Le marché du travail au cours du dernier quinquennat

Sébastien Bock, Bruno Coquet, Magali Dauvin, Eric Heyer

▶ **To cite this version:**

Sébastien Bock, Bruno Coquet, Magali Dauvin, Eric Heyer. Le marché du travail au cours du dernier quinquennat. Revue de l'OFCE, 2022, D'un quinquennat à l'autre : une contribution au débat, Hors série, pp.37-78. hal-03697400

HAL Id: hal-03697400

https://sciencespo.hal.science/hal-03697400

Submitted on 16 Jun 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution - ShareAlike 4.0 International License

LE MARCHÉ DU TRAVAIL AU COURS DU DERNIER QUINQUENNAT

Sébastien Bock, Bruno Coquet, Magali Dauvin et Éric Heyer
Sciences Po, OFCE

Dans cet article nous proposons un premier bilan de l'évolution du marché du travail et des principales politiques de l'emploi menées au cours du quinquennat qui s'achève.

Sur l'évolution du marché du travail

- En s'établissant à 7,4 % de la population active fin 2021, le taux de chômage a retrouvé, près de 15 ans après, son niveau observé avant la « Grande Récession » de 2008. Le taux de chômage des jeunes a baissé jusqu'à son plus bas niveau depuis 2000. Ce constat positif reste lorsque l'on adopte une vision plus élargie intégrant les personnes en sous-emploi et celles composant le halo du chômage.
- Si cette amélioration sur le front du chômage n'est pas une spécificité française, elle se distingue de celles des autres grands pays développés par sa dynamique plus vertueuse au sens où elle est davantage le résultat de créations d'emplois que d'un découragement des chômeurs basculant dans l'inactivité.
- Cette bonne performance se retrouve dans un niveau de volume horaire supérieur à ce que pouvaient laisser entendre nos outils. Cela traduit une rétention de main-d'œuvre dans les entreprises françaises que l'on évalue à près de 540 000 salariés fin 2021. Plusieurs pistes pouvaient l'expliquer : augmentation des « Entreprises Zombies », effet des mesures prophylactiques ou du télétravail sur la productivité, surembauche pour compenser la hausse du taux d'absence ou en anticipation d'une forte reprise… S'il est encore trop tôt pour évaluer l'incidence de ces différentes pistes, il nous semble en revanche très probable que dans un futur proche, les entreprises tentent de regagner une partie des pertes observées de productivité, rendant alors la croissance à venir moins riche en emplois.
- La forte progression des pénuries de main-d'œuvre fin 2021 serait essentiellement conjoncturelle : corrigées de la conjoncture, celles-ci seraient proches du niveau attendu et à celles évaluées en 2017. L'analyse d'une courbe de Beveridge confirme l'amélioration de la conjoncture économique sur la période à travers une baisse du taux de chômage mais n'indique pas de hausse notable de l'efficacité du marché du travail.

Sur les politiques de l'emploi

- Des moyens très importants ont été dédiés aux jeunes (1) grâce à la réforme de l'apprentissage, qui bénéficie surtout à ceux qui suivent des études supérieures, et (2) avec l'accompagnement renforcé des jeunes plus en difficulté. Il faut souligner ces efforts et les moyens engagés d'un niveau jamais connu auparavant ;
- L'orientation des aides vers le secteur marchand est l'autre fait marquant. Permise par une conjoncture favorable dès le début de la législature, cette orientation a été renforcée par l'accent mis sur l'alternance, en particulier la relance ciblée sur l'apprentissage en sortie du premier confinement, mi-2020. Le regain du recours aux emplois aidés plus classiques en fin de période (100 000 pour les secteur non-marchands, 45 000 pour le secteur marchand dans le PLF 2022, deux fois plus que les entrées observées en 2019), pose question dans une conjoncture où ce type de dispositif doit normalement être diminué ;
- L'effet sur l'emploi des entrées en apprentissage est très important. Si on estime que le stock de contrats en cours avoisine 900 000 fin 2021, contre 478 000 fin 2019, 422 000 emplois d'apprentis auraient été créés en deux ans expliquant l'immense majorité des emplois créés depuis 2019. La très forte baisse du taux de chômage, notamment le chômage des jeunes, reposerait donc sur une contribution très importante de l'apprentissage, lui-même dopé par un niveau de subvention atypique.

L'emploi des seniors n'a pas attiré d'attention ni de moyens particuliers et constitue le parent pauvre de ces politiques d'emplois aidés alors même que la bonne santé de l'emploi de ces tranches d'âge est un facteur-clé de détente du climat social et de réussite d'une réforme des retraites.

Enfin selon nous, la réforme de l'Assurance chômage n'est pas forcément plus équitable ni plus incitative pour les chômeurs et fait supporter l'économie budgétaire par les chômeurs les plus précaires. Contre l'utilisation abusive des contrats courts, le gouvernement reste au milieu du gué.

Au cours d'un quinquennat bousculé par les crises *sociales* – mouvement des « gilets jaunes » en octobre 2018 et mouvement contre la réforme des retraites entre décembre 2019 et février 2020 –, *sanitaire* – pandémie de la Covid-19 déclarée le 11 mars 2020 et débouchant sur une crise économique de grande ampleur – et désormais *géopolitique* – la guerre en Ukraine depuis le 24 février 2022 –, la situation du marché du travail en France semble s'être pourtant améliorée durant toute cette période. Le taux de chômage a retrouvé son niveau d'avant la crise financière de 2008, le nombre d'emplois

dans le secteur marchand n'a jamais été aussi élevé et le nombre d'entreprises déclarant être contraintes dans leur activité du fait d'une pénurie de main-d'œuvre a dépassé en fin 2021 le point haut connu avant la crise.

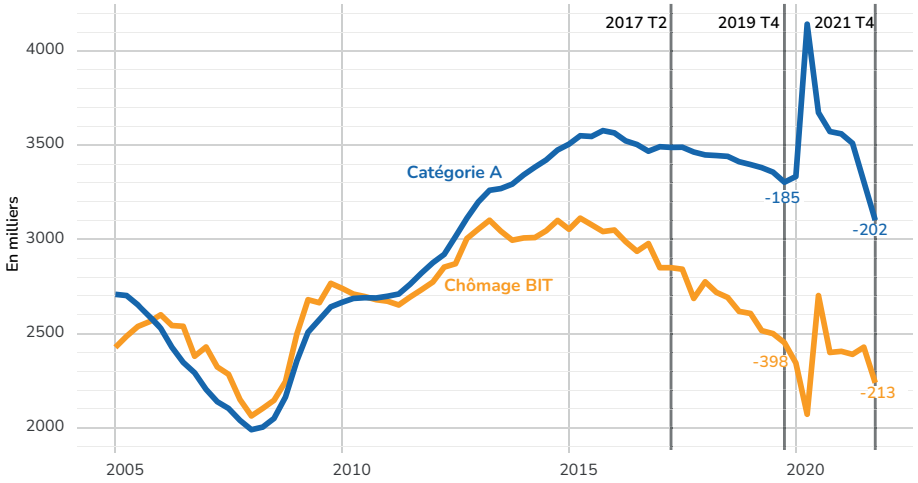
Cette bonne tenue du marché du travail au cours des cinq dernières années est-elle une spécificité française ou simplement la résultante d'une conjoncture mondiale et européenne favorable ? La stratégie adoptée pendant la crise sanitaire a-t-elle été efficace ? A-t-on des raisons de penser que l'amélioration récente du marché du travail ne serait que transitoire et de craindre alors une croissance moins riche en emploi dans les trimestres à venir ? Observe-t-on une amélioration de l'efficacité du marché du travail au cours de ce quinquennat ? Comment interpréter le retour précoce des difficultés de recrutement ? L'exécutif a-t-il davantage recouru aux emplois aidés que lors des quinquennats précédents ? Quel bilan peut-on dresser des différentes mesures et réformes engagées depuis 2017, de la réforme de l'Assurance chômage à celle de l'apprentissage en passant par les ordonnances travail et la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales ?

Quelle que soit la mesure, le chômage a baissé en France au cours du quinquennat…

En s'établissant à 7,4 % de la population active fin 2021, le taux de chômage en France au sens du Bureau International du Travail (BIT) a retrouvé, près de 15 ans après, son niveau observé avant la « Grande Récession » de 2008. Initiée au milieu de l'année 2015, la baisse du taux de chômage s'est poursuivie pendant le quinquennat d'Emmanuel Macron, la baisse atteint 3,1 points, dont 0,8 depuis le début de la crise sanitaire. Le nombre de chômeurs au sens du BIT s'élève fin 2021 à 2,2 millions, soit 611 000 de moins qu'au début du mandat du Président et 213 000 par rapport au niveau d'avant la crise de la Covid-19 (graphique 1).

Cette amélioration sur le front du chômage se retrouve dans les données de Pôle emploi. Entre mi 2017 et fin 2021, le nombre d'inscriptions de demandeurs d'emplois en fin de mois (DEFM) en catégorie A – c'est-à-dire sans activité – a baissé de 387 000 et s'établissait à 3,1 millions au dernier trimestre 2021 (soit le même niveau que fin 2012). En intégrant l'activité réduite (catégories B et C), cette baisse persiste mais se limite à 184 000 pour un niveau de près de 5,4 millions de demandeurs d'emploi fin 2021. À l'instar de l'observation faite à partir des données du BIT, la baisse des DEFM est également observable deux ans après la crise de la Covid-19 (-202 000 en catégorie A et -208 000 en catégorie ABC).

Graphique 1. **Nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi et de chômeurs au sens du BIT**



Champ : France métropolitaine pour les DEFM, et France entière pour le chômage au sens du BIT.
Notes : Données mensuelles trimestrialisées CVS-CJO pour les demandeurs d'emploi et données trimestrielles CVS pour le chômage au sens du BIT.
DARES-Pôle emploi et Insee, enquête Emploi.

Si cette baisse du taux de chômage est identique pour les femmes et pour les hommes (2,1 points), elle est plus hétérogène selon les classes d'âge (tableau 1).

Avec un recul déjà engagé depuis 2016 et poursuivi entre 2017 et 2019, le taux de chômage des jeunes (15-24 ans) a baissé jusqu'à son plus bas niveau depuis 2000. Fin 2021, il représente 15,9 % de la population active concernée contre 24,7 % en fin 2017. Cette amélioration est particulièrement marquée entre le troisième et le quatrième trimestre 2021, où l'on comptabilise 128 000 chômeurs jeunes en moins. Les jeunes femmes comptent pour 2/3 de cette baisse et leur taux de chômage a baissé de 12 pts.

Les stigmates de la crise de 2008 se sont retrouvés dans l'évolution du chômage de longue durée, en augmentation constante jusqu'en 2017, pour atteindre 32 % des chômeurs. Fin 2021, la part des chômeurs de longue durée atteint 29 % de la population en situation de chômage (tableau 2). Autrement dit, le taux de chômage de « longue durée » a globalement baissé sur la période (-0,8 pt). C'est particulièrement le cas chez les jeunes : -1,8 point. Dans la population âgée de 25 ans ou plus, le taux de chômage de longue durée a baissé de 0,7 point sur la période. La dynamique est plus favorable pour les jeunes femmes que chez celles âgées de 25 à 49 ans : -2,3 points chez les premières et -0,3 point chez les secondes.

Tableau 1. **Taux de chômage par âge et par sexe (en %)**

	2017	2019	2021	2017	2019	2021	2017	2019	2021	2017	2019	2021
	15-24 ans			25-49 ans			> 49 ans			Total		
Hommes	23,0	20,3	16,9	8,7	7,4	6,7	6,8	6,0	6,0	9,6	8,3	7,5
Femmes	26,7	22,6	14,7	8,6	7,2	6,9	6,2	5,6	5,5	9,5	8,1	7,3
Total	**24,7**	**21,4**	**15,9**	**8,6**	**7,3**	**6,8**	**6,5**	**5,8**	**5,8**	**9,5**	**8,2**	**7,4**

Champ : France entière.
Notes : mi-2017 et fin de période en 2019 et 2021.
Insee, enquête Emploi.

Tableau 2. **Taux de chômage de longue durée par âge et par sexe (en %)**

	2017	2019	2021	2017	2019	2021	2017	2019	2021	2017	2019	2021
	15-24 ans			25-49 ans			> 49 ans			Total		
Hommes	3,6	3,2	2,1	3,0	2,0	1,9	3,7	2,8	3,0	3,2	2,4	2,3
Femmes	3,7	2,4	1,4	2,4	1,6	2,1	2,9	2,5	2,2	2,7	2,0	2,1
Total	**3,6**	**2,8**	**1,8**	**2,7**	**1,8**	**2,0**	**3,3**	**2,6**	**2,6**	**3,0**	**2,2**	**2,2**

Champ : France entière.
Notes : mi-2017 et fin de période en 2019 et 2021.
Insee, enquête Emploi.

… à l'instar des contraintes d'offre du travail

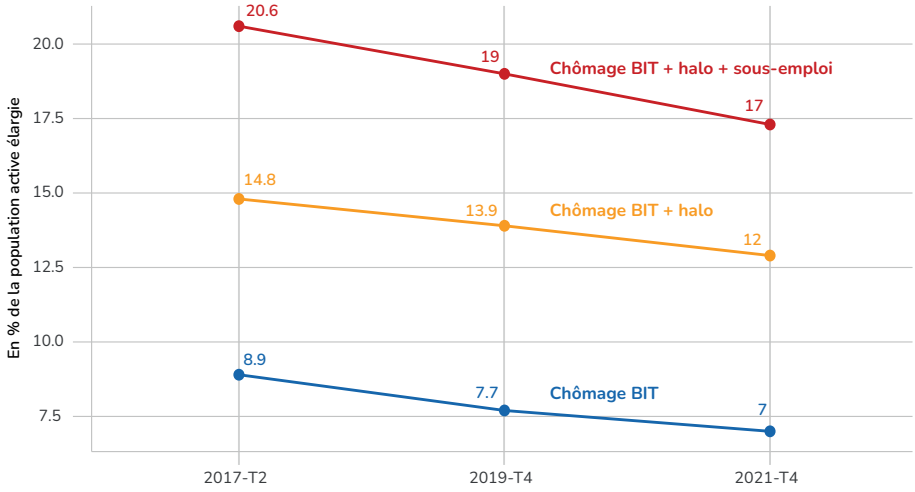
Si la baisse du taux de chômage indique une amélioration sur le marché du travail au cours du quinquennat, il convient d'élargir la définition du chômage, en intégrant les personnes en sous-emploi et celles composant le halo du chômage[1]. Dans cette vision élargie, toutes les contraintes d'offre de travail[2] ont diminué depuis le début du quinquennat sans que la crise n'inverse la tendance (graphique 2).

