

2. Emploi : quand la dynamique s'essouffle

En 2018, pour la troisième année consécutive, l'économie française a connu une croissance de l'emploi marchand (+214 000 emplois) 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 (+242 000 emplois) pour atteindre un pic en 2017 (+357 000 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 (-440 000 depuis fin 2014), portant en France le taux de chômage au sens du BIT à 8,8 % de la population active au quatrième trimestre 2018, contre 10,4 % fin 2014 (tableau 8).

À l'horizon 2021, les créations d'emplois salariés dans le secteur marchand se poursuivraient, mais leur rythme diminuerait fortement par rapport à la période 2017-2018, 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. Toutefois, dès 2020, le renforcement des allègements de cotisations sociales patronales au niveau du Smic soutiendrait les créations d'emplois. 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 11), ne se sont pas encore traduites par une accélération des salaires et ne constitueraient pas un véritable frein aux créations d'emplois à l'horizon de notre prévision¹⁹. Au total, et compte

19. 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, pp. 46-69.

tenu des non-salariés et du secteur non-marchand, 85 000 emplois seraient créés en 2019, puis 133 000 en 2020 et 88 000 en 2021.

Tableau 6. Emploi et chômage

Variation annuelle en milliers, au dernier trimestre

	2016	2017	2018	2019*	2020*	2021*
Population active observée	193	58	158	64	68	65
Emploi total	242	357	196	85	133	88
– Secteur marchand	185	349	214	123	172	126
Salariés	202	349	204	107	156	110
Non-salariés	-17	0	10	16	16	16
– Secteur non marchand	57	8	-18	-39	-39	-38
Effet des contrats aidés sur l'emploi non marchand	0	-59	-68	-35	0	0
Chômage	-49	-299	-38	-20	-65	-23
Taux de chômage au T4 (en %)	10,0	9,0	8,8	8,7	8,5	8,4

* prévision OFCE.

Sources : INSEE et ministère du Travail, prévisions OFCE, *e-mod.fr* 2019-2021, avril 2019.

En 2019-2021, la politique de l'emploi, hors mesures fiscales sur le coût du travail, ne soutiendrait pas les créations d'emplois, en raison d'un nombre prévu de contrats aidés insuffisant pour maintenir le stock existant. 100 000 nouveaux contrats aidés sont prévus dans le Projet de loi de finances 2019, ce qui conduit à poursuivre la baisse du stock de contrats aidés en 2019. Pour 2020 et 2021, 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 postes 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 quinquennat²⁰. 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 effet positif sur l'emploi (+70 000 emplois sur la période 2019-2021) en réduisant le stock d'emplois non pourvus et le nombre de chômeurs éloignés de l'emploi.

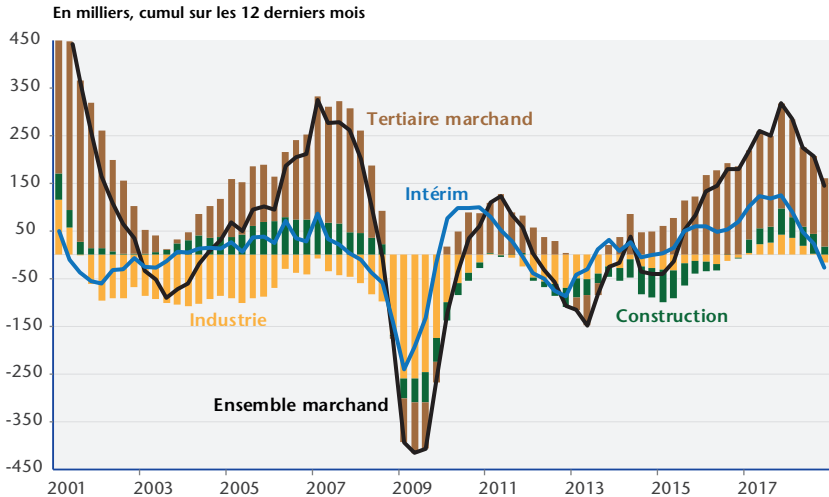
20. Notre prévision n'intègre pas les mesures prises à l'issue du Grand débat.

