

Le dispositif d'activités réduites en question

par Xavier Joutard, Aix-Marseille Université, LEST-UMR7317 CNRS et OFCE, Sciences Po Paris[\[1\]](#)

Les partenaires sociaux reprendront les négociations sur l'assurance chômage au mois de janvier 2019. Selon la lettre de cadrage du gouvernement, elles portent principalement sur des économies à réaliser et la feuille de route désigne clairement le dispositif d'activités réduites (AR) comme l'une des pistes prioritaires de discussion. De quoi s'agit-il précisément ? De la possibilité, pour une personne qui demeure inscrite à Pôle Emploi, de cumuler des allocations de chômage partielles et des revenus tirés d'une activité exercée.

Si ce dispositif est aujourd'hui remis en question, c'est aussi et surtout parce qu'il est maintenant pointé comme premier responsable des situations de « permittence ». Ce mot-valise désigne une permanence de séquences de chômage indemnisé et d'activités intermittentes rémunérées pouvant générer elles-mêmes de nouveaux droits.

Une réforme pourtant récente et favorable au dispositif

Pourtant, ce dispositif a fait l'objet en 2014 d'une réforme, dont l'objectif était d'aligner les règles de cumul de revenus du régime général sur celles, plus avantageuses et moins contraignantes, du régime des intérimaires (*encadré*). Elle a favorisé de fait la pratique de l'activité réduite, en s'inscrivant dans la justification première de ce dispositif : l'occupation par les chômeurs d'emploi à temps partiel ou de courte durée peut être un tremplin vers l'emploi stable.

Que nous disent les études empiriques en France mais aussi en Europe sur cet effet ? A-t-on aujourd'hui oublié cette dimension dans la remise en cause de ce dispositif ?

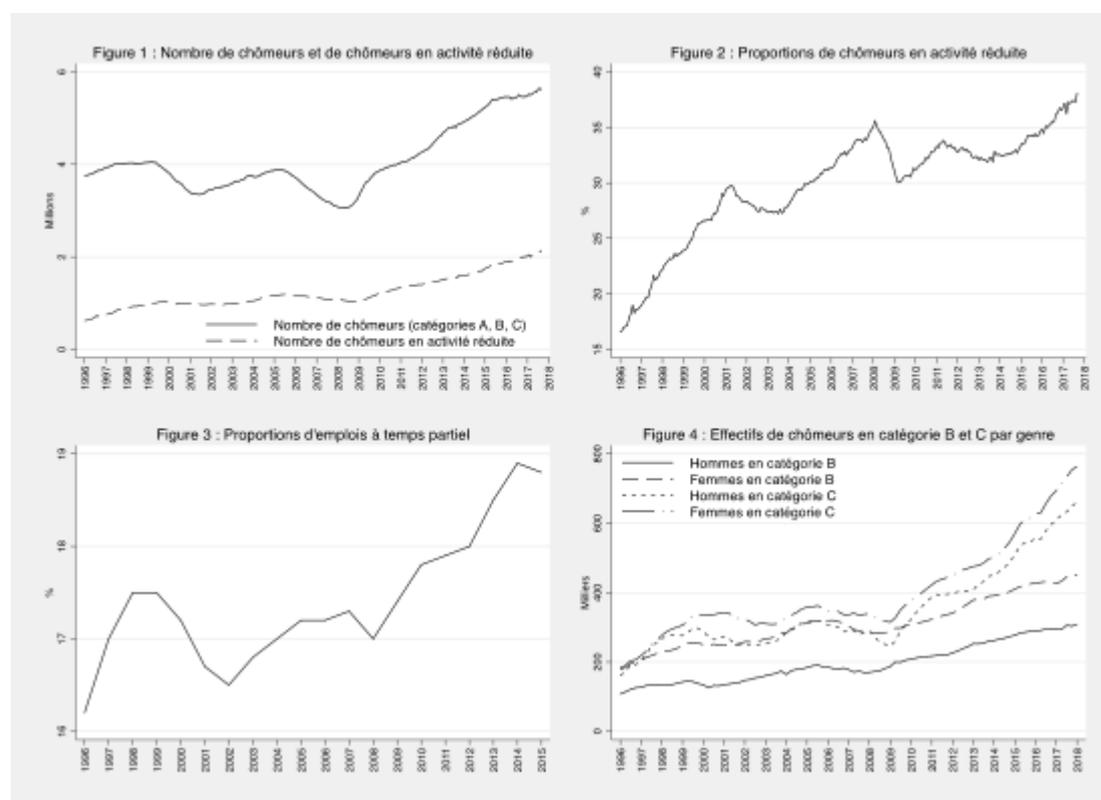
Encadré : la réforme de 2014

En juillet 2014, le critère d'heures de travail maximum est écarté ; seul le critère de rémunération est maintenant appliqué pour les chômeurs relevant du régime général : le cumul des deux sources de revenus est autorisé, quel que soit le nombre d'heures mensuelles travaillées et pour toute la durée d'indemnisation, à condition que le salaire de l'AR et l'indemnité versée ne dépassent pas la rémunération de référence du demandeur d'emploi (rémunération antérieure qui a servi au calcul du montant de l'allocation). De plus, ce cumul n'étant que partiel, la réduction de l'allocation de chômage au moment des périodes d'AR dépend maintenant d'un pourcentage fixe du salaire de l'activité : au moment des périodes d'AR, l'allocation chômage est diminuée de 70 % du salaire mensuel brut procuré par l'AR. Néanmoins, comme avant, cette diminution est reportée et convertie en journées d'indemnisation supplémentaires auxquelles le demandeur pourra prétendre plus tard, au cours de ses périodes sans activité. De même, les cotisations accumulées au cours de l'exercice de ces AR peuvent toujours, sous certaines conditions, donner lieu à des « droits rechargeables », c'est-à-dire à l'ouverture de nouveaux droits à l'assurance chômage.

Un recours de plus en plus fréquent à l'activité réduite ...

À l'instar des autres pays de l'OCDE ayant adopté ce type de dispositif, le recours à l'activité réduite s'est considérablement développé en France depuis sa création. En septembre 2017, plus d'un tiers des demandeurs d'emploi (36,2 %, soit 2 140 000 demandeurs) sont concernés, soit deux fois plus qu'en janvier 1996 (16,6 %, soit 621 000 demandeurs) (figures 1 et 2).

Cette progression a été marquée à la fois par la conjoncture et par la transformation du marché du travail. En effet, entre 2005 et 2008, le nombre de chômeurs et de ceux exerçant une AR a fortement baissé, mais la part de ces derniers a continué à progresser durant cette période de conjoncture favorable (+ 5 points). Avec la crise de 2008, pendant laquelle le nombre de chômeurs s'est accru et les embauches raréfiées, la proportion de demandeurs d'emploi qui exercent une AR a naturellement baissé. Elle est repartie à la hausse qu'à partir de mars 2009, avant de se stabiliser entre mi-2011 et 2014. Depuis 2014, elle s'accroît à nouveau fortement.



Source : Pôle-Emploi-Dares, STMT, Données CVS-CJ0 ; calcul des auteurs.

... qui s'exerce davantage qu'avant à temps plein

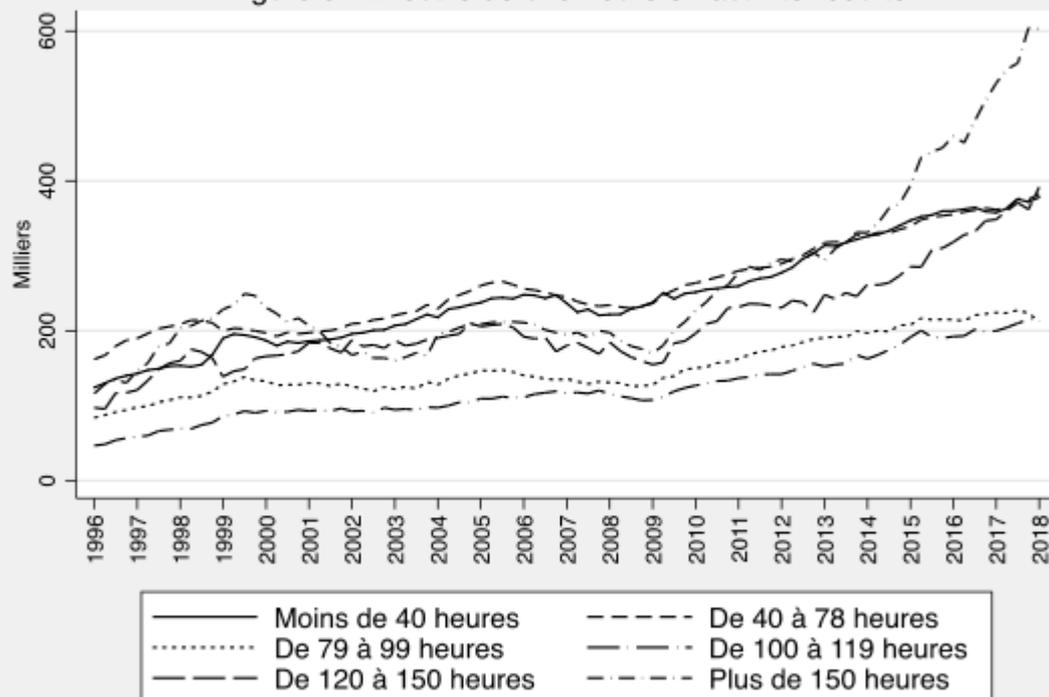
Cette récente augmentation du recours à l'activité réduite est aussi révélatrice de la transformation structurelle du marché du travail : en particulier, une plus grande fréquence du

temps partiel (figure 3) et de contrats de très courtes durées, qui multiplie les entrées et sorties du chômage. Ainsi depuis la crise de 2008, les transitions entre emploi et chômage ont progressé relativement plus vite que les transitions d'emploi à emploi (Flamand, 2016). Le recours à l'activité réduite pourrait participer à ces ajustements sur le marché du travail.

Néanmoins, ce sont les demandeurs d'emploi en activité réduite longue, c'est-à-dire ayant travaillé plus de 78 heures par mois (demandeurs en catégorie C selon l'UNEDIC) qui augmentent le plus à partir de 2009. Dans cette catégorie, les femmes sont les plus concernées (figure 4). En détaillant le nombre d'heures, ce sont les demandeurs qui travaillent plus de 150 heures par mois (temps plein) qui progressent le plus (figure 5) : ils représentent 28 % fin 2017 contre 16,5 % début 2009. Cette croissance est là encore plus accentuée à partir de 2014.

Cette forte progression de l'activité réduite à temps plein interpelle. Elle ne semble pas révéler des strictes situations de « permittance ». En effet, ces chômeurs, par leurs horaires de travail, perçoivent des rémunérations ne leur permettant pas de satisfaire aux critères du cumul des deux sources de revenu.

Figure 5 : Effectifs de chômeurs en activité réduite



Source :

Pôle-Emploi-Dares, STMT, Données CVS-CJO ; calcul des auteurs.

Une délicate évaluation de l'impact sur les trajectoires professionnelles

Une remise en question du dispositif d'activité réduite ne peut s'affranchir d'une évaluation de ses effets sur le retour à l'emploi des chômeurs. Mais celle-ci n'est pas simple car elle doit régler le problème du « mécanisme de sélection » : les demandeurs d'emploi ayant choisi d'exercer une AR ont des profils spécifiques (plutôt des femmes, avec un certain niveau de qualification, ...). Il est délicat de dé-imbriquer ce que l'on peut raisonnablement attribuer à un effet de l'AR plutôt qu'à des caractéristiques propres des demandeurs d'emploi.

Toutes les analyses conduites dans les différents pays de l'OCDE disposant d'un système d'assurance chômage prévoyant des possibilités de cumul de revenu comparables [\[2\]](#) appliquent le plus souvent des méthodologies économétriques communes et sont relativement convergentes en termes de résultats, en

dépit de contextes institutionnels parfois très différents.

L'activité réduite, souvent un tremplin vers l'emploi

En France comme dans la plupart des autres économies évaluées, l'activité réduite semble bien avoir un effet « tremplin » du chômage vers l'emploi, même si cet effet se manifeste tardivement – après un an de chômage – et semble plus modeste pour la France. De plus, pour la France, elle ne dégrade pas (ni n'améliore) la qualité de l'emploi retrouvé puisque cela n'accélère pas (ni ne retarde) un retour vers un nouvel épisode de chômage.

En outre, d'après plusieurs analyses, les effets de l'activité réduite varient selon sa temporalité, les conditions économiques ou encore les caractéristiques des demandeurs : les effets positifs sur la reprise d'un emploi sont d'autant plus importants quand l'AR est exercée après plusieurs mois de chômage ; une situation économique dégradée semble également renforcer son impact positif ; enfin, celui-ci est plus marqué pour les demandeurs aux niveaux de qualification et d'employabilité les plus faibles.

En conclusion

Pour établir précisément le lien entre la « permittance » et le dispositif d'activité réduite, l'hétérogénéité de l'effet de l'AR en fonction des trajectoires professionnelles passées des demandeurs d'emploi devrait être regardée ; de même qu'il faudrait prendre en compte la nature dynamique de l'activité réduite, l'exercice d'une activité réduite permettant de prolonger l'allocation chômage, voire de s'ouvrir de nouveaux droits. Cela n'a pas vraiment été fait dans les études économétriques.

