

5. Emploi : des emplois aidés aux formations

Après trois années de destructions d'emplois salariés dans le secteur marchand (-130 000 emplois entre fin 2011 et fin 2014), la reprise des créations d'emplois s'est amorcée en 2015 (+113 000 emplois) et celles-ci ont accéléré en 2016 (+229 000 emplois). Les créations d'emplois ont été soutenues par le rebond, certes faible, de la croissance à partir de 2014, et par les mesures de baisse de coût du travail (CICE, Pacte de responsabilité, Prime à l'embauche). Les créations nettes d'emplois étant supérieures à l'évolution de la population active, le nombre de chômeurs a diminué (-255 000 depuis fin 2014), portant le taux de chômage au sens du BIT en France métropolitaine à 9,2 % de la population active au deuxième trimestre 2017, contre 10,1 % fin 2014 (tableau 5).

Tableau 5. Emploi et chômage

Variations annuelles en milliers, au dernier trimestre

Glissement annuel	2014	2015	2016	2017*	2018*	2019*
Population active observée	179	48	187	96	71	80
Emploi total	63	113	238	251	123	196
– Secteur marchand	-13	86	227	247	161	223
Salariés	-12	113	229	249	161	223
Non-salariés	-1	-27	-2	-2	0	0
– Secteur non marchand	76	27	11	4	-38	-27
Emplois aidés	22	14	0	-46	-63	-22
Emplois non aidés	54	13	11	50	25	-6
Chômage	116	-65	-51	-155	-51	-117
Taux de chômage au t4 (en %)	10,1	9,9	9,7	9,1	8,9	8,5

* prévision OFCE.

Sources : INSEE ; ministère du Travail ; prévisions OFCE, *e-mod.fr* 2017-2019, octobre 2017.

À l'horizon 2019, les créations d'emplois salariés dans le secteur marchand seraient soutenues par la croissance de l'activité économique. Le rythme des créations d'emplois ralentirait toutefois par rapport à 2017, sous le coup de la fin de la prime à l'embauche au

deuxième semestre 2017, et de la fin de la montée en charge du CICE et du Pacte de responsabilité. Au total, et compte tenu des créations d'emplois non-salariés et de la réduction des effectifs dans le secteur non-marchand, 251 000 emplois seraient créés en 2017, 123 000 en 2018, puis 196 000 en 2019.

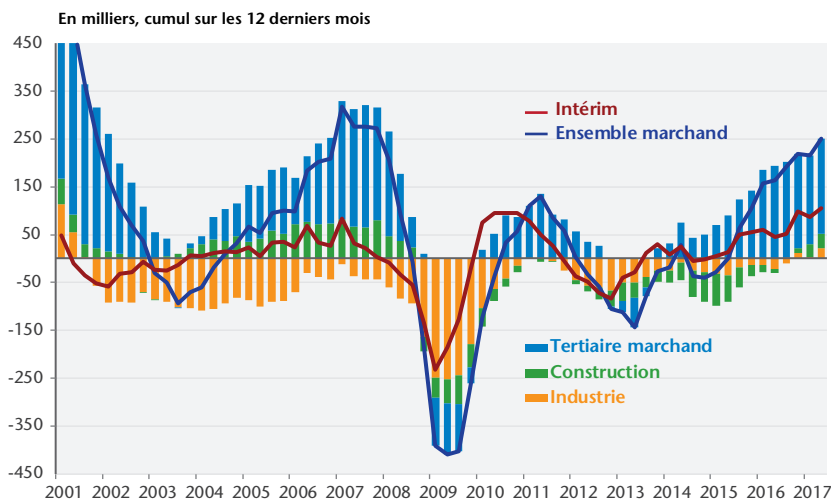
À partir du deuxième semestre 2017, la politique de l'emploi, hors mesures fiscales, ne soutiendrait plus les créations d'emplois (-46 000 contrats aidés dans le secteur non-marchand en 2017), en raison d'un nombre prévu de contrats aidés au deuxième semestre insuffisant pour maintenir le stock existant. Pour 2018, le gouvernement a annoncé 200 000 contrats aidés non-marchands (contre 310 000 attendus pour 2017), ainsi que l'arrêt des emplois d'avenir. Le stock de contrats aidés devrait donc continuer de baisser rapidement. Pour 2019 nous avons retenu l'hypothèse d'une stabilisation du stock de contrats aidés non-marchands, 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, 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. Au total, la poursuite des créations d'emplois conduirait à une baisse du taux de chômage. Celui-ci atteindrait 9,1 % de la population active fin 2017, 8,9 % fin 2018 et 8,5 % de la population active fin 2019 pour la France métropolitaine. Cependant, plusieurs risques pèsent sur la baisse prévue en 2018 (-0,2 point de taux de chômage). Le premier concerne l'effet des contrats aidés sur l'emploi non-marchand, qui pourrait être plus important compte tenu de la diminution conjointe du taux de prise en charge par l'État. À cela pourrait s'ajouter une baisse de l'emploi non-salarié. En cas de réalisation de ces risques le chômage ne baisserait pas en 2018.

