Conseil d'orientation pour l'emploi

Avril 2021

Un an de crise sanitaire

État des lieux du marché du travail et enjeux pour la relance

Rapport de synthèse

FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

UN AN DE CRISE SANITAIRE : ÉTAT DES LIEUX DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET ENJEUX POUR LA RELANCE

Rapport de synthèse

Rapporteur
Bruno Coquet

AVRIL 2021

FRANCE STRATÉGIE

Conseil d'orientation pour l'emploi

TRAVAUX DU CONSEIL

Le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) s'est réuni à partir de novembre 2020 pour réaliser un état des lieux du marché du travail confronté à la crise sanitaire, et donner des perspectives afin de contribuer à orienter au mieux l'action des pouvoirs publics.

Les principales évolutions conjoncturelles ont été présentées en séance par l'Insee et la Dares en préambule de ce diagnostic ; l'OFCE et Rexecode ont présenté un cadre de réflexion permettant de comprendre les enjeux de la période en cours et leurs perspectives pour les trimestres à venir, dans un contexte de forte incertitude. L'Unedic a présenté sa lecture du marché du travail du point de vue de l'assurance chômage. Les membres ont ainsi pu échanger et partager une compréhension fine des tendances et des enjeux en matière d'activité, d'emploi et de chômage.

En janvier 2021, le Conseil d'orientation pour l'emploi a pris connaissance des principaux éléments du rapport 2021 du Conseil national de productivité et a échangé avec le président de cette instance. Puis une séance a été dédiée aux remontées du terrain des représentants des partenaires sociaux, des assemblées et des organisations d'élus locaux membres du Conseil. En effet, tous possèdent des connaissances et des informations issues de leurs réseaux, qu'ils ont été invités à partager avec le Conseil. Ils ont également transmis ce qu'ils estimaient être les priorités dans la période d'urgence qui se prolonge, et les éléments clés pour préparer au mieux à la reprise économique et réussir la relance.

Cette note propose une synthèse actualisée de la situation conjoncturelle, et des priorités qui se dégagent des contributions des membres sur lesquelles le Conseil a échangé. Ce rapport a été validé en séance plénière du Conseil le 16 avril 2021.

REMERCIEMENTS

Le Conseil remercie les personnes et les institutions auxquelles elles appartiennent dont les présentations ont permis de nourrir et d'animer les travaux tout au long de ce cycle de séances : Vladimir Passeron (Insee) Selma Mahfouz (Dares), Eric Heyer (OFCE), Denis Ferrand (Rexecode), Christophe Valentie et Lara Muller (Unedic), Philippe Martin (CAE), Coline Bouvart (France Stratégie) ainsi que Jean-Noël Barrot (député en mission). La synthèse des contributions que les membres du COE ont rédigées pour nourrir la réunion du 22 janvier 2021, présentée ce même jour, est disponible sur le site internet du Conseil.

SOMMAIRE

Travaux du Conseil 3

Remerciements 5

Messages clés 9

Partie 1 – Principales évolutions de la situation conjoncturelle en 2020, perspectives pour 2021 11

1. L'Europe, à plusieurs vitesses 11
2. La France, très affectée, mais une capacité de rebond qui a rassuré 14
3. Le marché du travail se contracte 16
   - 3.1. L'activité est entravée 16
   - 3.2. Le chômage est contenu, mais sa mesure est perturbée 16
   - 3.3. Le taux d'emploi diminue peu, mais les actifs travaillent moins 18
   - 3.4. Une hétérogénéité sectorielle très marquée 21
   - 3.5. Des disparités territoriales singulières en 2020 22

Partie 2 – Contribution des membres du Conseil : réduire l'incertitude, planifier la relance 27

1. L'urgence : maintenir puis affiner les dispositifs 28
2. Anticiper la relance : plans de bataille, organisations efficaces 30
3. Résoudre les problèmes d'avant-crise qui resurgissent ou s'amplifient 31
4. La formation : une priorité renforcée, mais des freins persistants 33
5. Des stratégies et des priorités clarifiées pour être mieux déclinées 34
6. Résorber les faiblesses organisationnelles avivées par la crise 35

