

Assurance chômage des démissionnaires : un pari pascalien

par Bruno Coquet, Chercheur affilié à l'OFCE

Le projet d'indemnisation des salariés démissionnaires par l'assurance chômage vise à favoriser la mobilité pour améliorer le fonctionnement du marché du travail, stimuler l'emploi et la croissance. Cette réforme fait le pari que l'indemnisation des démissionnaires peut lever des contraintes d'offre qui pèsent sur l'emploi. Si elle n'y parvient pas, qu'elle n'attire pas de candidats, son coût sera nul. Si elle y parvient, ce projet serait rentable pour l'Unedic.

Aujourd'hui déjà, beaucoup de salariés démissionnaires sont indemnisés par l'Unedic. Ceux qui ont démissionné pour un motif jugé « légitime » par l'Unedic, mais aussi ceux qui ayant démissionné pour réaliser un projet qui n'a pas abouti se sont alors inscrits à Pôle Emploi, ont recherché un emploi sans succès et sont de ce fait chômeurs involontaires.

Ce projet d'extension des motifs légitimes d'indemnisation des salariés démissionnaires se situe donc aux marges de l'assurance chômage. Toutefois, notre travail montre que les craintes et les chiffrages alarmistes de la sélection adverse que susciteraient ces nouvelles règles sont extravagants, d'abord parce que les emplois libérés par les démissions seraient pour l'essentiel remplacés, mais aussi parce que l'Unedic et Pôle Emploi ont le savoir-faire nécessaire pour contrôler le comportement de ce type de chômeurs.

Même s'il est en terrain connu, il n'en reste pas moins que l'assureur devra encadrer ce dispositif avec soin, comme il le fait toujours pour contrôler les risques de sélection adverse et d'aléa moral, mais également afin de ne pas sortir de son

rôle, qui est de fournir une assurance-revenu et non de financer des investissements ou de financer des reconversions professionnelles.

Les chômeurs éligibles devront avoir un projet de création d'entreprise ou de formation, et les moyens de le financer, l'assurance étant seulement là pour subvenir aux besoins de consommation de leur vie courante. Le salarié étant le seul décideur de sa démission, l'assureur devra réduire les asymétries d'information (inscription anticipée à Pôle Emploi, documentation du projet et des démarches, etc.) pour contrôler l'aléa moral, et aussi partager une partie des coûts avec le bénéficiaire (délai de carence, etc.) afin de limiter les risques de sélection adverse sans restreindre l'accès au dispositif.

Une modalité pratique raisonnable consisterait à créer un motif d'éligibilité aux allocations chômage plus précis, qui s'apparenterait à une « démission pour reconversion professionnelle ». Les nouveaux droits s'inséreraient ainsi dans le droit commun (éligibilité, taux de remplacement, durée des droits, etc.) sans nécessiter la création d'une « annexe » dédiée ou de droits au rabais.

Le principal défi pour cette réforme est d'atteindre les objectifs ambitieux qu'elle se fixe en matière d'emploi. Si les salariés prêts à rompre leur CDI pour initier un projet sont rares, ou échouent, peu d'emplois seront créés, si bien que les entrées dans ce dispositif d'indemnisation des démissionnaires s'assècheraient rapidement. Si un dispositif maîtrisé favorise la mobilité du travail, les démissions susciteraient au moins partiellement des embauches dans l'entreprise de départ, et au moins certains projets de création d'entreprise et de reconversion professionnelle réussiraient.

Dans ces conditions, on peut – sous des hypothèses raisonnables – estimer que le dispositif attirerait environ

35 000 bénéficiaires par an, pour un coût de l'ordre de 250 millions d'euros la première année, et un gain net total de 590 millions d'euros pour l'assurance chômage sur les cinq premières années. La première année se solde par un déficit supplémentaire de 255 Mo€, car même si une majorité des emplois libérés sont pourvus, ils le seraient pour moitié seulement par des chômeurs indemnisés, tandis que tous les démissionnaires deviennent chômeurs indemnisés ; les années suivantes, les projets débouchent sur des emplois supplémentaires, si bien que le chômage indemnisé diminue, tandis que les cotisations augmentent. Le coût de l'accompagnement n'influerait qu'à la marge sur cet équilibre.

Tableau. Dynamique sur 5 ans de l'indemnisation des démissionnaires selon différentes hypothèses

	N	N+1	N+2	N+3	N+4	Cumul
Démissions	35 000	35 000	35 000	35 000	35 000	175 000
Scénario 80 %						
Effets emploi et chômage (effectifs)						
Emploi affilié	-7 000	21 000	21 000	21 000	21 000	77 000
Chômeurs indemnisés	20 160	-14 918	-14 900	-14 882	-14 865	-39 405
Chômeurs non-indemnisés	-13 160	-6 082	-6 100	-6 118	-6 135	-37 595
Effets financiers (millions €)						
Recettes (cotisations)	-10	31	31	31	31	112
Dépenses allocataires	244	-181	-181	-180	-180	-478
Solde assurance	-255	211	211	211	211	590
Scénario 100 %						
Effets emploi et chômage (effectifs)						
Emploi affilié	0	35 000	35 000	35 000	35 000	140 000
Chômeurs indemnisés	16 450	-18 647	-18 647	-18 647	-18 647	-58 139
Chômeurs non-indemnisés	-16 450	-16 353	-16 353	-16 353	-16 353	-81 861
Effets financiers (millions €)						
Recettes (cotisations)	0	51	51	51	51	204
Dépenses allocataires	199	-226	-226	-226	-226	-705
Solde assurance	-199	277	277	277	277	909
Scénario 50 %						
Effets emploi et chômage (effectifs)						
Emploi affilié	-17 500	0	0	0	0	-17 500
Chômeurs indemnisés	25 725	-9 323	-9 296	-9 269	-9 241	-11 404
Chômeurs non-indemnisés	-8 225	9 323	9 296	9 269	9 241	28 904
Effets financiers (millions €)						
Recettes (cotisations)	-26	0	0	0	0	-26
Dépenses allocataires	312	-113	-113	-112	-112	-138
Solde assurance	-337	113	113	112	112	113

Source : calculs de l'auteur.

Le coût potentiel de la réforme n'est clairement pas un obstacle à sa mise en œuvre. Si le dispositif n'attire pas, il ne coûtera rien. Si en revanche la majorité des projets des salariés démissionnaires débouchent sur un emploi durable, des bénéfices sont garantis à brève échéance, si bien que l'extension de l'assurance chômage aux démissionnaires peut être financée à ressources constantes, sans amputer le droit commun. Pour convaincre les sceptiques, l'Etat pourrait même, sans grand risque, amorcer le dispositif en avançant à

l'assureur le montant des dépenses engagées la première année.

Pour en savoir plus : [Bruno Coquet, « L'assurance chômage pour les démissionnaires. Un pari sur l'emploi, une bonne affaire pour l'Unedic ? », OFCE Policy brief, n° 27, 28 novembre.](#)

France : croissance en héritage

Département analyse et prévision (équipe France)

Ce texte résume les perspectives 2017-2019 pour l'économie française dont une version complète est disponible [ici](#).

Après cinq années de croissance atone (0,8 % en moyenne sur la période 2012-16), une reprise se dessine enfin en France, avec des hausses attendues du PIB de 1,8 % en 2017, 1,7 % en 2018 et 1,9 % en 2019. Certains facteurs négatifs qui ont marqué 2016 (chute de la production agricole, impact des attentats sur le tourisme...) ont disparu en 2017 et l'économie devrait désormais profiter pleinement des effets positifs des politiques d'offre mises en œuvre sous la présidence Hollande. À ceci s'ajoute l'effet d'entraînement du dynamisme renforcé des économies européennes. La consolidation budgétaire sera de faible ampleur pour les deux années à venir^[1] (0,3 point de PIB sur 2018-2019) et ne devrait pas remettre en cause la reprise en cours et la baisse du chômage entamée en 2015. Au total, en intégrant l'effet retardé des politiques d'offre passées, la politique budgétaire aura un impact neutre sur la croissance du PIB en 2018 et légèrement positif (+0,2 point de PIB) en 2019. La réduction du déficit public sera lente (2,9 %

du PIB en 2017, 2,6 % en 2018 et 2,9 % en 2019), mais ceci masque la forte amélioration du solde public en 2019 hors mesure ponctuelle liée à la transformation du CICE. La réduction serait suffisante pour rester en-dessous de la barre des 3 % et assurer la sortie du bras correctif du Pacte de stabilité.

Le rétablissement de la situation financière des entreprises françaises et le redressement de l'investissement productif depuis 2015 devraient soutenir les parts de marché à l'exportation. Au sein d'un environnement économique plus porteur en zone euro, le commerce extérieur ne devrait plus être un frein à la croissance de la France. Au final, la croissance économique serait suffisamment robuste et créatrice d'emplois dans le secteur marchand (247 000 en 2017, 161 000 en 2018 et 223 000 en 2019) pour faire baisser le taux de chômage en France métropolitaine à 9,2 % à la fin du deuxième trimestre 2017 à 8,9 % fin 2018 et 8,5 % fin 2019. Mais la forte baisse des nouveaux contrats aidés au second semestre 2017, poursuivie en 2018 (de 320 000 en 2017 à 200 000 en 2018) et la fin de la montée en charge des dispositifs fiscaux d'enrichissement de la croissance en emplois (CICE, Pacte de responsabilité), voire leur suppression (Prime à l'embauche), seraient un frein notable à la baisse du chômage en 2018.

[\[1\]](#) Cette prévision ne tient pas compte des mesures issues du Projet de loi de finances rectificatives pour 2018

Quelle incidence du CICE sur

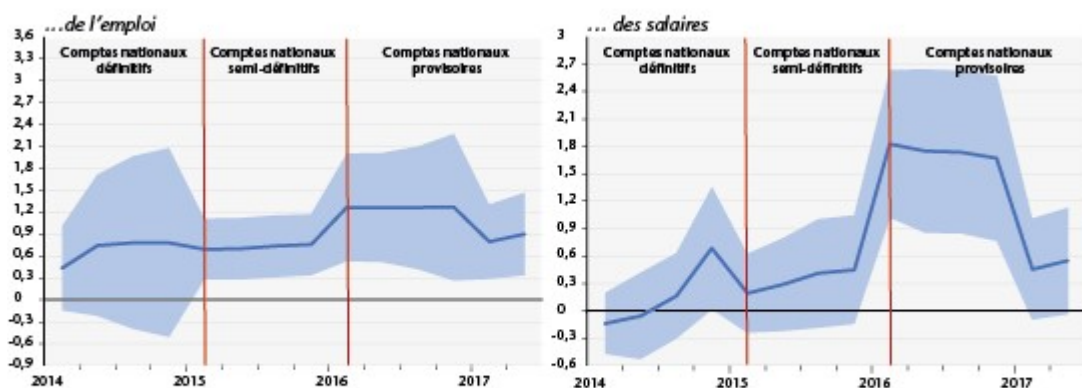
Les salaires et l'emploi ?

Par [Bruno Ducoudré](#), [Éric Heyer](#), Alaïs Martin-Baillon, [Mathieu Plane](#) [1]

Le dernier rapport du Comité de suivi du Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi (CICE) rappelle la difficulté d'évaluer l'impact de ce dispositif et propose des conclusions extrêmement prudentes sur son efficacité. Il mentionne également l'importance de mener des études macroéconomiques complémentaires aux travaux existants et la nécessité de poursuivre cette évaluation afin d'allonger la période de temps disponible pour ces analyses économétriques. Ce rapport relance la question de l'efficacité du CICE au moment même où l'exécutif annonce qu'il va le transformer en baisse de cotisations sociales patronales pour 2019. Cette mesure phare du quinquennat Hollande fait ainsi l'objet de multiples évaluations qui n'ont pour l'instant pas atteint de consensus (voir le [rapport](#) de France Stratégie : ou encore les [évaluations](#) de l'OFCE réalisées à partir d'*emod.fr*). À ce jour, France Stratégie conclue à un « un effet sur les salaires difficiles à déceler » et, avec un certain nombre de réserves, à un effet modéré sur l'emploi.

Dans notre étude « [Quelle incidence du CICE sur les salaires et l'emploi ? Une évaluation sur la période 2014 t1 à 2017 t3](#) » (publiée dans le dernier *Working paper* de l'OFCE, n°25 du 26 octobre 2017), nous proposons une évaluation trimestrielle de ce dispositif à l'aide de données issues des comptes de branches. Dans ce billet nous synthétisons les principaux résultats issus de ce travail et présentons les dernières évaluations à notre disposition. Notre méthodologie consiste à estimer les élasticités interbranches au CICE de l'emploi et des salaires, et cela pour chaque trimestre. Cela nous permet de suivre au cours du temps l'évolution de l'impact de cette mesure. Nous présentons ci-dessous deux graphiques résumant l'évolution temporelle de ces élasticités.

