

5. Emploi : croissance malgré les tensions

L'économie française connaît depuis maintenant deux années 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 (+108 000 emplois) et a accéléré en 2016 (+227 000 emplois) et 2017 (+271 000 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, Prime à l'embauche) et les emplois aidés dans le secteur non marchand, puis, 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 (-408 000 depuis fin 2014), portant le taux de chômage au sens du BIT en France métropolitaine à 8,6 % de la population active au quatrième trimestre 2017, contre 10,1 % fin 2014 (tableau 4).

Tableau 4. Emploi et chômage

Variations annuelles en milliers, au dernier trimestre

	2014	2015	2016	2017*	2018*	2019*
Population active observée	183	46	179	-27	124	121
Emploi total	64	108	227	271	194	254
- Secteur marchand	-12	82	209	251	271	292
Salariés	-12	110	215	254	271	292
Non-salariés	0	-28	-6	-3	0	0
- Secteur non marchand	76	26	18	20	-77	-38
Emplois aidés	22	14	0	-83	-76	-20
Emplois non aidés	54	12	18	103	-1	-18
Chômage	119	-62	-48	-298	-70	-133
Taux de chômage au T4 (en %)	10,1	9,9	9,7	8,6	8,4	7,9

* prévision OFCE.

Sources : INSEE, Ministère du Travail, prévisions OFCE avril 2018.

À l'horizon 2019, les créations d'emplois salariés dans le secteur marchand seraient soutenues par la croissance de l'activité marchande (2,5 % en 2018 et en 2019). Le rythme des créations d'emplois

marchands augmenterait légèrement par rapport à 2017, malgré la fin de la montée en charge du CICE et du Pacte de responsabilité. Les difficultés de recrutement, encore en-deçà des pics de 2007 et du début des années 2000 (graphique 12), ne se sont pas traduites par une accélération des salaires et ne constitueraient pas un frein aux créations d'emplois. Au total, et compte tenu de la réduction des effectifs dans le secteur non-marchand, 194 000 emplois seraient créés en 2018, puis 254 000 en 2019.

En 2018-2019, la politique de l'emploi, hors mesures fiscales, ne soutiendrait plus 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 un flux de 200 000 contrats aidés non-marchands, ainsi que l'arrêt du dispositif des emplois d'avenir. Le stock de contrats aidés devrait donc poursuivre sa baisse rapide. Pour 2019 nous avons retenu l'hypothèse d'une stabilisation du stock de contrats aidés non-marchands, hypothèse qui pourrait toutefois s'avérer optimiste compte tenu de la volonté du gouvernement de réorienter la politique de l'emploi vers la formation des jeunes éloignés du marché du travail et des chômeurs de longue durée. L'emploi public hors emplois aidés diminuerait de 24 000 postes chaque année, en cohérence avec l'annonce de la suppression de 120 000 emplois publics sur l'ensemble du quinquennat. En revanche, le Plan d'investissement des compétences (2 millions de formations supplémentaires annoncées pour 2018-2022 dans le cadre du Grand plan d'investissement) débiterait en 2018 et monterait en charge progressivement, ce qui 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 Plan d'investissement des compétences aurait en retour un léger effet positif sur l'emploi (+37 000 emplois sur la période 2018-2019) en réduisant le stock d'emplois non pourvus⁷.

Au total, la poursuite des créations d'emplois conduirait à un prolongement de la baisse du taux de chômage. Celui-ci atteindrait 8,4 % fin 2018 et 7,9 % de la population active fin 2019 pour la France métropolitaine.

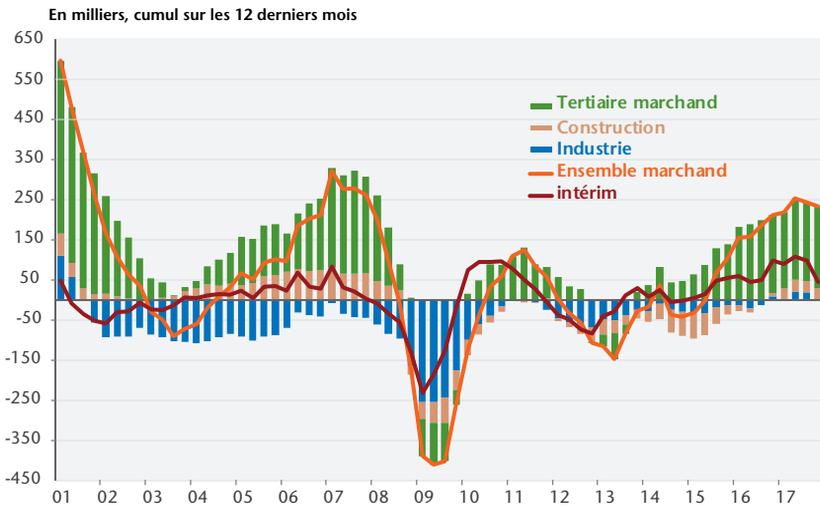
7. Voir notamment B. Ducoudré, « 2018 : baisse du chômage non garantie », *Blog de l'OFCE*, décembre 2017.

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 250 000 créations en cumul annuel au deuxième trimestre 2017 (graphique 39) retrouvant ainsi un rythme qui n'avait plus été observé depuis la crise. Les créations d'emploi ont toutefois été moins dynamiques au deuxième semestre 2017, après l'arrêt de la Prime à l'embauche.

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 créer des 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 2,1 millions d'emplois créés, dont près de 740 000 depuis 2008.

Graphique 39. Évolution de l'emploi salarié marchand corrigé de l'intérim



Champs : Secteur marchand non agricole.