Entre mi 2017 et fin 2021, 10 000 personnes supplémentaires se sont retrouvées dans le halo du chômage mais la part des personnes composant le halo du chômage est restée stable dans la population des 15-64 (4,5 %). En revanche, on observe un mouvement des jeunes vers le halo – 6,5 % des jeunes se trouvent dans le halo autour du chômage à la fin de l'année 2021 contre 5,8 mi 2017 –, les jeunes femmes étant relativement plus représentées

1. Selon la définition de l'INSEE, est dans le halo autour du chômage toute personne sans emploi qui soit a recherché un emploi mais n'est pas disponible pour travailler, soit n'a pas recherché d'emploi mais souhaite travailler et est disponible pour travailler, soit souhaite travailler mais n'a pas recherché un emploi et n'est pas disponible pour travailler.
2. Celles-ci sont exprimées en points de pourcentage de la population active élargie (personnes actives en emploi, au chômage au sens du BIT et inactives dans le halo autour du chômage).

(près de 2/3 de l'augmentation). Chez les hommes, les jeunes sont également davantage représentés tandis que les autres classes d'âge y sont moins nombreuses.

Graphique 2. **Contraintes sur l'offre de travail***



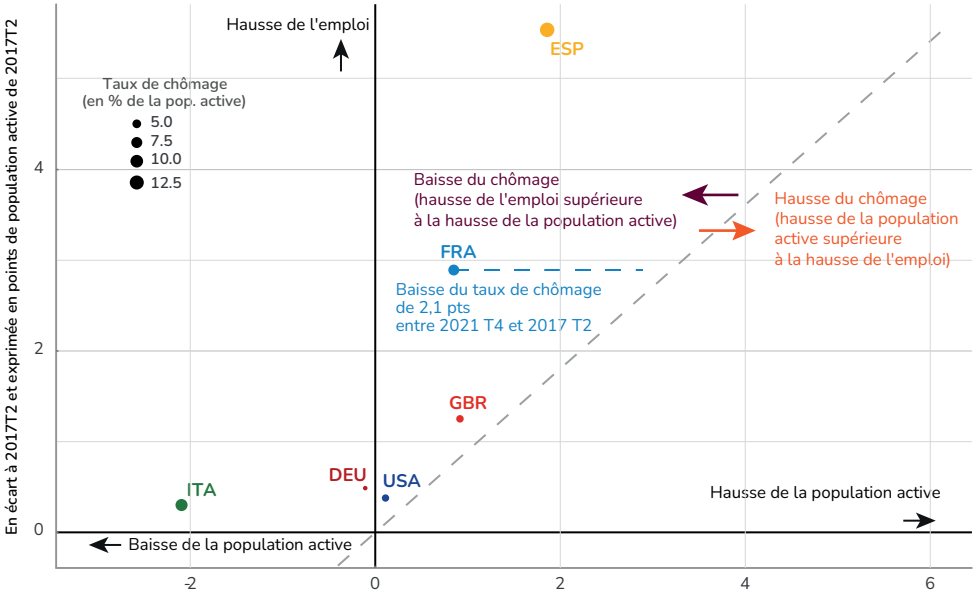
** Au sens de l'Insee et de la Dares, c'est-à-dire des situations rencontrées par les personnes sur le marché du travail, dont l'offre de travail se trouve non utilisée (chômage ou halo autour du chômage) ou sous-utilisée (sous-emploi).*
Insee, enquête Emploi.

À l'inverse, le nombre de personnes en situation de sous-emploi a diminué sur la période, en particulier chez les femmes, les plus concernées, où il a diminué de près du quart. Le sous-emploi, par l'incorporation dans sa mesure du chômage technique et partiel, a connu un bond au deuxième trimestre 2020 et est resté élevé jusqu'à la fin du premier semestre 2021 avant de diminuer.

Une baisse du chômage plus vertueuse en France

L'amélioration sur le front du chômage depuis la mi 2017 décrite précédemment n'est pas une spécificité française. En effet, dans les cinq autres grands pays développés que nous suivons, le taux de chômage a également baissé au cours de ces 5 dernières années. Cette tendance est illustrée par la position des points à gauche de la droite pointillée du graphique 3. Si l'amélioration est commune aux six pays, les causes ainsi que la nature de celle-ci sont en revanche hétérogènes.

Graphique 3. **Évolution du chômage, de la population active et de l'emploi depuis le début du quinquennat**



Notes : Les dernières données disponibles sont celles du 4e trimestre 2021. La distance horizontale entre le point et la diagonale illustre la variation (ici baisse) du taux de chômage. La partie entre l'axe des ordonnées (positives) et la courbe à 45 % correspond à la baisse du chômage la plus vertueuse.

Lecture du graphique : La baisse du taux de chômage observée entre 2021 et 2017 en France (-2,1 points), représentée par la distance horizontale entre le point et la courbe à 45 % est expliquée par des créations d'emplois plus dynamiques (+ 2,9 %) que l'augmentation de la population active (+ 0,85 %) sur la période étudiée.

Nationales, calculs OFCE.

Concernant la dynamique, la baisse du taux de chômage observée entre 2017 et 2019 s'est trouvée confirmée fin 2021 en Espagne, en France et en Italie. En revanche, même s'il a également diminué au cours des cinq dernières années, la crise a quelque peu amputé la tendance baissière en Allemagne, au Royaume-Uni et aux États-Unis.

Au-delà des performances comparées sur le front du chômage entre pays au cours des cinq dernières années, il existe également une forte divergence quant à ses déterminants, notamment depuis le début de la crise de la Covid-19. Ainsi, comme l'illustre le graphique 4, l'Italie se démarque en ayant connu une baisse de sa population active très forte lui permettant d'afficher une amélioration significative de son taux de chômage malgré des performances en termes de créations d'emploi médiocres[3]. Présent également en

3. Ce phénomène est particulièrement marqué depuis la crise sanitaire : la population active italienne demeure fin 2021 2 % en-deçà de son niveau en 2019 tandis que dans le même temps l'emploi total est à -1,3 %, engendrant une baisse de 0,7 point du taux de chômage.

Allemagne mais de façon moins marquée : la situation sur le marché du travail fin 2021 indique un retour du taux de chômage à son niveau de 2017 au prix d'une légère baisse de la population active. Par ailleurs, notons que depuis le début de la crise, trois autres pays étudiés (Allemagne, Royaume-Uni et États-Unis) ont vu leur population active et le niveau de l'emploi baisser. Ce repli peut expliquer une partie des pénuries de main-d'œuvre observées dans ces pays comme nous le verrons plus loin. En revanche contrairement à l'Italie, la chute de l'emploi total aux États-Unis et au Royaume-Uni depuis 2019 est telle que la baisse de la population active n'a fait que limiter la hausse du chômage au cours de la crise.

Finalement, seules l'Espagne et la France ont vu leur population active continuer d'augmenter depuis 2017 et pendant la crise. Toutes deux ont créé suffisamment d'emplois pour absorber cette hausse et engendrer une baisse de leur taux de chômage au cours de ces deux périodes. La dynamique du marché du travail dans ces deux pays aura donc été plus vertueuse qu'en Italie au sens où la baisse du chômage est davantage le résultat de créations d'emplois que d'un découragement des chômeurs italiens basculant ainsi dans l'inactivité.

Une amélioration de l'emploi en France pour toutes les catégories …

Entre mi 2017 et fin 2021, l'emploi augmente de 4 %, cela représente 1,2 million de personnes supplémentaires en emploi. Ce dynamisme repose sur l'emploi salarié (+4,3 %) contribuant à hauteur de 3,6 points à la hausse de l'emploi total, soit plus d'un million de personnes exerçant une activité salariée. C'est particulièrement le cas dans le secteur privé, l'emploi salarié public à quant à lui montré un dynamisme moindre (+ 0,5 % entre mi-2017 et le quatrième trimestre 2021 contre +4,8 % dans le privé[4]). L'activité non salariée a également progressé (+5,3 %), soit plus de 100 000 personnes. Avant la crise de la Covid-19, des destructions d'emplois s'observaient dans l'industrie et les services non marchands alors que tous les secteurs ont davantage d'effectifs fin 2021 par rapport à la mi 2017. Une petite partie de l'emploi du secteur des biens d'équipements, pourtant en hausse avant la crise de la Covid-19, a été détruite ces deux dernières années tandis que les destructions d'emplois dans les matériels de transports et la cokéfaction et raffinage observées en fin d'année 2021 existaient déjà fin 2019.

4. Sources : Insee, estimation d'emploi 2021 T4 (9 mars 2022).

La part des emplois temporaires a légèrement diminué entre mi 2017 et fin 2021, elle est passée de 17,3 % à 15,9 % des salariés. Parmi eux, les contrats de moins d'un mois ont baissé moins vite (-0,7 pt). Le taux de recours à l'intérim est resté stable sur la période (3 % des salariés au troisième trimestre 2021) ; il a toutefois diminué dans l'industrie et la construction alors qu'il a augmenté dans les autres secteurs de l'économie.

Fin 2021, le taux d'emploi des 15-64 ans a augmenté de 2,2 points sur 5 ans pour atteindre ainsi 67,8 %, son plus haut niveau jamais observé depuis que l'Enquête Emploi menée par l'Insee existe. La hausse du taux d'emploi est plus importante chez les femmes (+2,4 pts) que chez les hommes (+2 pts). Elle concerne toutes les tranches d'âge, en particulier les jeunes et les personnes de 55 à 64 ans. Le taux d'emploi des jeunes est à son plus haut depuis 2003, il est 5 points supérieur à son niveau mi-2017 et se hisse à 33,8 % de la population âgée de 15 à 24 ans. Cette dynamique favorable, observée en majeure partie au deuxième semestre 2021, est certainement due aux mesures prises concernant l'apprentissage (voir *infra*).

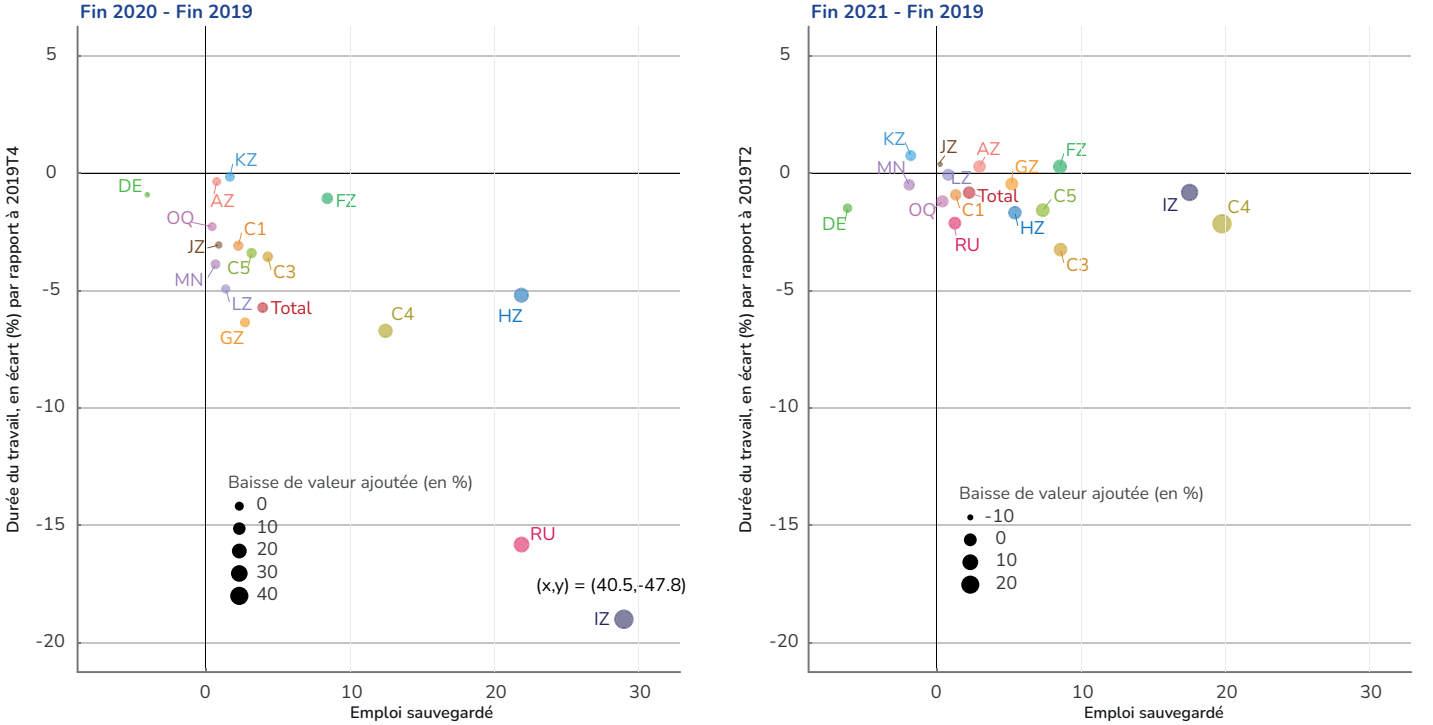
Le taux d'activité des 55-64 ans suit sa tendance haussière historique du fait des différentes réformes des retraites ; il a augmenté de 3,7 points en 5 ans. Il s'établit désormais à 56 % de cette population. L'emploi dans cette catégorie d'âge n'ayant pas absorbé l'augmentation des actifs – le taux d'emploi n'ayant augmenté « que » de 3,4 points –, le taux de chômage augmente légèrement sur la période. Celui-ci passe de 3,6 % à 3,9 % de la population des 55-64 ans.

… et meilleure qu'anticipée au cours de la crise de la Covid-19…

En France, à la suite des mesures prophylactiques prises au deuxième trimestre 2020, la productivité par tête du travail a fortement chuté du fait d'un arrêt de l'activité qui ne s'est pas traduit par des destructions d'emplois de même ampleur.

En effet, au cours de ce trimestre la valeur ajoutée a chuté de 18 % alors que l'emploi salarié n'a baissé que de 3 %. Cette relative bonne performance est principalement due à un ajustement de la durée de travail conséquent permis par le dispositif d'activité partielle, ajustement s'étant établit à 20 % de la durée d'avant-crise. Conséquence de cela, la productivité horaire apparente du travail a augmenté au deuxième trimestre 2020. La levée progressive et partielle des restrictions a vu la durée du travail retourner vers son niveau pré-crise sans toutefois l'atteindre ; elle demeure 0,8 point en-deçà de son niveau fin 2019. Finalement, les productivités par tête et horaire sont au quatrième trimestre 2021 en-deçà de la tendance.

