

Six mesures d'urgence pour l'emploi et contre la pauvreté

par [Bruno Ducoudré](#), [Eric Heyer](#) et [Pierre Madec](#)

En 2021, malgré le rebond de l'activité attendu et la mise en œuvre de mesures exceptionnelles pour l'emploi ...

Le quatrième trimestre 2020 a été marqué par un recul de l'activité économique moins marqué qu'attendu (-1,4% par rapport au troisième trimestre 2020). En conséquence l'ajustement de l'emploi a été largement atténué par rapport aux destructions d'emplois attendues : 400 000 emplois ont été détruits entre le quatrième trimestre 2019 et le quatrième trimestre 2020. Dans son dernier exercice de prévision, l'OFCE anticipe une croissance du PIB de 5% en 2021 en moyenne annuelle[1]. Une partie de ce rebond s'explique par la prise en compte des effets du plan de relance et notamment des mesures pour l'emploi (contrats aidés, insertion par l'activité, prime à l'embauche d'un jeune de moins de 25 ans, mesures pour l'alternance, Garantie Jeune, service civique, formations). Hors activité partielle, ces mesures auraient contribué à la sauvegarde ou à la création de 75 000 emplois en 2020 et près de 70 000 emplois en 2021[2]

pour un coût de 6,7 milliards d'euros. L'activité partielle a permis la préservation de 1,4 million d'emplois ETP en 2020 pour un coût budgétaire de 26,5 milliards d'euros. En 2021, 950 000 emplois ETP seraient encore préservés en moyenne sur l'année pour un coût de 13,4 milliards d'euros, dans l'hypothèse d'une baisse des taux de prise en charge à partir du troisième trimestre 2021.

... nous anticipons une hausse significative du chômage...

Malgré ce rebond et la prise en compte des mesures exceptionnelles engagées par le gouvernement, l'emploi est attendu en baisse en 2021 par plusieurs instituts de conjoncture ([UNEDIC](#), Rexecode) ou stable ([Banque France](#)). L'OFCE prévoit une progression de l'emploi en 2021 (+95 000 emplois en moyenne annuelle), mais une progression plus rapide de la population active du fait du retour sur le marché du travail de personnes découragées ou empêchées de chercher un emploi pendant la crise sanitaire. Cela se traduirait par une hausse du chômage dont le taux pourrait atteindre 8,7% fin 2021.

... qui induira une hausse de la pauvreté globale...

Cette hausse du chômage va faire monter la pauvreté. Dans une

[étude menée en 2010 pour l'ONPES](#), l'OFCE indiquait qu'une hausse de 100 chômeurs pendant une crise économique conduirait à une augmentation d'environ 43 pauvres au seuil de pauvreté à 60% et d'environ 22 ménages allocataires du RSA-socle 5 ans plus tard.

... notamment chez les jeunes

La crise sanitaire et économique débutée en 2020 touche plus particulièrement certains groupes, et notamment les jeunes. Le fait que les jeunes soient plus touchés par le chômage n'est pas une surprise : ils sont plus souvent en intérim et CDD et dans les crises, ces contrats ne sont souvent pas renouvelés. Ils peuvent aussi être victimes du manque d'embauches.

La part de jeunes dans le halo du chômage a aussi légèrement augmenté sur 1 an (de 4,5 à 4,7%).

Une typologie des jeunes en difficulté

La situation des 18-24 ans (on compte 5,2 millions de personnes âgées de 18 à 24 ans [\[31\]](#))

est particulièrement préoccupante à plusieurs titres :

1. Soit parce qu'ils éprouvent des difficultés à s'insérer dans l'emploi à la sortie des études ;
2. Soit parce qu'ils sont exposés aux destructions d'emplois, et n'ont pas forcément de revenus de remplacement (étudiants qui travaillent pour

financer leurs études, jeunes actifs qui perdent leur emploi).

