

# Le marché du travail français à l'épreuve de la crise sanitaire

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 71, Mars 2022

L'état du marché du travail peut paraître surprenant. Malgré des disparités sectorielles et géographiques, il a bien résisté à la crise sanitaire. La situation d'aujourd'hui est proche de ce que l'on observait avant la crise, avec la coexistence de problèmes de recrutement et d'un taux de chômage élevé.

Cette *Note* montre que cette persistance du chômage ne saurait trouver sa source principale dans des problèmes d'inadéquation entre offre et demande de travail, que ce soit en termes de localisation ou de compétences. Dès lors, si la formation professionnelle doit faciliter les réorientations, elle ne peut suffire à faire baisser de manière significative le niveau de chômage agrégé. Elle doit donc se concentrer sur les publics moins qualifiés et éloignés de l'emploi, sans que son volume ne soit augmenté.

Une piste plus prometteuse se trouve du côté de l'aide au recrutement. Les entreprises connaissent des problèmes d'informations sur les caractéristiques des candidats à leurs offres d'emploi. Le développement d'interventions ciblées sur les employeurs pourrait améliorer l'efficacité du marché du travail en réduisant les durées pendant lesquelles les emplois restent vacants et en accélérant les sorties du chômage. En pratique, il s'agirait de développer des services d'aide au recrutement à destination des entreprises. Ces services devraient cibler essentiellement

les petites entreprises disposant de moins de moyens à consacrer au recrutement et pourront être déployés en organisant la concurrence entre des prestataires choisis par le service public de l'emploi. Ce dernier pourrait également prendre en charge des tests certifiés pour évaluer les aptitudes des candidats face à une offre d'emploi et permettre aux employeurs d'en prendre connaissance.

Au-delà de ces pistes pour faciliter les recrutements, cette *Note* s'interroge sur les résultats des politiques de l'emploi menées pendant la crise sanitaire. En premier lieu, la hausse de l'endettement des entreprises, facilitée notamment par les prêts garantis par l'État, ne semble pas être un facteur d'inquiétude pour l'avenir. Ensuite, si l'activité partielle semble avoir protégé efficacement ses bénéficiaires, il est nécessaire de faire attention aux effets d'aubaine et à la concentration du dispositif sur des entreprises peu efficaces. Pour ces raisons, elle pourrait être incorporée à l'avenir au système de bonus-malus qui devra par ailleurs être élargi à l'ensemble des secteurs et des entreprises. Concernant les politiques de baisse de charge, elles ont des effets sur l'emploi mais il est nécessaire de les concentrer en période de crise sur des publics spécifiques, aux faibles niveaux de salaires et de manière limitée dans le temps.

Cette note est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage que ceux-ci.

## Appariement et efficacité du marché du travail durant la crise sanitaire

À la suite de la levée des contraintes sanitaires au printemps 2021, la question des difficultés de recrutement est revenue sur le devant de la scène. Ces difficultés ne sont pas nouvelles : une étude récente de la DARES<sup>1</sup> indiquait que, même en contrôlant de l'évolution du chômage, la part des entreprises indiquant faire face à des difficultés de recrutement avait augmenté depuis une dizaine d'années. La question est donc de saisir l'origine de ces difficultés et de voir si elles se sont accrues ou ont changé de nature avec la crise sanitaire. Recruter peut être difficile du fait :

- d'une inadéquation entre offre et demande de travail, que ce soit en termes de compétences ou de localisation géographique ;
- d'une qualité de l'emploi insuffisante rendant difficile de pourvoir certains postes ;
- d'une faiblesse des efforts de recherche d'emploi ;
- de méthodes de recrutement inefficaces.

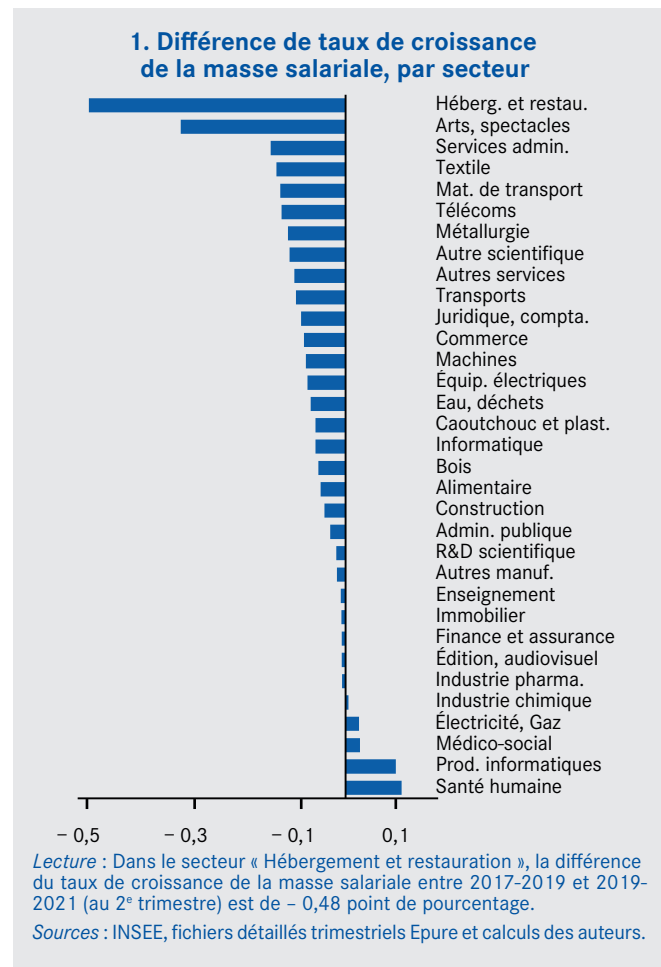
### Emploi, chômage et inactivité pendant la crise

Avant d'aborder ces questions, il n'est pas inutile de s'interroger sur la trajectoire suivie par le marché du travail français depuis mars 2020. La crise sanitaire, de nature inédite, a représenté un choc sans précédent pour le marché du travail français qui a dû faire face à des fermetures administratives d'établissements, aux contraintes posées à l'ensemble des demandeurs d'emploi, des salariés et des entreprises par les confinements et déconfinements, et aux difficultés persistantes d'approvisionnement.

De manière générale et en comparaison à d'autres pays, les fluctuations sur le marché du travail français au cours de la crise sanitaire ont été de faible amplitude<sup>2</sup>. Au plus fort de la crise, au 2<sup>e</sup> trimestre 2020, la part des actifs occupés dans la population des 15-65 ans n'a par exemple baissé que d'un point par rapport à sa valeur l'année précédente, pour atteindre 65 %.

La part des inactifs, des chômeurs et des individus dans le halo de chômage est revenue fin 2020 à des valeurs proches de celles de 2019. Au 3<sup>e</sup> trimestre 2021, la part des actifs est désormais un point plus élevée qu'en 2019, ce qui constitue un retournement favorable quantitativement important. Le nombre d'heures travaillées par les individus est légèrement plus faible qu'avant la crise, ce qui peut s'expliquer par l'activité partielle qui a touché près de 3 % des 15-64 ans au cours de 2021.

La plupart des indicateurs laissent donc apparaître une situation très favorable du marché du travail français à partir de l'été 2021. Ce constat globalement optimiste cache une certaine hétérogénéité des situations entre les différents segments du marché du travail. On peut le constater en étudiant l'évolution de la masse salariale des établissements selon le secteur d'activité ou le territoire<sup>3</sup>. Pour apprécier l'impact de la crise, nous calculons ainsi la différence entre le taux de croissance de la masse salariale après la crise (2019-2021) et avant la crise (2017-2019), pour chaque secteur d'activité, pour le 2<sup>e</sup> trimestre de chaque année. Le constat est assez contrasté (figure 1) : certains secteurs croissent davantage depuis la crise qu'avant celle-ci, c'est le cas de Santé Humaine (+ 10 points), Produits informatiques (+ 9 points), Médico-social (+ 3 points) et Électricité Gaz (+ 3 points). Deux secteurs décroissent fortement : Hébergement et Restauration (- 48 points) et Arts et Spectacles (- 31 points).