Graphique 4. **Emploi salarié sauvegardé et durée du travail par secteur* pendant la crise sanitaire**



** AZ : agriculture, C1 : industrie agro-alimentaire, C3 : biens d'équipements, C4 : matériels de transports, C5 : autres biens industriels, DE : électricité, eau et déchets, FZ : construction, GZ : commerce et réparation automobile, HZ : transports et entreposage, IZ : hôtellerie et restauration, JZ : information et communication, KZ : services financiers, LZ : services immobiliers, MN : services aux entreprises, OQ : services principalement non marchands, RU : services aux ménages.*

Notes : les effectifs salariés sont corrigés des intérimaires, ie. ces derniers ont été réaffectés aux secteurs utilisateurs. L'emploi sauvegardé est calculé comme la différence (en points pourcentage) entre l'évolution de l'emploi salarié et son évolution contrefactuelle, ie. en prenant en compte la valeur ajoutée et la tendance de productivité. La durée du travail, calculée comme le rapport entre les heures totales travaillées et les effectifs salariés, est exprimée en évolution par rapport au niveau 2019T4.

Insee, calculs OFCE.

À la fin de l'année 2020, tous les secteurs sauf un – celui de l'électricité, eau et déchets (DE) – ont sauvegardé l'emploi au regard d'un scénario contrefactuel, défini comme une situation où l'emploi aurait évolué selon l'activité, la tendance de productivité et à coût du travail inchangé (graphique 4). Ce maintien des effectifs salariés a été permis par un fort ajustement de la durée du travail. Ainsi, les secteurs le plus touchés par les différents confinements en 2020 (hôtellerie-restauration, autres services aux ménages, services de transports et entreposage et les matériels de transports) sont parvenus à réduire l'effet sur l'emploi salarié en recourant massivement au chômage partiel, en diminuant parfois de 50 % les heures travaillées comme dans l'hôtellerie et la restauration.

Deux ans plus tard et un retour incomplet de la durée du travail à son niveau de fin 2019, les secteurs ont su profiter du dispositif d'activité partielle pour maintenir tant que possible l'emploi. La productivité par tête apparente du travail demeure en-deçà de sa tendance d'avant-crise globalement dans l'économie et dans une majorité de secteurs. Elle est toutefois quasiment revenue à sa tendance dans deux secteurs : les services non marchands (OQ) et information et communication (JZ) et se situe au-dessus dans les services aux entreprises (MN), immobiliers (KZ) et électricité, eau et déchets (DE).

… dans tous les grands pays de la zone euro

Compte tenu du niveau d'activité fin 2021 (par rapport à son niveau d'avant-crise) et de la tendance de productivité, le volume total d'heures travaillées par les salariés aurait dû être encore largement inférieur au quatrième trimestre 2019 (graphique 5, barres jaune foncé) en Europe. Compte tenu des secteurs les plus touchées qui ont un niveau de productivité relativement plus faible que celui les autres, un effet additionnel entre en jeu, celui d'un « effet de composition sectoriel » (en jaune clair dans le graphique 6). Celui-ci est particulièrement marqué en Espagne en raison du poids du volume horaire dans les secteurs liés au tourisme très important. En Allemagne, la baisse d'activité dans les services à fortes interactions sociales et dans l'industrie explique l'importante baisse des heures travaillées simulées (barres jaunes).

La chute du volume horaire travaillé décrite par les comptes nationaux apparaît aujourd'hui moins forte que ce que pouvait laisser entendre nos outils, pour les principaux pays européens. En premier lieu, il est à noter que les différents dispositifs de chômage partiel mis en place en Europe ont permis de protéger les salariés en faisant porter en grande partie l'ajustement sur les heures travaillées plutôt que sur le niveau d'emploi. L'ajustement de la

durée du travail a permis de limiter les destructions d'emplois en Espagne (à hauteur de 342 000 emplois salariés) et à un degré moindre en Allemagne (214 000 postes sauvegardés). En Italie et en France, la baisse de la durée du travail fin 2021 – correspondant respectivement à 301 000 et 214 000 salariés – s'accompagne également de créations d'emplois salariés d'environ respectivement 164 000 et 410 000 par rapport à 2019. En second lieu, il ressort de notre analyse un faible ajustement du volume horaire deux ans après le début de la crise sanitaire. Ainsi, dans tous les pays européens cet écart entre le volume horaire travaillé et celui prévu équivaut à une rétention de main-d'œuvre près d'un million de salariés en Allemagne et en Espagne, près de 119 000 million en Italie et de 538 000 en France (tableau 3).

Tableau 3. **Emplois sauvegardés par la baisse de la durée du travail et rétention d'emploi au cours de la crise (en milliers)**

	FRA	DEU	ITA	ESP
Emploi sauvegardé grâce à l'ajustement de la durée depuis 2019	214	214	301	342
Évaluation de la rétention d'emploi	538	959	119	977

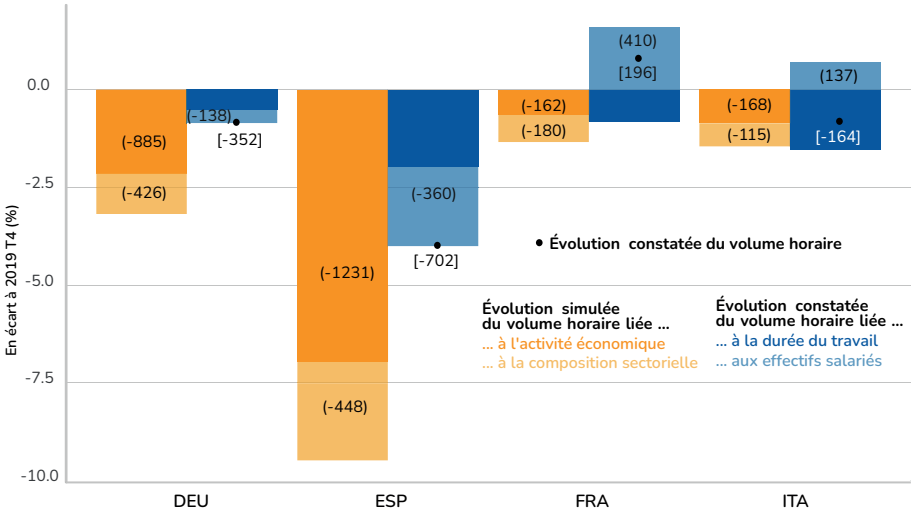
Comptabilités nationales, calculs OFCE.

Plusieurs pistes peuvent expliquer cet écart entre le volume horaire prévu et celui effectivement constaté en fin de période. Tout d'abord, les aides distribuées aux entreprises depuis la crise de la Covid-19 ont pu maintenir certaines entreprises en vie (« Entreprises Zombies ») alors même que celles-ci auraient dû faire faillite[5]. Ce phénomène qui s'observe notamment dans une moindre défaillance d'entreprises en 2020 et 2021 par rapport aux années précédentes peut expliquer une partie de cette baisse de productivité horaire du travail. Ensuite, et outre la possibilité que nous surestimions les tendances de productivité dans nos simulations, la baisse de la productivité observée peut s'expliquer par le comportement des entreprises. En particulier, l'application des mesures prophylactiques a pu nécessiter davantage d'heures travaillées relativement au niveau d'activité. Le télétravail contraint depuis deux années peut également avoir érodé la productivité. La hausse du taux d'absence engendrée par celle du taux d'incidence ou par la fermeture des écoles peut également expliquer cette rétention d'effectifs dans les entreprises. Enfin, l'anticipation d'une reprise illustrée par des carnets de commandes fournis[6]

5. Le Trésor montre toutefois que les entreprises les plus fragiles ont fait faillite pendant la crise (voir le *Trésor Eco* n° 298, Janvier 2022, « Les défaillances d'entreprises durant la crise du Covid ».)
6. Pour plus de détails, voir Département analyse et prévision, sous la direction d'Éric Heyer et Xavier Timbeau, 2022, « Inflation de tensions », *OFCE Policy brief*, n° 102, 17 mars.

tendrait à inciter les employeurs à conserver leurs effectifs afin d'éviter les coûts liés à la recherche de nouveaux candidats une fois les problèmes d'approvisionnement réglés. Ce comportement peut se trouver exacerbé dans un contexte où le nombre d'entreprises déclarant souffrir de pénuries de main-d'œuvre a retrouvé son niveau haut de 2019 quand il ne l'a pas encore dépassé.

Graphique 5. **Évolutions prévues et réalisées des heures travaillées dans les grands pays de la zone euro depuis 2019**



Notes : Emploi salarié français corrigé des effectifs intérimaires.

Lecture du graphique : Selon nos simulations, les heures totales travaillées par les salariés français en fin d'année 2021 auraient dû être inférieures de 1,25 % par rapport à leur niveau en fin d'année 2019 (-162 -180 = -342). Près de la moitié est dû à un effet de composition sectorielle des heures travaillées (barre jaune clair). On constate que le volume horaire a en réalité augmenté de 0,8 % rapport à l'avant-crise (soit 196 000 emplois à durée du travail inchangée). Cela a été permis en partie par une baisse de la durée du travail (214 000 salariés, barre bleu foncé).

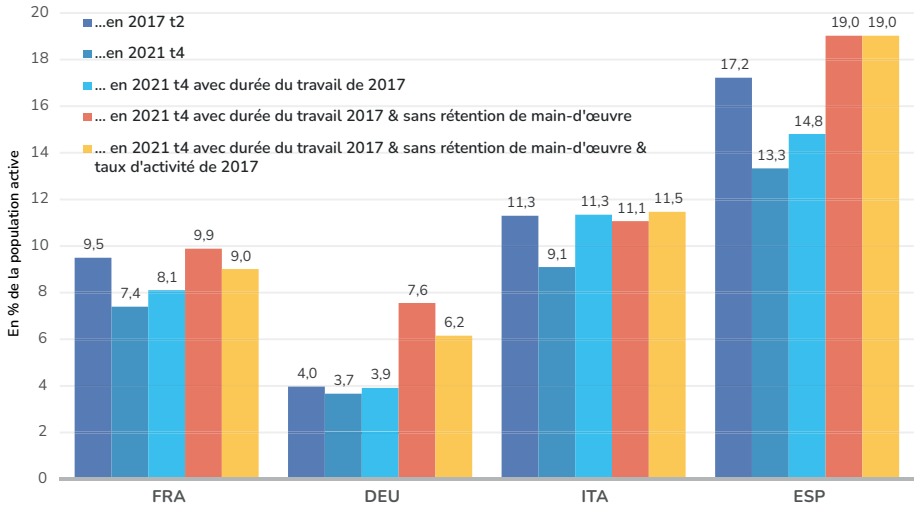
Comptes trimestriels, Insee, Dares, Eurostat, BEA, BLS, Ducoudré et Heyer (2017), calculs OFCE.

S'il est encore trop tôt pour évaluer précisément l'incidence de ces différentes pistes sur le comportement passé des entreprises en matière d'emploi, il nous semble en revanche très probable que dans un futur proche, les entreprises tentent de regagner une partie des pertes observées de productivité, rendant alors la croissance à venir moins riche en emplois.

L'analyse qui précède nous permet de revisiter le reflux du taux de chômage observé en France, comme dans les autres grands pays de la zone euro, au cours du quinquennat. Cette dernière s'explique notamment par la baisse de la durée du travail – qui n'est toujours pas revenue à son niveau d'avant quinquennat – ainsi que par la rétention d'emploi décrite plus haut. Comme l'illustre le graphique 6, en France, sans la baisse de la durée du

travail observée entre 2021 et 2017, le taux de chômage se situerait à 8,1 % au lieu de 7,4 % fin 2021. Et sans la baisse de la durée du travail et de la rétention d'emploi, le taux de chômage s'établirait à un niveau supérieur à celui observé en début de quinquennat (9,9 % contre 9,5 %). En revanche, à taux d'activité de 2017, le taux de chômage fin 2021 serait 0,9 point plus faible.

Graphique 6. **Taux de chômage dans les grands pays de la zone euro…**



Enquête Emploi, Insee.

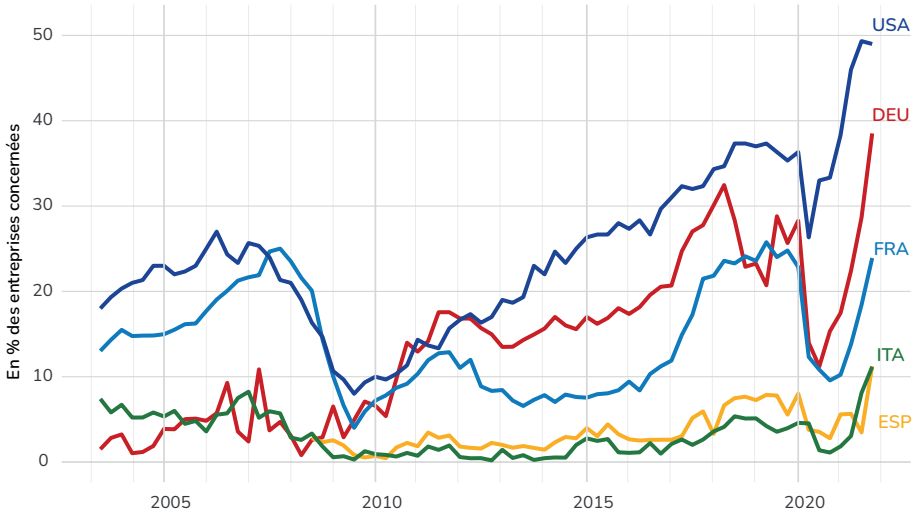
Le retour précoce des difficultés de recrutement n'est pas spécifique à la France…

Selon les enquêtes de conjoncture, le nombre d'entreprises déclarant être contraintes dans leur activité du fait d'une pénurie de main-d'œuvre a bondi en l'espace d'une année, dépassant en fin 2021 le point haut connu avant la crise (graphique 7). C'est notamment le cas en Allemagne, en Italie, en Espagne et aux États-Unis, tandis qu'en France, le niveau retrouve tout juste celui de 2019. Ce mouvement s'observe dans les trois grands secteurs couverts par les enquêtes (industrie, services et construction) des pays étudiés.

Ce retour précoce à de fortes pénuries de main-d'œuvre peut surprendre alors que l'activité dans certains pays comme en Allemagne, en Espagne et en Italie n'est pas encore revenue à son niveau d'avant-crise et qu'elle reste dans les autres pays en dessous de son niveau anticipé avant la crise[7].

7. *cf.* note 6.

Graphique 7. **Les difficultés de recrutement dans les grands pays développés**



Indicateur pondéré par la part de l'emploi dans l'industrie, les services et la construction pour les données Eurostat. Dernier point 2021 T4.
Eurostat, DG ECFIN, Business and consumer surveys; US NFIB SURVEY pour les États-Unis (% d'entreprises ayant des difficultés à pourvoir au moins un poste vacant).