Au total, la poursuite des créations d'emplois conduirait à une baisse du taux de chômage. Celui-ci atteindrait 8,7 % fin 2019 et 8,5 % de la population active fin 2020 pour la France entière. Il baisserait encore légèrement, de 0,1 point, au cours de l'année 2021.

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

Ces quatre 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 avaient progressivement accéléré, pour atteindre un pic de 320 000 créations en cumul annuel au quatrième trimestre 2017 (graphique 30) retrouvant ainsi temporairement un rythme qui n'avait plus été observé depuis la crise. Les créations d'emplois ont depuis lors été moins dynamiques (145 000 créations en glissement annuel au quatrième trimestre 2018), à la suite du ralentissement de la croissance.

Graphique 30. Évolution de l'emploi salarié marchand non agricole corrigé de l'intérim



Champs : Secteur marchand non agricole.

Note : L'emploi intérimaire, initialement comptabilisé dans les services, est ventilé par secteur utilisateur.

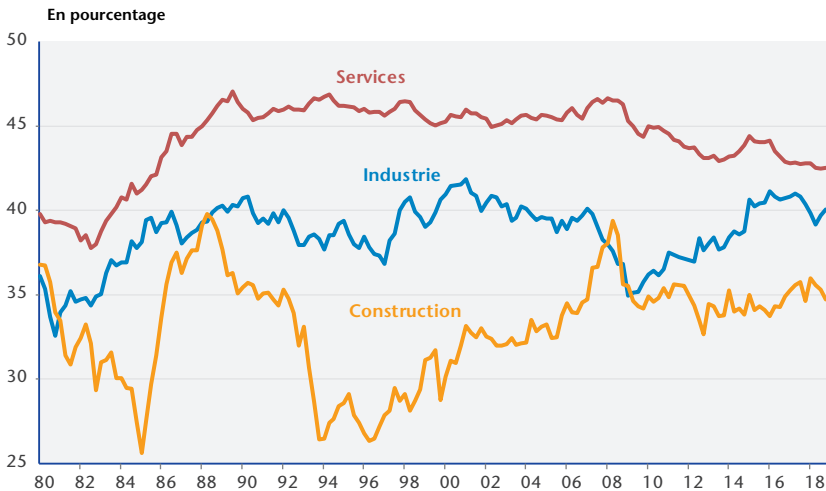
Sources : Insee, DARES.

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 crois-

sance, 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 plus de 2,2 millions d'emplois créés, dont 860 000 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 500 000 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 chaque trimestre entre le deuxième trimestre 2016 et le quatrième trimestre 2017, ce qui n'était plus arrivé depuis 2001. Ces créations s'observent d'ailleurs au moment où le taux de marge des branches industrielles avait atteint des niveaux historiquement élevés (graphique 31). Les destructions d'emplois industriels ont repris en 2018 (-17 000 emplois), en lien avec le ralentissement de l'activité.

Graphique 31. Taux de marge par branche

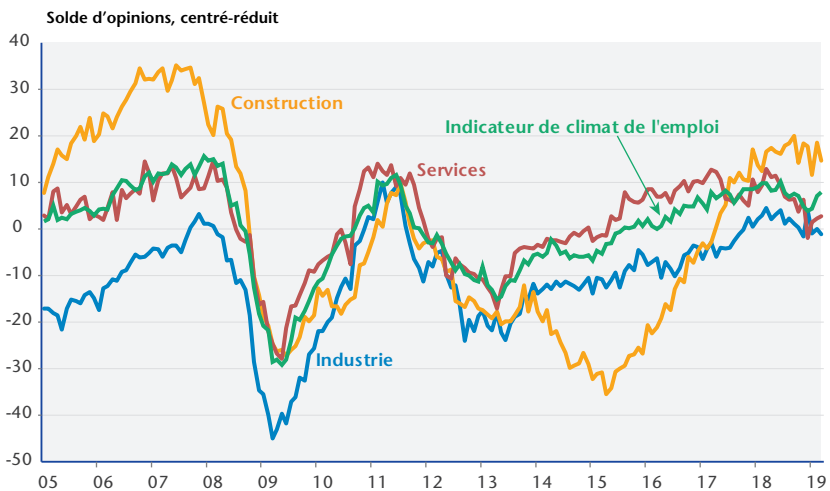


Le secteur de la construction, durablement affecté par la crise, a pour sa part enregistré 136 000 destructions d'emplois depuis 2008 (après 318 000 créations entre 2000 et 2007). Le taux de marge s'est progressivement redressé depuis le creux observé en 2012, et le secteur a créé des emplois continûment entre le deuxième trimestre