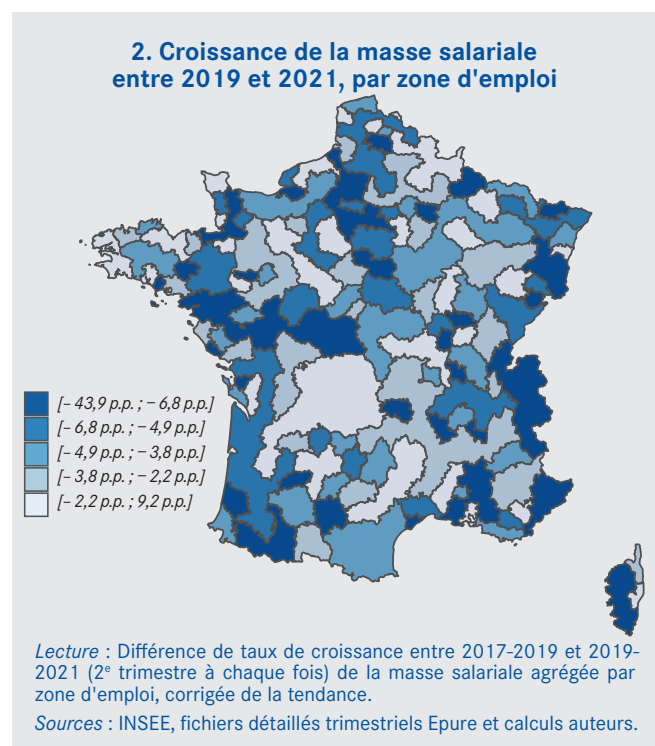
Les auteurs remercient Claudine Desrieux, conseillère scientifique au CAE, pour le suivi de ce travail et Baptiste Roux, chargé d'études au CAE, ainsi que Camille Biernat et Gabriele Dabbaghian, stagiaires au CAE, pour leur aide dans la réalisation de cette Note. Ils remercient également l'INSEE, Pôle emploi, l'ACOSS et le CASD pour l'accès aux données nécessaires à leurs analyses.

<sup>1</sup> Grobon S., I. Ramajo et D. Roucher (2021) : « Quelle relation entre difficultés de recrutement et taux de chômage ? », *Publications DARES*, octobre.

<sup>2</sup> La figure 1.5 du rapport de l'OCDE (2021) : *OECD Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery* montre que la plupart des pays de l'OCDE ont eu un pic de chômage plus élevé que la France, et qu'au deuxième trimestre 2021, leur taux de chômage demeurait plus élevé qu'avant la crise.

<sup>3</sup> La publication de Stat'ur conjoncture de septembre 2021 présente l'évolution de la masse salariale par secteur et par région, cf. URSSAF (2021) : « La masse salariale et les effectifs salariés du secteur privé au deuxième trimestre 2021 », *Stat'ur Conjoncture*, n° 329, septembre. Ce que nous montrons ici est une différence de taux de croissance entre avant et après-crise. L'idée est d'isoler l'impact de la crise sur la croissance de la masse salariale en retranchant les variations structurelles.

Le calcul du même indicateur selon la zone d'emploi de l'établissement permet de tirer deux principaux constats (figure 2). D'une part, il y a une grande disparité des situations à un niveau très local, y compris à l'intérieur des régions et d'autre part, une dichotomie entre la moitié sud-ouest du territoire métropolitain qui semble avoir été relativement épargnée par la crise par rapport au reste du pays<sup>4</sup>.

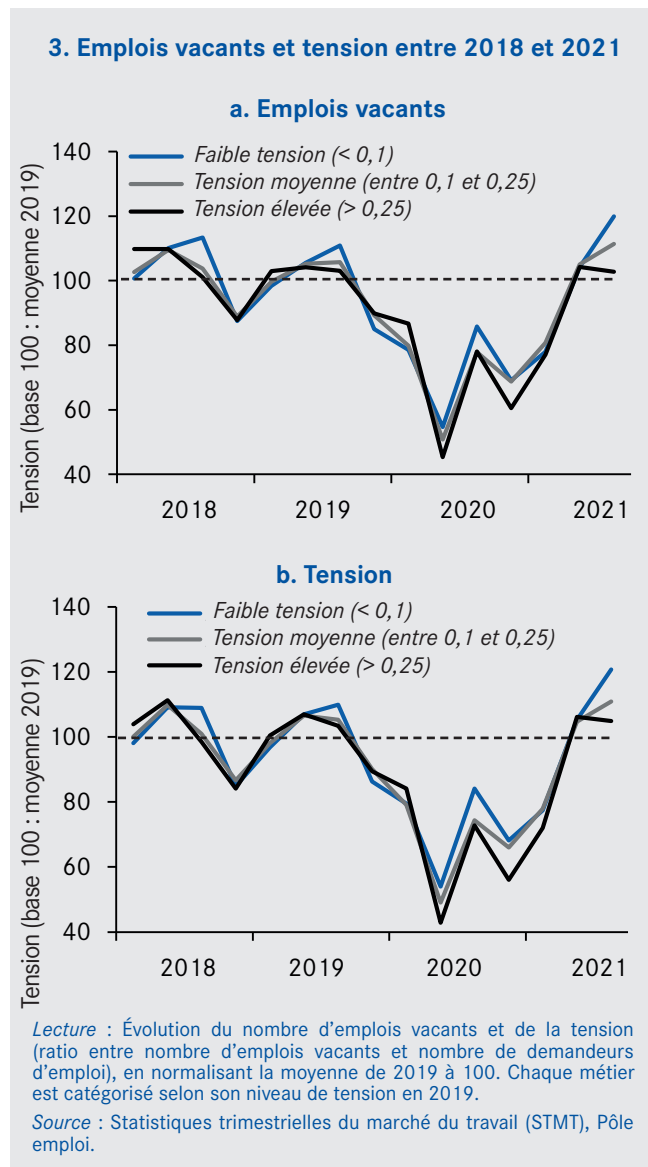


**Constat 1.** Le marché du travail français semble avoir récupéré du choc violent infligé par la crise sanitaire. Cependant, ce constat au niveau national masque d'importantes hétérogénéités sectorielles et territoriales.

## L'évolution des tensions sur le marché du travail

La tension sur le marché du travail et le nombre d'emplois vacants<sup>5</sup> suivent des évolutions presque identiques, le nombre de chômeurs ayant très peu varié au cours de la période. Le nombre d'emplois vacants, qui décroît déjà légèrement au 1<sup>er</sup> trimestre 2020, décroche véritablement au 2<sup>e</sup> trimestre : le nombre d'emplois (et la tension) est moitié moindre au 2<sup>e</sup> trimestre de 2020 par rapport au niveau moyen de 2019. À partir de ce point bas, les vacances et la tension remontent jusqu'à dépasser, à partir du 2<sup>e</sup> trimestre 2021, le niveau de 2019. Les métiers ayant des tensions différentes (telles que

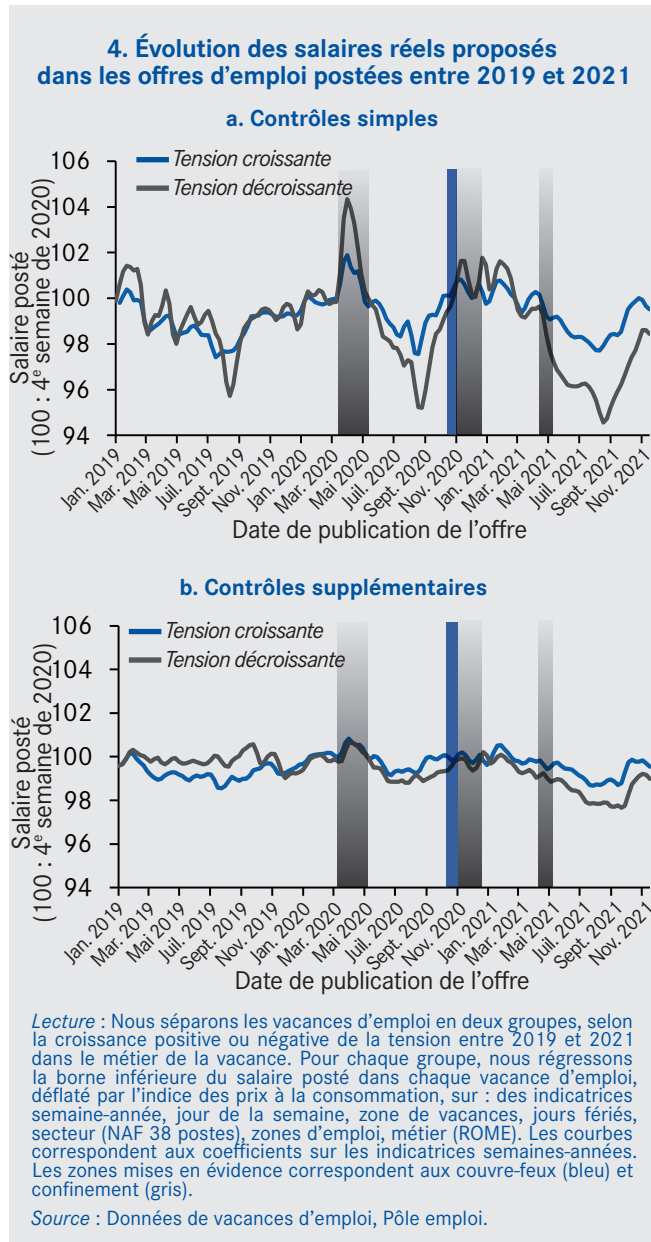
mesurées avant la crise en 2019) évoluent par ailleurs de manière très similaire pendant la crise, ne causant pas de changement dans le classement des métiers en tension avec la crise (figure 3). Après une baisse marquée au cours de la crise, la tension semble donc revenue, au 3<sup>e</sup> trimestre 2021, à un niveau proche ou un peu supérieur à ce qu'elle était en 2019.