Graphiques 1-2 : Évolution de l'élasticité non pondérée au CICE... (en %)



Note de lecture : Au premier trimestre 2016, pour un montant de CICE équivalent à 1 % de la masse salariale, l'emploi d'une branche augmenterait de 1,3 % relativement aux autres branches. Les traits verticaux indiquent la nature des données sur lesquelles nous travaillons, définitives, semi-définitives et provisoires. L'intervalle de confiance est de 90 %.

Sources : INSEE, calculs des auteurs..

Nos derniers résultats indiquent un effet positif et significatif du CICE sur les salaires au cours de l'année 2016 et qui décline fortement au début de l'année 2017. Nous mettons également en évidence un effet positif et significatif du CICE sur l'emploi depuis le début de l'année 2015, effet qui diminue également au premier trimestre 2017 tout en restant positif.

Ces résultats sont cohérents avec ceux présentés dans les différentes notes [d'étape complémentaire](#) aux rapports de 2016 et 2017 du Comité de suivi du CICE dirigé par France Stratégie lorsque nos travaux portent sur la même période de temps. Leur méthodologie s'appuie sur des données d'entreprises, ce qui limite leur analyse à la période 2013-2015, alors que l'utilisation de données de branches, issues des comptes nationaux trimestriels, nous permet d'estimer l'impact de cette mesure jusqu'au deuxième trimestre de l'année 2017 (avec le corollaire que nous travaillons sur des données sujettes à de possibles révisions).

Les rapports du Comité de suivi du CICE concluent à un effet positif modeste « probable » du CICE sur l'emploi en 2014 et 2015 quand nos estimations laissent apparaître un effet extrêmement faible et seulement très légèrement significatif en fin d'année 2014, voire non significatif sur l'ensemble de

l'année selon les spécifications retenues^[2]. En revanche, nos analyses mettent en évidence un effet positif, significatif et croissant de ce dispositif sur l'emploi entre le premier trimestre de l'année 2015 et le premier trimestre de l'année 2017.

De même, les rapports du Comité de suivi évoquent un effet nul ou très faible du CICE sur les salaires en 2014 et 2015, résultats également mis en avant par nos estimations. Nos travaux laissent apparaître un effet significatif du CICE sur les salaires à la fin de l'année 2015, effet qui perdure en 2016 tout en déclinant fortement jusqu'au premier trimestre de l'année 2017.

La nature même de notre travail, qui s'appuie sur des estimations inter-branches, appelle cependant une interprétation prudente de nos résultats. En effet, ces élasticités se lisent comme la différence en termes de créations d'emplois ou de variations de salaire entre deux branches lorsque l'une d'elles reçoit un point de taux de CICE en plus, ce qui ne permet pas d'évaluer l'impact macroéconomique des variations totales. Par ailleurs, rappelons que nous travaillons sur des données susceptibles d'être révisées par l'INSEE, ce qui peut avoir pour conséquence une modification de ces résultats sur la fin de période.

[\[1\]](#) Ce travail sera mis à jour tous les trimestres et les résultats seront présentés sous forme de billet de blog à échéance régulière.

[\[2\]](#) Voir le document original : [« Quelle incidence du CICE sur les salaires et l'emploi ? Une évaluation sur la période allant du premier trimestre 2014 au deuxième trimestre 2017 », Working Paper de l'OFCE, n°25-2017 pour le détail de ces estimations](#).

Les nouvelles inégalités du travail. Pourquoi l'emploi se polarise

par Gregory Verdugo

Qu'est-ce que la polarisation des emplois ?

Au long des trois dernières décennies, le travail a pris un nouveau tournant. Si l'après Seconde Guerre mondiale a vu les inégalités de salaire reculer, depuis les années 1980, les écarts se creusent continûment. Les écarts de salaire augmentent tout le long de la distribution, à la fois entre les bas et moyens ou entre les moyens et hauts salaires. Dans d'autres pays comme la France où les inégalités de salaires restent stables, c'est le risque de chômage et de précarisation qui frappe toujours davantage les moins qualifiés.

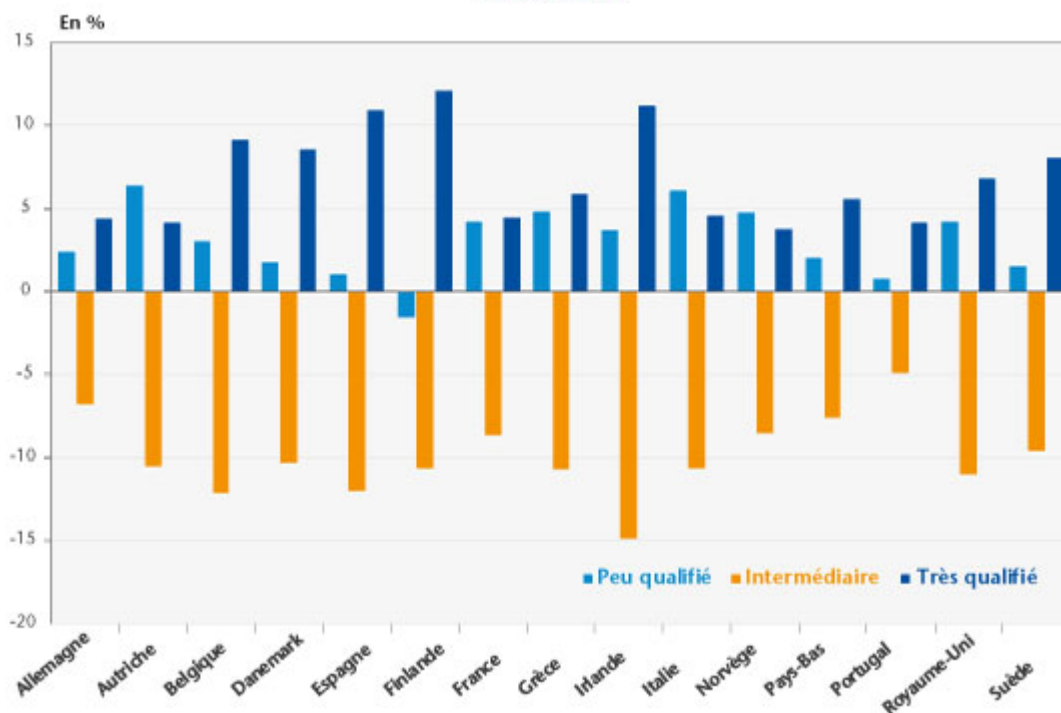
A cet essor des inégalités s'ajoute un grand chamboulement de la composition des emplois. Pour étudier l'évolution de la qualité des emplois, les économistes Alan Manning de la London School of Economics et Maarten Goos et Anna Salomons de l'Université d'Utrecht ont exploré les données très riches de l'Enquête européenne sur les forces de travail pour 16 pays européens sur la période 1993 à 2010^[1]. À partir du salaire moyen observé dans l'emploi au début de cette période, ils distinguent trois grandes catégories : les emplois peu qualifiés, les emplois intermédiaires et les emplois très qualifiés.

Alan Manning et ses co-auteurs calculent comment évolue la part de ces trois groupes dans l'emploi total. Leurs

résultats, présentés dans le graphique 1, indiquent que, dans la plupart des pays, l'emploi se polarise, c'est-à-dire que la part des emplois intermédiaires est en forte baisse au profit d'une hausse des emplois soit peu qualifiés, soit très qualifiés. La baisse des emplois intermédiaires est conséquente : en France, avec une chute de 8 points, l'emploi intermédiaire se réduit de 47% à 39% entre 1993 et 2010. En comparaison, sa part recule de 12 points en Espagne, 11 points au Royaume-Uni, 10 points en Suède et au Danemark, 6 points en Allemagne et 5 points au Portugal.

Si la part des professions intermédiaires se contracte, les parts des emplois peu qualifiés et très qualifiés sont en nette expansion. En France, ces deux groupes augmentent de manière parfaitement symétrique, d'environ 4%. Ainsi, pour deux emplois intermédiaires qui disparaissent, à la fois un emploi qualifié et peu qualifié supplémentaire est créé. Notons que par rapport à la Belgique (+9%), au Danemark (+8%) ou la Finlande (+12%), la progression de la part des emplois qualifiés est plus modérée en France ; elle est proche de celle de l'Allemagne, l'Autriche ou la Norvège.

Graphique 1. Évolution des parts de l'emploi peu qualifié, intermédiaire et très qualifié
1993 et 2010



Source : Maarten Goos, Alan Manning, Anna Salomons (2014), op. cit.

Gagnants et perdants de la révolution informatique

Ce grand bouleversement du marché du travail s'explique d'abord par la nature du changement technologique récent, l'informatique, qui a révolutionné l'organisation des entreprises. Les ordinateurs fonctionnant en suivant des procédures et règles explicites préalablement programmées, ils se sont avérés très doués pour effectuer des tâches dites « routinières » qui caractérisaient le travail humain dans les emplois intermédiaires. Un ordinateur peut commander un robot dans l'industrie, établir des feuilles de paye, ou distribuer de l'argent. En raison de leur efficacité et leur faible coût, les ordinateurs ont remplacé le travail élémentaire et répétitif humain qui composait de nombreux emplois intermédiaires. Les emplois les plus détruits par l'informatisation furent ainsi ceux des opérateurs sur des chaînes de production qui furent automatisées mais aussi ceux des employés de bureau ou des secrétaires.

Au contraire, les plus qualifiés sont les gagnants du progrès technologique. Non seulement les ordinateurs ne peuvent remplacer leur travail, mais ils les rendent plus productifs. En démultipliant la quantité d'information et facilitant sa recherche, l'Internet facilite la spécialisation des connaissances et permet de se concentrer sur les tâches d'analyse. Grâce aux progrès de l'informatique, les entreprises ont demandé toujours plus de travail qualifié, ce qui a permis d'absorber l'arrivée de larges cohortes de diplômés du supérieur sans que leurs salaires ne soient réduits.

Le commerce international a-t-il polarisé l'emploi ?

Le commerce international bénéficie au consommateur en décuplant ses choix et en modérant les prix. Indirectement, en libérant des revenus, il stimule aussi la demande et l'emploi dans le secteur des services. Mais derrière le consommateur se trouve aussi un travailleur aux intérêts parfois opposés. Si le commerce international favorise le premier, son effet sur le second est plus ambigu.

Il est aujourd'hui clair que l'emploi intermédiaire a été victime de la croissance du commerce avec les pays en développement. L'accélération du commerce avec les économies émergentes à bas coût du travail a conduit les entreprises des pays développés à se spécialiser dans les tâches de conception les plus sophistiquées, celles où l'analyse d'informations et la créativité sont mobilisées. Au contraire, les tâches basiques de production sont toujours plus externalisées, ce qui a entraîné la destruction d'une grande partie des emplois industriels intermédiaires dans les pays développés.

Des études récentes sur les Etats-Unis [\[2\]](#) et la France [\[3\]](#) montrent que, à la suite du boom des importations liées à l'accession de la Chine à l'OMC durant les années 2000, le marché du travail s'est très dégradé dans les régions les plus concurrencées par la Chine. Pour la France, les destructions

d'emplois industriels liés à la concurrence chinoise sont quantifiées à 100 000 emplois entre 2001-2007, soit 20% des 500 000 emplois perdus dans ce secteur.

Comment dompter le marché ?

Bien sûr, on ne doit pas oublier que le marché du travail est un marché où le jeu de l'offre et la demande est limité par un ensemble de normes et de règles qui sont cruciales en termes d'inégalités. Malgré le rôle important de la technologie et du commerce, les institutions du marché du travail gardent un rôle central et elles ont modelé la réponse de chaque pays à l'informatisation et à l'essor du commerce international et, selon les cas, ont freiné ou accéléré la polarisation de l'emploi.

Selon de nombreux travaux, le salaire minimum et la manière de négocier collectivement les salaires ont influencé la façon dont les inégalités et l'emploi ont été impactés par les progrès technologiques et la mondialisation. Les institutions ont surtout affecté les salaires des moins qualifiés, ceux qu'elles cherchent le plus à protéger. Pour les bas salaires, le salaire minimum a réduit puissamment les écarts salariaux en France [\[4\]](#). La centralisation des négociations salariales au niveau des branches a aussi contribué à limiter les inégalités de salaires en nivelant les salaires entre entreprises dans un secteur. Là où ces institutions sont restées fortes, elles ont préservé les petits salaires d'une baisse et ont modéré les écarts de salaire.