Notons également que la place et le rôle des employeurs restent largement ignorés. On évoque pourtant souvent, dans certains secteurs d'activité en particulier, les possibles effets d'aubaine que représentent pour eux ce dispositif. En

conclusion, l'importance de situations de « permittance » causées par le dispositif d'activités réduites est aujourd'hui loin d'être établie !

[1] Cette note revient sur l'évolution des pratiques d'AR au cours de ces dernières années et sur les enjeux qu'une possible suspension soulève. Elle renvoie à une synthèse des travaux existants sur les pratiques d'activité réduite et sur leurs impacts sur les trajectoires professionnelles coécrit avec N. Havet (Université Lyon1, ISFA) et A. Penot (ENS-Lyon, GATE-UMR5824 CNRS). Cette synthèse est parue en document de travail ([Sciences Po OFCE Working Paper, n° 41](#)) et fera l'objet d'une prochaine publication dans la *Revue d'Economie Politique*. Les graphiques sont issus de ce document.

[2] France, États-Unis, Canada, Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Finlande, Norvège, Danemark et Belgique.

Comment l'interaction entre institutions et choc économique a-t-elle contribué à la divergence des marchés européens du travail ?

par Aizhan Shorman et Thomas Pastore

On assiste en Europe à une divergence des marchés du travail,

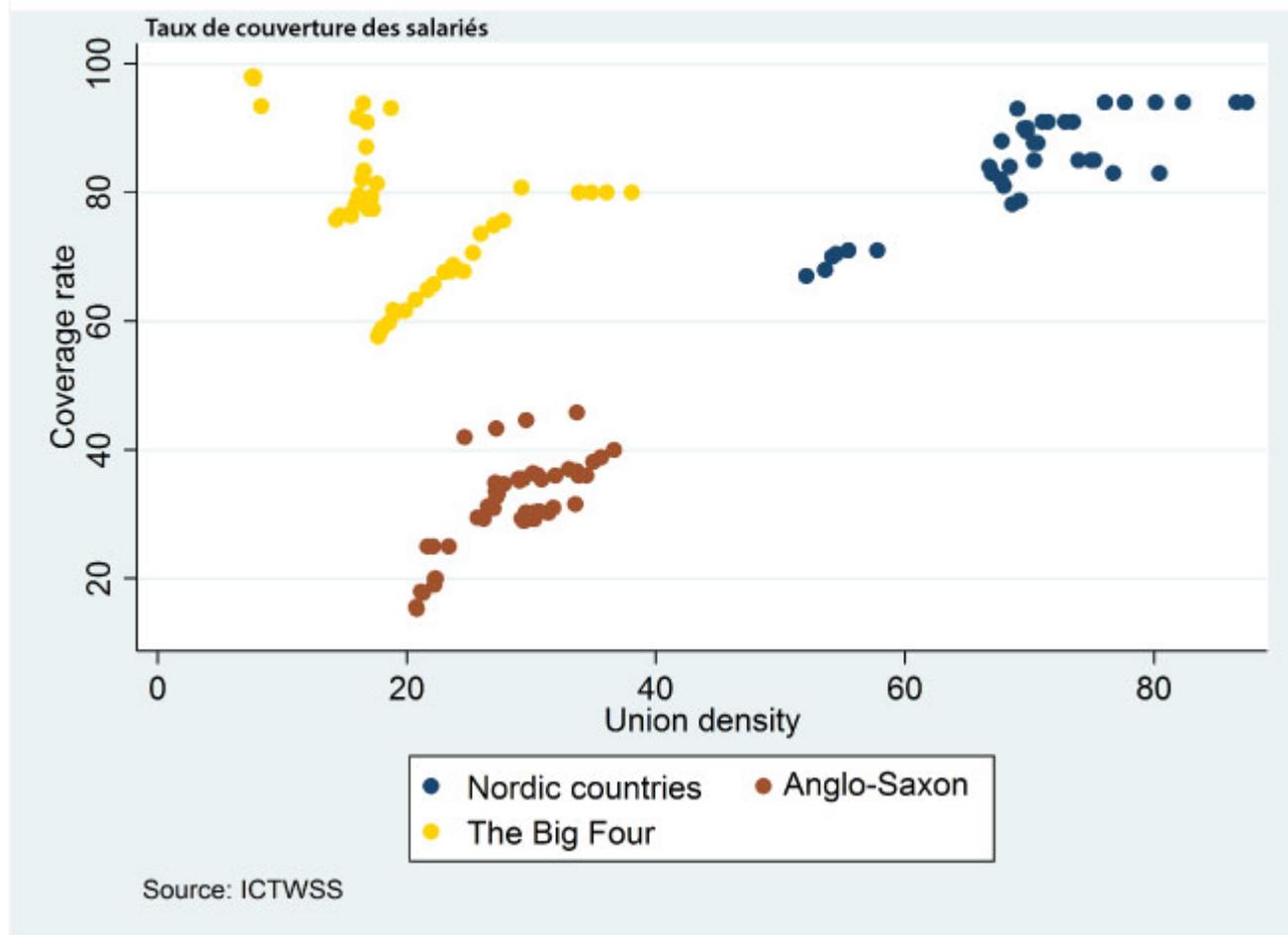
tant du point de vue économique qu'institutionnel. D'une part, le miracle allemand illustré par un taux de chômage continûment décroissant en pleine Grande Récession, parfois attribué à des mesures décentralisatrices visant à flexibiliser le marché du travail, d'autre part, une Europe du Sud dont le degré relativement plus élevé de centralisation dans la fixation des salaires est parfois présenté comme la cause de la médiocrité de ses performances macroéconomiques.

Cependant, cette divergence économique ne peut s'expliquer par la simple dichotomie rigidité *versus* flexibilité, comme le montre le faible taux de chômage dans les pays scandinaves, traditionnellement plus centralisés.

Trois profils de marché du travail

En nous focalisant sur le taux de syndicalisation, le taux de couverture (pourcentage des salariés couverts par des accords collectifs) et l'extension des accords aux acteurs initialement non-signataires, notre analyse permet de dégager trois profils de marchés du travail selon le degré de centralisation des négociations salariales : décentralisé, centralisé et intermédiaire[1]. Comme le montre la figure 1, le premier groupe rassemble les pays anglo-saxons, dont les indicateurs susmentionnés sont faibles. Le second groupe englobe les pays scandinaves, dont les indicateurs sont au contraire élevés. Enfin, le troisième groupe correspond aux pays d'Europe occidentale (France, Allemagne, Espagne et Italie).

Figure 1. Trois profils de marchés du travail



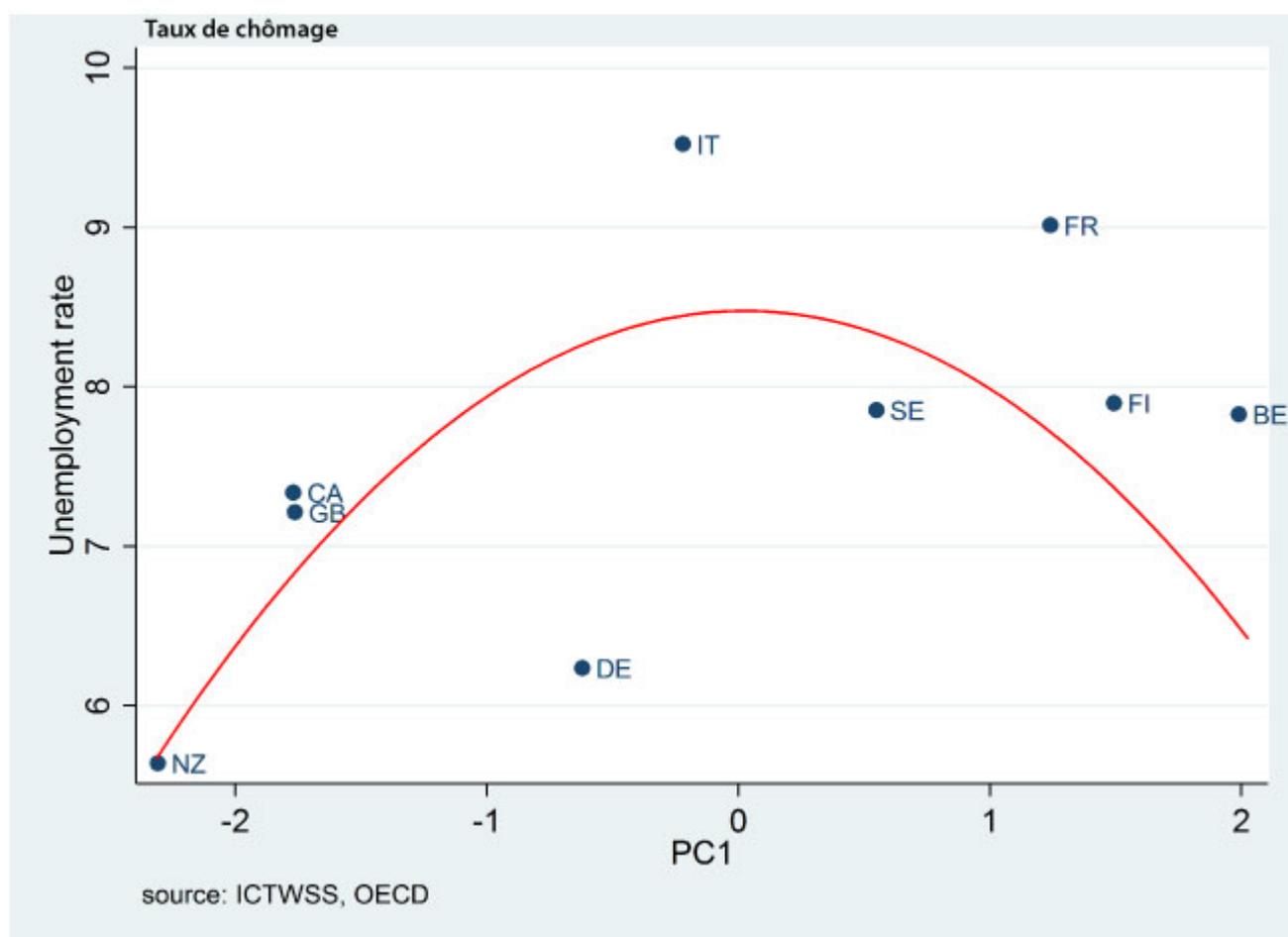
Calmfors-Driffill et la Grande Récession

L'hypothèse d'une relation concave et non-monotone entre le degré de centralisation des négociations salariales et la performance macroéconomique des pays avait été avancée par Calmfors et Driffill (1988) [21]. Cette « courbe en cloche » s'avère robuste d'après nos estimations, et permet d'expliquer la trajectoire économique et institutionnelle des pays européens.

Une comparaison statique des pays révèle que les pays anglo-saxons se situent largement à gauche de la courbe de Calmfors-Driffill (figure 2) cumulant un faible taux de chômage (dû probablement à un ajustement plus flexible du salaire réel au choc de 2008) et un cadre de négociation salariale très

décentralisé, tandis que les pays scandinaves sont regroupés à droite de la courbe, conjuguant une performance macroéconomique équivalente aux pays anglo-saxons et un système de négociation salariale centralisé, impliquant des accords signés à l'échelle nationale par des représentants syndicaux et patronaux. Entre ces deux modèles opposés du point de vue institutionnel mais similaires du point de vue de leur taux de chômage, les pays « intermédiaires » se situent au sommet de la courbe en cloche, avec un taux de chômage plus élevé que dans les autres pays. Dès lors, ce juste-milieu institutionnel cumulerait les inconvénients des deux systèmes : une fixation des salaires inadaptable aux chocs et le manque de protection des travailleurs en contexte de crise.

