

2. Des créations d'emplois encore soutenues à court terme

Au premier semestre 2019, l'économie française a connu une croissance de l'emploi marchand soutenue au regard de la croissance (+173 000 emplois) permettant une baisse significative du chômage (-0,3 point au cours du semestre). Cette vigueur des créations d'emplois, surprenante alors que l'activité économique ralentissait, peut provenir d'un enrichissement de la croissance en emplois lié à la transformation du CICE en baisse de cotisations patronales, ou augurer d'une révision à la hausse des chiffres de croissance du PIB. La reprise des créations d'emplois, secteur non-marchand inclus, s'est timidement amorcée en 2015 (+102 000 emplois), puis a accéléré en 2016 (+203 000 emplois) pour atteindre un pic en 2017 (+330 000 emplois). L'économie française a créé en moyenne 253 000 emplois chaque année sur la période 2016-2018, un niveau qui n'avait plus été observé depuis la période 2004-2007. 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 la croissance. Les créations nettes d'emplois étant supérieures à l'évolution de la population active, le nombre de chômeurs a diminué (-544 000 depuis fin 2014), portant en France entière le taux de chômage au sens du BIT à 8,5 % de la population active au deuxième trimestre 2019, contre 10,4 % fin 2014 (tableau 4).

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 allant de 2017 à 2019, en lien avec une croissance de la valeur ajoutée marchande moins dynamique et l'épuisement des effets d'enrichissement de la croissance en emplois issus du CICE et de sa transformation, du Pacte de Responsabilité et de la prime à l'embauche, et ce malgré le renforcement des allègements de cotisations sociales patronales au niveau du smic en 2020. Les

Tableau 4. Emploi et chômage

Variation annuelle en milliers, au dernier trimestre

	2017	2018	2019	2020*	2021*
Population active observée	30	186	119	64	68
Emploi total	330	225	270	95	113
– Secteur marchand	336	240	272	91	101
Salariés	340	231	263	82	92
Non-salariés	-4	9	9	9	9
– Secteur non marchand	-6	-15	-3	4	12
Effet des contrats aidés sur l'emploi non marchand	-62	-60	-14	-7	0
Chômage	-300	-39	-151	-31	-45
Taux de chômage au T4 (en %)	8,9	8,8	8,3	8,2	8,0

* prévision OFCE.

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

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, ne progressent plus. Elles sont même retombées dans le secteur des services marchands et ne constitueraient pas un véritable frein aux créations d'emploi à l'horizon de notre prévision³. Compte tenu des non-salariés et du secteur non-marchand, 270 000 emplois seraient créés en 2019, puis 95 000 en 2020 et 113 000 en 2021.

En 2019-2021, la politique de l'emploi, hors mesures fiscales sur le coût du travail, soutiendrait à nouveau les créations d'emplois, *via* le Plan d'investissement dans les compétences, tandis que les contrats aidés n'auraient plus d'effet à partir de 2020. 100 000 nouveaux contrats aidés sont prévus dans le Projet de loi de finances pour 2020 avec un stock de contrats aidés qui se stabiliserait à ce niveau. Pour 2021, nous avons prolongé la stabilisation du stock de contrats aidés non marchands. L'emploi public hors emplois aidés diminuerait de 4 200 postes en 2019, puis serait stable entre 2020 et 2022, à la suite de l'abandon de l'objectif de suppression de 120 000 emplois publics sur l'ensemble du quinquennat. En revanche, le Plan d'investissement dans les compétences (PIC – 2 millions de formations supplémentaires annoncées pour 2018-2022 dans le cadre du Grand plan d'investisse-

3. 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.

ment), débuté en 2018, poursuivrait sa montée en charge. Il aurait un effet positif sur l'emploi (+68 000 emplois sur la période 2019-2021) en réduisant le nombre d'emplois non pourvus et de chômeurs éloignés de l'emploi.

Au total, la poursuite des créations d'emplois conduirait à une baisse du taux de chômage. Celui-ci atteindrait 8,3 % fin 2019 et 8,2 % de la population active fin 2020 pour la France entière. Il baisserait encore de 0,2 point au cours de l'année 2021.

