvernance imparfaite.** Le double mouvement législatif de réaffirmation constante, au profit du Conseil régional, de la fonction de chef de file de l'intervention des collectivités territoriales en matière d'aides publiques aux entreprises, d'une part, et de renforcement régulier de la compétence partagée des collectivités territoriales en matière d'intervention économique, d'autre part, a certes permis d'éviter une mise en tutelle d'une collectivité par une autre mais a également rendu difficile toute réelle coordination entre les multiples dispositifs d'aide.

Afin d'assurer une meilleure coordination des acteurs, **le Conseil préconise notamment de renforcer la gouvernance entre acteurs sur un même territoire** (en recherchant une meilleure articulation entre le renforcement de la logique de chef de filat et le maintien de la compétence générale des collectivités ; et en privilégiant une logique de projet à une logique de guichet) **et d'inscrire les dispositifs d'aides aux entreprises dans un cadrage stratégique concerté.** La promotion de l'échange de bonnes pratiques, par exemple par un rôle accru de l'Association des régions de France en la matière, pourrait aussi favoriser la coopération entre les collectivités de différentes régions.

### **La question de la conditionnalité des aides aux entreprises**

La volonté de rendre les aides aux entreprises plus efficaces amène régulièrement à envisager leur conditionnalité, qui peut être mise en œuvre :

- soit *ex ante*, *via* les conditions d'obtention de l'aide (on parlera ici de « critères d'éligibilité *ex ante* ») ;
- soit *ex post*, *via* les obligations auxquelles le bénéficiaire s'engage à se soumettre, une fois acquis le bénéfice de l'aide (on parlera ici d'« engagements *ex post* »).

La conditionnalité des aides n'est pas le seul moyen financier de faire respecter une obligation ou de s'assurer que l'entreprise satisfait certains objectifs. Les expériences récentes montrent d'ailleurs que le mécanisme de pénalités assises sur la masse salariale est de plus en plus privilégié par les pouvoirs publics.

**Le Conseil préconise d'élaborer une « doctrine d'utilisation » de ces différents moyens.** Dans cette perspective, il fait les quelques recommandations générales suivantes :

- les mécanismes favorisant le rôle des institutions représentatives du personnel et permettant la connaissance par les autorités publiques des avis rendus par ces derniers doivent être privilégiés ;
- le mécanisme de « *name and shame* » (qui consiste à rendre publics les résultats d'une entreprise dans un domaine donné) mériterait d'être exploré, après avoir étudié notamment les conséquences potentielles pour les entreprises, les garanties de procédures à apporter et les modalités de présentation des résultats ;
- la conditionnalité éventuelle des aides doit être construite sur des critères clairs et objectifs, préalablement établis et garantissant l'entreprise contre les aléas d'une excessive latitude d'interprétation. Cette conditionnalité ne doit pas non plus induire un excès de complexité ;
- en cas d'introduction d'un dispositif de sanction financière, la mise en place de pénalités financières objectives est préférable à la remise en cause d'une aide ;
- de telles pénalités financières auraient moins d'effets pervers si elles étaient indépendantes du niveau de l'emploi ou des salaires dans l'entreprise, et si elles étaient donc plutôt assises sur un indicateur prenant mieux en compte la taille et le poids de l'entreprise.

## **SECOND RAPPORT : EVALUATION DES PRINCIPAUX DISPOSITIFS**

### **Les allègements généraux de cotisations sociales patronales sur les bas salaires**

La politique d'exonérations de cotisations sociales patronales sur les bas salaires, qui s'est développée depuis 1993, a d'abord pris la forme d'une politique « offensive » de réduction du coût du travail au niveau du SMIC, dans un contexte de chômage élevé, puis d'une politique plus « défensive », visant à compenser l'augmentation du coût du travail qui a accompagné la politique de réduction du temps de travail à partir de la fin des années 1990.

Le dispositif a été modifié à de nombreuses reprises (23 modifications importantes entre 1993 et 2012), dans le sens global de son renforcement, sauf récemment (avec l'annualisation du mode de calcul des salaires concernés). Il prend actuellement la forme d'une réduction de cotisations sociales patronales de 26 points au niveau du SMIC dans les entreprises de plus de 20 salariés (28,1 points dans les entreprises de moins de 20 salariés) et décroît jusqu'à s'éteindre à 1,6 SMIC. **Il représentait en 2012 un coût de 20,7 milliards d'euros, soit l'équivalent d'environ un point de PIB.**

**Cette politique a permis de réduire le coût du travail au niveau du SMIC relativement au salaire médian et ainsi de stabiliser la part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total.**

S'agissant de la première vague d'allègements, tous les travaux existants convergent pour conclure à un **effet positif et significatif sur l'emploi, de 200 000 à 400 000 emplois créés selon les études**. L'évaluation de la seconde vague d'allègements (allègements Aubry et Fillon) est plus difficile. Aucune étude globale n'évalue à la fois les allègements Aubry (en distinguant ses effets de la réduction du temps de travail) et les allègements Fillon (en distinguant ses effets de la convergence des SMIC, qui était elle-même une conséquence du passage aux 35 heures).

