

2. Emploi : essoufflement progressif

En 2018, pour la troisième année consécutive, l'économie française devrait connaître une croissance de l'emploi marchand suffisante pour faire baisser le chômage. La reprise des créations d'emplois, secteur non-marchand inclus, s'est timidement amorcée en 2015 (+104 000 emplois), puis a accéléré en 2016 (+244 000 emplois) pour atteindre un pic en 2017 (+355 000 emplois). Les créations d'emplois ont été soutenues dans un premier temps par les mesures de baisse de coût du travail (CICE, Pacte de responsabilité, puis Prime à l'embauche à partir de janvier 2016) et les emplois aidés, puis dans un second temps, à partir de la fin 2016, par l'accélération de la croissance. Les créations nettes d'emplois étant supérieures à l'évolution de la population active, le nombre de chômeurs a diminué (-359 000 depuis fin 2014), portant le taux de chômage au sens du BIT en France à 9,1 % de la population active au deuxième trimestre 2018, contre 10,4 % fin 2014 (tableau 8).

Tableau 8. Emploi et chômage

Variation annuelle en milliers, au dernier trimestre

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018* | 2019* | 2020* |
|--|-------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|
| Population active observée | 60 | 195 | 52 | 175 | 82 | 66 |
| Emploi total | 104 | 244 | 355 | 190 | 143 | 78 |
| - Secteur marchand | 48 | 187 | 347 | 233 | 161 | 116 |
| Salariés | 76 | 203 | 351 | 238 | 161 | 116 |
| Non-salariés | -28 | -16 | -4 | -5 | 0 | 0 |
| - Secteur non marchand | 56 | 57 | 8 | -43 | -18 | -38 |
| Effet des contrats aidés sur l'emploi non marchand | 14 | 0 | -85 | -115 | -20 | 0 |
| Chômage | -44 | -49 | -303 | -15 | -61 | -12 |
| Taux de chômage au T4 (en %) | 10,2 | 10,0 | 8,9 | 8,9 | 8,7 | 8,6 |

* prévision OFCE.

Sources : INSEE et ministère du Travail, prévisions OFCE, *e-mod.fr* 2018-2020, octobre 2018.

À l'horizon 2020, les créations d'emplois salariés dans le secteur marchand se poursuivraient, mais leur rythme diminuerait fortement par rapport à 2017, en lien avec une croissance de la valeur ajoutée marchande moins soutenue et l'épuisement des effets d'enrichissement de la croissance en emplois issus du CICE, du Pacte de Responsabilité et de la prime à l'embauche. Les tensions observées sur le recrutement des entreprises, tensions qui se situent au niveau du pic observé en 2007 mais en deçà de celui observé au début des années 2000 (graphique 22), ne se sont pas encore traduites par une accélération des salaires et ne constitueraient pas un véritable frein aux créations d'emploi à l'horizon de notre prévision¹¹. Au total, et compte tenu des créations d'emplois non-salariés et de la réduction des effectifs dans le secteur non-marchand, 190 000 emplois seraient créés en 2018, puis 143 000 en 2019 et 78 000 en 2020.

En 2018-2020, la politique de l'emploi, hors mesures fiscales, ne soutiendrait pas les créations d'emplois, en raison d'un nombre prévu de contrats aidés insuffisant pour maintenir le stock existant. Pour 2018, le gouvernement a annoncé entre 130 000 et 150 000 contrats aidés non-marchands, ainsi que l'arrêt des emplois d'avenir. 130 000 contrats aidés sont prévus dans le Projet de loi de finances 2019 et le stock de contrats aidés poursuivrait sa baisse. Pour 2020 nous avons retenu l'hypothèse d'une stabilisation du stock de contrats aidés non-marchands. L'emploi public hors emplois aidés diminuerait de 4 200 postes¹² en 2019, puis de 38 000 chaque année entre 2020 et 2022, ce qui correspond à l'annonce de la suppression de 120 000 emplois publics sur l'ensemble du quinquennat. En revanche, le Plan d'investissement des compétences (PIC – 2 millions de formations supplémentaires annoncées pour 2018-2022 dans le cadre du Grand plan d'investissement), débuté en 2018, monterait en charge progressivement. Cela freinerait 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. Le PIC aurait en retour un léger effet

11. Cela peut aussi provenir pour partie d'un effet de composition de la main-d'œuvre. cf. G. Verdugo, 2016, « Real wage cyclicality in the Eurozone before and during the Great Recession: Evidence from micro data », *European Economic Review*, 82, 46-69.

12. En 2019, on retient l'hypothèse d'une baisse de l'emploi public uniquement dans la Fonction publique d'État (FPE), avec stabilité de l'emploi dans les collectivités locales et la Fonction publique hospitalière. Sur le quinquennat, l'objectif annoncé dans le programme présidentiel consiste en une baisse de 120 000 emplois publics dont 50 000 emplois dans le FPE.

positif sur l'emploi (+61 000 emplois sur la période 2018-2020) en réduisant le stock d'emplois non pourvus.

Au total, la poursuite des créations d'emplois conduirait à une baisse du taux de chômage. Celui-ci atteindrait 8,9 % fin 2018 et 8,7 % de la population active fin 2019 pour la France entière. Il baisserait encore légèrement, de 0,1 point au cours de l'année 2020.