2016 et le troisième trimestre 2018. Les créations d'emplois ont été de moins en moins soutenues en 2018, le secteur n'ayant créé que 1 500 emplois au dernier trimestre contre 23 000 créations au dernier trimestre 2017, en lien avec le ralentissement de la croissance et les difficultés spécifiques au secteur immobilier (voir encadré sur la conjoncture dans le bâtiment).

À court terme, les indicateurs d'intentions d'embauches se sont repliés après le pic atteint fin 2017, avant de se redresser début 2019, et indiquent une poursuite des embauches dans les services et la construction (graphique 32). Les difficultés de recrutement rapportées par les entreprises se sont accrues en 2018, tirées par les services, tandis que celles rapportées dans l'industrie et la construction ont atteint un plateau (voir graphique 11). Les intentions d'embauches ont dépassé leur niveau d'avant-crise de 2008 dans l'industrie et les services, mais restent encore en-dessous dans 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 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

Graphique 32. Intentions d'embauche et climat de l'emploi



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. En revanche, après avoir atteint un creux à la mi-2017, la part des CDI dans l'emploi total augmente depuis. Par ailleurs les difficultés de recrutement sont encore inférieures à celles que les entreprises ont connu 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'emplois : 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.

Où en est le cycle de productivité ?

Notre analyse de l'emploi marchand repose sur celle du cycle de productivité (encadré 6) : 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 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 6. 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 marchand²¹. Elle est

21. cf. étude spéciale de la prévision OFCE d'octobre 2017 : [Quel nouveau sentier de croissance de la productivité du travail ? Une analyse pour 6 grands pays développés.](#)

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

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

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) État(1) : $\log \tilde{\Pi}_t = \log \tilde{\Pi}_{t-1} + Z_{t-1} + v_{1,t}$ (tendance de productivité)
- (3) État(2) : $Z = Z_{t-1} + v_{1,t}$ (taux de croissance tendanciel de la productivité), avec Z représentant le taux de croissance tendanciel de la productivité $\tilde{\Pi}$.

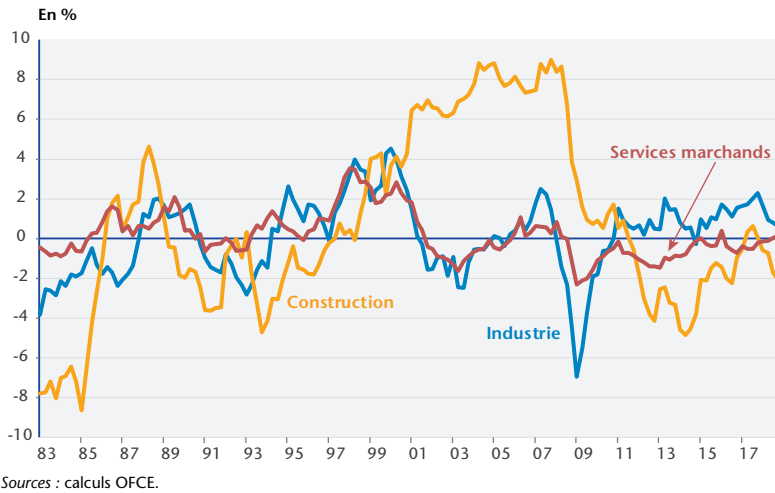
Les équations d'état représentent la productivité tendancielle hors effets du coût du travail et de la durée du travail en niveau (équation (2)) et en taux de croissance (équation (3)). On suppose que des chocs de natures différentes affectent $\tilde{\Pi}$ et Z . $v_{1,t}$ représente tout ce qui affecte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