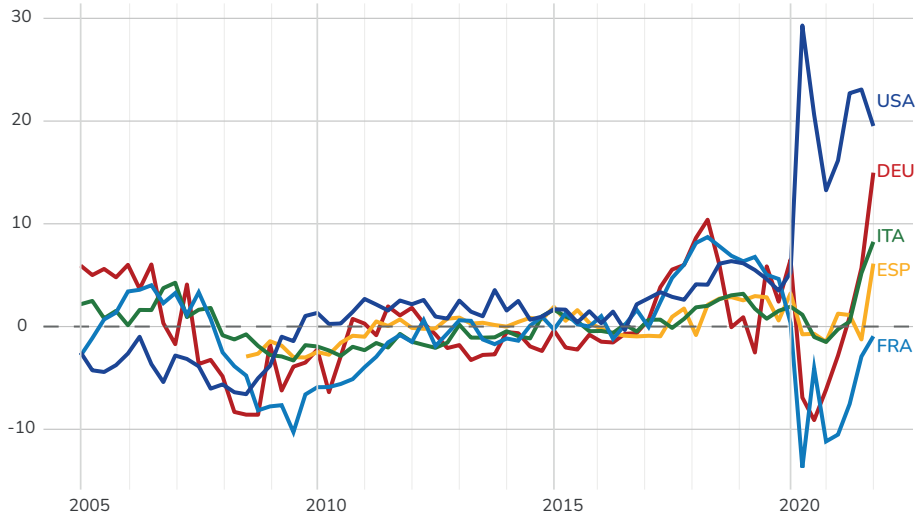
Une première explication résiderait dans la détérioration de la qualité de l'appariement entre l'offre et la demande de travail pouvant impliquer, si ce phénomène devait perdurer, une hausse du chômage structurel et par là une accélération des salaires. Pour illustrer cette éventualité, il convient de corriger ces pénuries de main-d'œuvre observées par le taux de chômage. Il est en effet aisé de faire le lien entre une pénurie de main-d'œuvre ressentie par les entreprises et le stock de main-d'œuvre disponible. Moins ce stock est important – *i.e.* plus le chômage est bas –, plus les entreprises peuvent se trouver empêchées d'augmenter leur production en raison de difficultés de recrutement. Une simple régression des pénuries de main-d'œuvre sur le taux de chômage met en évidence une corrélation négative et significative entre ces deux indicateurs.

… et reflète davantage l'amélioration de la conjoncture …

Le graphique 8 retrace les difficultés de recrutement tenant compte du niveau du taux de chômage et donc corrigées des fluctuations conjoncturelles. De l'analyse de ce graphique ressort des conclusions différentes sur l'interprétation des difficultés ressenties par les entreprises en fin d'année

2021. En France, la forte progression des pénuries de main-d'œuvre en fin de période serait essentiellement conjoncturelle, en lien avec le niveau du taux de chômage observé. Corrigées de la conjoncture, celles-ci seraient proches du niveau attendu et identiques à celles évaluées en 2017. En revanche, dans les autres pays étudiés (Allemagne, Espagne, Italie et États-Unis), les pénuries de main-d'œuvre ne s'expliquent pas par la seule conjoncture : les tensions les prenant en compte ont dépassé leur pic d'avant la crise de la Covid-19 et elles atteignent un record historique. Aux États-Unis, celles-ci se situent à un niveau particulièrement élevé.

Graphique 8. **Les difficultés de recrutement à taux de chômage donné dans les grands pays développés**



Les courbes représentent les résidus issus de la régression du taux de chômage sur les pénuries de main d'œuvre. Les estimations sont réalisées du premier point disponible (2005T1 pour tous les pays sauf l'Espagne où l'échantillon démarre en 2008T3) jusqu'au dernier trimestre 2019. Les résultats des régressions par pays indiquent une corrélation négative et significative entre le taux de chômage et les pénuries de main d'œuvre.

BLS, Destatis, INE, Insee, Istat et calculs OFCE.

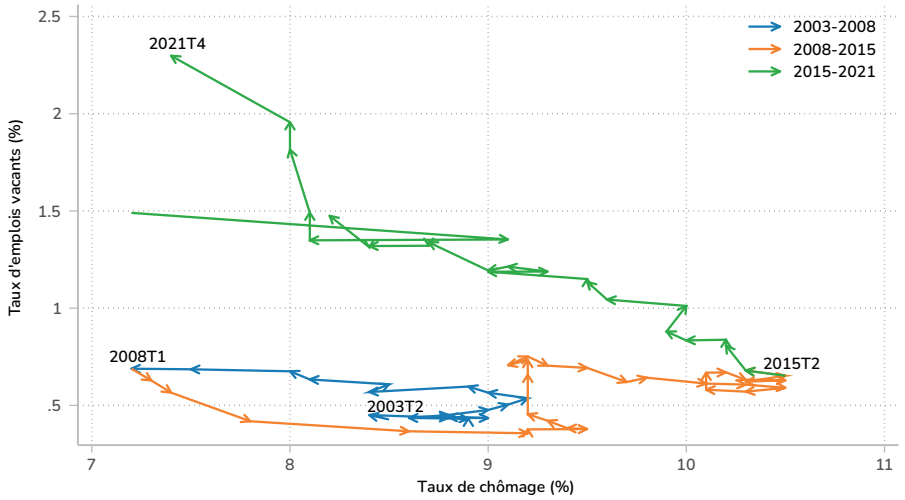
À un niveau plus désagrégé, la production dans l'industrie est limitée par une pénurie de main-d'œuvre dans tous les pays (en particulier en Allemagne où les tensions sont moins importantes qu'entre 2017-2019, une fois corrigées de la conjoncture). Le secteur de la construction serait particulièrement empêché par un manque de main-d'œuvre en Allemagne et beaucoup moins en France. Dans les services, la France se démarque par un niveau de tension quasi nul après avoir tenu compte de la conjoncture tandis que les autres pays européens accusent un surplus de tensions dans ce secteur.

… que celle de l'efficacité du marché du travail

Le constat précédent est confirmé par l'analyse de la courbe de Beveridge qui permet de suivre la trajectoire du marché du travail en matière de taux de chômage et de taux d'emplois vacants pour la France (graphique 9). Plus la trajectoire de la courbe se rapproche de l'origine, plus l'appariement entre les emplois vacants et les travailleurs sur le marché du travail est efficace. Il en découle un taux de chômage et un taux d'emplois vacants plus faibles. Au contraire, plus on s'éloigne de l'origine, moins le marché du travail est efficace. En période de conjoncture économique favorable, le taux de chômage diminue tandis que le taux d'emplois vacants augmente. À l'opposé, en période de récession, le taux de chômage s'accroît alors que le taux d'emplois vacants tend à diminuer.

Au cours des deux dernières décennies, on constate que l'efficacité du marché du travail s'est dégradée. Lorsque l'on compare les années 2017-2021 aux années 2003-2008, on remarque que pour un taux de chômage donné, le taux d'emplois vacants est beaucoup plus élevé qu'il ne l'était initialement. Ce déplacement de la courbe de Beveridge traduit une dégradation de la qualité de l'appariement sur le marché du travail. Cette détérioration de l'efficacité du marché du travail s'est faite progressivement à partir de la période d'après-crise de 2008. En effet, du premier trimestre 2008 au deuxième de 2015, le taux d'emplois vacants reste relativement stable tandis que le taux de chômage augmente de près de trois points de pourcentage.

Graphique 9. **Courbe de Beveridge depuis 2003 pour la France**



Le taux d'emplois vacants en 2020 T1 est manquant du fait de l'interruption temporaire de l'enquête Acemo trimestrielle en raison de la crise sanitaire.

Dares, enquête Acemo trimestrielle et Insee, enquêtes emploi annuelles jusqu'en 2002 ; enquête Emploi en continu à partir de 2003.

Néanmoins, la baisse significative du taux de chômage à partir du deuxième trimestre 2015 a généré des tensions sur le marché du travail induites par une conjoncture économique favorable. Ainsi, dans une certaine continuité, le taux de chômage a diminué de 9,6 à 7,4 % du premier trimestre 2017 au quatrième trimestre 2021 tandis que le taux d'emplois vacants a doublé passant de 1 à 2,3 %. On observe donc une amélioration de la conjoncture économique sur la période à travers une baisse du taux de chômage mais pas d'amélioration notable de l'efficacité du marché du travail.

Les facteurs structurels des difficultés de recrutement…

Les difficultés de recrutement ne résultent pas uniquement d'un dynamisme des embauches. Elles dépendent notamment de facteurs structurels tels que l'inadéquation géographique, le manque de lien entre les compétences offertes par les travailleurs et celles demandées par les employeurs, des conditions de travail dégradées et la non-durabilité de l'emploi.

Afin d'appréhender ces réalités, la DARES (2021)[8] propose un ensemble d'indicateurs permettant de déterminer la cause des tensions par métier. Sur 182 métiers étudiés, 91 font face à de fortes difficultés de recrutement en 2019 contre 62 en 2017. Parmi les 91 métiers en tension en 2019, 73 sont caractérisés par un manque d'adéquation entre la formation et l'emploi, 52 par un manque de main-d'œuvre, 48 par une forte intensité des embauches, 40 par des conditions de travail dégradées, 11 par une non-durabilité de l'emploi. Ces facteurs étaient déjà bien présents en 2017 mais dans une moindre mesure avec 45 métiers faisant face à un manque de lien entre la formation et l'emploi, 36 à un manque de main-d'œuvre, 34 à une forte intensité des embauches, 27 à une inadéquation géographique, 21 à des conditions de travail dégradées et 6 à une non-durabilité de l'emploi.

… et leurs remèdes

Bien que la conjoncture économique explique la forte augmentation des pénuries par un effet de rattrapage sur l'année 2020, ces dernières ne pourront probablement pas être résorbées durablement par une politique globale mais par des mesures ciblées selon le type de métier considéré au risque de les voir resurgir régulièrement. Le développement des services d'aides au recrute-

8. Données « Les emplois vacants », trimestrielles nationales, DARES, 15 décembre 2021. URL: https://dares.travail-emploi.gouv.fr/donnees/les-emplois-vacants.

ment à destination des entreprises, comme le revendique le CAE, apparaît nécessaire pour résorber le problème d'efficacité du marché du travail mis en évidence par la courbe de Beveridge[9]. En outre, l'amélioration du ciblage du système de formation professionnelle est primordiale pour réduire ces pénuries étant donné le nombre de métiers contraints par l'offre de compétences. Par exemple, la loi du 5 septembre 2018 « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel » est une avancée en matière de réorientation professionnelle au niveau individuel. Néanmoins, elle ne garantit pas l'adéquation entre les formations suivies et les besoins de qualification des entreprises. Il ne convient donc pas nécessairement d'augmenter la dépense de formation mais plutôt d'améliorer le ciblage de la formation. Sinon, le risque est de déboucher sur des abandons de projets ou une réduction des exigences à l'embauche engendrant une potentielle baisse de la productivité pour les entreprises concernées.

Les augmentations de salaire peuvent permettre une amélioration des embauches à travers une meilleure attractivité (Kettemann, Mueller et Zweimüller 2018[10]). Cette revalorisation salariale est envisagée par les partenaires sociaux dans le secteur de l'hôtellerie-restauration. Elle a été mise en place dans le secteur de la santé pour les soignants à la suite des accords du Ségur de la santé signés en juillet 2021. Cependant, ces augmentations salariales pourraient ne pas avoir l'effet escompté sachant que pour certains emplois, les pénuries proviennent de facteurs non pécuniaires telles que les conditions de travail dégradées. Une modification de l'organisation du travail pour les métiers aux conditions dégradées contribuerait à résorber les tensions de recrutement (Hall et Mueller, 2018[11]). Ces changements organisationnels permettraient de rendre les postes de travail plus attractifs et de maintenir en emploi les travailleurs concernés.

Quel bilan des différentes mesures prises au cours du quinquennat en matière d'emploi ?

Si nous ne constatons pas d'amélioration notable de l'efficacité du marché du travail, ce quinquennat a pourtant été marqué par de nombreuses réformes et mesures en faveur de l'emploi.

9. François Fontaine et Roland Rathelot, « Le marché du travail français à l'épreuve de la crise sanitaire », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 71, mars 2022.
10. Kettemann, Mueller et Zweimüller, 2018, « Vacancy Durations and Entry Wages: Evidence from Linked Vacancy-Employer-Employee Data »,*CEPR Discussion Papers*, n° 13249.
11. Robert E. Hall & Andreas I. Mueller, 2018, « Wage Dispersion and Search Behavior: The Importance of Nonwage Job Values », *Journal of Political Economy*, vol. 126, n° 4, pp. 1594-1637.

1) Ordonnances Travail : entre rationalisation et attrition du dialogue social

Les premières réformes du marché du travail initiées dès 2017 étaient les « ordonnances travail ». Partant du principe que le dialogue social et les relations de travail de qualité permettent aux entreprises de relever les défis auxquels elles sont et vont être confrontées (RSE, numérique, compétences, productivité, etc.) pour rester compétitives, il s'agissait de simplifier et de redynamiser ces institutions du marché du travail.

Les principales dispositions arrêtées par ces ordonnances étaient les suivantes :

- Un comité social et économique (CSE) remplace les instances existantes dont il reprend les attributions, entraînant ainsi la disparition du délégué du personnel, du comité d'entreprise, et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. Les modalités sont adaptées selon la taille et le nombre d'établissements de l'entreprise ;
- Les accords d'entreprise sont renforcés par rapport aux accords de branche, les différentes thématiques concernées sont classées en trois blocs qui consacrent des possibilités élargies[12] d'inversion de la hiérarchie des normes ;
- L'accord majoritaire demeure la norme dans les entreprises ayant des délégués syndicaux mais des possibilités nouvelles sont créées afin de valider plus facilement des accords d'entreprise ;
- La réglementation des licenciements économiques et individuels est revue et un barème est introduit afin d'encadrer les dommages et intérêts en cas de licenciement pour cause non-réelle et sérieuse afin de rendre ces coûts plus prévisibles pour l'employeur.

Ces réformes structurelles et institutionnelles s'inscrivent dans un contexte social existant complexe qu'elles sont susceptibles de transformer à long terme mais dont on il n'était pas attendu de bouleversement radical à court terme. Les résultats de tels changement dépendent donc de la capacité des parties prenantes à s'approprier les nouveaux instruments et les possibilités qu'ils offrent.

L'entrée en vigueur de ces ordonnances a en outre été perturbée par la crise sanitaire ; l'urgence créée par cette crise a montré qu'employeurs et salariés pouvaient s'accorder rapidement sur des solutions concrètes quel que soit le formalisme institutionnel du dialogue social. Mais cette situation contribue à compliquer l'évaluation des effets spécifiques des ordonnances.