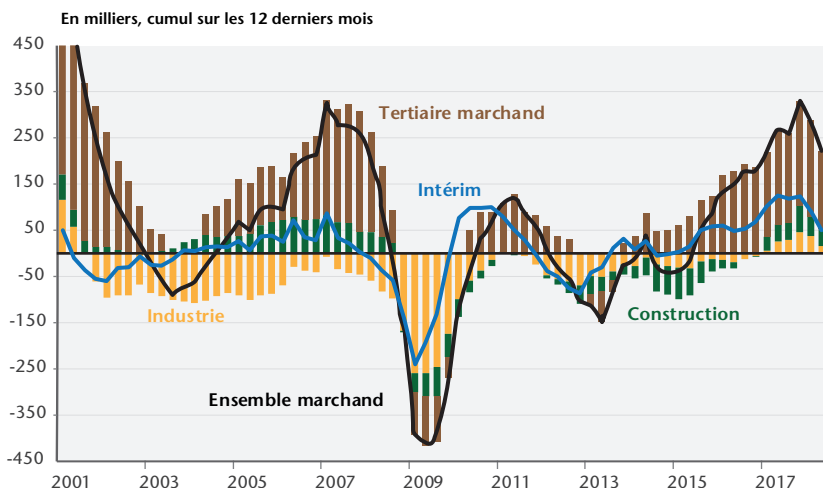
Secteur marchand : retour à la dynamique d'avant-crise

Ces trois dernières années, l'emploi salarié dans le secteur marchand non agricole a retrouvé le chemin de la croissance. Depuis le quatrième trimestre 2014, les créations d'emplois ont progressivement accéléré, pour atteindre un pic de 330 000 créations en cumul annuel au quatrième trimestre 2017 (graphique 22) retrouvant ainsi temporairement un rythme qui n'avait plus été observé depuis la crise. Les créations d'emploi ont toutefois été moins dynamiques au premier semestre 2018, à la suite du ralentissement de la croissance.

C'est d'abord dans le secteur des services que se sont concentrées les créations d'emplois après le creux de 2012. Ce secteur, où les gains de productivité tendanciels sont plus faibles que dans l'industrie, peut connaître des créations d'emplois même en période de faible croissance, comme ce fut le cas à partir du deuxième semestre 2013. Depuis 2000, les créations d'emplois corrigées de l'intérim se sont d'ailleurs concentrées dans les services marchands, avec près de 2,2 millions d'emplois créés, dont 790 000 depuis 2008.

Dans l'industrie les gains de productivité sont plus élevés et le secteur industriel est généralement un secteur dans lequel s'observent des destructions d'emplois. Depuis 2000, le secteur industriel a enregistré près de 900 000 destructions d'emplois, dont 490 000 depuis 2008 (après réaffectation de l'emploi intérimaire par secteur utilisateur). Les destructions ont toutefois fortement ralenti depuis 2015, et le secteur a même créé des emplois depuis le deuxième semestre 2016, ce qui n'était plus arrivé depuis 2001. Ces créations s'observent d'ailleurs au moment où le taux de marge des branches industrielles atteint des niveaux historiquement élevés (graphique 23). Au premier semestre 2018, les destructions d'emplois industriels ont repris, en lien avec le ralentissement de l'activité, leur cumul annuel restant toutefois positif entre le deuxième trimestre 2017 et le deuxième trimestre 2018.

Graphique 22. Évolution de l'emploi salarié marchand corrigé de l'intérim

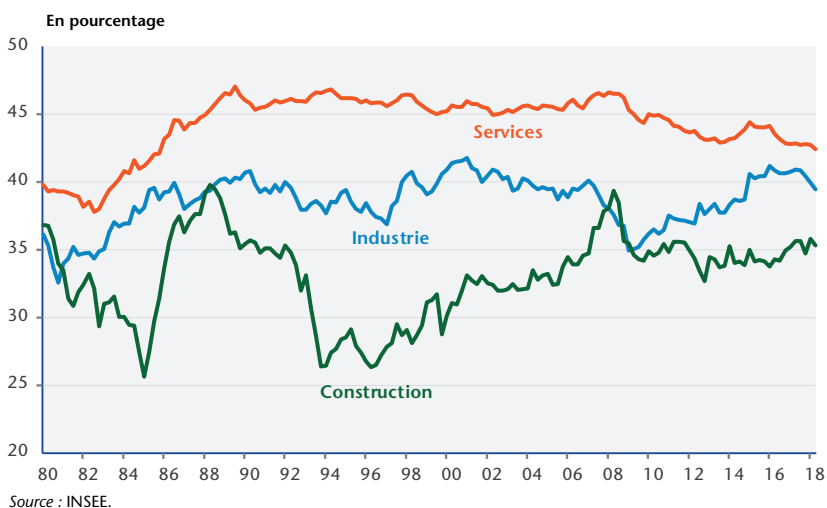


Le secteur de la construction, durablement affecté par la crise, a pour sa part enregistré 145 000 destructions d'emplois depuis 2008 (après 320 000 créations entre 2000 et 2007). Le taux de marge s'est progressivement redressé depuis le creux observé en 2012, et le secteur crée des emplois continûment depuis le deuxième trimestre 2016. Mais les créations d'emplois sont moins soutenues au premier semestre 2018, en lien avec le ralentissement de la croissance et les difficultés spécifiques au secteur immobilier (voir partie sur l'investissement logement).

À court terme, les indicateurs d'intentions d'embauches se replient après le pic atteint fin 2017, mais indiquent toutefois une poursuite des embauches dans l'ensemble du secteur marchand (graphique 24). Les difficultés de recrutement atteignent un plateau au premier semestre 2018 (graphique 12). Les intentions d'embauches ont retrouvé leur niveau d'avant-crise de 2008 dans l'industrie, mais restent encore en-dessous dans les services et la construction. L'accélération franche de l'activité économique en 2017 a pu constituer une surprise pour les entreprises, notamment dans l'industrie, après plusieurs années de réduction des effectifs. Le soudain besoin de main-d'œuvre industrielle a également pu buter à court terme sur la limite que constitue le temps des procédures de recrutement. Cela accentuerait le sentiment de tension sur les recrutements, sans toutefois constituer une contrainte

de dure à moyen terme, compte tenu du niveau encore élevé du chômage et de la possibilité pour les entreprises de faire de la formation au poste à pourvoir en cas d'insuffisance de main-d'œuvre qualifiée. Ces tensions n'ont pas non plus débouché jusqu'à présent sur des tensions salariales ou une hausse marquée de la durée du travail. Par ailleurs les difficultés de recrutement sont encore largement inférieures aux difficultés éprouvées par les entreprises en 2001, et ce quel que soit le secteur d'activité considéré. En ce sens, les difficultés de recrutement ne semblent pas avoir atteint un niveau tel qu'elles constitueraient un frein significatif à la poursuite des créations d'emploi : les intentions d'embauches restent élevées, indiquant que les entreprises n'ont pas renoncé à l'idée d'embaucher. Et ce sont ces fortes intentions d'embauche qui pourraient expliquer la hausse des tensions sur le recrutement.