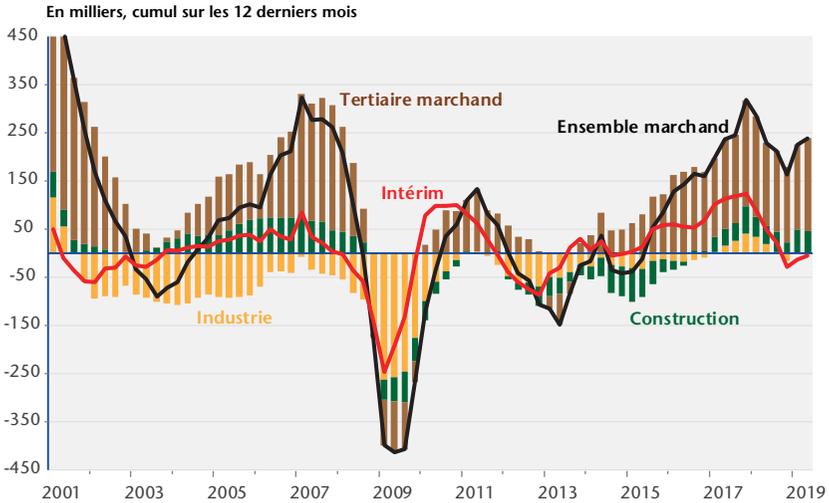
Secteur marchand : dynamique soutenue à court terme

Ces quatre dernières années, l'emploi salarié dans le secteur marchand non agricole a retrouvé le chemin 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 (graphique 16). Ce secteur, où les gains de productivité tendanciels sont plus faibles que dans l'industrie, connaît 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 plus de 2,3 millions d'emplois créés, dont 960 000 depuis 2008.

Dans l'industrie les gains de productivité sont plus élevés (1,6 % de gains de productivité horaire en moyenne entre 2010 et 2018, contre 0,8 % pour les services et 0,0 % pour la construction⁴) et le secteur industriel est généralement un secteur dans lequel s'observent des destructions d'emplois. Depuis 2000, l'industrie 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 entre le deuxième semestre 2016 et le quatrième trimestre 2017, puis à nouveau au premier trimestre 2019, 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 16). Depuis lors, l'emploi est globalement stable dans les branches industrielles.

4. Voir étude spéciale de la prévision d'avril 2019 : [Tendances et cycles de productivité par grande branche marchande pour l'économie française](#).

Graphique 16. 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.

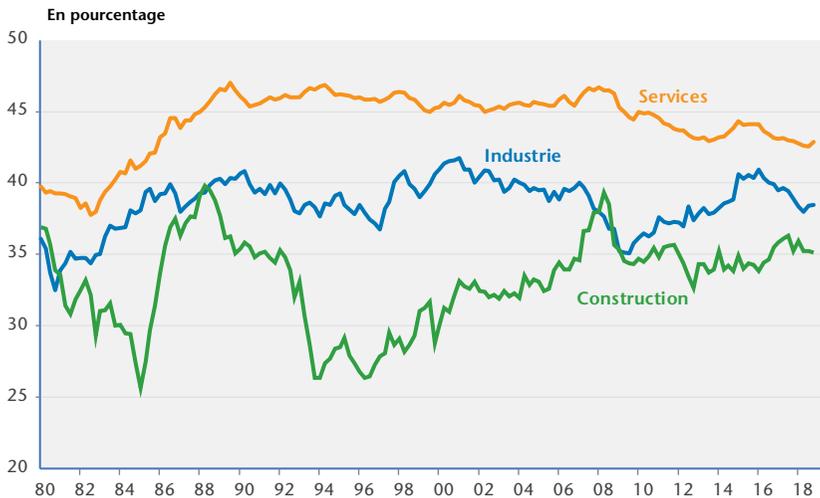
Sources : INSEE, DARES.