12. Par rapport aux dispositions de la Loi Travail (El Khomri).

Une mise en œuvre très progressive, des effets diffus

Les instances de dialogue social se renouvellent

Les nouvelles instances créées par les ordonnances se sont progressivement mises en place. Fin 2020, 90 000 CSE avaient été créés se substituant aux anciennes instances représentatives du personnel[13]. On recensait cependant 49 000 cas de carences faute de candidats aux élections professionnelles, notamment dans les entreprises de moins de 50 salariés où le taux de carence atteint 85 %. Seulement 8 600 CSE ont été créés par le biais d'un accord, le reste étant mis en place de manière unilatérale par la direction de l'entreprise, illustrant bien que la mise en œuvre de ces réformes dépend souvent de l'employeur.

Fin 2019 environ un tiers des entreprises de plus de 10 salariés et deux tiers des salariés étaient couverts par un CSE, soit une couverture comparable à celle des instances antérieures. On note cependant une réduction de la couverture par des instances dédiées à la santé, la sécurité et conditions de travail (CSSCT) : 46 % des entreprises de 10 salariés ou plus couvertes en 2019, contre les trois quarts par un CHSCT en 2017 (mais cette instance est facultative). Dans les grandes entreprises (plus de 300 salariés) où cette instance est obligatoire, la couverture est plus importante puisqu'elle concernait déjà 74 % des entreprises et 85 % des salariés fin 2019.

La négociation stimulée par la crise sanitaire

La négociation d'entreprise est raisonnablement dynamique et les nouvelles possibilités d'accords ont commencé à être utilisées. Le nombre des accords atteint un pic au-delà de 50 000 en 2019, contre 35 000 en rythme de croisière au milieu de la décennie 2010 ; la thématique du Droit syndical et des Instances Représentatives du Personnel (IRP) l'explique en grande partie, stimulée par la mise en place des ordonnances, faisant passer le nombre d'accords sur ce sujet de 4 000 à plus 10 000 dans le même temps (avant de rechuter à 2 000 accords en 2020).

Les accords conclus avec les délégués syndicaux restent les plus nombreux (34 000 en 2020). Modalité privilégiée des accords avant les ordonnances, ils atteignent un pic de près de 42 000 accords en 2019, en conséquence de l'effet technique de la mise en place de la réforme elle-même. Les accords conclus avec des élus membres du CSE ou des salariés mandatés sont presque 5 fois plus nombreux en 2020 que cinq ans plus tôt avec les instances d'alors (9 000 accords contre 2000 en 2014, hors accords sur l'épargne salariale).

13. Les éléments cités sont tirés des travaux du Comité d'évaluation des ordonnances coordonné par France Stratégie.

Dans les entreprises de moins de 20 salariés, 5 000 textes ont été ratifiés par deux tiers des salariés faute de représentant du personnel, principalement en matière de temps de travail.

On note une hausse du nombre d'accords dont la durée est limitée dans le temps, avec une fréquence accrue du thème de la rémunération (notamment les primes). Cette durée limitée a été favorisée par la crise sanitaire, avec pour objet le temps de travail et les congés et à un degré moindre les conditions de travail, notamment dans les petites entreprises qui, dotées d'une plus grande faculté de conclure des accords en l'absence de délégués syndicaux, s'en sont saisies pour s'adapter aux contraintes particulières de cette crise.

Les nouvelles possibilités d'accords sont utilisées : 809 Accords de Performance Collective (dont environ la moitié pendant la première année de crise sanitaire) et 331 accords de Rupture Conventionnelle Collective, ont été signés entre 2018 et la mi-2021. Cet usage est cependant ambivalent : si certains employeurs s'en servent pour renforcer l'implication et l'adhésion des salariés à la stratégie de l'entreprise, d'autres les utilisent de manière moins vertueuse pour réduire le coût du travail, voire réduire la portée de conventions collectives.

Du côté des branches, la négociation reste stable et on note une difficulté à maîtriser des frontières avec les accords d'entreprises selon les différents sujets et le bloc de compétences dont ils relèvent.

Les licenciements : procédures moins coûteuses et plus prévisibles

La prévisibilité des procédures de licenciement s'est améliorée pour les employeurs et leur coût s'est réduit. Il n'est cependant pas possible d'identifier des effets sur les recrutements et les séparations, la nature des contrats de travail et l'emploi. Le barème des indemnités de licenciements sans cause réelle et sérieuse est bien appliqué par les Conseils de Prud'hommes comme en appel : 90 % des décisions s'inscrivent dans la fourchette définie par le barème, contre 44 % avant la réforme, avec à la clé une diminution des indemnités, surtout pour les salariés ayant peu d'ancienneté. La diminution des recours devant les Prud'hommes s'est poursuivie.

La volonté de simplifier butte sur la réalité

La création d'un CSE fusionnant les instances antérieures et les compétences qui leur étaient dévolues visait à simplifier, revitaliser et améliorer la qualité du dialogue social. Mais cette rationalisation théorique se heurte à des difficultés sur le terrain[14] :

14. *Cf.* France Stratégie (2021) Rapport du Comité d'Évaluation des ordonnances.

- La concentration des compétences du CSE alourdit son fonctionnement : ordres du jour chargés, réunions allongées, élus pas nécessairement formés à tous les sujets, voire démobilisés, etc. cette surcharge crée des embouteillages et une priorisation de certains sujets, les autres se trouvant négligés faute de temps (dont les conditions de travail). Le CSE se transforme parfois en instance d'enregistrement plutôt que de dialogue ;
- La centralisation accrue des instances a pour revers un déclin de la représentation de proximité, avec à la clé une détérioration de l'écoute et des liens entre les représentants et le terrain (notamment dans les grandes entreprises, et durant la crise sanitaire celles ayant eu recours au télétravail) ;
- Les élus sont confrontés à d'importantes difficultés : surcharge de travail de représentation, difficultés de conciliation de leur mandat avec leur activité professionnelle, multiplication des compétences nécessaires, etc. et ce d'autant plus que le CSE est sollicité (point qui est pourtant vu comme indicateur positif du dialogue social) ;
- Les directions subissent ces mêmes difficultés et cette surcharge, en particulier dans les petites entreprises.

La qualité du dialogue social antérieurement aux réformes paraît jouer un rôle important dans la bonne appropriation des mesures mises en place par les ordonnances. Le paradoxe provient de ce que cette réforme dont l'un des objectifs était de décentraliser le dialogue social au profit d'une proximité accrue avec le terrain, a souvent abouti à une centralisation accrue. Ce phénomène a pu être accentué par la possibilité donnée aux employeurs de réorganiser le dialogue social en réduisant le nombre d'instances, de délégués et les moyens qui leurs étaient dédiés. L'ambition de rationalisation du dialogue social produit finalement des complications qui pourraient contribuer à son attrition.

Les causes qui handicapent le dialogue social sont profondes et anciennes et les ordonnances n'ont pas nécessairement prise sur tous ces aspects car beaucoup ne sont pas maîtrisables par des dispositions juridiques. La mise en œuvre des ordonnances ne pouvait pas et n'a pas écarté ces obstacles qui freinent la diffusion et l'efficacité du dialogue social. Pour résorber les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des ordonnances, le gouvernement a mis en place un plan d'accompagnement à la fin 2021.

2) La transformation du CICE en baisse de cotisations sociales employeurs

Conformément aux engagements prévus dans le programme économique d'Emmanuel Macron, l'exécutif à transformer le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en une baisse des cotisations sociales employeurs. Cette transformation, qui est entrée en vigueur au 1er janvier 2019 à la suite de l'annonce faite lors du discours de politique générale du Premier ministre le 4 juillet 2017, a permis de simplifier les démarches administratives et de supprimer le décalage temporel d'une année entre le versement des salaires et le bénéfice du crédit du CICE[15], procurant alors un gain de trésorerie transitoire pour les entreprises. Par ailleurs, alors que le CICE poursuivait plusieurs objectifs, sa transformation en allègement de cotisations, ciblé davantage sur les bas salaires, clarifie l'objectif de baisse du coût du travail et la volonté du gouvernement de stimuler les embauches de salariés peu qualifiés afin de lutter contre le chômage de masse.

À l'heure actuelle, aucune évaluation de ce dispositif n'est encore disponible. Dans une étude publiée en 2018[16], l'OFCE a proposé une simulation de cette transformation à l'aide de son modèle macroéconomique *emod.fr* à l'horizon du quinquennat.

Précisons ici que, selon nous, cette transformation du CICE ne se réduit pas à la seule « bascule » des 6 points de CICE en une baisse définitive du même montant du taux de cotisation employeurs et au gain en trésorerie pour les entreprises qui bénéficieront notamment des deux dispositifs au cours de l'année de transition en 2019. Elle intègre également l'allègement de cotisations patronales de 4,05 points au niveau du Smic et dégressif jusqu'à 1,6 Smic. Et en conséquence, de façon à neutraliser les effets budgétaires *ex ante* de cette « transformation du CICE », la baisse du taux de CICE de 7 à 6 % entrée en vigueur un an plus tôt doit être intégrée à ce calcul. Enfin, nous tenons compte du retour d'impôt sur les sociétés (IS) lié à la « bascule » ainsi que de sa possible neutralisation par la baisse du taux d'IS prévue par le gouvernement. Une décomposition des effets de chacune des modalités sur l'activité et l'emploi est proposée, permettant ainsi une comparabilité de nos résultats avec d'autres évaluations retenant des conventions de transformation différentes.

Selon notre simulation, la transformation du CICE en baisses de cotisations sociales employeurs se traduirait par des effets positifs sur l'emploi : 40 000 à

15. Ce décalage pouvait atteindre trois ans pour les entreprises dont le montant de CICE excède le montant d'impôt sur les sociétés.
16. Bruno Ducoudré, Éric Heyer, 2018, « Transformation du CICE : des effets faibles attendus sur l'emploi, nuls sur l'activité économique », *OFCE Policy brief*, n° 40, 18 octobre.

50 000 emplois en plus à l'horizon 2023 selon que l'on neutralise l'effet du retour d'IS ou non. Les effets sur le PIB seraient au mieux nuls à cet horizon (-0,1 point de pourcentage de PIB en cas de non-neutralisation du retour d'IS). Précisons enfin que nous faisons ici l'hypothèse que le CICE est intégralement considéré comme une baisse du coût du travail par les entreprises. Certes des travaux qualitatifs menés par le LIEPP indiquent qu'une partie des entreprises a pu envisager le CICE comme une baisse d'IS, du fait notamment d'un « décalage entre le temps de la fiscalité et le temps des décisions de gestion », ce qui pourrait amoindrir son impact sur l'emploi entre 2013 et 2018. Le choix de cette hypothèse peut alors être à l'origine de l'écart significatif des effets sur l'emploi de la transformation du CICE observé dans les différentes évaluations. Dans ce cas, notre estimation des effets macroéconomiques attendus de la transformation du CICE en allègement de cotisations employeurs en constituerait un minorant. Toutefois, le montant du CICE perçu par les entreprises étant directement dépendant de leur masse salariale, les mécanismes économiques induits par ce dispositif s'apparentent à une baisse du coût du travail plutôt qu'à un allègement de l'impôt sur les sociétés.

3) Apprentissage : le grand bond en avant

L'apprentissage favorise l'insertion professionnelle des jeunes, en particulier ceux sortis prématurément du système scolaire, en leur permettant d'acquérir à la fois une qualification reconnue par un diplôme et une expérience professionnelle, ce qui débouche souvent sur une embauche définitive[17].

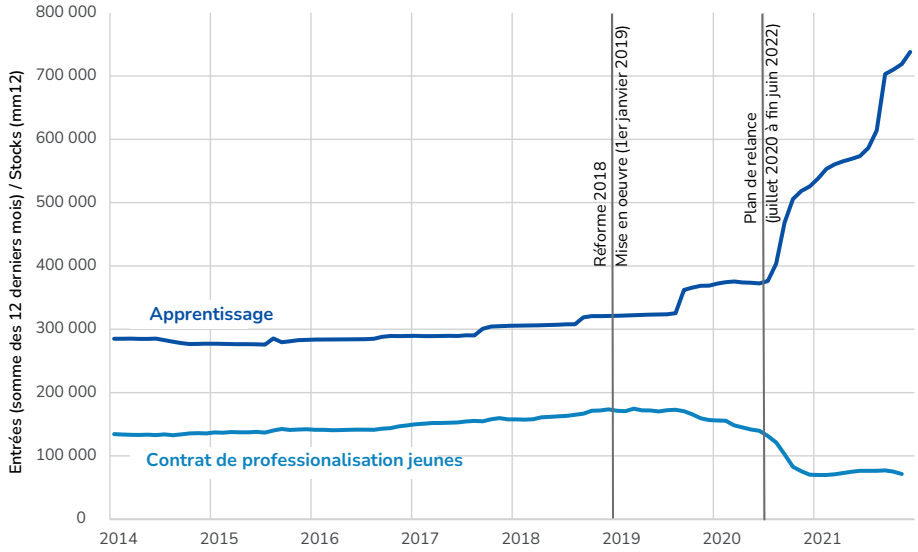
En France, depuis plusieurs décennies, tous les gouvernements ont ambitionné d'imiter le modèle allemand et d'atteindre 500 000 jeunes en apprentissage. Les entrées annuelles n'ont cependant qu'épisodiquement dépassé 300 000 dans la première moitié des années 2010, le stock plafonnant à 450 000 (graphique 10). Pour franchir ce cap, la loi de 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (LCAP) a remis à plat la politique d'apprentissage, tant du point de vue institutionnel que de son financement. Et cette fois les résultats suivent ; dès 2019, 368 000 contrats ont été signés (+14,9 % par apport à 2018). Défiant la crise sanitaire, les entrées en apprentissage battent largement leur record historique en 2020 (526 000), aussitôt pulvérisé en 2021 avec 738 000 nouveaux contrats.

Le gouvernement a donc réussi là où les précédents avaient échoué, grâce à sa réforme, mais surtout à partir de juillet 2020 sur les modalités et moyens financiers extraordinaires du plan France relance : niveau inédit des aides

17. Voir par exemple : Abriac, Rathelot, Sanchez, 2009, *L'apprentissage entre formation professionnelle et insertion dans l'emploi*, Insee coll. Insee-Référence, Emploi et Formation.

allouées à des emplois du secteur marchand, ampleur des populations éligibles, faiblesse des contreparties demandées aux employeurs, mais aussi durée de ce soutien justifié par la crise sanitaire qui ne cessera que fin juin 2022.