Ce retour à la normale de la tension sur le marché du travail est-il aussi observé pour les salaires ? Pour répondre à cette question, nous utilisons les salaires indiqués dans les offres d'emploi collectées par Pôle emploi (figure 4). Ces salaires proposés à l'embauche constituent un indicateur des difficultés que pourraient avoir les employeurs à embaucher, celles-ci les obligeant à offrir des rémunérations plus attractives.

<sup>4</sup> Le rapport au Premier ministre de Barrot J-N. (2021) : *Accélérer le rebond économique des territoires*, illustre également les effets contrastés de la crise au niveau des territoires.

<sup>5</sup> La tension est le ratio entre nombre d'emplois vacants et nombre de chômeurs. Le nombre de chômeurs (catégories A, B, C) et le nombre d'offres d'emploi collectées proviennent des statistiques trimestrielles du marché du travail, produites par Pôle emploi. Dans cette analyse, nous utilisons une extraction au niveau du Répertoire opérationnel des métiers et des emplois (ROME) et par trimestre. Par exemple, en 2019, le Service en restauration connaissait une tension élevée, les Services domestiques une tension moyenne et le Nettoyage de locaux une tension faible.



Lorsque nous ne contrôlons pas pour le métier ou le secteur des offres collectées, nous observons que les salaires augmentent pendant les périodes de confinement pour ensuite baisser. Ce phénomène est plus prononcé pour les métiers en tension décroissante que pour les autres. Il peut y avoir deux explications à ce phénomène. Premièrement, les salaires postés augmentent au sein de chaque marché car le confinement rend les déplacements et les embauches plus difficiles pour les employeurs, qui doivent offrir des salaires plus élevés. Deuxièmement, les métiers et les secteurs qui recrutent pendant les périodes de confinement sont différents et tendent à être ceux qui paient davantage. Lorsque l'on contrôle pour le métier, le secteur et la zone d'emploi des

offres collectées, on constate que les fluctuations du salaire posté sont bien moindres, ce qui suggère que l'augmentation moyenne des salaires pendant les périodes de confinement est principalement due à un effet de composition.

Entre la fin du premier confinement (en mai 2020) et septembre 2021, les salaires réels postés par les employeurs ont progressé à un rythme moins dynamique que celui observé avant la crise sanitaire, avec une tendance à la baisse plus marquée pour les métiers dont la tension décroît au cours de la période. En revanche, on observe à la fin de la période une augmentation assez forte des salaires moyens postés. Cette augmentation brusque et récente est pour moitié expliquée par le fait que les métiers et les secteurs les mieux rémunérés sont plus nombreux à recruter, l'autre moitié venant d'une augmentation de salaire au sein des métiers, secteurs et zones géographiques (liée au moins en partie à la revalorisation du salaire minimum en octobre 2021). Notons par ailleurs que cette hausse récente des salaires n'est pas spécifique aux métiers ayant une tension plus élevée.

#### L'évolution des durées de contrat durant la crise sanitaire

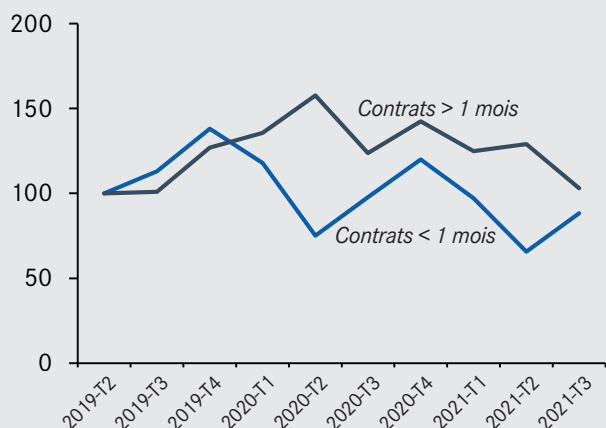
Pour comprendre comment différents segments du marché du travail ont pu être affectés par la crise sanitaire, on examine la manière dont le ratio entre les embauches et les offres d'emploi a évolué. Ce ratio entre les embauches et les offres est un indicateur des difficultés de recrutement : lorsqu'une même quantité d'offres génère beaucoup d'embauches, c'est qu'il est relativement aisé pour un employeur d'embaucher. Nous distinguons plusieurs durées de contrat, la durée étant une dimension importante de la qualité des emplois.

De manière générale, les embauches en contrats courts ont fortement baissé durant la crise<sup>6</sup>. Si l'on considère l'ensemble des secteurs, l'embauche en contrat long a plutôt été facilitée durant la crise (figure 5) tandis que l'on observe plusieurs épisodes où les difficultés d'embauche en contrats courts ont été importantes (ratio inférieur à 100) : c'est particulièrement vrai aux printemps 2020 et 2021. Ces périodes correspondent à des fins de confinement avec des restrictions encore fortes<sup>7</sup> qui semblent avoir dissuadé les salariés et demandeurs d'emploi d'accepter des contrats courts. L'écart entre types de contrat semble se résorber à la fin de nos observations mais persiste néanmoins. Une confirmation de cette tendance indiquerait qu'une partie de la main d'œuvre s'est éloignée des emplois les plus instables. On notera à ce propos que, de manière générale, la part des CDI et CDD longs dans les embauches s'est accrue globalement, passant de 32,5 à 37 % des embauches entre le 3<sup>e</sup> trimestre 2019 et le 3<sup>e</sup> trimestre 2021.

<sup>6</sup> Cette baisse a été spectaculaire dans l'Hôtellerie et la Restauration atteignant jusqu'à 90 % au 4<sup>e</sup> trimestre 2020.

<sup>7</sup> À la sortie du premier confinement en 2020, la restauration a dû attendre le 2 juin pour redémarrer son activité avec des restrictions par zone et un couvre-feu à 23 heures. La réouverture s'est faite au 19 mai pour l'année 2021. Pour les restaurants comme pour les hôtels, les activités de restauration, hors clientèle hébergée, sont alors limitées aux terrasses. Le couvre-feu est alors à 21 heures puis passera à 23 heures le 9 juin. Les contraintes sont finalement intégralement levées fin juin.

### 5. Ratio entre embauches et offres d'emploi



Lecture : Base 100 au 2<sup>e</sup> trimestre 2019. Au 3<sup>e</sup> trimestre 2021, le ratio entre embauches et offres d'emploi était 12 % plus bas qu'au 2<sup>e</sup> trimestre 2019 pour les contrats de moins d'un mois.

Sources : ACOSS (DPAE pour les embauches) et Pôle emploi (offres emploi).

### L'évolution de l'inadéquation entre l'offre et la demande de travail

Pour compléter notre compréhension des difficultés d'embauche, on peut se demander si l'adéquation entre offre et demande de travail s'est dégradée. Cela pourrait expliquer les difficultés d'embauche exprimées par les employeurs. De manière plus générale, le niveau structurellement élevé du chômage en France peut-il s'expliquer par une demande de travail concentrée sur des marchés sans offre adéquate ? Pour répondre à cette question, nous calculons pour chaque trimestre entre 2011 et 2021 un indicateur de mismatch, noté  $M$ , permettant de quantifier l'inadéquation entre l'offre et la demande de travail :

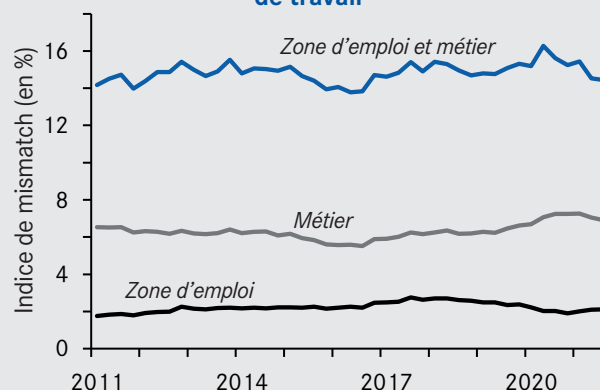
$$M = 1 - \sum_i \left(\frac{V_i}{V}\right)^\alpha \left(\frac{U_i}{U}\right)^{1-\alpha}$$

où  $V_i$  est le nombre d'emplois vacants sur le marché  $i$ ,  $U_i$  est le nombre de demandeurs d'emploi dans le marché  $i$ ,  $V$  est le nombre total d'emplois vacants et  $U$  le nombre total de demandeurs d'emploi<sup>8</sup>. Suivant la littérature, nous prenons  $\alpha = 0,5$ .  $M$  peut s'interpréter comme la part des embauches qui ne sont pas réalisées du fait d'une inadéquation entre la localisation (géographique, sectorielle ou professionnelle) des emplois vacants et celle des demandeurs d'emploi. L'inadéquation est maximale lorsque certains marchés ont des emplois vacants mais aucun demandeur d'emploi, alors que d'autres ont des demandeurs d'emploi mais aucune vacance. On minimise l'inadéquation lorsque la tension (entendue comme le ratio entre nombre d'emplois vacants et

nombre de demandeurs d'emploi) est identique dans tous les marchés. Cet indicateur mesure le maximum de ce qu'une politique publique pourrait atteindre en faisant basculer les chômeurs des marchés où les emplois vacants sont rares vers ceux dans lesquels ils sont relativement abondants.