Le secteur de la construction, durablement affecté par la crise, a pour sa part enregistré 95 000 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 deuxième trimestre 2019. Les créations d'emplois ont été de moins en moins soutenues en 2018, le secteur ayant créé au cours de l'année autant d'emplois (23 000) qu'au dernier trimestre 2017, en lien avec le ralentissement de la croissance et les difficultés spécifiques au secteur immobilier. Elles ont rebondi au premier trimestre 2019, possiblement en lien avec la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales patronales et avec l'activité soutenue dans le secteur des travaux publics.

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 17). Les difficultés de recrutement rapportées par les entreprises dans les services se sont relâchées début 2019, tandis que celles rapportées dans l'industrie et la construction ont atteint un plateau. Les intentions d'embauches ont temporairement

dépassé leur niveau d'avant-crise de 2008 dans l'industrie et les services, et restent encore en-dessous dans la construction. Ces tensions n'ont pas débouché jusqu'à présent sur des tensions salariales ou une hausse marquée de la durée du travail. Par ailleurs les difficultés de recrutement restent inférieures aux difficultés éprouvées par les entreprises en 2001, et ce quel que soit le secteur d'activité considéré.

Graphique 17. Taux de marge par branche

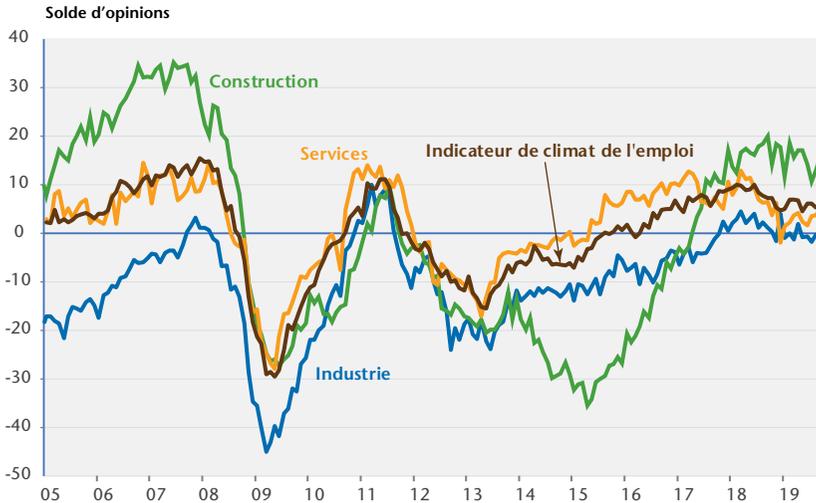


En ce sens, les difficultés de recrutement ne semblent pas avoir atteint un niveau tel qu'elles constitueraient un frein significatif à la poursuite des créations d'emplois : les intentions d'embauches restent élevées, indiquant que les entreprises n'ont pas renoncé à l'idée d'embaucher. Et ce sont ces fortes intentions d'embauche qui pourraient expliquer le niveau encore élevé des tensions sur le recrutement.

Où en sommes-nous du cycle de productivité ?

Notre analyse de l'emploi marchand repose sur celle du cycle de productivité (encadré 3) : 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 18. Intentions d'embauche et climat de l'emploi



Note : le climat de l'emploi est centré-réduit.
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 3. 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 marchand⁵. 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

5. Voir 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.](#)

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.

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

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 ;

$\bar{\pi}_{\text{tr}}$ 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 :

$$(2) \text{État}(1) : \log S_t = \log S_{t-1} + Z_{t-1} + \alpha_{1,t} \text{ (tendance de productivité)}$$

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

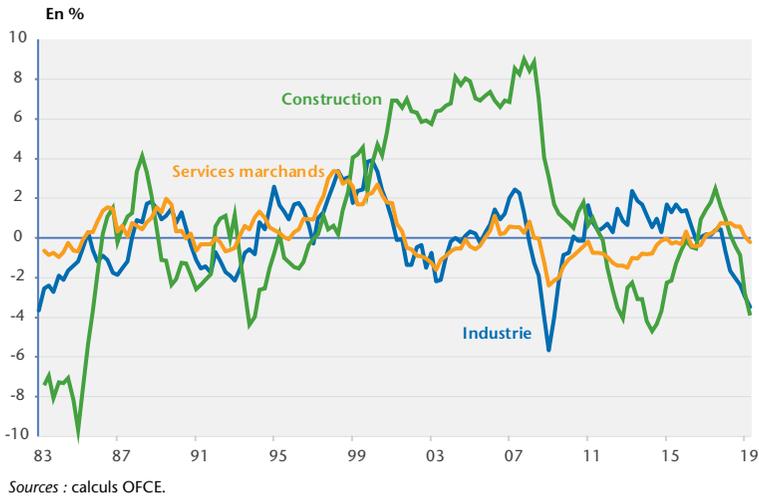
avec Z représentant le taux de croissance tendanciel de la productivité \bar{S} .