Bibliographie 37

MESSAGES CLÉS

Les échanges au sein du Conseil d'orientation pour l'emploi ont souligné **les singularités des conséquences de la crise sanitaire et des incertitudes qu'elle engendre** : l'activité est entravée, le taux d'emploi diminue peu, les actifs travaillent moins, le chômage reste contenu – même s'il est difficile à mesurer. **Les dispositifs d'urgence mis en place font l'objet d'un large consensus quant à leur pertinence et leur ampleur** (activité partielle, plan « un jeune, une solution », fonds de solidarité, prêt garanti par l'État, reports de cotisations, etc.). Mais **les conséquences de plus en plus diversifiées de cette crise dans les secteurs, les entreprises, les populations, les territoires, appellent un pilotage fin**, incluant toutes les parties prenantes, à leur niveau et dans leur domaine de compétences, assortis de moyens adéquats pour assumer ces responsabilités.

Les priorités et les préconisations qui émergent des travaux du Conseil, peuvent se décliner autour de trois axes principaux :

- **maîtriser la temporalité de sortie de crise**. À court terme, un besoin de visibilité sur la prolongation des mesures d'urgence pour réduire l'incertitude, soutenir l'activité et l'emploi dans les secteurs qui ont déjà repris, et éviter le renoncement dans ceux qui se maintiennent difficilement à flot. À moyen terme, gérer finement la transition des dispositifs d'urgence vers les mesures de relance, considérant que le contexte sanitaire risque d'imposer un rythme différencié selon les secteurs et les territoires ;
- **mieux articuler entre elles les stratégies** bâties à tous les niveaux (européen, national, sectoriel, territorial, etc.) depuis des années. La crise a révélé l'acuité de risques souvent mésestimés : fragilité des chaînes d'approvisionnement mondiales, pénuries des compétences dans des secteurs prioritaires, défauts d'investissement, etc. La sortie de crise sera facilitée si chaque acteur, à son niveau, dispose d'une feuille de route commune, hiérarchisée, qui clarifie les priorités. Les attentes les plus fortes concernent en particulier la transition écologique et énergétique, la relocalisation/réindustrialisation ou le développement des compétences professionnelles, et en filigrane un besoin de cohérence qui peut se décliner en termes d'aménagement du territoire ;

- **résoudre des problèmes structurels identifiés depuis longtemps sur le marché du travail,** notamment les difficultés de recrutement, la formation professionnelle, l'inadéquation des compétences, les obstacles à la mobilité géographique et professionnelle, les freins périphériques à l'emploi qui contraignent l'offre de travail, les difficultés d'insertion des jeunes, etc., qui risquent d'affaiblir la relance.

