# Aides publiques à l'embauche : quels effets sur l'emploi ? (*)

par O. Bouquillard, A. Charraud, B. Michel, S. Mouranche, J. Villalard

*Le Service des Études et de la Statistique a fait réaliser une enquête téléphonique* (1) *auprès d'un double échantillon représentatif d'employeurs ayant récemment bénéficié d'une aide publique à l'embauche : 1 000 employeurs bénéficiaires de l'aide à l'embauche du premier salarié, et 1 000 autres qui avaient embauché sur un contrat de retour à l'emploi. Ces deux mesures ont en commun une exonération des cotisations de sécurité sociale : pendant deux ans pour l'embauche d'un premier salarié, pendant six mois pour le contrat de retour à l'emploi. En outre, le contrat de retour à l'emploi, réservé au recrutement d'un bénéficiaire du RMI ou d'un chômeur de longue durée, comportait au moment de l'enquête une aide supplémentaire de 9 000 F (cf. caractéristiques détaillées en encadré p. 95).*

*L'objectif de cette enquête d'opinion était d'évaluer les effets de ces aides publiques sur les comportements d'embauche des entreprises, et en particulier d'en apprécier les modifications ou les infléchissements induits par les deux mesures. La question centrale de l'enquête pourrait être formulée de la façon suivante : « que ce serait-il passé en l'absence d'aide de l'État ? ».*

## Plus de quatre embauches aidées sur dix ont été directement induites par les aides

Du point de vue de l'emploi, l'effet maximum est obtenu lorsque l'aide a entièrement déterminé l'entreprise bénéficiaire à procéder au recrutement : 17 % des entreprises ayant bénéficié de l'exonération pour l'embauche du premier salarié et 23 % des employeurs ayant embauché sous contrat de retour à l'emploi déclarent qu'ils n'avaient pas l'intention d'embaucher, et que l'aide les a décidés à le faire. L'idée même d'embaucher étant provoquée par l'existence de l'aide, nous dirons que celle-ci induit dans ce cas un *effet de décision.*

A l'opposé, on observe un *effet de déperdition,* lorsque l'aide de l'État n'a fait qu'accompagner une décision d'embauche arrêtée antérieurement. C'est l'objet de la question « Auriez-vous embauché quelqu'un de toute façon ? ». Cette déperdition est évaluée à 49 % pour les deux mesures.

Entre ces deux comportements opposés, jouent des mécanismes intermédiaires plus complexes : il s'agit des cas où l'entreprise a formé le projet d'embaucher mais ne l'aurait pas fait sans aide, ou seulement plus tard. On distingue deux effets de ce type.

Dans l'*effet d'incitation,* l'intention d'embauche existe bien, mais pas la possibilité financière de la réaliser : l'aide incite l'entreprise à « passer à l'acte ». 19 % des entreprises ayant bénéficié de l'exonération pour l'embauche du premier salarié et 17 % des entreprises utilisatrices du contrat de retour à l'emploi se déclarent dans ce cas.

Dans l'*effet d'anticipation,* l'entreprise ne pouvait embaucher tout de suite et l'aide a accéléré un projet d'embauche prévu pour plus tard : 15 % des entreprises ayant bénéficié de l'exonération déclarent être dans cette situation, et 11 % des employeurs bénéficiaires d'un contrat de retour à l'emploi.

Du point de vue de l'emploi, l'effet d'incitation n'est pas fondamentalement différent de l'effet de décision, des embauches supplémentaires étant obtenues dans les deux cas grâce aux aides publiques. En revanche, on ne saurait assimiler les « anticipations » à de véritables embauches additionnelles, car le supplément d'emploi obtenu à court terme est vraisemblablement destiné à être « rattrapé » ultérieurement. C'est pourquoi on a classé d'un côté effet de décision et effet d'incitation, qui conduisent tous deux à un emploi additionnel, et de l'autre effet d'anticipation et effet de déperdition, qui relèvent d'un comportement « d'aubaine » (cf. schéma en encadré p. 94).

