

## **Les créations d'emploi du CNE : mythes et réalité**

Combien de créations d'emplois dues au contrat nouvelles embauches (CNE) ? Répondre à la question éclaire les réussites en matière d'emploi du gouvernement actuel. Ce qui n'est pas inutile quand même la mesure du taux de chômage est aujourd'hui remise en question. Début 2006, le gouvernement annonçait plus de 90 000 emplois créés avec le CNE. Moins ambitieuse, l'étude de deux universitaires (P. Cahuc et S. Carcillo) évoquait en février 2006 environ 80 000 créations d'emplois à un horizon de quatre ans. S'appuyant sur une étude du service statistique du ministère de l'Emploi, *Les Échos* ont affiché 44 000 créations pour le CNE fin mars 2006. Le ministre de l'Emploi évoque lors de sa conférence de presse du 20 février 2007 de 80 000 à 240 000 créations d'emplois à la fin 2006. Nous pensons quant à nous que l'effet net sur l'emploi du CNE est au maximum de 35 000 emplois à la même date, et qu'il n'en créera pas en 2007.

### **Des estimations en tous sens**

Les 90 000 emplois évoqués début 2006 par le gouvernement découlaient des résultats d'une enquête de la société Fiducial - société de services pour les petites entreprises - auprès d'un échantillon de ses clients. Selon cette enquête près d'un tiers des entreprises ayant embauché un salarié en CNE n'auraient pas réalisé ce recrutement en l'absence de ce nouveau contrat. Souffrant manifestement d'une absence de vérification, ce chiffre est incohérent avec d'autres données. Il est en effet supérieur à l'augmentation d'emploi de l'ensemble du secteur concurrentiel au second semestre 2005 (+ 65 000). Or, le CNE, mise en place en août 2005, ne concerne que les entreprises de moins de 20 salariés, et l'emploi a aussi progressé dans les firmes de 20 salariés et plus sur la période.

L'estimation de P. Cahuc et S. Carcillo repose sur un modèle théorique du marché du travail. Selon ce modèle, l'effet net sur l'emploi du CNE, si ce contrat concernait l'ensemble des embauches des petites entreprises, serait de 80 000 à un horizon de quatre ans. Mais ce type de modèle s'avère très sensible aux paramètres retenus, notamment les différentiels de coûts de licenciement. L'étude suppose que le coût du licenciement d'un salarié en CDI correspond à un an de salaire indépendamment de son ancienneté. De ce fait le coût du licenciement dans ce cas est beaucoup plus

important que celui des salariés en CNE pendant la période de consolidation de deux ans. Une telle hypothèse purement conventionnelle est de nature à biaiser fortement les résultats. En effet, les indemnités réglementaires de licenciement d'un CDI sont nulles durant les deux premières années de contrat, sauf dispositions conventionnelles ou contractuelles, alors qu'elles s'élèvent à 8 % du montant total de la rémunération brute perçue depuis le début du contrat pour le CNE. Il faudrait aussi prendre en compte les dommages et intérêts éventuels obtenus devant les tribunaux lorsque le licenciement est contesté par le salarié. Or, aucune statistique n'existe sur les coûts de licenciement réels des CDI dans les petites entreprises. En fait, c'est l'incertitude juridique qui est un élément clé du coût de licenciement pour un employeur. La dernière enquête de la Dares montre que les recours juridiques sont dans la première année de contrat aussi nombreux, en proportion des contrats signés, pour les CNE que pour les CDI (4 %). En définitive, ce type d'étude semble relativement inapproprié pour chiffrer l'effet net sur l'emploi du contrat nouvelles embauches.

Les 44 000 créations d'emplois évoqués fin mars 2006 par *Les Échos* reposaient théoriquement sur une enquête de la Dares, le service statistique du ministère de l'Emploi. Cette estimation n'engageait cependant que *Les Échos*, car la Dares n'avait pas chiffré ces créations d'emplois. Ce qui ressortait de l'enquête de la Dares était que 9 % des chefs d'entreprise ayant recruté en CNE ne l'auraient pas fait en l'absence de ce contrat. Environ 22 % avaient anticipé l'embauche grâce au CNE. Les 69 % restant auraient de toute façon embauché à la même date, mais sous une autre forme de contrat. Les 44 000 créations d'emplois mises en avant par *Les Échos* étaient alors obtenues en appliquant le taux de 9 % au volume cumulé des intentions d'embauches à la fin mars. Pourquoi les intentions d'embauches ? Nous y reviendrons.

