

1

Le contrat de génération : les raisons d'un échec

PRÉSENTATION

Le contrat de génération constitue, avec les emplois d'avenir, un des principaux dispositifs de la politique de l'emploi créés au cours de la période récente. Conçu pour encourager simultanément le recrutement de jeunes de moins de 26 ans, l'embauche ou le maintien dans l'emploi de seniors, et la transmission des compétences entre ces deux catégories de salariés, il a pris la forme d'un instrument hybride mêlant aides financières pour les plus petites entreprises et obligation de négocier sous peine de pénalité pour les plus grandes.

Fin juillet 2015, seulement 40 300 contrats assortis d'une aide avaient été signés, alors que plus de 220 000 étaient espérés à cette date pour parvenir à un total de 500 000 contrats à l'échéance 2017. De surcroît, près des deux tiers des jeunes en ayant bénéficié étaient déjà présents dans les entreprises concernées, si bien que son effet sur le chômage apparaît quasiment négligeable.

La conception et les conditions de mise en œuvre du dispositif expliquent cet insuccès : peu lisible et complexe à mettre en œuvre, il n'a pas su convaincre les entreprises de son intérêt (I). Les modifications qui ont été apportées en 2014 pour accroître son attractivité n'ont pas remédié à ses défauts de conception et le rythme de signature de nouveaux contrats n'a pas sensiblement progressé (II).

I - Un diagnostic bien établi, un dispositif peu lisible

A - Le chômage des jeunes et des seniors

Le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans a atteint 24 % au premier trimestre 2015. Cette situation nettement plus défavorable que celle de l'ensemble des actifs s'est dégradée depuis la crise de 2008.

Les conditions d'insertion des jeunes sur le marché du travail dépendent le plus souvent de leur niveau de qualification initiale et de leur expérience : alors que 80 % des diplômés de l'enseignement supérieur disposent d'un emploi trois ans après la fin de leurs études³², près d'un jeune actif non diplômé sur deux se déclarait en 2013 en recherche d'emploi trois ans après sa sortie du système éducatif, soit une hausse de 16 points par rapport à la génération 2004³³.

Cette difficulté d'accès à l'emploi s'accompagne d'une plus grande précarité en raison d'un recours aux contrats à durée déterminée, à l'intérim ou aux stages, au détriment des contrats à durée indéterminée (CDI). En 2012, près de sept jeunes de 15 à 29 ans sur dix, en situation d'emploi dans le secteur privé ou dans une entreprise publique, disposaient d'un CDI, contre près de neuf actifs sur dix pour l'ensemble de la population employée. Selon le Conseil économique, social et environnemental, l'âge moyen du premier CDI a reculé pour se situer désormais à 27 ans³⁴.

Si les seniors sont globalement moins exposés au risque de chômage, ils éprouvent de grandes difficultés à retrouver un emploi après un épisode de chômage. Certes, le taux de chômage des plus de 50 ans n'atteignait que 6,6 % au premier trimestre 2015. Toutefois, seulement un peu plus d'un senior sur deux passe directement de l'emploi à la retraite : les autres connaissent en fin de carrière des périodes de non-emploi,

³² CAHUC Pierre, CARCILLO Stéphane, ZIMMERMANN Klaus F., *L'emploi des jeunes peu qualifiés en France*, Conseil d'Analyse Économique n° 4, avril 2013, disponible sur www.cae-eco.fr

³³ Enquête 2013 auprès de la génération 2010, CEREQ, Bref n° 319, mars 2014, 8 p., disponible sur www.cereq.fr

³⁴ Droits formels/droits réels : Améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes, Antoine Dulin, avis du Conseil économique, social et environnemental, juin 2012, disponible sur www.lecese.fr

souvent de longue durée. Le nombre de seniors de 50 à 64 ans au chômage a doublé depuis 2007, passant d'environ 550 000 à 1,1 million de demandeurs d'emplois (catégories A, B, C). Enfin, les transitions professionnelles des seniors sont également plus difficiles que pour les autres actifs : le taux de sortie du chômage pour reprise d'emploi diminue en effet avec l'âge et s'est fortement dégradé depuis 2009.

Les difficultés des jeunes et des seniors sur le marché de l'emploi sont liées à de multiples causes, au premier rang desquelles figure le contexte économique difficile. Mais elles tiennent aussi à des motifs plus spécifiques, tels que les risques de chômage de longue durée induits par un niveau de qualification faible ou inadapté et, plus généralement, par un fonctionnement dual du marché du travail, qui sépare nettement les emplois stables et les emplois précaires.

C'est au regard de ces difficultés que les objectifs du contrat de génération ont été définis.

Ce dispositif a été conçu pour répondre simultanément à trois enjeux : l'insertion durable des jeunes sur le marché du travail grâce à leur recrutement en CDI et à l'amélioration de leurs conditions d'accueil dans l'entreprise ; le maintien en emploi ou le recrutement de seniors pour éviter des périodes sans emploi avant la retraite ; et la préservation des compétences dans les entreprises grâce à leur transmission entre les générations.

Au regard de ces trois objectifs, le contrat de génération constitue un instrument spécifique et original au sein de la politique de l'emploi, dont il n'existe pas d'équivalent ailleurs en Europe.

Dès le départ, un objectif quantitatif ambitieux a été assigné au dispositif, avec une cible de 100 000 contrats par an pour atteindre un total de 500 000 emplois créés d'ici 2017. Afin de s'adapter à la réalité des entreprises, le choix a été fait d'en renvoyer la conception et les critères d'éligibilité à la négociation d'un accord national interprofessionnel (ANI) entre les partenaires sociaux.

B - L'accord national interprofessionnel du 19 octobre 2012 et la loi du 1^{er} mars 2013

Lors de la conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012, les partenaires sociaux ont exprimé unanimement leur volonté de se saisir de la question de l'emploi des jeunes et des seniors, en ouvrant une négociation collective

au niveau national et interprofessionnel pour définir les modalités du contrat de génération : cette négociation devait porter sur la gestion des âges dans l'entreprise, la mise en œuvre du transfert des compétences, l'adaptation du dispositif aux différentes tailles d'entreprise et la place accordée aux négociations d'entreprises et de branches.