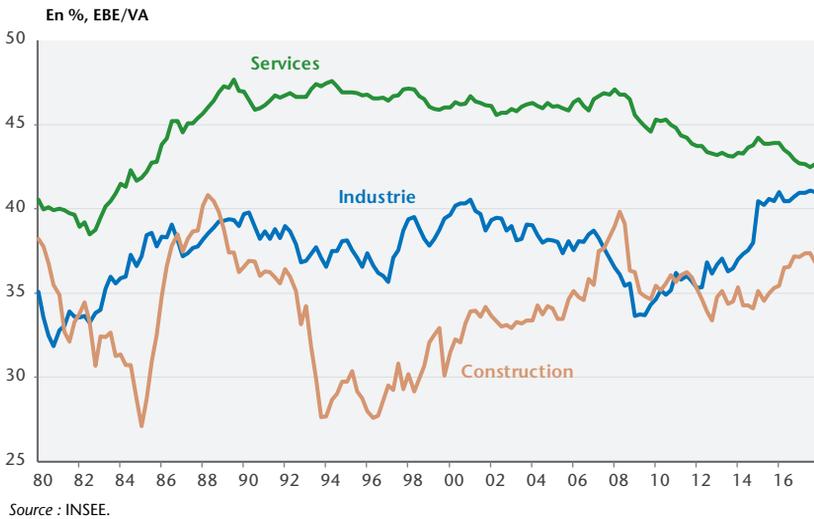
Sources : INSEE, DARES.

Dans l'industrie les gains de productivité sont plus élevés et le secteur détruit tendanciellement des emplois. Depuis 2000 l'industrie a enregistré plus de 900 000 destructions d'emplois, dont 500 000

depuis 2008 (après réaffectation de l'emploi intérimaire par secteur utilisateur). Les pertes ont toutefois fortement ralenti depuis 2015, et le secteur a même créé des emplois depuis le deuxième semestre 2016. Ces créations s'observent d'ailleurs au moment où le taux de marge des branches industrielles atteint des niveaux historiquement élevés (graphique 40). Fin 2017, l'emploi industriel se situe ainsi à son niveau observé fin 2014.

Le secteur de la construction, durablement affecté par la crise, a pour sa part enregistré 190 000 destructions d'emplois depuis 2008 (après 330 000 créations entre 2000 et 2007). Son 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.

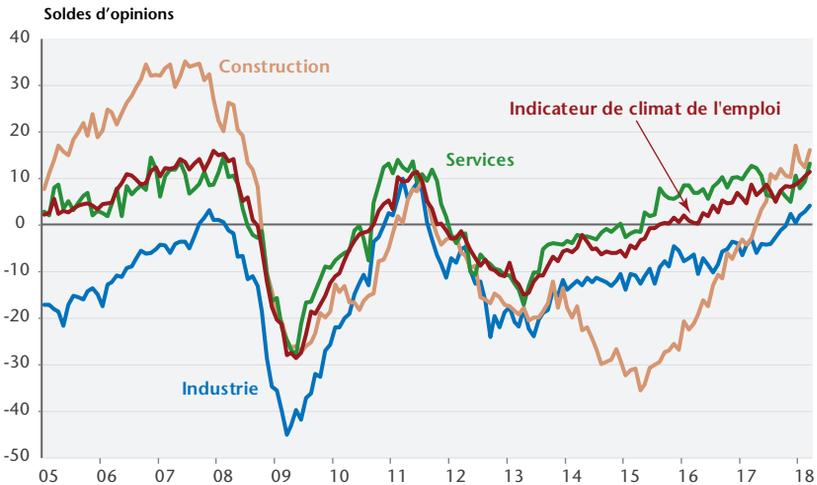
Graphique 40. Taux de marge par branche



À court terme, les indicateurs d'intentions d'embauches continuent de progresser et indiquent une poursuite des embauches dans l'ensemble du secteur marchand (graphique 41). Les difficultés de recrutement progressent également (graphique 12). Elles ont retrouvé leur niveau d'avant-crise dans l'industrie, mais restent en-deçà dans les services et la construction. L'accélération franche de l'activité économique en 2017 a pu surprendre les entreprises, notamment dans l'industrie, après plusieurs années de réduction des effectifs. Le besoin soudain de main-d'œuvre industrielle a également pu se heurter à court terme aux délais nécessaires pour mener à bien les procédures de

recrutement. Il en résulterait une accentuation du sentiment de tension sur les recrutements. Mais il ne s'agirait pas là d'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 en cas d'insuffisance de qualification de la main-d'œuvre. Par ailleurs les difficultés de recrutement actuelles, quel que soit le secteur, sont encore éloignées de leur niveau de 2001. En ce sens, les difficultés de recrutement ne semblent pas avoir atteint un niveau tel qu'elles constitueraient un frein majeur à la poursuite des créations d'emploi : les intentions d'embauches déclarées restent élevées, indiquant que les entreprises n'y ont pas renoncé. Dès lors, la hausse des difficultés de recrutement va de pair avec les intentions d'embauche.

Graphique 41. Intentions d'embauche et climat de l'emploi



Sources : Commission européenne, INSEE.

Où en est le cycle de productivité ?