Nous calculons cet indicateur par trimestre, pour trois définitions différentes des marchés du travail : la zone d'emploi, le métier, et l'intersection entre métier et zone d'emploi. Nos résultats montrent que la dimension géographique est très secondaire au niveau agrégé (figure 6) : si l'on était capable de déplacer les demandeurs d'emploi entre zones d'emploi de telle sorte que toutes les zones d'emploi aient la même tension, on n'augmenterait le nombre d'emplois total que de 2 %. Quant aux problèmes d'inadéquation entre métiers, leur levée aurait permis de pourvoir 6 à 7 % d'emplois supplémentaires. C'est davantage que pour la dimension géographique, mais cela reste un contributeur modeste du taux de chômage agrégé. Lorsque l'on combine ces deux sources, on obtient un chiffre plus important, de l'ordre de 15 %, qui constitue une borne haute de la contribution possible de l'inadéquation offre-demande de travail au chômage agrégé. En d'autres termes, si les politiques réussissaient à égaliser la tension sur tous les marchés (par exemple entre le personnel de caisse dans la zone d'emploi de Cahors et les chaudronniers dans la zone d'emploi de Nemours), le taux de chômage baisserait, au maximum, de 8,1 à 6,9 %.

### 6. Manque d'adéquation entre offre et demande de travail



Lecture : Au 1<sup>er</sup> trimestre 2011, 14 % d'emplois supplémentaires auraient pu être pourvus en corrigeant l'inadéquation relative à la zone d'emploi et aux métiers entre les demandeurs d'emploi et les vacances d'emploi.

Source : Statistiques trimestrielles du marché du travail, Pôle emploi.

**Constat 2.** La crise n'a pas fortement accru les problèmes d'adéquation entre offre et demande de travail sur le marché du travail français. Ceux-ci sont stables depuis 10 ans.

<sup>8</sup> L'indicateur que nous utilisons est une version simplifiée de celui utilisé par Sahin S., J. Song, G. Topa et G. Violante (2014) : « Mismatch Unemployment », *American Economic Review*, vol. 104, n° 11, pp. 3529-3564, pour mesurer la contribution de l'inadéquation entre offre et demande de travail aux États-Unis entre 2005 et 2012.

Ainsi, il ne faut pas surestimer les effets des politiques publiques permettant de rapprocher l'offre de la demande de travail pour faire baisser le taux de chômage agrégé de manière significative, même si elles peuvent rester utiles pour aider les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail. La formation professionnelle des demandeurs d'emploi, outil de prédilection pour permettre aux demandeurs d'emploi de se réorienter vers les métiers où la demande de travail est relativement élevée, est à même d'aider les populations les plus éloignées de l'emploi et les moins qualifiés. On ne doit cependant pas s'attendre à ce que ce type d'interventions ait un impact quantitativement important sur le chômage agrégé.

**Recommandation 1. Pour augmenter l'impact sur l'emploi, concentrer la formation professionnelle sur les publics moins qualifiés et plus éloignés de l'emploi, plutôt que d'en accroître le volume.**

Parmi les dispositifs visant à améliorer l'insertion sur le marché du travail, l'apprentissage fortement poussé par le gouvernement se distingue par son dynamisme. Le nombre de contrats d'apprentissage dépasse les 710 000 contrats en 2021, soit une hausse de 90 % par rapport à 2019<sup>9</sup>. Cette hausse a cependant profité bien davantage aux diplômés Bac + 3 et plus (+ 188 %) qu'aux moins qualifiés (+ 17 % au niveau CAP). Dans la mesure où les plus qualifiés connaissent des taux d'emploi bien meilleurs que les moins qualifiés en l'absence d'apprentissage, on peut s'attendre à ce que les choix de ciblage récents limitent la contribution de l'apprentissage à la résolution du problème du chômage agrégé.

### Quel rôle pour les opérateurs de placement ?

Le fait que le taux de chômage reste à un niveau élevé en France, même en période de forte activité, pourrait trouver sa source dans un marché du travail où les appariements sont particulièrement lents. Une telle lenteur peut venir d'une inadéquation entre les emplois offerts et les emplois effectivement recherchés mais, comme le montrent nos indicateurs de mismatch, le chômage agrégé n'est que peu affecté par cette dimension. La coexistence d'un taux de chômage élevé

et persistant et de besoins de main d'œuvre insatisfaits peut provenir d'efforts de prospection trop faibles et de stratégies de recherche inefficaces du côté des demandeurs d'emploi, ou d'efforts de publicité insuffisants et de méthodes de recrutement inefficaces du côté des employeurs. En termes d'action publique, une partie de la réponse à ce problème passe par l'assurance chômage et le service public pour l'emploi. La récente réforme de l'assurance chômage – en adéquation avec les recommandations passées du CAE<sup>10</sup> – comporte plusieurs éléments visant à intensifier l'effort de recherche des demandeurs d'emploi<sup>11</sup> même si elle a été motivée plus largement pour limiter le recours aux contrats courts. En outre, un effort supplémentaire a été fait en matière d'accompagnement afin de remobiliser les chômeurs de longue durée par une reprise de contact rapide avec un conseiller et des actions de formation. Néanmoins, l'accompagnement et l'intensification des efforts de recherche des demandeurs d'emploi ne sauraient suffire.

En effet, lorsque les demandeurs d'emploi sont nombreux, les gains à attendre de cette intensification des efforts de recherche sont faibles car ils augmentent la congestion sur le marché du travail. En matière d'accompagnement, les demandeurs d'emploi bénéficiaires sortent plus facilement du chômage, au détriment des chômeurs non accompagnés (Crépon *et al.*, 2013)<sup>12</sup>. Dans un contexte d'intensification plus générale, due par exemple à une baisse de la générosité des allocations-chômage, les effets de congestion limitent l'accélération des sorties du chômage, en particulier à court terme (Lalivé *et al.*, 2015)<sup>13</sup>, puisque les entreprises ne répondent pas immédiatement en postant plus d'offres d'emploi. Cela signifie aussi que si le critère de décision est celui des taux de sortie du chômage, il est plus efficace d'intensifier la recherche d'emploi sur des segments de marché où les emplois sont relativement nombreux par rapport aux chômeurs. De récentes expériences menées par Pôle emploi en coordination avec des chercheurs ont d'ailleurs montré que pour des publics autonomes, des actions assez légères et peu coûteuses peuvent donner de bons résultats<sup>14</sup>. Ainsi, dans un contexte où la récente réforme de l'assurance chômage a déjà accru les incitations à sortir du chômage pour certains demandeurs d'emploi, la priorité ne semble donc pas à l'intensification de l'accompagnement sur l'ensemble des profils de demandeurs d'emploi, même si la question de la gouvernance du régime reste encore ouverte<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> DARES (2022) : *Les chiffres de l'apprentissage en 2021*, Ministère du Travail, de l'Emploi et l'Insertion, février.

<sup>10</sup> Cahuc P. et C. Prost (2015) : « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », *Note du CAE*, n° 24, septembre.

<sup>11</sup> On peut mentionner la décroissance des allocations pour les allocations les plus élevées, le passage du critère d'éligibilité de 4 à 6 mois ou la modification du calcul des allocations qui touche essentiellement les travailleurs alternant chômage et emploi.

<sup>12</sup> Crépon B., E. Duflot, M. Gurgand, R. Rathelot et P. Zamora (2013) : « Do Labor Market Policies have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 128, n° 2, pp. 531-580.

<sup>13</sup> Lalivé R., C. Landais et J. Zweimüller (2015) : « Market Externalities of Large Unemployment Insurance Extension Programs », *American Economic Review*, vol. 105, n° 12, pp. 3564-96

<sup>14</sup> Dromundo S. et M. Gurgand (2021) : *Digital Job Search Assistance: Evidence from the French Program "Activ'Emploi"*, Mimeo.

<sup>15</sup> Cahuc P., S. Carcillo et C. Landais (2021) : « Repenser l'assurance chômage : règles et gouvernance », *Note du CAE*, n° 61, janvier.