Cette manifestation d'intérêt des partenaires sociaux explique probablement l'intégration d'une obligation de négociation destinée à prendre la suite des « accords seniors »³⁵, introduits dans le code du travail en 2009, alors que la formulation initiale du dispositif laissait entrevoir uniquement la création d'un contrat aidé traditionnel.

Le Gouvernement a transmis aux partenaires sociaux, le 4 septembre 2012, un document d'orientation qui fixait le cadre de la négociation. Celle-ci a été rapidement menée pour aboutir, le 19 octobre 2012, à un accord unanime qui a servi de base au projet de loi portant création du contrat de génération.

Plusieurs explications ont été avancées pour justifier la rapidité de cette négociation : elle constituait un préalable à une autre négociation plus sensible sur le marché du travail, également lancée en juillet 2012 ; un compromis possible est apparu entre, d'une part, la suppression de la pénalité de 1 % de la masse salariale, prévue en cas d'absence de négociation pour les entreprises employant au moins 300 salariés et jugée disproportionnée par le patronat, et, d'autre part, un développement du recours au tutorat. Par ailleurs, plusieurs paramètres clés faisaient l'objet d'un relatif consensus : le niveau de l'aide envisagée par le Gouvernement, soit 4 000 € par contrat et par année³⁶ répartis à parts égales entre le jeune et le senior, le principe du recrutement des jeunes en CDI, la fixation d'un seuil de 55 ans minimum pour le maintien en emploi des salariés seniors, et la modulation du dispositif selon la taille des entreprises pour diminuer autant que possible les effets d'aubaine. L'âge maximum des jeunes éligibles a davantage fait l'objet de débats, avec des options à 25, 26 ou 30 ans.

En définitive, la loi du 1^{er} mars 2013 portant création du contrat de génération a fixé les principales caractéristiques du dispositif en fonction de la taille des entreprises, selon les modalités précisées dans le tableau n° 1.

³⁵ L'article 87 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 obligeait les entreprises employant au moins 50 salariés à conclure ou à être couvertes par un accord collectif relatif aux salariés âgés, sous peine d'une pénalité financière pouvant aller, en théorie, jusqu'à 1 % de la masse salariale.

³⁶ Ce montant n'a pas été mis en discussion par le Gouvernement.

Tableau n° 1 : modalités d'application du contrat de génération selon la taille des entreprises

<i>Nombre de salariés</i>	Subventions / pénalités	Obligations de négociation, conditions d'éligibilité
<i>Moins de 50 salariés et non membre d'un groupe comptant au moins 50 salariés</i>	- 4 000 € par an pendant 3 ans - 8 000 € par an en cas de double recrutement d'un jeune et d'un senior	- Pas d'obligation de négociation - Constitution d'un binôme de salariés jeune / senior
<i>Entre 50 et 299 salariés et non membre d'un groupe comptant au moins 300 salariés</i>	- 4 000 € par an pendant 3 ans - 8 000 € par an en cas de double recrutement Pénalité jusqu'à 1 % de la masse salariale ou 10 % du montant des réductions générales de cotisations patronales	- Obligation de conclure un accord d'entreprise ou d'être couvert par un accord de branche en faveur de l'emploi durable des jeunes et des seniors et de la transmission des savoirs et des compétences : <ul style="list-style-type: none"> • pour bénéficier de l'aide financière • sous peine de pénalité - Constitution d'un binôme de salariés jeune / senior
<i>300 salariés ou plus ou membre d'un groupe comptant 300 salariés ou plus</i>	- Pas d'aide financière - Pénalité jusqu'à 1 % de la masse salariale ou 10 % du montant des réductions générales de cotisations patronales	- Obligation de conclure un accord d'entreprise ou d'être couvert par un accord de branche en faveur de l'emploi durable des jeunes et des seniors et de la transmission des savoirs et des compétences : <ul style="list-style-type: none"> • pour bénéficier de l'aide financière • sous peine de pénalité

Source : Cour des comptes d'après la loi du 1^{er} mars 2013

Ainsi, le contrat de génération s'efforce de créer une solidarité intergénérationnelle dans l'emploi à l'aide d'obligations conventionnelles et d'aides financières ciblées sur les petites et moyennes entreprises non membres d'un groupe plus important. Si les critères d'éligibilité des entreprises ont été fixés de manière relativement restrictive, ils sont en revanche demeurés très souples pour les jeunes recrutés, en ne précisant ni le niveau de qualification visé, ni les caractéristiques de leurs difficultés d'insertion professionnelle.

C - Les effets du contrat de génération sur le coût du travail

Le niveau de l'aide financière destinée aux entreprises et groupes de moins de 300 salariés a été fixé dans l'objectif, en cas de recrutement d'un jeune en CDI payé au SMIC, de ramener à zéro pendant trois ans le niveau des cotisations sociales patronales.

Cette aide coexiste, en effet, avec les dispositifs généraux de réduction du coût du travail, auxquels demeurent également éligibles les jeunes recrutés au titre d'un contrat de génération :

- la « réduction Fillon », qui réduit les cotisations sociales patronales de 28 points environ au niveau du SMIC ;
- le crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE), dès lors que la rémunération du salarié est inférieure à 2,5 SMIC, qui donne lieu à une réduction d'impôt sur les sociétés de 6 % de la masse salariale ;
- l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013, qui prévoit une exonération de la part patronale des cotisations sociales d'assurance chômage pour une durée de trois ou quatre mois selon la taille de l'entreprise, immédiatement après un recrutement en CDI.

Selon le ministère du travail, l'aide de 4 000 € attachée à chaque embauche sous contrat de génération, cumulée avec ces trois dispositifs généraux, a pour conséquence de réduire le coût d'un nouveau salarié de moins de 26 ans à hauteur de 59 % du salaire brut, soit une réduction de 42 % du coût du travail théorique (salaire brut + cotisations sociales patronales).