Notre analyse de l'emploi marchand repose sur celle du cycle de productivité (encadré 5) : 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 suppres-

sions (créations) de postes. 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 5. La modélisation de l'emploi

Le cycle de productivité est modélisé à l'aide d'une équation d'emploi, issue d'une fonction de production de type CES (*Constant Elasticity of Substitution*), et spécifiée sous la forme d'un modèle à correction d'erreur. Cette équation est estimée pour l'ensemble du secteur marchand sur la période 1980-2015 selon une fréquence trimestrielle⁸. 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, de la durée du travail et du coût du travail. La dynamique de court terme de l'emploi intègre la variation contemporaine de ces mêmes variables et de la valeur ajoutée marchande ainsi que la variation passée de l'emploi.

$$d \log L_t = \alpha_1 \times d \log L_{t-1} + \alpha_2 \times d \log Q_t + \alpha_3 \times d \log HL_t + \alpha_4 \times d \log C_{L,t} \\ - \lambda \left(\underbrace{\log \left(\frac{L_{t-1}}{Q_{t-1}} \right) - \beta_1 \log \left(\frac{C_{L,t-1}}{P_{t-1}} \right) - \beta_2 \log HL_{t-1} - SV1L_t - c}_{\text{relation de long terme}} \right) + \varepsilon_t$$

Avec

- L l'emploi salarié du secteur marchand ;
- Q la valeur ajoutée du secteur marchand ;
- HL la durée du travail trimestrielle moyenne par salarié du secteur marchand ;
- C_L le salaire horaire super-brut dans le secteur marchand ;
- P le déflateur de prix de la valeur ajoutée marchande ;
- t le temps ;
- c la constante ;
- $\tilde{\Pi}$ 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) $Z_t = Z_{t-1} + v_{2,t}$ (taux de croissance tendanciel de la productivité)
avec Z , le taux de croissance tendanciel de la productivité

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

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 Π et Z : v_1 représente ce qui affecte de manière permanente le niveau de la productivité tendancielle et v_2 représente 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 de 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 1,4 % par an en moyenne sur la période 1990-1999, 1,1 % par an en moyenne sur la période 2000-2009 et à 0,8 % fin 2015. Le coefficient associé au coût du travail s'élève à 0,24 (une hausse du coût du travail accroît la productivité horaire et diminue l'emploi) et celui de la durée du travail à 0,61 (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 de nouveau à une baisse des gains de productivité à partir du deuxième trimestre 2011 (graphique 42), ceux-ci s'écartant de leur tendance de long terme, estimée à 0,8 % par an. Le cycle a atteint un point bas entre le deuxième trimestre 2012 et le premier trimestre 2013, s'expliquant par l'absence de croissance, avant d'amorcer son redressement au deuxième trimestre 2013.

Le cycle de productivité s'est refermé au deuxième semestre 2014 sous l'effet de la reprise timide 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 et en 2016 d'allègements supplémentaires de cotisations sociales patronales (Pacte de responsabilité et dispositif embauche PME) a infléchi à nouveau la tendance de productivité alors que les entreprises se trouvaient en situation de légers sous-effectifs par rapport à leur niveau d'activité⁹. Malgré une croissance de l'activité marchande en 2016

9. Les politiques de baisse du coût du travail (le CICE, puis le premier volet du Pacte de responsabilité portant 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.

identique à celle de 2015 (1,1 % de croissance contre 1 % en 2015), les créations d'emplois salariés ont donc été deux fois plus nombreuses en 2016, traduisant les embauches des entreprises pour réduire le déficit d'emplois de 2015.

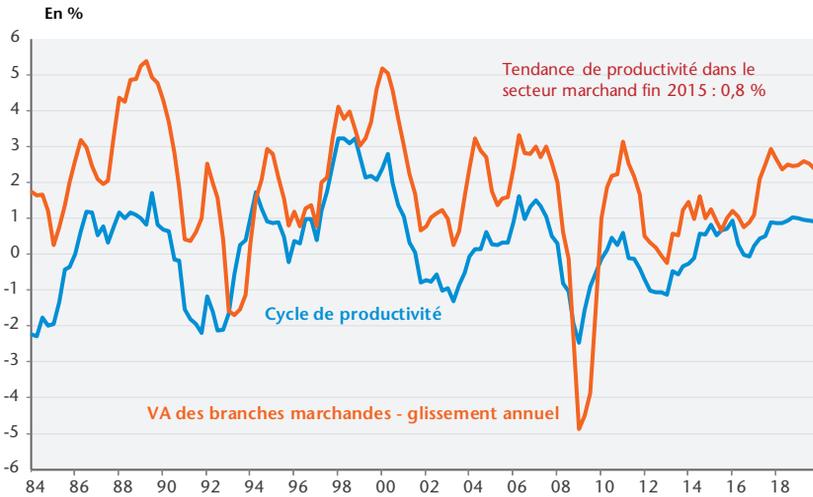
Au regard du cycle de productivité (+0,9 % par rapport à la tendance de long terme au deuxième trimestre 2017), et de l'accélération de la croissance de la valeur ajoutée marchande, les entreprises continueraient à embaucher au cours des deux prochaines années, à un rythme supérieur à celui observé en 2016-2017. Dès 2018, l'effet des mesures de baisse du coût du travail sur la tendance de productivité s'estomperait progressivement (-0,1 point en 2018, puis 0 en 2019), et celle-ci retrouverait son niveau normal estimé à 0,8 % chaque année. La croissance de la valeur ajoutée marchande se maintenant à un niveau élevé à l'horizon de notre prévision, le cycle de productivité ne se refermerait pas sur la période (graphique 42). Une telle configuration du cycle de productivité a déjà été observée dans le passé en période de croissance soutenue : la productivité peut rester durablement supérieure à la productivité tendancielle, et son retournement en direction de la tendance est le plus souvent synchrone avec le retournement de la croissance. L'emploi salarié dans le secteur marchand augmenterait de 1,4 % en 2018 puis de 1,7 % en 2019 après 1,5 % en 2017. Une fermeture plus rapide du cycle conduirait à davantage de créations d'emplois.

Les effets des mesures de baisse du coût du travail s'estompent

Héritées du précédent quinquennat, plusieurs mesures fiscales (CICE, Pacte de responsabilité, Prime à l'embauche¹⁰) de réduction du coût du travail visant à enrichir la croissance en emplois seront toujours à l'œuvre en 2018, avec un faible effet attendu sur l'emploi, effet qui s'estomperait complètement en 2019.

10. 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 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.