Une piste plus fructueuse nous semble être le développement d'interventions ciblées sur les employeurs. Pôle emploi a développé ces dernières années ses services d'aide au recrutement à destination des entreprises et une évaluation récente sur données françaises<sup>16</sup> témoigne de leur efficacité. Parmi l'ensemble des prestations offertes, les aides à la sélection et à la vérification des profils des candidats se sont révélées particulièrement utiles. Cela montre que les entreprises font face à des problèmes d'information à la fois sur le degré de maîtrise des compétences affichées par les candidats, et sur leur adéquation avec le métier ou l'environnement de travail proposé. Lever ces difficultés permettrait d'améliorer l'efficacité du marché du travail en réduisant les durées de vacance des emplois. Cela accélérerait les sorties du chômage et favoriserait la création de nouveaux emplois. Les services que les intermédiaires rendent aux entreprises visent justement à améliorer l'information que celles-ci ont des candidats ou des demandeurs d'emploi. S'il faut aider à leur développement, deux questions se posent. Tout d'abord pourquoi les entreprises n'investissent-elles pas davantage pour résoudre ces problèmes ? Elles peuvent ne pas internaliser le bénéfice social de tels investissements (le fait qu'ils permettent de décongestionner le marché du travail) et peuvent en outre juger les coûts fixes dissuasifs, surtout quand l'entreprise est de petite taille et contrainte financièrement. Toutes les entreprises ne disposent pas d'un service de ressource humaine ou de personnes ayant les compétences nécessaires pour faire une sélection efficace des candidats. Cela invite à concentrer en premier lieu l'effort public supplémentaire sur les petites et moyennes entreprises pour lesquelles ces coûts fixes sont les plus importants.

Ensuite, si l'accompagnement des entreprises doit être renforcé, qui doit en avoir la charge ? Une première possibilité est de s'appuyer sur les compétences développées par Pôle emploi. Cela peut se faire en renforçant les moyens humains à sa disposition ou en externalisant une partie de ce service à des prestataires privés. Les entreprises d'intérim ou certains acteurs du recrutement en ligne ont développé les moyens nécessaires à la montée en volume de ces services qu'elles proposent souvent déjà. Ces deux modalités ne sont pas exclusives et la loi permet au service public pour l'emploi de conclure des contrats de prestation de service avec des entreprises privées.

Le service public de l'emploi pourrait donc organiser un marché de l'accompagnement des entreprises, mettant en concurrence plusieurs prestataires – dont éventuellement

Pôle emploi – pour lesquels des indicateurs de performance seraient affichés et sur la base desquelles les entreprises pourraient s'orienter. *In fine*, cela permettrait au service public de l'emploi d'offrir aux entreprises une large gamme de services efficaces et adaptés à leur situation. Une attention particulière devra être accordée à ce que le développement de ces prestations ne se fasse pas au bénéfice exclusif d'un public d'intérimaires ce qui risquerait de renforcer l'instabilité des segments les plus précaires du marché du travail.

**Recommandation 2.** Développer les services d'aides au recrutement à destination des entreprises. Organiser la concurrence entre des prestataires choisis par le service public pour l'emploi : les entreprises choisiraient sur la base d'indicateurs de performance rendus publics, et de leurs propres besoins. Concentrer les moyens pour aider les petites et moyennes entreprises dans leur démarche d'embauche.

Nombreux sont les employeurs qui utilisent des tests afin d'évaluer les candidats à leurs offres d'emploi. Ces tests s'avèrent particulièrement utiles lorsque les informations disponibles sont imparfaites, notamment lorsque les candidats n'ont pas de diplôme ou de qualifications certifiées et peu d'expérience. Des travaux académiques montrent que ces tests conduisent à des recrutements plus durables, tout en limitant certaines discriminations lors du processus de recrutement<sup>17</sup>. Néanmoins, cette méthode a deux limites. D'une part, il est socialement inefficace que plusieurs entreprises évaluent le même candidat. D'autre part, ces tests peuvent apparaître coûteux à mettre en place pour des entreprises n'ayant pas l'habitude de recruter. Il pourrait donc être utile que le service public de l'emploi mutualise cet effort en prenant en charge et en systématisant ces tests. Leurs résultats, certifiés par Pôle emploi ou un partenaire privé, pourraient être présentés aux employeurs lorsque le demandeur d'emploi candidate à un poste. Il sera important d'évaluer l'efficacité de ces prestations.

**Recommandation 3.** Permettre aux demandeurs d'emploi de passer des tests certifiés de compétences et leur permettre d'en rendre les résultats visibles aux employeurs.

<sup>16</sup> Algan Y., B. Crépon et D. Glover (2020) : « Are Active Labor Market Policies Directed at Firms Effective? Evidence from a Randomized Evaluation with Local Employment Agencies », *Document de Travail*. L'étude montre que les entreprises accompagnées postent davantage d'offres d'emploi (+ 20 %) et embauchent davantage en CDI (+ 10 %).

<sup>17</sup> Hoffman M., L.B. Kahn et D. Li (2018) : « Discretion in Hiring », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 133, n° 2, pp. 765-800.

## Quelles leçons tirer des politiques publiques mises en place pendant la crise sanitaire ?

Comme nous l'avons vu, s'intéresser au marché du travail durant la crise sanitaire implique de s'interroger sur les problèmes structurels auxquels il fait face en temps normal. D'une manière similaire, on peut analyser certaines politiques publiques déployées pendant cet épisode, pour en comprendre les bénéfices et les limites et en tirer des leçons plus générales.

### Quel impact sur l'emploi de la fin des prêts garantis par l'État ?

En septembre 2021, les encours de crédits aux entreprises atteignaient environ 1 000 milliards d'euros, soit une hausse de 15 % depuis septembre 2019, avec des évolutions particulièrement fortes pour l'hébergement et la restauration (+ 40 %) ou les PME (+ 25 %). Une partie importante de cette augmentation correspond à des prêts garantis par l'État pour un montant de 143 milliards en octobre 2021. Pour une large part des entreprises, cette augmentation de l'endettement s'est accompagnée d'une augmentation de la trésorerie, si bien que la dette nette n'a crû que modestement. Le CAE<sup>18</sup> a montré que la situation financière nette des TPE-PME s'était améliorée en moyenne mais que dans certains secteurs (construction et industrie manufacturière) et régions (Île-de-France) et davantage pour les PME que pour les TPE, la part des entreprises avec une situation financière nette faible ou très faible avait augmenté.

Ces situations dégradées sont donc concentrées et couvrent potentiellement une part limitée du marché du travail. Pour les entreprises concernées, on peut néanmoins s'interroger sur les risques en matière d'emploi. Une entreprise qui a vu son endettement augmenter pourrait en effet être plus fragile face aux chocs futurs. Pour répondre à cette question, nous mobilisons des données sur les comptes des entreprises entre 2009 et 2019 et mesurons si une augmentation du taux d'endettement à une date donnée prédit un ralentissement de la croissance voire une diminution de l'emploi et des salaires dans le futur. On notera que nos estimations prennent en compte le fait que chaque entreprise a une tendance qui lui est propre sur la période en termes d'emploi et de salaire. Nos résultats doivent donc se comprendre en déviation à cette tendance.

Nos résultats, synthétisés dans Biernat et Fontaine (2022)<sup>19</sup>, montrent globalement un impact quantitativement limité, plus

faible que ce qu'avaient pu trouver Giroud et Mueller (2021)<sup>20</sup> sur données américaines avec une méthodologie similaire. Si la première année qui suit l'augmentation de l'endettement la tendance de l'emploi dans l'entreprise n'est pas affectée, un effet négatif se fait sentir après la 2<sup>e</sup> année. Cet effet est faible puisqu'une augmentation du taux d'endettement de 100 points de pourcentage n'induirait qu'une déviation de - 0,4 point de pourcentage sur la croissance de l'emploi de l'entreprise. L'impact d'une hausse de l'endettement est donc statistiquement significatif mais quantitativement négligeable pour beaucoup d'entreprises qui ne connaissent qu'une hausse limitée de leur endettement. L'impact sur les salaires est lui négatif dès la première année mais à nouveau quantitativement très faible et tend à disparaître les années suivantes.

Le fait que les augmentations d'endettement ne soient que peu prédictives de la baisse de l'emploi et des salaires laissent penser que l'augmentation de l'endettement durant la crise ne devrait pas être la première source d'inquiétude. Cependant, aussi rassurants que soient ces résultats, la méthodologie adoptée exclut la possibilité qu'une entreprise fasse défaut. Or, notamment grâce aux aides que l'État a apportées aux entreprises, les défaillances des entreprises ont fortement reculé durant la crise : si l'on compare les défaillances cumulées sur 12 mois en octobre 2021 et octobre 2019, celles-ci ont reculé de 48 % (62 % dans l'Hébergement et la Restauration) et aucun signe de reprise des défaillances n'est perceptible. Si ces défaillances devaient revenir à un niveau semblable à celui constaté dans le passé, un surcroît d'entrées au chômage serait à prévoir. Une note récente de France Stratégie<sup>21</sup> permet de donner une idée du volume d'emplois concernés. En 2019, les défaillances d'entreprises concernaient environ 100 000 salariés. La baisse des défaillances durant la crise sanitaire a réduit ce nombre à environ 65 000 en 2020 et 31 000 pour les 9 premiers mois de l'année 2021. Dans l'hypothèse où les défaillances futures combleraient le déficit des défaillances en 2020 et 2021, c'est environ 90 000 salariés supplémentaires qui pourraient être touchés par rapport à la normale. On notera cependant qu'en pratique, une partie des salariés touchés par les défaillances changent d'emploi sans passer au chômage ou partent à la retraite. En outre, une partie des défaillances ne conduit pas à l'arrêt des activités de l'entreprise. Enfin, ce chiffre est à mettre en regard avec le million d'embauches en CDI enregistrées en moyenne chaque trimestre en France en 2019<sup>22</sup>. Les défaillances supplémentaires, si elles se matérialisent, ne sauront donc modifier fondamentalement l'équilibre des flux sur le marché du travail français, même si elles pourraient parfois constituer un choc important à l'échelon local.