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 S et Z . $\alpha_{1,t}$ représente tout ce qui affecte de manière permanente le niveau de la productivité tendancielle. α_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, 1,0 % par an en moyenne sur la période 2000-2009 et à 0,8 % depuis 2010 et ce jusqu'à fin 2015. Le coefficient associé au coût du travail s'élève à 0,2 (une hausse du coût du travail accroît la productivité horaire et diminue l'emploi) et celui sur la durée du travail à 0,4 (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 branche⁶ de l'économie française : industrie, construction, services marchands (graphique 19). 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.

Graphique 19. Estimation du cycle de productivité par branche



période récente le creusement du cycle de productivité marchand (graphique 20) s'est opéré par deux mouvements opposés : la résorption des sous-effectifs dans les services a contribué à fermer le cycle de productivité, tandis que le cycle de productivité s'est fortement creusé dans l'industrie et la construction.

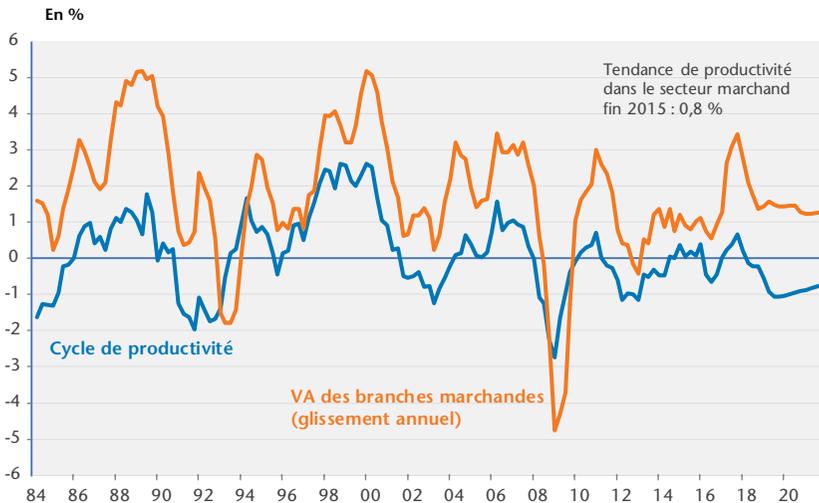
Selon notre équation d'emploi, l'accélération de l'activité en 2017 s'est traduite à la fois par une forte hausse des créations d'emplois et un cycle qui est devenu largement positif au quatrième trimestre 2017 (+0,7 %), cycle qui est redevenu négatif fin 2018 et a continué de se creuser début 2019 sous l'effet principalement du ralentissement de l'activité économique. Le niveau encore élevé des tensions sur les recru-

6. Voir étude spéciale de la prévision d'avril 2019 : [Tendances et cycles de productivité par grande branche marchande pour l'économie française](#).

tements peut toutefois faire douter de la vraisemblance d'une situation de sureffectifs dans les entreprises françaises au premier semestre 2019. Le bas niveau du cycle de productivité pourrait ainsi être annonciateur d'une révision à la hausse à venir des chiffres de valeur ajoutée dans les comptes nationaux trimestriels.