**Tableau n° 2 : impact sur le coût d'un recrutement au SMIC
des dispositifs généraux et de l'aide attachée au contrat de génération
(valeurs 2014)**

	Entreprises de moins de 20 salariés	Entreprises de 20 à 300 salariés
<i>SMIC annuel brut</i>	17 344,56 €	17 344,56 €
<i>Cotisations patronales et assimilées</i>	+ 7 354,09 €	+ 7 683,43 €
<i>Coût total employeur théorique</i>	24 698,65 €	25 028,20 €
<i>« Réduction Fillon »</i>	- 4 873,82 €	- 4 509,58 €
<i>Exonération pendant 3 ou 4 mois d'assurance chômage</i>	- 231,26 €	- 173,44 €
<i>Coût réel employeur (« masse salariale »)</i>	19 593,57 €	20 345,18 €
<i>CICE à 6 %</i>	- 1 175,61 €	- 1 220,71 €
<i>Aide contrat de génération à 4 000 €</i>	- 4 000,00 €	- 4 000,00 €
<i>Coût réel final employeur</i>	14 417,96 €	15 124,47 €

Source : Cour des comptes d'après données de l'ACOSS

Ces chiffres appellent deux observations.

La première tient au fait que l'aide financière de 4 000 € représente au niveau du SMIC, pendant trois ans, une subvention publique du même ordre de grandeur que la « réduction Fillon » : en termes d'impact sur le coût du travail, le contrat de génération est donc un dispositif intéressant pour les employeurs.

La deuxième observation est liée à l'effet de ressaut que provoque, en termes de coût, l'échéance des trois années du contrat de génération : du point de vue des salariés, le rôle protecteur du CDI devrait éviter des ruptures trop nombreuses, mais du point de vue de l'employeur, l'effet de la fin du contrat sur le coût réel du travail peut être important, notamment dans les très petites entreprises. Le principe d'une aide dégressive dans le temps afin de modérer cet effet n'a pas été étudié.

II - Des résultats éloignés des objectifs

Le nombre de contrats de génération signés au 19 juillet 2015 (environ 40 300) se situe nettement en deçà des objectifs fixés à l'origine, soit 85 000 contrats dès la fin de l'année 2013 et 100 000 nouveaux contrats par an au cours des années suivantes. Toutefois, ce chiffre ne constitue pas à lui seul un bilan complet de cet instrument, puisqu'il faut prendre également en compte la phase de négociation collective : celle-ci est partie intégrante du dispositif et en constitue le préalable pour un grand nombre d'entreprises.

A - Des négociations collectives incomplètes et peu ambitieuses

Alors que les partenaires sociaux s'étaient déclarés désireux d'inscrire le contrat de génération dans la négociation collective, de préférence à un dispositif purement législatif et réglementaire, et que le contrat de génération devait enclencher un vaste mouvement de négociation pour relayer l'accord national interprofessionnel, cette dynamique s'est révélée limitée dans son contenu et concentrée sur les entreprises qui y étaient incitées par le régime des pénalités financières.

1 - Des accords collectifs et des plans d'action d'une portée limitée

En septembre 2015, 8,8 millions de salariés étaient couverts par un accord collectif, dont 5,2 au titre d'un des 23 accords de branche.

Ces accords comportent souvent des objectifs chiffrés, mais non contraignants, en matière de recrutements de jeunes, le plus souvent fondés sur les estimations d'embauche des branches à effectifs constants à un horizon de trois ans. Ils ne correspondent donc pas à des engagements de développement de l'emploi, certaines branches ayant même intégré dans leurs objectifs des prévisions de réduction d'effectifs.

Ces accords prévoient également la réalisation de diagnostics préalables obligatoires sur la situation de l'emploi et la gestion des compétences dans l'entreprise, mais ils reprennent le plus souvent, sur ces points, des dispositions déjà prescrites par le code du travail (établir une pyramide des âges, former des prévisions de départ à la retraite, établir des perspectives de recrutement, etc.).

Ces accords précisent généralement les modalités d'intégration et d'accompagnement des jeunes dans l'entreprise (création d'un livret et d'un parcours d'accueil, guide à destination des recruteurs, désignation d'un référent, le plus souvent volontaire, etc.). Ils prévoient également la mobilisation des outils déjà existants pour lever certains freins à l'emploi, notamment dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (accès au « 1 % logement », solutions d'épargne pour la retraite, assurances auto et habitation, etc.).

En ce qui concerne l'embauche et le maintien dans l'emploi des salariés âgés, les objectifs affichés par les branches apparaissent modestes, puisqu'ils se contentent le plus souvent d'envisager que la situation actuelle ne soit pas dégradée ou qu'elle soit très faiblement améliorée. Ils invitent les entreprises à recourir aux instruments disponibles pour faciliter la gestion des seniors (conventions avec Pôle emploi et l'association pour l'emploi des cadres (APEC), recrutements en « CDD seniors »³⁷, mesures spécifiques de formation avec un organisme paritaire collecteur agréé (OPCA), etc.). Ils peuvent fixer des mesures de prévention de la pénibilité, notamment dans le secteur du BTP et de la métallurgie. Enfin, la transmission des savoirs et des compétences est prévue dans un cadre souple : les accords soutiennent la mise en place d'actions de tutorat, ainsi que la création des binômes prévus par le contrat de génération, sans imposer systématiquement un lien hiérarchique entre le salarié et son tuteur.

³⁷ CDD : contrat à durée déterminée.

Enfin, plus de deux ans après la signature des premiers accords de branche, aucun bilan n'a été effectué par les partenaires sociaux, contrairement à ce que prévoit la loi du 1^{er} mars 2013.

Par ailleurs, en deçà des accords de branche, le contrat de génération a donné lieu à un grand nombre d'accords d'entreprise au sein des sociétés ou groupes comptant plus de 50 salariés, par choix lorsque celles-ci tenaient à disposer de leur propre cadre, ou par défaut lorsque les branches ne se sont pas engagées ou n'ont pas conclu à leur niveau.

Ces accords et plans d'action propres aux entreprises reprennent largement les dispositions prévues par la réglementation, ainsi que celles qui sont mentionnées dans les accords de branche. On retrouve des propositions pour la création d'un livret et un parcours d'accueil, voire d'intégration, la préparation de documents de suivi pour chaque jeune, ou encore la désignation de référents : les entreprises avaient déjà souvent arrêté des modalités d'accueil et de suivi identiques pour les contrats en alternance.