Mais ces institutions sont aussi suspectées, si elles sont trop contraignantes, de freiner les créations d'emplois et de contribuer à un chômage élevé des peu qualifiés. Elles n'ont notamment pas pu freiner les destructions d'emplois et trop de protection est suspecté d'avoir découragé les créations. À la fin des années 1990, Thomas Piketty de l'École d'Économie de Paris remarquait que la croissance de l'emploi dans les services s'était réduite en France par rapport aux États-Unis

à la suite des hausses du salaire minimum français dans les années 1980[5]. Plus récemment, les chercheurs Julien Albertini de l'Université Humboldt, Jean Olivier Hairault de l'Université Paris 1, François Langot de l'Université du Maine et Thepthida Sopraseuth de l'Université de Cergy Pontoise ont montré que le salaire minimum a limité la croissance du secteur des services manuels non-routiniers en France[6] et a ainsi diminué les opportunités de ceux dont les emplois ont été détruits par le commerce international ou la technologie. Ce déficit d'emploi est particulièrement marqué dans les activités intensives en travail peu qualifié comme l'hôtellerie et la restauration ou le commerce de détail[7]. Comment adapter les régulations au nouveau contexte du marché du travail est un enjeu essentiel des politiques d'emploi dans les années à venir.

Quel travail demain ?

Le progrès technologique n'a pas fait disparaître le travail. Mais la prochaine vague de machines performantes pourrait être, cette fois, vraiment différente. Jusqu'ici, les machines n'étaient pas douées pour les tâches abstraites et manuelles non-routinières mais les avancées de la robotique et l'informatique pourraient vite changer la donne. Chaque année, les possibilités techniques permettant aux ordinateurs et robots de simuler le raisonnement humain et devenir intelligents sont décuplées : l'augmentation des capacités de calcul permet d'analyser et de répondre plus adroitement aux stimulations externes ; la communication avec l'environnement est de plus en plus fine grâce à une batterie de puissants capteurs aidée de programmes capables notamment de comprendre les plus subtiles nuances du langage humain et de reconnaître des visages et objets ; les possibilités de stockage des données sont décuplées avec le développement du « cloud robotics » où chaque robot accumule et partage en réseau expérience et information avec ses confrères robots[8].

Certains chercheurs pensent que les développements des

machines intelligentes et de la robotique devraient permettre de remplacer le travail dans un grand nombre d'emplois dans les années à venir. En 2015, les chercheurs Carl Benedikt Frey et Michael Osborne de l'Université d'Oxford prédisaient que 47% des employés aux États-Unis ont un travail qui risque d'être automatisé dans le futur [\[9\]](#). Ils prévoient des conséquences particulièrement importantes dans les transports et la logistique, où les progrès des capteurs intelligents rendront les véhicules sans conducteurs sûrs et rentables.

Mais les emplois des moins qualifiés ne sont pas les seuls à être menacés. Les capacités d'analyse grandissante des ordinateurs leur permettent maintenant d'aider à la décision dans des tâches complexes, notamment dans le domaine médical ou juridique, où elles remplacent ainsi du travail qualifié. Au Memorial Sloan-Kettering Cancer Center à New-York aux États-Unis, un programme informatique aide les oncologues à déterminer le traitement le plus approprié pour les patients. Le programme se nourrit de 600 000 rapports médicaux, 1,5 million de dossiers de patients et d'essais cliniques, et 2 millions de pages publiées dans ces journaux médicaux [\[10\]](#). Il apprend et s'améliore en permanence. Dans le domaine du droit, le « Clearwell System » utilise les techniques d'analyse automatique de langage pour classifier les masses de documents transmises aux parties avant les procès qui peuvent comprendre plusieurs milliers de pages. En deux jours, l'ordinateur est capable d'analyser de manière fiable 570 000 documents. Il fait économiser l'équivalent du travail de dizaines d'avocats et juristes, et permet de gagner un temps précieux dans la préparation des procès [\[11\]](#).

Faut-il craindre ces évolutions ? Aucune loi fondamentale en économie ne garantit que chacun va pouvoir trouver un emploi correctement rémunéré dans le futur. La dégradation des emplois qu'a entraînée la polarisation rappelle que le progrès n'améliore pas toujours leur qualité. Mais offrira-t-il au moins des emplois ?

Pour en savoir plus : Gregory Verdugo a publié en juin 2017 « Les nouvelles inégalités du travail : pourquoi l'emploi se polarise » aux Presses de Sciences Po, collection Sécuriser l'emploi.

Lien livre presses de Sciences Po :
http://www.pressesdesciencespo.fr/fr/livre/?GCOI=27246100938740&fa=author&person_id=1987

Lien livre sur Cairn :
<https://www.cairn.info/les-nouvelles-inegalites-du-travail-9782724620900.htm>

[1] Maarten Goos, Alan Manning, Anna Salomons, « Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring », *American Economic Review*, 104 (8), 2014, p. 2509-2526.

[2] David Autor, David Dorn, Gordon Hanson, « The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States », *American Economic Review*, 103 (6), 2013, p. 2121-2168.

[3] Clément Malgouyres, « The Impact of Chinese Imports Competition on Employment and the Wage Distribution: Evidence from French Local Labor Markets », *EUI ECO Working Paper*, 2014.

[4] Gregory Verdugo, « The Great Compression of the French Wage Structure, 1969–2008 », *Labour Economics*, 28, 2014, p. 131-144.

[5] Thomas Piketty, « L'emploi dans les services en France et aux États-Unis : une analyse structurelle sur longue période », *Économie et Statistique*, 318, 1998, p. 73-99.

[6] Julien Albertini, Jean-Olivier Hairault, François Langot, Thepthida Sopraseuth, 2017. « A Tale of Two Countries: A Story of the French and US Polarization, » *IZA Discussion Papers*, n° 11013, juin 2017.

[7] Ève Caroli, Jérôme Gautié, *Bas salaires et qualité de l'emploi : l'exception française ?*, Paris, Editions Rue d'Ulm, 2009, p. 49

[8] Gill Pratt, « Is a Cambrian explosion coming for robotics? », *The Journal of Economic Perspectives*, 29 (3), 2015, p. 51-60.

[9] Carl Benedikt Frey, Michael Osborne, « Technology at Work: The Future of Innovation and Employment », Oxford Martin School, 2015. Retrieved from <http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/publications/view/1883>

[10] Jonathan Cohn, « The robot will see you now », *The Atlantic*, 20 février 2013.

[11] John Markoff, « Armies of expensive lawyers replaced by cheaper software », *The New York Times*, 4 mars 2011.

« Emplois francs » : que faut-il en attendre ?

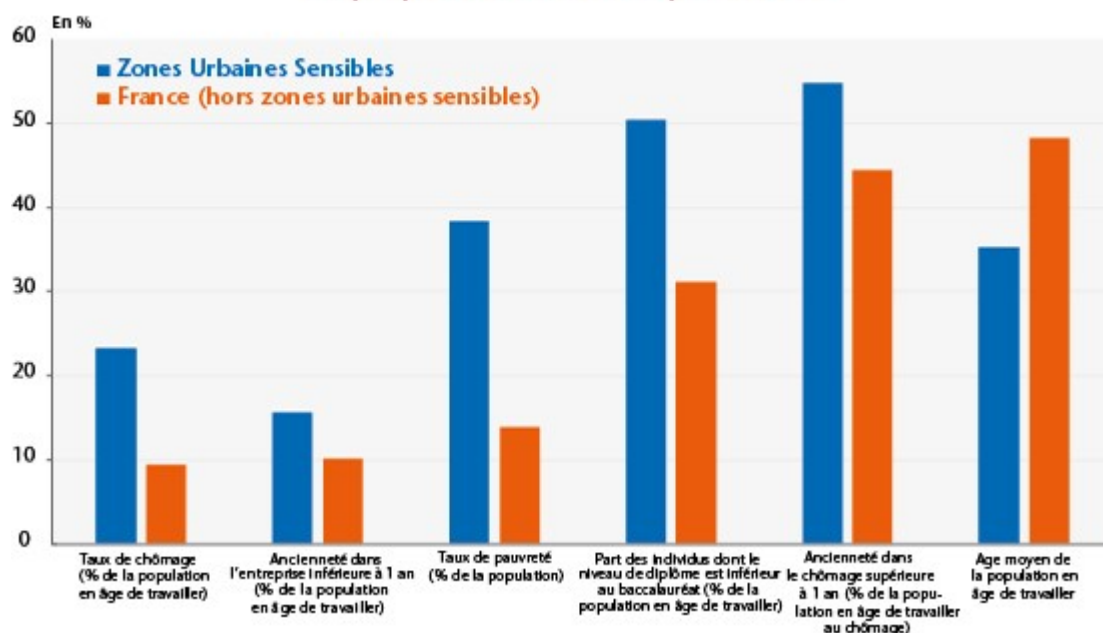
par Paul Bauchet et [Pierre Madec](#)

Dans le programme présidentiel d'Emmanuel Macron figurait une mesure visant à baisser le coût du travail pour les entreprises embauchant, en CDI ou en CDD, un habitant des quartiers dits prioritaires : « *Lorsqu'une entreprise, où qu'elle soit située, embauchera un habitant des quartiers*

prioritaires de la politique de la ville en CDI, elle bénéficiera d'une prime de 15 000 euros, étalée sur les trois premières années : ce sera comme si elle ne payait plus de charges. En CDD, la prime sera de 5 000 euros sur les deux premières années ». L'objectif affiché de la mesure est de 150 000 contrats signés pour un budget prévu de 1 milliard d'euros par an.

Bien que les contours de la mesure ne soient pas tout à fait identiques, le dispositif « d'emplois francs » a pour la première fois été mis en place sous le mandat de François Hollande. Le diagnostic posé sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville est en effet ancien. Avec une population plus pauvre, plus jeune, moins diplômée et plus enclavée, ces quartiers sont davantage exposés au chômage. Avant la réforme du zonage de la politique de la ville menée en 2014, les quartiers prioritaires, alors nommés Zones Urbaines Sensibles (ZUS), enregistraient un taux de chômage deux fois et demi supérieur au taux national et un taux de pauvreté trois fois supérieur ([ONZUS, 2014](#)). Malgré leur population plus jeune, le chômage de longue durée y était sur-représenté (+9,4 points de pourcentage de plus que la moyenne nationale hors ZUS)) (graphique 1).

Graphique 1. Les caractéristiques des ZUS



Source : INSEE Enquête Emploi 2015, INSEE.

Si ces quartiers bénéficient, depuis leur entrée dans le zonage prioritaire, des crédits de la politique de la ville, les « emplois francs » mis en place par le gouvernement de Jean-Marc Ayrault ont constitué l'une des premières politiques d'emploi visant à discriminer positivement les habitants de ces quartiers.

« Emplois francs » : une expérience peu concluante

Le dispositif, mis en place en 2013, expérimental et initialement prévu pour une durée de 3 ans, consistait au versement en deux fois d'une aide financière d'un montant de 5 000 euros versé (2 500 € à la fin de la période d'essai et 2 500 € après 10 mois de CDI) [\[1\]](#). Cette aide devait être distribuée à toute entreprise embauchant, en CDI, un « jeune » (entre 15 et 30 ans), résidant en ZUS depuis plus de 6 mois et cumulant plus de 12 mois de chômage au cours des 18 derniers mois. L'objectif affiché était la signature de 2 000 contrats en 2013 [\[2\]](#) et de 10 000 sur les 3 ans, mais ce dernier n'a pas été atteint. En octobre 2014, date de fin prématurée du dispositif, seul 280 contrats avaient été signés.

L'une des explications est à chercher dans les caractéristiques d'une population-cible très restreinte. Selon l'enquête Emploi en continu de l'INSEE, au quatrième trimestre de 2014, 38 000 jeunes étaient éligibles au dispositif sur les 366 000 chômeurs des ZUS. Si ce recensement ne rend compte que du nombre d'éligibles au moment de l'enquête, c'est-à-dire au quatrième trimestre 2014, et non de l'ensemble des personnes potentiellement en position d'éligibilité au cours de l'année, il informe sur le caractère extrêmement restreint de la population ciblée. D'autre part, le dispositif « Emplois francs », tel que proposé par le gouvernement de Jean-Marc Ayrault, s'est avéré être en concurrence avec de nombreux dispositifs d'emplois aidés, non spécifiquement ciblés sur la géographie prioritaire mais plus avantageux et non cumulables entre eux (tableau).