Graphique 42. Cycle de productivité dans le secteur marchand



Sources : INSEE, calculs et prévisions OFCE avril 2018.

Le dispositif de la Prime à l'embauche¹¹ a pris fin au 30 juin 2017. Il est remplacé par un allègement dégressif de cotisations sociales patronales supplémentaire de 4,05 points au niveau du SMIC à partir du 1^{er} janvier 2019 pour les salariés dont les salaires sont compris entre 1 et 1,6 SMIC, ce qui représente 3,3 milliards d'euros d'allègements supplémentaires. 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, les premiers effets de la transformation du CICE (pour les 6 points restants) et le renforcement des allègements au niveau du SMIC atténueraient les effets de la baisse du taux de CICE.

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 salaire¹² et (2) l'allègement uniforme entre 1,6 et 3,5 SMIC. Les effets du Pacte de responsabilité sur la

11. Pour près de 30 000 emplois.

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 transformation¹³, du Pacte de responsabilité et de l'impact dynamique de son financement auraient un effet légèrement négatif sur l'emploi en 2018 (-22 000 emplois) et un effet négligeable en 2019¹⁴ (tableau 5).

Tableau 5. Effets du CICE et du Pacte de responsabilité sur la dynamique de l'emploi

Variations en moyenne annuelle en milliers

	2017	2018	2019	2013-2019
Effet brut du Pacte de responsabilité	67	26	6	193
<i>Allègement bas salaires</i>	34	11	0	125
<i>Allègement uniforme</i>	33	14	6	68
Effet brut du CICE	95	0	0	340
Transformation CICE		-17	-5	-23
Effet brut du Pacte + CICE + Transformation	162	8	1	511
Financement (mds €)	5	0	0	29
Effet du financement sur l'emploi	-59	-30	-4	-273
Effet net du Pacte, du CICE et du financement	103	-22	-3	238

Sources : calculs et prévisions OFCE avril 2018.

La baisse des contrats aidés se poursuit

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 43). 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). La montée en

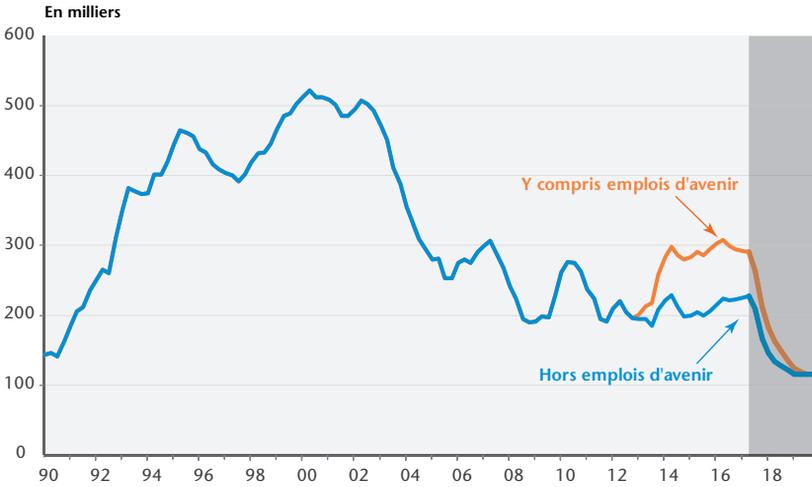
12. Le calcul de l'élasticité macroéconomique de la mesure s'appuie sur une élasticité moyenne de l'emploi au coût du travail de 0,3 (cf. Ducoudré et Plane, 2015, « Les demandes de facteurs de production en France. Estimation et analyse des effets de la crise », *Revue de l'OFCE*, n° 142) et intègre 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).

13. Voir Ducoudré, 2017, « Évaluation du remplacement du CICE par une baisse des cotisations sociales patronales », *OFCE Policy brief*, n° 20, 6 juillet.

14. Pour rappel, l'État devra reverser 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.

charge des emplois d'avenir, dont la durée moyenne était de 2 ans, ainsi que l'allongement de la durée des CUI-CAE avec pour objectif une durée moyenne des contrats de 10,5 mois contre 7 mois en 2012, avaient permis une forte progression du stock d'emplois en contrat

Graphique 43. Contrats aidés dans le secteur non-marchand



Champ : France métropolitaine.

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

Sources : DARES, PoEm, calculs et prévisions OFCE avril 2018.

aidé. Le pic des contrats aidés a été atteint au deuxième trimestre 2016, que l'on considère les contrats aidés dans le non-marchand seuls (307 000 en stock) ou que l'on y inclue l'insertion par l'activité économique (IAE) et les contrats aidés du secteur marchand (540 000 en stock). Par la suite, le nombre d'emplois en contrat aidé a 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 ensuite amplifiée en 2017 (-111 000 contrats aidés dont -81 000 dans le secteur non marchand et -30 000 dans le secteur marchand). Malgré la rallonge de 30 000 contrats aidés décidée par le gouvernement au second semestre 2017, la baisse du stock de contrats aidés a été particulièrement forte dans la seconde moitié de 2017. Cette décision a été insuffisante pour stabiliser le stock. Elle a par ailleurs été ciblée uniquement sur le secteur non-marchand et a été de pair avec la fin des entrées en contrats aidés dans le secteur marchand. Au quatrième trimestre 2017, on comptait

ainsi 367 000 contrats aidés en France métropolitaine, dont 211 000 dans le secteur non-marchand, 125 000 dans l'IAE et 31 000 dans le secteur marchand.

Cette forte baisse des contrats aidés se prolongera en 2018, le gouvernement ayant annoncé une réorientation des 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 compétences 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 Compétences (PEC)¹⁵.