Il est possible alors de distinguer 3 catégories de jeunes en difficulté :

Catégorie 1 : cohorte de jeunes qui arrivent sur le marché du travail au moment d'une crise économique (750 000 jeunes chaque année)

Des [travaux récents menés à l'OFCE](#) rappellent que les premières années de vie active sont un moment clé pour la carrière professionnelle, d'autant plus en période de récession. Démarrer sa carrière dans un contexte économique très dégradé peut induire des stigmates persistants et impacter durablement les trajectoires professionnelles des jeunes sortant du système éducatif. Bien entendu, une distinction doit être faite entre jeunes diplômés et non diplômés. Pour la première catégorie, cela se traduit par un accès à l'emploi en CDI plus tardif et moins fréquent tandis que pour la seconde, cela implique une très nette dégradation de leur insertion sur le marché du travail.

Catégorie 2 : Jeunes actifs, ayant terminé leurs études, qui ont perdu leur emploi et sans revenu de remplacement (de 50 000[4] à 435 000[5])

Les jeunes actifs en emploi (930 000) sont particulièrement exposés au choc entraîné par la crise sanitaire : 210 000 sont en CDD ou en contrats saisonniers. Parmi ces

contrats

« précaires », 90 000 jeunes (30%) sont employés dans l'un des secteurs les plus touchés par la crise (hébergement, restauration, culture,

transport, habillement, ...). Parmi les « CDI », ce sont plus de 225 000 jeunes qui travaillent dans l'un des secteurs les plus touchés

soit près de 40% des 18-24 ans en contrat à durée indéterminée. Enfin, sur le

million d'actifs (en emploi ou non) âgé de 18-24 ans, près de 300 000

jeunes étaient en cours d'étude un an auparavant.

En 2020, l'ajustement de l'emploi salarié s'est concentré sur l'emploi

temporaire (CDD et intérim). Les 15-24 ans sont largement surreprésentés dans

l'emploi temporaire : s'ils comptaient pour 12% de l'emploi salarié en

2018 (hors fonctionnaires et assimilés), 40% des emplois temporaires étaient

occupés par des salariés appartenant à cette tranche d'âge (54% dans le

commerce, 45% dans l'hébergement-restauration).

En 2021, l'ajustement de l'emploi ne serait plus concentré sur les

contrats courts mais aussi sur des contrats à durée indéterminée. Or, d'après

les mouvements de main-d'œuvre au troisième trimestre 2020, ce sont les

salariés de moins de 30 ans qui sont les plus concernés par les licenciements

économiques du fait d'une moindre ancienneté.

Catégorie 3 : Jeunes actifs,

étudiants, en contrat court non renouvelé et sans revenu de remplacement (250 000)

;

Selon l'enquête ENRJ, menée par la DREES en 2014, ce sont 250 000 jeunes qui cumulent études et emploi à temps partiel ou à temps plein. Or, aujourd'hui la protection sociale couvre très mal la catégorie des 18-24 ans. Ainsi, plus de 8 jeunes sur 10 au chômage ne perçoivent aucune allocation chômage. Le fait que les moins de 25 ans ne puissent pas accéder aux minima sociaux fait peser un risque lourd de très forte précarisation sur cette population du fait de la crise économique.

Face à cette diversité de situation, nous proposons six mesures d'urgence

Parmi les six mesures, trois sont non ciblées et trois sont ciblées sur les jeunes

Trois mesures non ciblées sur les jeunes

- 1. Reporter la baisse du taux de prise en charge de l'activité partielle par l'État et l'Unedic à la fin de la crise sanitaire** permettrait de préserver un maximum d'emplois en 2021. Au cours de l'année 2020, à l'instar d'un grand nombre de pays européens, la France a utilisé l'activité partielle comme principal instrument de sauvegarde de l'emploi face à la pandémie de la Covid-19. En préservant le capital humain dans les