Au regard des études existantes, **on estime que, dans l'ensemble, la suppression des allègements généraux sur les bas salaires (issus des deux vagues d'allègements) entraînerait la disparition d'environ 800 000 emplois à un horizon de 5 ans.**

La possibilité que la politique d'allègements conduise à créer des trappes à bas salaires, pousse à un moindre effort de formation en faveur des salariés peu qualifiés et favorise une « mauvaise » spécialisation de notre économie n'est pas jusqu'à présent démontrée.

**Toutes les pistes d'évolution envisagées dans le débat public en vue de réaliser des économies budgétaires sur les allègements de charges sur les bas salaires (réserver le bénéfice des allègements aux secteurs « exposés à la concurrence » ou aux petites entreprises, baisser le point de sortie) se traduiraient par d'importantes destructions d'emplois.**

**Le Conseil souhaite que l'engagement soit pris de stabiliser le dispositif sur la durée de la législature.**

**Cette stabilité du dispositif des allègements doit être complétée, en parallèle, par des politiques entreprises dans une logique de compétitivité de plus long terme.**

**Une évaluation conjointe des effets du crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE), mis en œuvre en ce sens dans le cadre du « Pacte national pour la croissance, la compétitivité**

et l'emploi »<sup>1</sup> et des allègements généraux de cotisations sociale sur les bas salaires devra être conduite.

Parallèlement, et même si d'éventuels effets des allègements de cotisations sur des « trappes à qualifications » ne sont pas démontrés, la politique de formation professionnelle doit être mieux mise à profit pour favoriser l'accès à la formation des salariés peu qualifiés. Il s'agit là d'un défi essentiel, tant pour les personnes concernées que pour la compétitivité globale de notre économie.

### Les exonérations zonées

Dans le cadre de la politique de la ville, les entreprises d'au plus 50 salariés qui s'implantent dans les zones de revitalisation urbaine et les zones franches urbaines bénéficient sous certaines conditions d'exonérations de cotisations sociales patronales. **L'objectif est de favoriser le développement économique et l'emploi de ces quartiers prioritaires.**

L'exonération ZRU, valable pendant un an, est totale jusqu'à 1,5 SMIC puis dégressive jusqu'à 2,4 SMIC. Pour en bénéficier, l'entreprise ne doit pas avoir procédé à un licenciement économique durant les 12 mois précédant l'embauche. L'exonération ZFU est totale pendant cinq ans jusqu'à 1,4 SMIC et dégressive jusqu'à 2 SMIC, avec une prolongation à taux dégressif. Pour bénéficier de l'exonération ZFU, les entreprises implantées depuis 2002 doivent respecter une clause d'embauche locale : la moitié des effectifs ou des nouvelles embauches doivent concerner des salariés résidant dans la ZFU ou dans l'une des ZUS de l'unité urbaine dans laquelle est située la ZFU. **L'exonération ZFU coûtait en 2011 plus de 150 millions d'euros, contre 3 millions pour l'exonération ZRU.**

**Les installations d'établissements sont plus dynamiques en ZFU que dans les agglomérations environnantes, mais les transferts d'établissements y sont aussi plus importants.** Ce dynamisme a cependant diminué avec la crise.

Les évaluations du dispositif ZFU rendent compte d'un « effet propre » important pour les ZFU de première génération (9 000 à 12 200 établissements implantés en 2001, soit 41 500 à 57 000 emplois), en partie alimenté par des stratégies de « relocalisation » des activités environnantes. Les ZFU de deuxième génération auraient eu un effet plus modéré (1 400 à 3 400 établissements implantés en deux ans et des effets faibles sur l'emploi). Par ailleurs, seules les ZFU de première génération semblent avoir eu un impact (faible) sur le chômage de leurs habitants.

Le dispositif d'exonération de cotisations sociales patronales ZRR est équivalent à celui appliqué dans le cadre des ZRU et vise à « *développer l'emploi et favoriser le maintien, la croissance et la création des entreprises petites et moyennes dans les zones* ». **Il coûtait 18 millions d'euros en 2011. Des travaux d'évaluation du dispositif portant sur la période 1995-1998 ont conclu à l'absence d'effets nets du dispositif sur l'emploi ou sur la création d'établissements.** En dépit d'effets d'aubaine importants, le dispositif contribue cependant certainement au maintien de l'activité en zone rurale.