Graphique 10. **Entrées en apprentissage depuis 2013**



Les pointillés marquent les dates à partir desquelles les mesures indiquées entrent en vigueur.
Dares-PoEM.

La réforme de 2018 : des effets modestes dans une conjoncture favorable

Entrée en vigueur début 2019, la réforme se traduit par un rebond des nouveaux contrats à la rentrée scolaire suivante[18] (graphique 11). Cette hausse est aussi favorisée par le dynamisme du marché du travail depuis 2017, les embauches d'apprentis étant corrélées aux fluctuations de l'emploi marchand.

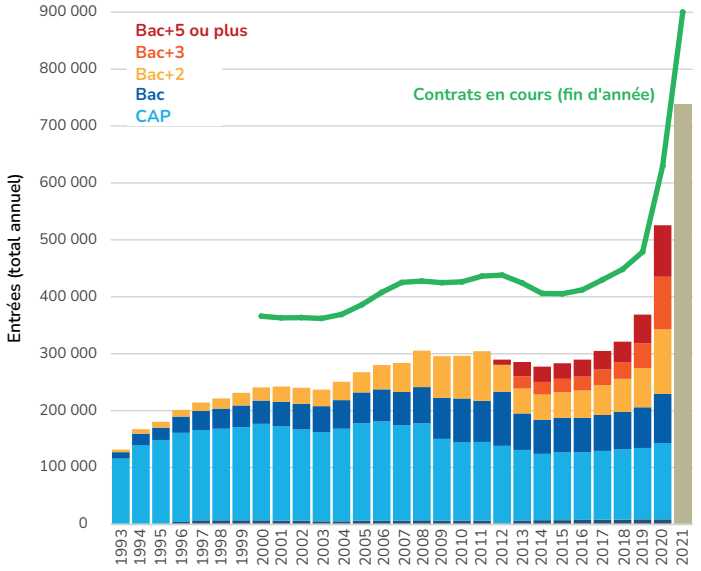
La nouvelle aide unique de 4 000 euros ne procure pas un avantage économique décisif par rapport à la somme des aides antérieures[19], mais elle est moins conditionnée au profil des apprentis et accessible à un plus grand nombre d'employeurs.

En 2019, l'effet de l'extension des catégories d'âge est clair : +13,8 % (+8 000) pour les moins de 25 ans, +58,5 % (+5 400) pour les 26 ans et plus. Mais la hausse des entrées en apprentissage est plus faible dans le champ des

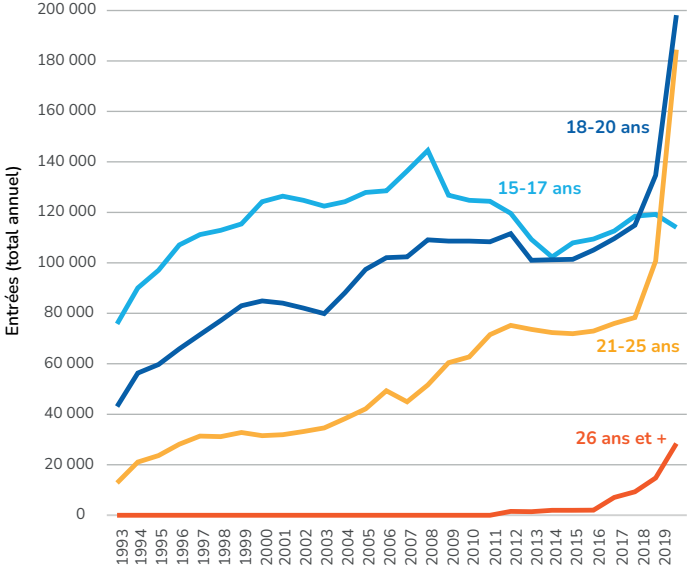
18. Le mois de septembre compte usuellement pour plus de 50 % des entrées annuelles en apprentissage.
19. PLFSS 2019, Annexe 9.

Graphique 11. **Stock et composition des entrées en apprentissage**

11a. Stock et entrées par niveau de diplôme



11b. Age à l'entrée en contrat



Dares, calculs OFCE.

publics éligibles à l'aide unique que pour les autres profils : +4,1 % (+8 100) pour les diplômes inférieurs ou égaux au baccalauréat, contre +32,3 % (+34 800) pour les diplômes supérieurs ; +13,4 % dans les entreprises de moins de 11 salariés, +19,6 % dans les entreprises de 11 à 249 salariés concernées par la hausse de l'allégement de cotisations, de même que les entreprises de plus de 250 salariés (+21,0 %) non-éligibles à l'aide unique, mais bénéficiaires de l'allégement de cotisations.

La baisse du coût du travail liée à la bascule vers l'allégement général de cotisations sociales[20] semble être le facteur principal de la hausse des entrées, suivie de l'extension des populations éligibles et plus marginalement de la simplification des aides. L'impact de la hausse des salaires sur l'offre et la demande d'apprentis est quant à lui difficilement mesurable.

France relance : une aide exceptionnelle aux effets extraordinaires

La réforme de 2018 a un eu effet très modéré en regard de *l'aide exceptionnelle* du plan France relance qui constitue le réel accélérateur de la hausse des entrées à partir de la mi-2020 (graphique 11) : impliquant un coût du travail nul ou réduit à 20 % du salaire brut pour les apprentis de moins de 25 ans, cette aide est extrêmement attractive et ses effets sont naturellement extraordinaires. L'évolution des caractéristiques des apprentis et de leurs employeurs traduit la synergie entre la réforme de 2018 et *l'aide exceptionnelle* :

- Les entrées progressent d'autant plus vite que l'âge des nouveaux entrants est élevé, renforçant une tendance déjà ancienne : 53 % des entrants ont plus de 20 ans en 2020 alors qu'ils n'étaient que 21 % en 2000, 31 % en 2010 et 38 % en 2018, juste avant la réforme. L'ouverture du dispositif aux 26 ans et plus est sensible en 2020 mais n'explique qu'une partie de la dynamique observée pour ces apprentis dont la rémunération est plus élevée (minimum 100 % du SMIC). Le nombre de mineurs recule dans cette conjoncture dynamique, ajoutant au reflux tendanciel qui témoigne du changement de nature de l'apprentissage, si profond que même cette aide exceptionnelle couvrant 100 % du salaire ne suffit plus pour intégrer cette population dans le dispositif (graphique 11b) ;
- Le développement de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur se poursuit et s'accentue, et avec lui le niveau moyen des formations préparées : 9,5 % des entrants de l'année 2000 préparaient une formation Bac+2 ou au-delà, 25,3 % en 2010, 38,4 % en 2018 et 56,3 % en 2020 (graphique 11a). La majorité des diplômes préparés sont de

20. *cf.* note 19.

niveau Bac+2 et au-delà (d'autant plus que ces niveaux de diplôme ne sont pas éligibles à l'aide unique en temps normal) ;

- Le nombre de contrats progresse de manière similaire pour toutes les tailles d'entreprises de plus de 250 salariés, seule la proportion des entreprises de 1 000 salariés et plus connaît une légère hausse entre 2019 et 2020 (de 11,9 % en 2019 à 12,6 % en 2020) ;
- La structure par secteur d'activité témoigne de l'effet de la réforme sur la diffusion de l'apprentissage à de nouveaux secteurs. Les recruteurs d'apprentis traditionnels augmentent leurs embauches mais leur part dans l'ensemble se réduit : industrie (16,4 % des entrées en 2020 contre 21 % en 2018), construction (12,6 % contre 16 %), hébergement et restauration (6,5 % contre 10,1 %), coiffure et soins de beauté (3,6 % vs 5 %) ;
- Le développement de l'apprentissage dans le secteur public, prioritaire pour le gouvernement, reste marginal avec environ 15 000 embauches d'apprentis par an.

Le changement de nature de l'apprentissage

Si un rythme de 700 000 entrées par an devait se maintenir, cela signifierait que l'équivalent d'une génération passe chaque année par l'apprentissage, ce qui va de pair avec la modification des caractéristiques des apprentis, de leurs employeurs et des diplômes préparés. Cette nouvelle manière de faire des études et d'entrer dans la vie active consacrerait un changement de paradigme pour l'apprentissage.

Le problème de l'insertion des jeunes sortis prématurément du système scolaire sans diplôme ni qualification reste cependant entier. C'est pour ces jeunes que l'apprentissage est la solution d'insertion professionnelle la plus décisive, mais la réforme de 2018 n'a eu aucun effet sur eux : le nombre d'entrants sans diplôme progresse de seulement +2,6 % en 2019 et est en 2020 seulement +5,9 % plus élevé qu'il ne l'était en 2018, alors le total des entrées en apprentissage a fait un bond de +63,7 %. Si l'on compare 2018 à 2020, le nombre d'entrées des moins de 18 ans a diminué de -3,6 % (-4 000 entrées de moins en 2020 qu'en 2018) tandis que la hausse était de +114 % pour les plus de 18 ans (+300 000 entrées).

Le contraste entre la stagnation de l'apprentissage traditionnel et les nouveaux publics visés est flagrant ; cette évolution bénéficie aux apprentis et aux employeurs mais elle ne va pas sans questions :

- L'apprentissage est massivement utilisé pour insérer dans l'emploi des jeunes qui ne rencontrent pas ou peu de problèmes ; de ce point de vue, l'apprentissage n'a guère de valeur ajoutée pour ces personnes[21] ;
- La réforme comme les aides extrêmement généreuses sont sans effet sur les jeunes les plus en difficulté à l'entrée sur le marché du travail, ce qui est d'autant plus surprenant qu'ils bénéficient des parcours d'accompagnement intensif *PACEA* et de la Garantie jeune dont l'un des objectifs est de déboucher sur l'emploi ou l'alternance ;
- Le coût budgétaire de ces évolutions apparaît difficilement soutenable ;
- Les gains de la montée en puissance de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur sur la qualité des enseignements, des qualifications, et *in fine* la productivité devraient être mieux précisés. Se poserait alors la question du financement qu'il serait logique de transférer vers les budgets dédiés à l'enseignement supérieur plutôt que ceux consacrés à l'insertion dans l'emploi des jeunes.

Un budget en décalage avec les entrées en apprentissage

Curieusement, les documents budgétaires suggèrent une incrédulité du gouvernement devant ces résultats.

Dès l'origine, l'étude d'impact de la loi de 2018 tablait sur une hausse très modeste des effectifs de 3 % par an[22]. À l'automne 2020, même si l'aide exceptionnelle était déjà en vigueur, la prudence du Projet de loi de Finances (PLF) 2021 se comprend au regard de la situation sanitaire incertaine (353 000 entrées prévues, moitié moins que ce qui sera réalisé). Devant le constat d'entrées record en 2020 et d'une croissance toujours forte au premier semestre 2021, la prévision du PLF 2022 reste très faible : 389 000 entrées en apprentissage[23], à peine 20 000 de plus qu'en 2019. Ce pessimisme excessif contraste avec le maintien de l'extrême générosité de l'aide exceptionnelle, sans souci de rigueur ou d'insincérité budgétaire. En effet, même en retenant des hypothèses très prudentes, la sous-estimation des dépenses est patente, au minimum de 4 milliards d'euros pour les seules dépenses d'aides, uniques ou exceptionnelles[24]. Ce total n'inclut pas les besoins budgétaires pour les contrats non-éligibles à l'aide exceptionnelle, pour troisième année des contrats éligibles à l'aide unique, le surcroît d'exonérations de cotisations sociales (allégement, cotisations employeurs du

21. *Note flash* du SIES n° 8, « Une meilleure insertion sur le marché du travail pour les diplômés par la voie de l'alternance », mai 2021.
22. Étude d'impact de la Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel (2018), p. 124.
23. *Projet de Loi de Finances pour 2022*, Bleu budgétaire, Mission Travail et Emploi.
24. La Cour des comptes fait aussi cette analyse (*Rapport public annuel 2022*).

secteur public et cotisations salariales tous secteurs), de crédit d'impôt sur le revenu, etc. À cela s'ajoute le niveau de prise en charge des formations en apprentissage par les branches et les Opérateurs de Compétences OPCO (le coût contrat)[25].

Des effets massifs sur l'emploi mais d'une pérennité incertaine

Fin 2021 la France atteint le plus haut niveau d'emploi salarié de son histoire, avec près de 26 millions de contrats en cours. L'emploi salarié des secteurs marchands dépasse le seuil des 20 millions de salariés, une première là aussi. Le taux d'emploi des 15-64 ans est au plus haut depuis plus de 50 ans (67,5 %), notamment soutenu par la remontée du taux d'emploi des jeunes (32,8 %), au plus haut depuis 30 ans.

L'effet sur l'emploi de ces entrées en apprentissage inédites est très important. Si on estime prudemment que le stock de contrats en cours avoisine 900 000 fin 2021, contre 478 000 fin 2019, 422 000 emplois d'apprentis auraient été créés en deux ans expliquant l'immense majorité des emplois crées depuis 2019.

La très forte baisse du taux de chômage, notamment le chômage des jeunes (15,9 % fin 2021, niveau le plus faible depuis 1981) reposerait donc sur une contribution très importante de l'apprentissage, lui-même dopé par un niveau de subvention atypique.

Quand l'aide exceptionnelle disparaîtra mi-2022, les entrées en apprentissage risquent fort de retrouver un rythme de croisière conforme aux incitations et aux aides de droit commun mises en place par la réforme de 2018, c'est-à-dire des niveaux d'entrées semblables à ceux observés à partir de la rentrée 2019[26]. Les effets sur l'emploi dépendront alors de la nature des incitations engendrées par l'aide exceptionnelle, ce type de subvention dans le secteur marchand produisant usuellement des effets plus ou moins indésirables[27] :

- Soit un effet de substitution a été dominant : les embauches auraient eu lieu, mais sous d'autres formes de contrats[28]. Dans ce cas le niveau de l'emploi se maintiendrait mais des embauches en contrats de droit

25. Voir par exemple le rapport IGAS/IGF, 2020, *Conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle*.
26. Modulo une conjoncture générale comparable du marché du travail.
27. Pour des éléments plus précis sur ces différents effets : Aeberhardt, Crusson, Pommier, 2011, « Les politiques d'accès à l'emploi en faveur des jeunes : qualifier et accompagner », *France Portrait social*, Insee. Dares, 2003, *Les politiques de l'emploi et du marché du travail,* Collection Repères, Ed. La Découverte.
28. L'attractivité du dispositif est aussi illustrée, en creux, par la baisse importante du nombre de jeunes entrant en contrat de professionnalisation (-16 900 en 2019, -86 200 en 2020), qui sont à environ la moitié de leur rythme moyen des années 2013-2018.

commun se substitueraient au surcroît d'entrées en apprentissage observé depuis la mi-2020 ;

- Un effet d'aubaine par anticipation d'embauches est également possible, si certains employeurs ont profité de ces emplois gratuits pour intégrer des jeunes qu'ils auraient de toutes manières été embauchés, mais plus tard. On pourrait ainsi observer un effet diffus : ces nombreux étudiants du supérieur embauchés en apprentissage, très employables et qui se seraient aisément insérés dans l'emploi, ne seront pas embauchés dans les deux prochaines années puisqu'ils le sont déjà. L'emploi ne reculerait pas mais les flux d'embauches ralentiraient ;
- Un effet d'opportunité ne peut être exclu, favorisé par la gratuité des embauches en apprentissage. Celles-ci n'auraient pas eu lieu sans l'aide exceptionnelle, et elles risquent de disparaître sans que ces emplois soient remplacés par d'autres, apprentis ou non. La contribution très positive de l'aide exceptionnelle à l'emploi marchand deviendrait fortement négative avec le retrait de celle-ci.