Pour 2018, le gouvernement prévoit 200 000 entrées en PEC exclusivement dans le secteur non-marchand. 30 500 parcours seraient fléchés pour l'accompagnement des élèves en situation de handicap. Sur les 169 500 PEC restant, 3,5 % sont mis en réserve de précaution, 22 000 concernent l'outre-mer et 136 000 concernent la France métropolitaine. La durée des contrats serait de 10,2 mois en moyenne (9 mois minimum), avec un taux de prise en charge par l'État qui baisserait à 50 %, contre environ 70 % en 2017 (tableau 6). Pour 2019, nous avons fait l'hypothèse d'un maintien du stock de PEC à son niveau prévu fin 2018. Les dispositifs d'insertion par l'activité économique bénéficieraient d'une rallonge de 10 000 contrats en 2018, soit une cible de 70 000 emplois en équivalent temps plein, que nous avons maintenue pour 2019.

Compte tenu de ces éléments, le stock de contrats aidés baisserait fortement entre la fin 2017 et la fin 2019 (voir graphique 43 et tableau 6 : -96 000 contrats aidés non-marchands, -125 000 contrats aidés y compris secteur marchand et IAE). L'effet cumulé sur 2018-19 de la baisse du stock de contrats aidés conduirait à réduire le nombre d'emplois de 67 000. Cet effet négatif s'explique principalement par le faible effet d'aubaine des contrats aidés non-marchands contrairement au secteur marchand (0,3 retenu pour les CUI-CAE, 0,4 pour les emplois d'avenir, 0,84 pour les CUI-CIE et 0,75 pour les emplois d'avenir du secteur marchand)¹⁶.

15. 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.

Tableau 6. Entrées et effectifs de bénéficiaires des dispositifs spécifiques de politique de l'emploi

En milliers	Entrées			Effectifs en fin d'année (T4)			Effet cumulé sur l'emploi net de l'effet d'aubaine 2018-2019
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	
Emploi aidé	1726	1072	1255	1284	1137	1303	-72
Contrat aidé	496	372	372	368	267	243	-67
CUI-CAE puis PEC (1)	206	136	136	167	121	116	-36
CUI-CIE	24	0	0	15	1	0	-2
Emploi d'avenir	35	0	0	60	18	0	-31
<i>dont non marchand</i>	30	0	0	44	14	0	-27
<i>marchand</i>	5	0	0	16	3	0	-4
Insertion par l'activité économique	231	236	236	125	127	127	2
Contrat en alternance	495	501	501	610	618	618	1
Apprentissage	290	296	296	398	406	406	1
Contrat de professionnalisation	205	205	205	212	212	212	0
Autre emploi aidé	734	199	382	306	252	441	-6
Dispositif ciblé sur les territoires en difficulté	15	15	15	35	35	35	0
Contrat de génération	11	0	0	24	14	3	-4
Exonération de cotisation chômage sur les embauches de jeunes en CDI	525	0	0	44	0	0	-2
Aide aux chômeurs créateurs d'entreprise	182	182	365	198	198	398	nc
Accompagnement des restructuration	2	2	2	5	5	5	nc
Formation des personnes en recherche d'emploi (2)	743	860	960	179	304	346	37
Garantie jeunes (3)	70	93	93	72	94	96	17
Total							-19

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 année*. Cet effet ne tient pas compte d'un possible effet de changement dans la file d'attente, qui atténuerait l'impact du dispositif sur la probabilité d'être en emploi durable.

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

Sources : Insee, Dares, PoEm, calculs et prévisions OFCE avril 2018.

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

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 en prévision une hypothèse de stabilisation du stock de contrats de professionnalisation. Mais l'effet sur l'emploi serait négligeable (+1 000 emplois cumulés entre 2018 et 2019).

Les autres dispositifs d'emplois aidés voient la fin de l'exonération de cotisation chômage sur les embauches de jeunes en CDI à compter du 1^{er} octobre 2017 (entrée en vigueur de la nouvelle convention d'assurance chômage de l'Unedic) ainsi que la suppression du contrat de génération dès 2018. L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise serait en revanche étendue progressivement à partir de 2019¹⁷. Nous avons inscrit 200 000 bénéficiaires supplémentaires en 2019. Enfin, nous avons stabilisé en prévision les bénéficiaires de l'accompagnement des restructurations, ainsi que les dispositifs ciblés sur les territoires. Ces derniers devraient être toutefois rediscutés en 2019 avec l'allègement supplémentaire de cotisations sociales au niveau du SMIC¹⁸. 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 -72 000 emplois sur la période 2018-2019. Ce chiffre propre aux périmètres des emplois aidés ne tient donc pas compte d'un possible effet de l'extension de l'Accre (Aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise) sur l'emploi¹⁹, ni de l'effet positif attendu du Plan d'Investissement Compétences (encadré 6) sur l'amélioration de l'employabilité des jeunes et des chômeurs de longue durée. Compte tenu de la montée en charge des formations et de la Garantie jeunes, et de l'effet attendu sur le retour à l'emploi de ces dispositifs²⁰, le Plan d'investissement compétences contribuerait

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

18. Les allègements supplémentaires rendraient ces dispositifs non incitatifs.

19. 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.

20. 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.

positivement à améliorer l'emploi de 37 000 en 2018-2019 et la Garantie Jeune de 17 000 sur la même période.

Encadré 6. Le Plan d'Investissement Compétences

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 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'alternances ;
- 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 en décrochage.

Pour 2018, la Loi de finances inclut 1 milliard d'euros pour financer 200 000 formations supplémentaires (soit 5 000 euros par formation) et 515 millions d'euros d'autorisations d'engagement au titre de l'accompagnement de 100 000 jeunes *via* le dispositif de la Garantie jeunes. Cette enveloppe inclut 225 millions d'euros de reste à charge au titre du plan de formation engagé en 2017 et 250 millions d'euros de contributions extérieures.

