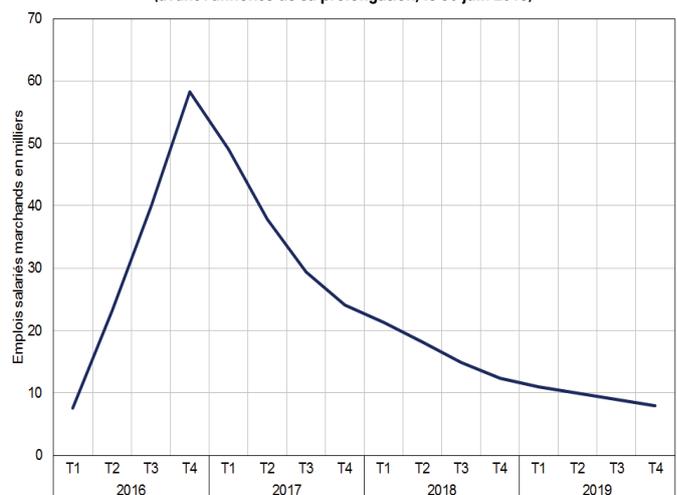


## Les aides à l'embauche : un outil efficace de soutien à l'emploi ?

- Une prime à l'embauche permet de réduire le coût du travail et d'augmenter le niveau d'emploi. Ainsi ce type de prime s'inscrit à la suite d'autres dispositifs de réduction du coût du travail mis en œuvre en France depuis 20 ans (allègements généraux de cotisations sociales, crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi et volet allègement du Pacte de responsabilité et de solidarité). Mais, à la différence de ceux-ci, elle est directement ciblée sur les embauches, c'est-à-dire les flux d'emplois, et non les stocks. Un tel ciblage permet d'amplifier l'efficacité à court terme du dispositif sur la création d'emplois.
- Certains dispositifs de prime à l'embauche sont circonscrits aux seules embauches en CDI ou en CDD de longue durée (c'est le cas du *Jobs Act* de 2014 en Italie ou du dispositif « Embauches PME » mis en œuvre en France depuis le 18 janvier 2016). Ces modalités permettent de ne pas accroître la segmentation sur le marché du travail tout en soutenant les créations d'emplois.
- Les dispositifs de prime à l'embauche peuvent être pérennes, comme de nombreuses aides mises en œuvre au niveau d'États fédérés américains dans les années 1990, mais ils consistent le plus souvent en des mesures temporaires de soutien conjoncturel, ce qui permet notamment d'accélérer la montée en charge de leurs effets sur l'emploi.
- Le caractère temporaire de la prime permet en particulier, en situation d'incertitude sur la conjoncture économique, d'inciter à des créations de postes immédiates plutôt que de les différer. En lien avec le caractère temporaire associé à certaines primes à l'embauche (cas du *Hire Act* mis en place aux États-Unis en 2010 ou de la mesure « Zéro charges TPE » adoptée en France en 2009), les économistes se sont intéressés récemment à l'effet multiplicateur de ces dispositifs sur l'emploi, l'activité et les prix et concluent à des effets plus larges que ceux associés aux multiplicateurs traditionnels de dépenses.
- La récente prime à l'embauche mise en œuvre depuis le 18 janvier 2016 pourrait conduire à 110 000 embauches supplémentaires au cours de l'année 2016. Compte tenu des fins de contrat qui auront lieu en cours d'année (fin de CDD, ruptures de CDI), la contribution finale aux créations d'emplois serait significative, estimée à 60 000 emplois supplémentaires en fin d'année (estimation avant l'annonce de sa prolongation d'un an le 30 juin 2016).

Effets sur l'emploi attendus de la prime « Embauches PME »  
(avant l'annonce de sa prolongation, le 30 juin 2016)



Sources : Acofs, Insee ; calculs DG Trésor.

## 1. Un dispositif de prime à l'embauche peut avoir des effets sur l'emploi et l'activité à court terme

### 1.1 La prime à l'embauche est une mesure de réduction du coût du travail susceptible d'avoir des effets importants sur l'emploi, notamment lorsqu'elle est ciblée sur les bas salaires

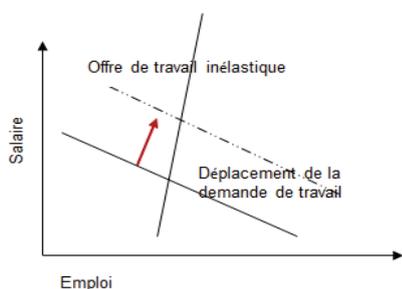
Une prime à l'embauche diminue le coût associé au travail salarié. À cet égard, ce type de mesure s'inscrit dans la lignée d'un large panel d'outils de politiques publiques (allègements généraux de cotisations, crédits d'impôts assis sur la masse salariale, modération des évolutions du salaire minimum).

La baisse du coût du travail induite par une prime à l'embauche est susceptible d'augmenter la demande de travail des entreprises, soit par effet de substitution à d'autres facteurs de production (capital), soit du fait d'un

effet de compétitivité relative qui permet d'augmenter le niveau de production<sup>1</sup>. La répercussion des effets de la hausse de la demande de travail sur l'emploi dépend alors de la sensibilité de l'offre de travail à cette hausse (cf. schémas 1 et 2 présentés ci-dessous).