PARTIE 1

PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DE LA SITUATION CONJONCTURELLE EN 2020, PERSPECTIVES POUR 2021

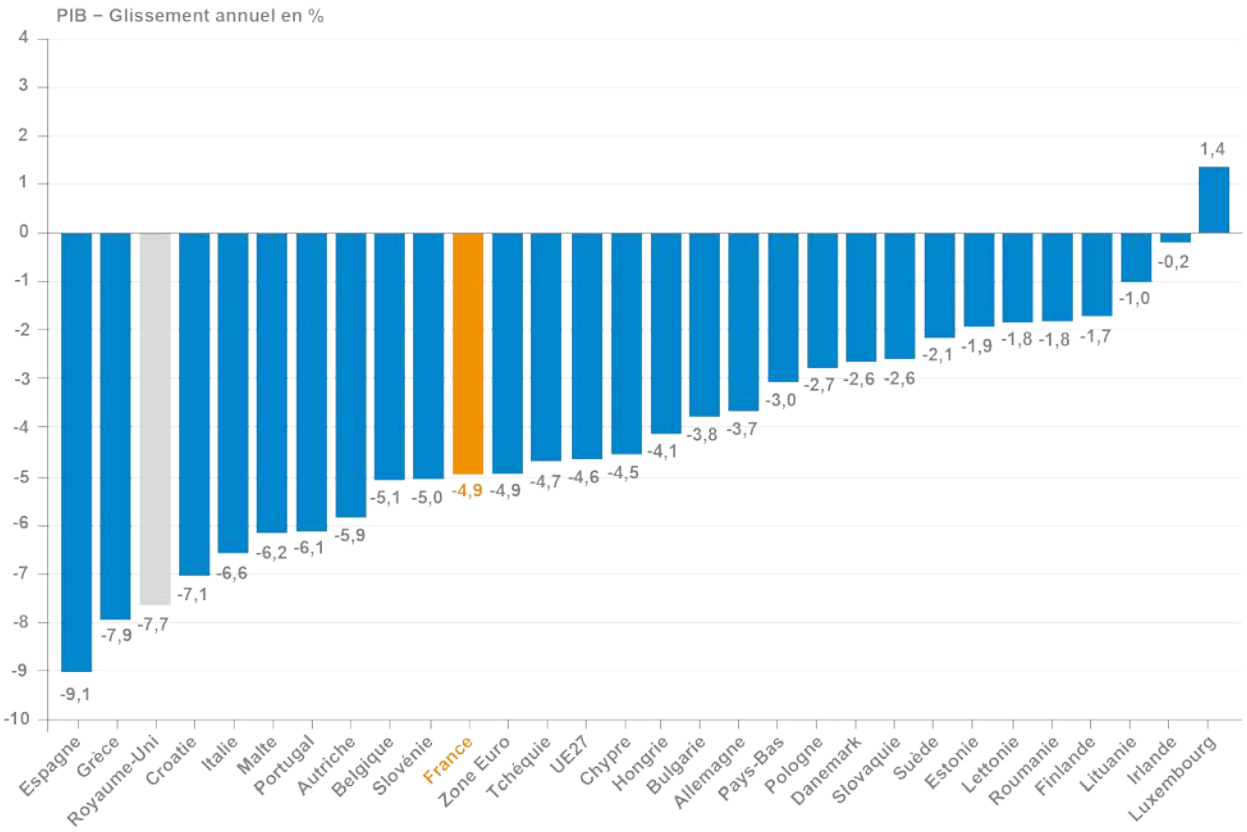
1. L'Europe, à plusieurs vitesses

Depuis plus d'un an, les vagues de la pandémie se succèdent. Si elles n'ont épargné aucun pays, tous n'ont cependant pas subi les mêmes dégâts sanitaires, économiques, sociaux. Certains entrevoient le bout du tunnel, les moins affectés tels de nombreux pays asiatiques, ou ceux qui ont pu rapidement vacciner leur population.

À l'échelle du monde, l'Union européenne subit un choc de grande ampleur. La roue de l'infortune qui s'était d'abord arrêtée en Europe du Sud, épargnant largement le nord et l'est de l'Union européenne, tourne désormais en sens inverse depuis la fin 2020. La situation est encore loin d'être sous contrôle, de nombreux pays imposant encore un haut niveau de restrictions sanitaires, mais le bilan est déjà tragique, alors même que les pays européens sont riches, dotés de moyens importants et de systèmes de santé bien outillés qui leur ont permis de faire face.

Les effets économiques de ce choc ont été instantanés. Déjà sensibles dès le premier trimestre 2020, ils ont été très violents au deuxième trimestre, même si les mesures d'urgence mises en œuvre par les gouvernements les ont fortement atténués. La relation de cause à effet entre l'intensité de la pandémie et ses dégâts économiques n'est cependant pas mécanique : la récession du deuxième trimestre 2020, le rebond du troisième trimestre, et le nouveau recul de la croissance au dernier trimestre sous l'effet de la « deuxième vague » ne sont pas forcément proportionnés au tribut sanitaire payé par chacun des pays (voir Graphiques 1 et 2).