Figure 2. La courbe en cloche pendant la grande récession (2008-2014)



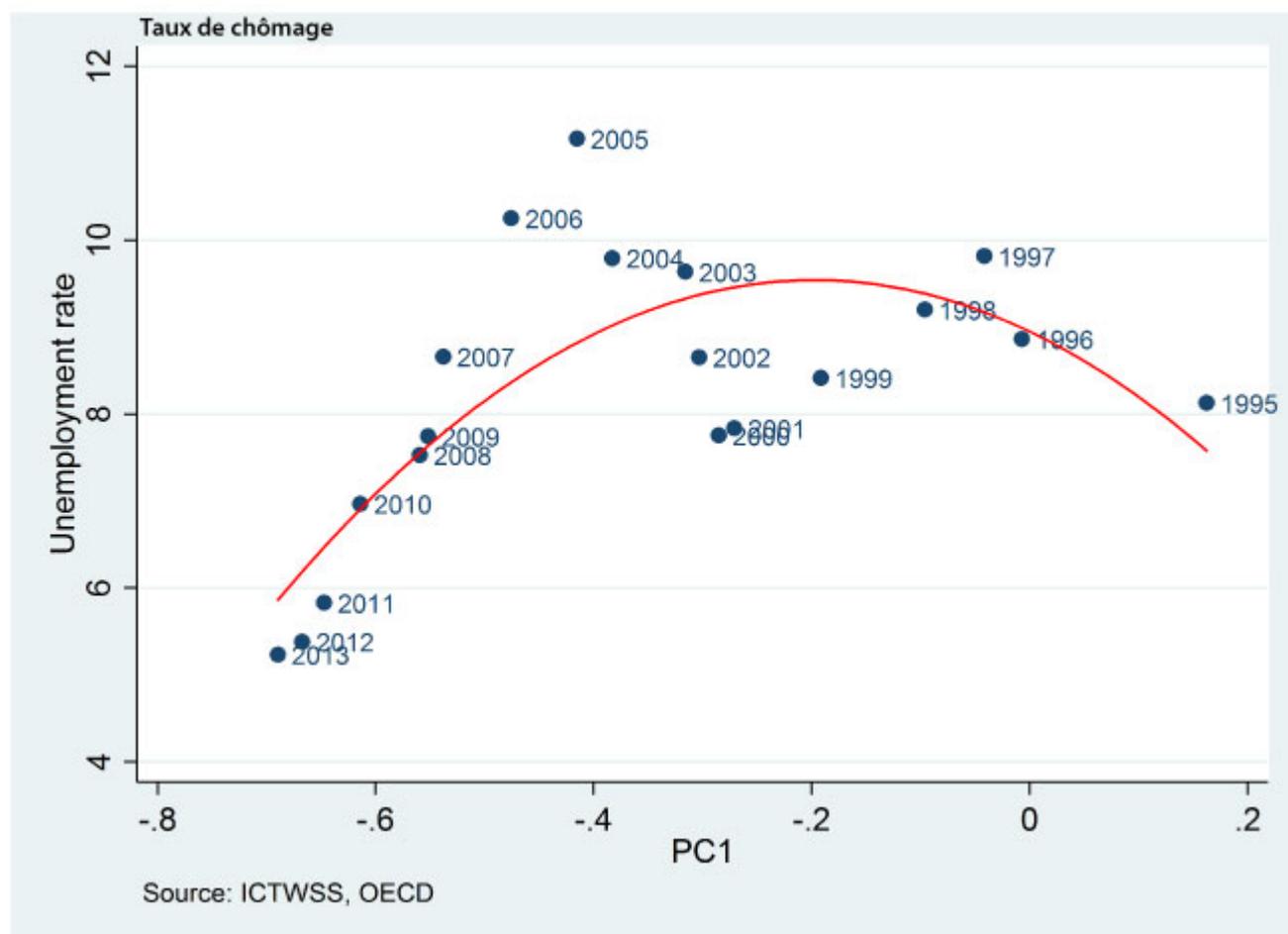
Note : PC1, l'abscisse de la figure, est un indicateur agrégé de centralisation construit à partir des principales composantes de la dispersion des pays : taux de couverture, taux d'extension des accords, et taux de syndicalisation.

Des trajectoires différentes le long de la courbe en cloche

Dans une perspective dynamique, notre analyse montre également que l'hypothèse de Calmfors-Driffill s'avère pertinente pour comprendre l'évolution des performances des pays avant et pendant la Grande Récession, en particulier la trajectoire de l'Allemagne à partir des années 1990 (figure 3). L'Allemagne semble en effet quitter son groupe initial et glisser à gauche de la courbe de Calmfors et Driffill vers le groupe anglo-saxon. Cette trajectoire le long de la courbe en cloche illustre le profond mouvement de décentralisation en Allemagne, impulsé après la Réunification en 1990, renforcé par les lois Hartz (2003-2005) et corroboré par une désyndicalisation massive et une chute brutale du taux de couverture dans les deux dernières décennies. À l'inverse, le fort taux de chômage en Italie et l'absence de tendance claire vers plus ou moins de décentralisation place ce pays au sommet de la courbe en cloche.

Les marchés du travail européens témoignent d'une certaine variété de profils qui implique des résultats économiques inégaux. Certes les idiosyncrasies de chaque pays empêchent de prescrire un remède centralisé ou décentralisé à ces déséquilibres, mais notre analyse montre que des performances macroéconomiques élevées pourraient résulter d'un choix économique plus tranché, compte-tenu des caractéristiques initiales du pays, entre l'un ou l'autre des deux modèles.

Figure 3. Trajectoire de l'Allemagne le long de la courbe en cloche



Note : PC1, l'abscisse de la figure, est un indicateur agrégé de centralisation construit à partir des principales composantes de la dispersion des pays : taux de couverture, taux d'extension des accords, et taux de syndicalisation.

[1] [Thomas Pastore et Aizhan Shorman, 2018, « Calmfors and Driffill Revisited : analyse de l'hétérogénéité institutionnelle et macroéconomique en Europe », in Sciences-Po OFCE Working Paper, octobre.](#)

[2] Lars Calmfors et John Driffill, « Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance », in *Economic Policy*, 3.6, 1988, p. 13-61.

Taux d'activité et durée du travail : des impacts différenciés sur le taux de chômage

par [Bruno Ducoudré](#) et [Pierre Madec](#)

La plupart des pays européens ont, au cours de la crise, réduit plus ou moins fortement la durée effective de travail, *via* des dispositifs de chômage partiel, la réduction des heures supplémentaires ou le recours aux comptes épargne-temps, mais aussi *via* le développement du temps partiel (particulièrement en Italie et en Espagne), notamment du temps partiel subi. A contrario, l'évolution favorable du chômage américain s'explique en partie par une baisse importante du taux d'activité.

En supposant qu'une hausse d'un point du taux d'activité entraîne, à emploi constant, une hausse du taux de chômage, il est possible de mesurer l'impact de ces ajustements (durée du travail et taux d'activité) sur le chômage, en calculant un taux de chômage à emploi constant et contrôlé de ces ajustements. Excepté aux États-Unis, les pays étudiés ont connu une augmentation de leur population active (actifs occupés + chômeurs) plus importante que celle observée dans la population générale, du fait entre autres des réformes des retraites menées. Mécaniquement, sans création d'emploi, ce dynamisme démographique a pour effet d'accroître le taux de chômage des pays concernés.

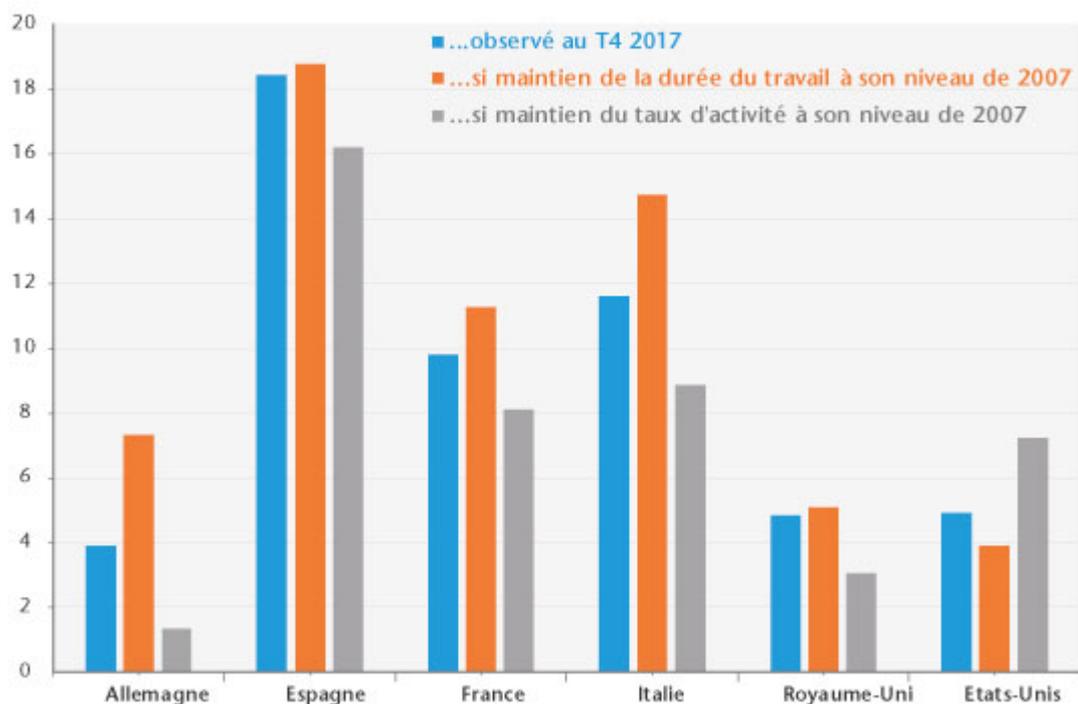
Si le taux d'activité s'était maintenu à son niveau de 2007, le taux de chômage serait inférieur de 2,3 points en France, de 3,1 points en Italie et de 2 points au Royaume-Uni (graphique). Par contre, sans la contraction importante de la

population active américaine, le taux de chômage aurait été supérieur de plus de 3,2 points à celui observé fin 2017. Il apparaît également que l'Allemagne a connu depuis la crise une baisse importante de son chômage alors même que son taux d'activité croissait. À taux d'activité inchangé, le taux de chômage allemand serait de ... 0,9%. Il reste que les évolutions des taux d'activité résultent aussi de facteurs démographiques structurels si bien que l'hypothèse d'un retour vers les taux de 2007 est arbitraire. Pour les États-Unis, une partie de la baisse du taux d'activité s'explique par l'évolution de la structure de la population. Aussi, le chiffre de sous-emploi peut être considéré comme surévalué.

Concernant la durée du travail, les enseignements semblent bien différents. Il apparaît que si la durée du travail avait été maintenue dans l'ensemble des pays à son niveau d'avant-crise, le taux de chômage aurait été supérieur de 3,7 points en Allemagne et de 2,9 points en Italie. En France, en Espagne, au Royaume-Uni et aux États-Unis, le temps de travail n'a que faiblement baissé depuis la crise. A durée du travail identique à celle de 2007, le taux de chômage aurait été très légèrement supérieur dans l'ensemble de ces pays.

Notons que les évolutions à la baisse de la durée du travail ont largement précédé la crise économique de 2007 (tableau). Si l'Allemagne a prolongé la dynamique à l'œuvre avant la crise et si l'Italie l'a largement accentuée, la France, l'Espagne et les États-Unis ont continué à réduire leur durée du travail mais de façon moins marquée. Le Royaume-Uni a quant à lui interrompu la baisse du temps de travail entamé avant 2007.

Graphique. Taux de chômage observé au T4 2017 et taux de chômage sous l'hypothèse ...



Sources : Comptabilités nationales, calculs OFCE.

Tableau. Évolution du nombre d'heures travaillées avant et après la crise de 2007

En %

	Allemagne	Espagne	France	Italie	Royaume-Uni	États-Unis
1997-2007	-5,3	-2,4	-4,0	-2,9	-3,5	-2,6
2007-2017	-5,4	-1,2	-1,6	-5,7	0,0	-0,6

Sources : Comptabilités nationales, calculs OFCE.

Que doit-on déduire des chiffres d'inflation ?

par [Eric Heyer](#)

En mai, l'inflation en zone euro s'est rapprochée de l'objectif de la BCE. En passant d'un rythme annuel de 1,2% à 1,9% en l'espace d'1 mois, cette nette hausse de l'inflation n'a pourtant suscité aucun émoi, la nature principale de

celle-ci étant commune à tous les pays et parfaitement identifiée : la flambée des cours du pétrole. Après avoir dégringolé jusqu'à 30 dollars le baril en début d'année 2016, celui-ci s'établit aujourd'hui autour de 77 dollars, niveau jamais atteint depuis 2014. Même corrigé du taux de change – l'euro s'est apprécié par rapport au dollar – le prix du baril a augmenté de près de 40 % (soit 18 euros) au cours des 12 derniers mois engendrant mécaniquement une accélération des prix dans les pays importateurs nets de pétrole. A cet effet commun vient se greffer pour la France l'incidence de la hausse de la fiscalité indirecte sur le tabac et les carburants entrée en vigueur en début d'année qui, [selon nos évaluations](#), augmenterait de 0,4 point l'indice des prix.