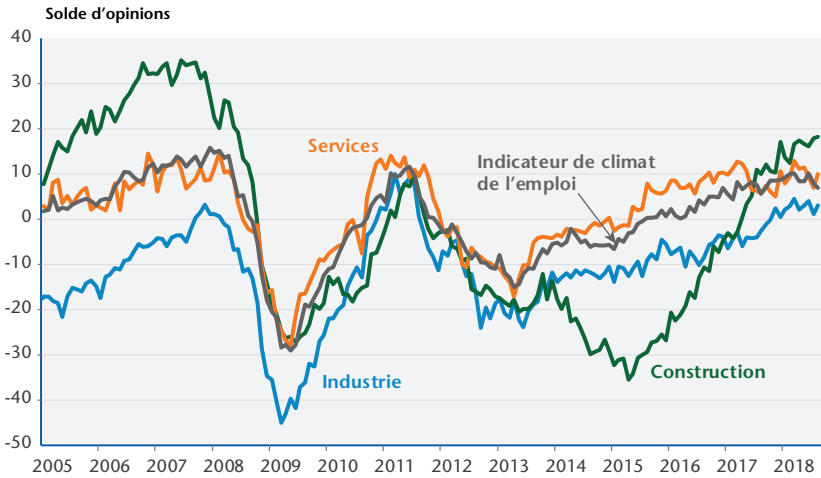
Graphique 23. Taux de marge par branche



Où en est-on du cycle de productivité ?

Notre analyse de l'emploi marchand repose sur celle du cycle de productivité (encadré 4) : en période de ralentissement conjoncturel (et symétriquement en période de reprise), les entreprises attendent généralement la confirmation de la baisse de l'activité (et symétriquement le redressement) avant de procéder à des réductions d'effectifs (et symétriquement des embauches), ce qui se traduit dans un premier

Graphique 24. Intentions d'embauche et climat de l'emploi



Sources : Commission européenne, Insee.

temps par une dégradation des gains de productivité (et symétriquement une amélioration). Ce n'est que dans un second temps, quand la baisse (hausse) d'activité se confirme, qu'elles procèdent à des suppressions (créations) de postes ou à moins (plus) d'embauches. Le ralentissement de l'activité se traduit d'abord par des pertes de productivité par rapport à la tendance de long terme, donc par le creusement du cycle de productivité, qui se rétablit progressivement, une fois passé le creux d'activité.

Encadré 4. La modélisation de l'emploi

Le cycle de productivité est calculé à l'aide d'une équation d'emploi, issue d'une fonction de production de type CES (*Constant Elasticity of Substitution*) et écrite sous la forme d'un modèle à correction d'erreur. Nous avons estimé cette équation pour l'ensemble du secteur marchand¹³. Elle est estimée sur la période 1980-2015, avec une fréquence trimestrielle. Ce type de modèle permet d'estimer une relation de cointégration – ou relation de long terme – et une dynamique de court terme de la variable expliquée. À long terme, la productivité dépend d'une tendance qui se modifie lentement au court du temps, de la durée du travail et du coût du travail. La dynamique de court terme de l'emploi intègre la variation présente de ces

13. Voir l'étude spéciale de la prévision d'octobre 2017 : *Quel nouveau sentier de croissance de la productivité du travail ? Une analyse pour 6 grands pays développés*, *Revue de l'OFCE*, 152.

mêmes variables et de la valeur ajoutée marchande ainsi que la variation passée de l'emploi.

$$(1) \text{dlog } L_t = \alpha_1 \times \text{dlog } L_{t-1} + \alpha_2 \times \text{dlog } Q_t + \alpha_3 \times \text{dlog } HL_t + \alpha_4 \times \text{dlog } C_{L,t} - \lambda \left(\log \left(\frac{Q_{t-1}}{L_{t-1}} \right) - \beta_1 \log \left(\frac{C_{L,t-1}}{P_{t-1}} \right) - \beta_2 \log HL_{t-1} - \log \tilde{\Pi}_{t-1} - c \right) + \varepsilon_t$$

relation de long terme

Avec

- L représentant l'emploi salarié du secteur marchand ;
- Q représentant la valeur ajoutée du secteur marchand ;
- HL représentant la durée du travail trimestrielle moyenne par salarié du secteur marchand ;
- C_L représentant le salaire horaire super-brut dans le secteur marchand ;
- P représentant l'indice de prix de la valeur ajoutée marchande ;
- t représentant l'indice de temps ;
- c représentant la constante ;
- $\tilde{\Pi}$ représentant la tendance de productivité hors effets coût et durée du travail.

L'équation d'emploi et la tendance de productivité sont estimées simultanément par un filtre de Kalman. L'équation d'emploi constitue l'équation de signal et les équations d'état s'écrivent :

$$(2) \text{État}(1) : \log \tilde{\Pi}_t = \log \tilde{\Pi}_{t-1} + Z_{t-1} + v_{1,t} \text{ (tendance de productivité)}$$

$$(3) \text{État}(2) : Z_t = Z_{t-1} + v_{1,t} \text{ (taux de croissance tendanciel de la productivité).}$$

avec Z représentant le taux de croissance tendanciel de la productivité $\tilde{\Pi}$.