Graphique 1 – Évolution du PIB dans les pays européens (4° trimestre 2020)



Source : Eurostat

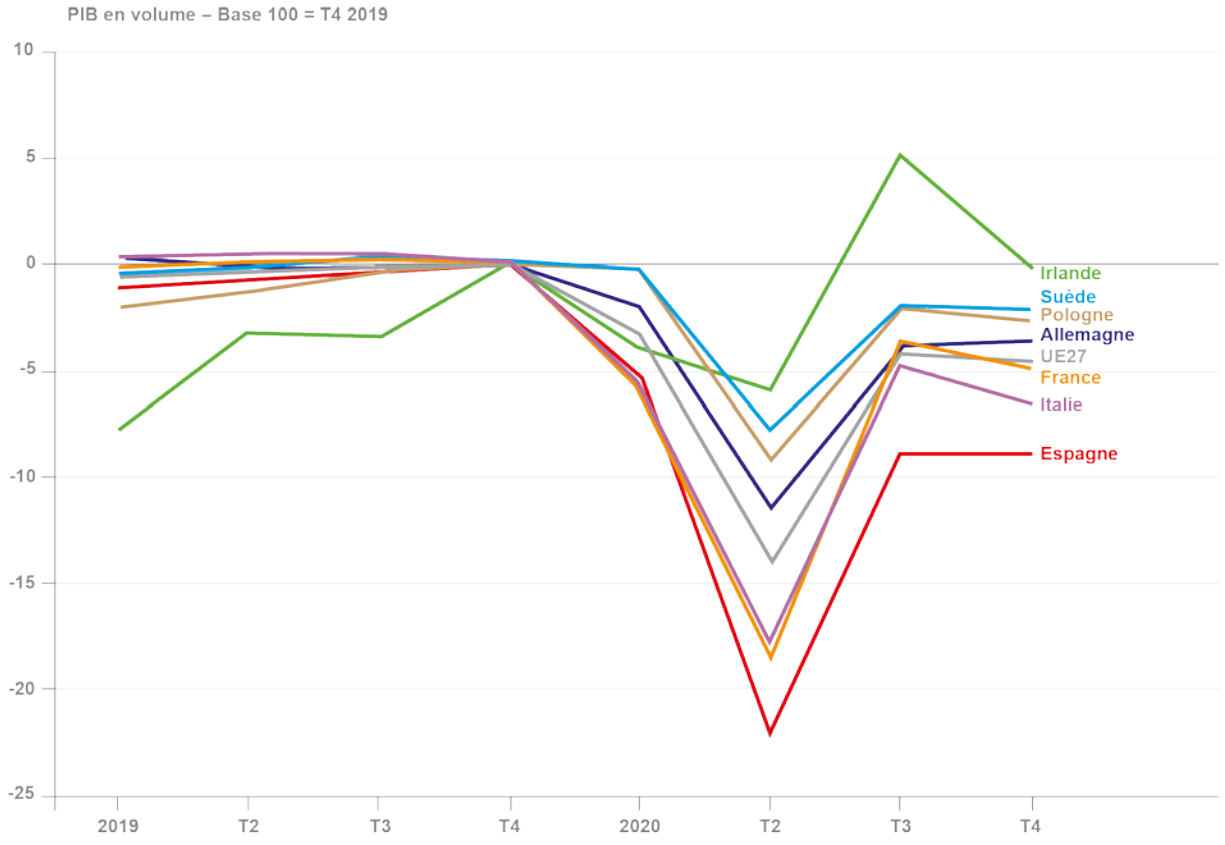
En effet, il ne s'agit pas d'un cycle conjoncturel ordinaire qui se propagerait selon des mécanismes usuels, entre des économies interdépendantes, mais d'une succession de chocs et de réponses différenciés selon les pays. La première vague de chocs, restrictions et mesures d'urgence a été assez indiscriminée ; mais au fil du temps, les chocs et les réponses gouvernementales ont été plus désynchronisés d'un pays à l'autre, et certains secteurs ont été plus exposés que d'autres aux restrictions sanitaires (commerce, hôtels-cafés-restaurants, tourisme, événementiel, transport aérien, etc.). Les effets de la crise sanitaire sont devenus plus hétérogènes entre pays européens, car ceux-ci n'ont pas la même structure de spécialisation sectorielle, le même degré d'ouverture, sans compter que les choix de comptabilité nationale peuvent aussi perturber la mesure et les comparaisons entre pays. Pour répondre à ces situations et à des besoins de plus en plus spécifiques, tout en essayant de réduire au strict nécessaire les contraintes sanitaires, les politiques publiques mises en œuvre au niveau national sont de plus en plus raffinées, donc hétérogènes, ce qui a influencé le niveau et les indicateurs d'activité économique[1]. Et si les gouvernements ont essayé de faire face au mieux à cette situation inédite, bien

[1] Dans certains pays, la mesure de l'activité a cependant été adaptée à la situation. Cf. Insee pour la France.

peu des bonnes pratiques en matière de mesures sanitaires ou de mesures économiques et sociales d'urgence − un temps vantées par l'un ou l'autre − ont résisté à l'épreuve des vagues de contaminations.