En outre, on considère qu'une partie des chefs d'entreprise qui auraient embauché sans l'aide auraient recruté pour le même travail un salarié à temps partiel. En identifiant par commodité ces emplois à temps partiel ainsi « évités » à des mi-temps, les embauches supplémentaires induites représentent environ 5 % pour l'exonération et 3 % pour le contrat de retour à l'emploi.

**Au total, l'effet additionnel sur l'emploi concernerait 41 % des embauches exonérées et 43 % des contrats de retour à l'emploi** (cf. bilan p. 93). A l'inverse, cela signifie aussi que dans plus de la moitié des cas se produit ce qu'on pourrait appeler un effet « d'aubaine », dans lequel l'aide publique subventionne un événement qui se serait produit de toute façon.

## L'exonération pour la première embauche favorise le développement de l'entreprise

Les effets précédents relèvent de mécanismes affectant l'emploi à court terme, mais les mesures d'aide à l'emploi mettent également en œuvre des mécanismes indirects,

(*) Ce document a été publié en mai 1990, dans le sixième numéro de la série Premières Synthèses du SES.

Ont contribué à la rédaction de ce numéro : O. Bouquillard, A. Charraud, B. Michel, S. Mouranche et J. Villalard de la Division Emploi et Politiques d'Emploi du SES.

(1) Institut Français d'Opinion Publique, enquête réalisée du 10 au 20 décembre 1989.

**BILAN DES EFFETS SUR LES COMPORTEMENTS D'EMBAUCHE (QUESTIONS POSÉES AUX EMPLOYEURS BÉNÉFICIAIRES)**

I - EFFETS DIRECTS — En %

| A propos de l'embauche de ce salarié, diriez-vous que... | Exonérat. du 1er salarié | Contrat de retour à l'emploi |
|---|---|---|
| 1. EFFETS DE DÉCISION | | |
| « Vous n'aviez pas l'intention d'embaucher quelqu'un mais l'aide vous a permis de le faire » | 17 | 23 |
| 2. EFFETS D'INCITATION | | |
| « Vous aviez l'intention d'embaucher quelqu'un mais vous ne l'auriez pas fait sans l'aide » | 19 | 17 |
| 3. EFFETS D'ANTICIPATION | | |
| « Vous n'aviez l'intention d'embaucher quelqu'un, mais sans l'aide vous l'auriez fait plus tard » | 15 | 11 |
| 4. EFFETS DE DÉPERDITION | | |
| « Vous auriez embauché quelqu'un de toute façon » | 49 | 49 |
| 5. EFFETS DU TEMPS PARTIEL SUR (3 + 4) (hypothèse : temps partiel = mi-temps) | 5 | 3 |
| CRÉATION D'UN EMPLOI (1 + 2 + 5) | 41 | 43 |

II - EFFETS INDIRECTS — En %

| SUBSTITUTION (des facteurs de production) | 100 = totalité de l'échantillon | 100 = échantillon hors particuliers (82 % du total) |
|---|---|---|
| « Diriez-vous que ce recrutement a eu pour effet d'accélérer, de ralentir des projets d'investissement ou a été sans effet pour votre calendrier d'investissement ? » | | |
| Accélérer | 44 | 19 |
| Ralentir | 4 | 2 |
| Sans effet | 47 | 79 |
| (embauche à la création) | (5) | |
| « Depuis le recrutement de ce salarié, avez-vous acheté de nouveaux équipements pour votre entreprise ou votre activité ? » | | |
| Oui | 59 | 49 |
| Non | 41 | 51 |
| ROTATION (entre catégories de main-d'œuvre) | 100 = totalité de l'échantillon | |
| « Si l'aide n'existait pas, auriez-vous embauché pour le même travail... » | | |
| – la personne que vous avez embauchée | 60 | 52 |
| – une autre personne | 6 | 18 |
| – personne | 31 | 22 |
| – ne se prononce pas | 3 | 8 |
| | 100 = ceux qui auraient embauché quelqu'un d'autre | |
| | (9 % du total) | (26 % du total) |
| « Et auriez-vous embauché... » | | |
| – quelqu'un de plus qualifié | 49 | 57 |
| – quelqu'un de moins qualifié | 12 | 2 |
| – quelqu'un ayant la même qualification | 30 | 31 |
| – ne se prononce pas | 9 | 10 |
| « Et auriez-vous embauché... » | | |
| – quelqu'un plutôt plus jeune | 16 | 23 |
| – quelqu'un plutôt plus âgé | 14 | 5 |
| – quelqu'un du même âge | 42 | 39 |
| – ne se prononce pas | 28 | 33 |