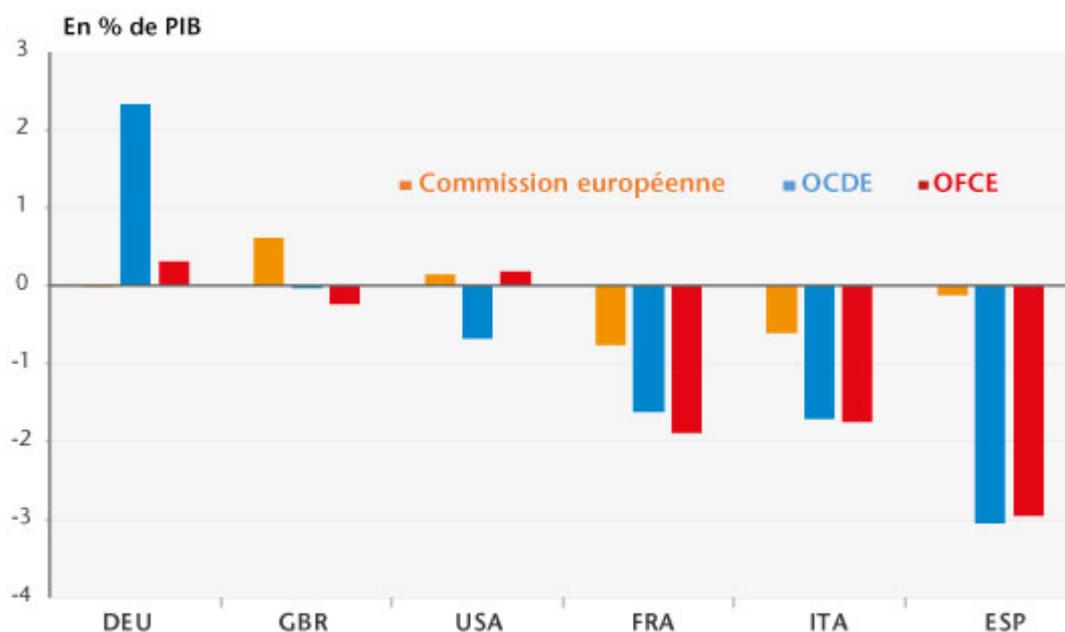
Dans le même temps, l'inflation sous-jacente (ou *core inflation*) – indice excluant les produits à prix volatils (comme le pétrole ou les produits frais) ainsi que les prix soumis à l'intervention de l'État (électricité, gaz, tabac...) – n'accélère toujours pas et reste en dessous de 1%. L'effet de second tour d'un choc pétrolier transitant par une hausse des salaires ne semble donc pas s'enclencher, le consommateur absorbant l'essentiel du choc par une baisse de son pouvoir d'achat. Cela explique une partie du ralentissement observé de la consommation des ménages en ce début d'année ainsi que le peu de réactions des autorités monétaires à l'annonce des chiffres d'inflation.

Reste alors la question de la faiblesse de l'inflation tendancielle et de son lien avec la situation conjoncturelle. Avons-nous déjà rattrapé le retard de production engendré depuis la Grande crise de 2008 (*output gap* proche de zéro) ou reste-il encore des capacités de production mobilisables en cas de supplément de demande (*output gap* positif) ? Dans le premier cas, cela signifierait que le lien entre la croissance et l'inflation est significativement rompu ; dans le second cas, cela indiquerait que le faible niveau de l'inflation n'est pas surprenant et que la normalisation de la politique

monétaire doit être progressive.

En 2017, malgré un processus de reprise qui se consolide et se généralise, la plupart des économies développées accusent encore du retard par rapport à la trajectoire d'avant-crise. Seuls certains semblent avoir déjà comblé ce retard de croissance. Ainsi, deux catégories de pays semblent émerger : la première – constituée notamment de l'Allemagne, des États-Unis et du Royaume-Uni – est celle des pays ayant rattrapé leur niveau de production potentielle et se situant en haut de cycle ; la seconde – dans laquelle figure la France, l'Italie et l'Espagne par exemple – est celle des pays connaissant encore un retard de production qui se situerait, selon les instituts de conjonctures économiques, entre 1 et 2 points de PIB pour la France et l'Italie et 3 points de PIB pour l'Espagne (graphique 1).

Graphique 1. Output gap en 2017 selon différents instituts

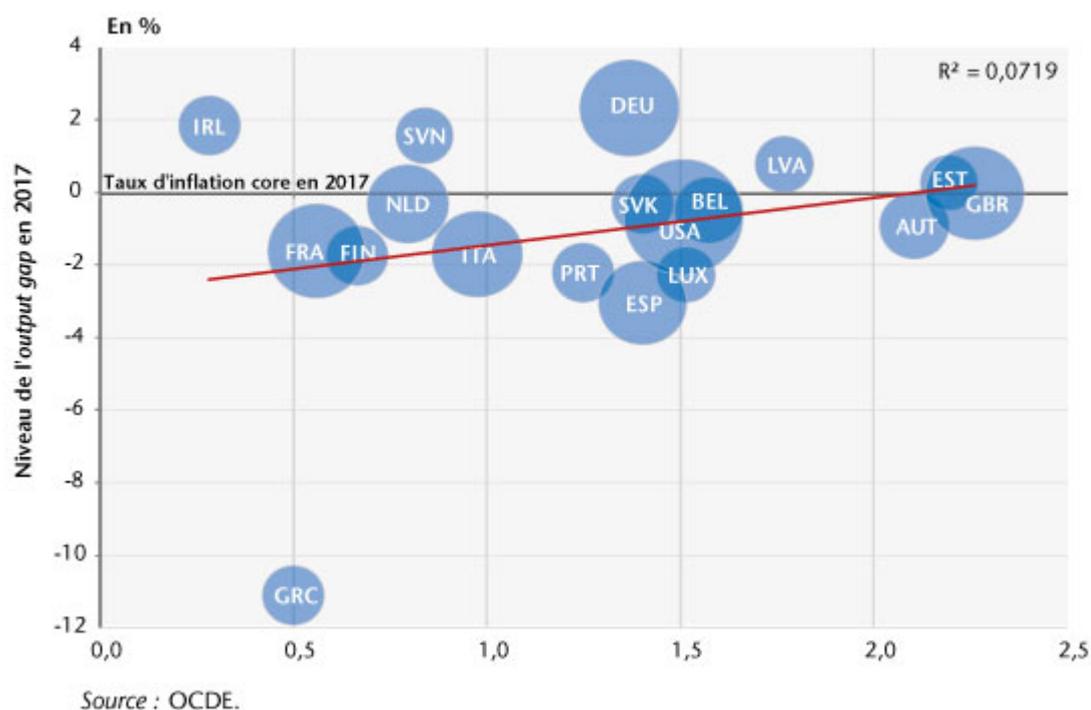


Sources : Commission européenne, OCDE, OFCE.

La présence de pays développés dans les deux catégories devrait en toute logique se traduire par l'apparition de tensions inflationnistes dans les pays figurant dans la première, et par un écart d'inflation avec ceux de la seconde. Or, ces deux phénomènes ne sont pas apparents en 2017 : comme l'illustre le

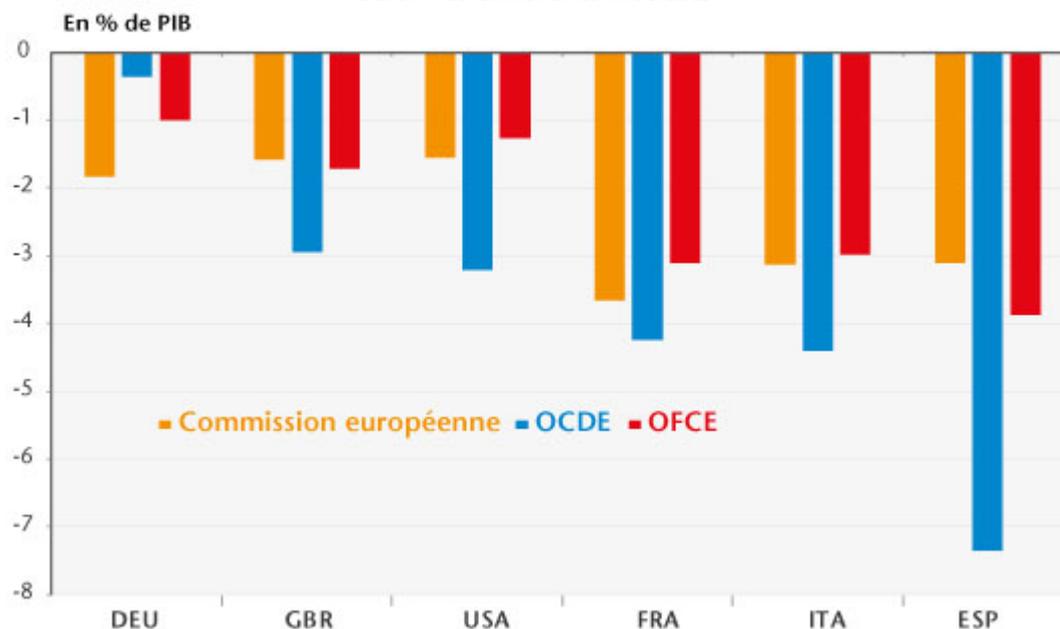
graphique 2, le lien entre le niveau de l'*output gap* et le taux d'inflation sous-jacent est loin d'être clair, jetant un doute sur l'interprétation que l'on doit avoir du niveau de l'*output gap* : aux incertitudes relatives à cette notion se rajoute celle associée au niveau de cet écart dans le passé, en 2007 par exemple.

Graphique 2. Niveau de l'*output gap* et taux d'inflation sous-jacent en 2017



Face à cette forte incertitude, il semble opportun d'établir un diagnostic sur la base de la variation de cet *output gap* depuis 2007. Une telle analyse aboutit à un consensus plus net entre les différents instituts et à la disparition de la première catégorie de pays, ceux n'ayant plus de marge de croissance supplémentaire au-delà de leur seule croissance potentielle. En effet, selon eux, aucun des grands pays développés n'aurait retrouvé en 2017 son niveau d'*output gap* de 2007, y compris l'Allemagne. Cet écart se situerait autour de 1 point de PIB pour l'Allemagne, de 2 points de PIB pour le Royaume-Uni et les États-Unis, au-delà de 3 points de PIB pour la France et l'Italie et autour de 5 points de PIB pour l'Espagne (graphique 3).

Graphique 3. Écart de l'output gap en 2017 par rapport à 2007
selon les différents instituts



Sources : Commission européenne, OCDE, OFCE.

Cette

analyse est davantage en ligne avec le diagnostic de reprise d'inflation basée sur le concept du sous-jacent : le fait que les économies des pays développés n'aient pas retrouvé en 2017 leur niveau cyclique de 2007 explique des taux d'inflation inférieurs à ceux observés au cours de la période pré-crise (graphique 4). Ce constat est corroboré par une analyse basée sur d'autres critères que l'*output gap*, notamment la variation du taux de chômage et du taux d'emploi depuis le début de la crise ou du taux de croissance de la durée du travail durant cette même période. Le graphique 5 illustre ces différents critères. Sur la base de ces derniers, le diagnostic qualitatif porté sur la situation cyclique des différentes économies est celui de l'existence de marges de rebond relativement élevées en Espagne, en Italie et en France. Ce potentiel de rebond est faible en Allemagne, aux États-Unis et au Royaume-Uni : seule l'augmentation du temps de travail pour le premier et du taux d'emploi pour les deux suivants pourrait le permettre.

Les soubresauts du taux de chômage

par [Bruno Ducoudré](#)

Les chiffres du chômage [publiés par l'Insee pour le premier trimestre 2018](#) indiquent une remontée du taux de chômage de 0,3 point (0,2 point en France métropolitaine). Dans notre dernier exercice de prévision, nous avons anticipé un taux de chômage stable, tout en soulignant les risques à la hausse du chômage en ce début d'année (graphique 1).



Comment expliquer la hausse du chômage sur un trimestre ? Le taux de chômage peut augmenter concomitamment à une hausse ou une baisse de l'emploi, en fonction des comportements d'activité : lorsque l'emploi augmente, le chômage baisse si la population active augmente moins vite que l'emploi. Par contre, il augmente si la population active augmente plus vite, ou dans le cas de destructions d'emploi si celles-ci ne s'accompagnent pas d'une baisse de la population active plus importante.

La hausse du chômage au premier trimestre 2018 fait suite à une forte baisse au quatrième trimestre 2017 (-0,7 point), et s'explique principalement par des mouvements importants de population active à court terme, et non par une baisse de l'emploi : sur un trimestre, le taux d'emploi des 15-64 ans est stable, tandis que la part de chômage augmente de 0,2 point, tirée par la hausse du chômage des femmes (leur part augmente de 0,4 point, ce qui s'explique par une augmentation de leur taux d'activité de 0,4 point alors que leur taux d'emploi est stable, cf. tableau). Cette hausse du chômage des

femmes fait suite à une baisse plus forte encore au trimestre précédent (-0,5 point) et apparaît ainsi comme une correction partielle de la forte baisse observée au troisième trimestre 2017.

☒ Sur un an, les évolutions indiquées par l'Enquête emploi sont en phase avec l'évolution de la conjoncture économique. Le taux d'emploi augmente fortement (+1 point) en lien avec la croissance économique et les créations d'emploi dynamiques dans le secteur privé. Le taux d'activité augmente également, après deux années de baisse plus forte qu'attendu (cf. graphique 2).

☒ La hausse du chômage constatée en ce début d'année ne devrait pas interrompre la tendance à la baisse enclenchée mi-2015. Nous prévoyons ainsi une poursuite de la baisse du chômage au cours des deux prochaines années. Cette baisse serait tirée par la poursuite des créations d'emplois marchands du fait d'une [croissance soutenue de l'activité économique](#) (2,0% en 2018, 2,1% en 2019 après 2,2% en 2017). L'emploi total serait relativement dynamique en 2018 (+194 000) et en 2019 (+254 000), soit un rythme suffisant pour faire baisser le chômage. Ce dernier baisserait de 0,2 point fin 2018 par rapport au T4 2017, puis de 0,5 point fin 2019 par rapport au T4 2018. La forte baisse des contrats aidés dans le secteur non-marchand, le moindre enrichissement de la croissance en emplois (fin de la montée en charge du CICE et du Pacte de responsabilité, fin de la prime à l'embauche) et la croissance de la population active freineraient toutefois la baisse du chômage en 2018 après la forte baisse de 2017.