Notons aussi que cette période de reprise a coïncidé avec d'importantes difficultés de recrutement qui peuvent avoir conduit les employeurs à rechercher de la main-d'œuvre parmi les étudiants. La persistance ou l'atténuation de ces difficultés pourrait de ce fait aussi influencer les entrées en apprentissage à venir.

4) Les emplois aidés en ébullition

Depuis 2017, les aides publiques directes à l'insertion dans l'emploi ont été remaniées en profondeur. Ces réformes prolongent et accentuent des évolutions qui se dessinaient déjà à la faveur des évaluations plus ou moins positives des dispositifs mis en œuvre depuis plusieurs décennies, en particulier à destination des jeunes.

Les bouleversements observés ces dernières années sont de très grande ampleur, résultant pour partie de choix structurels – facilités par une conjoncture favorable – pour partie du Plan de relance qui a suivi la première vague de la crise sanitaire dont les mesures ont été prolongées malgré la forte reprise de l'emploi observée en 2021.

Le basculement des aides vers le secteur marchand, l'alternance et l'accompagnement, vers l'emploi des jeunes et des chômeurs a été très net depuis 2017 (graphique 12). Pourtant en cette fin de législature le niveau historiquement élevé des aides mériterait d'être questionné dans un marché du travail où le taux d'emploi est au plus haut et le taux de chômage au plus bas. En effet, il est inhabituel que ces embellies conjoncturelles où le marché

du travail va bien ne soit pas mises à profit pour restaurer des marges de manœuvre budgétaires. Le rythme actuel des dépenses est très élevé, ce qui pose la question de leur soutenabilité et de la capacité de réaction en cas de ralentissement du marché du travail.

En 2017 et 2018, un repli des emplois non-marchands aidés, favorisé par la conjoncture

Dans une conjoncture favorable, l'année 2017 présente un profil classique d'année électorale, avec une concentration des entrées sur le premier semestre (60 % des entrées de l'année en CUI-CAE[29], contre 40 % en 2015 et 44 % en 2016) doublée d'enveloppes plus réduites qu'en 2016 (-26 % pour les CUI-CAE), bien que complétée en cours d'année[30]. Le coup de frein est donc très marqué au second semestre 2017, même si les actions touchant des publics les plus en difficulté sont maintenues, permettant au secteur associatif de maintenir ses embauches en Emplois d'avenir. Dans le secteur marchand, la baisse des recrutements en CUI-CIE et en Emplois d'avenir dépasse -60 % sur l'année.

En 2018, les contrats aidés créés au cours du quinquennat précédent à destination de publics prioritaires – Emplois d'avenir, Contrats de génération, Emplois francs – sont supprimés, les financements continuant seulement pour les contrats en cours. Parmi les autres dispositifs importants, les Contrats uniques d'insertion dans le secteur non-marchand (CUI-CAE) sont rebaptisés Parcours Emploi Compétences (PEC), avec pour principal changement la baisse du taux de prise en charge, réduit de 30 % à 60 % du SMIC horaire (au lieu de 50 % à 90 %)[31] ; dans le même temps les enveloppes baissent. L'État cesse de financer la forme marchande des Contrats Uniques d'Insertion (CUI-CIE) sauf dans les départements d'Outre-mer.

En 2017 et 2018, la baisse des crédits et du volume d'emplois aidés réduit le nombre de bénéficiaires dans les secteurs non-marchand (-102 000 en 2017, -99 000 en 2018) comme marchand (-39 000 et -22 000), ce qui contribue négativement à l'emploi à hauteur de -77 000 postes en 2017 et -94 000 en 2018[32]. La conjoncture économique porteuse contrebalance cette réduction des aides publiques à l'emploi car près de 500 000 nouveaux emplois sont créés au total au cours de ces deux années 2017 et 2018.

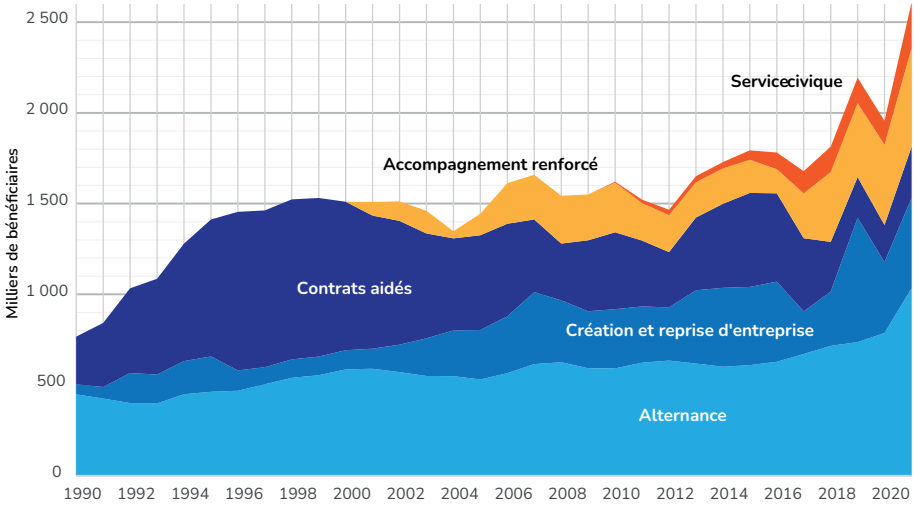
---

29. CUI-CAE : Contrat Unique d'Insertion-Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi. CUI-CIE : Contrat Unique d'Insertion-Contrat d'Insertion dans l'Emploi.
30. Dares, 2018, « Contrats aidés en 2017 ».
31. *Cf.* Ministère du Travail : https://dares.travail-emploi.gouv.fr/definitions-et-concepts/contrats-aides
32. Dares, 2018, « Les contrats aidés en 2018. Poursuite de la baisse des recrutements », *Dares Résultats*, n° 054.

À partir de 2019, un basculement des aides vers l'alternance dans le secteur marchand

L'année 2019 marque un tournant. Le recul du nombre de bénéficiaires dans des emplois aidés « classiques » se poursuit, entraînant une nouvelle contribution négative (-28 000) aux créations d'emplois, encore très dynamiques en 2019 avec +283 000 emplois salariés par rapport à 2018. Mais la réforme de l'apprentissage issue de la Loi LCAP entre en vigueur. Le dispositif est simplifié : une Aide unique remplace les quatre modalités antérieures (crédit d'impôt, prime à l'embauche d'un apprenti, prime pour un apprenti supplémentaire, aide aux TPE) permettant d'afficher une aide attractive de 4 125 euros la première année, 2 500 euros la deuxième, 1 200 euros la troisième année. À cela s'ajoute un affichage « zéro charge » grâce à l'éligibilité de ces contrats à l'allégement général de cotisations sociales, plus généreux pour l'immense majorité d'entre elles que l'allégement spécifique antérieur. Le taux de prise en charge du volet formation des contrats d'apprentissage, à la main des branches professionnelles et de France Compétences est également réputé généreux, stimulant l'offre de formations en apprentissage (qui désormais ne sont plus le domaine réservé des CFA). L'attractivité de l'apprentissage est stimulée par l'allégement des conditions antérieures (taille de l'entreprise, âge ou au profil de l'apprenti), ce qui permet d'élargir la population éligible au dispositif d'apprentissage rénové.

Graphique 12. **Bénéficiaires d'emplois aidés et d'accompagnement renforcé**



Insee, Dares, calculs de l'auteur. Les séries historiques présentées sont celles de l'Insee, (Insee Références, Emploi Chômage revenus du travail, ed. 2020 & 2021) qui agrège les dispositifs marchands et non-marchands, mises à jour avec les données Dares-PoEm pour les années 2017-2021.

Les emplois aidés destinés à favoriser l'insertion des jeunes basculent du secteur non-marchand vers le secteur marchand mais les publics ne sont cependant pas les mêmes : les nouveaux emplois aidés sont plutôt occupés par des jeunes plus âgés qu'auparavant, plus diplômés, qui jusqu'alors n'étaient pas ceux qui rencontraient les plus grandes difficultés d'insertion sur le marché du travail.

Les effets de la réforme de l'apprentissage sont nets dès le second semestre 2019. Écrasés durant quelques mois par la crise sanitaire, ils bénéficient depuis des aides très généreuses du plan France relance (*cf.* ci-dessus, partie apprentissage). Le contrat de professionnalisation a subi la concurrence des nouvelles modalités de l'apprentissage (tranche d'âge plus large, ciblage moindre, etc.) qui ont pesé sur les entrées des jeunes. Ce contrat a bénéficié du même niveau d'aide exceptionnelle que l'apprentissage dans le cadre du Plan France relance. Les entrées totales en contrats de professionnalisation avoisineraient 130 000 nouveaux contrats en 2022 (dont 70 000 jeunes, soit un peu plus de 50 %) contre 235 000 en 2018 (dont 173 000 jeunes, soit 74 %). Les entrées semblent désormais stabilisées, à un niveau très inférieur à celui qui prévalait avant la réforme de l'apprentissage et le plan de relance, mais devraient bénéficier de la prolongation de l'aide exceptionnelle du plan de relance sur l'ensemble de l'année alors que celle-ci cessera mi-2022 pour l'apprentissage.

La réforme de l'aide à la création et à la reprise d'entreprise (ACRE) en 2019 participe également du renforcement des aides à l'emploi marchand. Elle a suscité un fort engouement durant la première année de sa mise en œuvre, avec près de 654 000 entrées grâce à d'un taux d'aide très élevé sur longue période (75 % d'exonération de cotisations sociales la première année, 50 %, puis 25 % les deux années suivantes) ; resserrée dès 2020, (25 % puis 10 % d'exonération les deux dernières), l'aide pour les micro-entrepreneurs a rapidement été raccourcie à un an, assortie de conditions d'accès (être demandeur d'emploi indemnisé ou inscrit 6 mois au cours des 18 derniers mois, bénéficiaire de minima sociaux, jeune de 18 à moins de 26 ans, etc.) ce qui, ajouté à la crise sanitaire, fait chuter des entrées à 275 000 en 2020.

Les aides à l'insertion par l'activité économique sont les seules interventions demeurées significatives envers le secteur non-marchand. Les entrées et les stocks sont restés stables au long des cinq dernières années, bénéficiant même d'un soutien sensiblement accru en 2021.

Les frontières s'estompent entre contrats aidés et accompagnement

Les publics jeunes les moins diplômés, les plus éloignés du marché du travail, traditionnellement visés par l'apprentissage sont maintenant plutôt insérés dans des parcours d'accompagnement renforcé. Ainsi le parcours

contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) mis en œuvre par les Missions locales est un contrat d'engagement réciproque. Le jeune (16 à 25 ans révolus) est inscrit dans un accompagnement renforcé qui peut aller jusqu'à 24 mois afin de l'autonomiser et de le faire accéder à l'emploi. Ce parcours, évolution des programmes Trace, puis Civis[33] depuis 2005, peut comporter des formations, des mises en situation professionnelle, un accompagnement social, etc. Le jeune peut bénéficier d'une allocation (plafonnée au niveau du RSA après déduction du forfait logement) pour soutenir sa démarche. Le PACEA est un passage obligé avant une éventuelle entrée dans la Garantie jeune, modalité plus intensive du PACEA.

Le nombre de jeunes en PACEA a continûment progressé : 385 000 bénéficiaires fin 2017, plus de 520 000 fin 2021 (deux fois plus que le maximum de 273 000 contrats atteint par le Civis en 2010). Parmi eux, les bénéficiaires de la Garantie jeune étaient 75 000 en 2017 et près de 150 000 fin 2021 (soit environ 30% des PACEA). Le ciblage des publics jeunes, les objectifs de taux de sortie vers l'emploi visés – de l'ordre de 40% après le passage dans ces parcours d'accompagnement intensif[34] – ainsi que la rémunération associée ne sont pas sans rappeler les anciens contrats aidés non-marchands. Ces derniers, critiqués pour leur caractère peu professionnalisant, emblématiques du « traitement social du chômage », avaient des taux de sorties vers l'emploi semblables à ce que vise cet accompagnement renforcé. Ces nouveaux dispositifs d'accompagnement sont plus coûteux car l'ensemble de leurs volets et l'allocation associée sont entièrement financés par l'État, au contraire des emplois non-marchands aidés, cofinancés par l'employeur. À bien des égards, même s'il ne s'agit pas d'emplois à proprement parler (et qu'ils ne confèrent pas les mêmes droits sociaux), il apparaît légitime d'inclure ces « contrats » dans l'ensemble des emplois aidés. Une interprétation analogue peut être faite du service civique dont les caractéristiques proches de celles d'un emploi aidé, et ce même si ce dispositif figure au budget de l'éducation et non de la Mission Travail et emploi : ses effectifs ont doublé, de 123 000 à 250 000 en 2021, avec un impact certain sur le marché du travail.

Au total, cette lecture fait clairement apparaître que la baisse des contrats aidés non marchands est en réalité compensée par ces dispositifs d'accompagnement jeunes très éloignés du marché du travail.

Ce panorama comporte aussi en arrière-plan des efforts financiers inédits. L'efficience des dispositifs créés ou modernisés reste encore à évaluer. Le

33. Contrat d'Insertion dans la Vie Sociale.
34. Objectif de taux de sortie vers l'emploi ou en alternance un mois après le passage en Garantie Jeune (39,5 %) ou après un PACEA (43 %). Ce taux était de 43% en 2020 pour les jeunes issus d'une CUI-CAE ou d'un PEC (source : PLF 2022, Mission Travail et Emploi).

maintien des budgets très élevés et même de leur augmentation en 2021 – voire en 2022 – alors que le chômage est au plus bas et l'emploi au plus haut ne va pas de soi et sera difficilement soutenable à moyen terme.