Si cette hausse de la demande de travail intervient sur un marché où l'offre de travail est limitée et donc inélastique, elle pourrait se répercuter en des hausses de salaires et peu par de l'emploi supplémentaire (cf. schéma 1). En revanche, lorsque l'offre de travail est susceptible de s'ajuster au surcroît de la demande de travail (situation de chômage élevé), une baisse du coût du travail se répercute davantage en une hausse des emplois (cf. schéma 2).

Schéma 1 : effet d'un dispositif de réduction du coût du travail sur l'emploi avec une offre de travail inélastique



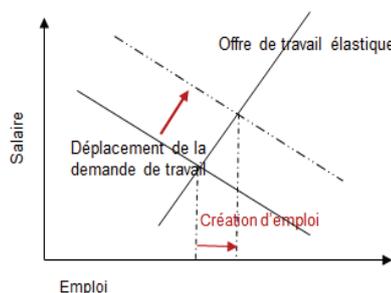
Source : DG Trésor, schémas illustratifs.

Un ciblage des baisses du coût du travail sur les bas salaires, qui concernent des individus dont le niveau de qualification est faible et qui sont plus exposés au risque de chômage, permet de viser des segments du marché du travail où la sensibilité de l'emploi à son coût est vraisemblablement plus forte<sup>2</sup>.

### 1.2 Une prime temporaire à l'embauche peut permettre des créations d'emplois plus rapide qu'une baisse de cotisations sociales

De nombreux dispositifs généraux de réduction du coût du travail portent sur l'ensemble des emplois (stock d'emplois), alors qu'une prime à l'embauche porte sur les seuls flux d'emplois. Par conséquent, à la différence de mesures plus générales de réduction du coût du travail, les entreprises qui n'embauchent pas ne bénéficient pas de la mesure<sup>3</sup>. La prime a donc un effet immédiat sur la décision d'embaucher. En revanche, elle n'a pas d'impact sur le stock

Schéma 2 : effet d'un dispositif de réduction du coût du travail sur l'emploi avec une offre de travail élastique



Source : DG Trésor, schémas illustratifs.

d'emplois, et notamment aucune incidence sur les emplois qui ne sont pas menacés sur le plan du coût du travail. Ainsi, les effets d'aubaine<sup>4</sup> d'une telle prime sont limités à court terme.

Par ailleurs, certaines modalités ont pu être déployées pour réduire encore les effets d'aubaine de certains dispositifs de prime à l'embauche, par exemple en les conditionnant à l'augmentation effective du niveau d'emploi (cf. Cahuc et alii (2014)<sup>5</sup>). En revanche, ces effets d'aubaine pourraient être d'autant plus importants que la conjoncture est bonne et porteuse de créations d'emplois.

Dans un contexte de forte incertitude sur la conjoncture économique, une prime à l'embauche temporaire augmente le coût d'opportunité du report d'une embauche et peut ainsi faire basculer la décision de l'employeur favorablement à l'embauche, alors que celle-ci aurait pu être reportée en l'absence d'aide.

(1) Voir Cahuc P., Carcillo S. et Zylberberg A. (2014), "Labor Economics" - "Chapter 2 - Labor Demand", MIT Press, seconde édition.

(2) Bock S., Lissot P. et Ozil S. (2015), « Matis : une maquette d'évaluation des effets sur l'emploi de variations du coût du travail », Documents de travail de la DG Trésor, numéro 2015/03, mars.

(3) Bishop J. (1981), "Employment in construction and distribution industries: The impact of the new jobs tax credit", NBER, Studies in Labor Markets, p. 209-246.

(4) La prime bénéficie à toutes les entreprises qui en font la demande et qui auraient embauché des salariés sans l'incitation de la prime. L'effet d'aubaine désigne les embauches qui bénéficient du dispositif et qui auraient été créées de toute façon en l'absence du dispositif.

(5) Cahuc P., Carcillo S. et Le Barbanchon T. (2014), "Do hiring credits work in recessions? Evidence from France" IZA DP n°8330, juillet.

Le caractère temporaire de certaines primes à l'embauche est donc susceptible de les distinguer dans leur effet sur l'emploi de mécanismes plus pérennes de réduction du coût du travail. En effet, dans le cadre d'un dispositif temporaire, des effets de calendrier, avec deux composantes distinctes, peuvent être mis en évidence. Du fait du caractère temporaire de la période d'éligibilité, les employeurs sont susceptibles d'ajuster leur comportement d'embauche de manière opportuniste, d'une part en reportant les embauches avant l'ouverture de la période d'éligibilité (cf. encadré 1) et d'autre part en anticipant, en fin de période d'éligibilité, des embauches prévues pendant la période suivante. Par consé-

quent, les entreprises ajustent rapidement leurs comportements d'embauche et le dispositif est ainsi susceptible de développer ses effets sur l'emploi à très court terme (horizon de la fin du dispositif), à la différence des dispositifs pérennes qui développent leur plein effet sur l'emploi à plus long terme.