qui relèvent d'une forme ou d'une autre de *substitution :* substitution entre capital et travail, entre salariés de deux entreprises concurrentes, ou entre différentes catégories de main-d'œuvre. Par exemple, du fait de l'abaissement du coût du travail, l'aide a pu modifier les décisions d'investissement des entreprises.

Au moins pour l'exonération, il semble que la substitution entre capital et travail accompagne une dynamique plutôt favorable à l'emploi. En effet, 83 % des entreprises, de création récente pour la plupart, ont embauché pour concrétiser des projets de développement de leur activité ou d'élargissement de leur clientèle, tandis que 60 % ont acheté de nouveaux équipements. De même, près de la moitié des entreprises ayant embauché leur premier salarié (44 %) considèrent que le gain en termes de coût salarial a permis d'accélérer des achats d'équipements. L'existence d'une dynamique favorable à l'emploi semble confirmée par le fait qu'un tiers des entreprises ont embauché au moins un autre salarié dans l'année suivant la première embauche exonérée. Il faut toutefois relativiser la portée de ces résultats, car ils peuvent traduire une simple adaptation au passage de zéro à un salarié.

Pour les entreprises ayant utilisé le contrat de retour à l'emploi, 20 % seulement considèrent que l'aide a accéléré une décision d'investissement, tandis que la moitié déclarent avoir acheté récemment de nouveaux équipements. Ces éléments paraissent cependant plus significatifs que pour les bénéficiaires de l'exonération à l'embauche d'un premier salarié, car ils concernent en général des entreprises de création plus ancienne et comportant déjà plusieurs salariés. Il est vrai que les investissements considérés peuvent être de capacité ou de productivité, ce qui n'a pas le même résultat immédiat sur l'emploi.

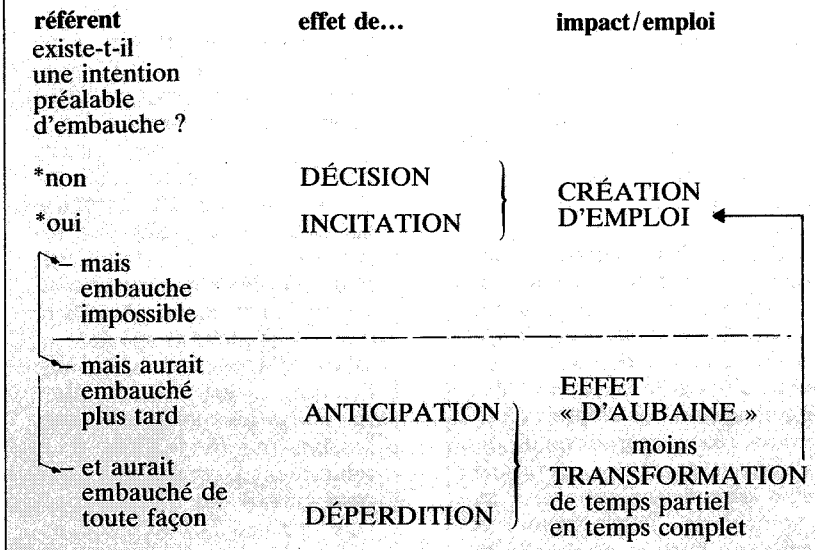
## Le contrat de retour à l'emploi influe faiblement sur le choix du salarié embauché

Le second cas de substitution, sur un autre plan, est celui de la *rotation* qui peut se produire à l'occasion de ces embauches aidées entre catégories de main-d'œuvre. Cette question est sensible lorsqu'une