entreprises ainsi que le revenu des salariés et en socialisant son coût, ce dispositif était parfaitement adapté à la situation rencontrée l'année dernière et favorisera une reprise de l'activité une fois les mesures prophylactiques levées. Or il est prévu une baisse des taux de prise en charge de l'activité partielle à compter du 1^{er} juillet 2021 (dès le 1^{er} mai pour les secteurs non protégés). Nous estimons à 13,5 milliards d'euros le montant nécessaire à la prise en charge de l'indemnisation de l'activité partielle par l'État et l'Unedic en 2021 si le dispositif est maintenu dans ses contours actuels et à prévision d'emploi inchangée. Mais baisser le taux de prise en charge alors que les mesures prophylactiques ne sont pas toutes levées pourrait se traduire par des destructions d'emplois en 2021. Certes, si ce dispositif est parfaitement adapté à une période courte en temps de crise, son maintien pendant une période longue et dans tous les secteurs y compris dans ceux qui connaissent une nette amélioration de leur conjoncture pourrait engendrer des effets plus négatifs (effet d'aubaine, mauvaise réallocation de la main-d'œuvre...). En outre, si le dispositif d'aide à la formation du Fonds national de l'emploi – FNE-Formation – a été renforcé afin d'accompagner les entreprises en activité partielle, le maintien pendant une période longue de l'activité partielle peut entraîner une

déqualification d'une partie de la main-d'œuvre ou ralentir le parcours des salariés désireux de se reconvertir.

Si le maintien dans l'emploi est assuré par l'activité partielle, ce statut peut enrayer l'accès à une formation qualifiante ou la mise en place de mesures d'accompagnement par rapport au statut de demandeur d'emploi. Autoriser l'accès des salariés en activité partielle à l'accompagnement proposé par Pole Emploi pour les demandeurs d'emploi de catégorie D ou E permettrait de répondre en partie à cette potentielle demande d'accompagnement.

2. **Mettre en place un moratoire sur la réforme de l'Assurance chômage** tant que la situation sur le marché du travail n'est pas revenue à son niveau qui prévalait avant la crise (taux de chômage à 7% ou difficultés de recrutement à leur niveau de 2019).
3. **Prévoir une enveloppe de contrats aidés additionnels pour les personnes de plus de 25 ans ayant perdu leur emploi en 2020.** L'idée que, durant cette crise économique, l'État puisse devenir « Employeur en dernier ressort » permettrait d'éviter toute augmentation du chômage qui laisserait des traces durables dans l'économie. Sur la base de notre dernière prévision, cela correspond à la création de 500 000 emplois aidés fin 2021 à déployer dans le secteur du CARE notamment (soutien scolaire, portage de repas à domicile pour les personnes âgées, logistique de la gestion de l'épidémie, ...). Ces 500 000 contrats aidés à temps plein pris en

charge à 50% par l'État
(soit un coût annuel par contrat de 9 328 euros)
représenteraient un coût
annuel de 4,7 milliards d'euros.

Le coût total de ces 3 mesures s'élèverait à près de 18,5 milliards d'euros annuel (0,8% du PIB).

Trois mesures ciblées pour les jeunes

1. Pour les jeunes

appartenant à la catégorie 1, nous proposons de renforcer le plan « 1 jeune 1 solution ». Le plan actuel offre 1,3 million de « solutions » ciblées sur les jeunes de moins de 26 ans, pour un afflux cumulé de 1,5 million de jeunes sur 2020-2021. Pour faire face à cet afflux arrivant sur le marché du travail ou tombant dans l'inactivité en 2021, nous proposons une augmentation de 200 000 du volume de contrats aidés PEC ciblés sur les moins de 26 ans, pour un coût de 2,5 milliards d'euros annuels. Un premier pas a déjà été fait en augmentant les entrées prévues dans le dispositif de la Garantie Jeunes en 2021 et en repoussant la fin des aides à l'embauche de jeunes de moins de 26 ans, mais cela ne garantit pas une solution aux 1,5 million de jeunes arrivant sur le marché du travail en 2020 et 2021. Ce plan pourra ainsi faire davantage de place aux emplois aidés pour « les jeunes décrocheurs » : en France, environ 140 000 jeunes sortent chaque année du système scolaire