Les équations d'état représentent la productivité tendancielle hors effets du coût du travail et de la durée du travail en niveau (équation (2)) et en taux de croissance (équation (3)). On suppose que des chocs de natures différentes affectent $\tilde{\Pi}$ et Z . $v_{1,t}$ représente tout ce qui affecte de manière permanente le niveau de la productivité tendancielle. v_2 représente tout ce qui affecte de manière permanente le taux de croissance de la productivité tendancielle.

Les variables ont toutes un coefficient significativement différent de 0, et avec le signe attendu. La statistique de *Student* associée au coefficient de la relation de long terme valide l'hypothèse d'une relation de cointégration entre ces variables. Cette équation estime la tendance de productivité de long terme à 1,3 % par an en moyenne sur la période 1990-1999, 1,1 % par an en moyenne sur la période 2000-2009 et à 0,9 % fin 2015. Le coefficient associé au coût du travail s'élève à 0,3 (une hausse du coût du travail accroît la productivité horaire et diminue l'emploi) et celui sur la durée du travail à 0,5 (une hausse de la durée du travail diminue la productivité horaire, mais augmente la productivité par salarié et diminue l'emploi). Le cycle de productivité est le résidu de la relation de long terme.

Selon notre équation d'emploi, il apparaît qu'après un redressement du cycle de productivité entre le premier trimestre 2009 et la fin 2010, la rechute de l'activité a conduit à nouveau à une baisse des gains de productivité à partir du deuxième trimestre 2011 (graphique 5), ceux-ci s'écartant de leur tendance de long terme, estimée à 0,9 % par an fin 2015. Le cycle a atteint un point bas entre le deuxième trimestre 2012 et le premier trimestre 2013, s'expliquant par l'absence de croissance à ce moment-là, avant de débiter son redressement au deuxième trimestre 2013.

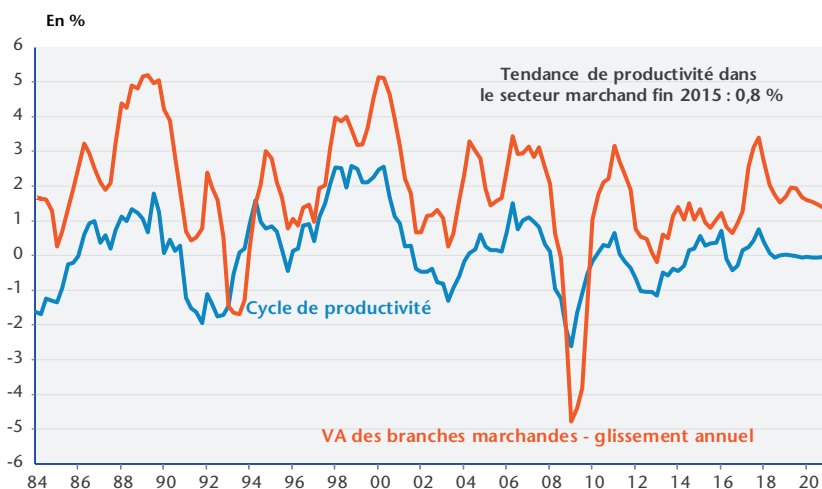
Le cycle de productivité s'est refermé au troisième trimestre 2014 sous l'effet de la timide accélération de la croissance. La montée progressive des effets du CICE s'est en même temps traduite par un enrichissement de la croissance en emplois. La mise en œuvre en 2015-2016 d'allègements supplémentaires de cotisations sociales patronales (Pacte de responsabilité et dispositif embauche PME) a infléchi à nouveau transitoirement la tendance de productivité¹⁴ alors que les entreprises se trouvaient en situation de légers sous-effectifs par rapport à leur niveau d'activité. Malgré une croissance de l'activité comparable en 2016 et 2015 (1,1 % de croissance contre 1 % en 2015), les créations d'emplois salariés ont donc été 2,7 fois plus nombreuses en 2016 qu'en 2015, traduisant les embauches des entreprises pour réduire le déficit d'emplois de 2015.

Au regard du cycle de productivité (+0,1 % par rapport à la tendance de long terme au deuxième trimestre 2018), et de la croissance soutenue de la valeur ajoutée marchande, les entreprises continueraient à embaucher en 2018-2020, à un rythme toutefois inférieur à celui observé en 2016-2017. Dès 2018, l'effet des mesures de baisse du coût du travail sur la tendance de productivité s'estomperait progressivement, et celle-ci retrouverait un niveau proche de son niveau normal estimé à 0,9 % chaque année. La croissance de la valeur ajoutée marchande se maintenant à un niveau supérieur au taux de croissance potentielle à l'horizon de notre prévision, le cycle de productivité resterait globalement fermé à cet horizon (graphique 25).

14. Les politiques de baisse du coût du travail (le CICE, puis le premier volet du Pacte de responsabilité qui porte sur les « bas salaires »), qui enrichissent la croissance en emplois, ont abaissé temporairement la tendance de productivité, de l'ordre de 0,2 point en 2014, 0,4 point en 2015 et 2016 puis 0,5 point en 2017 et 0,1 point en 2018. L'effet est nul en 2019. Les allègements supplémentaires de cotisations sociales entre 1 et 1,6 smic abaisseraient de 0,1 point la tendance de productivité en 2020.

L'emploi salarié dans le secteur marchand augmenterait de 1,6 % en 2018 puis 1,1 % en 2019 et 0,8 % 2020 après 1,8 % en 2017.

Graphique 25. Prédiction – cycle de productivité



La transformation du CICE : des effets négatifs à court terme sur l'emploi

Héritées du précédent quinquennat, plusieurs mesures fiscales (CICE, Pacte de responsabilité, prime à l'embauche¹⁵) réduisant le coût du travail de façon à enrichir la croissance en emplois ont vu leurs effets positifs sur l'emploi s'estomper en 2018.