En 2014, le coût d'une formation s'élevait à environ 8 800 euros dont 4 600 euros de coût pédagogique, le reste correspondant principalement à la rémunération des stagiaires. 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 en supposant la poursuite de la montée en charge du Plan. Concernant la Garantie jeunes, nous avons retenu 100 000 entrées dans le dispositif en 2018 et 2019, conformément à l'objectif du gouvernement.

Encadré 7. Population active et halo du chômage

Les évolutions récentes de l'emploi et du chômage publiées par l'Insee à partir de l'Enquête emploi en continu (EEC) sont parfois difficilement réconciliables avec les évolutions de l'emploi issues de la comptabilité nationale (CN) et celles attendues de la population active compte tenu des projections de population active. Ainsi, au quatrième trimestre 2017, l'Insee indique un nombre de chômeurs en baisse de 205 000 (-0,7 point de taux de chômage), baisse inédite depuis 1975. Dans le même temps, l'évolution du taux d'emploi des personnes âgées de 15 ans et plus progressait de 0,4 point, ce qui correspond à environ 250 000 créations d'emplois sur le trimestre, quand les chiffres de la comptabilité nationale rapportent 60 000 créations d'emplois sur ce même trimestre.

Plus globalement, un décalage apparaît entre l'évolution de la population active observée et son évolution attendue. Depuis 2014, la population active observée (emploi CN + chômage EEC) progresse moins vite (en moyenne annuelle) que la population active potentielle²¹ (tableau 7). Cela induit un « défaut de bouclage » rétrospectif sur les évolutions de la population active. Ce défaut de bouclage s'élève à -135 000 personnes cumulées depuis 2014 (-99 000 personnes depuis 2015, année de reprise des créations d'emplois marchands). Ainsi, sans ce défaut de bouclage, le chômage aurait été plus élevé de 100 000 à 135 000 personnes.

Tableau 7. Décomposition de la population active observée et potentielle

Moyenne annuelle, en variation, en milliers

	2013	2014	2015	2016	2017
Population active observée	238	120	87	100	99
Population active potentielle	132	157	129	126	129
Emploi	67	120	61	182	276
Chômage	171	0	26	-83	-178
Défaut de bouclage	106	-36	-42	-26	-31

Sources : Insee, Enquête emploi en continu, Projections de population active 2017, Comptes nationaux trimestriels, calculs OFCE.

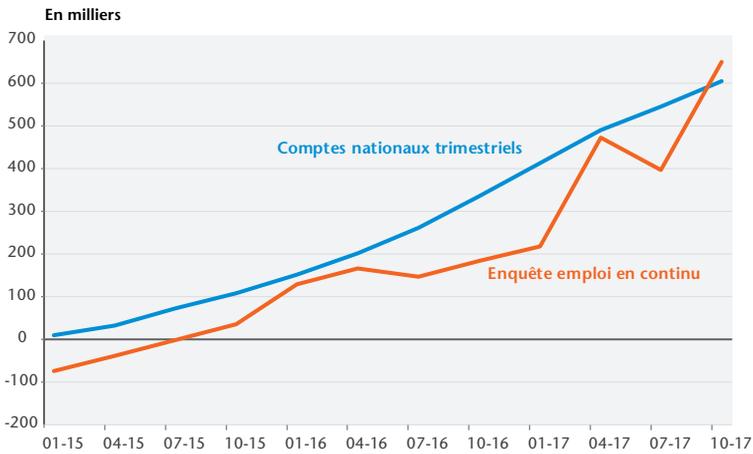
Calculé à partir de l'emploi source EEC, le défaut de bouclage est similaire. Les écarts entre comptabilité nationale et Enquête emploi sont certes nombreux (données administratives *versus* données d'enquête, prise en compte ou non des emplois frontaliers...). Mais l'évolution des créations

21. La population active potentielle est calculée à partir des projections de population active de l'Insee, auxquelles sont ajoutés les effets de flexion et les effets des formations sur les comportements d'activité.

depuis la reprise de l'emploi dans le secteur marchand fin 2014 est retracée de façon similaire entre les deux sources (graphique 44), bien que les créations d'emplois cumulées selon l'EEC soient légèrement supérieures sur la période.

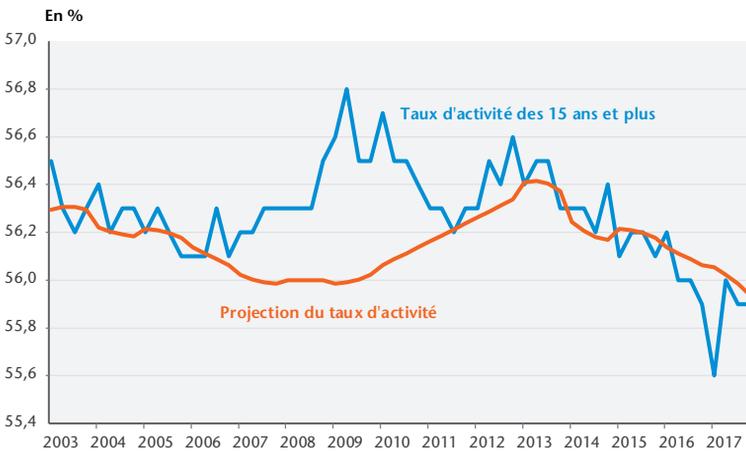
Du côté des comportements d'activité, les projections de taux d'activité sont quasiment systématiquement supérieures aux taux d'activité mesurés par l'EEC depuis 2015 (graphique 45). Dans le même temps, le halo autour du chômage a fortement progressé, de 75 000 personnes entre le quatrième trimestre 2014 et le quatrième trimestre 2017. Il est ainsi probable qu'une partie du défaut de bouclage provienne d'une progression plus importante qu'attendu du halo autour du chômage.

Graphique 44. Créations d'emploi cumulées depuis le premier trimestre 2015



Source : Insee.