Nous avons également estimé un cycle de productivité par grande branche de l'économie française : industrie, construction, services marchands (graphique 33). Ces cycles sectoriels permettent de prendre en compte la spécificité des branches en termes de gains tendanciels de productivité, de sensibilité de l'emploi à son coût, et des délais d'ajustement de la main-d'œuvre à l'activité. Sur longue période, la construction est ainsi caractérisée par un cycle de productivité d'une plus grande amplitude et d'une durée plus longue que les cycles dans l'industrie et les services. Sur la période récente la fermeture du cycle de productivité marchand (graphique 34) s'est opéré par deux mouvements opposés : résorption des sureffectifs dans les services d'un côté, résorption des sous-effectifs dans l'industrie et creusement du cycle de productivité dans la construction de l'autre côté.

Graphique 33. Prévision – cycle de productivité par branche



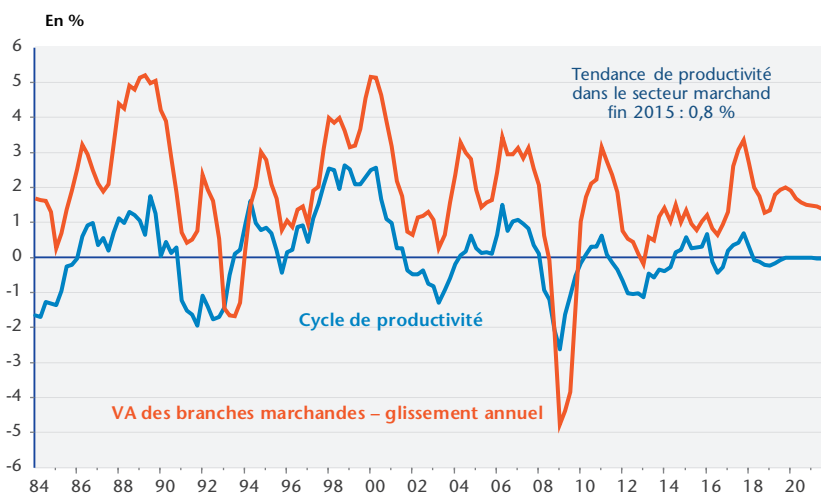
Selon notre équation d'emploi, il apparaît qu'après un redressement du cycle de productivité entre le premier trimestre 2009 et la fin 2010, la rechute de l'activité a conduit à nouveau à une baisse des gains de productivité à partir du deuxième trimestre 2011 (graphique 35), ceux-ci s'écartant de leur 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 semestre 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 productivité²² 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. L'accélération de l'activité en 2017 s'est traduite à la fois par une forte hausse des créations d'emplois et un cycle qui est devenu largement positif au quatrième trimestre 2017 (+0,7 %), cycle qui est redevenu négatif fin 2018 sous l'effet du ralentissement de l'activité économique cette année-là.

Au regard du cycle de productivité (-0,2 % par rapport à la tendance de long terme au quatrième trimestre 2018), et d'une croissance moins soutenue de la valeur ajoutée marchande (+1,6 % en moyenne chaque année entre 2019 et 2021 contre +2,3 % en moyenne en 2017 et 2018), les entreprises continueraient à embaucher en 2019-2021, mais à un rythme inférieur à celui observé en 2017-2018. En 2019, la tendance de productivité croîtrait plus rapidement, sous le double effet de la transformation du CICE et de la défiscalisation-désocialisation des heures supplémentaires, avant de ralentir en 2020 et 2021 avec la montée en charge des effets du renforcement des allègements de cotisations sociales patronales entre 1 et 1,6 smic. La croissance de la valeur ajoutée marchande se maintiendrait 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 34). L'emploi salarié dans le secteur marchand augmenterait de 0,8 % en 2019 puis 0,7 % en 2020 et 2021, après 1,6 % en 2018.

22. 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. En 2019, la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales augmenterait temporairement la tendance de productivité de 0,1 point, du fait des effets retardés du passage de 7 à 6 % du taux de CICE en 2018. À cela s'ajoute l'effet de la défiscalisation et de la désocialisation des heures supplémentaires, qui augmenterait aussi temporairement de 0,1 point la tendance de productivité 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 et de 0,2 point en 2021.