Le dispositif de la prime à l'embauche¹⁶ a pris fin au 30 juin 2017. Il sera remplacé par un allègement de cotisations sociales patronales supplémentaire de 4,05 points au niveau du SMIC à partir du 1^{er} octobre 2019 pour les salariés dont les salaires sont compris entre 1 et 1,6 SMIC. Par ailleurs, le taux de CICE, qui avait été augmenté à 7 % pour les salaires versés en 2017, est abaissé à 6 % en 2018, avant sa

15. La mesure, décidée par le gouvernement précédent dans le cadre du Plan d'urgence pour l'emploi, consistait en une prime temporaire à l'employeur pour les embauches de salariés dont les salaires sont compris entre 1 et 1,3 SMIC, là où l'élasticité du coût du travail à l'emploi est supposée la plus forte. La prime à l'embauche concernait toute embauche de plus de 6 mois ayant lieu en 2016 et jusqu'au 30 juin 2017 dans les entreprises de moins de 250 salariés. Durant les deux premières années du contrat, l'embauche donne droit à une prime trimestrielle de 500 euros, soit 4 000 euros au maximum.

16. Pour près de 30 000 emplois.

transformation en allègement pérenne de cotisations sociales patronales de 6 % pour les salaires compris entre 1 et 2,5 SMIC.

Le passage du taux de CICE de 7 % à 6 % aurait un impact négatif sur l'emploi en 2018-2019 (tableau 9). En 2019, le renforcement des allègements au niveau du SMIC à partir du quatrième trimestre atténuerait les effets de la baisse du taux de CICE, et l'effet net redeviendrait positif sur les créations d'emplois en 2020 (+17 000 emplois) (encadré 2).

Concernant le Pacte de responsabilité, nous avons distingué deux éléments : (1) l'allègement portant sur les bas salaires (entre 1 et 1,6 SMIC) dont on attend un effet plus fort sur l'emploi *via* une élasticité de l'emploi à son coût plus élevée aux abords du SMIC puis décroissante avec le niveau de salaire¹⁷ et (2) l'allègement uniforme entre 1,6 et 3,5 SMIC. Les effets du Pacte de responsabilité sur la dynamique de l'emploi s'estomperaient progressivement en 2018 (+26 000 emplois) et seraient quasi nuls en 2019 (+ 6 000 emplois).

Tableau 9. Effets du CICE et du Pacte de responsabilité sur la dynamique de l'emploi

Variations en moyenne annuelle en milliers

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2013-2020 |
|--|------------|------------|------------|-----------|------------|
| Effet brut du Pacte de responsabilité | 67 | 26 | 6 | 0 | 193 |
| Allègement bas salaires | 34 | 11 | 0 | 0 | 125 |
| Allègement uniforme | 33 | 14 | 6 | 0 | 68 |
| Effet brut du CICE | 95 | 0 | 0 | 0 | 340 |
| Transformation CICE | | -17 | -22 | 17 | -22 |
| Effet brut du Pacte + CICE + Transformation | 162 | 9 | -16 | 17 | 512 |
| Financement (mds €) | 5 | 0 | 0 | 0 | 29 |
| Effet du financement sur l'emploi | -59 | -30 | -4 | -0 | -273 |
| Effet net du Pacte, du CICE et du financement | 103 | -21 | -20 | 17 | 239 |

Source : calculs et prévision OFCE *e-mod.fr* 2018-2020, octobre 2018.

Les effets cumulés du CICE, de sa transformation, du Pacte de responsabilité et de l'impact dynamique de son financement auraient

17. Le calcul de l'élasticité macroéconomique de la mesure s'appuie sur une élasticité moyenne de l'emploi au coût du travail de 0,3 (cf. B. Ducoudré et M. Plane, 2015, « Les demandes de facteurs de production en France. Estimation et analyse des effets de la crise », *Revue de l'OFCE*, 142) et intègre les effets d'assiette liés au profil d'allègement des mesures incluses dans le Pacte de responsabilité (cf. Bock Lissot et Ozil, 2015, « Matis : une maquette d'évaluation des effets sur l'emploi de variations du coût du travail », *Documents de travail de la DG Trésor*, n° 2015/02).

un effet négatif sur l'emploi en 2018 et en 2019¹⁸ (-21 000 emplois puis -20 000 emplois). L'effet total redeviendrait positif en 2020 (+17 000 emplois) sous l'effet de l'augmentation des allègements généraux entre 1 et 1,6 smic à partir du quatrième trimestre 2019 (tableau 9).

Le gouvernement a également annoncé le rétablissement des exonérations de cotisations sociales salariales sur les heures supplémentaires effectuées par l'ensemble des salariés. Celles-ci augmenteraient le recours aux heures supplémentaires, ce qui aurait un faible effet négatif sur l'emploi au deuxième semestre 2019 et en 2020¹⁹.

Les contrats aidés en chute libre

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 CUI-CAE (graphique 26). En 2013-2014, face à la dégradation du marché du travail, 380 000 contrats aidés dans le secteur non-marchand avaient ainsi été signés en moyenne chaque année (360 000 en moyenne sur 2012-2016). 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 (536 000 en stock).