### Un schéma de décomposition de l'emploi aidé

Evaluer l'impact sur l'emploi d'une aide à l'embauche suppose de pouvoir identifier un référent hypothétique : *ce qui se serait passé en l'absence de l'aide.*

Dans l'enquête, ce *référent* a été constitué par l'existence ou non d'une intention préalable d'embaucher. Lorsque cette intention n'existe pas, l'aide a eu un *effet de décision*, valant création d'emploi dans l'entreprise concernée. Lorsqu'au contraire l'intention d'embaucher préexiste, trois cas peuvent se présenter : si cette intention est vague, c'est l'aide qui a permis de la concrétiser, et il y a *effet d'incitation* ; si l'embauche est décidée mais programmée pour une date ultérieure, l'aide exerce un *effet d'anticipation* ; enfin quand l'intention est ferme et que l'embauche aurait eu lieu de toute façon, il y a *déperdition* de l'aide publique. On obtient ainsi une équation de décomposition de l'emploi en quatre composantes séparées. Les composantes décision et incitation forment ensemble la création d'emploi, à laquelle s'ajoute, sur les embauches relevant des deux autres composantes, l'effet de *transformation* éventuelle d'intentions d'embauche à temps partiel en embauches effectives à temps plein (cf. schéma ci-dessous).




### L'EFFET TEMPS PARTIEL

En %

| | Exo. | CRE |
|---|---|---|
| Intentions d'embauche à temps partiel | 28 | 30 |
| Embauches effectives à temps partiel | 11 | 19 |
| Ecart | 17 | 11 |
| Equivalent temps plein (× 1/2) | 8,5 | 5,5 |
| Proportion des comportements « d'aubaine » | 0,64 | 0,60 |
| Emploi additionnel (%) | 5 | 3 |

mesure vise un « public » spécifique (contrat de retour à l'emploi), mais elle n'est pas non plus indifférente dans l'autre cas. La mesure d'aide à l'embauche du premier salarié peut en effet provoquer, grâce à l'abaissement du coût du travail, le recrutement d'une personne plus qualifiée. A l'inverse, l'entreprise peut « se contenter » d'une personne peu qualifiée. En fait, le phénomène de rotation semble faible, plus de 90 % des employeurs déclarant qu'ils auraient embauché une personne de même qualification si l'exonération à l'embauche du premier salarié n'avait pas existé.

Pour le contrat de retour à l'emploi, les effets de rotation sont plus importants et jouent plutôt en faveur des salariés les moins qualifiés, puisque la mesure concerne exclusivement des chômeurs. Les trois quarts des employeurs déclarent qu'ils auraient embauché une personne de même qualification, tandis que 15 % ont été incités à abaisser leurs exigences sur la qualification de la personne aidée, et 6 % auraient embauché quelqu'un de plus jeune. L'effet de rotation entre des catégories de main-d'œuvre semble donc limité au regard des objectifs d'une mesure qui vise surtout à compenser le handicap de personnes de faible niveau de qualification.

Un autre type encore de substitution entre salariés peut se produire à l'extérieur de l'entreprise : si celle-ci abaisse ses coûts de production, elle peut accroître ses parts de marché et « substituer » le salarié grâce à l'aide d'une ou plusieurs autres embauches effectuées par une autre entreprise, notamment une entreprise sous-traitante. Cet *effet d'éviction* n'est pas mesurable dans l'enquête, mais il n'est sans doute pas négligeable pour de petites entreprises du secteur tertiaire — en particulier de l'hôtellerie ou du bâtiment —, agissant le plus souvent sur des marchés locaux.

En particulier, un recrutement s'opérant par débauchage dans une autre entreprise, si celle-ci ne recrute pas à son tour, constitue un simple déplacement de main-d'œuvre entre deux entreprises. On peut voir un indice de ce type d'éviction dans le fait que 16 % des premiers salariés embauchés sur exonération venaient d'une entreprise voisine, et 60 % des chefs d'entreprise concernés connaissaient le salarié avant de l'embaucher. Ce dernier phéno-

mène ne concerne pas toutefois le contrat de retour à l'emploi, les personnes embauchées provenant obligatoirement du chômage.