Graphique 45. Taux d'activité observé et projeté



Source : Insee.

Nous avons donc tenté d'expliquer les variations du nombre de personnes dans le halo (rapporté à la population active augmentée du halo), en fonction des évolutions du taux de chômage et de l'emploi. On s'attend à ce qu'une hausse du taux de chômage se traduise par une baisse du halo à court terme (basculer d'une catégorie à l'autre selon la disponibilité par exemple). À long terme par contre, la hausse du chômage se traduirait par des découragements plus nombreux, donc une hausse du halo autour du chômage. Le halo pourrait également dépendre négativement des créations d'emplois (de même qu'une hausse de l'emploi suffisamment importante diminue le chômage). L'équation estimée s'écrit :

$$\Delta(tx_{halo,t}) = -0,21 \cdot (tx_{halo,t-1} - 0,28 \cdot tx_{chobit,t-1} - 1,88) - 0,20 \cdot \Delta(tx_{chobit,t}) - 0,0005 \cdot \Delta(emploi_t)$$

(-2,70) (3,65) (2,76) (-2,83) (-2,19)

$$\bar{R}^2 = 0,22 \quad JB = 0,94 \quad LM(1) = 0,30 \quad LM(4) = 0,61 \quad White = 0,16$$

Avec

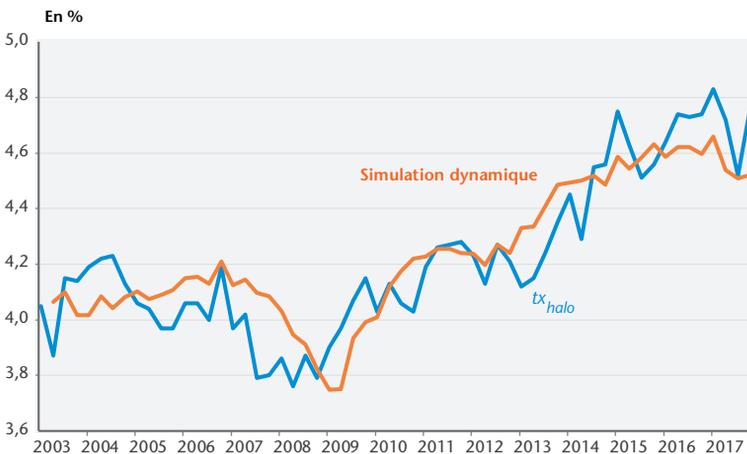
tx_{halo} : nombre de personnes dans le halo / (population active + halo)

tx_{chobit} : taux de chômage au sens du BIT

$emploi$: emploi calculé à partir de l'Enquête emploi

Nous avons simulé cette équation pour évaluer dans quelle mesure le niveau du halo du chômage serait relativement élevé compte tenu du taux de chômage et des créations d'emplois observées (graphique 46). Les résultats indiquent un écart de 0,23 point au quatrième trimestre 2017, ce qui correspond à un écart de 73 000 personnes. Compte tenu de cette estimation, nous avons fait l'hypothèse que la population active serait plus dynamique à l'horizon de notre prévision, soit 80 000 personnes actives supplémentaires en 2018-2019, en plus de l'évolution attendue de la population active liée à sa progression tendancielle, à l'évolution du nombre de personnes en formation et à l'effet de flexion.

Graphique 46. Halo du chômage



Sources : Insee, calculs OFCE.

Chômage : stabilité attendue à court terme

Après sept années de hausse, la courbe du taux de chômage s'est inversée en 2015. Le dynamisme des créations d'emplois salariés dans le secteur marchand (579 000 entre la fin d'année 2014 et le quatrième trimestre 2017) explique une part importante de cette baisse. La population active observée est aussi bien moins dynamique depuis 2015 (+66 000 actifs par an en moyenne) qu'entre 2008 et 2014 (+167 000 actifs par an en moyenne).

En prévision et sur la base des [dernières projections de population active de l'Insee](#)²², la population active tendancielle croîtrait ainsi de 77 000 personnes en moyenne sur la période 2018-2019, 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 *via* un effet de flexion, des personnes inactives étant incitées à revenir sur le marché du travail du fait de l'amélioration des conditions sur ce dernier. Par ailleurs, la population active observée s'est avérée moins dynamique en moyenne depuis 2014 : l'écart entre la progression effectivement constatée de la population active et la progression attendue (la population active potentielle) s'élève à près de -140 000 personnes cumulées en moyenne annuelle depuis 2014. Ce défaut de bouclage négatif sur la période récente s'explique en partie par le niveau élevé du halo du chômage (encadré 7). On s'attend donc à une hausse de la population active plus forte en 2018-2019 (+80 000 personnes au total sur ces deux années, comptabilisées avec l'effet de flexion, en sus de l'augmentation tendancielle de la population active).

La montée en charge du Plan d'investissement compétences prévoyant 2 millions de formations supplémentaires pour les demandeurs d'emplois et les jeunes éloignés du marché du travail (encadré 6) se traduirait par une hausse de 200 000 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. Les chômeurs de longue durée entrés en formation en 2018-2019 sortiraient provisoirement de la population active (-19 000 personnes en 2018 puis -6 000 personnes en 2019). Notons qu'une

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

montée en charge différente des entrées en formation des demandeurs d'emploi modifierait légèrement le profil du taux de chômage.

L'emploi total serait relativement dynamique en 2018 (+194 000) et en 2019 (+254 000), soit un rythme suffisant pour faire baisser le chômage. Ce dernier atteindrait 8,4 % au quatrième trimestre 2018. 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 2017 (-70 000 personnes en 2018, en glissement annuel). Le surcroît de personnes actives lié à la baisse du halo du chômage contribuerait également à freiner la baisse du chômage (encadré 7). Ce surcroît est comptabilisé dans l'effet de flexion et serait positif en 2018 (+45 000 personnes actives) et en 2019 (+35 000 personnes actives). Hors les incertitudes liées au défaut de bouclage, le chômage baisserait de façon quasi-certaine en 2018 (encadré 8).