<sup>18</sup> Épaulard A., É. Fize, T. Le Calvé, P. Martin, H. Paris, K. Parra-Ramirez et D. Sraer (2021) : « La situation financière des PME/TPE en août 2021 au vu de leurs comptes bancaires », *Focus du CAE*, n° 065-2021, septembre.

<sup>19</sup> Biernat C. et F. Fontaine (2022) : « Les effets des variations du taux d'endettement sur les salaires et l'emploi », *Focus du CAE*, 081-2022, mars.

<sup>20</sup> Giroud X. et H. Mueller (2021) : « Firm Leverage and Employment Dynamics », *Journal of Financial Economics*, vol. 142, n° 3.

<sup>21</sup> Boekwa Bonkosi E., A. Epaulard et F. Gache (2021) : « Défaillances d'entreprises : où en est-on ? », *Point de Vue France Stratégie*, décembre.

<sup>22</sup> Cf. Données des déclarations préalables à l'embauche (DPAE), ACOSS-URSSAF Caisse nationale.



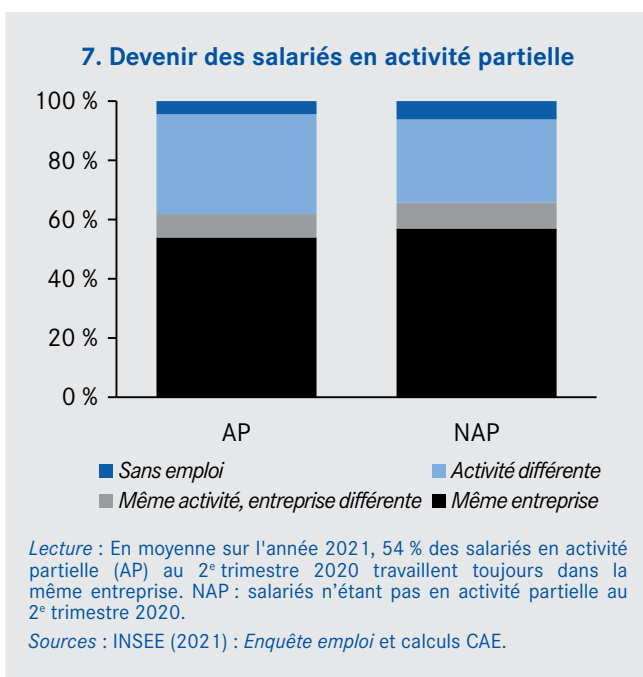
## Activité partielle et assurance chômage

L'activité partielle cherche à limiter les licenciements dus aux fluctuations d'activité, que celles-ci se manifestent au niveau de l'entreprise, d'un secteur ou au niveau agrégé. Avec ce dispositif, les entreprises peuvent diminuer les heures travaillées tout en recevant une subvention leur permettant de rémunérer les heures chômées. La baisse de l'emploi est ainsi limitée, tout comme la baisse de revenu pour les salariés. L'activité partielle a concerné jusqu'à 8 300 000 salariés au plus fort de la crise et couvrait encore 400 000 salariés en octobre 2021, essentiellement dans l'Hébergement et la Restauration, le Transport et l'entreposage. Le coût de l'activité partielle pour la collectivité est important : environ 35 milliards depuis le début de la crise<sup>23</sup> dont un tiers à la charge de l'UNÉDIC et le reste à la charge de l'État, mais il se justifie de plusieurs manières. Tout d'abord, le dispositif peut permettre d'éviter des licenciements très coûteux socialement. C'est notamment le cas si ces destructions d'emplois s'accompagnent d'importantes pertes de capital humain : les possibilités de réembauches des salariés sont alors durablement dégradées et la productivité du travail en sortie de crise est affaiblie. C'est aussi le cas en présence de contraintes de crédit empêchant les entreprises de s'endetter pour lisser la variation non anticipée d'activité. Dans cette situation, même si l'activité partielle génère une forte externalité fiscale, celle-ci peut être plus faible que celle qu'induraient les licenciements évités.

Le recours à cette mesure en période de crise n'est pas nouveau<sup>24</sup>, mais quantitativement il a été sans précédent pendant la crise sanitaire. Les travaux académiques<sup>25</sup> montrent qu'il s'agit d'un instrument permettant de préserver l'emploi à court terme<sup>26</sup>, mais potentiellement sujet de de l'aléa moral et à des effets d'aubaine du côté employeurs pouvant ralentir les réallocations vers les entreprises les plus productives. Dans ce qui suit, nous interrogeons deux aspects peu étudiés de l'activité partielle : le dispositif a-t-il été particulièrement concentré sur les salariés les plus fragiles, selon leur métier ou leur secteur ? Son utilisation s'est-elle concentrée sur les entreprises les moins efficaces avant la crise ?

Dans un premier temps, nous comparons les salariés ayant bénéficié de l'activité partielle au 2<sup>e</sup> trimestre 2020 avec ceux n'en ayant pas bénéficié mais qui travaillaient dans les

mêmes métiers et les mêmes secteurs : nous étudions le devenir de ces deux groupes aux cours des semestres suivants (figure 7)<sup>27</sup>. Il est frappant de constater que les bénéficiaires de l'activité partielle n'ont pas une probabilité significativement plus élevée de garder, de quitter leur emploi, ou d'être sans emploi au cours des mois suivant leur épisode d'activité partielle que ceux qui n'ont pas bénéficié de ce dispositif. On aurait pu craindre que les salariés en activité partielle soient plus fragiles que les autres, d'une part parce qu'ils sont, à métier et secteur identiques, employés par des entreprises ayant choisi de recourir à l'activité partielle et donc davantage fragilisées par la crise, d'autre part parce que n'ayant pas travaillé pendant cette période, ils se sont déqualifiés. Il ne semble pas que ce soit le cas.



Ensuite, afin de comprendre les effets de redistribution entre entreprises du dispositif et notamment la manière dont il a été utilisé selon l'efficacité pré-crise, nous mobilisons diverses sources administratives apportant à la fois des informations sur le recours au dispositif par les entreprises et sur leurs caractéristiques avant la crise (endettement, valeur ajoutée par tête, stabilité de leurs effectifs)<sup>28</sup>. Nous estimons

<sup>23</sup> Cf. DARES, <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/donnees/le-chomage-partiel>

<sup>24</sup> L'usage de l'activité partielle, dont l'origine remonte à un ANI de février 1968, s'est développé à l'occasion de la crise de 2008. Il a connu un certain nombre de réformes, en particulier en 2013 lorsque les dispositifs d'activité partielle et d'activité partielle de longue durée ont été fusionnés. S'adaptant à l'ampleur et aux particularités de la crise sanitaire, il a de nouveau été modifié en mars 2020.

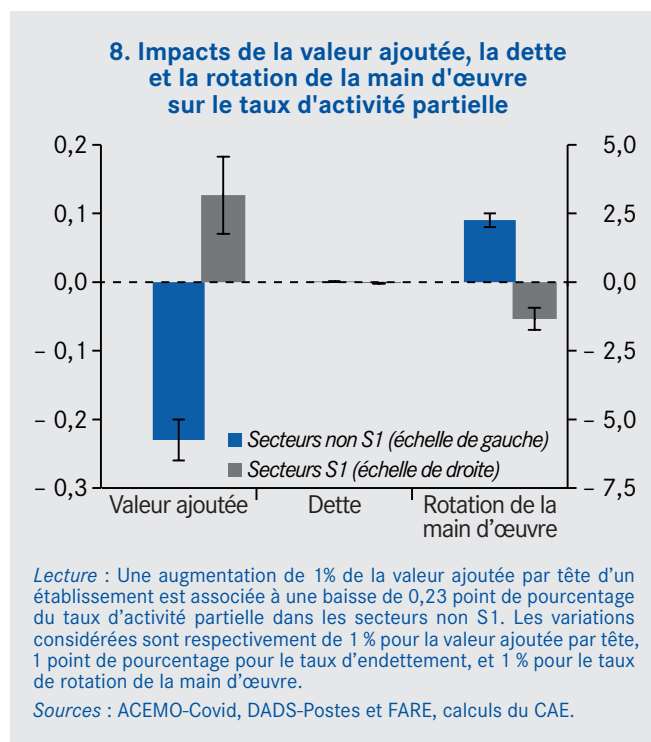
<sup>25</sup> Hijzen A. et S. Martin (2013) : « The Role of Short-Time Work Schemes during the Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis », *IZA Journal of Labor Policy*, vol. 2, n° 5 ; Cahuc P., F. Kramarz et S. Nevoux (2021) : « The Heterogeneous Impact of Short-Time Work: From Saved Jobs to Windfall Effects », *IZA DP*, n° 14381 ou Giupponi G. et C. Landais (2020) : « Subsidizing Labor Hoarding in Recessions: The Employment and Welfare Effects of Short Time Work », *CEPR Discussion Paper*, n° 13310.