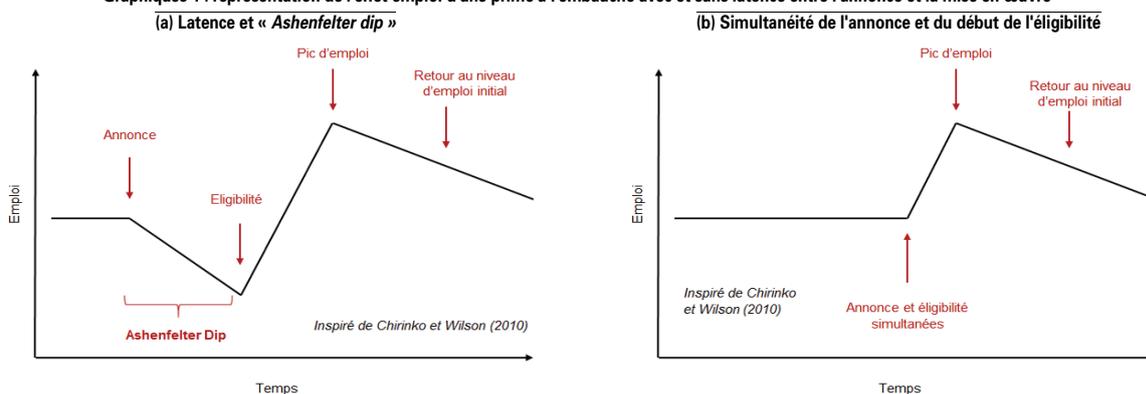
La limitation des effets d'aubaine dans le cadre d'une prime temporaire à l'embauche et sa montée en charge rapide impliquent ainsi qu'un tel dispositif crée plus d'emploi à court terme pour une enveloppe budgétaire donnée qu'une baisse générale des cotisations sociales.

### Encadré 1 : L'effet de surprise, une condition essentielle pour limiter les comportements d'anticipation

Ashenfelter (1978)<sup>a</sup>, en cherchant à estimer l'impact d'un programme de formation sur les revenus de ses bénéficiaires, a le premier identifié le biais créé par des effets d'anticipation lorsqu'il existe un délai entre l'annonce d'une mesure et sa mise en oeuvre effective. La même année<sup>b</sup>, il a mis en évidence un comportement d'optimisation des entreprises dans le cas de la prime à l'embauche de 1977-1978 aux États-Unis : les entreprises avaient intérêt à baisser leur niveau d'emploi en 1977 et à l'augmenter en 1978 afin de bénéficier de la prime. Ce phénomène, décrit par la suite dans la littérature comme l'« *Ashenfelter dip* » (« le creux d'Ashenfelter ») a été observé pour les participants de nombreux programmes de formation et d'aide à l'emploi.

Chirinko et Wilson (2010)<sup>c</sup> ont observé cet effet d'anticipation en s'appuyant sur les données disponibles sur les primes à l'embauche introduites dans de nombreux États américains depuis 1990. Ils trouvent que l'existence d'une période d'anticipation a des effets négatifs sur l'emploi en amont de l'introduction de la mesure, puis des effets positifs très rapides et assez importants dès la mise en place de la prime (cf. Graphiques n°1 (a) et (b)).

Graphiques 1 : représentation de l'effet emploi d'une prime à l'embauche avec et sans latence entre l'annonce et la mise en oeuvre



Source : Chirinko R. S. et Wilson D. J. (2010), "Job creation tax credits and job growth: whether, when, and where?", *Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper*, 25.

- Ashenfelter O. (1978), "Estimating the Effects of Training Programs on Earnings", *The Review of Economics and Statistics*.
- Ashenfelter O. (1978), "Evaluating the Effects of the Employment Tax Credit", in *Conference Report on Evaluating the 1977 Economic Stimulus Package*.
- Chirinko R. S. et Wilson D. J. (2010), "Job creation tax credits and job growth: whether, when, and where?", *Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper*, 25.

### 1.3 En l'absence de modalités spécifiques, une prime à l'embauche peut renforcer la segmentation entre entreprises et entre salariés

Une prime à l'embauche doit éviter deux écueils : (i) une distorsion de concurrence si elle ne fait qu'accélérer la croissance de certaines entreprises ; (ii) une augmentation du taux de rotation de la main d'œuvre et une augmentation des incitations pour l'ensemble des employeurs à privilégier des contrats courts si aucune condition n'est posée sur l'accroissement du niveau d'emploi, ce qui peut accroître la dualité du marché du travail. En effet, des incitations à des contrats courts sont susceptibles d'accentuer encore la part

des embauches en contrats à durée déterminée (CDD), accentuant un peu plus encore la segmentation du marché du travail entre CDD et contrats à durée indéterminée (CDI).

Or, la dualité du marché du travail peut peser sur les perspectives de croissance et de bien être des salariés :

- D'une part, lorsque le travail en CDD représente une part importante de l'emploi, les taux d'emploi et de chômage sont plus sensibles à l'activité conjoncturelle. Cette situation peut engendrer des effets négatifs sur le potentiel de croissance en cas de prolongation des perturbations cycliques par effet d'hystérèse<sup>6</sup>.

(6) Gali (2015), "Hysteresis and the European Unemployment Problem Revisited", *NBER Working Paper n° 21430*.

- D'autre part, des taux de rotation élevés de la main d'œuvre peuvent diminuer l'incitation des employeurs à investir dans la formation de leurs salariés, réduisant ainsi le niveau d'investissement en capital humain et le potentiel de croissance de l'économie à long terme.
- Enfin, les difficultés d'accès à un emploi pérenne peuvent également avoir des répercussions sur l'accès au crédit immobilier ou à la consommation des individus concernés, entraînant également des conséquences économiques négatives à un niveau agrégé.

Pour lutter contre ce biais en faveur des contrats courts, certains dispositifs de prime à l'embauche, comme celui mis en œuvre en Italie avec le *Jobs Act* de 2014, excluent l'ensemble des contrats temporaires du dispositif et privilégient au contraire les embauches en CDI ou bien la conversion des CDD en CDI dans la perspective de réduire la segmentation sur le marché du travail.