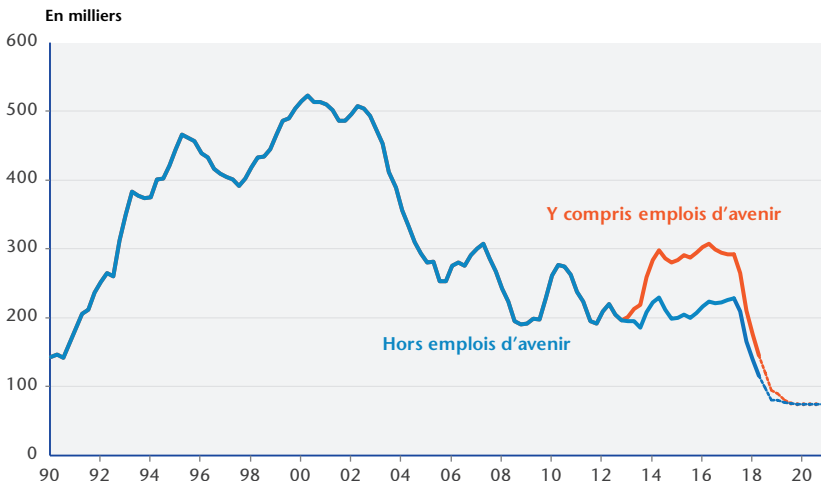
Par la suite, le nombre d'emplois en contrat aidé a diminué de 57 000 au deuxième semestre 2016, avec la baisse entamée du stock des emplois d'avenir pour le secteur non-marchand et des CUI-CIE dans le secteur marchand. Cette baisse s'est amplifiée en 2017 (-126 000 contrats aidés dont -92 000 dans le secteur non marchand et -34 000 dans le secteur marchand) et au premier semestre 2018 (-59 000 contrats aidés dont -55 000 dans le secteur non-marchand).

18. Pour rappel, l'État a reversé aux entreprises 18,9 milliards d'euros par an en moyenne pour le CICE sur la période 2016-2017, 4,5 milliards par an pour les allègements sur les bas salaires sur la période 2016-2017 et 3,4 puis 4,5 milliards d'euros sur la période 2016-2017 pour l'allègement uniforme entre 1,6 et 3,5 SMIC. Ces transferts sont financés aux deux tiers par des économies sur la dépense publique et pour un tiers par une hausse des prélèvements fiscaux.

19. L'effet négatif s'élèverait à -12 000 emplois salariés marchands en 2020 et la mesure augmenterait le taux de chômage de 0,1 point. Cf. B. Ducoudré et É. Heyer : « Désocialisation des heures supplémentaires: pouvoir d'achat pour les actifs, perte d'emplois pour l'économie », *OFCE le blog*, 1^{er} octobre 2018.

La baisse de 2017 intervient à la suite de la décision du gouvernement de réorienter les politiques de l'emploi vers la formation des demandeurs d'emplois et des jeunes éloignés du marché du travail. Cette réorientation passe par le Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC) et par une réforme en cours de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Les emplois d'avenir et les CUI-CIE disparaissent et les CUI-CAE sont transformés en Parcours Emploi Compétences²⁰ (PEC). De fait, la montée en charge plus lente que prévu du remplacement des CUI-CAE par les PEC a contribué à la baisse rapide du stock de contrats aidés dans le secteur non-marchand au premier semestre 2018. Au deuxième trimestre 2018, on comptait ainsi 295 000 contrats aidés en France métropolitaine, dont 145 000 dans le secteur non-marchand, 135 000 dans l'IAE et 15 000 dans le secteur marchand.

Graphique 26. Contrats aidés dans le secteur non-marchand



Champ : France métropolitaine.

Source : DARES, PoEm, calculs et prévision OFCE 2018-2020, octobre 2018.

Pour 2019, le gouvernement prévoit 100 000 entrées en PEC exclusivement dans le secteur non-marchand (tableau 10). La durée des contrats serait de 10,2 mois en moyenne, avec un taux de prise en charge par l'État moyen de 50 %. Pour 2020, nous avons fait l'hypo-

20. Cf. circulaire N° DGEFP/SDPAE/MIP/MPP/2018/11 du 11 janvier 2018. Les PEC ciblent les « personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi ». Ils doivent faire l'objet d'un accompagnement renforcé, de l'acquisition de compétences et d'expérience professionnelle avec un objectif d'insertion professionnelle.

thèse de maintien du stock de PEC à son niveau prévu fin 2019. Les dispositifs d'insertion par l'activité économique bénéficieraient d'une rallonge de 5 000 contrats en 2019, soit une cible de 76 000 emplois en équivalent temps plein, que nous avons maintenue pour 2020.

Compte tenu de ces éléments, le stock de contrats aidés poursuivrait sa baisse entre la mi-2018 et la fin 2020 (voir graphique 26 et tableau 10 : -70 000 contrats aidés non-marchands, -79 000 contrats aidés y compris secteur marchand et IAE). L'effet cumulé sur 2018-2020 de la baisse du stock de contrats aidés conduirait à réduire le nombre d'emplois de 88 000. Cet effet négatif s'explique principalement par le faible effet d'aubaine des contrats aidés non-marchands contrairement au secteur marchand (Concernant le secteur non-marchand, on retient 0,3 pour les CUI-CAE et 0,4 pour les emplois d'avenir. Concernant le secteur marchand on retient 0,84 pour les CUI-CIE et 0,75 pour les emplois d'avenir)²¹.

Concernant l'alternance, 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 pour 2019-2020. L'effet sur l'emploi serait négligeable en prévision (+2 000 emplois cumulés entre 2018 et 2020).

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 en 2018. L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise (Accre) devient l'aide aux créateurs ou repreneurs d'entreprise (Acre) en 2019²². Nous avons inscrit 200 000 bénéficiaires supplémentaires en 2019. Enfin, nous avons stabilisé en prévision les bénéficiaires de l'accompagnement des restructurations, et inscrit la fin des dispositifs ciblés sur les territoires²³.

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

22. Suivant le PLF 2019, au 1^{er} janvier 2019, l'ensemble des cotisations de Sécurité sociale dont sont redevables les créateurs et repreneurs d'entreprise au titre de leur début d'activité sera exonéré, selon les modalités de l'ACCRES. Le créateur ou repreneur d'entreprise bénéficie d'une exonération de cotisations sociales pour la fraction de son revenu n'excédant pas 1,2 SMIC au titre de sa nouvelle activité. Cette exonération concerne les cotisations patronales et salariales d'assurance maladie, maternité, vieillesse, invalidité, décès et d'allocations familiales. Ce dispositif bénéficiera à tous les travailleurs indépendants déclarant leur revenu au réel et ayant un revenu annuel net inférieur à 40 000 euros au titre de la première année d'activité.