En ce qui concerne l'emploi des seniors, les entreprises prévoient souvent des mesures destinées à améliorer l'employabilité et relevant de la formation, de la mobilité interne ou de la prévention de la pénibilité. Les accords proposent aussi des mesures d'aménagement du temps de travail ou de temps partiel progressif, ainsi que le rachat de trimestres de cotisation aux régimes de retraites.

2 - L'absence de mobilisation des partenaires sociaux

Un an après l'adoption de la loi du 1^{er} mars 2013, alors que le délai de sept mois imparti à la négociation collective était largement écoulé, près de 50 % des effectifs des entreprises ou groupes de plus de 300 salariés et plus de 60 % des effectifs des entreprises de 50 à 300 salariés n'étaient pas couverts par un texte relatif au contrat de génération.

La menace d'une pénalité pouvant aller jusqu'à 1 % de la masse salariale s'est révélée, à cet égard, inefficace pour inciter les entreprises de taille moyenne à mener à bien les négociations et quasiment inappliquée par l'administration en dépit du constat de carences manifestes.

Dans de nombreux cas, les partenaires sociaux semblent s'être limités à adjoindre un volet « jeunes » aux différentes thématiques du dialogue social qui s'étaient précédemment accumulées. En pratique, le contrat de génération a ajouté de nouvelles obligations de négociation sans en supprimer d'autres, si bien que les branches et les entreprises ont essayé de regrouper ces obligations dans un cadre commun. De fait, la plupart des accords relatifs au contrat de génération juxtaposent de façon parfois artificielle des dispositions très diverses (emploi des jeunes, emploi des seniors, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), transmission des compétences, pénibilité, etc.). Ainsi, la question de l'égalité femmes/hommes a souvent été plaquée de façon artificielle sur le contrat de génération, alors que des obligations de portée plus générale sont par ailleurs prévues pour traiter les questions de parité et de mixité (notamment, la négociation annuelle prescrite par l'article L. 2242-5 du code du travail). De ce fait, les accords de branche ou d'entreprise font référence dans 97 % des cas aux accords déjà existants sur l'égalité femmes/hommes, sans prévoir de mesures supplémentaires.

Par ailleurs, les accords ont souvent renoncé au principe d'un binôme effectif entre un jeune et un senior, ce qui constituait pourtant le fondement même du contrat de génération, pour privilégier un appariement purement statistique entre des jeunes et des seniors sans liens professionnels et affectés sur des implantations éloignées les unes des autres. Certaines grandes entreprises ont organisé, à l'inverse de l'objectif du contrat de génération, une formation des seniors par les jeunes recrutés, ces derniers étant considérés comme plus au fait des évolutions technologiques. Certains accords frôlent même le paradoxe, comme ceux qui favorisent les départs précoces des seniors.

B - Un dispositif qui n'a pas trouvé son public

1 - Un nombre de contrats et un volume d'aides très en dessous des attentes

Au mois de juillet 2015, 49 010 demandes d'aides avaient été enregistrées par Pôle emploi, dont 40 294 avaient été validées (soit un taux d'acceptation de plus de 80 %) au bénéfice d'environ 80 000 jeunes et seniors. Ces chiffres se situent très en deçà des objectifs, puisque les cibles mentionnées dans l'étude d'impact auraient dû correspondre, à la

même date, à un total de près de 200 000 contrats aidés³⁸ au bénéfice de 400 000 jeunes et seniors.

L'application du dispositif en fonction des territoires apparaît, de surcroît, souvent inversement proportionnelle aux difficultés rencontrées par les jeunes et les seniors : ainsi, le contrat de génération est quasiment inutilisé outre-mer, puisque, sans tenir compte du cas particulier de Mayotte³⁹, on ne comptait en juillet 2015 que 341 demandes d'aide enregistrées à La Réunion, en Guyane, en Martinique et en Guadeloupe, soit moins de 1 % du total des aides comptabilisées par Pôle Emploi.

En définitive, le nombre de contrats effectivement validés au 19 juillet 2015 ne correspond qu'à 20 % de l'objectif gouvernemental. Au vu de cet insuccès, le dispositif a déjà été modifié et assoupli à plusieurs reprises dans le but de le relancer.

2 - L'inefficacité des ajustements apportés

La loi du 1^{er} mars 2013 avait fixé l'échéance des négociations obligatoires au 30 septembre 2013. Après cette date, les entreprises ou les groupes non couverts par un accord collectif ou un plan d'action pouvaient être sanctionnés financièrement, la pénalité étant susceptible d'atteindre 1 % de la masse salariale ou 10 % du montant des réductions générales de cotisations patronales. Devant le peu d'empressement mis par les branches ou les entreprises à négocier, le Gouvernement a décidé d'assouplir ces délais, d'abord par l'intermédiaire d'instructions ministérielles, puis par la loi.

Le 12 septembre 2013, le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social a ainsi adressé à ses services déconcentrés, les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), une instruction relative à la mise en œuvre du contrat de génération dans les entreprises d'au moins 300 salariés, encourageant à allonger les délais

³⁸ À raison de 60 000 (84 %) contrats signés en 2013 et non encore interrompus (16 % de rupture), de 84 % des 100 000 contrats prévus en 2014 et de 84 % des 6/12èmes de la cible 2015, soit 42 000 contrats signés en 2014. Selon la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), ce dispositif a représenté en 2014 en exécution budgétaire 254,9 M€ en autorisations d'engagement et 83,1 M€ en crédits de paiement au titre des dépenses d'intervention.

³⁹ La loi du 1^{er} mars 2013 habilitait le Gouvernement à prendre une ordonnance d'adaptation pour le département de Mayotte. Celle-ci n'ayant toujours pas été prise, le contrat de génération n'y est pas applicable à ce jour.

de négociation pour éviter que les entreprises ne recourent par défaut aux plans d'action : « dans l'esprit du contrat de génération, elles doivent privilégier la négociation d'un accord plutôt que l'adoption d'un plan d'action unilatéral ». Le 29 janvier 2014, une nouvelle instruction a invité les DIRECCTE à accompagner les entreprises en voie de finalisation de leur accord ou plan d'action grâce à un délai supplémentaire, tout en incitant à engager la procédure de pénalisation pour les entreprises n'ayant pris aucune initiative.