Les primes à l'embauche peuvent également comporter un critère de durée minimale des contrats, ce qui permet de concilier deux objectifs : (i) augmenter l'ampleur de l'effet sur l'emploi et l'activité en incluant certains CDD, et (ii) réduire, ou du moins ne pas accentuer, la segmentation sur le marché du travail qui résulterait de l'éligibilité des CDD les plus courts.

#### **1.4 Une mesure de prime à l'embauche constitue par ailleurs un outil efficace de relance de l'activité**

Une importante littérature se penche sur l'effet sur l'activité et l'emploi du financement des réductions du coût du travail. Dans ce cadre, les dispositifs de prime à l'embauche, comme ils sont le plus souvent temporaires, et lorsqu'ils correspondent à une variation du solde public, sont assimilés aux stimulés de l'activité par la dépense publique.

Comme le résumait Campolmi et *alii* (2011)<sup>7</sup>, les primes à l'embauche présentent des multiplicateurs de la dépense publique bien plus élevés que les autres outils à la disposition des pouvoirs publics. Ces analyses s'appuient sur des

modèles macro-économiques tenant compte des imperfections sur le marché du travail (informations incomplètes, frictions et négociations salariales) et étudient l'effet de politiques de relance budgétaire ciblées sur le marché du travail, en comparaison de mesures de relance de la dépense publique non ciblées sur le marché du travail.

Dans ce cadre, outre l'effet direct sur l'emploi induit par la réduction du coût du travail, les dispositifs de prime à l'embauche réduisent les coûts de production, ce qui permet une augmentation de la consommation et de l'activité. L'amplitude plus élevée du multiplicateur fiscal d'une prime à l'embauche s'explique en partie par le fait que l'augmentation du taux d'emploi consécutif à la prime se traduit également par des rentrées fiscales, et de moindres dépenses d'assurance chômage, qui participent au financement de ces dispositifs. Ainsi avec un dispositif de prime à l'embauche, comme pour d'autres mesures de dépenses ayant un effet favorable à l'activité, la dépense se trouve partiellement autofinancée. Dans ce même cadre d'analyse, Faia et *alii* (2012)<sup>8</sup> soulignent que ce sont plus généralement l'ensemble des mesures tournées vers les créations d'emplois, comme le dispositif de « *Kurzarbeit* »<sup>9</sup> mis en œuvre en Allemagne, qui présentent des multiplicateurs fiscaux plus élevés que ceux de dépenses non ciblées.

Si des travaux récents, inspirés notamment de l'évaluation *ex post* des primes à l'embauche mises en œuvre en France (*cf.* Cahuc et Carcillo, ci-dessous et notamment au §2.2) et aux États-Unis (*cf.* ci-dessous et au §2.1), montrent l'efficacité de ces dispositifs sur la création d'emplois, la littérature économique n'est toutefois pas univoque. Ainsi sur la base d'un modèle théorique, Kitao et *alii* (2010)<sup>10</sup> sans nier l'effet de ces primes sur l'emploi à court terme estiment qu'ils sont susceptibles d'accroître le taux de chômage à long terme, du fait du coût pour les finances publiques d'un dispositif qui ne créerait pas d'emploi de manière pérenne tandis que Grijalva et Neumark (2013)<sup>11</sup> estiment sur données américaines que les effets de création d'emplois sont limités.

(7) Campolmi A., Faia E. et Winkler R. (2011), "Fiscal calculus and the labor market", *B. E. Journal of Macroeconomics*, 11(1). p.38. ISSN 2194-6116.

(8) Faia E., Lechthaler W. et Merkl C. (2012), "Fiscal Stimulus and Labor Market Policies in Europe", *LASER Discussion papers - Paper n°68*, octobre.

(9) Dispositif de financement public du chômage partiel mis en œuvre en Allemagne à la suite de la crise de 2008-2009, *cf.* Fréhaut P., (2012), « Chômage partiel, activité partielle, Kurzarbeit : quelles différences entre les dispositifs publics français et allemand ? », *Lettre Trésor-Éco* n° 107, novembre.

(10) Kitao S., Sahi A. et Song J. (2010), "Subsidizing Job Creation in the Great Recession", Federal Reserve Bank of New York, *Staff Report* n° 451, mai.

(11) Grijalva D. et Neumark D. (2013), "The employment effects of State hiring credits during and after the Great Recession", *NBER Working Papers* n° 18928, mars.

## 2. De tels dispositifs de prime à l'embauche ont été mis en œuvre à plusieurs reprises en France et ailleurs pour relancer la dynamique de création d'emplois dans des périodes de difficultés conjoncturelles

### 2.1 Aux États-Unis comme en Italie des mesures similaires ont été mises en œuvre et ont accompagné des phases de reprise de l'emploi

Un certain nombre de pays de l'OCDE<sup>12</sup> ont déjà eu recours à des primes à l'embauche, essentiellement en tant que mesure temporaire. Parmi les dispositifs les plus immédiatement comparables, on peut citer le *New Jobs Tax Credit* de 1977-1978 et le *Hiring Incentives to Restore Employment (Hire) Act* (2010) aux États-Unis et la prime à l'embauche en vigueur en Italie depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Mis en œuvre entre 1977 et 1978 par l'administration Carter dans le cadre d'un plan de soutien à l'économie américaine, le *New Jobs Tax Credit* a pris la forme d'une prime, selon un mécanisme de calcul complexe permettant de la limiter à un montant forfaitaire par salarié (2 100 \$) mais aussi globalement par employeur (seuil de 100 000 \$ par employeur). Sa spécificité résidait dans le fait que l'aide était conditionnée à des créations nettes d'emplois, mesurées par la progression des effectifs de l'entreprise. Plusieurs estimations *ex post* du programme ont été réalisées (Perloff et Watcher (1979)<sup>13</sup>, Bishop (1991<sup>14</sup>)) et font ressortir les éléments suivants :