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

Après trois années de baisse quasi ininterrompue – de 2012 à 2014 –, 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 250 000 au deuxième trimestre 2017 en glissement annuel (graphique 25) retrouvant ainsi un rythme qui n'avait plus été observé depuis la crise.

C'est d'abord dans le secteur des services que se sont concentrées les créations d'emplois après le creux de 2012. Ce secteur, où les gains de productivité tendanciels sont plus faibles que dans l'industrie, peut connaître des créations d'emplois même en période de faible croissance comme ce fut le cas à partir du deuxième semestre 2013. Depuis 2000, les créations d'emplois corrigées de l'intérim se sont d'ailleurs concentrées dans les services marchands, avec 2 millions d'emplois créés, dont près de 660 000 depuis 2008.

Graphique 25. Évolution de l'emploi salarié marchand corrigé de l'intérim



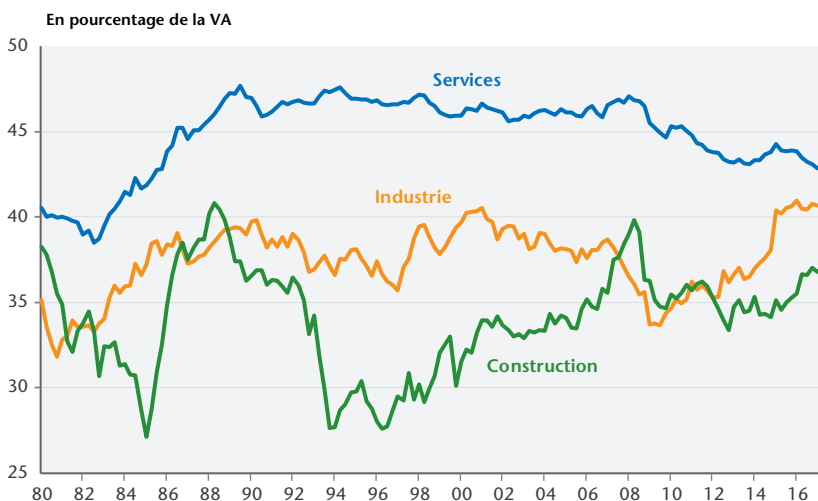
Champs : Secteur marchand non agricole.

Sources : INSEE, DARES.

Dans l'industrie les gains de productivité sont plus élevés et le secteur industriel est généralement un secteur dans lequel s'observent des destructions d'emplois. Depuis 2000 le secteur industriel a enregistré plus de 900 000 destructions d'emplois, dont 510 000 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 au 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 26).

Graphique 26. Taux de marge par branche



Source : INSEE.