Fin de partie pour les contrats aidés

par [Bruno Ducoudré](#)

L'été 2017 a été marqué, sur le plan des politiques de l'emploi, par un changement de stratégie majeur du nouveau gouvernement par rapport au précédent quinquennat. La nouvelle politique de l'emploi donne désormais la priorité à la formation et à l'accompagnement des jeunes NEET (*Not in Education, Employment or Training* – ni en étude, emploi, ou stage) et des chômeurs les plus éloignés du marché du travail, et délaisse les contrats aidés comme outil de traitement du chômage. Cette nouvelle stratégie s'est opérée en deux temps. Premièrement le gouvernement a annoncé cet été qu'il n'y aurait pas de rallonge pour les contrats aidés au deuxième semestre et que le nombre de contrats prévus pour 2018 serait en forte baisse par rapport aux années précédentes. Puis [le Plan Investissement Compétences \(PIC\), prévoyant notamment 15 milliards d'euros dédiés à la formation professionnelle sur cinq ans, a été présenté à la presse le 25 septembre](#). Dans ce billet, nous précisons quel devrait être l'effet de la baisse des contrats aidés sur l'emploi à partir du deuxième semestre 2017, effet pris en compte dans [le dernier exercice de prévision de l'Ofce d'octobre 2017 pour 2017-2019](#).

La baisse programmée des contrats aidés

Le quinquennat précédent a été marqué par une progression des contrats aidés, avec notamment la création des Emplois d'avenir et l'allongement de la durée des Contrats uniques d'insertion – Contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) (graphique 1). Ainsi, en 2013-2014, face à la dégradation du marché du travail, 380 000 contrats aidés dans le secteur non-marchand avaient été signés en moyenne chaque année (360 000 en moyenne sur 2012-2016). La montée en charge des

emplois d'avenir, dont la durée moyenne était de 2 ans, ainsi que l'allongement de la durée des CUI-CAE avec pour objectif une durée moyenne des contrats de 10,5 mois contre 7 mois en 2012, avaient permis une forte progression du stock d'emplois en contrat aidé. Le pic des contrats aidés a été atteint au deuxième trimestre 2016, que l'on considère les contrats aidés dans le non-marchand seuls (307 000 en stock) ou que l'on inclut l'Insertion par l'activité économique (IAE) et les contrats aidés du secteur marchand (540 000 en stock). Par la suite, le nombre d'emplois en contrat aidé a légèrement diminué, avec la baisse entamée du stock des Emplois d'avenir pour le secteur non-marchand et des Contrats uniques d'insertion – Contrats initiative emploi (CUI-CIE) dans le secteur marchand. Au deuxième trimestre 2017, on comptait 476 000 contrats aidés en France métropolitaine, dont 292 000 dans le secteur non-marchand, 135 000 dans l'IAE et 49 000 dans le secteur marchand.

L'été 2017 a marqué une rupture brutale avec les années précédentes. Alors que 280 000 contrats aidés ont été votés dans la Loi de finances 2018, une partie importante de l'enveloppe annuelle a été consommée sur le premier semestre. Une rallonge conséquente (généralement votée en Loi de finances rectificative) aurait donc été nécessaire pour stabiliser le stock de contrats aidés atteint à la fin juin 2017. Le gouvernement en a décidé autrement avec une rallonge de 30 000 contrats aidés, ciblés uniquement sur le secteur non-marchand, actant ainsi une baisse rapide du stock de contrats aidés dans ce secteur (-50 000 contrats aidés en stock prévus au second semestre 2017) et la fin des entrées en contrats aidés dans le secteur marchand.

Graphique. Contrats aidés dans le secteur non-marchand



Champ : France métropolitaine.

Note : la baisse des CUI-CAE observée au deuxième semestre 2014 provient du basculement des CAE des entreprises d'insertion en CDDI (CDD d'insertion).

Source : DARES, PoEm, Calculs et prévision OFCE e-mod.fr 2017-2019, octobre 2017.

Cette forte baisse des contrats aidés se prolongera en 2018. Cela se traduit dans le Projet de loi de finance (PLF) pour 2018 par 200 000 contrats aidés prévus exclusivement dans le secteur non-marchand sous la forme de CUI-CAE dont la durée serait de 10,2 mois en moyenne, avec un taux de prise en charge par l'État qui baisserait à 50% contre environ 70% en 2017 (Tableau 1). Les Emplois d'avenir marchands et non-marchands disparaîtront ainsi que les CUI-CIE. Pour 2019, nous avons fait l'hypothèse de maintien du stock de CUI-CAE à son niveau prévu fin 2018. Par ailleurs, et à contre-courant de la baisse prévue sur les autres types de contrats aidés, les dispositifs d'insertion par l'activité économique bénéficieraient d'une rallonge de 10 000 contrats en 2018, que nous avons maintenue pour 2019.

Tableau. Entrées et effectifs de bénéficiaires des dispositifs spécifiques de politique de l'emploi

En milliers	Entrées			Effectifs en fin d'année (T4)			Effet cumulé sur l'emploi net de l'effet d'aubaine 2017-2019
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	
Emplois aidés	1754	1128	1308	1323	1185	1352	-98
Contrats aidés	533	436	433	415	325	302	-86
CUI-CAE	220	182	179	197	165	164	-41
CUI-CIE	29	0	0	20	0	0	-6
Emplois d'avenir	40	0	0	67	22	0	-48
<i>dont non marchand</i>	35	0	0	53	21	0	-42
<i>marchand</i>	5	0	0	14	1	0	-6
Insertion par l'activité économique	244	254	254	132	137	137	8
Contrats en alternance	488	493	493	602	610	610	2
Apprentissage	286	291	291	393	400	400	1
Contrat de professionnalisation	202	202	202	209	209	209	1
Autres emplois aidés	733	198	382	306	251	441	-13
Dispositifs ciblés sur les territoires en difficulté	15	15	15	35	35	35	0
Contrats de génération	10	0	0	25	13	3	-5
Exonérations de cotisations chômage sur les embauches de jeunes en CDI	525	0	0	44	0	0	-8
Aides aux chômeurs créateurs d'entreprise	181	181	365	198	198	398	nc
Accompagnement des restructurations	2	2	2	5	5	5	nc
Formation des personnes en recherche d'emploi (1)	750	860	960	194	320	362	44
Garantie jeunes (2)	71	93	93	66	86	88	23
Total							-31

(1) L'effet de la formation sur l'emploi est calculé en appliquant une élasticité de retour à l'emploi de 0,07 sur le différentiel d'entrées en formations par rapport aux entrées constatées en 2015 (660 000 entrées), l'année 2016 étant marquée par le Plan « 500 000 formations ». Cet effet ne tient pas compte d'un possible effet de changement dans la file d'attente, qui atténuerait l'impact du dispositif sur le retour à l'emploi.

(2) L'effet sur l'emploi est calculé en retenant un impact de 9 % sur le taux d'emploi durable (CDI et CDD de 6 mois et plus hors emplois aidés) sur le nombre de jeunes entrant dans le dispositif chaque année*. Cet effet ne tient pas compte d'un possible effet de changement dans la file d'attente, qui atténuerait l'impact du dispositif sur la probabilité d'être en emploi durable.

*Champ : France métropolitaine.

Source : Insee, Dares, PoEm, Calculs et prévision OFCE e-mod.fr 2017-2019, octobre 2017.

Des effets négatifs à court terme sur l'emploi

Compte tenu de ces éléments, le stock de contrats aidés baisserait fortement entre la fin 2017 et la fin 2019 (cf. graphique 1 et Tableau 1 : -86 000 contrats aidés non-marchands, -123 000 contrats aidés y compris secteur marchand et IAE). L'effet cumulé sur 2017-2019 de la baisse du stock de contrats aidés conduirait à réduire le nombre d'emplois de 86 000. Cet effet négatif s'explique principalement par [le faible effet d'aubaine des contrats aidés non-marchands contrairement au secteur marchand](#) (0,3 retenu pour les CUI-CAE, 0,4 pour les Emplois d'avenir, 0,84 pour les CUI-CIE et 0,75 pour les Emplois d'avenir du secteur marchand)[\[1\]](#).

Concernant l'alternance, en attendant la réforme à venir, le gouvernement a fixé pour 2018 un objectif de hausse de 2% du nombre d'entrées en apprentissage et nous avons retenu une

hypothèse de stabilisation du stock de contrats de professionnalisation en prévision. L'effet sur l'emploi serait négligeable en prévision (+2 000 emplois cumulés entre 2017 et 2019).

Les autres dispositifs d'emplois aidés voient la fin de l'exonération de cotisation chômage sur les embauches de jeunes en CDI à compter du 1^{er} octobre 2017 (entrée en vigueur de la nouvelle convention d'assurance chômage de l'Unedic) ainsi que la suppression du contrat de génération dès 2018. L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise serait en revanche étendue progressivement à partir de 2019[2]. Nous avons inscrit 200 000 bénéficiaires supplémentaires en 2019. Enfin, nous avons stabilisé en prévision les bénéficiaires de l'accompagnement des restructurations, ainsi que les dispositifs ciblés sur les territoires. Ces derniers devraient être toutefois rediscutés en 2019 avec l'allègement supplémentaire de cotisations sociales au niveau du SMIC[3]. Au total, les politiques de l'emploi, via les contrats aidés et les autres dispositifs d'emplois aidés, contribueraient négativement à l'évolution de l'emploi total pour -98 000 emplois sur la période 2017-2019. Ce chiffre indiqué dans le tableau 1 ne tient toutefois pas compte d'un possible effet de l'extension de l'Accre (Aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise) sur l'emploi[4], ni de l'effet positif attendu du Plan d'investissement compétences sur l'amélioration de l'employabilité des jeunes et des chômeurs de longue durée : compte tenu de la montée en charge des formations et de la Garantie jeunes, et de l'effet attendu sur le retour à l'emploi de ces dispositifs[5], le Plan d'investissement compétences pourrait contribuer positivement à l'emploi en 2018-2019 (+54 000 emplois).

La nouvelle orientation des politiques de l'emploi devrait donc avoir un effet négatif à court terme sur l'emploi total, l'effet négatif de la forte baisse des contrats aidés entre le deuxième semestre 2017 et la fin d'année 2018 n'étant que

partiellement compensé par la montée en charge progressive de Plan d'investissement compétences.

[1] Pour plus de détails, voir « Les contrats aidés : quels objectifs, quel bilan ? », *Dares Analyses*, n° 21, mars 2017.

[2] Suivant le PLF 2018, l'exonération de cotisations sociales « Aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise » (ACCRE) sera étendue dès 2019 à l'ensemble des travailleurs indépendants qui créent ou reprennent une activité, pour un coût de 200 millions d'euros » et pourrait bénéficier à terme à 350 000 créateurs ou repreneurs d'entreprise supplémentaires.

[3] Les allègements supplémentaires rendraient ces dispositifs non incitatifs.

[4] Cet effet pourrait toutefois être négligeable. Cf. Redor, D., « L'aide à la création d'entreprises a-t-elle un impact sur leur survie ? Une évaluation pour quatre cohortes d'entreprises créées par des chômeurs en France », *Économie et Statistique*, n° 493, 2017.

[5] L'effet de la formation sur l'emploi est calculé en appliquant une élasticité de retour à l'emploi de 0,07 sur le différentiel d'entrées en formation par rapport aux entrées constatées en 2015 (660 000 entrées). Cf. Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2017), « What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations », *Journal of the European Economic Association*, jvx028. L'effet de la Garantie jeunes sur l'emploi est calculé en retenant un impact de 9 % sur le taux d'emploi durable (CDI et CDD de 6 mois et plus hors emplois aidés) sur le nombre de jeunes entrant dans le dispositif chaque année. Cf. Tableau 2.2, p. 22 dans Dares, 2016 : « Premiers résultats d'évaluation statistique de l'impact de la Garantie jeunes – Annexe 5 », novembre.

2018 : baisse du chômage non garantie

par [Bruno Ducoudré](#)

Contre toute attente, [le taux de chômage au sens du BIT pour le troisième trimestre 2017 a augmenté de 0,2 point](#). Dans notre [dernier exercice de prévisions pour l'économie française](#), nous avons prévu une stabilité du taux de chômage, en soulignant toutefois les risques qui pèsent sur son évolution au deuxième semestre 2017 et pour l'année 2018. Dans ce billet, nous revenons sur notre prévision d'emploi et de chômage pour 2017-2019 et sur les risques d'observer un coup d'arrêt à la baisse du taux de chômage en 2018.

Graphiques 1. Taux de chômage réalisé et prévu



Note : Nous associons à notre projection un intervalle de confiance simulée à l'aide de la méthode de Monte-Carlo pour 15 000 simulations. Le premier intervalle est à 75 %, le deuxième à 90 % et le troisième à 95 %.

Source : Insee, calculs et prévision OFCE *e-mod.fr* 2017-2019, octobre 2017.

L'emploi marchand ralentira en 2018...