<sup>26</sup> Cette efficacité en termes de sauvegarde des emplois est aussi soulignée par France Stratégie et Inspection Générale des Finances (2021) : *Rapport final du Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19*, juillet.

<sup>27</sup> Il est important de souligner que cet exercice est rendu difficile à cause d'une rupture de série liée à la refonte de l'enquête Emploi, pour plus de détails, voir INSEE (2021) : « L'enquête Emploi se rénove en 2021 : des raisons de sa refonte aux impacts sur la mesure de l'emploi et du chômage », *INSEE Analyses*, n° 65, juin. Pour cette raison, notre interprétation se concentre sur l'évolution relative des deux groupes plutôt que sur l'évolution des courbes dans l'absolu.

<sup>28</sup> Nous mobilisons à la fois l'enquête mensuelle Flash ACEMO-Covid, qui permet d'étudier entre avril 2020 et septembre 2021 l'usage de l'activité partielle au niveau des établissements, et des données rétrospectives issues des DADS Postes (pour le calcul du taux de rotation de main d'œuvre) et de FARE pour des informations sur les comptes des entreprises (valeur ajoutée, endettement).

un modèle qui permet à la fois de modéliser le recours au dispositif (la marge extensive) et le nombre de salariés effectivement mis en chômage partiel (la marge intensive)<sup>29</sup>. Nous contrôlons, en sus des caractéristiques des établissements et entreprises concernés, des différences entre secteurs et régions, tout comme de l'évolution du dispositif durant la crise. Nos résultats montrent des effets contrastés selon que l'on considère l'ensemble des secteurs ou ceux soumis à des restrictions administratives d'activités (secteurs dits « S1 ») (voir figure 8).



Pour les établissements hors « S1 », la part des salariés en activité partielle décroît avec leur efficacité, celle-ci étant mesurée par la valeur ajoutée par tête moyenne des entreprises dont ils dépendent entre 2018 et 2019. En outre, le taux de chômage partiel est d'autant plus élevé que le taux de rotation de la main d'œuvre de l'établissement fut élevé les deux années précédant la crise. Enfin, la part des salariés en chômage partiel augmente avec le taux d'endettement mais l'effet est quantitativement négligeable. Ces résultats, et en particulier ceux sur la valeur ajoutée, interrogent, non pas sur l'efficacité du dispositif en matière de sauvegarde des emplois durant la crise, mais sur les réallocations inter et intra-sectorielles qu'il pourrait induire. Il paraît se concentrer parmi les entreprises moins efficaces et les établissements qui ont une forte rotation de main d'œuvre. Ces résultats rejoignent certaines analyses de Cahuc *et al.* (2021) et

Giupponi et Landais (2020)<sup>30</sup>. Si l'activité partielle permet de sauvegarder des emplois, le dispositif comporte un risque de limiter l'efficacité des réallocations entre entreprises. On gardera à l'esprit que ce risque tend bien entendu à s'accroître avec la persistance du choc.

Ces résultats doivent néanmoins être mis en perspective avec les résultats pour les établissements des secteurs « S1 » touchés notamment par des protocoles très contraignants et des fermetures administratives. Pour ceux-ci les résultats sont inversés. Le chômage partiel se concentre chez les employeurs les plus efficaces, les moins endettés et ceux pour lesquels la main d'œuvre est la plus stable. Cela montre bien que pour des secteurs où les marges de manœuvre des employeurs sont particulièrement réduites, il s'agit d'un instrument pertinent qui concentre ses moyens sur les parties les plus efficaces du marché. Cependant, la crise sanitaire à ceci de particulier que certains établissements ont subi des restrictions administratives d'activité, ce qui n'est pas le cas lors des crises économiques habituelles où il existe des possibilités de réorganisation interne et d'ajustement pour faire face aux chocs de demande ou d'offre.

Il faut donc réfléchir soigneusement à la conception du dispositif d'autant que, si son usage a été exceptionnel depuis 2020, l'activité partielle est probablement appelée à être mobilisée à l'avenir puisqu'elle paraît avoir fait ses preuves en matière d'emploi, au moins à court terme. Les variables d'ajustement du dispositif ont été jusqu'ici le taux de prise en charge des rémunérations versées aux salariés par l'employeur et le taux avec lequel cette rémunération est maintenue. Le taux de prise en charge fut de 100 %<sup>31</sup> jusqu'en mai 2020, puis de 85 % (100 % pour les secteurs soumis à restrictions d'activité, dits « S1 ») jusqu'en décembre 2020, pour ensuite passer à 36 % (70 % pour le « S1 »). Il est désormais maintenu à ces taux sachant que pour les secteurs non-S1 seule 60 % de la rémunération brute est maintenue. En pratique, il est toujours difficile d'établir le bon équilibre entre incitation et assurance, et le reste à charge est une manière frustrante d'inciter les employeurs à limiter l'usage de l'activité partielle. Une alternative serait d'intégrer les dépenses d'activité partielle, pour la partie qui relève de l'UNÉDIC, à un dispositif de bonus-malus : les cotisations futures des entreprises seraient affectées par l'intensité avec laquelle elles ont utilisé le dispositif.

Cela n'enlève rien à la nécessité de définir le reste à charge ou le niveau d'indemnité mais cela desserre la contrainte et améliore l'efficacité du dispositif en garantissant une meilleure intégration de l'aléa moral. En principe, cela permet aussi de mieux lisser la sortie du dispositif et d'éviter des marches trop importantes. En outre, puisque les calculs des

<sup>29</sup> Voir les détails dans Fontaine F. et B. Roux (2022) : « Activité partielle et situation pré-crise des entreprises », *Focus du CAE*, 082-2022, mars.

<sup>30</sup> Giupponi et Landais (2020) et Cahuc *et al.* (2021), *op. cit.*

<sup>31</sup> Durant la période d'activité partielle, l'employeur verse au salarié 70 % de sa rémunération brute (84 % de la rémunération nette) jusqu'à 4,5 fois le SMIC.

bonus et malus se fondent généralement sur des moyennes pluriannuelles, le report, bien que limité, du coût de l'activité partielle est lissé sur plusieurs années. Enfin, il est possible de prendre en compte les différences inter et intra-sectorielles. Dans un système de bonus-malus où le point qui sépare bonus et malus est défini à l'intérieur de chaque secteur, ce n'est pas tant l'usage du dispositif qui est pris en compte mais son usage comparativement aux entreprises du même secteur. Bien entendu, dans un cas comme celui du Covid, il est pertinent d'exclure les secteurs pour lesquels des fermetures administratives peuvent avoir lieu. L'UNÉDIC prévoit que les dépenses d'activité partielle atteindront près de 12 milliards entre 2020 et 2022, chiffre auquel s'ajoute un manque à gagner de 3 milliards car les dépenses d'activité partielle ne sont pas soumises à cotisation<sup>32</sup>. Ces dépenses supplémentaires, extrêmement importantes, devront être compensées à long terme. Puisqu'un mécanisme de bonus-malus n'existe pas, et sauf à parier sur une très forte baisse du chômage dans les années à venir, cela ne peut se faire que par une baisse des prestations versées, une hausse des cotisations ou un concours exceptionnel de l'État au budget de l'assurance chômage. L'intégration de l'activité partielle dans le système de bonus-malus permettrait, dans les crises à venir, de mieux répartir l'effort et de diminuer le coût du dispositif à la charge de la collectivité.

Cependant, pour qu'il soit possible d'intégrer l'activité partielle au système de bonus-malus, il faut que celui-ci soit basé, non pas sur le taux de séparation comme c'est le cas en France, mais sur l'équilibre entre les contributions versées et les coûts générés par chaque entreprise à l'assurance chômage. Il s'agirait d'une amélioration du dispositif existant puisque le lien entre taux de séparation et dépenses d'assurance chômage est imparfait : une entreprise peut avoir un taux de séparation important mais de faibles dépenses si ses salariés sortent rapidement du chômage. En outre, cela suppose aussi d'intégrer l'ensemble des entreprises et des secteurs, là où le système est aujourd'hui restreint aux entreprises de plus de 11 salariés et à 7 secteurs seulement. Au-delà de l'activité partielle, une telle généralisation se justifie par le fait que même si certains secteurs ont une meilleure balance dépenses-contributions que d'autres, l'hétérogénéité intra-sectorielle reste importante quel que soit le secteur (Fontaine et Vidalenc, 2020)<sup>33</sup>.