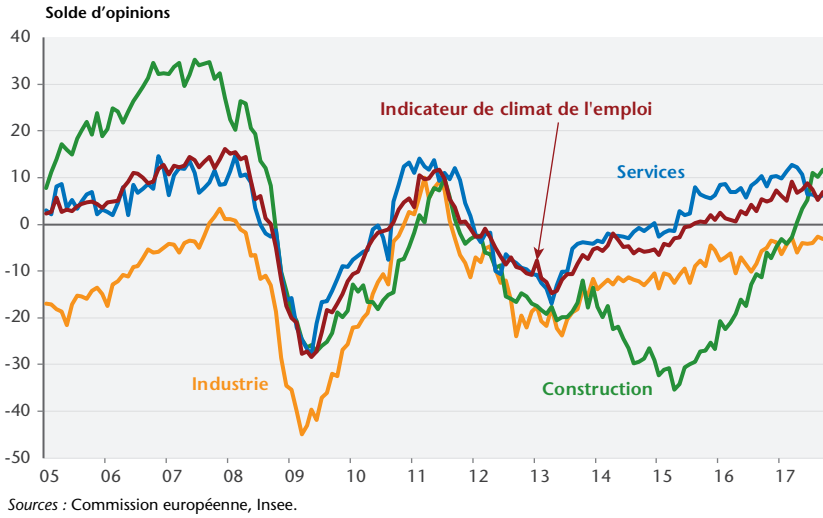
Le secteur de la construction, durablement affecté par la crise, a pour sa part enregistré 207 000 destructions d'emplois depuis 2008 (après 340 000 créations entre 2000 et 2007). Le taux de marge s'est progressivement redressé depuis le creux observé en 2012, et le secteur crée des emplois continûment depuis le deuxième trimestre 2016.

À court terme, les indicateurs d'intentions d'embauches indiquent une poursuite des embauches dans l'ensemble du secteur marchand (graphique 27). La fin de la prime à l'embauche devrait toutefois se traduire par un ralentissement des créations d'emplois⁷, notamment dans les services où l'on observe une baisse

7. L'effet de la prime à l'embauche est estimé à 60 000 créations d'emplois par la DG Trésor (cf. *Trésor-Éco* n° 177, août 2016). Sur la base d'une élasticité moyenne de l'emploi au coût du travail plus faible, nous avons retenu 30 000 créations d'emploi liées au dispositif. Dans sa note de conjoncture de juin 2017 l'Insee retient un impact de 20 000 créations d'emplois au premier semestre 2017 liées au dispositif, et un effet négatif de même ampleur au deuxième semestre 2017 lié à la suppression du dispositif (-20 000 emplois).

des intentions d'embauches en juillet 2017, mois marquant la fin du dispositif.

Graphique 27. Intentions d'embauches et climat de l'emploi



Le cycle de productivité s'est refermé

Notre analyse de l'emploi marchand repose sur celle du cycle de productivité (encadré 4) : en période de ralentissement conjoncturel (et symétriquement en période de reprise), les entreprises attendent généralement la confirmation de la baisse de l'activité (et symétriquement le redressement) avant de procéder à des réductions d'effectifs (et symétriquement des embauches), ce qui se traduit dans un premier temps par une dégradation des gains de productivité (et symétriquement une amélioration). Ce n'est que dans un second temps, quand la baisse (hausse) d'activité se confirme, qu'elles procèdent à des suppressions (créations) de postes ou à moins (plus) d'embauches. Le ralentissement de l'activité se traduit d'abord par des pertes de productivité par rapport à la tendance de long terme, donc par le creusement du cycle de productivité, qui se rétablit progressivement, une fois passé le creux d'activité.

Encadré 4. La modélisation de l'emploi

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

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

- 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 ;
 CL 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.

Pour estimer la tendance de productivité avec le filtre de Kalman⁸, l'équation d'emploi est exprimée en productivité horaire dans l'équation de signal :

$$\begin{aligned} \text{Signal} : \text{dlog} \left(\frac{Q_t}{L_t \times HL_t} \right) = & \lambda \cdot \log \left(\frac{Q_{t-1}}{L_{t-1} \times HL_{t-1}} \right) + SV1L_t + \widetilde{\beta}_1 \cdot \log \left(\frac{C_{L,t-1}}{P_{t-1}} \right) + \widetilde{\beta}_2 \cdot \log HL_{t-1} \\ & + \alpha_1 \times \text{dlog } L_{t-1} + \alpha_2 \times \text{dlog } Q_t + \alpha_3 \times \text{dlog } HL_t + \alpha_4 \times \text{dlog} \left(\frac{C_{L,t}}{P_t} \right) + \varepsilon_t \end{aligned}$$

État(1) : $SV1_t = SV1_{t-1} + SV2_{t-1} + v_{1,t}$ (tendance de productivité)

État(2) : $SV2_t = SV2_{t-1} + v_{2,t}$ (taux de croissance tendanciel de la productivité)

État(3) : $SV1_{L_t} = SV1_{L_{t-1}}$ (tendance de productivité avec 1 retard).