Graphique 34. Prédiction – cycle de productivité



Sources : Insee, calculs OFCE.

Basculement du CICE en baisse de cotisations patronales : des effets positifs sur l'emploi à moyen terme mais négatifs à court terme avec la transformation en deux temps du dispositif

Héritées du précédent quinquennat, plusieurs mesures fiscales (CICE, Pacte de responsabilité, prime à l'embauche²³) réduisant le coût du travail, ont permis d'enrichir la croissance en emplois mais ont vu leurs effets positifs sur l'emploi s'estomper en 2018.

Le dispositif de la prime à l'embauche²⁴ 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, a été abaissé à 6 % en 2018, avant sa transformation en allègement pérenne de cotisations sociales patronales de 6 % pour les salaires compris entre 1 et 2,5 SMIC.

23. La mesure, décidée par le gouvernement précédent dans le cadre du Plan d'urgence pour l'emploi, consistait en une prime temporaire versée 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.

24. Pour près de 30 000 emplois.

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 du financement redeviendrait positif sur les créations d'emplois en 2020 et 2021 (+17 000 puis +36 000 emplois respectivement).

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 salaire²⁵ 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).

Les effets cumulés du CICE, de sa transformation, du Pacte de responsabilité et de l'impact dynamique de son financement auraient un effet négatif sur l'emploi en 2019²⁶ (-20 000 emplois). L'effet total redeviendrait positif en 2020 et 2021 (+17 000 emplois puis +36 000 emplois) sous l'effet de l'augmentation des allègements généraux entre 1 et 1,6 smic à partir du quatrième trimestre 2019 (tableau 7).

Le gouvernement a également annoncé le rétablissement de la défiscalisation et des exonérations de cotisations sociales salariales sur les heures supplémentaires effectuées par l'ensemble des salariés dès le premier trimestre 2019. Celles-ci augmenteraient le nombre de recours aux heures supplémentaires, ce qui aurait un effet négatif sur l'emploi salarié marchand en 2019 de près de -0,1 %, soit environ -17 000 emplois.

25. 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*, n° 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).

26. Pour mémoire, 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.

Tableau 7. Effets du CICE et du Pacte de responsabilité sur la dynamique de l'emploi

Variations en moyenne annuelle en milliers

	2018	2019	2020	2021	2013-2021
Effet brut du Pacte de responsabilité	26	6	0	0	193
<i>Allègement bas salaires</i>	11	0	0	0	125
<i>Allègement uniforme</i>	14	6	0	0	68
Effet brut du CICE	0	0	0	0	340
Transformation CICE	-17	-22	17	36	15
Effet brut du Pacte + CICE + Transformation	9	-16	17	36	548
Financement (mds €)	0	0	0	0	29
Effet du financement sur l'emploi	-30	-4	-0	0	-273
Effet net du Pacte, du CICE et du financement	-21	-20	17	36	276

Source : calculs et prévision OFCE e-mod.fr 2019-2021, avril 2019.

Politiques de l'emploi : place à la formation

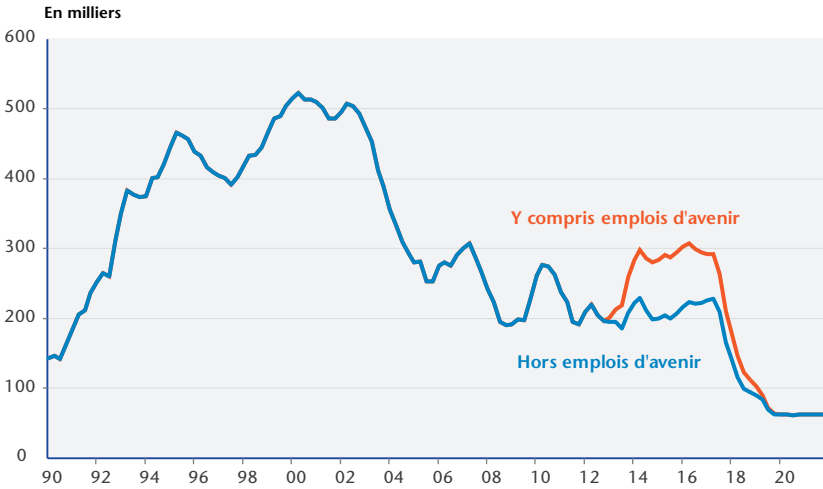
Le quinquennat précédent a été marqué par une progression des contrats aidés, avec notamment la création des emplois d'avenir et l'allongement de la durée des CUI-CAE (graphique 35). En 2013-2014, face à la dégradation du marché du travail, 380 000 contrats aidés dans le secteur non-marchand avaient 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 (535 000 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 (-122 000 contrats aidés dont -93 000 dans le secteur non marchand et -34 000 dans le secteur marchand) et s'est poursuivie en 2018 (-107 000 contrats aidés dont -87 000 dans le secteur non-marchand).