Tableau 1. Comparatif des dispositifs d'emplois aidés en vigueur en 2014

Dispositif	Age	Situation	Zone géographique	Type de contrat	Temps de travail	Aide pour l'entreprise	Employeurs	Date de mise en place
Emploi franc F. Hollande	De 15 à 30 ans	Au chômage depuis 12 mois	Zones Urbaines Sensibles	CDI	Temps plein	5000 euros par an pendant 1 an	Tous les employeurs privés	Juin 2013
Contrat de génération	Jusqu'à 26 ans et plus de 57 ans (jusqu'à 30 et plus de 55 ans si handicapés)	Pas de condition	Pas de condition	CDI	Temps plein ou temps partiel au moins au 4/5e	4 000 € par an (8 000 € pour un double recrutement) pour les entreprises de moins de 300 salariés, pendant trois ans	Tous les employeurs privés	Janvier 2013
Contrat unique d'insertion-contrat Initiative emploi (CUI-CIE)	Pas de condition	Difficultés sociales ou professionnelles	Pas de condition	CDI CDD de 6 mois à 2 ans, jusqu'à 5 ans pour les plus de 48 ans aux minima sociaux, travailleurs handicapés ou en formation	Temps plein ou temps partiel d'au moins 20h	47 % de la rémunération brute au niveau smic (8 352 €)	Tous les employeurs privés	Mai 2005
Contrat à durée déterminée d'insertion (CCDI)	Pas de condition	Difficultés sociales ou professionnelles	Pas de condition	CDD de 4 mois à 2 ans maximum Renouvelable si plus de 50 ans, travailleurs handicapés ou en formation	Temps partiel d'au moins 20h	Montant modulable	Entreprises et ateliers d'insertion	Juin 2009
Contrat d'apprentissage	16-25 ans	Pas de condition	Pas de condition	Contrat d'apprentissage de 1 à 3 ans ou à durée indéterminée	Durée légale hors période de formation	Exonération de cotisations	Tous les employeurs privés	1937
Contrat de professionnalisation	16-25 ans Plus de 26 ans pour les chômeurs	Pas de condition	Pas de condition	CDI ou CDD de 6 mois à 2 ans	Durée légale hors période de formation	Exonération de cotisations	Tous les employeurs privés	Mai 2004
Emploi d'avenir	16-25 ans jusqu'à 30 ans pour les travailleurs handicapés	Sans diplôme ou BEP/CAP Bac+3 pour les zones prioritaires	Priorité aux zones urbaines sensibles (ZUS), zones de revitalisation rurale (ZRR) et Outre-mer	CDI CDD de 3 ans	Temps plein	Pour le secteur non-marchand 13 320 €, pour le privé 6 216 €, pour les entreprises d'insertion 8 352 €	Secteur non-marchand et secteur marchand selon dérogations	Décembre 2012
Contrat unique d'insertion-contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE)	Pas de condition	Difficultés sociales ou professionnelles	Pas de condition	CDI CDD de 6 mois à 2 ans, jusqu'à 5 ans pour les plus de 48 ans aux minima sociaux, travailleurs handicapés ou en formation	Temps plein ou temps partiel d'au moins 20h	95 % de la rémunération brute au niveau smic (16 872 €)	Secteur non-marchand	Mai 2005

NB : Les dispositifs en sur fond bleu sont des dispositifs réservés au secteur non-marchand. Ils n'étaient donc pas en concurrence directe avec le dispositif d'emplois francs réservé lui au secteur marchand.

Source : ministère du Travail.

Les nouveaux « Emplois francs » : que faut-il en attendre ?

Exception faite de leur ciblage sur les quartiers prioritaires, les nouveaux « Emplois francs » proposés par Emmanuel Macron s'écartent du dispositif précédent. Le champ de l'aide s'étendrait à l'ensemble de la population de ces quartiers faisant passer la population éligible de 38 000 à 467 000 chômeurs selon l'EEC de l'INSEE de 2015, soit une population-cible multipliée par 12. La critique portée quant au nombre très (trop) restreint de demandeurs d'emploi éligibles semble donc dans cette nouvelle mouture écartée puisque ce dispositif devrait concerner l'ensemble des demandeurs d'emploi des quartiers prioritaires et non plus les jeunes demandeurs d'emploi de longue durée. Il en est d'ailleurs de même concernant celle portant sur l'existence d'une trop forte concurrence entre les différents dispositifs d'aide puisqu'il existe à l'heure actuelle un certain flou quant à la persistance dans autres dispositifs d'emplois aidés,

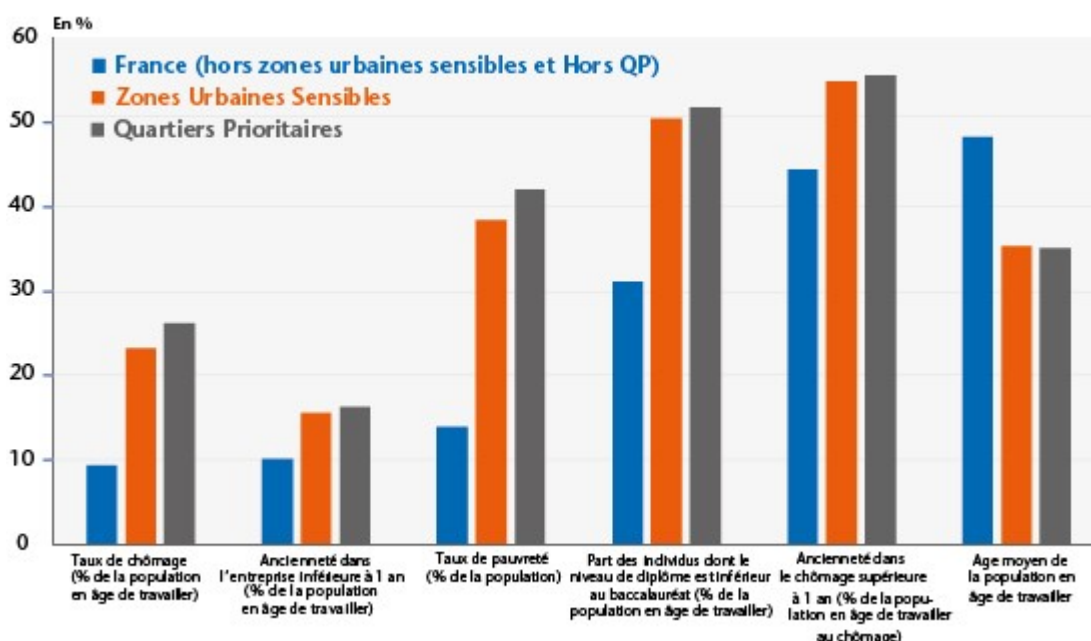
bien que la ministre du Travail, Muriel Pénicaud, se soit prononcée en faveur d'une continuité « dans la politique de gestion des emplois aidés ».

Concernant la territorialisation de cette politique, les quartiers visés diffèrent légèrement de ceux émanant de la géographie des ZUS. En effet, la réforme du zonage de la politique de la ville intervenue début 2014 a visé à clarifier la multitude de critères d'éligibilité au zonage prioritaire. En lieu et place, la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 s'est fixée pour objectif de mieux identifier les quartiers les plus en difficulté à travers la mise en place d'un zonage plus simple et plus objectif reposant sur un critère unique : le revenu médian des habitants. Selon l'Insee, cet indicateur résume bien les différentes dimensions urbaines, démographiques et sociales de l'ancienne géographie de la politique de la ville. Autrement dit, l'ensemble des caractéristiques utilisées pour construire l'ancienne géographie sont captées par ce nouvel indicateur, ce qui expliquerait la relative stabilité entre l'ancienne et la nouvelle géographie. Néanmoins, ces nouveaux quartiers de la politique de ville concentrent en leur sein des ménages en plus grande difficulté que les anciennes ZUS ([Madec et Rifflart, 2015](#)). Les demandeurs d'emploi y sont ainsi plus nombreux et, semble-t-il, encore plus éloignés du marché du travail (graphique 2).

Il est enfin à noter que contrairement au dispositif précédent qui visait à sortir du chômage les jeunes les plus éloignés du marché du travail, les détails programmatiques des « emplois francs » d'Emmanuel Macron sont à chercher dans le volet « Compétitivité » du programme présidentiel au sein de l'objectif « *Un travail moins cher pour l'employeur* ». Si le périmètre territorial de ce nouveau type de contrat est donc proche de celui utilisé en 2013, le constat opéré par les équipes du nouveau chef de l'Etat semble, lui, différer de celui avancé par François Hollande. Ce n'est ainsi plus tant

la discrimination territoriale dont seraient victimes les habitants des quartiers prioritaires qui serait visée mais le caractère moins « productif » de cette population qui nécessiterait une forte baisse du coût du travail : 15 000 euros sur 3 ans pour la signature d'un CDI et 5 000 euros sur 2 ans pour la signature d'un CDD, soit une baisse équivalente, selon les équipes du candidat, à une suppression complète des cotisations patronales. Dans les faits, le montant d'aide devrait dépasser le montant total de cotisations patronales au niveau du SMIC qui s'établit à l'heure actuelle à environ 2 000 euros par an et par salarié.

Graphique 2. Quartiers prioritaires, ZUS, et population française



Source : INSEE Enquête Emploi 2015, INSEE.

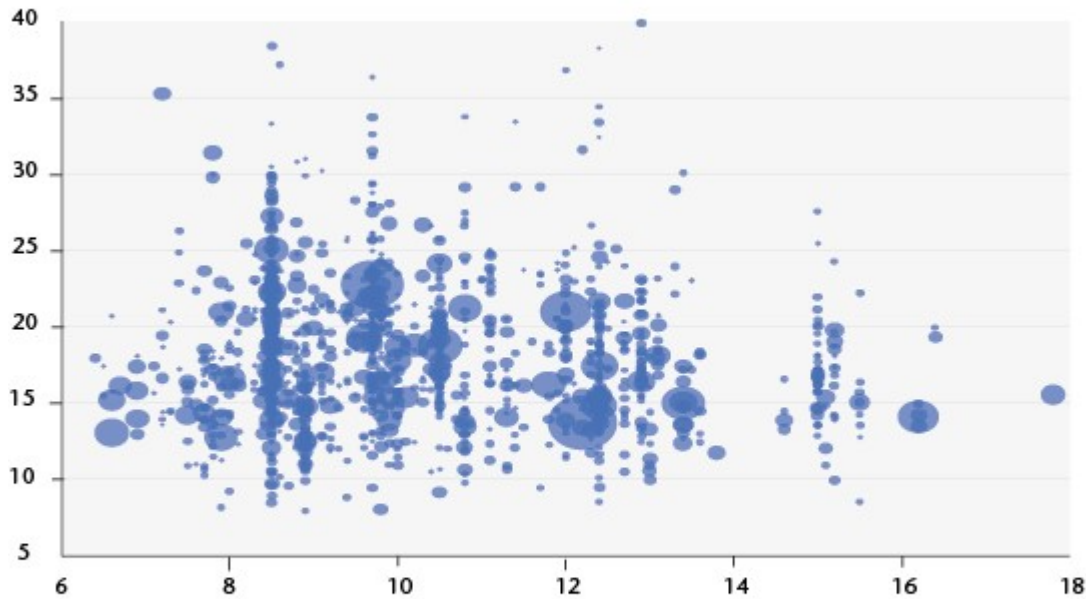
Les difficultés mentionnées (voir *supra*) dues aux spécificités de la population-cible des « emplois francs » semblent demeurer dans cette nouvelle version. De plus, si la réforme de la géographie prioritaire a permis de relativement bien homogénéiser les caractéristiques socio-économiques des quartiers de la politique de ville, des hétérogénéités importantes persistent tant en termes de dynamisme de l'emploi au sein des quartiers qu'en termes d'écart relatif aux [zones d'emploi](#) qui les englobent. Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, la part des demandeurs d'emploi de

catégorie A dans la population âgée de 16 à 60 ans [3] varie de 7,8 % à 54,5 %. De même, la part des emplois « précaires » (contrat d'apprentissage, intérim, Emplois-jeunes, CES, contrats de qualification, stagiaires rémunérés, autres CDD) varie elle de 8,5 % à 48,3 %.

Si ces écarts peuvent s'expliquer en partie par les disparités importantes de dynamisme de l'emploi entre les zones d'emploi, l'analyse, une fois contrôlée de l'appartenance à une zone d'emploi, apporte des conclusions similaires. Au sein d'une même zone d'emploi, les parts de demandeurs d'emploi varient, selon les quartiers prioritaires, de 14,9 % à 31,2 %. La part d'emplois précaires dans les quartiers prioritaires peut, elle, osciller entre 11,3 % et 36,1 %. Ainsi, à zone d'emploi donnée, il existe une grande hétérogénéité dans les caractéristiques des quartiers prioritaires [4].

Ne sont illustrées ici que les données relatives à la part des demandeurs d'emplois inscrits en catégorie A (graphique 3) et la part des emplois « précaires » dans l'emploi total (graphique 4) comparativement au taux de chômage de la zone d'emploi des quartiers, c'est-à-dire à zone d'emploi donnée. Malgré tout, l'ensemble des données permettant de comparer les quartiers prioritaires à la zone d'emploi à laquelle ils appartiennent indiquent de fortes disparités intra zone d'emploi et une décorrélation importante entre les caractéristiques de la zone d'emploi et celles des quartiers qu'elle contient. Autrement dit, les différences analysées précédemment entre quartiers prioritaires ne semblent pas être expliquées par des différences inhérentes aux zones d'emplois dans lesquelles ils sont contenus.