8. Pour plus de détails, voir B. Ducoudre et É. Heyer (2017) « Quel nouveau sentier de croissance de la productivité du travail ? ». Étude spéciale dans ce numéro de l'OFCE.

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 1,4 % 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 0,23 (une hausse du coût du travail accroît la productivité horaire et diminue l'emploi) et celui sur la durée du travail à -0,44 (une hausse de la durée du travail diminue la productivité horaire, mais augmente la productivité par salarié et diminue l'emploi). Le cycle de productivité est le résidu de la relation de long terme.

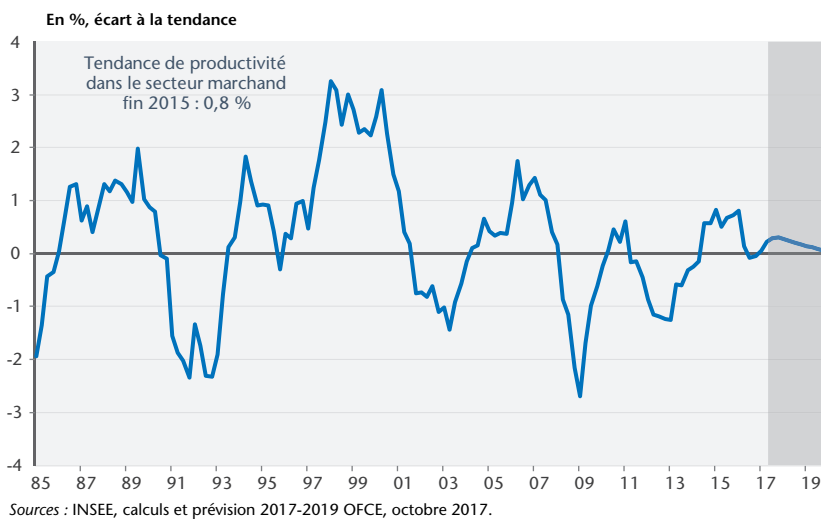
Selon notre équation d'emploi, il apparaît qu'après un redressement du cycle de productivité entre le premier trimestre 2009 et la fin 2010, la rechute de l'activité a conduit à nouveau à une baisse des gains de productivité à partir du deuxième trimestre 2011 (graphique 28), ceux-ci s'écartant de leur tendance de long terme, estimée à 0,8 % par an. Le cycle a ainsi atteint un point bas entre le deuxième trimestre 2012 et le premier trimestre 2013, s'expliquant par l'absence de croissance à ce moment-là, avant de débiter son redressement au deuxième trimestre 2013.

Le cycle de productivité s'est refermé au deuxième semestre 2014 sous l'effet de la timide accélération de la croissance. La montée progressive des effets du CICE s'est en même temps traduite par un enrichissement de la croissance en emplois. La mise en œuvre en 2015-2016 d'allègements supplémentaires de cotisations sociales patronales (Pacte de responsabilité et dispositif embauche PME) a ajouté à l'inflexion de la tendance de productivité⁹ alors que les entreprises se trouvaient en situation de légers sous-effectifs par rapport à leur niveau d'activité. Malgré une croissance de l'activité comparable en 2016 et 2015 (1,1 % de croissance contre 1 % en 2015), les créations d'emplois salariés ont donc été deux fois plus nombreuses en 2016 qu'en 2015, traduisant les embauches des entreprises pour réduire le déficit d'emplois de 2015.

9. Les politiques de baisse du coût du travail (le CICE, puis le premier volet du Pacte de responsabilité qui porte sur les « bas salaires »), qui enrichissent la croissance en emplois, ont abaissé temporairement la tendance de productivité, de l'ordre de 0,2 point en 2014, 0,4 point en 2015 et 2016 puis 0,5 point en 2017.

Au regard du cycle de productivité (+0,2 % par rapport à la tendance de long terme au deuxième trimestre 2017), et de la croissance prévue de la valeur ajoutée marchande, les entreprises continueraient à embaucher au cours des deux prochaines années, à un rythme toutefois moindre qu'en 2016-2017. La fin du dispositif embauche PME se traduirait par un ralentissement des embauches au deuxième semestre 2017, ouvrant légèrement le cycle de productivité (+0,3 % fin 2017). À partir de 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. Avec la fermeture du cycle de productivité à l'horizon de notre prévision, l'emploi salarié dans le secteur marchand augmenterait de 1,0 % en 2018 puis 1,2 % en 2019 après 1,5 % en 2017.