La baisse à partir 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 Compétences²⁷ (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 en 2018. Au quatrième trimestre 2018, on comptait ainsi 250 000 contrats aidés en France métropolitaine, dont 112 000 dans le secteur non-marchand, 131 000 dans l'IAE et 7 000 dans le secteur marchand.

Graphique 35. Contrats aidés dans le secteur non-marchand



Champ : France métropolitaine.

Sources : DARES, PoEm, Calculs et prévision OFCE *e-mod.fr* 2019-2021, avril 2019.

Pour 2019, le gouvernement prévoit 100 000 entrées en PEC exclusivement dans le secteur non-marchand (tableau 8). 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 et 2021, nous avons fait l'hypothèse de maintien du stock de PEC à son niveau prévu fin 2019. Les dispositifs d'IAE bénéficieraient d'une rallonge de 5 000 contrats en 2019, soit une cible de 136 000 emplois que nous avons maintenue les années suivantes.

Compte tenu de ces éléments, le stock de contrats aidés poursuivrait sa baisse entre la fin d'année 2018 et la fin 2020 (graphique 36 et tableau 8 : -32 000 contrats aidés non-marchands, -53 000 contrats

27. 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.

aidés y compris secteur marchand et IAE). L'effet cumulé sur 2019-2021 de la baisse du stock de contrats aidés conduirait à réduire le nombre d'emplois de 35 000. 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'avenir²⁸.

Tableau 8. 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 2018-2021
	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021	
Emploi aidé (hors ACCRE-ACRE)	882	882	882	876	815	813	813	-37
Contrat aidé	332	332	332	251	199	198	198	-35
CUI-CAE puis PEC (1)	74	74	74	94	62	62	62	-23
CUI-CIE	0	0	0	1	0	0	0	0
Emploi d'avenir	0	0	0	24	1	0	0	-12
<i>dont non marchand</i>	0	0	0	18	1	0	0	-11
<i>marchand</i>	0	0	0	6	0	0	0	-2
Insertion par l'activité économique	258	258	258	131	136	136	136	0
Contrat en alternance	541	541	541	575	575	575	575	0
Apprentissage	312	312	312	414	414	414	414	0
Contrat de professionnalisation	228	228	228	161	161	161	161	0
Autre emploi aidé (y.c. ACCRE-ACRE)	409	409	409	285	476	475	475	-2
Contrat de génération	0	0	0	10	1	0	0	-2
ACCRE- ACRE	399	399	399	235	435	435	435	nc
Formation des personnes en recherche d'emploi (2)	759	850	850	242	308	310	313	45
Garantie jeunes (3)	92	93	93	75	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 formation 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 2019-2021, avril 2019.

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

Concernant l'alternance, la réforme contenue dans le Projet de loi sur la liberté de choisir son avenir professionnel adopté le 1^{er} août 2018 introduit des modifications substantielles du dispositif, notamment pour l'apprentissage (suppression de la procédure d'enregistrement, élargissement du public éligible, report de la limite d'âge, durée minimale ramenée à 6 mois...). Nous avons retenu une hypothèse de stabilisation du stock de contrats en alternance pour 2019-2021.

Les autres dispositifs d'emplois aidés ont vu 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 2019²⁹. Nous avons inscrit 200 000 bénéficiaires supplémentaires en 2019.