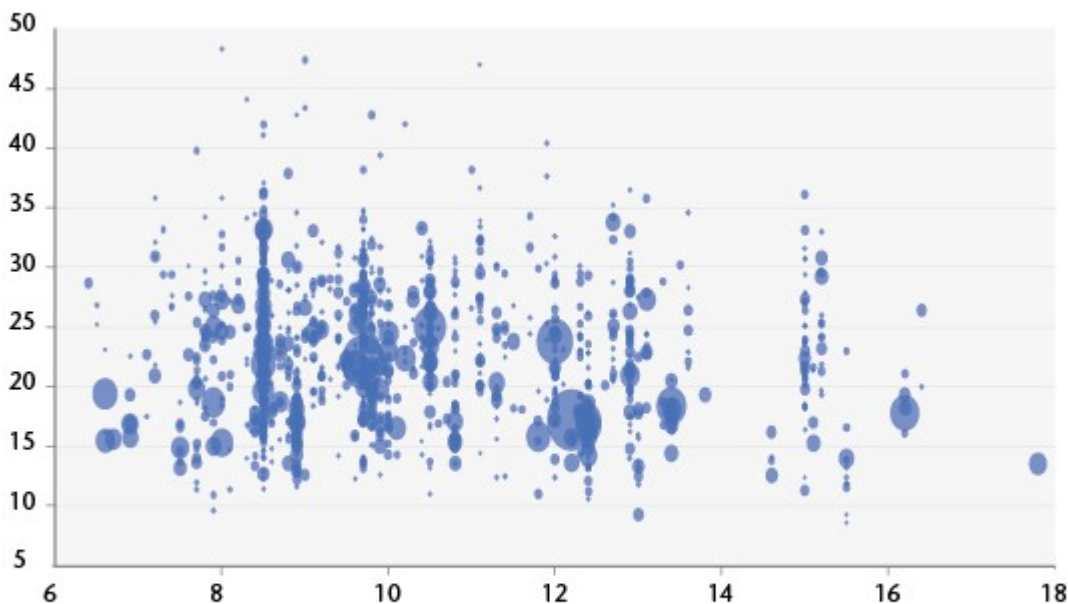
Graphique 3. Part des demandeurs d'emploi de catégorie A chez les 15-60 ans dans les quartiers prioritaires et taux de chômage dans la Zone d'emploi



Note de lecture : Les quartiers prioritaires sont représentés en fonction du taux de chômage au sens du BIT de leur zone d'emploi (en abscisse) et de leur part de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A dans la population des 15-60 ans (en ordonnée). La taille des bulles est proportionnelle à la taille des quartiers.

Source : INSEE, Recensement de la population 2010 ; INSEE, estimation démographique 2010 ; Quartiers de la politique de la ville 2014 (France métropolitaine), calculs des auteurs.

Graphique 4. Part des emplois « précaires » dans les quartiers prioritaires et taux de chômage dans la Zone d'emploi



Note de lecture : Les quartiers prioritaires sont représentés en fonction du taux de chômage au sens du BIT de leur zone d'emploi (en abscisse) et de leur part d'emplois précaires tel que définie par l'INSEE (en ordonnée). La taille des bulles est proportionnelle à la taille des quartiers.

Source : INSEE, Recensement de la population 2010 ; INSEE, estimation démographique 2010 ; Quartiers de la politique de la ville 2014 (France métropolitaine), calculs des auteurs.

Si la mesure proposée par Emmanuel Macron dans le cadre de la campagne présidentielle élargit le champ d'éligibilité des « emplois francs » de 2014 et permet, du fait d'une augmentation significative du montant d'aide versée, de

répondre à certaines critiques adressées à l'endroit du dispositif précédent, elle ne permet pas de capter de façon homogène les territoires les plus en difficulté. Si l'objectif est de dynamiser les territoires les plus en difficulté, l'implantation des entreprises au sein des quartiers pourrait constituer une condition supplémentaire d'éligibilité au dispositif, [à l'image des zones franches urbaines](#) par exemple. De même, l'échelle géographique de la zone d'emploi pourrait être privilégiée afin de mieux capter les disparités importantes dans les dynamiques de l'emploi à l'œuvre sur les territoires, le zonage de la politique de la ville n'ayant pas pour vocation lors de sa création d'identifier les territoires aux marchés du travail les moins dynamiques[5].

En termes de création d'emplois, du fait de l'existence d'effets d'aubaine importants inhérents à ce type de dispositif à destination du secteur privé[6], en retenant un coefficient d'emploi de 0,15, de l'ordre de celui mesuré pour les contrats uniques d'insertion de type Contrat Initiative-Emploi (CUI-CIE), il ressortirait de la mise en place du dispositif un effet net sur les créations d'emplois de l'ordre de 22 500 pour un objectif de 150 000 contrats signés. Sous cette hypothèse, dont la réalisation semble au vu des éléments précités largement compromise, si 80 % des contrats signés sont des CDD de 2 ans, le coût budgétaire de la mesure devrait s'établir à 450 millions d'euros la première année et à 1 milliard d'euro par an à l'horizon de trois ans.

[1] Les 2 500 premiers euros devant être remboursés si l'individu n'atteignait pas le 10^e mois de CDI.

[2] Le 3 août 2013, le Président de la République relevait cet objectif à 5 000 « emplois francs » pour la seule année 2013.

[3] Les données à disposition pour les quartiers prioritaires ne permettent pas de reconstituer la population active ou en

âge de travailler (15-64 ans) de ces territoires.

[4] Une partie de l'hétérogénéité observée au sein d'une même zone d'emploi pourrait également provenir de comportements d'inscription à Pôle Emploi différents, ces différences étant liées aux comportements d'activité mais également à l'âge, les jeunes ayant par exemple moins intérêt à s'inscrire à Pole Emploi.

[5] L'objectif de ce zonage était lors de sa création d'identifier précisément les « poches de pauvreté » sur le territoire national.

[6] « Les contrats aidés : quels objectifs, quel bilan ? », Dares, *Analyses*, n°21, mars 2017 et « Rapport d'information sur l'enquête de la Cour des comptes portant sur les contrats aidés », Sénat, n°255, 2007.

Début de quinquennat : emploi dynamique, chômage élevé

Département Analyse et Prévision (Equipe France)

Les chiffres du chômage du mois d'avril 2017, publiés par Pôle emploi, font apparaître une baisse du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) en catégorie A (-37 700

personnes en France). Cette baisse fait suite à une forte hausse au mois de mars, après deux mois de relative stabilité. Si l'on ajoute aux inscrits en catégorie A ceux ayant réalisé une activité réduite au cours du mois (catégories B et C), l'évolution mensuelle d'avril indique une hausse des demandeurs d'emploi de 30 900 personnes.

Cette publication combinée aux derniers chiffres publiés récemment par l'Insee (taux de chômage au sens du BIT, créations d'emplois marchands, enquêtes de conjoncture) pose la question de l'état du marché du travail. La situation de l'économie française peut apparaître meilleure aujourd'hui qu'au début du quinquennat de F. Hollande : le déficit public est plus faible, les marges des entreprises se sont redressées, ... En revanche, le diagnostic du marché du travail apparaît moins tranché : le chômage reste élevé mais sa tendance est à la baisse et les créations d'emplois sont relativement dynamiques. Afin d'apprécier la situation actuelle sur le marché du travail, par rapport à celle qui prévalait au début du quinquennat précédent, nous comparons plusieurs indicateurs d'emploi et de chômage issus de sources différentes (nombres d'inscrits à Pôle emploi, enquête Emploi pour le chômage au sens du BIT, enquêtes de conjoncture).

Chômage : une situation moins bonne aujourd'hui qu'il y a cinq ans...

En mai 2012, la France comptait 3,159 millions de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A à Pôle emploi (5,3 millions toutes catégories confondues). Sur l'ensemble du quinquennat de F. Hollande, le nombre de DEFM a fortement augmenté : les inscriptions toutes catégories confondues ont progressé de 1,329 million, dont 567 900 pour la seule catégorie A, soit un rythme d'augmentation annuel moyen de respectivement 265 900 personnes toutes catégories confondues et 113 600 personnes en catégorie A. De ce point de vue, la situation s'est dégradée, même si une partie de cette dégradation s'explique par la montée en charge de la réforme des retraites de 2010

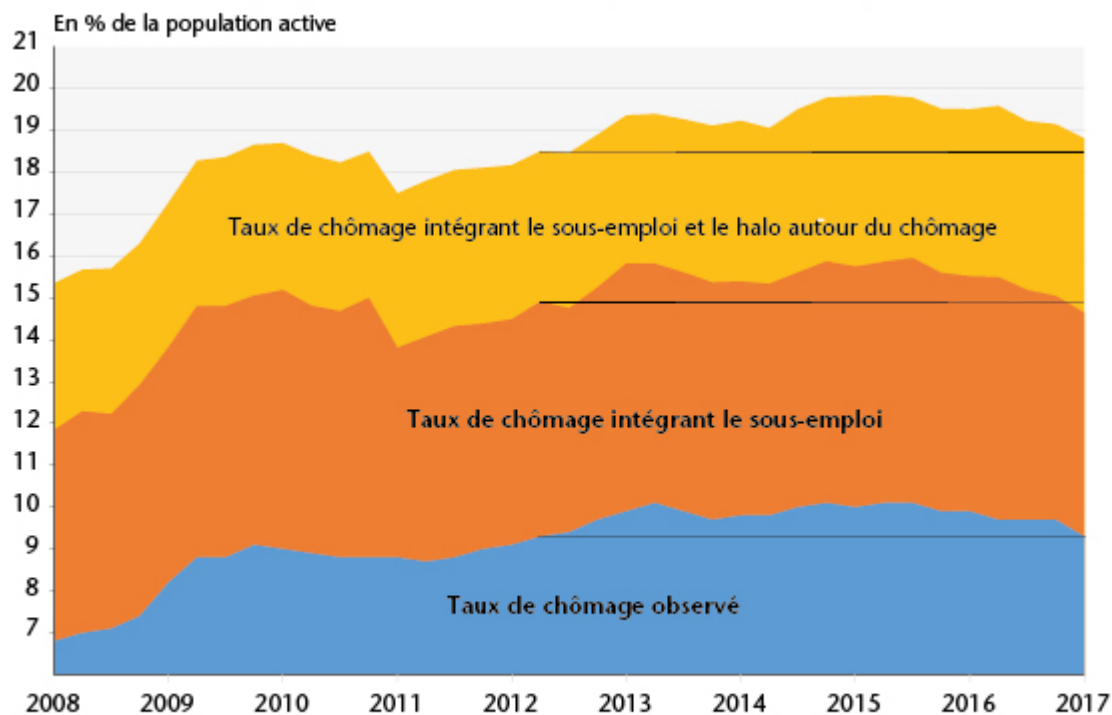
(augmentation de l'âge minimum de liquidation des droits à la retraite) et la [suppression de la Dispense de Recherche d'Emploi](#).

Les chiffres publiés par Pôle emploi peuvent être perturbés par des changements de pratique administrative et des incidents techniques ponctuels affectant la gestion des fichiers de Pôle emploi. Les chiffres fournis trimestriellement par l'INSEE ne sont pas affectés par des problèmes de cette nature et constituent une source plus fidèle pour analyser le chômage[1]. Ils indiquent que le taux de chômage est revenu à son niveau observé au deuxième trimestre 2012 (cf. graphique 1).

Mais cet indicateur de chômage reste restrictif. En effet, la définition stricte du BIT n'intègre pas les personnes actives occupées travaillant à temps partiel et souhaitant travailler davantage ou les personnes en situation de chômage partiel. En intégrant ces personnes dans un indicateur élargi du chômage, on constate une légère amélioration sur cinq ans (baisse de 0,3 point, cf. graphique 1).

Il ne prend pas non plus en compte les situations à la marge du chômage. Ainsi les personnes souhaitant travailler mais considérées comme inactives au sens du BIT, soit parce qu'elles ne sont pas disponibles rapidement pour travailler (sous deux semaines), soit parce qu'elles ne recherchent pas activement un emploi, forment le « halo » du chômage. En intégrant ces personnes dans un indicateur encore plus élargi du chômage, la situation reste moins bonne qu'il y a cinq ans, ce qui est cohérent avec les chiffres de Pôle emploi.