Graphique 28. Le cycle de productivité



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) réduisant le coût du travail de façon à enrichir la croissance en emplois seront toujours à l'œuvre en 2017-2018, avant de s'estomper en 2019.

Le dispositif de la prime à l'embauche a pris fin au 30 juin 2017. Il sera remplacé par un allègement de cotisations sociales patronales supplémentaire de 4,05 points au niveau du SMIC à partir du 1^{er} janvier 2019 pour les salariés dont les salaires sont compris entre 1 et 1,6 SMIC. Par ailleurs, le taux de CICE sera 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.

La suppression de la prime à l'embauche aura pour effet de ralentir les créations d'emplois¹¹ au deuxième semestre 2017. Le passage du taux de CICE de 7 % à 6 % aurait un impact négatif sur l'emploi en 2018-2019 (tableau 6). 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 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

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.

11. Pour près de 30 000 emplois.

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, 2014, « Les demandes de facteurs de production en France. Estimation et analyse des effets de la crise », *Revue de l'OFCE*, 142) et intègre les effets d'assiette liés au profil d'allègement des mesures incluses dans le Pacte de responsabilité (cf. Bock Lissot et Ozil, 2015, « Matis : une maquette d'évaluation des effets sur l'emploi de variations du coût du travail », *Documents de travail de la DG Trésor*, n° 2015/02).

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

auraient un petit effet négatif sur l'emploi en 2018 (-22 000 emplois) et un effet négligeable en 2019¹⁴ (tableau 6).

Tableau 6. 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
Baisse du taux de CICE puis Transformation		-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	239

Sources : INSEE ; calculs et prévisions OFCE *e-mod.fr* 2017-2019, octobre 2017.

Fin de partie pour les contrats aidés

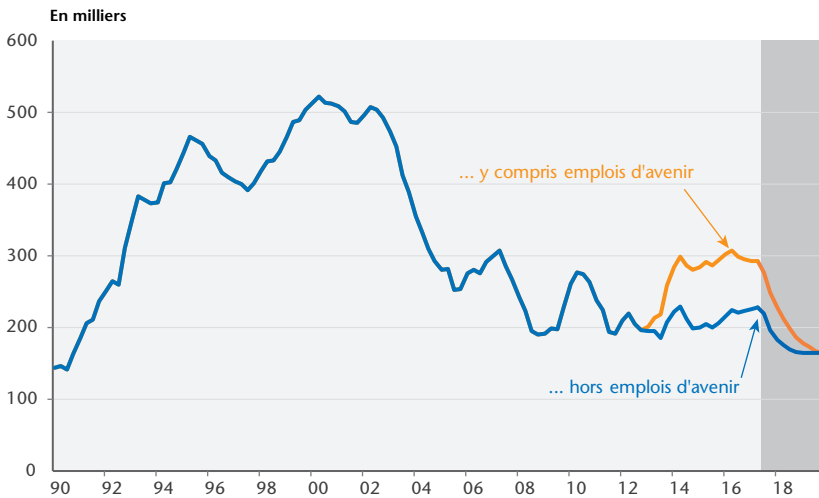
Le quinquennat précédent a été marqué par une progression des contrats aidés, avec notamment la création des emplois d'avenir et l'allongement de la durée des CUI-CAE (graphique 29). Ainsi, en 2013-2014, face à la dégradation du marché du travail, 380 000 contrats aidés dans le secteur non-marchand avaient été signés en moyenne chaque année (360 000 en moyenne sur 2012-2016). La montée en charge des emplois d'avenir, dont la durée moyenne était de 2 ans, ainsi que l'allongement de la durée des CUI-CAE avec pour objectif une durée moyenne des contrats de 10,5 mois contre 7 mois en 2012, avaient permis une forte progression du stock d'emplois en contrat aidé. Le pic des contrats aidés a été atteint au deuxième trimestre 2016, que l'on considère les contrats aidés dans le non-marchand seuls (307 000 en stock) ou que l'on inclut l'insertion par l'activité économique (IAE) et les contrats aidés du secteur marchand (540 000 en stock). Par la suite, le nombre d'emplois en contrat aidé a légèrement diminué, avec la baisse entamée du stock des emplois d'avenir pour le secteur non-marchand et des CUI-CIE

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.

dans le secteur marchand. Au deuxième trimestre 2017, on comptait 476 000 contrats aidés en France métropolitaine, dont 292 000 dans le secteur non-marchand, 135 000 dans l'IAE et 49 000 dans le secteur marchand.