Le ministre de l'Emploi estime quant à lui à la lumière des résultats des enquêtes de la Dares que le CNE aurait contribué à la création d'emplois à hauteur de 10 à 30 % du total des intentions d'embauches déclarées par les employeurs. Soit de 80 000 à 240 000 emplois à la fin 2006. Un tel chiffrage apparaît lui aussi très hasardeux. Dans sa publication la Dares indiquait clairement : « *il n'est pas possible d'estimer de manière robuste un effet net de création d'emplois, à court terme et dans la durée, à*

*partir d'une simple question d'opinion auprès des employeurs* ». L'expérience d'autres enquêtes sur des dispositifs de politique de l'emploi proposés au secteur privé a déjà montré que les questions d'opinion conduisent toujours à surestimer les créations nettes d'emploi. L'utilisation du pourcentage de chefs d'entreprise déclarant qu'ils n'auraient jamais embauché en l'absence de la mesure, 9 % pour le CNE, conduit en général à une surestimation de cet effet net.

Nous pensons donc pour notre part que, dans le cadre de l'évaluation des créations nettes d'emploi, le taux de 9 % doit être considéré comme un maximum. Et qu'elles doivent surtout découler du stock d'emplois en CNE et non pas des intentions d'embauches. Ce calcul conduit à un maximum de 35 000 créations nettes, réparties également entre 2005 et 2006. Il montre aussi que le CNE ne créera pas d'emplois en 2007 si le stock ne progresse pas.

### **Les intentions d'embauches ...**

Les intentions d'embauches ont constitué la première source d'information sur le CNE. Ce qui ne doit pas conduire à les confondre avec les stocks d'emplois en CNE. Depuis la mise en place du CNE, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos), et marginalement la Mutualité sociale agricole (Msa), estiment chaque mois un nombre d'intentions d'embauches en CNE. Elles utilisent pour cela les déclarations d'intentions d'embauche (DUE) que les employeurs du secteur privé doivent faire préalablement à toute embauche. Le nombre cumulé d'intentions d'embauches en CNE depuis la mise en place de ce nouveau contrat est fin 2006 proche de 800 000. Il s'agit bien là d'estimations qui doivent être considérées avec précautions. Elles sont réalisées à partir des déclarations uniques d'embauches saisies sur Internet et extrapolées directement sur l'ensemble des déclarations. L'Acos fait l'hypothèse que le taux de recours au CNE est indépendant du mode de déclaration de la DUE. Il est néanmoins plus que probable que la connaissance et l'utilisation de ce nouveau contrat de travail sont plus fréquentes dans les entreprises faisant leur déclaration d'embauche via Internet que dans celles utilisant principalement un formulaire papier. Un premier biais de surestimation est ainsi possible. On sait d'autre part que toutes les déclarations d'intentions d'embauches ne se traduisent pas nécessairement en embauche effective. Et surtout que ces déclarations correspondent à des contrats de durée extrêmement variables.

### **... ne font pas les stocks d'emplois**

L'utilisation des stocks d'emplois en CNE est bien préférable que celle des intentions d'embauches. Mais ils ne sont pas aujourd'hui connus. L'enquête Emploi de l'Insee recense pourtant les CNE depuis le premier trimestre 2006. Cependant pour des raisons contestables (*voir [acdc2007.free.fr](http://acdc2007.free.fr), [ericmaurin.blogs.nouvelobs.com](http://ericmaurin.blogs.nouvelobs.com)*), les résultats de cette enquête ne seront pas disponibles cette année dans les délais habituels. L'Unedic s'était aussi engagé à publier à l'été 2006 le stock d'emplois en CNE de la fin de l'année 2005. Des dispositions techniques avaient été prises dès septembre 2005 à la demande des pouvoirs publics et des partenaires sociaux, pour permettre cette évaluation. L'Unedic n'a rien publié. Ce silence laisse penser que ce chiffre laissait apparaître un décalage important entre le stock ainsi mesuré et ce que permettait d'espérer les intentions d'embauches.

À défaut de mesure directe des stocks d'emplois, il reste à les estimer. L'estimation du stock à partir des flux mensuels d'embauches a été effectuée par la Dares à partir de ses deux enquêtes sur le CNE. Au terme de chacune d'elles, des taux de rupture ont été déterminés pour les embauches d'octobre 2005 et celles de mai 2006. Comme ils différaient sensiblement d'un mois d'embauche à l'autre, la Dares a été conduite à proposer deux variantes pour ses estimations du stock. Le nombre de postes en CNE serait ainsi compris fin 2006 entre 360 000 et 460 000. Compte tenu de la réticence de l'Unedic à publier ses statistiques mesurant directement le stock, il est probable que cette estimation d'environ 400 000 emplois en CNE soit encore bien optimiste.