Graphique 1 : Taux de chômage, halo et sous-emploi



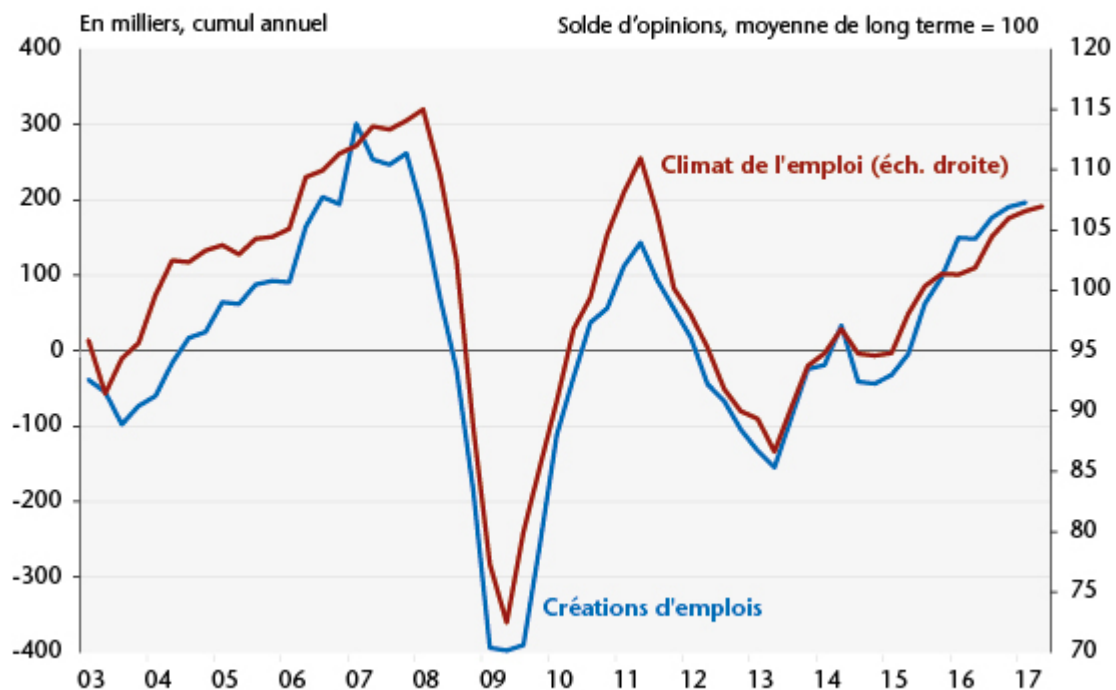
Note : pour le calcul du taux de chômage intégrant le sous-emploi et le halo autour du chômage, les personnes comprises dans le halo autour du chômage ont été rajoutées à la population active.

Sources : Insee, calculs OFCE.

...mais des indicateurs d'emploi mieux orientés

Depuis avril 2017, l'INSEE a complété sa batterie d'indicateurs conjoncturels issus des enquêtes de conjoncture (climats des affaires, indicateurs de retournement) par un indicateur de climat de l'emploi en France. Cette information de nature qualitative, synthétisant par une série unique l'information contenue dans les soldes d'opinions sectoriels sur l'évolution passée et prévue de l'emploi, apparaît très corrélée avec les évolutions annuelles de l'emploi marchand (graphique 2).

Graphique 2 : Indicateur du climat de l'emploi et créations annuelles d'emplois marchands non agricoles



Sources : Insee, Dares, calculs OFCE.

Mis en parallèle avec les données quantitatives sur les effectifs disponibles par ailleurs, l'indicateur s'insère quasi-parfaitement dans les cycles de l'emploi, la reprise de 2003 interrompue par la Grande Crise qui a débuté en 2008, le rebond post-récession de 2008/09, puis ensuite le tassement lié à la mise en place des politiques d'austérité et enfin le redémarrage du marché du travail à la mi-2015.

Le début du quinquennat de F. Hollande s'inscrivait dans une dynamique négative de destruction d'emplois et de dégradation du climat de l'emploi, dégradation qui avait démarré début 2011 avec la crise de la zone euro. Le point bas a été atteint début 2013, mais l'économie française ne s'est remise à créer des emplois salariés dans le secteur marchand non agricole qu'à partir de la mi-2015. L'accélération a été notable par la suite.

Au vu du comportement de l'indicateur entre mars et mai 2017, rien ne laisse présager d'un changement de régime des créations d'emploi : ces dernières devraient se maintenir à un rythme voisin de celui enregistré au tournant de 2016 et de

2017, soit environ 200 000 par rapport à la même période de l'année précédente. Pour conclure, si les différents indicateurs de chômage font état d'une situation encore dégradée sur le marché du travail par rapport au deuxième trimestre 2012, la dynamique de l'emploi, quant à elle, est bien plus positive qu'à l'époque.

[1] Selon l'enquête emploi, une personne est considérée comme « chômeur au sens du Bureau international du travail (BIT) » si elle satisfait aux trois conditions suivantes :

- être sans emploi, c'est-à-dire ne pas avoir travaillé au moins une heure durant la semaine de référence de l'enquête ;
- être disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours ;
- avoir cherché activement un emploi dans le mois précédent l'enquête ou en avoir trouvé un qui commence dans moins de trois mois.

Au-delà du taux de chômage. Comparaison internationale depuis la crise

par [Bruno Ducoudré](#) et [Pierre Madec](#)

En France, [selon les chiffres de l'INSEE publié le 12 mai 2017](#), l'emploi marchand non agricole a augmenté (+0,3%) au premier trimestre 2017 pour le huitième trimestre consécutif. Sur une année, l'emploi marchand a cru de 198 300 postes. Malgré l'amélioration observée depuis 2015 sur le front de

l'emploi, les effets de la crise se font encore ressentir.

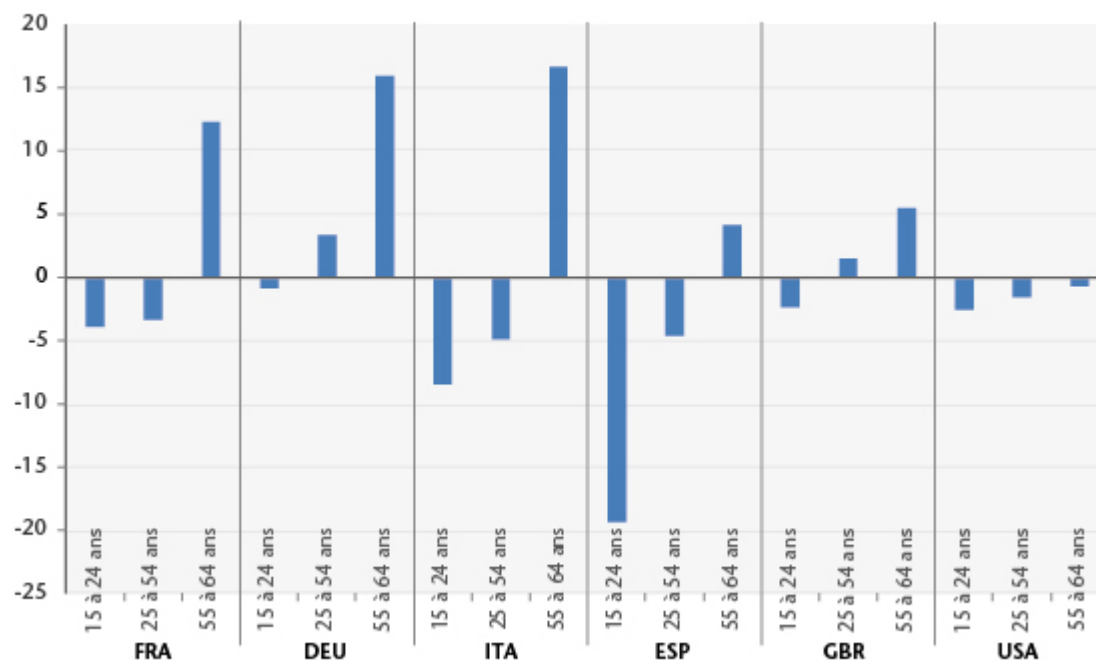
Depuis 2008, les évolutions de l'emploi au sein des pays de l'OCDE ont été très différentes. Les États-Unis, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont retrouvé des taux de chômage proches de ceux observés avant le début de la crise, tandis que les taux de chômage français, italien et plus encore espagnol sont encore au-dessus des niveaux d'avant-crise. L'évolution du chômage résulte de l'écart entre l'évolution de la population active et l'évolution de l'emploi. Une amélioration sur le front du chômage peut dès lors masquer des évolutions moins favorables sur le marché du travail, en termes de comportements d'activité (évolution du taux d'activité et du « halo du chômage »), ou de progression de l'emploi précaire (temps partiel subi, ...). Dans ce billet, nous revenons sur la contribution de l'évolution des taux d'activité et des durées du travail à l'évolution des taux de chômage, et sur une mesure élargie du taux de chômage qui englobe le « halo du chômage » et le temps partiel subi.

Des taux d'emploi marqués par la crise et les réformes

Excepté aux États-Unis, les taux d'emploi ont beaucoup évolué depuis 2008. En France, en Italie et en Espagne, le taux d'emploi des 15-24 ans et, plus largement, des moins de 55 ans a fortement reculé (graphique 1). Entre le premier trimestre 2008 et le dernier trimestre 2016, le taux d'emploi des 18-24 ans a baissé de 19 points en Espagne, de plus de 8 points en Italie, et de près de 4 points en France quand, dans le même temps, les taux de chômage de ces pays augmentaient respectivement de 9, 5 et 3 points. La faiblesse de l'activité économique dans ces pays, accompagnée par des destructions ou de faibles créations d'emplois, a fortement impacté les jeunes arrivant sur le marché du travail. A contrario, sur cette même période, le taux d'emploi des individus âgés de 55 à 64 ans croissait dans l'ensemble des pays mentionnés. En France, du fait notamment des réformes des retraites successives et de la [suppression de la dispense de recherche d'emploi](#), le taux

d'emploi des seniors a augmenté de 12,3 points en l'espace de 9 années pour atteindre 50 % au quatrième trimestre 2016. En Italie, malgré la dégradation du marché du travail, le taux d'emploi des 55-64 ans a cru de près de 18 points.

Graphique 1. Variation du taux d'emploi par âge entre le t1 2008 et le t4 2016



Sources : OCDE, calculs OFCE.

Un fort effet du taux d'activité sur le chômage, compensé par une baisse de la durée du travail

La plupart des pays européens ont, au cours de la crise, réduit plus ou moins fortement la durée effective de travail, via des dispositifs de chômage partiel, de réduction des heures supplémentaires ou de recours aux comptes épargne-temps, mais aussi via le développement du temps partiel (particulièrement en Italie et en Espagne), notamment le temps partiel subi. A contrario, l'évolution favorable du chômage américain (tableau 1) s'explique en partie par une baisse importante du taux d'activité des personnes âgées de 15 à 64 ans (tableau 2). Ce dernier s'établissait au dernier trimestre 2016 à 73,1 %, soit 2,4 points de moins que début 2007.

Tableau 1. Variation du taux de chômage au sens du BIT (en points de %)

	T1 2007 – T4 2011	T1 2012 – T4 2016	T1 2007 – T4 2016
DEU	-3,4	-1,7	-5,1
ESP	14,6	-4,2	10,3
FRA	0,9	0,7	1,6
ITA	3,1	2,7	5,8
GBR	2,9	-3,6	-0,7
USA	4,1	-3,8	0,4

Source : Comptabilités nationales, calculs OFCE.

Tableau 2. Variation du taux d'activité (en points de %)

	T1 2007 – T4 2011	T1 2012 – T4 2016	T1 2007 – T4 2016
DEU	2,1	0,6	2,8
ESP	2,5	0,0	2,5
FRA	0,6	1,2	1,8
ITA	0,5	2,7	3,2
GBR	0,2	1,7	1,9
USA	-2,3	-0,2	-2,4

Sources : Comptabilités nationales, calculs OFCE.

En supposant qu'une hausse d'un point du taux d'activité entraîne, à emploi constant, une hausse de 1 point du taux de chômage, il est possible de mesurer l'impact de ces ajustements (durée du travail et taux d'activité) sur le chômage, en calculant un taux de chômage à emploi constant et contrôlé de ces ajustements. Excepté aux États-Unis, l'ensemble des pays étudiés ont connu une augmentation de leur population active (actifs occupés + chômeurs) plus importante que celle observée dans la population générale, du fait entre autres des réformes des retraites menées. Mécaniquement, sans création d'emploi, ce dynamisme démographique a pour effet d'accroître le taux de chômage des pays concernés.

Si le taux d'activité s'était maintenu à son niveau de 2007, le taux de chômage serait inférieur de 1,7 point en France, de 2,8 points en Italie et de 1,8 point au Royaume-Uni (tableau 3). Par contre, sans la contraction importante de la population active américaine, le taux de chômage aurait été supérieur de plus de 2,3 points à celui observé en 2016. Il apparaît également que l'Allemagne a connu depuis la crise une

baisse importante de son chômage (-5,1 points) alors même que son taux d'activité croissait de 2,8 points. A taux d'activité inchangé, le taux de chômage allemand serait de ... 1,3 % (graphique 2).