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

Graphique 29. Contrats aidés dans le secteur non-marchand



Champ : France métropolitaine.

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

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

Cette forte baisse des contrats aidés se prolongera en 2018, 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 à venir de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Concernant les contrats aidés, cela se traduit dans le PLF pour 2018 par 200 000 contrats aidés prévus exclusivement dans le secteur non-marchand sous la forme de CUI-CAE dont la durée serait de 10,2 mois en moyenne, avec un taux de prise en charge par l'État qui baisserait à 50 % contre environ 70 % en 2017 (tableau 7). Les emplois d'avenir marchands et non-marchands disparaîtraient ainsi que les CUI-CIE. Pour 2019, nous avons fait l'hypothèse de maintien du stock de CUI-CAE à son niveau prévu fin 2018. Les dispositifs d'insertion par l'activité économique bénéficieraient d'une rallonge de 10 000 contrats en 2018, 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 (cf. graphique 29 et tableau 7 : -86 000 contrats aidés non-marchands, -123 000 contrats aidés y compris secteur marchand et IAE). L'effet cumulé sur 2017-2019 de la baisse du stock de contrats aidés conduirait à réduire le nombre d'emplois de 86 000. Cet effet négatif s'explique principalement par le faible effet d'aubaine des contrats aidés non-marchands contrairement au secteur marchand (0,3 retenu pour les CUI-CAE, 0,4 pour les emplois d'avenir, 0,84 pour les CUI-CIE et 0,75 pour les emplois d'avenir du secteur marchand)¹⁵.

Concernant l'alternance, en attendant la réforme à venir, le gouvernement a fixé pour 2018 un objectif de hausse de 2 % du nombre d'entrées en apprentissage et nous avons retenu une hypothèse de stabilisation du stock de contrats de professionnalisation en prévision. L'effet sur l'emploi serait négligeable en prévision (+2 000 emplois cumulés entre 2017 et 2019).

Les autres dispositifs d'emplois aidés voient la fin de l'exonération de cotisation chômage sur les embauches de jeunes en CDI à compter du 1^{er} octobre 2017 (entrée en vigueur de la nouvelle convention d'assurance chômage de l'Unedic) ainsi que la suppression du contrat de génération dès 2018. L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise serait en revanche étendue progressivement à

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

Tableau 7. Entrées et effectifs de bénéficiaires des dispositifs spécifiques de politique de l'emploi

En milliers

	Entrées			Effectifs en fin d'année (t4)			Effet cumulé sur l'emploi net de l'effet d'aubaine
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017-2019
Emplois aidés	1754	1128	1308	1323	1185	1352	-98
Contrats aidés	533	436	433	415	325	302	-86
CUI-CAE	220	182	179	197	165	164	-41
CUI-CIE	29	0	0	20	0	0	-6
Emplois d'avenir	40	0	0	67	22	0	-48
<i>dont : non marchand</i>	35	0	0	53	21	0	-42
<i>marchand</i>	5	0	0	14	1	0	-6
Insertion par l'activité économique	244	254	254	132	137	137	8
Contrats en alternance	488	493	493	602	610	610	2
Apprentissage	286	291	291	393	400	400	1
Contrat de professionnalisation	202	202	202	209	209	209	1
Autres emplois aidés	733	198	382	306	251	441	-13
Dispositifs ciblés sur les territoires en difficulté	15	15	15	35	35	35	0
Contrats de génération	10	0	0	25	13	3	-5
Exonérations de cotisations chômage sur les embauches de jeunes en CDI	525	0	0	44	0	0	-8
Aides aux chômeurs créateurs d'entreprise	181	181	365	198	198	398	nc
Accompagnement des restructurations	2	2	2	5	5	5	nc
Formation des personnes en recherche d'emploi (1)	750	860	960	194	320	362	44
Garantie jeunes (2)	71	93	93	66	86	88	23
Total							-21

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

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

* Cf. Tableau 2.2, p22 dans Dares, 2016 : « Premiers résultats d'évaluation statistique de l'impact de la Garantie jeunes – Annexe 5 », novembre.