23. Les allègements supplémentaires de cotisations sociales employeur au niveau du smic à compter du 1^{er} octobre rendent ces dispositifs non incitatifs.

Tableau 10. Entrées et effectifs des 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 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|--|
| | 2018 | 2019 | 2020 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2018-2020 |
| Emploi aidé | 1081 | 1260 | 1260 | 1281 | 1123 | 1256 | 1255 | -93 |
| Contrat aidé | 353 | 348 | 348 | 353 | 238 | 215 | 215 | -88 |
| CUI-CAE puis PEC (1) | 99 | 87 | 87 | 157 | 80 | 74 | 74 | -58 |
| CUI-CIE | 0 | 0 | 0 | 12 | 1 | 0 | 0 | -2 |
| Emploi d'avenir | 0 | 0 | 0 | 57 | 20 | 0 | 0 | -29 |
| <i>dont non marchand</i> | 0 | 0 | 0 | 42 | 15 | 0 | 0 | -25 |
| <i>marchand</i> | 0 | 0 | 0 | 15 | 5 | 0 | 0 | -4 |
| Insertion par l'activité économique | 253 | 261 | 261 | 126 | 137 | 141 | 141 | 1 |
| Contrat en alternance | 522 | 522 | 522 | 617 | 629 | 629 | 629 | 2 |
| Apprentissage | 307 | 307 | 307 | 399 | 409 | 409 | 409 | 2 |
| Contrat de professionnalisation | 215 | 215 | 215 | 219 | 220 | 220 | 220 | 0 |
| Autre emploi aidé | 206 | 390 | 390 | 311 | 257 | 412 | 411 | -6 |
| Dispositif ciblé sur les territoires en difficulté | 15 | 15 | 15 | 35 | 35 | 0 | 0 | 0 |
| Contrat de génération | 0 | 0 | 0 | 21 | 10 | 1 | 0 | -4 |
| ACCRE- ACRE | 189 | 373 | 373 | 206 | 206 | 406 | 406 | nc |
| Accompagnement des restructuration | 2 | 2 | 2 | 5 | 5 | 5 | 5 | nc |
| Formation des personnes en recherche d'emploi (2) | 759 | 850 | 850 | 254 | 265 | 309 | 316 | 36 |
| Garantie jeunes (3) | 92 | 93 | 93 | 69 | 85 | 85 | 85 | 25 |
| Total | | | | | | | | -32 |

Champ : France métropolitaine.

(1) Hors accompagnement des élèves en situation de handicap.

(2) 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.

(3) 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 année³. 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.

a. Cf. tableau 2.2, p. 22 dans Dares, 2016 : « Premiers résultats d'évaluation statistique de l'impact de la Garantie jeunes – Annexe 5 », novembre.

Source : Insee, Dares, PoEm, calculs et prévision OFCE 2018-2020, octobre 2018.

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 -93 000 emplois sur la période 2018-2020. Ce chiffre propre au périmètre des emplois aidés ne tient pas compte

d'un possible effet de l'extension de l'Acre sur l'emploi²⁴. 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 dispositifs²⁵ via l'amélioration de l'employabilité des jeunes et des chômeurs de longue durée, le PIC (encadré 5) contribuerait positivement à améliorer l'emploi de 36 000 en 2018-2020 et la Garantie Jeune de 25 000 sur la même période.

Encadré 5. Le Plan d'investissement dans les compétences (PEC)

Le 25 septembre 2017, le gouvernement a dévoilé son grand plan d'investissement pour le quinquennat. Deuxième axe de ce plan, le Plan d'investissement dans les compétences, se donne pour objectif de rendre l'accès à l'emploi à 2 millions de personnes.

Sur l'ensemble du quinquennat, il s'agit, en complément de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle, de financer 2 millions de formations supplémentaires se décomposant en :

- 1 million de formations pour les demandeurs d'emploi peu qualifiés. Les formations longues, d'une durée de 6 à 9 mois, et certifiantes seraient privilégiées ;
- 470 000 formations qualifiantes et certifiantes pour les jeunes ;
- 330 000 préparations aux dispositifs d'apprentissage et d'alternance ;
- 200 000 jeunes supplémentaires accompagnés dans le cadre de la Garantie jeunes.

Le montant total des investissements s'élèverait à 14,6 milliards d'euros, dont 13,7 milliards pour la formation des demandeurs d'emploi et l'accompagnement des jeunes décrocheurs.

Pour 2019, le Projet de loi de finances inclut 496 millions d'euros d'autorisations d'engagement au titre de l'accompagnement de 100 000 jeunes via le dispositif de la Garantie jeunes et 48 millions d'euros au titre de l'allocation PACEA, financés sur l'enveloppe des crédits du PIC sur le périmètre de la mission « Travail et emploi ». Le volant Formations (en cours de négociation avec les Régions) inclut une enveloppe de 848 millions d'euros à laquelle

24. 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.

25. 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., Kluge, 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.

s'ajoute 1,5 milliard d'euros en provenance de France Compétences. L'enveloppe financière du PIC prévue pour 2019 s'élève ainsi à 3 milliards d'euros en autorisations d'engagements

En 2014, le coût d'une formation s'élevait à environ 8 800 euros dont 4 600 euros de coût pédagogique, et la durée moyenne des formations s'établissait à environ 4,7 mois. Compte tenu de ces montants, nous avons retenu une durée moyenne des formations additionnelles de 6 mois en 2018 et de 7,5 mois en 2019-2020 en supposant la poursuite de la montée en charge du Plan. Concernant la Garantie jeunes, nous avons retenu 100 000 entrées annuelles dans le dispositif, conformément à l'objectif du gouvernement.