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 -37 000 emplois sur la période 2019-2021. Ce chiffrage propre au périmètre des emplois aidés ne tient pas compte d'un possible effet de l'extension de l'Acre sur l'emploi³⁰. 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 dispositifs³¹ *via* l'amélioration de l'employabilité des jeunes et des chômeurs de longue durée, le PIC (encadré 7) contribuerait positivement à améliorer l'emploi de 45 000 en 2019-2021 et la Garantie Jeune de 25 000 sur la même période.

29. 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.

30. 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.

31. 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., J. Kluge, & A. Weber, 2018, « What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations », *Journal of the European Economic Association*, vol. 16, n° 3. 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.

Encadré 7. Le Plan d'investissement dans les compétences (PIC)

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, les formations 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 sur cinq ans, dont 13,7 milliards pour la formation des demandeurs d'emploi et l'accompagnement des jeunes décrocheurs.

Pour 2019, la 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, financé sur l'enveloppe des crédits du PIC sur le périmètre de la mission « Travail et emploi ». Le volant Formations inclut une enveloppe de 848 millions d'euros à laquelle 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 7,5 mois en 2019-2021 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 décroissance 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 36). Le dynamisme des créations d'emplois salariés dans le secteur marchand (831 000 entre la fin d'année 2014 et le quatrième trimestre 2018) explique une part importante de cette baisse. La population active observée est aussi

moins dynamique depuis 2015 (+115 000 actifs par an en moyenne sur la période 2015-2018) qu'entre 2008 et 2014 (+170 000 actifs par an en moyenne).

Graphique 36. Taux de chômage en France au sens du BIT



Sources : Insee, Calculs et prévision OFCE *e-mod.fr* 2018-2020, octobre 2018.

En prévision et sur la base des dernières projections de population active de l'Insee³², la population active tendancielle croîtrait ainsi de 63 000 personnes en moyenne sur la période 2019-2021 (tableau 11), contre 146 000 personnes en moyenne chaque année sur la période 2008-2018. 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 (encadré 7) se traduirait par une hausse de 200 000 des entrées en formation en 2019 et une stabilisation des entrées en Garantie Jeunes. Les chômeurs de longue durée entrés en formation entre 2018 et 2021 sortiraient provisoirement de la population active. L'effet serait assez faible sur la population active : -11 000

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

personnes cumulées sur la période 2019-2021, 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 quatre fois moins élevées en 2019 (+85 000 emplois) qu'en 2017. Elles augmenteraient en 2020 (+133 000 emplois) avec la montée en charge des effets des allègements de cotisations sociales patronales supplémentaires au niveau du smic. En 2021, la dynamique retomberait (+78 000), sous l'effet d'une croissance de l'activité dans les branches marchandes moins dynamique. Le rythme des créations d'emplois resterait toutefois suffisant pour faire baisser le chômage. Ce dernier diminuerait de 0,1 point en 2019. La baisse des contrats aidés dans le secteur non-marchand et le moindre enrichissement de la croissance en emplois freineraient la baisse du chômage en 2019 par rapport à 2018 (-20 000 personnes en 2019 contre -38 000 personnes en 2018, en glissement annuel).

En 2020, le taux de chômage en France entière poursuivrait sa lente baisse pour atteindre 8,5 % de la population active en fin d'année, puis 8,4 % fin 2020 (tableau 9), sans toutefois retrouver ses niveaux d'avant-crise (le taux de chômage moyen en 2008 s'élevait à 7,4 % de la population active).

Tableau 9. Projections de population active

En milliers, en glissement annuel

	2016	2017	2018	2019*	2020*	2021*
Population active potentielle	121	128	96	64	68	65
- Projection tendancielle au sens du BIT	103	91	83	70	58	60
- Effet de flexion	12	13	5	1	7	3
- Entrées en formation	-15	11	2	-10	0	0
- Effet retraits d'activité CTP/CRP/CSP	20	13	6	3	3	3
Population active observée	193	58	158	64	68	65
Défaut de bouclage	72	-70	62	0	0	0

* Prévisions OFCE

Sources : INSEE et Dares, calculs et prévision OFCE 2019-2021, avril 2019.