Champ : France métropolitaine.

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

partir de 2019¹⁶. 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 SMIC¹⁷. Au total, les politiques de l'emploi, *via* les contrats aidés et les autres dispositifs d'emplois aidés, contribueraient négativement à l'évolution de l'emploi total pour -98 000 emplois sur la période 2017-2019. Ce chiffre indiqué dans le tableau 7 ne tient toutefois pas compte d'un possible effet de l'extension de l'Accre (Aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise) sur l'emploi¹⁸, ni de l'effet positif attendu du Plan d'Investissement Compétences (encadré 5) 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 dispositifs¹⁹, le Plan d'investissement compétences contribuerait positivement à l'emploi en 2018-2019 (+54 000 emplois).

Encadré 5. 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.

16. 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.

17. Les allègements supplémentaires rendraient ces dispositifs non incitatifs.

18. 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.

19. 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). 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.

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 décrocheurs.

Pour 2018, le PLF inclut 1 milliard d'euros pour financer 200 000 formations supplémentaires (soit 5 000 euros par formation) et 514,6 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, et la durée moyenne des formations s'établissait à environ 4,7 mois. Compte tenu de ces montants, nous avons retenu une durée moyenne des formations additionnelles de 6 mois en 2018 et de 7,5 mois en 2019 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.

Chômage : une baisse incertaine, les formations en soutien

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

En prévision et sur la base des dernières projections de population active de l'Insee²⁰, la population active tendancielle croîtrait ainsi de 80 000 personnes en moyenne sur la période 2017-2019, contre 160 000 personnes en moyenne chaque année sur la période 2008-2016. Le dynamisme des créations d'emplois aurait également un effet positif sur la population active *via* un effet de flexion, des personnes inactives étant incitées à revenir sur le marché du travail du fait de l'amélioration des conditions sur ce dernier.

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 (cf. encadré 5) 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 montée en charge différente des entrées en formation des demandeurs d'emploi modifierait légèrement le profil du taux de chômage.

En 2017-2019, l'emploi total serait relativement dynamique (+246 000 en 2017, +133 000 en 2018 et +202 000 en 2019), soit un rythme suffisant pour faire baisser le chômage. Ce dernier atteindrait 9,1% au quatrième trimestre 2017. La forte baisse des contrats aidés dans le secteur non-marchand, le moindre enrichissement de la croissance en emplois et la croissance de l'activité un peu moins dynamique en 2018 par rapport à 2017 freineraient la baisse du chômage en 2018 après la baisse significative de 2016 (-150 000 personnes en 2017, en glissement annuel, et -60 000 en 2018). La baisse prévue du chômage en 2018 pourrait toutefois ne pas se réaliser en cas d'effet plus fort de la baisse des contrats aidés sur l'emploi non-marchand et en cas de baisse de l'emploi non-salarié (cf. encadré 6). Plus précisément, la croissance à elle seule ne garantit pas la baisse du chômage en 2018, la reprise étant molle par rapport aux reprises observées par le passé (croissance supé-

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

rieure à 2 %). Le gouvernement prend donc un risque avec la réduction des contrats aidés en raison des incertitudes qui entourent les prévisions d'emploi (effets d'aubaine, cycle de productivité, emplois non-salariés, ...).

En 2019, le taux de chômage en France métropolitaine poursuivrait sa baisse à un rythme plus rapide pour atteindre 8,5 % de la population active en fin d'année 2019 (tableau 8). Cette baisse serait soutenue principalement par une croissance de l'activité plus dynamique en 2019 par rapport à 2018.