L'évaluation de ces dispositifs est difficile du fait de la coexistence d'exonérations fiscales et en raison des divers objectifs de ces mesures. **L'efficacité de ces exonérations zonées est réduite par leur instabilité ainsi que par leur faible avantage comparatif par rapport aux allègements généraux pour les salaires proches du SMIC.**

---

<sup>1</sup> « Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi » du Gouvernement, 6 novembre 2012.

**Le Conseil recommande la suppression de l'exonération de cotisations sociales pour les entreprises implantées en ZRU. Cette mesure, affaiblie par son instabilité et par la suppression des exonérations fiscales qui l'accompagnaient, ne trouve plus sa place entre les dispositifs ZFU et les allègements généraux de cotisations sur les bas salaires.**

**Quant au dispositif ZFU, il devra être réinterrogé dans le cadre de la nouvelle géographie prioritaire annoncée par le Gouvernement.**

### **Les aides en faveur de l'alternance**

Les aides à l'embauche en contrat d'apprentissage et en contrat de professionnalisation sont **nombreuses et s'élevaient en 2011 à plus de 2,5 milliards d'euros**, dont près de 2 milliards attribués par l'Etat (exonérations de cotisations sociales, crédit d'impôt, mesures temporaires pendant la crise) et environ 550 millions versés par les régions et compensés par l'Etat au titre de l'indemnité compensatrice forfaitaire. Les entreprises participent très largement au financement de l'apprentissage.

Beaucoup de travaux d'évaluation existent s'agissant de l'incidence des formations en alternance sur les parcours professionnels. Ils montrent que **pour des jeunes d'un même niveau de formation ayant des caractéristiques identiques, le passage par l'apprentissage accroît de 7 points la probabilité d'être en emploi salarié trois ans après la sortie de la formation initiale**. Les études sont plus rares s'agissant du contrat de professionnalisation. Cependant, deux tiers des bénéficiaires d'un contrat de professionnalisation sont en emploi dès l'issue du contrat.

**En revanche, il n'existe pas d'étude portant sur l'effet propre des aides en faveur de l'alternance. Le Conseil appelle donc à la conduite de telles études, dont l'absence ne peut pas justifier une remise en cause de la politique de soutien aux formations en alternance, à laquelle le Conseil est très attaché.**

**Le Conseil recommande au contraire que l'engagement soit pris de maintenir l'effort global en faveur de l'alternance.**

### **Les contrats aidés**

Malgré une instabilité des dispositifs et des évolutions quantitatives marquées par des à-coups importants, **les contrats aidés constituent depuis longtemps un élément central de la politique de l'emploi**. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, le dispositif de contrats aidés est simplifié. Il est désormais constitué d'un Contrat unique d'insertion (CUI), décliné en deux volets distincts en faveur du secteur marchand (le CUI-CIE) et du secteur non marchand (le CUI-CAE), mobilisable de façon indifférenciée par toutes les personnes en difficulté sur le marché du travail, quel que soit leur statut.

**Les contrats aidés ont pour objectif premier de faciliter l'insertion professionnelle de certaines catégories de population éloignées de l'emploi. Dans la pratique, les pouvoirs publics utilisent également les contrats aidés afin d'atténuer la hausse du chômage en période de ralentissement de la conjoncture**. Ces deux objectifs sont potentiellement contradictoires, l'objectif conjoncturel conduisant plutôt à donner la priorité à la quantité de contrats aidés, au détriment de leur ciblage sur les personnes les plus en difficulté.

**La comparaison entre les contrats aidés du secteur marchand et ceux du secteur non marchand rend compte de meilleurs résultats en termes d'insertion à 6 mois pour les premiers mais d'un moindre impact sur l'emploi à court terme (en raison d'effets d'aubaine plus importants). L'insertion élevée dans l'emploi des bénéficiaires de contrats**

**aidés marchands s'explique en partie par un maintien plus fréquent chez l'employeur, à relier à la prédominance des contrats à durée indéterminée dans ce secteur mais aussi au profil des personnes recrutées** (en général moins éloignées de l'emploi que dans le secteur non marchand).

Si les contrats aidés marchands ont un effet positif sur l'insertion professionnelle en moyenne, des différences peuvent apparaître lorsque l'on considère plus finement les caractéristiques des bénéficiaires ou les caractéristiques des contrats eux-mêmes. Ainsi, de premiers résultats de travaux économétriques montrent que l'insertion en emploi après la fin d'un contrat aidé marchand augmente avec le niveau de formation, la taille des établissements, la durée du contrat (dans une certaine mesure) et le suivi d'une formation (mais avec une incertitude sur le sens de la causalité).