**Recommandation 4.** Intégrer l'activité partielle à un dispositif de bonus-malus réformé prenant en compte directement les dépenses d'assurance chômage et élargi à l'ensemble des secteurs et entreprises.

## Aide à l'embauche des jeunes

L'aide à l'embauche des jeunes (AEJ) a été mise en place dans le cadre du plan « 1 jeune 1 solution » pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire sur le marché du travail. Elle concerne les nouvelles embauches de jeunes de moins de 26 ans conclues entre août 2020 et mai 2021, les renouvellements de salariés embauchés étant exclus. Son montant est de 4 000 euros maximum, versés à raison de 1 000 euros tous les trois mois, si le salarié concerné est toujours en poste. L'aide n'est accordée que si le contrat de travail est un CDI, un CDI intérimaire, ou un CDD d'au moins 3 mois, et si le salarié n'est pas en activité partielle. Elle n'est pas cumulable avec les autres dispositifs existants. À sa création, l'AEJ est réservée aux embauches entre le 1<sup>er</sup> août 2020 et le 31 mars 2021 dont le salaire est inférieur à 2 fois le SMIC. Elle est ensuite prolongée entre le 1<sup>er</sup> avril et le 31 mai 2021 pour les embauches dont le salaire est inférieur à 1,6 SMIC. L'aide avait été précédée le 1<sup>er</sup> juillet 2020 par une aide pour les embauches de jeunes en alternance : 5 000 euros pour un apprenti ou un contrat de professionnalisation de moins de 18 ans, 8 000 euros pour un majeur.

Pour évaluer l'impact de l'AEJ, nous utilisons des données agrégées issues des déclarations préalables à l'embauche, collectées par l'ACOSS. Il s'agit du nombre de contrats signés par mois entre janvier 2017 et septembre 2021 en croisant différents critères : le type de contrat (8 catégories), l'âge (8 catégories) et le secteur (20 catégories). Nous excluons de l'analyse principale les CDD de moins d'un mois, très nombreux et très courts, qui ne sont pas couverts par le dispositif ainsi que les CDD de plus de 10 mois, qui sont susceptibles de correspondre à des contrats d'alternance. Nous utilisons une méthode dite de triple-différence pour évaluer l'impact de l'AEJ. L'idée est de comparer l'évolution du nombre de contrats signés selon le type de contrat (les contrats courts n'étant pas éligibles à l'AEJ) et l'âge des personnes embauchées (les 26 ans et plus n'étant pas éligibles).

Nos résultats indiquent que le nombre d'embauches en contrat long autre que CDI a augmenté de 7 % grâce à l'AEJ, pendant la période de mise en œuvre du dispositif. Si l'on inclut les CDI, l'impact sur l'ensemble des contrats est très proche, de l'ordre de 6 %. L'impact pour les secteurs des arts et de l'hôtellerie-restauration est semblable à celui que l'on observe sur les autres secteurs. Après mai 2021, alors que la politique n'est plus en œuvre, on observe un effet positif, faible et peu significatif. Ceci peut s'interpréter comme de l'inertie dans les pratiques d'embauches des entreprises, et rien n'indique que les entreprises auraient compensé l'arrêt du dispositif en embauchant beaucoup moins de jeunes

<sup>32</sup> UNÉDIC (2021), « Situation financière de l'assurance chômage », *Éclairages*, octobre.

<sup>33</sup> Fontaine F. et B. Vidalenc (2020) : « Faut-il moduler les cotisations des employeurs à l'assurance-chômage ? », *Note IPP*, n° 57.

après mai 2021. Lorsque l'on compare l'effet de l'AEJ à celui d'une intervention comparable, comme le dispositif « Zéro charges » conçu pour répondre aux répercussions de la crise de 2009, on constate que l'effet de l'AEJ est au moins deux fois plus faible<sup>34</sup>. Cette différence peut être due au fait que seules les entreprises de moins de 10 salariés étaient éligibles à Zéro charges, alors que cette restriction ne s'appliquait pas à l'AEJ. Les dispositifs de baisses de charges peuvent aussi être moins efficaces dans un contexte où la demande de travail et les possibilités de réorganisation du travail sont limitées par des restrictions sanitaires qui ont provisoirement gelé une partie du tissu productif.

Au total, un effet de 7 % veut dire que pour créer 7 emplois qui n'auraient pas existé en l'absence du dispositif, l'AEJ subventionne 100 emplois qui auraient été créés même en son absence. L'existence d'effets d'aubaine est inévitable pour ce genre de dispositifs et ne disqualifie pas l'AEJ : le coût de l'emploi créé s'apprécie de manière relative et doit être comparé à d'autres mesures. Cependant, l'ampleur des effets d'aubaine de l'AEJ dans le contexte de cette crise souligne le fait que ces aides doivent être concentrées sur des publics spécifiques et rester temporaires.

**Recommandation 5. Concentrer les politiques de baisse de charge en période de crise sur des publics spécifiques, aux faibles niveaux de salaire et de manière limitée dans le temps.**

Pour résumer, l'état du marché du travail est aujourd'hui proche de ce qu'il était avant la crise malgré des disparités sectorielles et géographiques. Les politiques publiques de soutien au marché du travail mises en œuvre pendant la crise ont donc eu des effets bénéfiques, bien que des ajustements soient nécessaires pour limiter leurs effets d'aubaine et assurer leur efficacité. Avec le retour à leur niveau de 2019, les tensions sur le marché du travail persistent et des difficultés de recrutement coexistent avec un niveau de chômage relativement élevé même s'il est en repli. Ces difficultés de recrutement ne semblent pas provenir d'une inadéquation entre l'offre et la demande en termes de compétences ou de localisation de la main d'œuvre. Un certain nombre de réformes structurelles s'appliquant au fonctionnement du marché du travail ont été adoptées ces dernières années (réformes du Code du travail en 2016 puis en 2017, réforme de l'assurance chômage) : il convient d'en évaluer les impacts avec le recul nécessaire. Il paraît opportun à présent de se pencher sur les modalités d'accompagnement, en particulier d'apporter une réponse aux besoins des petites entreprises en période de recrutement. Celles-ci font en effet face à des problèmes d'information sur les compétences des candidats et sur l'adéquation de leur profil au poste proposé. Cette Note défend donc l'idée de développer davantage l'accompagnement des entreprises en période de recrutement, ce qui pourrait se faire en organisant un marché de prestataires sous l'égide du service public de l'emploi. La mise en place de tests certifiés par Pôle emploi ou des prestataires privés pourraient également accroître l'information à disposition pour les entreprises au sujet des demandeurs d'emploi. Cette amélioration des méthodes de recrutement nous apparaît actuellement une piste prometteuse pour atténuer les difficultés de recrutement et de contribuer à la réduction du taux de chômage agrégé. ●

<sup>34</sup> Pour une estimation de l'impact du programme Zéro charges, voir, Cahuc P., S. Carcillo et T. Le Barbanchon (2019) : « The Effectiveness of Hiring Credits », *Review of Economic Studies*, vol. 86, n° 2, pp. 593-626. Pour le calcul permettant de comparer l'impact de l'AEJ à celui de Zéro charges, voir Martin P. et R. Rathelot (2021) : « Évaluation de l'aide à l'embauche des jeunes à partir des déclarations préalables à l'embauche », *Focus du CAE*, n° 060-2021, mai.



**conseil d'analyse  
économique**

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du Gouvernement en matière économique.

**Président délégué** Philippe Martin

**Secrétaire générale** Hélène Paris

**Conseillers scientifiques**

Hamza Bennani, Jean Beuve, Claudine Desrieux,  
Kevin Parra Ramirez, Thomas Renault

**Économistes/Ch. d'études**

Étienne Fize, Madeleine Péron, César Poux,  
Baptiste Roux

**Membres** Yann Algan, Emmanuelle Auriol,  
Anne Épaulard, Gabrielle Fack, François Fontaine,  
Maria Guadalupe, Xavier Jaravel, Sébastien Jean,  
Camille Landais, Philippe Martin, Isabelle Méjean,  
Thomas Philippon, Xavier Ragot, Katheline Schubert,  
Claudia Senik, David Sraer, Stefanie Stantcheva,  
Jean Tirole

**Correspondants**

Dominique Bureau, Ludovic Subran

**Les Notes du Conseil d'analyse économique**

ISSN 2273-8525

**Directeur de la publication** Philippe Martin

**Rédactrice en chef** Hélène Paris

**Réalisation** Christine Carl

**Contact Presse** Christine Carl

christine.carl@cae-eco.fr Tél. : 01 42 75 77 47