Au regard du cycle de productivité (-0,9 % par rapport à la tendance de long terme au deuxième trimestre 2019), et d'une croissance moins soutenue de la valeur ajoutée marchande (+1,4 % en moyenne chaque année entre 2019 et 2021 contre +2,3 % en moyenne en 2017 et 2018), les entreprises continueraient à embaucher en 2019 à un rythme comparable à celui observé en 2017-2018. Les créations d'emplois seraient ensuite moins soutenues en 2020-2021. En 2019, la tendance de productivité croîtrait à son rythme estimé (+0,8 %), la transformation du CICE ayant un effet négatif de -0,1 point compensé par l'effet positif de la défiscalisation-désocialisation des heures supplémentaires. La tendance de productivité ralentirait 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 maintenant à un niveau supérieur au taux de croissance potentielle à l'horizon de notre prévision, le cycle de productivité se refermerait progressivement et partiellement à cet horizon (graphique 20). L'emploi salarié

Graphique 20. Estimation et prévision du cycle de productivité du secteur marchand



Sources : INSEE, calculs OFCE.

dans le secteur marchand augmenterait de 1,5 % en moyenne annuelle en 2019 puis 0,8 % en 2020 et 0,5 % 2021, après 1,7 % en 2018.

Les effets attendus de la transformation du CICE sur l'emploi

Héritées du précédent quinquennat, plusieurs mesures fiscales (CICE, Pacte de responsabilité, prime à l'embauche⁷) 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'embauche⁸ a pris fin au 30 juin 2017. Il est remplacé par un allègement de cotisations sociales patronales supplémentaire de 4,05 points au niveau du SMIC et dégressif au-delà 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 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 5). En 2019, la bascule CICE/cotisations sociales patronales au 1^{er} janvier et le renforcement des allègements au niveau du SMIC à partir du quatrième trimestre contrebalanceraient les effets de la baisse du taux de CICE, et l'effet net serait positif sur les créations d'emplois sur la période 2019-2021 (+45 000 emplois créés). L'effet retenu pour la bascule (30 000 emplois en 2019) est entouré d'incertitudes et ne permet pas d'expliquer les créations d'emplois dynamiques au premier semestre 2019. En ce sens, il pourrait être plus fort que retenu.

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

7. 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.

8. Pour près de 30 000 emplois.

décroissante avec le niveau de salaire⁹ 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 5. 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
<i>passage taux CICE de 7 à 6 % et renforcement des allègements au Smic</i>	-17	-22	17	36	15
<i>bascule CICE/Cot. Soc. employeurs</i>		30	0	0	30
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	10	17	36	306

Note : la transformation du CICE inclut : le passage du taux de de CICE de 7 % à 6 % en 2018, la bascule du CICE en allègements de cotisations sociales patronales au 1^{er} janvier 2019 et le renforcement des allègements généraux de cotisations sociales patronales entre 1 et 1,6 smic à compter du 1er octobre 2019.

Source : Calculs et prévision OFCE *e-mod.fr* 2019-2021, octobre 2019.

Les effets cumulés du CICE, de sa transformation, du Pacte de responsabilité et de l'impact dynamique de son financement auraient un effet positif sur l'emploi en 2019¹⁰ (+10 000 emplois). L'effet total augmenterait 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 (5).

9. 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).

10. 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.

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. Ces mesures augmenteraient le recours aux heures supplémentaires et la durée du travail (+0,2 %), ce qui aurait un effet négatif sur l'emploi salarié marchand en 2019 de près de -0,1 %, soit environ -17 000 emplois.

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 21). Le nombre d'emplois en contrat aidé a toutefois commencé à diminuer dès 2016, avec une baisse de 55 000 emplois au deuxième semestre, du fait de 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 (-120 000 contrats aidés dont -93 000 dans le secteur non marchand et -34 000 dans le secteur marchand) et s'est poursuivie en 2018 (-114 000 contrats aidés dont -89 000 dans le secteur non-marchand), et au premier semestre 2019 (-10 000 contrats aidés).

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 la réforme 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 Compétences¹¹ (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 deuxième trimestre 2019, on comptait ainsi 235 000 contrats aidés en France métropolitaine, dont 99 000 dans le secteur non-marchand, 131 000 dans l'insertion par l'activité économique (IAE) et 4 000 dans le secteur marchand.

11. 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.

Graphique 21. Contrats aidés dans le secteur non-marchand



Champ : France métropolitaine.

Source : DARES, PoEm, Calculs et prévision OFCE e-mod.fr 2019-2021, octobre 2019.