Concernant la durée du travail, les enseignements semblent bien différents. Il apparaît ainsi que si la durée du travail avait été maintenue dans l'ensemble des pays à son niveau d'avant-crise, le taux de chômage aurait été supérieur de 3,4 points en Allemagne, de 3,1 points en Italie et d'1,5 point en France. En Espagne et au Royaume-Uni, le temps de travail n'a que très peu évolué depuis la crise. En contrôlant le temps de travail, le taux de chômage évolue donc comme celui observé dans ces deux pays. Enfin, sans ajustement de la durée du travail, le taux de chômage aux Etats-Unis serait 1 point inférieur.

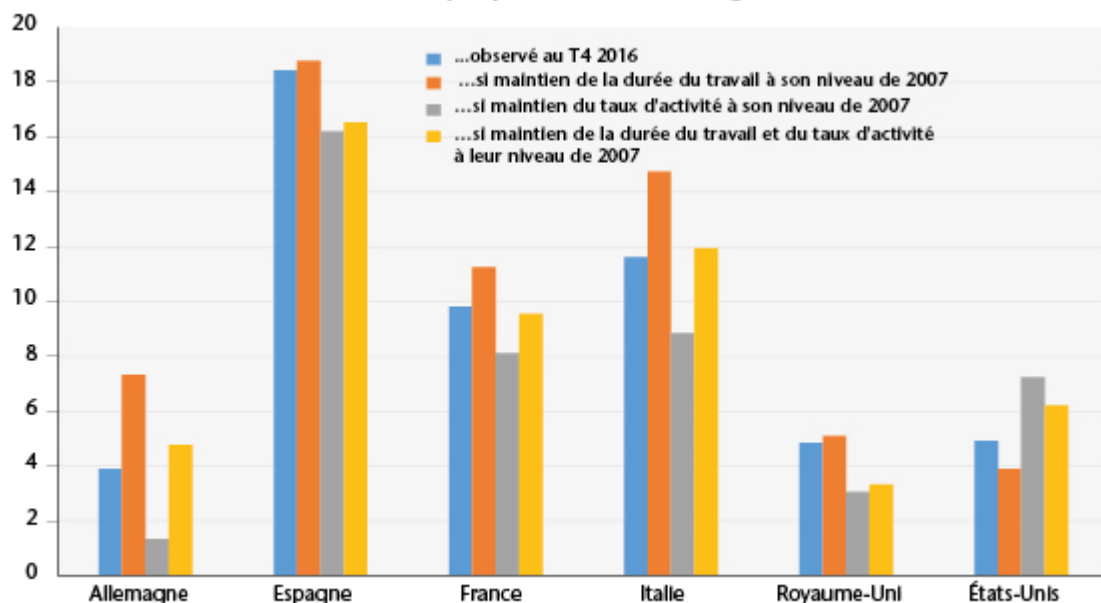
Tableau 3. Écart entre le taux de chômage observé au t4 2016 et le taux de chômage en cas ... (en points de %)

	...d'un maintien de la durée du travail à son niveau de 2007	...d'un maintien du taux d'activité à son niveau de 2007	...d'un maintien de la durée du travail et du taux d'activité à son niveau de 2007
DEU	-2,6	3,4	0,9
ESP	-2,2	0,3	-1,9
FRA	-1,7	1,5	-0,2
ITA	-2,8	3,1	0,3
GBR	-1,8	0,3	-1,5
USA	2,3	-1,0	1,3

Sources : Comptabilités nationales, OCDE, calculs OFCE.

Il faut rappeler que les dynamiques de baisse de la durée du travail sont anciennes. En effet, depuis la fin des années 1990, l'ensemble des pays étudiés ont fortement réduit leur temps de travail. En Allemagne, entre 1998 et 2008, cette baisse a été en moyenne de 0,5 % par an. En France, le passage aux 35 heures a entraîné une baisse similaire (-0,6% par an) sur la période. Au total, entre 1998 et 2008, la durée du travail a été réduite de 5 % en Allemagne, de 6% en France, de 4 % en Italie, de 3 % au Royaume-Uni et aux Etats-Unis et de 2 % en Espagne.

Graphique 2. Taux de chômage ...



Sources : Comptabilités nationales, OCDE, calculs OFCE.

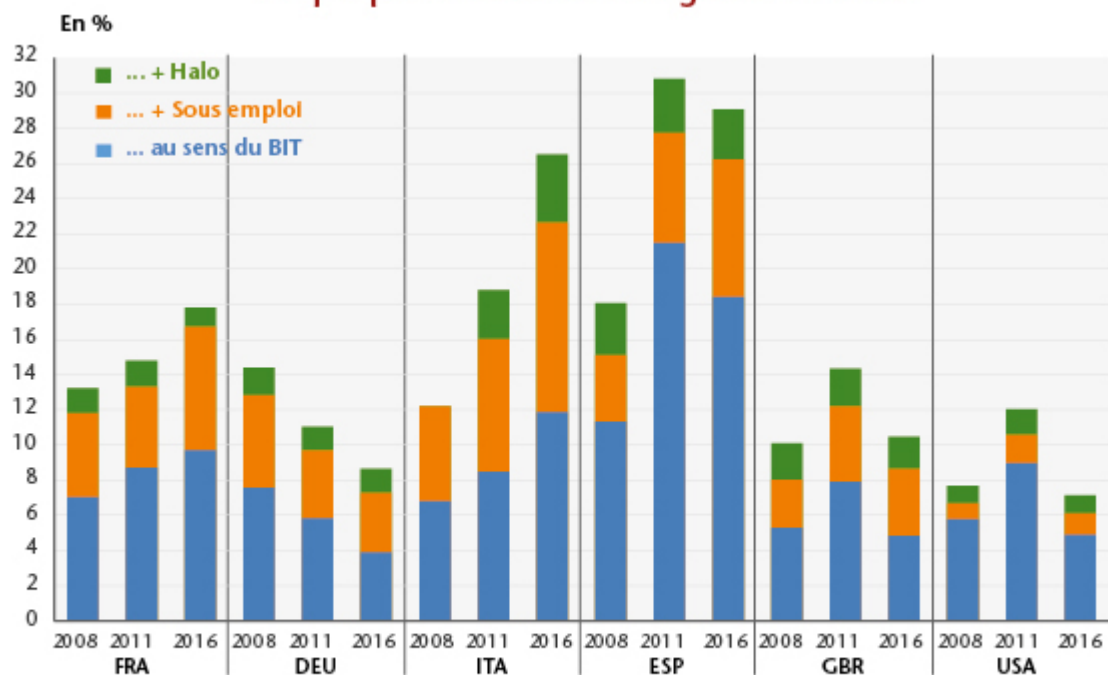
Au-delà du « taux de chômage »

En plus d'occulter les dynamiques à l'œuvre sur le marché du travail, la définition stricte du chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) ne prend pas en compte les situations à la marge du chômage. Ainsi les personnes souhaitant travailler mais considérées comme inactives au sens du BIT, soit parce qu'elles ne sont pas disponibles rapidement pour travailler (sous deux semaines), soit parce qu'elles ne recherchent pas activement un emploi, forment le « halo » du chômage.

Les bases de données de l'OCDE permettent d'intégrer dans le chômage les individus qui en sont exclus du fait de la définition du BIT. Le graphique 3 présente pour les années 2008, 2011 et 2016 le taux de chômage observé auquel viennent s'additionner d'une part les individus, actifs occupés, déclarant vouloir travailler davantage et d'autre part les individus, inactifs, mais souhaitant travailler et étant disponibles pour le faire. En Allemagne, au Royaume-Uni et aux États-Unis, les évolutions de ces différentes mesures semblent aller dans le même sens, celui d'une amélioration franche de la situation sur le marché du travail. A contrario, la France et l'Italie ont connu entre 2008 et 2011, mais surtout entre

2011 et 2016, une hausse de leur taux de chômage tant au sens strict, celui du BIT, qu'au sens large. En Italie, le taux de chômage au sens du BIT a augmenté entre 2011 et 2016 de 3,4 points. Dans le même temps, le sous-emploi a augmenté de 3,2 points et la proportion d'individus entretenant un « lien marginal » vis-à-vis de l'emploi de 1 point. Au final, en Italie, le taux de chômage intégrant une partie des demandeurs d'emploi exclus de la définition du BIT atteignait, en 2016, 26,5%, soit plus du double du taux de chômage BIT. En France, du fait d'un niveau de chômage plus faible, ces différences sont moins importantes. Malgré tout, entre 2011 et 2016, le sous-emploi a augmenté de 2,4 points quand le chômage au sens strict ne croissait « que » de 1 point. En Espagne, si l'amélioration en termes de chômage BIT est notable sur la période (-3 points entre 2011 et 2016), le sous-emploi a lui continué à croître fortement (+1,5 point). En 2016, le taux de chômage BIT était en Espagne de 7 points supérieur à son niveau de 2008. En intégrant les demandeurs d'emplois exclus de la mesure du BIT, cet écart atteint 11,0 points.

Graphique 3. Taux de chômage au t4 2016 ...



Note : Pour 2016, l'ensemble des données n'étant pas disponibles, nous supposons que le « halo » a suivi une évolution similaire à 2015.

Sources : OCDE, calculs OFCE.

Faut-il taxer les contrats courts ?

A l'heure où le gouvernement réfléchit à taxer les contrats courts, il nous a semblé opportun de (re)lire le billet de Bruno Coquet : "[Taxer les contrats courts : pourquoi et comment ?](#)" publié en mai 2016.

Italie et marché du travail : une embellie à nuancer

Par Céline Antonin

Depuis le début 2015, le retour de la croissance, la mise en œuvre de l'acte II du *Jobs Act* de Matteo Renzi, et la baisse des charges sur les entreprises, ont indéniablement contribué à l'embellie sur le front de l'emploi en Italie. Le dynamisme des créations d'emplois, notamment en CDI et la hausse de la population active, ont pu donner le sentiment que la libéralisation (partielle) avait résolu les faiblesses structurelles du marché du travail. Pourtant, au premier semestre 2016, les créations d'emplois en CDI se sont très fortement taries et c'est désormais l'augmentation des CDD et contrats indépendants qui contribue à la croissance de l'emploi. Par ailleurs, la productivité du travail a stagné avec un enrichissement de la croissance en emplois, en particulier dans le secteur des services. Par conséquent, en l'absence d'autres mesures complémentaires pour résoudre les

fragilités structurelles de l'Italie, l'embellie sur le marché du travail risque de ne pas durer.

Un bref rappel des mesures récentes sur le marché du travail

Le *Jobs Act* s'inscrit dans la continuité d'une série de mesures récentes, mises en place depuis 2012, destinées à flexibiliser le marché du travail (voir [C. Antonin, le Jobs Act de Matteo Renzi : un optimisme très mesuré](#)). Dans son acte I, le *Jobs Act* a permis d'allonger la durée des CDD de 12 à 36 mois, en supprimant les périodes de carence et en autorisant un renouvellement plus important, tout en limitant la proportion de CDD conclus au sein d'une entreprise. Dans son acte II, il a introduit une nouvelle forme de contrat à durée indéterminée, à protection croissante, comportant des indemnités de licenciement croissantes avec l'ancienneté. Par ailleurs, il a supprimé l'usage abusif des contrats de collaboration, contrats précaires souvent utilisés pour dissimuler des relations de travail salarié. Ces contrats devaient être transformés en contrats de travail salarié à partir du 1^{er} janvier 2016 (1^{er} janvier 2017 pour les administrations publiques).