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale est venue assouplir encore davantage l'accès à l'aide financière et les délais de négociation, puisqu'elle a officiellement repoussé au 31 mars 2015 la date à laquelle les entreprises ou les groupes comptant entre 50 et 300 salariés devait être couverts par un accord ou par un plan d'action, tout en devenant entre-temps éligibles à l'aide financière en l'absence d'un accord collectif.

La même loi du 5 mars 2014 a porté de 26 à 30 ans l'âge maximum d'éligibilité au contrat de génération en cas de transmission d'entreprise, tandis que le décret du 3 mars 2015 portant diverses modifications des dispositions relatives au contrat de génération est venu repousser lui aussi la limite d'âge dans les cas où le jeune recruté sous contrat de génération aurait été déjà présent sous contrat d'apprentissage dans l'entreprise avant ses 26 ans.

Enfin, le décret du 12 septembre 2014 a doublé l'aide financière attachée au dispositif pour la porter à 8 000 € en cas de double recrutement d'un jeune et d'un senior, et non de simple maintien dans l'emploi de ce dernier.

Ces assouplissements ne se sont toutefois pas traduits par une mobilisation accrue des entreprises, le suivi hebdomadaire du nombre de contrats signés ne laissant apparaître aucune accélération depuis l'automne 2013.

3 - Un instrument de titularisation des jeunes au sein de l'entreprise et non de développement de l'emploi

En dépit des précautions prises pour éviter les « effets d'aubaine », le contrat de génération bénéficie aujourd'hui prioritairement à des jeunes relativement qualifiés et déjà présents dans les entreprises.

67 % des jeunes recrutés avaient un niveau de formation classé de I (master) à IV (baccalauréat) – dont 18 % aux niveaux I et II (doctorat et

master) –, contre seulement 7 % de jeunes sans qualification et 26 % d'un niveau V ou V *bis* (CAP ou BEP).

Par ailleurs, près des deux tiers des jeunes recrutés en CDI au titre du dispositif occupaient déjà un emploi : 25 % bénéficiaient d'un CDD ou d'un emploi saisonnier au sein de l'entreprise recrutant, 13 % d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation et 7 % d'un poste en intérim, tandis que 21 % provenaient d'une autre entreprise ; 23 % des jeunes seulement étaient à la recherche d'un emploi avant leur recrutement et 8 % étaient étudiants, ce qui implique que, pour l'heure, le contrat de génération n'a qu'un impact marginal sur le taux de chômage.

Enfin, les ouvriers sont moins représentés chez les seniors que chez les jeunes, alors qu'à l'inverse, on compte plus de cadres et de professions intellectuelles supérieures chez les seniors que chez les jeunes (16 % contre 5 %) : ces écarts tendent à confirmer le caractère uniquement factice de nombreux appariements, éloignés de la logique de « compagnonnage » à laquelle se référait la définition initiale du dispositif.

Dans ces conditions, il n'est pas possible de déterminer si le contrat de génération a eu un impact sur le maintien dans l'emploi des seniors, comme c'était l'un de ses objectifs.

4 - Un impact modéré sur le budget de l'État

En cohérence avec l'objectif affiché de 100 000 contrats aidés signés chaque année, le Gouvernement avait prévu de consacrer près de 975 M€ en autorisations d'engagement (AE) au contrat de génération dans le cadre de la loi de finances initiale (LFI) pour 2014. L'insuccès du dispositif explique que, cette année-là, un quart de cette somme seulement ait été réellement engagé.

La loi de finances pour 2015 a revu fortement à la baisse les besoins de financement du contrat de génération en les établissant à 480 M€ par an, ce qui correspondait à un rythme de progression de seulement 40 000 contrats chaque année. Par la suite, le montant de l'aide financière a été multiplié par deux en cas de double recrutement d'un jeune et d'un senior, sans que ces prévisions aient été modifiées.

Tableau n° 3 : programmation et exécution des crédits alloués au contrat de génération

	2013		2014		2015	2016
	LFI 2013	Décret d'avance du 28 novembre	LFI 2014	Exécution	PLF 2015	LPFP 2016
AE	0 €	153,6 M€	975,0 M€	254,9 M€	480,0 M€	480,0 M€
CP	0,€	0,0 €	165,0 M€	83,16 M€	234,3 M€	295,7 M€

Source : Cour des comptes d'après documents budgétaires du programme 103 – Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi et de la réponse de la DGEFP en date du 8 octobre 2014. PLF : projet de loi de finances ; LPFP : loi de programmation des finances publiques

À ces dépenses d'intervention au titre des aides financières, s'ajoutent pour 2015 des crédits au titre de l'appui et du conseil aux entreprises pour un montant de 10 M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (CP).

C - Les adaptations possibles

Au vu des éléments d'analyse recueillis auprès des administrations, des partenaires sociaux, mais aussi directement auprès des entreprises ayant eu recours au contrat de génération⁴⁰, trois grandes raisons expliquent l'insuccès du dispositif.

La première raison tient au choix qui a été fait de construire le contrat de génération, non comme un instrument simple à la disposition directe des entreprises, mais, pour celles qui comptent plus de 50 salariés, comme un dispositif dépendant d'une négociation préalable et obligatoire sous peine de pénalité, ce qui a été perçu par de nombreuses entreprises comme une contrainte et non comme une opportunité. En outre, l'extension progressive des négociations obligatoires à des thèmes tels que l'emploi durable des jeunes et des seniors, la transmission des compétences, l'égalité professionnelle, la mixité de l'emploi ou l'égalité d'accès à l'emploi dans le cadre de la lutte contre les discriminations à l'embauche n'a pas facilité la lisibilité du dispositif. Cette complexité a fait passer au second plan l'intérêt de l'aide financière de 4 000 € par emploi (voire 8 000 € en cas de double recrutement) qui était pourtant importante, rapportée au coût total d'un recrutement au niveau du SMIC.

⁴⁰ 243 réponses transmises par des entreprises ayant signé un ou plusieurs contrats de génération ont été analysées par la Cour.