Après trois années de destructions d'emplois salariés dans le

secteur marchand (-130 000 emplois entre fin 2011 et fin 2014), la reprise des créations d'emplois s'est amorcée en 2015 (+113 000 emplois) et celles-ci ont accéléré en 2016 (+229 000 emplois salariés marchands). Les créations d'emplois ont été soutenues par le rebond, certes faible, de la croissance à partir de 2014, et par les mesures de baisse de coût du travail (CICE, Pacte de responsabilité, Prime à l'embauche). Les créations nettes d'emplois étant supérieures à l'évolution de la population active, le nombre de chômeurs a diminué (-187 000 depuis fin 2014), portant le taux de chômage au sens du BIT en France métropolitaine à 9,4 % de la population active au troisième trimestre 2017, contre 10,1 % fin 2014 (tableau 1).

Tableau 1. Emploi et chômage

Variations annuelles en milliers, au dernier trimestre

Glissement annuel	2014	2015	2016	2017*	2018*	2019*
Population active observée	179	48	187	96	71	80
Emploi total	63	113	238	251	123	196
- Secteur marchand	-13	86	227	247	161	223
Salariés	-12	113	229	249	161	223
Non-salariés	-1	-27	-2	-2	0	0
- Secteur non marchand	76	27	11	4	-38	-27
Emplois aidés	22	14	0	-46	-63	-22
Emplois non aidés	54	13	11	50	25	-6
Chômage	116	-65	-51	-155	-51	-117
Variation du taux de chômage entre le t4 de l'année n - 1 et le t4 de l'année n (en %)	0,4	-0,2	-0,2	-0,6	-0,2	-0,4

* prévision OFCE. La prévision du taux de chômage n'intègre pas la hausse observée au t3 2017.
Sources : INSEE ; ministère du Travail ; prévisions OFCE, e-mod.fr 2017-2019, octobre 2017.

À l'horizon 2019, les créations d'emplois salariés dans le secteur marchand seraient soutenues par la croissance de l'activité économique. Le rythme des créations d'emplois ralentirait toutefois par rapport à 2017, sous le coup de la fin de la Prime à l'embauche au deuxième semestre 2017 et de la fin de la montée en charge du CICE et du Pacte de responsabilité.

Concernant la politique de l'emploi, celle-ci ne soutiendrait plus, hors mesures fiscales, les créations d'emplois à partir

du deuxième semestre 2017 (-46 000 contrats aidés dans le secteur non-marchand en 2017), en raison d'un nombre prévu de contrats aidés au deuxième semestre insuffisant pour maintenir le stock existant. Pour 2018, le gouvernement a annoncé 200 000 contrats aidés non-marchands (contre 310 000 attendus pour 2017), ainsi que l'arrêt des emplois d'avenir. Le stock de contrats aidés devrait donc continuer de baisser rapidement. Pour 2019 nous avons retenu l'hypothèse d'une stabilisation du stock de contrats aidés non-marchands (hors baisse des emplois d'avenir), qui pourrait toutefois s'avérer optimiste compte tenu de la volonté du gouvernement de réorienter la politique de l'emploi vers la formation des jeunes éloignés du marché du travail et des chômeurs de longue durée. L'emploi public hors emplois aidés diminuerait quant à lui de 24 000 postes, en cohérence avec l'annonce de la suppression de 120 000 emplois publics sur l'ensemble du quinquennat[1].

Au total, et compte tenu des créations d'emplois non-salariés et de la réduction attendue des effectifs dans le secteur non-marchand, 251 000 emplois seraient créés en 2017, 123 000 en 2018, puis 196 000 en 2019.

... et le chômage devrait baisser...

Après sept années de hausse du taux de chômage, 2015 a été l'année de l'inversion de la courbe du chômage, celui-ci entamant une baisse quasi-ininterrompue depuis lors. Le dynamisme des créations d'emplois salariés dans le secteur marchand (483 000 entre la fin d'année 2014 et le deuxième trimestre 2017) explique une part importante de cette baisse. La population active observée est aussi bien moins dynamique depuis 2015 (+110 000 actifs par an en moyenne) qu'entre 2008 et 2014 (+166 000 actifs par an en moyenne).

En prévision et sur la base des [dernières projections de population active de l'Insee\[2\]](#), la population active tendancielle croîtrait ainsi de 80 000 personnes en moyenne

sur la période 2017-2019, contre 160 000 personnes en moyenne chaque année sur la période 2008-2016. Le dynamisme des créations d'emplois aurait également un effet positif sur la population active *via* un effet de flexion, des personnes inactives étant incitées à revenir sur le marché du travail du fait de l'amélioration des conditions sur ce dernier.

Par ailleurs, le Plan d'investissement des compétences (2 millions de formations supplémentaires annoncées pour 2018-2022 dans le cadre du Grand plan d'investissement) doit débuter en 2018 et monterait en charge progressivement, ce qui freinera légèrement la hausse de la population active, en transférant temporairement des chômeurs de longue durée vers l'inactivité, sans toutefois modifier significativement la trajectoire prévue du taux de chômage.

En 2017-2019, l'emploi total resterait relativement dynamique (+251 000 en 2017, +123 000 en 2018 et +196 000 en 2019), soit un rythme suffisant pour faire baisser le chômage. Le taux de chômage en France métropolitaine devrait baisser de 0,2 point en 2018, et poursuivrait sa baisse en 2019 à un rythme plus rapide (-0,4 point, tableau 1). Cette baisse serait soutenue principalement par une croissance de l'activité plus dynamique en 2019 par rapport à 2018.

... si les contrats aidés ne pèsent pas trop sur l'emploi

La forte baisse des contrats aidés dans le secteur non-marchand, le moindre enrichissement de la croissance en emplois et la croissance de l'activité un peu moins dynamique en 2018 par rapport à 2017 freineraient la baisse du chômage en 2018 après la baisse significative de 2016 (-60 000 chômeurs prévus en 2018 en glissement annuel). La baisse attendue du chômage en 2018 pourrait toutefois ne pas se réaliser en cas d'effet plus fort de la baisse des contrats aidés sur l'emploi non-marchand et en cas de baisse de l'emploi non-salarié. Plus précisément, la croissance à elle seule ne garantit pas la baisse du chômage en 2018, la reprise

étant molle par rapport aux reprises observées par le passé (croissance supérieure à 2%). Le gouvernement prend donc un risque avec la réduction des contrats aidés en raison des incertitudes qui entourent les prévisions d'emploi (effets d'aubaine, cycle de productivité, emplois non-salariés, ...).

Le premier risque concerne l'effet des contrats aidés sur l'emploi non-marchand, qui pourrait être plus important compte tenu de la diminution conjointe du taux de prise en charge par l'État. À cela pourrait s'ajouter une baisse de l'emploi non-salarié. Afin d'illustrer l'incidence de ces incertitudes sur notre prévision de taux de chômage, nous avons utilisé la méthode de simulation de Monte-Carlo. Le choix des sources d'incertitudes porte sur le taux de croissance de l'emploi non-salarié, celui de l'emploi salarié marchand, mais aussi sur l'impact de la baisse des contrats aidés sur l'emploi non-marchand et sur l'incertitude relative au défaut de bouclage[31]. Le tableau ci-dessous résume les principales hypothèses concernant les densités de probabilités de chacun de ces facteurs d'entrée porteurs d'incertitudes qui seront propagées pour obtenir la densité de probabilité du taux de chômage à l'horizon de notre prévision. Cela nous permet d'associer à notre prévision un intervalle de confiance. Compte-tenu de l'impact de l'incertitude entourant le défaut de bouclage, nous donnons les intervalles de confiance avec et sans l'incertitude liée au défaut de bouclage.

En lien avec nos hypothèses de croissance, l'emploi salarié marchand augmenterait de façon quasi-certaine à l'horizon de notre prévision, tandis que l'emploi non-marchand diminuerait. Hors défaut de bouclage, le taux de chômage baisserait à l'horizon 2019. En revanche il resterait stable ou augmenterait au deuxième semestre 2017 (respectivement fin 2018) avec une probabilité de 40 % (3 %). La prise en compte du défaut de bouclage augmente considérablement l'incertitude sur l'évolution du taux de chômage, qui pourrait rester stable ou augmenter d'ici la fin d'année 2018 avec une probabilité de

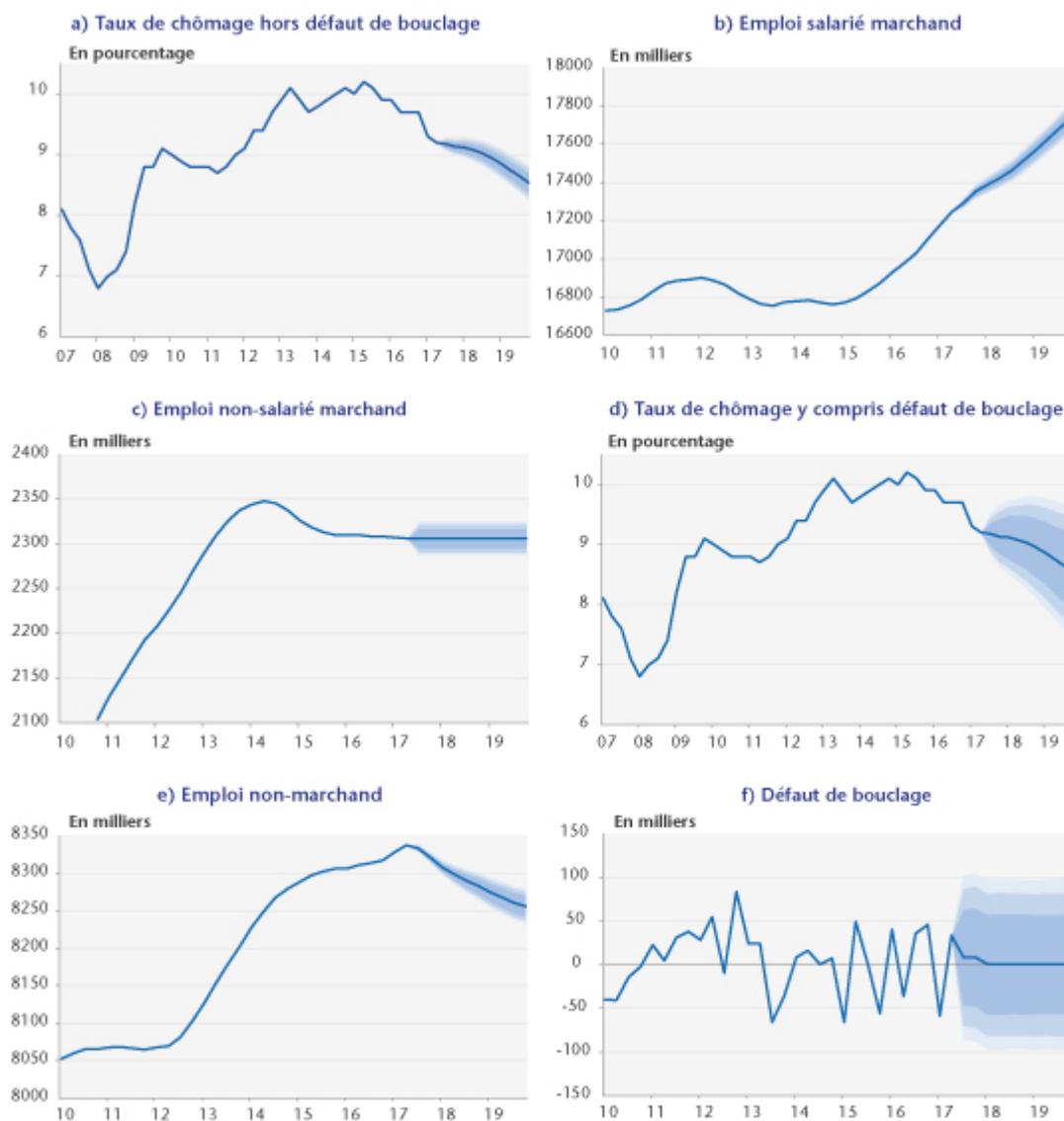
30 %. Celui-ci baisserait toutefois fin 2019 avec une probabilité de 87 % en prenant en compte le défaut de bouclage. Pour conclure, la baisse du taux de chômage attendue pour l'année 2018 est entourée d'une incertitude telle qu'il ne faut pas exclure l'arrêt de la baisse du taux de chômage en 2018.

Tableau 2. Hypothèses de distributions de probabilité

	Distribution de probabilités	Moyenne	Écart-type	Valeur Min	Valeur Max
Emploi salarié marchand (taux de croissance)	Loi normale	0	0,07		
Emploi non-salarié marchand (variation en milliers)	Loi normale	0	9,6		
Emploi non salarié non-marchand (variation en milliers)	Loi normale	0	2,4		
Impact contrats aidés (coefficient d'impact)	Loi uniforme			0,5	0,9
Défaut de bouclage (niveau en milliers)	Loi normale	0	47,9		

Source : Calculs et hypothèses OFCE.

Graphiques 2. L'incertitude en prévision



Note : Nous associons à notre projection un intervalle de confiance simulée à l'aide de la méthode de Monte-Carlo pour 15 000 simulations. Le premier intervalle est à 75 %, le deuxième à 90 % et le troisième à 95 %.