- L'effet sur l'emploi de la mesure a été relativement important, de l'ordre de 400 000 emplois supplémentaires créés en un an aux États-Unis, soit à peu près 1/3 des emplois créés sur la période. Les travaux de Bishop conduisent à estimer un coût net par emploi du retour de fiscalité des sociétés de l'ordre de 10 250 \$ de 1978, c'est-à-dire de l'ordre de 30 000 € de 2016 par emploi, soit une estimation relativement proche de celles des politiques de l'emploi menées en France, notamment sous la forme des allègements généraux de cotisations<sup>15</sup>.
- L'information des entreprises a eu un impact déterminant sur leur propension à recourir à la prime et à embaucher et donc *in fine* sur l'efficacité du dispositif.

Plus récemment, une prime à l'embauche a été à nouveau mise en œuvre aux États-Unis, au niveau fédéral, en 2010 (*Hire Act*) pour faciliter l'embauche de chômeurs de longue durée. D'après le Trésor américain 3,2 millions d'embauche étaient éligibles au dispositif. Farooq et Kugler (2015)<sup>16</sup> estiment que cette prime a permis d'augmenter le niveau

d'emploi de 1,6 point. Ils constatent par ailleurs qu'aucune statistique n'existe aux États-Unis sur le taux de recours à ce dispositif, mais qu'il est possible qu'il soit assez faible, comme pour les autres dispositifs de ce type mis en place aux États-Unis. Cet élément singulier au contexte américain, qui pourrait être lié à la complexité administrative et/ou à la faible information des employeurs au sujet des aides fédérales, peut expliquer pourquoi Grijalva et Neumark (2013)<sup>17</sup> ont estimé un effet sur l'emploi significatif mais faible des diverses primes à l'embauche mises en œuvre aux États-Unis.

En Italie, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, des exonérations de cotisations sociales sont accordées aux employeurs qui réalisent des embauches en CDI (ou conversion de CDD en CDI). Ces exonérations s'appliqueront de manière dégressive jusqu'en 2018. Ainsi la première année le montant de celle-ci peut atteindre 8 060 €, ce qui correspond à une exonération totale de cotisations sociales au niveau du salaire moyen italien (qui est de l'ordre de 24 000 €/an).

Le projet de loi de finances<sup>18</sup> pour 2015 évaluait le coût net de la mesure à 1,9 Md€ pour l'année 2015 et à 5 Md€ cumulé jusqu'en 2017. Toutefois, il ne s'agissait que d'une estimation susceptible de révision, qui devrait être *a priori* revue à la hausse en raison du nombre important de contrats en CDI signés en 2015 (près de 850 000). Sestito et Viviano (2015)<sup>19</sup> estiment que l'exonération pour l'embauche pour les CDI pourrait avoir contribué directement à 0,15 point d'augmentation de l'emploi salarié marchand en CDI au cours des six premiers mois de 2015.

### 2.2 La France a déjà expérimenté plusieurs dispositifs de prime à l'embauche dont le ciblage a porté sur des entreprises de petite taille

Trois types d'aides à l'embauche ont été mis en œuvre en France au cours des 25 dernières années, tous ciblés sur les très petites entreprises.

Une exonération de cotisations sociales employeur pour l'embauche d'un premier salarié, restreinte aux embauches en CDI et CDD de plus de 12 mois, a été en vigueur de 1989 à 2001. En 13 ans, un million d'embauches ont pu en béné-

(12) Pour une revue des dispositifs mis en place en Europe, voir Commission européenne, "*Stimulating job demand : the design of effective hiring subsidies in Europe*", 2014.

(13) Perloff Jeffrey M. et Watcher Michael L. (1979), "The New Jobs Tax Credit: an evaluation of the 1977-78 Wage Subsidy Program", *AER*.

(14) Bishop John H. (1981), "Employment in Construction and Distribution Industries: The Impact of the New Jobs Tax Credit", Cornell University, *Articles and Chapters*, ILR Collection.

(15) Ourliac B. et Nouveau C. (2012), « Les allègements généraux de cotisations sociales patronales sur les bas salaires », *Lettre Trésor-Éco* n°97, janvier. Il est à noter que dans ces travaux le coût par emploi est un coût brut et non un coût net du retour fiscal comme dans les travaux de Bishop.

(16) Farooq A. et Kugler A. (2015), "What factors contributed to changes in employment during and after the Great Recession", *IZA Journal of Labor Policy*.

(17) Grijalva D. et Neumark D. (2013), "The employment effects of State hiring credits during and after the Great Recession", *NBER Working Papers* n° 18928, mars.

(18) Annexe à la loi de Finances pour l'Italie 2015 sur la base de données de l'institut de statistique national (INPS) et de calculs du gouvernement italien.