Pour 2020, le gouvernement prévoit 100 000 entrées en PEC exclusivement dans le secteur non-marchand (tableau 6). La durée des contrats serait de 11 mois en moyenne, avec un taux de prise en charge par l'État moyen de 50 %. Pour 2021, nous avons fait l'hypothèse de maintien du stock de PEC à son niveau prévu fin 2020. Les dispositifs d'IAE bénéficieraient d'une rallonge de 10 000 contrats en 2020, correspondant à une cible de 137 000 emplois, que nous avons maintenue l'année suivante.

Compte tenu de ces éléments, le stock de contrats aidés baisserait encore jusqu'à la fin d'année 2020 (cf. graphique 22 et tableau 6). L'effet cumulé sur 2019-2021 de la baisse du stock de contrats aidés conduirait à réduire le nombre d'emplois de 22 000. Cet effet négatif s'explique principalement par le faible effet d'aubaine des contrats aidés non-marchands contrairement au secteur marchand¹².

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

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

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 progression de 2 % du stock de contrats en alternance pour en 2020, puis une stabilisation en 2021.

Tableau 6. 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
	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021	2019-2021
Emploi aidé (hors ACCRE-ACRE)	1332	1346	1346	1208	1390	1391	1391	-22
Contrat aidé	345	354	352	245	222	215	214	-23
CUI-CAE puis PEC (1)	84	84	84	93	82	78	77	-11
Emploi d'avenir	0	0	0	23	7	0	0	-12
<i>dont non marchand</i>	0	0	0	17	6	0	0	-10
<i>marchand</i>	0	0	0	6	1	0	0	-1
Insertion par l'activité économique	261	269	269	128	133	137	137	0
Contrat en alternance	551	557	557	656	672	681	681	2
Apprentissage	316	322	322	415	429	438	438	2
Contrat de professionnalisation	234	234	234	241	243	243	243	0
Autre emploi aidé	436	436	436	285	476	475	475	-2
<i>dont contrat de génération</i>	0	0	0	10	1	0	0	-2
ACCRE-ACRE	426	286	286	256	456	300	300	nc
Formation des personnes en recherche d'emploi (2)	837	860	860	255	285	288	291	40
Garantie jeunes (3)	94	93	93	78	85	84	84	28
Total								45

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, octobre 2019.

Les autres dispositifs d'emplois aidés ont vu la suppression du contrat de génération en 2018. L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise (Accre) est devenue l'aide aux créateurs ou repreneurs d'entreprise (Acre) en 2019¹³. Nous avons inscrit 200 000 bénéficiaires supplémentaires en 2019. Le PLF 2020 prévoit toutefois de recentrer le dispositif d'exonérations de cotisations et contributions sociales des créateurs et repreneurs d'entreprises sur les créateurs et repreneurs d'entreprise donnant lieu à une activité économique nouvelle.

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 -22 000 emplois sur la période 2019-2021. Ce chiffre propre au périmètre des emplois aidés ne tient pas compte d'un possible effet de l'extension de l'Acre sur l'emploi¹⁴. 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 dispositifs¹⁵ *via* l'amélioration de l'employabilité des jeunes et des chômeurs de longue durée, le PIC (cf. encadré 4) contribuerait positivement à améliorer l'emploi de 40 000 en 2019-2021 et la Garantie Jeune de 28 000 sur la même période.

13. 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 est exonéré, selon les modalités de l'ACCRE. 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 bénéficie 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.

14. 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.

15. 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.

Encadré 4. 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 plan¹⁶, 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 sur cinq ans, dont 13,7 milliards pour la formation des demandeurs d'emploi et l'accompagnement des jeunes décrocheurs.

Pour 2020, la Loi de finances inclut 524,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement au titre de l'accompagnement de 100 000 jeunes *via* le dispositif de la Garantie jeunes et 65 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 inclut une enveloppe de 865 millions d'euros à laquelle s'ajoute 1,6 milliard d'euros en provenance de France Compétences et du fonds de concours Garantie Jeunes. L'enveloppe financière du PIC prévue pour 2020 s'élève ainsi à 3 milliards d'euros en autorisations d'engagements.