La lente décline du chômage

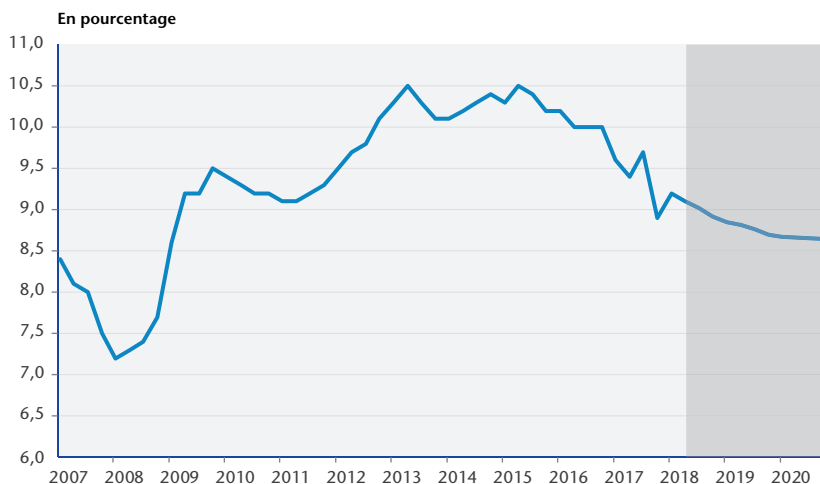
Après sept années marquées par des épisodes de hausse du taux de chômage (2008-2009, 2011-2012, 2014) et ponctuées de courtes périodes de baisse (en 2010 puis en 2013), la courbe du chômage s'est durablement inversée en 2015 (graphique 27). Le dynamisme des créations d'emplois salariés dans le secteur marchand (743 000 entre la fin d'année 2014 et le deuxième trimestre 2018) explique une part importante de cette baisse. La population active observée est aussi bien moins dynamique depuis 2015 (+102 000 actifs par an en moyenne sur la période 2015-2017) 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](#)²⁶, la population active tendancielle croîtrait ainsi de 71 000 personnes en moyenne sur la période 2018-2020 (tableau 11), contre 153 000 personnes en moyenne chaque année sur la période 2008-2017. Le dynamisme des créations d'emplois aurait un effet positif sur la population active. En période de ralentissement, des actifs au chômage quittent le marché du travail – c'est l'effet de flexion. Ces personnes peuvent ensuite revenir sur le marché du travail en cas d'amélioration des conditions économiques.

La montée en charge du PIC prévoyant 2 millions de formations supplémentaires pour les demandeurs d'emplois et les jeunes éloignés du marché du travail (voir encadré 5) se traduirait par une hausse de

26. Cf. Koubi, M. et Marrakchi, A., 2017, Projections de la population active à l'horizon 2070, *Insee, Document de travail*, n° F1702.

Graphique 27. Taux de chômage BIT



Champ : France entière.

Sources : Insee, calculs et prévision OFCE 2018-2020, octobre 2018.

100 000 entrées en formations dès 2018 et une poursuite de la montée en charge de la Garantie Jeunes. Nous avons fait l'hypothèse d'une poursuite de la montée en charge avec +100 000 formations supplémentaires en 2019 s'ajoutant à celles de 2018, puis une stabilisation en 2020 au niveau de 2019. Les chômeurs de longue durée entrés en formation en 2018-2020 sortiraient provisoirement de la population active (-10 000 personnes cumulées sur la période 2018-2020, la majorité des sorties ayant lieu en 2019). Notons qu'une montée en charge différente des entrées en formation des demandeurs d'emploi modifierait légèrement le profil du taux de chômage. Par ailleurs, ces dispositifs auraient pour effet de faire baisser le chômage structurel, en améliorant l'adéquation entre les besoins de main-d'œuvre des entreprises d'une part et les qualifications des chômeurs d'autre part.

Les créations d'emploi seraient près de deux fois moins élevées en 2018 (+190 000 emplois) qu'en 2017. Elles faibliraient encore en 2019 (+143 000 emplois) et en 2020 (+78 000), sous le double effet d'une croissance de l'activité dans les branches marchandes progressivement moins dynamique et de destructions d'emplois dans les branches non marchandes. Le rythme des créations d'emplois resterait toutefois suffisant pour faire baisser le chômage. Ce dernier retrouverait au quatrième trimestre 2018 son niveau du quatrième trimestre 2017, soit 8,9 %. La forte baisse des contrats aidés dans le secteur non-marchand

et le moindre enrichissement de la croissance en emplois freineraient la baisse du chômage en 2018 après la forte baisse de 2017²⁷ (-70 000 personnes en 2018, en glissement annuel).

En 2019, le taux de chômage en France entière poursuivrait sa baisse pour atteindre 8,7 % de la population active en fin d'année 2019 puis 8,6 % fin 2020 (voir tableau 8).

Tableau 11. Projections de population active

En milliers, en glissement annuel

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018* | 2019* | 2020* |
|--|------------|------------|------------|------------|-----------|-----------|
| Population active potentielle | 127 | 121 | 128 | 100 | 82 | 66 |
| - Projection tendancielle au sens du BIT | 121 | 103 | 91 | 83 | 70 | 58 |
| - Effet de flexion | -2 | 12 | 13 | 7 | 6 | 1 |
| - Entrées en formation | 2 | -15 | 11 | -2 | -7 | -1 |
| - Effet retraits d'activité CTP/CRP/CSP | 6 | 20 | 13 | 11 | 12 | 8 |
| Population active observée | 60 | 195 | 52 | 175 | 82 | 66 |
| Défaut de bouclage | -67 | 74 | -76 | 76 | 0 | 0 |

* Prévisions OFCE

Sources : INSEE et Dares, calculs et prévision OFCE 2018-2020, octobre 2018.

27. La forte baisse au quatrième trimestre 2017 (-0,3 point) a été compensée par une forte hausse au premier trimestre 2018 (+0,3 point). Ces mouvements s'expliquent principalement par des mouvements de population active qui se compensent entre les deux trimestres. Cf. « [Les soubresauts du taux de chômage](#) », B. Ducoudré, *blog OFCE*, 24 mai 2018.