(19) Sestito P. et Viviano E. (2015), "Hiring Incentives and/or firing cost reduction? Evaluating the impact of the 2015 policies on the Italian labour market", Preliminary Version.

ficier. Dans une évaluation rétrospective<sup>20</sup> de cette prime, la Dares a estimé qu'une embauche exonérée sur dix a donné lieu à une création nette d'emplois. L'étude s'appuie sur quatre enquêtes auprès des entreprises utilisatrices. Les entreprises sont ainsi nombreuses à déclarer que l'embauche aurait eu lieu sans l'aide de l'État. Cet effet sur l'emploi est proche de ceux estimés dans le cadre des contrats aidés marchands.

Une prime similaire a été mise en place dans le cadre du plan « Tout pour l'emploi dans les TPE et PME » du 9 juin 2015. D'un montant de 4 000 €, versée trimestriellement pendant 2 ans, elle s'adresse à toutes les embauches d'un premier salarié réalisées entre le 9 juin 2015 et le 8 juin 2016 en CDI et CDD de plus de 12 mois, sans limite de salaire. L'éligibilité a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2016 et étendue aux CDD de plus de 6 mois en janvier 2016.

Un autre exemple de dispositif ciblé est la mesure « Zéro charges TPE » du plan de relance de 2009-2010. Initialement prévu pour une durée d'un an, il a été prolongé de 6 mois jusqu'à mi-2010. L'aide consistait en une exonération totale de cotisations patronales au niveau du Smic (soit 12 % du salaire brut) et décroissante jusqu'à 1,6 Smic pour les embauches en CDI ou CDD de plus d'un mois dans les entreprises de moins de 10 salariés. Elle a concerné plus d'un million d'embauches dans 430 000 entreprises, pour un coût de 820 M€<sup>21</sup>.

Le dispositif « Zéro charges TPE » a fait l'objet d'une évaluation par Cahuc, Carcillo et Le Barbanchon (2014,

cf. note 5). Cette prime n'ayant pas été anticipée par les entreprises (cf. encadré n°1), les auteurs ont utilisé une méthode d'estimation par différence de différences afin de comparer l'évolution de l'emploi dans deux groupes d'entreprises : celles de 6 à 9 salariés, concernées par la mesure, et celles de 10 à 14 salariés, ne pouvant en bénéficier.

Ils trouvent que la croissance de l'emploi dans le premier groupe est significativement plus importante que celle dans le deuxième groupe. Ainsi, ils estiment une élasticité des embauches à la baisse du coût du travail générée par la prime proche de 4. Ce niveau très élevé s'explique selon eux par le caractère temporaire de la prime et par le ciblage de la mesure sur les peu qualifiés dans un contexte de salaire minimum élevé et de fort chômage, mais aussi par le fait que la prime ne s'appliquait qu'aux embauches. L'effet sur l'emploi aurait par ailleurs été rapide à se concrétiser, dès trois mois après l'introduction de la mesure. L'effet d'aubaine est estimé par les auteurs à 84 % des embauches bénéficiaires.

Dans une nouvelle version de leur travail<sup>22</sup>, ils estiment que si ce dispositif avait été pérenne, l'élasticité des embauches au coût du travail aurait été 4 fois plus faible qu'observé (elle aurait alors été proche de l'unité, cf. encadré 3). Ils soulignent ainsi que les dispositifs pérennes de prime à l'embauche, tels que ceux régulièrement mis en place aux États-Unis, sont moins efficaces que les mesures temporaires.

### 3. Une évaluation *ex ante* du dispositif « Embauche PME »

#### 3.1 « Embauche PME » : une mesure temporaire ciblée sur les bas salaires dans les PME

Le dispositif « Embauche PME » prolonge et étend la mesure de prime à la première embauche contenue dans le plan « Tout pour l'emploi dans les TPE et PME » de 2015. Il consiste en une aide forfaitaire de 2 000 € par an versée trimestriellement sur deux années (proportionnellement au temps travaillé). Il est ouvert aux embauches en CDI et en CDD dont la durée est supérieure ou égale à 6 mois dans les entreprises de moins de 250 salariés. L'aide est gérée par l'Agence de services et de paiement (ASP).

Les embauches éligibles concernent les salariés rémunérés entre 1 et 1,3 Smic (soit entre 9,67 € et 12,57 € brut par heure travaillée<sup>23</sup>). Ce dispositif est donc ciblé sur les bas salaires, de manière plus prononcée que les allègements généraux qui s'étendent jusqu'à 1,6 Smic, et répond à un objectif de soutien à l'emploi durable pour les moins qualifiés.

Pour un salarié au Smic, l'aide représente de l'ordre de 11,4 % du salaire brut, et est cumulable avec les dispositifs existants de baisse du coût du travail (allègements généraux, CICE et pacte de responsabilité). Cette aide est ainsi l'équi-

valent d'une exonération de l'ensemble des cotisations patronales restantes au niveau du Smic pour les entreprises qui sont également éligibles au Pacte de responsabilité et au CICE.

Cette aide est temporaire<sup>24</sup>, ce qui en fait un dispositif de soutien conjoncturel à l'emploi, dans une phase de redémarrage de l'activité économique.

#### 3.2 Un coût pour les finances publiques estimé à environ 2 Md€ répartis sur les années 2016 à 2018

L'évaluation du coût pour les finances publiques du dispositif requiert non seulement d'estimer le nombre d'embauches éligibles (cf. encadré n°2), mais également de s'appuyer sur des hypothèses sur le taux de recours au dispositif, la durée de versement de l'aide (liée à la durée effective des contrats) et le taux de temps partiel.