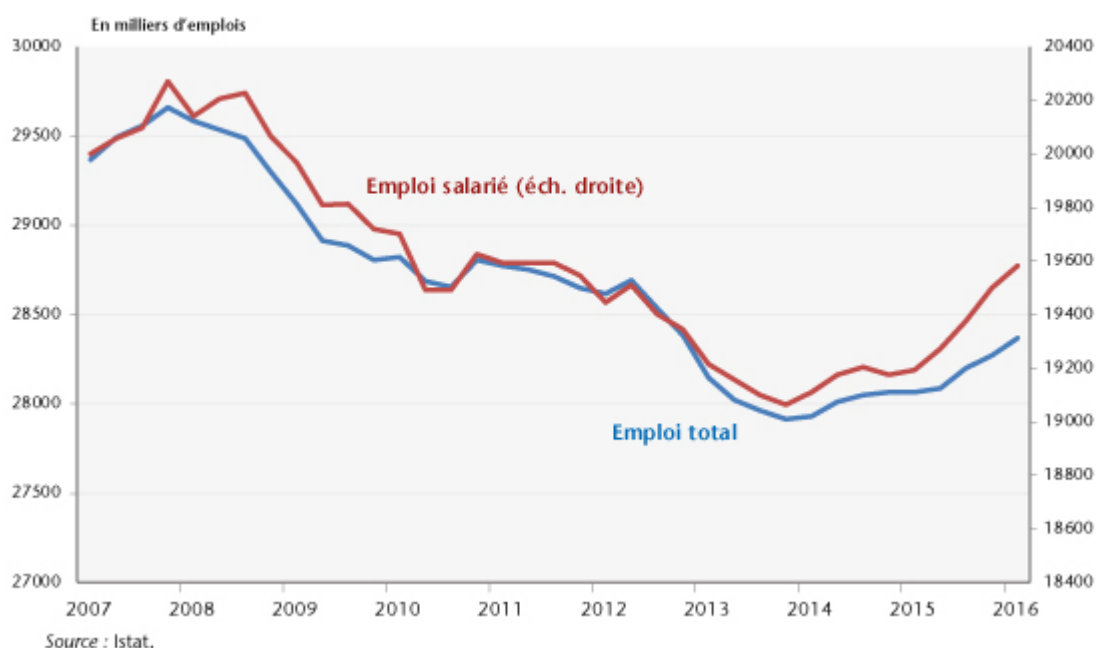
Par ailleurs, l'Italie a fait le pari de la baisse de la fiscalité sur le travail : en 2015, la part salariale de l'IRAP (impôt régional sur les activités productives) pour les personnes employées en CDI a été supprimée. Surtout, la Loi de finances pour 2015 a supprimé les cotisations sociales pendant 3 ans sur les nouveaux contrats CDI à protection croissante, dans la limite de 8 060 euros par an pour les nouveaux embauchés entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2015 qui n'ont pas été employés en CDI dans les six mois précédents leur embauche, pour un coût budgétaire total de 1,8 milliard d'euros. Le dispositif a été reconduit, partiellement, en 2016 : les entreprises qui embaucheront sur les nouvelles formes de CDI en 2016 seront exonérées de 40 % des cotisations sociales pendant 2 ans, et le plafond d'exonération de

cotisations est abaissé à 3250 euros par salarié.

Une forte augmentation du nombre d'emplois créés, mais une stagnation des créations d'emplois en CDI en 2016...

Depuis le début de l'année 2015, le nombre d'emplois a fortement progressé en Italie (graphique 1), même si on est loin d'avoir retrouvé le niveau d'avant-crise : entre le premier trimestre 2015 et le premier trimestre 2016, il a augmenté de 304 000 (+391 000 pour l'emploi salarié).

Graphique 1. Emploi salarié et emploi total en stock



Si l'on regarde plus en détail (tableau 1), on constate une différence majeure entre 2015 et le premier semestre 2016: le nombre de nouveaux CDI a explosé en 2015 (+281 000 entre janvier et décembre 2015), avant de se tarir au premier semestre 2016 (-18 000 entre janvier et juin 2016). En 2015, le spectaculaire accroissement du nombre de CDI s'explique en partie par la substitution des emplois permanents à garantie progressive aux emplois précaires. Ainsi, sur les 2,0 millions de CDI créés en 2015, on dénombrait 1,4 million de nouveaux CDI et 575 000 de contrats à durée déterminée transformés en CDI (source : INPS). 60,8 % de ces nouveaux contrats ont

bénéficié de l'exonération des cotisations sociales. En revanche, depuis le début 2016, le nombre de nouveaux CDI a chuté de 33 % au premier semestre 2016 par rapport au premier semestre 2015, sous l'effet d'une création moindre de CDI *ex nihilo* et une forte baisse des transformations de CDD en CDI (-37 %). En revanche, on note une forte hausse du nombre d'indépendants en 2016, après deux années consécutives de baisse.

Tableau 1. Créations d'emplois par catégories, en flux

En milliers d'emplois

	Jan-Déc 2015	Jan-Juin 2015	Jan-Juin 2016
Emploi salarié	316	194	61
en CDI	281	143	-18
en CDD	35	51	79
Indépendants	-135	-80	126
Emploi total	181	114	187

Source : Istat, calculs de l'auteur.

Ainsi, l'engouement pour les CDI a surtout eu lieu en 2015, avant de s'étioler en 2016. L'une des explications en est la suivante : **la baisse des cotisations sociales sur les nouvelles embauches en CDI aurait eu un impact plus fort que le Jobs Act lui-même**. En effet, les baisses de charges ne concernaient que les contrats conclus sur 2015. Elles ont été reconduites pour 2016, mais de façon beaucoup plus limitée (deux ans contre trois, avec un plafond d'exonération des cotisations sociales divisé par plus de deux), ce qui peut expliquer un moindre engouement. D'ailleurs, on observe un effet d'anticipation pour le mois de décembre 2015 (tableau 2), avec une très forte hausse du nombre de CDI totalement exonérés (leur nombre est multiplié par près de 4 par rapport à la moyenne des onze mois précédents). Au premier semestre 2016, il y a en moyenne 42 000 embauches par mois qui ont bénéficié de cette exonération contributive de deux ans, soit 31 % du total des embauches en CDI^[1], contre 128 000 en 2015 (en prenant en compte le mois de décembre). En 2015, les

contrats exonérés avaient représenté 61 % du total.

Tableau 2. Nouveaux CDI par catégorie (exonérés de cotisations ou pas)

En moyenne mensuelle

	Moyenne Janv-Nov 2015	Déc. 2015	Moyenne Janv-juin 2016
Nouveaux CDI exonérés (a)	78 324	248 919	32 802
Transformations des CDD en CDI exonérés (b)	27 921	130 324	9 205
Total CDI exonérés (a+b)	106 245	379 243	42 008
Total CDI créés	186 495	450 186	133 532
% CDI exonérés sur le total CDI	57 %	84 %	31 %

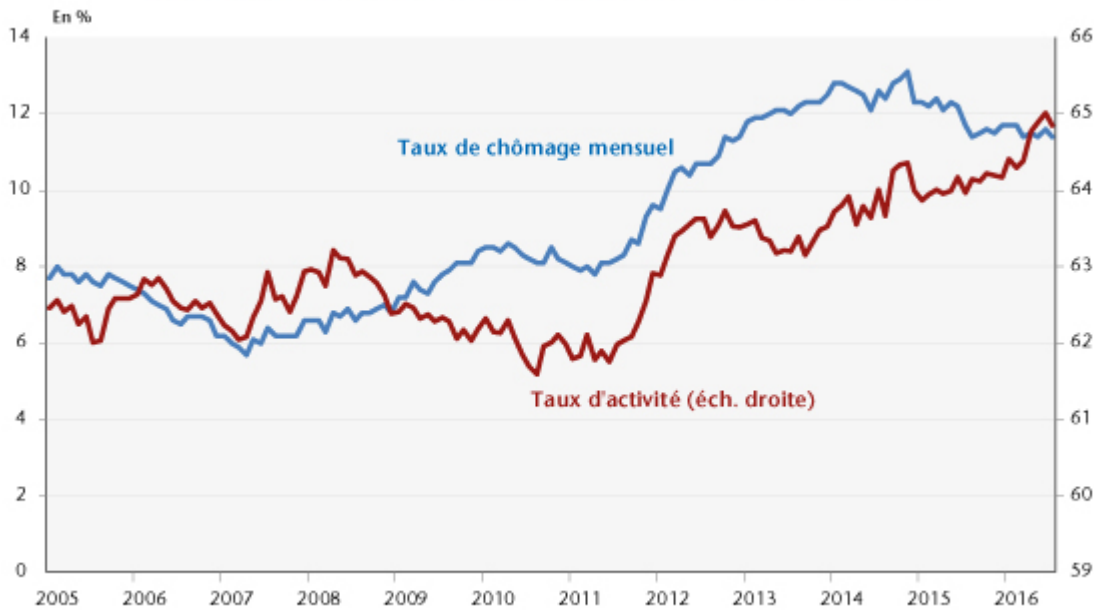
Note : Le mois de décembre a été considéré à part en raison de la forte hausse du nombre de CDI signés pendant cette période.
Source : INPS, calculs de l'auteur.

...mais stagnation du nombre de chômeurs à cause du dynamisme de la population active...

Malgré un marché de l'emploi dynamique, le chômage stagne en Italie depuis la mi-2015, au taux de 11,6 % (graphique 2). Ce paradoxe s'explique par la hausse de la population active : entre juillet 2015 et juillet 2016, la population active s'est enrichie de 307 000 personnes. Plusieurs phénomènes en sont à l'origine :

1. La réforme des retraites qui entraîne un maintien des seniors dans l'emploi ;
2. un effet de flexion : avec le retour de la croissance et l'embellie sur le marché du travail, les travailleurs découragés décident de revenir sur le marché du travail ;
3. l'immigration : le solde migratoire positif a une influence sur le marché du travail. Ainsi, la part des étrangers dans la population active italienne est passée de 10,7 % à 11,1 % entre le premier trimestre 2014 et le premier trimestre 2016.

Graphique 2. Taux de chômage et taux d'activité, 2005-juin 2016



Source : Istat.

En conclusion, même si cela ne transparaît pas dans les chiffres du chômage, l'amélioration du marché du travail italien est incontestable, avec de nombreuses créations d'emploi et une hausse marquée de la population active. Cette embellie sur le marché du travail n'est pas seulement imputable au *Jobs Act*, elle est le fruit de trois facteurs combinés : 1) le retour de la croissance depuis 2015, sous l'effet de la politique ultra-accommodante de la BCE, d'une moindre austérité budgétaire et de la baisse des prix du pétrole ; 2) la baisse de la fiscalité sur le travail mise en place en 2015, et reconduite partiellement en 2016 ; 3) la mise en place du *Jobs Act*. Au vu du tableau 2, on peut d'ailleurs supposer que l'effet de la baisse des charges sociales sur les entreprises a eu un effet plus fort que le *Jobs Act* lui-même.

Après l'embellie de 2015, les chiffres du premier semestre 2016 invitent à la prudence. Le tarissement des créations d'emplois en CDI en 2016 montre que la réforme Renzi n'a pas résolu le problème de fond, à savoir les faiblesses structurelles du marché du travail italien, notamment la

productivité du travail. Pour retrouver de la croissance et de l'emploi, l'Italie doit donc véritablement s'attaquer aux réformes structurelles, et notamment la faiblesse de l'innovation, de la recherche et développement, la faible compétitivité ou encore la sous-capitalisation de ses PME.

[\[1\]](#) y compris les transformations de CDD en CDI

Le quinquennat de François Hollande : enlisement ou rétablissement ?

OFCE

Le quinquennat de François Hollande a été marqué par des difficultés économiques profondes mais également par un début d'embellie cette dernière année de mandat. La France aura donc connu une croissance faible de 2012 à 2014, du fait notamment de la politique de consolidation budgétaire, puis une croissance modérée au-delà.

L'ampleur du choc fiscal en début de quinquennat, dont l'impact négatif sur la croissance avait été sous-estimé par le gouvernement, n'était pas compatible avec une baisse du chômage au cours de la première moitié du mandat.

L'effort d'assainissement des finances publiques aura conduit à un ajustement budgétaire conséquent, en repoussant cependant l'objectif de 3 % de déficit public à la fin du quinquennat.

Selon les calculs de la Commission européenne, le solde structurel français (c'est-à-dire le solde corrigé des effets de la conjoncture) se serait amélioré de 2,5 points sur la période 2012-2016. Malgré tout, cet effort n'a pas empêché la dette publique d'atteindre un point haut historique, et de diverger sensiblement par rapport à celle de l'Allemagne.

La consolidation budgétaire en France et en Europe a eu un impact négatif marqué, de 0,8 point par an en moyenne entre 2012 et 2017. La simultanéité des politiques d'austérité en Europe a amplifié leur impact récessif en déprimant la demande intérieure, mais aussi la demande extérieure.

La politique économique des gouvernements Ayrault et Valls aura été marquée dans un premier temps par une période de hausse importante des prélèvements obligatoires, tant sur les entreprises que sur les ménages, puis par l'inflexion vers une politique de l'offre en 2014. Cette politique, incarnée par le Pacte de Responsabilité et le CICE, porte ses fruits en fin de mandat avec le rétablissement des marges des entreprises mais aura diminué le pouvoir d'achat des ménages et la croissance à court terme.

Après une période de dégradation marquée, les marges des entreprises ont augmenté sur les quatre premières années du quinquennat de l'équivalent de 1 point de valeur ajoutée grâce aux mesures fiscales, et de 1 point supplémentaire du fait de la baisse du prix du pétrole. Le taux de marge dans l'industrie a même atteint un niveau comparable aux records historiques du début des années 2000.

Selon nos prévisions, sur l'ensemble du quinquennat, le chômage au sens du BIT augmenterait d'environ 100 000 personnes malgré 720 000 créations d'emplois, du fait de l'insuffisance de la croissance, conjuguée à la hausse de la population active.

Pour en savoir plus : [« Le quinquennat de François Hollande »](#)

[enlissement ou rétablissement?»,](#) OFCE policy brief 2, 5
septembre