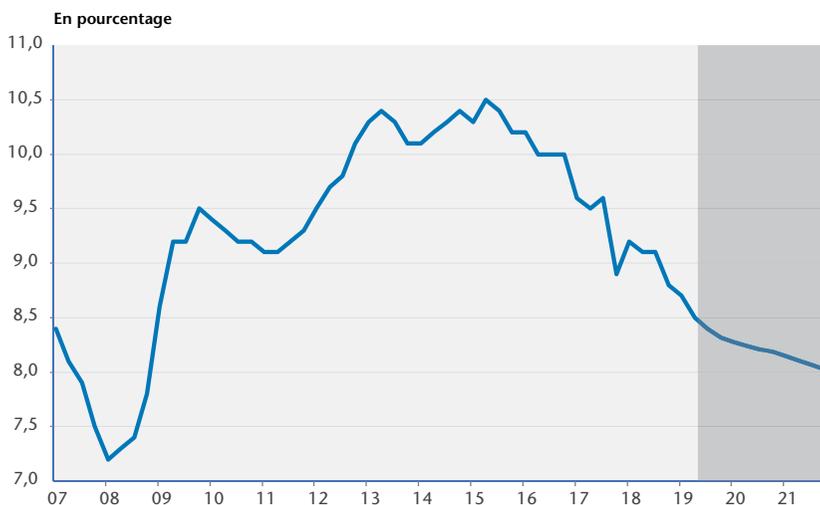
En 2014, le coût d'une formation s'élevait à environ 8 800 euros dont 4 600 euros de coût pédagogique, et la durée moyenne des formations s'établissait à environ 4,7 mois. Compte tenu de ces montants, nous avons retenu une durée moyenne des formations additionnelles de 7,5 mois en 2019-2021 en supposant 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.

16. Le Grand plan d'investissement est constitué de quatre axes : accélérer la transition écologique (20 milliards d'euros), édifier une société de compétences (15 milliards d'euros), ancrer la compétitivité sur l'innovation (13 milliards d'euros) et construire l'État numérique (9 milliards d'euros).

La lente décreue 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 depuis 2015 (graphique 22). Le dynamisme des créations d'emplois salariés dans le secteur marchand (1 million entre la fin d'année 2014 et le deuxième trimestre 2019) 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 22. Taux de chômage BIT



Champ : France entière.

Source : Insee, Calculs et prévision OFCE *e-mod.fr* 2019-2021, octobre 2019.

En prévision et sur la base des dernières projections de population active de l'Insee¹⁷, la population active tendancielle croîtrait ainsi de 63 000 personnes en moyenne sur la période 2019-2021 (tableau 7), 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, *via* l'effet de flexion. Avec la baisse du taux de chômage, des personnes inactives découragées mais

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

souhaitant travailler reviennent sur le marché du travail et passent de l'inactivité au chômage, ce qui renforce la population active 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 (cf. encadré 1) se traduirait par une hausse de 200 000 des entrées en formations 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 (-5 000 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.

En prévision, les créations d'emploi resteraient suffisantes pour faire baisser le chômage. Ce dernier baisserait ainsi de 0,2 point au deuxième semestre 2019. En 2020, le taux de chômage en France entière poursuivrait sa lente baisse pour atteindre 8,2 % de la population active en fin d'année, puis 8,0 % fin 2021 (tableau 7), 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 7. Projections de population active

En milliers, en glissement annuel

	2016	2017	2018	2019*	2020*	2021*
Population active potentielle	117	127	95	80	64	68
- Projection tendancielle au sens du BIT	103	91	83	70	58	60
- Effet de flexion	8	11	7	13	3	5
- Entrées en formation	-14	11	-1	-4	0	0
- Effet retraits d'activité CTP/CRP/CSP	20	13	6	1	3	3
Population active observée	151	30	186	119	64	68
Défaut de bouclage	34	-97	91	39	0	0