Source : Insee, calculs et prévision OFCE *e-mod.fr* 2017-2019, octobre 2017.

[1] La baisse des emplois aidés dans le secteur non marchand en 2019 s'explique par la fin des emplois d'avenir. Les emplois non aidés non marchands diminuent de 6 000, intégrant la baisse de 24 000 postes de fonctionnaires, compensée pour partie par une hausse des autres emplois non aidés (une partie des contrats aidés étant remplacée par des contrats non aidés).

[2] Cf. Koubi M., & Marrakchi A., 2017, « Projections de la population active à l'horizon 2070 », Insee, *Document de travail*, n° F1702.

[3] Le défaut de bouclage provient de l'utilisation de sources différentes pour décomposer la population active entre emploi (source comptabilité nationale) et chômage (source enquête emploi). Ce défaut de bouclage est nul en moyenne sur la période 2002-2016.

Assurance chômage des démissionnaires : un pari pascalien

par Bruno Coquet, Chercheur affilié à l'OFCE

Le projet d'indemnisation des salariés démissionnaires par l'assurance chômage vise à favoriser la mobilité pour améliorer le fonctionnement du marché du travail, stimuler l'emploi et la croissance. Cette réforme fait le pari que l'indemnisation des démissionnaires peut lever des contraintes d'offre qui pèsent sur l'emploi. Si elle n'y parvient pas, qu'elle n'attire pas de candidats, son coût sera nul. Si elle y parvient, ce projet serait rentable pour l'Unedic.

Aujourd'hui déjà, beaucoup de salariés démissionnaires sont indemnisés par l'Unedic. Ceux qui ont démissionné pour un motif jugé « légitime » par l'Unedic, mais aussi ceux qui ayant démissionné pour réaliser un projet qui n'a pas abouti se sont alors inscrits à Pôle Emploi, ont recherché un emploi sans succès et sont de ce fait chômeurs involontaires.

Ce projet d'extension des motifs légitimes d'indemnisation des salariés démissionnaires se situe donc aux marges de l'assurance chômage. Toutefois, notre travail montre que les craintes et les chiffrages alarmistes de la sélection adverse

que susciteraient ces nouvelles règles sont extravagants, d'abord parce que les emplois libérés par les démissions seraient pour l'essentiel remplacés, mais aussi parce que l'Unedic et Pôle Emploi ont le savoir-faire nécessaire pour contrôler le comportement de ce type de chômeurs.

Même s'il est en terrain connu, il n'en reste pas moins que l'assureur devra encadrer ce dispositif avec soin, comme il le fait toujours pour contrôler les risques de sélection adverse et d'aléa moral, mais également afin de ne pas sortir de son rôle, qui est de fournir une assurance-revenu et non de financer des investissements ou de financer des reconversions professionnelles.

Les chômeurs éligibles devront avoir un projet de création d'entreprise ou de formation, et les moyens de le financer, l'assurance étant seulement là pour subvenir aux besoins de consommation de leur vie courante. Le salarié étant le seul décideur de sa démission, l'assureur devra réduire les asymétries d'information (inscription anticipée à Pôle Emploi, documentation du projet et des démarches, etc.) pour contrôler l'aléa moral, et aussi partager une partie des coûts avec le bénéficiaire (délai de carence, etc.) afin de limiter les risques de sélection adverse sans restreindre l'accès au dispositif.

Une modalité pratique raisonnable consisterait à créer un motif d'éligibilité aux allocations chômage plus précis, qui s'apparenterait à une « démission pour reconversion professionnelle ». Les nouveaux droits s'inséreraient ainsi dans le droit commun (éligibilité, taux de remplacement, durée des droits, etc.) sans nécessiter la création d'une « annexe » dédiée ou de droits au rabais.

Le principal défi pour cette réforme est d'atteindre les objectifs ambitieux qu'elle se fixe en matière d'emploi. Si les salariés prêts à rompre leur CDI pour initier un projet sont rares, ou échouent, peu d'emplois seront créés, si bien

que les entrées dans ce dispositif d'indemnisation des démissionnaires s'assècheraient rapidement. Si un dispositif maîtrisé favorise la mobilité du travail, les démissions susciteraient au moins partiellement des embauches dans l'entreprise de départ, et au moins certains projets de création d'entreprise et de reconversion professionnelle réussiraient.

Dans ces conditions, on peut – sous des hypothèses raisonnables – estimer que le dispositif attirerait environ 35 000 bénéficiaires par an, pour un coût de l'ordre de 250 millions d'euros la première année, et un gain net total de 590 millions d'euros pour l'assurance chômage sur les cinq premières années. La première année se solde par un déficit supplémentaire de 255 Mo€, car même si une majorité des emplois libérés sont pourvus, ils le seraient pour moitié seulement par des chômeurs indemnisés, tandis que tous les démissionnaires deviennent chômeurs indemnisés ; les années suivantes, les projets débouchent sur des emplois supplémentaires, si bien que le chômage indemnisé diminue, tandis que les cotisations augmentent. Le coût de l'accompagnement n'influerait qu'à la marge sur cet équilibre.

Tableau. Dynamique sur 5 ans de l'indemnisation des démissionnaires selon différentes hypothèses

	N	N+1	N+2	N+3	N+4	Cumul
Démissions	35 000	35 000	35 000	35 000	35 000	175 000
Scénario 80 %						
Effets emploi et chômage (effectifs)						
Emploi affilié	-7 000	21 000	21 000	21 000	21 000	77 000
Chômeurs indemnisés	20 160	-14 918	-14 900	-14 882	-14 865	-39 405
Chômeurs non-indemnisés	-13 160	-6 082	-6 100	-6 118	-6 135	-37 595
Effets financiers (millions €)						
Recettes (cotisations)	-10	31	31	31	31	112
Dépenses allocataires	244	-181	-181	-180	-180	-478
Solde assurance	-255	211	211	211	211	590
Scénario 100 %						
Effets emploi et chômage (effectifs)						
Emploi affilié	0	35 000	35 000	35 000	35 000	140 000
Chômeurs indemnisés	16 450	-18 647	-18 647	-18 647	-18 647	-58 139
Chômeurs non-indemnisés	-16 450	-16 353	-16 353	-16 353	-16 353	-81 861
Effets financiers (millions €)						
Recettes (cotisations)	0	51	51	51	51	204
Dépenses allocataires	199	-226	-226	-226	-226	-705
Solde assurance	-199	277	277	277	277	909
Scénario 50 %						
Effets emploi et chômage (effectifs)						
Emploi affilié	-17 500	0	0	0	0	-17 500
Chômeurs indemnisés	25 725	-9 323	-9 296	-9 269	-9 241	-11 404
Chômeurs non-indemnisés	-8 225	9 323	9 296	9 269	9 241	28 904
Effets financiers (millions €)						
Recettes (cotisations)	-26	0	0	0	0	-26
Dépenses allocataires	312	-113	-113	-112	-112	-138
Solde assurance	-337	113	113	112	112	113

Source : calculs de l'auteur.

Le coût potentiel de la réforme n'est clairement pas un obstacle à sa mise en œuvre. Si le dispositif n'attire pas, il ne coûtera rien. Si en revanche la majorité des projets des salariés démissionnaires débouchent sur un emploi durable, des bénéfices sont garantis à brève échéance, si bien que l'extension de l'assurance chômage aux démissionnaires peut être financée à ressources constantes, sans amputer le droit commun. Pour convaincre les sceptiques, l'Etat pourrait même, sans grand risque, amorcer le dispositif en avançant à

l'assureur le montant des dépenses engagées la première année.

Pour en savoir plus : [Bruno Coquet, « L'assurance chômage pour les démissionnaires. Un pari sur l'emploi, une bonne affaire pour l'Unedic ? », OFCE Policy brief, n° 27, 28 novembre.](#)

France : croissance en héritage

Département analyse et prévision (équipe France)

Ce texte résume les perspectives 2017-2019 pour l'économie française dont une version complète est disponible [ici](#).

Après cinq années de croissance atone (0,8 % en moyenne sur la période 2012-16), une reprise se dessine enfin en France, avec des hausses attendues du PIB de 1,8 % en 2017, 1,7 % en 2018 et 1,9 % en 2019. Certains facteurs négatifs qui ont marqué 2016 (chute de la production agricole, impact des attentats sur le tourisme...) ont disparu en 2017 et l'économie devrait désormais profiter pleinement des effets positifs des politiques d'offre mises en œuvre sous la présidence Hollande. À ceci s'ajoute l'effet d'entraînement du dynamisme renforcé des économies européennes. La consolidation budgétaire sera de faible ampleur pour les deux années à venir^[1] (0,3 point de PIB sur 2018-2019) et ne devrait pas remettre en cause la reprise en cours et la baisse du chômage entamée en 2015. Au total, en intégrant l'effet retardé des politiques d'offre passées, la politique budgétaire aura un impact neutre sur la croissance du PIB en 2018 et légèrement positif (+0,2 point de PIB) en 2019. La réduction du déficit public sera lente (2,9 %

du PIB en 2017, 2,6 % en 2018 et 2,9 % en 2019), mais ceci masque la forte amélioration du solde public en 2019 hors mesure ponctuelle liée à la transformation du CICE. La réduction serait suffisante pour rester en-dessous de la barre des 3 % et assurer la sortie du bras correctif du Pacte de stabilité.

Le rétablissement de la situation financière des entreprises françaises et le redressement de l'investissement productif depuis 2015 devraient soutenir les parts de marché à l'exportation. Au sein d'un environnement économique plus porteur en zone euro, le commerce extérieur ne devrait plus être un frein à la croissance de la France. Au final, la croissance économique serait suffisamment robuste et créatrice d'emplois dans le secteur marchand (247 000 en 2017, 161 000 en 2018 et 223 000 en 2019) pour faire baisser le taux de chômage en France métropolitaine à 9,2 % à la fin du deuxième trimestre 2017 à 8,9 % fin 2018 et 8,5 % fin 2019. Mais la forte baisse des nouveaux contrats aidés au second semestre 2017, poursuivie en 2018 (de 320 000 en 2017 à 200 000 en 2018) et la fin de la montée en charge des dispositifs fiscaux d'enrichissement de la croissance en emplois (CICE, Pacte de responsabilité), voire leur suppression (Prime à l'embauche), seraient un frein notable à la baisse du chômage en 2018.

[\[1\]](#) Cette prévision ne tient pas compte des mesures issues du Projet de loi de finances rectificatives pour 2018

Une reprise à durée

déterminée

par [Bruno Ducoudré](#) et [Xavier Timbeau](#)