Le COE préconise notamment de :

- **rechercher un meilleur équilibre entre impératifs de court terme (logique conjoncturelle) et stratégie de moyen terme (logique structurelle). Cela pourrait passer par le fait de distinguer deux enveloppes de contrats aidés.** Une première composante (socle structurel), dont le niveau devrait être fixé en fonction du nombre prévisible de chômeurs très éloignés du marché du travail. Quelle que soit la conjoncture, le bénéfice de ces contrats devrait être strictement réservé aux chômeurs les plus en difficulté, via un ciblage approprié. Une seconde composante (socle conjoncturel), dont le niveau devrait être fixé en fonction du niveau du chômage global et pourrait fluctuer fortement avec lui. Ces contrats « conjoncturels » devraient pouvoir bénéficier à un éventail de demandeurs d'emploi plus large.
- **développer les passerelles entre secteurs non marchand et marchand** (notamment vers des métiers nécessitant des compétences proches, pour lesquels l'expérience dans le secteur non marchand pourrait être valorisée) et **inciter à la mise en place de formations** pour les personnes les plus fragiles sur le marché du travail.

#### **Les aides aux entreprises en matière d'anticipation, de prévention et d'accompagnement des mutations économiques**

**Un ensemble d'aides aux entreprises vise à atténuer les conséquences négatives des mutations économiques sur l'emploi, pour un montant total de près de 200 millions d'euros.** La majorité d'entre elles sont des aides de nature conventionnelle, ce qui rend leur évaluation globale délicate puisqu'elles permettent de financer des actions qui sont définies au cas par cas selon le type d'entreprise et la nature des besoins.

Les EDEC et l'aide à la GPEC visent à anticiper les conséquences des mutations économiques sur l'emploi et les compétences dans les branches professionnelles, les entreprises et les territoires. **Le Conseil recommande une meilleure articulation de ces dispositifs ainsi qu'une stabilisation des crédits qui leur sont affectés.**

D'autres aides visent davantage la prévention des licenciements économiques et l'atténuation de leurs effets. L'objectif du dispositif « FNE formation » est de faciliter le maintien en emploi de salariés fragilisés en raison de mutations économiques ou technologiques. Il s'agit de « former plutôt que licencier ». L'activité partielle vise à prévenir les licenciements pour motif économique en autorisant l'employeur, en cas de difficultés transitoires, à réduire temporairement la durée de travail de ses salariés en-deçà de la durée légale et/ou contractuelle. Elle est en voie d'être réformée (avec notamment l'unification des deux dispositifs existants). Le Conseil se prononce pour une vérification plus stricte de justification économique du recours à l'activité partielle, en dehors des périodes de crise (durant lesquelles

le recours peut être assoupli) et souhaite que la mise en place d'actions de formation pendant les périodes d'activité partielle soit favorisée.

### **Le taux réduit de TVA sur les dépenses d'entretien du logement**

Les travaux d'entretien et d'amélioration du logement bénéficient, depuis le 15 septembre 1999, d'un taux réduit de TVA de 5,5 % au lieu de 19,6 %. Ce taux a été porté à 7 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Les objectifs de la mesure étaient le soutien de la demande des ménages, le soutien à l'emploi dans le secteur du bâtiment (secteur intensif en main-d'œuvre) et la lutte contre l'économie souterraine et le travail dissimulé.

**Son coût est estimé à 5,3 milliards d'euros en 2013**, mais cette estimation est très au-dessus du coût réel car elle ne tient pas compte de l'augmentation de l'assiette liée à la baisse du taux de TVA.

D'après les évaluations, **la mesure aurait permis à terme de créer de 30 000 à 50 000 emplois**. Toutefois, ces chiffrages ne prennent que partiellement en compte les effets d'offre sur l'emploi, qui se matérialisent à plus long terme. En outre, la création d'emploi ne constituait pas le seul objectif de la mesure qui avait également pour objectifs le soutien à la demande des ménages et lutte contre le travail dissimulé.

### **Le taux réduit de TVA dans le secteur de la restauration**

Un « contrat d'avenir » signé entre l'Etat et les organisations professionnelles de la restauration le 28 avril 2009 fixait, en contrepartie de l'application par l'État d'un taux de TVA réduit à 5,5 % sur la restauration, des engagements des professionnels en matière de prix, d'investissements, d'amélioration des conditions de travail et de vie des salariés et de développement de l'emploi, pour une durée de trois ans.

**Le coût brut de la mesure a atteint 3,3 milliards d'euros en 2011 et 3 milliards d'euros en 2012 à la suite de la hausse à 7 % du taux de TVA**. Les résultats de la mesure sont restés en deçà des objectifs fixés en matière de baisse des prix, d'amélioration des conditions de travail ainsi que s'agissant de l'investissement et de la modernisation du secteur. En revanche, **les engagements pris en matière d'emploi ont été tenus, mais le nombre de créations d'emplois directement liées à la baisse du taux de TVA est difficile à estimer**.