La deuxième raison est l'inadaptation des critères d'éligibilité à l'aide financière, tout particulièrement du fait de l'exclusion des entreprises appartenant à un groupe de plus de 300 salariés, au motif que des appariement factices entre jeunes et seniors pourraient être organisés au sein de ces groupes : de ce fait, de nombreuses entreprises relevant du commerce et de la distribution, par exemple, sont inéligibles à l'aide financière prévue pour les contrats de génération au motif qu'elles sont filiales d'un groupe de plus de 300 salariés, alors même que ces entreprises ont en réalité une gestion autonome.

Enfin, l'impact de la situation économique d'ensemble doit être pris en compte. Dès lors que le contrat de génération prend la forme du recrutement d'un jeune et du maintien dans son emploi d'un salarié senior à travers des CDI de droit commun, il prend place dans les flux normaux d'embauches, comme le laissent du reste augurer les accords de branche, dont les objectifs affichés ne dépassaient pas le simple renouvellement des effectifs. La moitié des entreprises interrogées ont indiqué, à cet égard, que l'aide financière constituait un avantage appréciable, mais que leurs décisions de recrutement étaient essentiellement liées à leurs propres perspectives d'activité, et non à l'attractivité éventuelle de ce dispositif public.

En définitive, questionnées par la Cour sur les dispositions susceptibles d'être modifiées pour rendre cet instrument plus attractif, les entreprises ont majoritairement cité l'obligation préalable de négociation et le critère de l'absence d'appartenance à un groupe.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

L'élaboration d'un seul instrument pour répondre à trois problèmes distincts (le chômage des jeunes, celui des seniors et la transmission des compétences dans les entreprises) a abouti à construire un dispositif hybride, qui tient à la fois de l'obligation de négocier, d'un régime de pénalités et d'un système d'aide : il n'est pas surprenant, dans ces conditions, qu'il ait été considéré comme complexe et peu lisible par les entreprises. De façon paradoxale, les efforts des pouvoirs publics pour construire un dispositif porté par les partenaires sociaux et adapté à l'entreprise ont été compris comme une charge supplémentaire pesant sur les employeurs et inadaptée à leurs besoins.

Au regard de ces constats, il est indispensable de s'interroger sur l'évolution possible du contrat de génération. Si les pouvoirs publics entendent maintenir ce dispositif au-delà de la durée de vie des accords collectifs déjà signés et des aides accordées, la Cour observe qu'il devrait être profondément revu en simplifiant considérablement, voire en abandonnant les obligations liées à une négociation préalable, et en assouplissant les critères d'éligibilité à l'aide financière. À défaut d'une telle révision, il serait vain d'attendre une plus forte mobilisation des entreprises en faveur de ce dispositif, et il conviendrait d'envisager son extinction au profit de dispositifs plus efficaces.

Ainsi, la Cour formule la recommandation suivante :

- s'il est décidé de le maintenir, redéfinir en profondeur le dispositif du contrat de génération, notamment en ce qui concerne la pénalité liée à l'obligation de négocier un accord collectif et le critère de non appartenance à un groupe.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	76
Réponse de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	76

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT
CHARGÉ DU BUDGET**

Concernant les propositions de recommandations, nous tenons à souligner que les critères d'éligibilité à l'aide financière ont déjà été substantiellement revus à la baisse et qu'il serait contraire aux objectifs du dispositif d'ouvrir l'aide financière aux groupes de plus de 300 salariés ainsi qu'aux entreprises appartenant à un groupe de plus de 300 salariés. Un tel assouplissement accroîtrait en effet le risque « d'effet d'aubaine ».

Par ailleurs, concernant la simplification des obligations de négociation, il semble difficile de conclure, notamment au regard du faible recul sur les effets de la loi du 5 mars 2014, qui a déjà opéré un premier assouplissement, sur la nécessité d'aller plus loin sur ces allègements d'obligations de négociation.

Il nous semble donc que la stabilité est la meilleure solution à apporter pour rendre ce dispositif compréhensible et accessible aux entreprises.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DU TRAVAIL,
DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE
ET DU DIALOGUE SOCIAL**

Vous m'avez transmis l'insertion intitulée « le contrat de génération : les raisons d'un échec » et je vous en remercie. À bien des égards, l'analyse de la Cour traduit une incompréhension des objectifs du contrat de génération.

1. Tout d'abord, la Cour note (I. C - Les effets du contrat de génération sur le coût du travail) qu'en termes d'impact sur le coût du travail, le contrat de génération est un dispositif intéressant pour les employeurs, mais que l'effet de la fin du contrat de travail sur le coût réel peut être important, notamment pour les très petites entreprises. Elle mentionne en outre la complexité du dispositif comme un obstacle à son déploiement.

Il importe de préciser que le choix de l'absence de dégressivité répond à un souci de lisibilité et de simplicité pour les entreprises grâce au caractère stable et uniforme du montant de l'aide sur 3 ans. L'introduction d'une dégressivité contribuerait en effet à complexifier le dispositif. On peut de surcroît considérer que le maintien de l'aide pendant 3 ans constitue une durée suffisante pour permettre aux entreprises d'anticiper la fin du versement de l'aide.

2. Elle note ensuite que les résultats sont éloignés des objectifs (II), s'intéressant tout d'abord aux négociations collectives, qui seraient incomplètes et peu ambitieuses.