En 2019, le taux de chômage en France métropolitaine poursuivrait sa baisse à un rythme plus rapide pour atteindre 7,9 % de la population active en fin d'année 2019 (tableau 8). Cette baisse serait plus marquée en 2019 qu'en 2018, principalement en raison d'un effet moins négatif des baisses de contrats aidés sur l'emploi total.

Tableau 8. Projections de population active

En milliers, en glissement annuel

	2014	2015	2016	2017*	2018*	2019*
Population active potentielle	147	127	119	136	79	86
- Projection tendancielle au sens du BIT	148	121	103	91	83	70
- Effet de flexion	-9	-2	10	8	56**	53**
- Entrées en formation	1	2	-15	23	-19	-6
- Effet retraits d'activité CTP/CRP/CSP	7	6	20	13	4	4
Population active observée	183	46	179	-27	124	121
Défaut de bouclage	36	-81	60	-163	0	0

* Prévisions OFCE

** Sont incluses dans l'effet de flexion 45 000 personnes supplémentaires en 2018 (et 35 000 en 2019) auparavant considérées comme inactives car dans le halo du chômage. Voir encadré 3.

Sources : INSEE et ministère du Travail, calculs et prévisions OFCE avril 2018.

Encadré 8. Les incertitudes entourant la baisse du taux de chômage

Comme nous l'avons indiqué, la prévision du taux de chômage comporte des marges d'incertitude et de variabilité. 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 non-salarié et de l'emploi salarié marchand, mais aussi sur l'impact de la baisse des contrats aidés sur l'emploi non-marchand et sur l'incertitude relative au défaut de bouclage²³. Le tableau 9 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 probabilités des variables de sortie. Cela nous permet d'associer à notre compte central un intervalle de confiance. Compte-tenu de l'impact de l'incertitude entourant le défaut de bouclage, nous donnons les intervalles de confiance avec et sans l'incertitude liée au défaut de bouclage.

Tableau 9. Hypothèses de distributions de probabilité

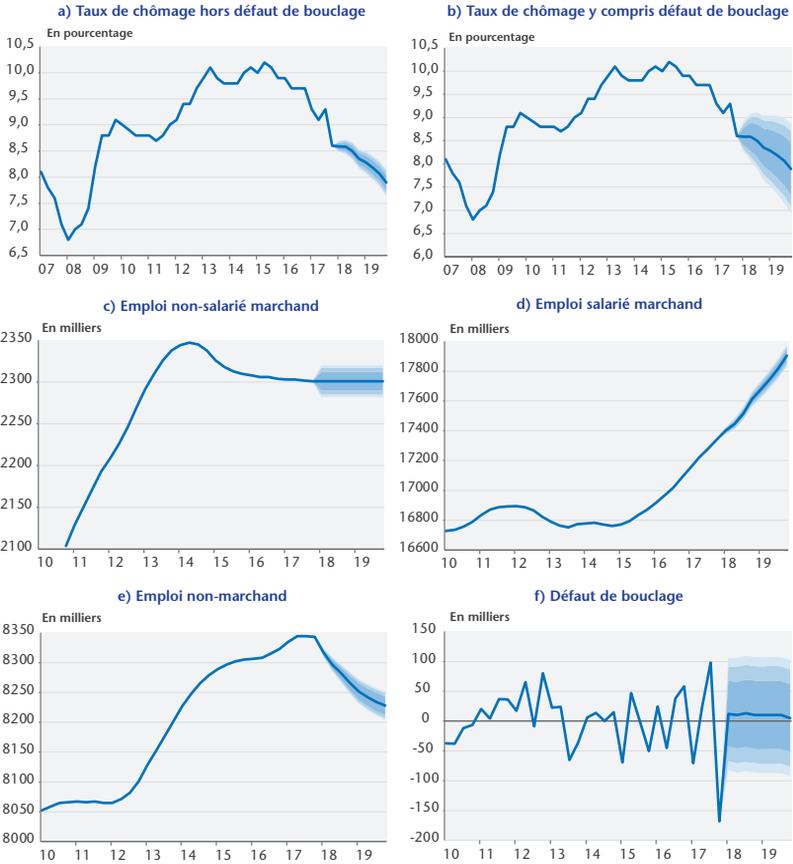
	Distribution de probabilités	Moyenne	Écart-type	Valeur Min.	Valeur Max.
Emploi salarié marchand (taux de croissance)	Loi normale	0	0,07		
Emploi non-salarié marchand (Variation en milliers)	Loi normale	0	9,6		
Emploi non salarié non-marchand (variation en milliers)	Loi normale	0	2,4		
Impact contrats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

Sources : calculs et hypothèses OFCE.

En lien avec nos hypothèses de croissance, l'emploi salarié marchand augmenterait de façon quasi-certaine à l'horizon de notre prévision, tandis que l'emploi non-marchand diminuerait. Hors défaut de bouclage, le taux de chômage resterait stable ou augmenterait au premier semestre 2018 avec une probabilité de 50 %, mais il baisserait à l'horizon 2019 (graphique 47). La prise en compte du défaut de bouclage augmente considérablement l'incertitude sur l'évolution du taux de chômage, qui pourrait rester stable ou augmenter d'ici la fin d'année 2018 avec une probabilité de 35 %. Celui-ci baisserait toutefois d'ici à la fin 2019 avec une probabilité de 90 %, en tenant compte de l'aléa du défaut de bouclage.

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

Graphique 47. L'incertitude en prévision



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

Source : calculs et prévisions OFCE avril 2018.