Au total, il s'agit d'une première approche, encore partielle, des mécanismes de la création d'emploi induite par les aides publiques à l'embauche. Les deux types d'effets mis en évidence, directs et indirects, se situent en effet au plan des comportements d'entreprise, ce qui ne permet pas de porter des conclusions définitives sur la création d'emploi induite. L'existence d'effets indirects, de substitution, tempère le bilan des effets directs de création d'emploi. Par exemple, l'effet de décision, apparemment le plus porteur d'emploi additionnel, peut se trouver atténué par des effets d'éviction ou de substitution. Aussi reste-t-il encore à mieux comprendre et mesurer les rapports qui s'établissent entre effets directs et effets indirects sur l'emploi des aides publiques à l'embauche. ■

## L'exonération de cotisations sociales pour l'embauche d'un premier salarié

Dans le cadre de la politique de traitement économique du chômage, le gouvernement a institué en janvier 1989 une mesure destinée à alléger les charges sociales afférentes à l'embauche d'un premier salarié par une entreprise individuelle. L'exonération porte sur la totalité des cotisations patronales dues au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des prestations familiales. Elle porte sur une période de deux ans à compter de la date d'embauche, à conditions que le contrat de travail soit à durée indéterminée. 70 000 employeurs ont bénéficié de cette disposition en 1989.

Plus de la moitié des entreprises utilisant l'exonération pour l'embauche d'un premier salarié ont été créées récemment (après le 1er janvier 1987). Au moment de leur constitution, un quart seulement ont bénéficié d'une autre aide de l'Etat, le plus souvent l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise. Quatre sur cinq sont des entreprises individuelles, les autres relevant à égalité des professions libérales ou du régime de la responsabilité limitée (SARL, EURL). Le secteur tertiaire regroupe plus du tiers des entreprises individuelles, et le bâtiment un quart.

Parmi les salariés embauchés, trois sur cinq sont des hommes ; quatre sur cinq ont moins de quarante ans ; 70 % ont atteint ou dépassé le niveau du CAP. La moitié des emplois sont des emplois d'ouvriers, en majorité qualifiés. Enfin, un quart des salariés ne sont plus dans l'entreprise au moment de l'interrogation, et cette proportion atteint 30 % pour les entreprises du bâtiment.

## Le contrat de retour à l'emploi

Entre février et décembre 1989, le contrat de retour à l'emploi a permis aux entreprises de bénéficier d'une exonération de cotisations de sécurité sociale pendant six mois et d'une aide forfaitaire de 9 000 F pour l'embauche d'un allocataire du revenu minimum d'insertion (RMI) ou d'un chômeur indemnisé en allocation de solidarité spécifique (ASS). En 1989, 8 400 contrats de retour à l'emploi ont été signés.

Depuis le début de l'année 1990, un nouveau contrat de retour à l'emploi a été mis en place ; il permet aux entreprises qui embauchent un chômeur de longue durée ou un allocataire du RMI de bénéficier d'une exonération de cotisations de sécurité sociale pendant 9 mois et d'une aide forfaitaire de 10 000 F. Dans certains cas prioritaires (chômeurs de plus de trois ans, bénéficiaires du RMI en chômage de longue durée, chômeurs âgés de plus de cinquante ans), la période d'exonération de cotisations de sécurité sociale est prolongée.

En 1989, plus de la moitié des entreprises utilisatrices appartiennent au secteur tertiaire, et près d'une sur cinq au secteur du bâtiment. Plus de la moitié comptent moins de cinq salariés. Une fois sur cinq, l'employeur est un particulier. La moitié des entreprises bénéficiaires ont eu recours antérieurement à une aide publique pour embaucher. Enfin, les salariés embauchés sont majoritairement des allocataires du RMI (52 %, contre 48 % de chômeurs percevant l'allocation de solidarité spécifique).