sans formation ni qualification et viennent alourdir le nombre de « décrocheurs sans emploi ne suivant ni études ni formation ». Cette catégorie, désignée par l'acronyme NEET, représente près de 2 millions de jeunes dont la moitié serait sans aucun diplôme: si l'on veut réellement le combattre, il est urgent de mettre en place une stratégie dans laquelle les emplois aidés ont un rôle important à court terme : ce dispositif des emplois aidés doit être ciblé sur les personnes les plus en difficulté (NEET), ce qui permettra de réduire les effets d'aubaine, de diminuer les effets d'enfermement dans ce type de contrat et d'augmenter les gains d'employabilité. Par ailleurs, ces contrats doivent être d'une durée longue (au moins 2 ans), dans le secteur non marchand, être associés à un volet de formation important, ciblés sur un métier d'avenir et peu éloignés des emplois auxquels le bénéficiaire est susceptible de postuler ultérieurement. En effet, [une étude de terrain menée en 2017](#) a mis en avant l'intérêt des chefs d'entreprises du secteur privé pour des jeunes ayant effectué une formation certifiante dans un contrat aidé dans le secteur non marchand.

2. Pour les jeunes

appartenant à la catégorie 2, nous proposons de leur verser une aide temporaire allant jusqu'à 560 euros par mois (435 000 jeunes au maximum). Cette aide interviendrait en complément des revenus que certains pourraient

toucher via les plans d'accompagnement vers l'emploi. Elle nous paraît nécessaire au minimum tant que la situation sur le marché du travail n'est pas revenue à son niveau qui prévalait avant la crise. Le coût maximum de cette mesure s'élèverait ainsi à 240 millions d'euros par mois au maximum.

3. Pour les jeunes

appartenant à la catégorie 3, nous proposons de leur verser une aide temporaire allant jusqu'à 560 euros par mois (250 000 jeunes). Cette aide interviendrait en complément des prestations d'allocation chômage dont ils pourraient bénéficier.

Le coût estimé approche 140 millions d'euros par versement au maximum. Ce versement devrait intervenir mensuellement tant que la situation sur le marché du travail n'est pas revenue à son niveau qui prévalait avant la crise.

Le coût total de ces 3 mesures s'élèverait au maximum à 7 milliards d'euros annuel (0,3% du PIB).

[\[1\] Cf OFCE Policy Brief n°89 : « Perspectives économiques 2021-2022 : résumé des prévisions du 14 avril 2021 »](#), Eric

Heyer, Xavier Timbeau, Christophe Blot, Céline Antonin, Magali Dauvin, Bruno

Ducoudré, Amel Falah, Sabine Le Bayon, Catherine Mathieu Christine Riffart,

Raul Sampognaro, Mathieu Plane, Pierre Madec, Hervé Péléraux, 14 avril 2021.

[2] Hors effet de l'extension de la prime à l'embauche d'un jeune au-delà du 31 janvier 2021.

[3] Parmi eux, 1,6 million vivent dans un ménage qui n'est pas celui de leurs parents. Parmi eux, 350 000 sont étudiants, 140 000 sont chômeurs, dont 84 000 ne perçoivent pas d'allocation chômage, 160 000 sont inactifs, et 930 000 sont en emploi au sens du BIT.

[4] Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A, B ou C et âgés de moins de 25 ans a augmenté de 50 000 entre le quatrième trimestre 2019 et le quatrième trimestre 2020.

[5] Les 435 000 se décomposent en : 210 000 en CDD ou en contrat saisonniers (8% de moins d'1 mois, 15% entre 1 et 3 mois, 25% entre 3 et 6 mois et 30% entre 6 mois et 1 ans) ; 225 000 jeunes en CDI qui travaillent dans l'un des secteurs les plus touchés soit près de 40% des 18-24 ans en contrat à durée indéterminé.