En tenant compte de ces hypothèses, le coût brut pour les finances publiques de ce dispositif pourrait ainsi s'élever à un montant d'environ 2 Md€ sur 3 ans (coût hors prolongation de la période d'éligibilité à 2017). Le coût net pourrait être bien inférieur en raison de l'effet positif du dispositif attendu sur l'activité.

(20) Dares (2002), « L'exonération pour l'embauche d'un premier salarié : bilan rétrospectif », Premières informations et Premières synthèses, décembre.

(21) Source : Pôle emploi.

(22) Cahuc P., Carcillo S. et Le Barbanchon T. (2016), "The Effectiveness of Hiring Credits", *Working Paper*, Mimeo École Polytechnique, mai.

(23) Soit entre 1 466 et 1 907 € brut par mois pour un salarié à temps complet.

(24) Les embauches éligibles à la prime doivent avoir lieu avant le 31 décembre 2017. Avant l'annonce de la prolongation, la période d'éligibilité ne portait que sur l'année 2016.

Les premières remontées suggèrent un effet dynamisant de ce dispositif sur les embauches ciblées. En effet, à l'été 2016, 500 000 demandes d'aides avaient été enregistrées auprès de l'ASP. Et selon l'Acoss<sup>25</sup>, les embauches au premier trimestre ont été particulièrement dynamiques pour les contrats et les entreprises éligibles au dispositif : les embauches en CDD de plus de 6 mois ont progressé de +12,4 % au premier trimestre (en glissement trimestriel) pour les entreprises de 20 à 249 salariés contre +7,2 % pour les entre-

prises de plus de 250 salariés non éligibles au dispositif. Un écart significatif est également observable pour les embauches en CDI : +3,8 % pour les entreprises de 20 à 249 salariés contre +2,2 % pour celles de plus de 250 salariés. Si cette dynamique ne s'observe plus aussi nettement pour le second trimestre, cela peut résulter notamment d'un contre-coup suite aux embauches observées au premier trimestre selon l'Acoss.

## Encadré 2 : Estimation du champ des bénéficiaires

L'estimation du champ des bénéficiaires potentiels de l'aide nécessite de croiser différentes sources de données sur le nombre d'embauches et les niveaux de salaire :

- Les déclarations préalables à l'embauche (DPAE) constituent une mesure des embauches réalisées par les entreprises. Les DPAE sont une démarche obligatoire que les entreprises doivent effectuer auprès de l'Acoss dans les 8 jours précédant toute embauche de salarié. En 2014, selon cette source, les entreprises de moins de 250 salariés ont embauché environ 3 millions de salariés en CDI ou en CDD de plus de 6 mois.
- Les embauches à des salaires inférieurs à 1,3 Smic sont approchées dans les déclarations annuelles de données sociales (DADS) par la mesure des salaires des postes ayant commencé dans l'année 2013. Selon cette définition, près de la moitié des embauches en CDD de plus de 6 mois ou en CDI se font pour des salaires inférieurs à 1,3 Smic dans les entreprises de moins de 250 salariés. Cette concentration des rémunérations au niveau du Smic parmi les salariés nouvellement embauchés résulte de la sur-représentation dans les flux d'embauches de primo-accédants au marché du travail et de salariés enchaînant des contrats courts, généralement concernés par de plus faibles niveaux de rémunération.

Au total, et compte tenu du fait que le dispositif a débuté à la mi-janvier 2016, le nombre d'embauches éligibles au dispositif se situerait autour de 1,4 million de salariés pour l'année 2016.

## Encadré 3 : Une élasticité de court terme plus élevée, qui dépend de la durée des emplois et du taux de rotation de la main d'œuvre

Deux hypothèses principales sous-tendent le calcul de l'élasticité de l'emploi à son coût dans le cas d'une prime à l'embauche.

La première hypothèse est que la décision d'embauche des employeurs se fonde sur le calcul de la baisse du coût du travail répartie sur la durée de l'emploi. Ainsi, pour une embauche en CDI au niveau du Smic, une aide de 2 000 € représente 11,4 % du salaire brut annuel. Néanmoins, la « prime à l'embauche PME » ne représente que 7,5 % des salaires bruts correspondant à une telle embauche lorsque est considéré l'ensemble des salaires versés sur la durée des contrats en CDI<sup>a</sup>. Un calcul équivalent est réalisé pour les CDD.

Cette méthode suppose que les employeurs sont indifférents entre une prime versée en totalité au début du contrat et une prime versée de manière continue tout au long du contrat. Or, il est probable que les employeurs préfèrent le versement intégral de l'aide à la signature du contrat puisque cela réduit l'incertitude liée au versement progressif de l'aide.

La seconde hypothèse repose sur l'idée qu'une aide à l'embauche, si elle était reconduite indéfiniment, aurait des effets identiques sur le stock d'emplois à une mesure permanente de baisse du coût du travail un montant comparable. Cette hypothèse permet d'établir un lien entre une élasticité de l'emploi à son coût sur les embauches et une élasticité dans le cadre d'un dispositif pérenne portant sur le stock d'emplois.

Ce type de raisonnement se retrouve dans l'évaluation de Cahuc et al. (2016, à paraître, cf. note 23). Les auteurs font en effet le lien entre une élasticité  $\varepsilon$  d'un dispositif qui s'applique sur le stock d'emplois et une élasticité  $\varepsilon_{\sigma}$  pour un dispositif portant sur les flux uniquement :

$$\varepsilon = \eta \cdot \varepsilon_{\sigma}$$

Où  $\eta$  représente la part des salariés bénéficiant de la prime (soit l'inverse de la durée moyenne des contrats). Tant que  $\eta < 1$ , l'élasticité sur les embauches est plus élevée que l'élasticité sur le stock. À terme, lorsque le dispositif de prime est maintenu et que tout le stock d'emplois en bénéficie, l'efficacité de la prime est similaire à un dispositif en stock.