* Prévisions OFCE

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

Encadré 5. L'incertitude d'un taux de chômage à 7 % en 2022

Le gouvernement s'est fixé pour objectif un taux de chômage à 7 % à la fin du quinquennat, correspondant au niveau de chômage observé début 2008 avant la crise. Au rythme actuel de baisse du chômage (-0,4 point par an en moyenne depuis 2015), cet objectif paraît atteignable : le taux de chômage s'élève à 8,5 % de la population active au deuxième trimestre 2019, et 8,2 % en France métropolitaine. Mais les perspectives de croissance pour les années à venir étant moins favorables, et les effets attendus des politiques d'enrichissement de la croissance en emplois moindres, il nous semble peu probable que cet objectif soit finalement atteint. Compte tenu de notre prévision d'évolution de la population active et de l'emploi, le taux de chômage attendrait ainsi 8 % fin 2021. En 2022, sous l'hypothèse d'un taux de croissance de l'activité économique de 1,4 %, qui correspond à la prévision du gouvernement, le taux de chômage atteindrait 7,8 % en fin d'année (7,5 % en France métropolitaine).

Cette prévision est entourée d'incertitudes multiples, portant à la fois sur la croissance et son contenu en emplois, sur l'effet des politiques de l'emploi (formations, garantie jeunes, contrats aidés du secteur non marchand), sur l'évolution de la population active.

Afin d'illustrer l'incidence de ces incertitudes sur notre compte central, 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 salarié marchand et celui de l'emploi non-salarié., On intègre aussi une incertitude de l'effet à attendre des formations des demandeurs d'emploi et du dispositif de la Garantie Jeunes¹⁸ (Plan Investissement dans les Compétences), et sur l'impact de la baisse des contrats aidés sur l'emploi non-marchand. On tient compte également de l'incertitude relative à la progression de la population active *via* le défaut de bouclage¹⁹. Le tableau 8 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 des variables de sortie. Cela nous permet d'associer à notre compte central un intervalle de confiance.

18. L'effet de la formation sur l'emploi est calculé en appliquant une élasticité de retour à l'emploi de 0,067 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 ». L'effet de la Garantie Jeunes sur l'emploi des jeunes entrant dans le dispositif chaque année est calculé en retenant un impact de 9,9 % sur la proportion de jeunes bénéficiaires en emploi par rapport à ce qu'elle aurait été sans la Garantie jeunes. Ces effets ne tiennent pas compte d'un possible effet de changement dans la file d'attente, qui atténuerait l'impact des dispositifs sur la probabilité d'être en emploi. 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 ; Gaini, M., Guillermin, M., Hilary, S., Valat, E., & Zamora, P. (2018), « Résultats de l'évaluation quantitative de la Garantie jeunes », *Travail et emploi*, n° 153, 67-88.

19. 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 2002-2018.

En lien avec nos hypothèses de croissance, l'emploi dans les branches marchandes augmenterait de façon quasi-certaine à l'horizon de notre prévision, tandis que l'emploi des branches non marchandes serait stable. Le taux de chômage baisserait à l'horizon 2021 avec une probabilité de 75 %. En revanche, il pourrait franchir le seuil des 7 % avec une probabilité de seulement 1/6^e fin 2022 (graphique 23).

Graphique 23. Taux de chômage



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 : calcul et prévision OFCE 2019-2021.

Tableau 8. Hypothèses de distribution de probabilité

	Distribution de probabilités	Moyenne	Écart-type	Valeur Min	Valeur Max
Emploi salarié marchand (taux de croissance)	Loi normale	0	0,08		
Emploi salarié non marchand hors contrats aidés (variation en milliers)	Loi normale	0	16,7		
Emploi non-salarié marchand (variation en milliers)	Loi normale	0	10		
Emploi non salarié non-marchand (variation en milliers)	Loi normale	0	1,97		
Effet contrats aidés (coefficient d'impact)	Loi uniforme			0,5	0,9
Effet formation des demandeurs d'emploi (coefficient d'impact)	Loi normale	0,067	0,018		
Effet Garantie Jeunes (coefficient d'impact)	Loi normale	0,099	0,0522		
Défaut de bouclage (niveau en milliers)	Loi normale	0	47,9		

Source : Calculs et hypothèses OFCE.