Or, le contrat de génération s'est imposé dans les branches et dans les entreprises comme un dispositif structurant qui permet de donner un nouvel élan au dialogue social sur la gestion des âges et des compétences. Il convient de rappeler qu'il avait un triple objectif :

- 1. Redynamiser le dialogue social au niveau des branches et des entreprises sur la gestion des âges et des compétences. À ce titre, le Gouvernement ne partage pas les observations de la Cour concernant le caractère artificiel de l'articulation des différents items de négociation prévus dans le cadre du contrat de génération.*
- 2. Créer un cadre global de réflexion pour permettre à la politique de gestion des ressources humaines d'aborder de façon plus cohérente les questions des âges en entreprise et des parcours professionnels. C'est la raison pour laquelle la loi prévoit la possibilité d'articuler plusieurs thématiques interdépendantes de négociation obligatoire (gestion prévisionnelle des emplois des compétences, formation professionnelle, prévention de la pénibilité, égalité professionnelle, etc.). À titre d'illustration, la question du maintien de l'emploi des seniors permet de faire converger les enjeux et actions en matière de conditions de travail, d'anticipation de la seconde partie de carrière, d'accès à la formation et de transmission des compétences ou bien encore de lutte contre les discriminations.*
- 3. Intégrer cette nouvelle thématique dans le paysage des autres négociations obligatoires au sein des entreprises et des branches, et renforcer le cas échéant les complémentarités entre ces négociations.*

Dans la pratique, deux ans après sa mise en place, le contrat de génération trouve sa place dans la négociation au sein des branches et des entreprises :

- une partie des entreprises, lorsqu'elles définissent en début d'année leur calendrier de négociation, séquentent en fonction des thématiques pour créer des contreparties entre elles et disposer d'une vision cohérente de la stratégie de ressources humaines, et y ont intégré le contrat de génération ;*

- *cette complémentarité des négociations obligatoires est facilitée par le Pacte de responsabilité et de solidarité qui permet aux branches d'adopter une approche unique et globale de négociation dans un souci de cohérence des actions déployées. C'est ainsi que de nombreux accords de branche relatifs au Pacte intègrent un volet sur le contrat de génération et la GPEC.*

La logique transversale du contrat de génération a toutefois pu être affaiblie dans certaines entreprises du fait du cloisonnement des différentes obligations de négociier. La question actuelle est donc moins celle de la pertinence ou de l'efficacité du dispositif (l'objectif d'une approche globale demeurant tout à fait pertinent) que de l'accompagnement des entreprises sur ce sujet. C'est à cette question que la loi relative au dialogue social et à l'emploi vient apporter une réponse. La négociation sur le contrat de génération pourra, en effet, être englobée dans une nouvelle négociation triennale sur la gestion des emplois et des parcours professionnels, portant également sur la GPEC et le déroulement de carrière des salariés exerçant des fonctions syndicales. Par ailleurs, les partenaires sociaux pourront par accord majoritaire décider de regrouper le contrat de génération avec d'autres thèmes, par exemple la pénibilité, l'égalité professionnelle, la qualité de vie au travail ou la lutte contre les discriminations.

La Cour regrette que dans les 23 accords de branche, qui couvrent 5,2 millions de salariés, les objectifs chiffrés en matière de recrutements et de maintien dans l'emploi soient non contraignants (II-A-1)). Or, il est primordial de souligner que la branche n'a pas vocation à se substituer aux entreprises dans leur choix en matière d'emploi et de recrutement, mais à les soutenir dans leurs démarches en préservant l'autonomie des entreprises à recruter. Par ailleurs, ces objectifs, que la Cour estime modestes, tiennent compte des contraintes, notamment économiques, de chaque secteur.

Le contenu de ces accords fait, par ailleurs, l'objet d'un contrôle par l'administration, préalablement à leur extension, afin de s'assurer qu'ils ne sont pas purement formels. L'administration veille ainsi à leur portée effective et n'hésite pas à formuler des avis négatifs dès lors que les accords s'avèrent insuffisants.

De fait, les accords de branche étendus prévoient des actions concrètes :

- *en matière de transmission des compétences : organisation de la prise en charge de la formation des tuteurs par l'OPCA de la branche, élaboration de livret à destination des tuteurs, etc. ;*

- en matière d'insertion durable des jeunes : élaboration de guides méthodologiques à destination des recruteurs et/ou de l'encadrement des entreprises, de livret d'accueil pour les jeunes embauchés et stagiaires, etc. ;
- en matière d'emploi des seniors : conception et mise à disposition d'outils de diagnostic des compétences, de guides pour conduire les entretiens professionnels des salariés de 45 ans, etc.

Sur le champ de couverture et le contenu des accords collectifs et plans d'action d'entreprise ou de groupe, la montée en puissance progressive du volet conventionnel, notée par la Cour, s'explique légitimement :

- par le caractère récent du dispositif et la nécessité pour les entreprises de se l'approprier, a fortiori pour les entreprises dont l'effectif est compris entre 50 et 299 salariés et pour lesquelles l'obligation de négocier n'a été instaurée qu'en 2014 ;
- par la priorité donnée à la qualité des accords et plans d'actions plutôt qu'à leur nombre. C'est la raison pour laquelle les DIRECCTE ont adopté une posture d'incitation et d'appui à la négociation au sein des entreprises, plutôt que la contrainte, afin d'éviter une démarche purement formelle de la part des entreprises.

Le bilan quantitatif est cependant positif puisque après deux ans de mise en œuvre, 14 907 entreprises sont couvertes par un accord ou un plan d'actions, soit 8,8 millions de salariés (données à septembre 2015).

Sur le contenu de ces accords, la Cour relève l'existence de dispositions contradictoires avec l'objectif de maintien dans l'emploi des seniors dans certains accords et plans d'action. Il convient de ne pas porter d'appréciation sur la nature des actions indépendamment du contexte dans lequel elles sont définies et mises en œuvre. L'objectif du contrat de génération est de favoriser le maintien en emploi des seniors en anticipant la seconde partie de carrière des salariés et en prévenant les situations de pénibilité. Toutefois, de manière pragmatique, le constat peut parfois être fait que certains salariés, du fait de la nature des postes qu'ils ont occupés jusqu'à présent, ne sont plus nécessairement en capacité physique de poursuivre une activité professionnelle.

La Cour note en outre que « Certaines grandes entreprises ont organisé, à l'inverse de l'objectif du contrat de génération une formation des seniors par les jeunes recrutés ». Ce type de formation n'est pas antinomique avec l'objectif du contrat de génération, qui porte sur la transmission de compétences, sans faire une exclusivité de la

transmission des plus âgés vers les jeunes. L'étude d'impact précise bien que : les accords collectifs devront comporter des dispositions portant notamment sur des actions en matière de transmission des savoirs et des compétences, d'accompagnement des jeunes, ou de la transmission de compétences en direction de salariés âgés embauchés.