Dans le cadre de la maquette Matis (cf. Document de travail de la DG Trésor, précité), l'élasticité de l'emploi au coût du travail retenue pour le stock d'emplois a trois caractéristiques principales : elle est proche de l'unité pour les salariés peu qualifiés (0,9 au niveau du Smic), elle est décroissante en valeur absolue avec le niveau de salaire jusqu'à 2 Smic, et son niveau moyen est de 0,5.

Au niveau du Smic, cette méthode permet de trouver une élasticité des embauches à leur coût de l'ordre de 1,2, qui serait ensuite décroissante avec le salaire. Il faut noter que cette élasticité serait une élasticité de court terme, reflétant un effet sur l'emploi d'une prime à l'embauche très rapide à se matérialiser. Cette élasticité de court terme d'un dispositif de prime à l'embauche est plus élevée que celle obtenue pour un dispositif pérenne centré sur les bas salaires. En effet, pour un dispositif pérenne, il est estimé, notamment dans le cadre de la maquette Mésange de la Direction générale du Trésor<sup>b</sup> que seul de l'ordre de 30 % de l'effet de la mesure à terme ne se matérialise en création d'emplois supplémentaires au bout de la 1<sup>ère</sup> année de mise en œuvre du dispositif.

- On suppose que pour 50 % des embauches en CDI, l'aide est reçue sur toute la durée du contrat (moins de 2 ans) et représente donc bien une baisse de 11,4 % du salaire, « Plus d'un tiers des CDI sont rompus avant un an », *Dares-Analyses*, janvier 2015. Pour les contrats dont la durée est supérieure à 2 ans, le même document de la Dares permet de répartir les contrats selon leur durée jusqu'à 5 ans et il est considéré que les CDI ont une durée moyenne de 5 ans.
- Klein C. et Simon O. (2010), « Le modèle Mésange nouvelle version réestimée en base 2000 », *Documents de travail de la DGTPE*, numéro 2010/02 - mars, page 69.

(25) « Les embauches de plus d'un mois se tassent au deuxième trimestre 2016 mais restent sur un niveau élevé », *Acoss.Stat* n°234, juillet 2016.

### 3.3 Le dispositif « Embauche PME » pourrait créer 60 000 emplois à l'horizon de la fin d'année 2016 (estimation avant l'annonce de sa prolongation)

L'application des élasticités spécifiques (*cf.* encadré n°3) aux flux d'embauches bénéficiaires attendus de la prime « Embauche PME » donne un surcroît d'embauches de l'ordre de 110 000 réparties sur l'année 2016. L'effet sur les embauches serait de l'ordre de 10 % des embauches bénéficiaires, soit un effet similaire à celui estimé par la Dares (2001) pour la prime à la première embauche. Cette estimation est prudente, l'effet sur les embauches étant inférieur à celui évoqué par Cahuc *et al.* (2014, *cf.* note 5) dans le cas du « Zéro charges TPE ».

L'effet sur le niveau d'emploi en fin d'année 2016 doit cependant tenir compte de l'attrition progressive des emplois créés. En effet, parmi les emplois créés grâce à la prime, certains contrats expirent ou sont rompus avant la fin de l'année. Cette attrition est conséquente la première année suivant la signature des contrats. Ainsi, d'après les données de la Dares, de l'ordre de 35 % des CDI seraient rompus la première année, et selon les déclarations auprès de l'Acoss, 73 % des CDD de plus de 6 mois ont une durée de moins d'un an. Selon les hypothèses retenues sur l'attrition par type de contrat, l'emploi salarié serait supérieur d'environ 60 000 postes fin 2016 à son niveau en l'absence de la prime. À terme, la prime étant temporaire, l'impact sur le niveau d'emploi s'annulerait à horizon 5 ans.

Jonas ANNE-BRAUN, Sophie OZIL

#### Éditeur :

Ministère des Finances  
et des Comptes publics  
et Ministère de l'Économie  
de l'Industrie et du Numérique

Direction générale du Trésor  
139, rue de Bercy  
75575 Paris CEDEX 12

#### Directeur de la Publication :

Michel Houdebine

#### Rédacteur en chef :

Jean-Philippe Vincent  
(01 44 87 18 51)  
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

#### Mise en page :

Maryse Dos Santos  
ISSN 1777-8050  
eISSN 2417-9620

## Derniers numéros parus

#### ■ Août 2016

**n°176.** Quelle évolution de la dette extérieure dans cinq grands pays émergents en cas de tensions financières ?

Thomas Gillet, Myriam Morin Wang

**n°175.** La politique de soutien aux services à la personne

Jean-François Lebrun, Alain Fourné

**n°174.** Quel premier bilan tirer de la réforme du marché du travail adoptée en Espagne ?

Jonas Anne-Braun, Marine Bogue, Christophe Gouardo, Rémy Mathieu

#### Juillet 2016

**n°173.** Quelles sont les perspectives de rattrapage économique des pays les moins avancés d'Asie du Sud-Est ?

Jérôme Destombes, Pauline Quinebeche

**n°172.** L'investissement privé est-il trop faible en Allemagne ?

Laure Baquero

<http://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-eco>

*Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère des Finances et des Comptes publics et du ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique.*