### **Un contrat sur le déclin**

Une fois obtenu cette estimation d'au plus 35 000 créations nettes d'emplois (9 % de 400 000), il reste à se prononcer sur la dynamique du CNE. Sa montée en charge a été au début très rapide, permettant d'atteindre 100.000 intentions d'embauche à la fin septembre 2005. Mais, au-delà des variations saisonnières, le dispositif n'a cessé depuis de perdre de son attrait auprès des employeurs. D'ailleurs, en mai 2006, d'après la dernière enquête de la Dares, un chef d'entreprise sur cinq susceptible de recruter en CNE ne connaissait même pas l'existence de ce contrat. Le désintérêt pour le CNE est notamment lié aux mouvements sociaux autour du contrat première embauche (CPE). Il vient aussi des incertitudes juridiques du CNE (*voir encadré*).

Le déclin de ces contrats s'est encore accentué depuis septembre 2006. En janvier 2007, le nombre d'intentions d'embauches en CNE était inférieur de plus de 40 % à celui de janvier 2006. En raison de la désaffection actuelle des chefs d'entreprise pour ce contrat et de l'importance des ruptures de contrats, le nombre de poste de travail relevant aujourd'hui du CNE ne devrait plus progresser dans les prochains mois.

Jean-Michel Charbonnel, économiste

Contact : Infopresse 01 46 68 79 38

Site internet : [www.info-presse.eu](http://www.info-presse.eu)

et

Laurent Bisault, syndicaliste de l'Insee

Contact : 05 61 28 94 55 et [laurent.bisault@wanadoo.fr](mailto:laurent.bisault@wanadoo.fr)

## Les incertitudes juridiques autour du CNE

Le Conseil d'Etat, saisi par la CGT sur ce point, a estimé, dans un arrêt rendu le 19 octobre 2005, que le CNE ne contrevenait pas à la convention 158 sur le licenciement de l'Organisation Internationale du Travail (OIT). Ratifiée par la France, cette convention stipule qu'un salarié ne peut être licencié « sans qu'il existe un motif valable de licenciement » et « avant qu'on lui ait offert la possibilité de se défendre ». Une dérogation est prévue pour « les travailleurs effectuant une période d'essai » à condition que la durée de celle-ci soit « raisonnable ». Le Conseil d'Etat a jugé raisonnable la durée de la période de consolidation de deux ans au regard de la finalité recherchée, soit une augmentation des embauches des PME.

Certains salariés en CNE dont le contrat avait été rompu à l'initiative de l'employeur sans que la décision de ce dernier soit motivée, se sont tournés vers les prud'hommes. La première condamnation date du 20 février 2006. Le conseil des prud'hommes de l'Essonne a condamné un employeur à 17 500 € de dommages et intérêt pour « usage et rupture abusive » d'un CNE.

Le 28 avril 2006, le même tribunal a requalifié un CNE en CDI, estimant que le CNE contrevenait à la convention 158 de l'OIT, jugeant en particulier que la période d'essai de deux ans n'était pas d'une durée raisonnable. Le parquet et l'employeur ont fait appel de cette décision. Le gouvernement a alors utilisé une procédure pour reculer les échéances et tenter de sauver le CNE : en juillet, le préfet de l'Essonne, sur instruction du Ministre de l'emploi, a demandé que les magistrats de la cour d'appel se déclarent incompétents et que le dossier soit ensuite examiné par le tribunal administratif. Une telle solution aurait entraîné la reconnaissance de la compétence des juridictions administratives et donc du Conseil d'Etat en dernier ressort. Mais le 20 octobre 2006, la cour d'appel de Paris, suivant les recommandations du parquet général, s'est déclarée compétente pour se prononcer sur la décision des prud'hommes de Longjumeau. La cour d'appel a en effet affirmé qu'elle pouvait écarter l'application d'un acte administratif lorsque celui est incompatible avec les conventions internationales directement applicables en droit français. Le gouvernement, toujours par l'intermédiaire du préfet, a alors décidé de porter l'affaire devant le tribunal des conflits, instance décidant en dernier ressort si un dossier revient à la justice administrative ou judiciaire. Aujourd'hui on attend la décision du tribunal des conflits. Rappelons qu'en cas de partage, c'est le garde des sceaux qui a le dernier mot.

En novembre 2006, le même scénario, avec intervention du préfet, s'est reproduit devant les prud'hommes de Lunéville après la condamnation d'employeurs pour rupture abusive de contrat.

Par ailleurs, le syndicat Force Ouvrière a demandé au Bureau International du Travail (BIT) de se prononcer sur la régularité du CNE au regard de cette même convention internationale. L'avis du BIT qui devait être rendu à l'automne 2006, a été repoussé au mois de mars 2007.