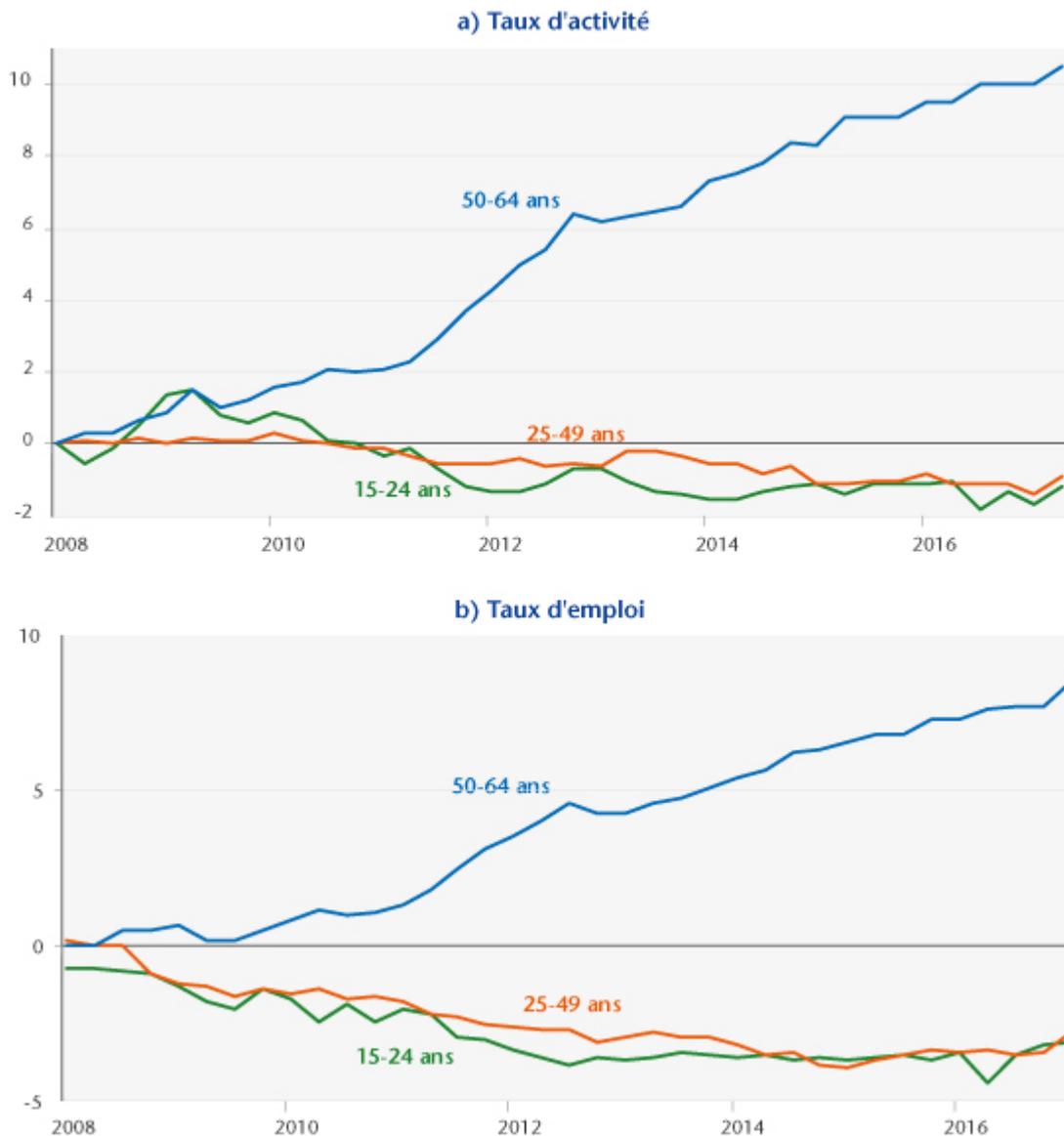
La ministre du Travail, Madame Muriel Pénicaud, a décidé de ne plus commenter mensuellement le chiffre des demandeurs d'emploi en fin de mois mais de consacrer un point presse chaque trimestre à un tour d'horizon plus général de la situation du marché du travail et, espérons, un bilan des mesures engagées par le gouvernement pour améliorer le marché du travail. Curieusement, en effet, chaque mois les différents ministres du Travail avaient pris l'habitude de commenter, par un communiqué de presse, l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois, alors que d'autres statistiques, comme les créations d'emplois ou encore la publication par l'INSEE du taux chômage au sens du BIT à partir de l'enquête Emploi, ne faisait pas l'objet d'une attention égale du ministre et rencontrait dans l'espace médiatique une couverture moindre. En faisant du chômage un objectif central de la politique économique – François Hollande l'avait érigé en condition de sa candidature à sa réélection – les différents gouvernements ont encore accentué la centralité de toute information sur le chômage. La coexistence de deux sources – les demandes d'emploi en fin de mois collectées par Pôle Emploi et le taux de chômage au sens du BIT établi à partir de l'enquête Emploi – a ajouté à la confusion. Or la méthodologie « au sens du BIT » vise à résoudre les faiblesses de la source « administrative », les demandeurs d'emploi en fin de mois. Cette dernière échantillonne mal (puisque sont comptabilisés les chômeurs qui se déclarent comme chômeurs) et est très sensible aux « comportements » de l'administration (accueil des chômeurs, radiations, etc.). Vouloir élargir l'analyse du marché du travail au-delà des informations apportées par le chiffre mensuel de Pôle Emploi est louable. Nous faisons ici, à cette occasion, un rapide panorama de la situation du marché du travail, jusqu'à la fin du deuxième

trimestre 2017, c'est-à-dire avant l'élection d'Emmanuel Macron, pour comprendre dans quel contexte et avec quelles perspectives les politiques de l'emploi du gouvernement Philippe s'inscrivent.

Le premier point est que depuis presque deux années, en matière de chômage, les indicateurs indiquent une amélioration franche de la situation économique de l'emploi et du marché du travail. Ainsi, le taux de croissance de l'économie française, à 0,5% lors des trois derniers trimestres, a atteint un rythme qui induit une fermeture de l'écart de production (la différence entre la production potentielle et la production observée) et une décrue nette du taux de chômage. Le rebond de l'activité, couplé aux dispositifs de baisse du coût du travail (CICE, Pacte de responsabilité, prime à l'embauche), s'est traduit par un enrichissement de la croissance en emplois : les créations d'emplois salariés ont accéléré pour atteindre 149 400 dans le secteur privé au premier semestre de l'année 2017 et près de 300 000 depuis un an.

Le second point est la baisse du taux de chômage, de 0,5 point en un an et de 1 point depuis son point haut atteint au deuxième trimestre 2015. L'inversion de la courbe du chômage a donc débuté il y a deux ans maintenant. Si la baisse ne s'observe pas aussi franchement du côté des inscrits à Pôle emploi, cette amélioration notable sur le front du chômage s'est accompagnée d'une progression des taux d'activité et d'emploi pour toutes les classes d'âge (cf. graphique 1). Certes le taux d'activité des seniors a le plus progressé (+1,9 point depuis le T2 2015) du fait de la montée en charge des réformes successives visant à retarder l'âge de départ à la retraite, mais celui des 15-49 ans a progressé également de 0,2 point depuis le point haut atteint du taux de chômage en 2015. La baisse du chômage s'est donc faite par une progression de l'emploi et non par des sorties massives du marché du travail, contrairement à d'autres pays comme les États-Unis.

Graphique 1. Taux d'activité et taux d'emploi par âge (en %)

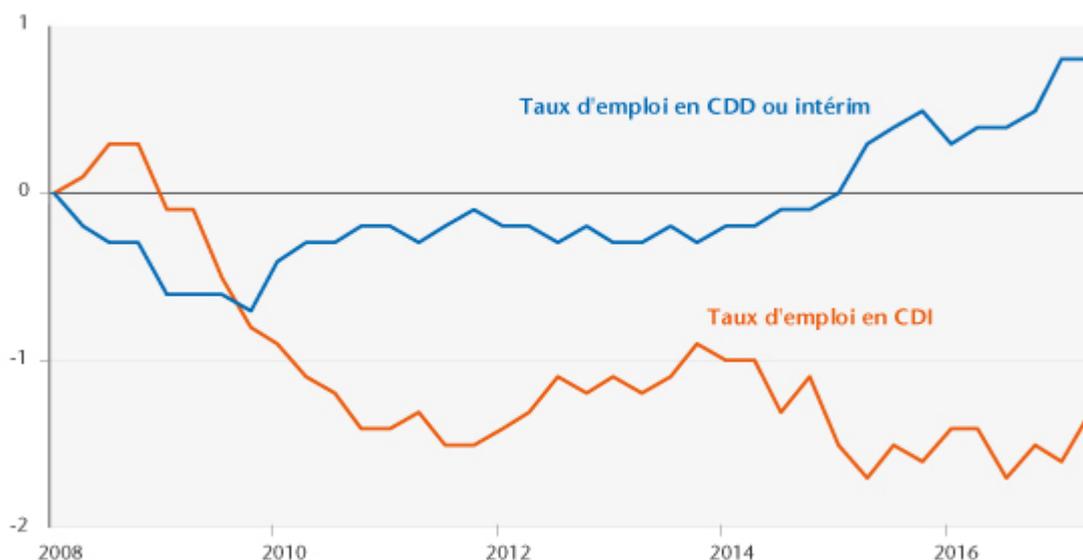


Source : Insee, Enquête Emploi.

Ces chiffres positifs ne doivent toutefois pas masquer une situation toujours dégradée. Le taux de chômage reste à un niveau élevé, de 2,3 points supérieur à son point bas atteint au premier trimestre 2008. Au rythme de baisse du chômage au cours des derniers trimestres, il faudra trois à cinq années pour revenir à la situation d'avant la crise de 2008. De plus, l'amélioration de l'emploi ne garantit pas l'amélioration des conditions d'emploi ou de la qualité des emplois. Ainsi, le taux d'emploi en contrat à durée indéterminée (CDI) a baissé de plus d'un point depuis 2008 alors que l'emploi en contrat à durée déterminée (CDD) ou intérim, a priori plus précaire, a

progressé de 0,8 point sur la même période (graphique 2). Depuis 2015, le taux d'emploi en CDI est stable et l'amélioration du taux d'emploi général s'est faite uniquement par les CDD ou l'intérim. La part de l'emploi à temps partiel pour l'ensemble de la population s'est stabilisée depuis 2015, elle a fortement progressé chez les jeunes (+1,4 point) et les seniors (+0,4 point).

Graphique 2. Évolution du taux d'emploi depuis 2008

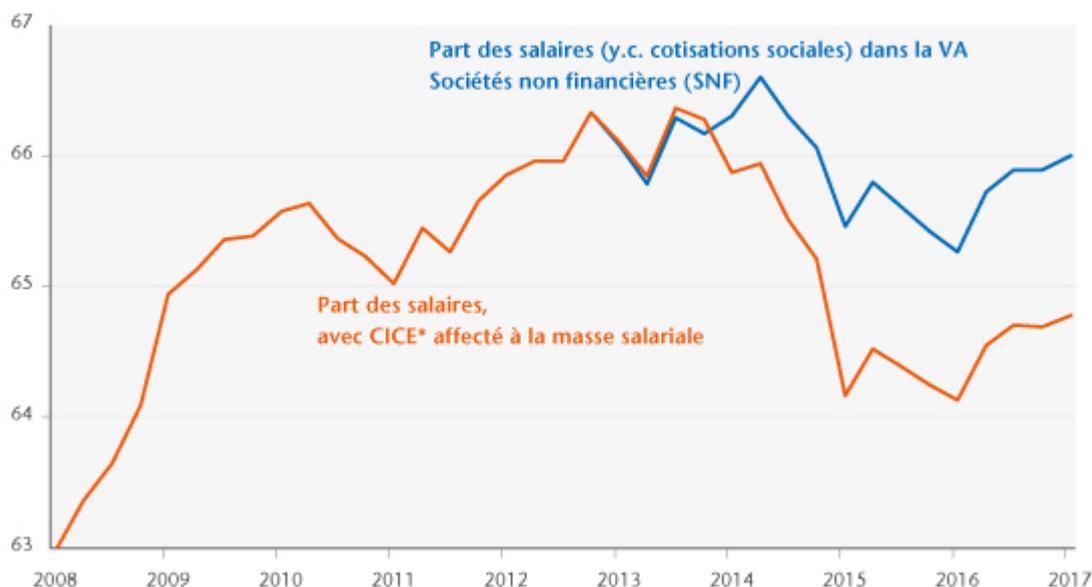


Source : Insee, Enquête Emploi.

Alors que la croissance est encore très modeste, de fortes créations d'emplois peuvent indiquer (aux révisions près de la croissance du PIB dans les trimestres à venir) un ralentissement de la productivité. Ce ralentissement pourrait être un symptôme supplémentaire de la précarisation du marché du travail, de la déformation structurelle et des mesures d'enrichissement de la croissance en emplois (notamment les baisses de charges sur les non-qualifiés dans le cadre du Pacte de responsabilité). La productivité apparente dans le secteur marchand non-agricole a ainsi progressé de 0,1% au deuxième trimestre 2017 en glissement annuel, quand [notre estimation du taux de croissance tendanciel de la productivité situe celui-ci à 0,8%](#). Les évolutions de salaires semblent déterminées par la volatilité des prix à la consommation, dont l'origine est liée aux prix du pétrole. Elles sont en

apparence plus dynamiques que la productivité, mais la prise en compte du CICE dans le coût du travail (anticipant sa transformation en baisse de cotisations attendue pour janvier 2019) tempère largement le diagnostic et permet de retrouver le rétablissement des marges ou des profits pour les entreprises non financières.

Graphique 3. Part des salaires dans la valeur ajoutée, avec et sans le CICE



* Le CICE est estimé à partir des subventions sur la production (D39).

Source : Insee, comptes nationaux.

Le mouvement conjoncturel amorcé depuis quelques trimestres est enclenché de façon robuste. Il a été stimulé par la fin de la crise des dettes souveraines en zone euro, une politique monétaire expansive, une baisse du prix du pétrole et un euro plutôt déprécié par rapport aux monnaies des partenaires commerciaux. La pause dans la consolidation budgétaire, tout comme le redressement des marges des entreprises, expliquent également l'amorce de la fermeture de l'écart de croissance. Certains de ces facteurs positifs devraient s'estomper dans les trimestres qui viennent. La remontée de l'euro, la reprise de la consolidation budgétaire, voire la normalisation de la politique monétaire, pourraient ralentir la reprise. À cela peuvent s'ajouter les effets de court terme de la réforme du marché du travail ou la réduction du nombre des emplois aidés. À plus long terme, la précarisation sensible du marché du

travail français pourrait également s'accroître.

Le gouvernement a ainsi annoncé 310 000 contrats aidés signés en 2017 après 459 000 en 2016, ce qui se traduira mécaniquement par une baisse du nombre de personnes en emploi aidé, notamment dans le secteur non marchand : les contrats les plus fréquents, les CUI-CAE (Contrat unique d'insertion-Contrat d'accompagnement dans l'emploi) avaient une durée moyenne à la signature de 11,6 mois en 2015, ce qui signifie qu'une grande partie des contrats signés au deuxième semestre 2016 arrivent à échéance au deuxième semestre 2017. La baisse du nombre de contrats aidés ne permettra pas de les renouveler, ce qui pourrait se traduire par une baisse de 50 000 du stock d'emplois aidés non marchands entre fin juin et fin décembre 2017. L'effet d'aubaine étant plus faible pour ces contrats que pour les contrats aidés dans le secteur marchand, la mesure se traduirait par 0,1 point de chômage supplémentaire fin 2017 par rapport à un scénario où les emplois aidés auraient été maintenus à un niveau constant.