Tableau 8. Projections de population active

En milliers, en glissement annuel

	2014	2015	2016	2017*	2018*	2019*
Population active potentielle	145	127	120	128	71	80
– Projection tendancielle au sens du BIT	147	120	102	90	82	70
– Effet de flexion	-9	-1	12	10	4	12
– Entrées en formation	0	2	-14	20	-19	-6
– Effet retraits d'activité CTP/CRP/CSP	7	6	20	8	4	4
Population active observée	179	48	187	96	71	80
Défaut de bouclage	34	-79	67	-32	0	0

* prévisions OFCE

Sources : INSEE ; ministère du Travail ; prévisions OFCE *e-mod.fr* 2017-2019, octobre 2017.

Encadré 6. Une baisse du chômage entourée d'incertitudes

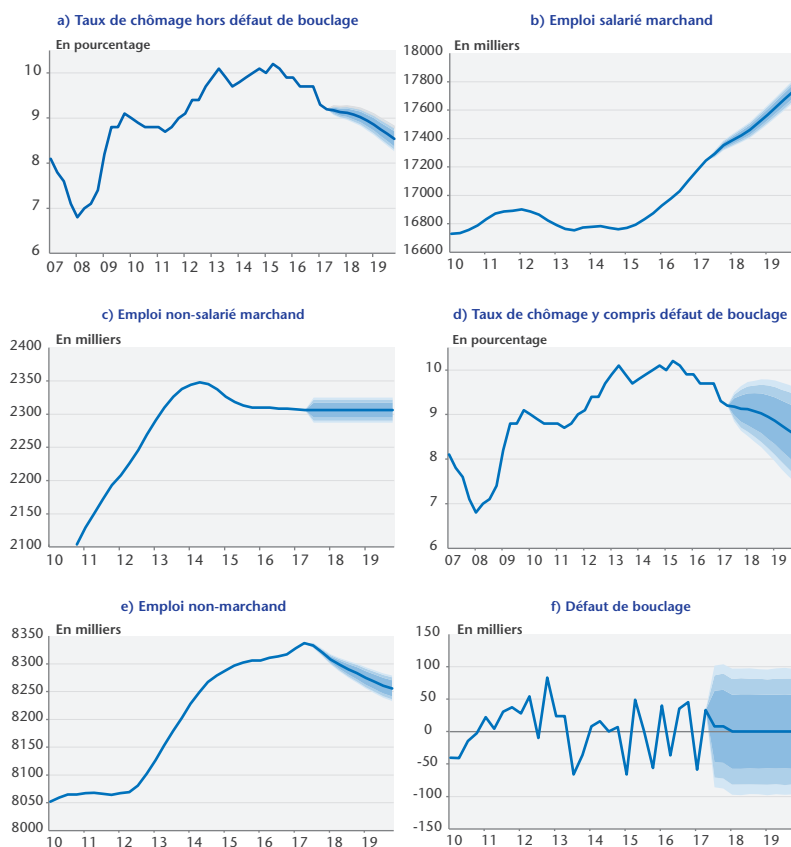
Comme nous l'avons indiqué, des incertitudes et de la variabilité existent sur la prévision du taux de chômage. Afin d'illustrer l'incidence de ces incertitudes sur notre compte central, nous avons utilisé la méthode de simulation de Monte-Carlo. Le choix des sources d'incertitudes porte sur le taux de croissance de l'emploi non-salarié, celui de l'emploi salarié marchand, mais aussi sur l'impact de la baisse des contrats aidés sur l'emploi non-marchand et sur l'incertitude relative au défaut de bouclage²¹. Le tableau ci-dessous résume les principales hypothèses concernant les densités de probabilités de chacun de ces facteurs d'entrée porteurs d'incertitudes qui seront propagées pour obtenir la

21. 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.

densité de probabilité des variables de sortie. Cela nous permet d'associer à notre compte central un intervalle de confiance que nous avons fixé à 95 % (tableau 9). Compte-tenu de l'impact de l'incertitude entourant le défaut de bouclage, nous donnons les intervalles de confiance avec et sans l'incertitude liée au défaut de bouclage.

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

Graphique 30. 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 prévision OFCE *e-mod.fr* 2017-2019, octobre 2017.

l'évolution du taux de chômage, qui pourrait rester stable ou augmenter d'ici la fin d'année 2018 avec une probabilité de 30 %. Celui-ci baisserait toutefois fin 2019 avec une probabilité de 87 % en prenant en compte du défaut de bouclage.

Tableau 9. Hypothèses de distributions de probabilité

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

Source : Calculs et hypothèses OFCE.