3. Selon la Cour, le dispositif n'a pas trouvé son public parce que le nombre des contrats et le volume d'aides seraient très en-dessous des attentes (II B.).

La Cour note que le nombre des demandes d'aide se situe très en-deçà des objectifs mentionnés dans l'étude d'impact. Or, il convient de rappeler que l'étude d'impact n'a pas fixé d'objectifs, elle a mentionné des ordres de grandeur, dont elle a expressément relevé l'incertitude :

« Une fois tenu compte des effets de comportements décrits précédemment (sensibilité des embauches de jeunes en CDI à la conjoncture, réaction de la demande de travail des entreprises à une baisse du coût du travail ciblée sur ces publics, ou encore taux de recours au dispositif), et en pariant sur une dynamique de mobilisation des entreprises et des partenaires sociaux pour le contrat de génération, nous pouvons espérer un volume annuel d'embauches de jeunes en CDI bénéficiaires de l'aide de 500 000 sur les 5 ans, soit une moyenne de 100 000 par an (probablement moins en 2013 compte tenu du délai de montée en charge). Il faut néanmoins tenir compte de la grande incertitude qui entoure le chiffrage des différents effets considérés, compte tenu du fait qu'il n'existe pas de dispositifs similaires au contrat de génération, mis en œuvre par le passé, en France comme à l'étranger, auquel il pourrait se comparer directement. En tout état de cause, le volume annuel potentiel de 100 000 bénéficiaires pour l'année 2013 et les suivantes ne peut être directement comparé aux 65 000 embauches spontanées de jeunes en CDI qui auraient été éligibles au contrat de génération en 2009 pour apprécier l'impact du dispositif. Seule l'évaluation ex post permettra de l'estimer. »

La Cour note en outre qu'en dépit des précautions prises pour éviter les « effets d'aubaine », le contrat de génération bénéficie aujourd'hui prioritairement à des jeunes relativement qualifiés et déjà présents dans l'entreprise, constituant un instrument de titularisation des jeunes au sein de l'entreprise et non de développement de l'emploi. Il apparaît là encore nécessaire de rappeler l'objectif assigné au contrat de génération, précisé dans l'étude d'impact, qui est l'intégration le plus tôt possible des jeunes en entreprise en contrat à durée indéterminée :

« Dans les entreprises de moins de 300 salariés, la mise en place de l'aide ciblée sur le recrutement des jeunes de moins de 26 ans (ou de 30 ans pour les jeunes reconnus comme travailleurs handicapés) embauchés en contrat à durée indéterminée doit permettre d'inverser la tendance de recrutement des jeunes en statut « précaire » (CDD, stage) et de favoriser leur embauche en CDI. Les éléments de diagnostic indiquent que le taux d'emploi en CDI est supérieur à 50 % à partir de 26 ans et se tasse à l'âge de 30 ans pour atteindre un niveau à peu près stable jusqu'à 40 ans.

L'insertion des jeunes en contrat indéterminée est problématique avant 26 ans, quel que soit le niveau de qualification et d'étude.

Aussi, l'aide incite les entreprises qui auraient eu tendance à recruter des jeunes de moins de 26 ans, mais uniquement en CDD, ou à recruter des salariés déjà expérimentés, à faire confiance aux jeunes en les embauchant directement en CDI. À moyen terme, la dynamique créée pourrait conduire à abaisser l'âge moyen du premier CDI ».

Le dossier de presse du 12 décembre 2012 présentant le projet de loi portant création du contrat de génération mentionnait : « Le contrat de génération s'inscrit dans la bataille pour l'emploi, et particulièrement pour l'emploi des jeunes en complémentarité avec la loi sur les emplois d'avenir. Ces derniers offrent une solution aux jeunes pas ou peu diplômés, les plus éloignés de l'emploi (.....). Le contrat de génération s'adresse à tous les jeunes et à toutes les entreprises du secteur privé. »

C'est donc en termes de sécurisation des parcours des jeunes et de leur accès à l'autonomie que le dispositif doit s'apprécier. L'objectif du contrat de génération va au-delà de l'embauche en incitant les entreprises à agir sur la qualité de l'emploi des jeunes en facilitant leurs embauches en CDI, leur intégration durable au sein de l'entreprise et leur montée en compétence, ce qui contribue à la sécurisation des parcours professionnels des salariés ainsi qu'à la compétitivité des entreprises.

La Cour note ensuite que de nombreux appariements sont éloignés de la logique de « compagnonnage » à laquelle se référait la définition initiale du dispositif. Or le dispositif n'a jamais été basé sur un « compagnonnage », mais bien sur une démarche de transmission des compétences, d'anticipation du renouvellement des compétences qui n'a pas nécessairement à se faire au sein du binôme. À nouveau, on peut se référer à l'étude d'impact :

« Il faut toutefois souligner que cette transmission pourra revêtir des formes différenciées en fonction des entreprises : la transmission des compétences des salariés seniors ne concerne en effet pas exclusivement les jeunes. Par ailleurs, l'intégration des jeunes dans l'entreprise et leur formation interne ne reposera pas systématiquement sur les seniors.

Il est à préciser que ces actions viennent en complémentarité de celles menées par les entreprises dans le cadre des accords de branche sur la formation professionnelle tout au long de la vie comportant des dispositions relatives aux fonctions tutorales. »

Telles sont les précisions que je souhaitais apporter. Les préconisations de la Cour de redéfinir en profondeur le contrat de génération ne semblent pas opportunes pour plusieurs raisons.

D'une part, le dispositif est en cours d'appropriation par les entreprises, et au vu de ce qui a été précisé plus haut, il est prématuré de tirer le constat de son échec, et de le revoir profondément.

D'autre part, plusieurs adaptations sont déjà intervenues, notamment l'une de celles que préconise la Cour. En effet, l'obligation de négociation préalable a été abandonnée en 2014 pour les entreprises de 50 à moins de 300 salariés, qui peuvent donc mobiliser l'aide directement, sous réserve de l'élaboration d'un diagnostic. Pour assurer le suivi du dispositif, plusieurs réunions de mobilisation pour l'emploi animées par mon prédécesseur ont permis de partager les éléments de réussite et de difficultés, ce qui a permis de réajuster le dispositif.