5) Assurance chômage : la réforme résout-elle plus de problèmes qu'elle n'en crée ?

Promesse du candidat Macron, actée avant la crise sanitaire mais dont certains volets ont été reportés et adaptés pendant la pandémie, la réforme de l'assurance chômage est mise en œuvre depuis le 1er décembre 2021[35].

Avant de s'interroger sur l'incidence de cette réforme sur notre système d'Assurance chômage, il convient de rappeler que l'objectif de ce dernier est de maximiser le salaire de réserve de ses assurés, autrement dit de leur garantir un revenu suffisant afin qu'ils puissent se consacrer exclusivement à la recherche d'un emploi conforme à leurs compétences sans subir une pression financière excessive. Si l'Assurance chômage doit jouer un rôle de stabilisateur automatique en assurant un niveau de consommation courante des chômeurs indemnisés, son équilibre financier doit être respecté à moyen terme. On peut donc accepter un déficit[36] mais uniquement en période de basse conjoncture et il convient, pour accroître son efficacité de lutter contre des comportements pervers, qualifiés par les économistes d'*aléa moral* (le chômeur demeure indemnisé alors que des emplois adaptés à ses compétences sont disponibles), et de *sélection adverse*, correspondant à une modification du comportement des assurés dans le but de remplir les critères d'éligibilité aux allocations.

Une réforme pas forcément plus équitable ni plus incitative pour les chômeurs

La première mesure de cette réforme est de rendre les allocations dégressives dans le temps : pour les allocataires âgés de moins de 57 ans et dont le salaire dépasse 4 500 euros bruts par mois, l'allocation chômage est réduite de 30 % sur leur indemnisation chômage à partir du 6e mois[37], avec un plancher d'indemnisation journalière fixé à 85,18 euros. Cette mesure n'a pas de réelle justification économique. Selon la littérature académique, le profit optimal des allocations est obtenu avec un système à droits constants

35. Une analyse plus détaillée de la réforme de l'assurance chômage durant le quinquennat est publiée dans l'*Étude OFCE*, 3/2022.
36. Notons que l'assurance chômage de droit commun, celle qui est réformée, n'a jamais dégagé de déficit au cours des 20 dernières années, hors crise sanitaire.
37. Deux critères économiques ont été retenus : la baisse du nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A de 130 000 sur 6 mois et la hausse du nombre de déclarations préalables à l'embauche (DPAE) des contrats de plus d'un mois de 2,7 millions en 4 mois.

(Coquet, 2017[38]). Des droits dégressifs seraient optimaux que sous des hypothèses extrêmes et généralement associées à une générosité très élevée du système d'allocation et des droits illimités dans le temps. Ainsi les pays ayant mis en place la dégressivité l'ont combinée avec une hausse du taux de remplacement initial, à un niveau supérieur à celui observé en France (Pays-Bas, Portugal, Espagne). La dégressivité crée par ailleurs des effets indésirables notamment lorsqu'elle se concentre sur les plus qualifiés : d'une part, ces actifs étant plus rarement au chômage que les autres, ils « subventionnent » l'assurance chômage en contribuant plus qu'ils ne coûtent. D'autre part, l'affirmation selon laquelle ces chômeurs manipulent la date de leur reprise d'emploi n'est jamais confrontée à la réalité des emplois qu'ils retrouvent effectivement[39]. Face à une forte dégressivité de leurs allocations, les plus aisés sont poussés à accepter plus rapidement des emplois moins bien payés et sans rapport avec leurs qualifications : outre le fait que cela engendre une injustice pour cette catégorie, les chômeurs moins qualifiés n'accèdent plus à ces emplois correspondant à leur formation, si bien qu'ils sont indemnisés plus longtemps, ce qui diminue le gain pour l'assurance, engendre du déclassement et la baisse de la productivité. En résumé, cette mesure n'a pas de justification économique sérieuse, s'apparente à un impôt nouveau pour cette catégorie de chômeurs[40], engendre inégalités et injustice, nuit à la solidarité interprofessionnelle et au bon fonctionnement du marché du travail.

La deuxième mesure de la réforme consiste à modifier le salaire de référence qui permet de calculer le montant de l'allocation du chômeur. Avant la réforme, celle-ci était calculée en appliquant un taux de remplacement à un « salaire journalier de référence (SJR) », c'est-à-dire en ne prenant en compte que les salaires perçus les jours effectivement travaillés. Cela créait deux écueils : une rupture du principe d'égalité puisqu'à salaire horaire équivalent, un chômeur ayant travaillé à mi-temps au cours de la période de référence avait une indemnité inférieure à celui qui avait travaillé à temps complet mais uniquement la moitié de la période. D'autre part, des situations aberrantes permettant dans certains cas de figure de gagner plus en alternant des périodes d'emploi et de chômage (« permittence ») qu'en travaillant à temps complet. Si ce second écueil était bien une réalité, cela ne concerne que peu de chômeurs au total. Ne pas encourager ce type de pratique est nécessaire

38. Coquet Bruno, 2017, « Les allocations chômage devraient-elles être dégressives ? », *Working Paper de l'OFCE*, n° 2017-11, janvier.
39. Dormont B., D. Fougere et A. Prieto, 2001, « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », *Économie et Statistique*, n° 343, 2001-3.
40. Pour l'UNEDIC (2021) cette mesure engendrerait en régime de croisière une économie annuelle de dépenses de 460 millions d'euros pour l'assurance chômage. (« Situation financière de l'Assurance chômage pour 2021-2023 », 17 juin 2021).

car cette « permittence » n'est pas optimale pour un salarié. Depuis le 1er octobre 2021, le salaire de référence se calcule sur une durée plus longue[41] avec l'inconvénient de rendre incertains le niveau de l'allocation et la durée des droits. D'après l'Unedic (2021), cette mesure permettra certes d'économiser 1 milliard d'euros en régime de croisière à l'Assurance chômage mais réintroduira une iniquité et une sous-optimalité, non plus par le taux de remplacement mais *via* la durée d'indemnisation[42]. Sur cet aspect, si des comportements pervers existent, ils ne concernent qu'un faible nombre de chômeurs et serait plus faible en France qu'ailleurs (Coquet, 2013[43]) : appliquer à tous une règle visant à combattre un comportement marginal est nécessairement sous-optimal. Un contrôle plus strict et ciblé des règles initiales et une prise en compte de la conjoncture pour la durée des droits auraient été plus efficaces pour maîtriser l'aléa moral et surmonter les asymétries d'information au cours de la période d'indemnisation.

Contre l'utilisation abusive des contrats courts, le gouvernement reste au milieu du gué

Du côté des entreprises, la volonté du gouvernement était de réduire l'utilisation des contrats courts. Cette volonté est louable, car l'usage des contrats courts ne doit pas être bridé par principe, la théorie économique ne justifie pas qu'il soit débridé, en particulier si ces contrats sont toujours plus courts, dans des activités pérennes où la demande est stable, voire en expansion. Or, le développement des contrats courts est ininterrompu depuis près de 30 ans et segmente inexorablement le marché du travail. En France, les contrats courts ne sont pas seulement le trait de l'époque car ils ont été doublement favorisés par la réglementation et des stimuli économiques. Renouer avec un usage maîtrisé des contrats courts nécessite de rééquilibrer la réglementation et les incitations économiques en s'appuyant davantage sur ces dernières[44].

41. Le salaire journalier de référence correspond alors au montant total des rémunérations divisé par le nombre total de jours calendaires (jours travaillés et jours non travaillés) compris entre le premier du jour du premier contrat et le dernier jour du dernier contrat identifiés dans les 24 derniers mois ou les 36 derniers mois pour les personnes âgées de 53 ans et plus. Les jours non-travaillés incorporés dans le calcul ne peuvent cependant pas dépasser 75 % des jours travaillés.
42. Par ailleurs, les trimestres de chômage indemnisés étant réputés validés, et les cotisations aux retraites complémentaires étant payées sur la base du SJR, la baisse de ce dernier aura un impact sur les retraites. Pour une analyse approfondie voir Coquet, 2020, « Comment déterminer le salaire de référence des chômeurs indemnisés » *Document de travail OFCE*.
43. Coquet Bruno, 2013, *L'assurance chômage. Une politique malmenée*, Ed. L'Harmattan, Paris.
44. Bruno Coquet et Éric Heyer, 2018, « Pour une régulation économique des contrats courts, sans contraindre les entreprises et en préservant l'Assurance chômage », Rapport réalisé à la demande de la Délégation sénatoriale aux entreprises, décembre.

Si les deux mesures proposées par le gouvernement – taxe forfaitaire de 10 euros sur chaque CDD d'usage (supprimée moins de 6 mois après son entrée en vigueur) et mise en place d'un bonus-malus sur les contrats courts – vont dans la bonne direction, on peut toutefois regretter que la réforme se soit arrêtée au milieu du gué.

Concernant les CCD d'usage, rappelons que cette dérogation au CDD n'est autorisée que pour une vingtaine de métiers et une trentaine de conventions collectives. Or, comme l'a détaillé un rapport de l'IGAS de décembre 2015, 30 secteurs d'activité et 231 conventions collectives recrutent sous cette forme de contrat, représentant 150 000 salariés hors de toute liste réglementaire et conventionnelle. Pour accroître son efficacité et limiter significativement le recours abusif de ce type de contrat, la taxe forfaitaire mort-née aurait dû s'accompagner d'un renforcement des moyens pour faire respecter la loi.

Par ailleurs, pour lutter contre le développement rapide des contrats courts qui enferment les salariés dans la précarité, la réforme introduit un bonus-malus pour les entreprises en fonction de leur comportement observé au cours des années précédentes en matière de rupture des contrats de travail. La phase d'observation du comportement des employeurs a démarré au 1er juillet 2021 et la première modulation du taux de contribution s'appliquera au 1er septembre 2022.

Puisant son inspiration dans l'*experience rating* généralisée aux États-Unis depuis les années 1930, cette mesure va globalement dans la bonne direction, elle comporte un grand nombre de faiblesses : tout d'abord, il est regrettable et peu justifiable économiquement de limiter ce bonus-malus à 3 branches d'activité, excluant du dispositif les deux tiers des contrats courts et notamment des secteurs très gourmands en CDD courts comme la santé, le bâtiment, l'intérim ou le spectacle. Le problème à traiter ici n'est pas l'utilisation des contrats courts mais le recours abusif qu'en font certaines entreprises, quel que soit leur secteur d'activité, car c'est ce comportement qui est coûteux pour l'Unedic. Le gouvernement a également décidé d'exonérer de cette mesure les entreprises de moins de 11 salariés, créant un nouvel effet de seuil alors qu'une franchise sur un nombre de contrats courts par entreprise aurait été préférable.

Il est également probable que l'instrument de la tarification comportementale de l'assurance chômage soit nécessaire, mais insuffisante : compte tenu de l'ampleur prise par le phénomène des contrats courts sous l'effet de nombreux déterminants, il y a bien peu de chances qu'un instrument aussi indirect que l'assurance chômage puisse à lui seul ramener l'usage des contrats courts à ce que commandent la théorie économique et la raison.

C'est d'autant plus vrai que le niveau du « bonus-malus » est faible, et que la plupart de ces contrats courts souvent à bas salaires bénéficient désormais d'une exonération des cotisations d'assurance chômage. Nos travaux indiquent une autre voie, celle des exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires car, même si elles ne sont pas réservées aux contrats courts, le ciblage sur les bas salaires, donc les emplois peu qualifiés, favorise de facto l'usage des contrats courts. Dès lors, rendre la formule d'allégement dépendante de la durée du contrat nous apparaît comme un levier très efficace pour agir sur la durée des contrats, d'une puissance bien plus élevée que la tarification comportementale de l'assurance chômage[45]. Une tarification dégressive avec l'ancienneté dans le contrat de travail aurait été plus appropriée, indépendante du statut du contrat, laissant l'employeur libre de ses choix, contemporaine du comportement indésirable, et diminuant le coût du travail d'une immense majorité d'employeurs[46].

Une économie budgétaire supportée par les chômeurs les plus précaires

Le dernier axe consiste à s'attaquer à la « générosité » du système. Parmi les mesures annoncées, deux ont pour principal objectif de dégager rapidement des économies et non de faire baisser le chômage. Il s'agit du durcissement de l'ouverture des droits et des conditions de rechargement de ces derniers : dorénavant il faudra avoir travaillé 6 moins sur les derniers 24 mois et non plus 4 mois sur les derniers 28 mois pour accéder à l'assurance chômage et avoir travaillé 6 mois au lieu de 1 pour recharger. Ces mesures de rendement – qui permettraient d'économiser 800 millions d'euros chaque année – font peser les efforts d'économies principalement sur les chômeurs les plus précaires tout en impactant aussi fortement les chômeurs issus de contrats longs et stables[47]. Or d'autres sources d'économies annuelles auraient pu être envisagées : c'est le cas de la prise en charge par l'assurance chômage du financement de Pôle emploi (près de 3,5 milliards d'euros par an), de l'indemnisation des travailleurs frontaliers (600 millions d'euros), des intermittents (1 milliard) et des intérêts sur la dette de l'État, dépenses qui relèvent plus de l'impôt que des cotisations chômage.

45. Coquet et Heyer (2018), cité plus haut.
46. Cette mesure doit être accompagnée d'un système de franchise, peu coûteux, qui permettrait d'épargner les petites entreprises et les entreprises en forte croissance, même dans le cas où elles utiliseraient beaucoup de contrats courts ; ainsi que d'une contribution forfaitaire, car la rotation très rapide de contrats très courts suggère que le coût de transaction n'est pas dissuasif pour l'employeur : prélevée sur chaque contrat, elle peut donc avoir un effet très important sur les contrats de moins de 1 jour.
47. Pour plus de détails, *cf.* Coquet, 2020, « Comment déterminer le salaire de référence des chômeurs indemnisés ? », *OFCE Working Paper*, n° 30/2020.

Enfin l'ambition d'universalisation de l'assurance chômage s'est traduite dans son financement mais très peu dans l'indemnisation. Elle devait prendre la forme d'une ouverture des droits pour les démissionnaires et l'ensemble des indépendants – notamment pour les travailleurs des plateformes. À l'heure actuelle, cet objectif est loin d'être atteint, ces nouveaux droits ne concernant que très peu de bénéficiaires. Finalement, seule la suppression début 2019 des cotisations sociales chômage salariales compensée par un impôt, en l'occurrence la CSG, confère une dose d'« universalité » à l'assurance chômage. Mais cette asymétrie est problématique à plusieurs égards : il est fondamental, notamment pour faciliter l'acceptabilité des prélèvements, que dans un système qui reste assurantiel et contributif, les dépenses d'indemnisation soient financées par les cotisations des assurés et non par un impôt. ■