La situation économique est encore tributaire du rythme qu'imprime la pandémie, et il apparaît de plus en plus probable que la plupart des pays de l'Union européenne risquent de sortir tardivement et affaiblis de cette crise. Mais dans les multiples composantes de la situation sanitaire, le déterminant principal de la reprise est désormais la campagne vaccinale. Ainsi, l'écart se creuse en 2021 entre les pays fortement affectés, comme le Royaume-Uni ou les États-Unis, mais où la vaccination progresse vite, et l'Europe où en ce début de printemps la pénurie de vaccins oblige à prolonger les restrictions sanitaires et les mesures d'urgence pour contenir la « troisième vague ».

Graphique 2 – Évolution du PIB dans l'UE et plusieurs États membres (T1-2019 - T4-2020)



Source : Eurostat

2. La France, très affectée, mais une capacité de rebond qui a rassuré

Toujours confrontée à une forte circulation du virus, la France ne s'en sort ni mieux ni moins bien que ses voisins (Graphique 1). Les mesures d'urgence ont été et demeurent fortes, en particulier sur le marché du travail. La chute de l'activité au deuxième trimestre avait placé la France en queue du peloton européen, mais le rebond du troisième trimestre y a été plus fort qu'ailleurs : toutes les pertes de production ne se rattrapent pas, notamment dans les secteurs des services, mais le niveau de l'activité s'est rapproché de celui de fin 2019. Et, surtout, la vigueur du rebond a rassuré (Graphique 2).

Le confinement de l'automne 2020 a entraîné une réduction beaucoup plus faible qu'attendu de l'activité, et bien moindre que celle consécutive au confinement du printemps 2020. La France a enregistré une récession de -8,2 % en 2020, plus prononcée que celle de la zone euro (-6,8 %) et de l'Allemagne en particulier (-5,3 %). Avant la troisième vague de l'épidémie, les prévisions de l'OCDE plaçaient la France dans le groupe de tête des pays européens pour 2021 : +5,9 % contre +3,9 % en zone euro, +3,0 % en Allemagne. En 2022, des pays plus lents à recouvrer leur niveau de production antérieur, comme l'Italie (+4,0 %) et l'Espagne (+4,8 %), enregistreraient une croissance plus forte que la France (+3,8 %), mais l'économie française demeurerait devant l'Allemagne (+3,7 %) et dans la moyenne de la zone euro (+3,8 %). Les restrictions sanitaires du printemps 2021 ont conduit à décaler la reprise de l'économie française vers 2022, et donc à ramener la prévision de croissance du PIB à +5,0 % en 2021. Au total, alors que la récession a été bien plus prononcée en France que dans le monde, notre croissance serait plus proche la moyenne mondiale en 2021 et 2022[1].

Au premier trimestre 2021, le rythme anticipé de l'activité aurait été relativement étale, le niveau d'activité restant un peu inférieur à celui enregistré au troisième trimestre 2020 et 4 % à 5 % inférieur au niveau de fin 2019. Cela s'explique par des mesures sanitaires qui s'étirent dans la durée : elles limitent peu l'activité par rapport aux confinements précédents, mais restreignent les déplacements et ne relâchent pas la contrainte sur les secteurs de services aux ménages, à l'arrêt depuis de nombreux mois (notamment dans certains commerces, les restaurants, le spectacle, les activités liées au tourisme, à l'événementiel, aux transports de voyageurs)[2].

Ce niveau global agrège des évolutions sectorielles contrastées : la construction et l'agriculture conservent un bon niveau d'activité, une grande partie de l'industrie a bien

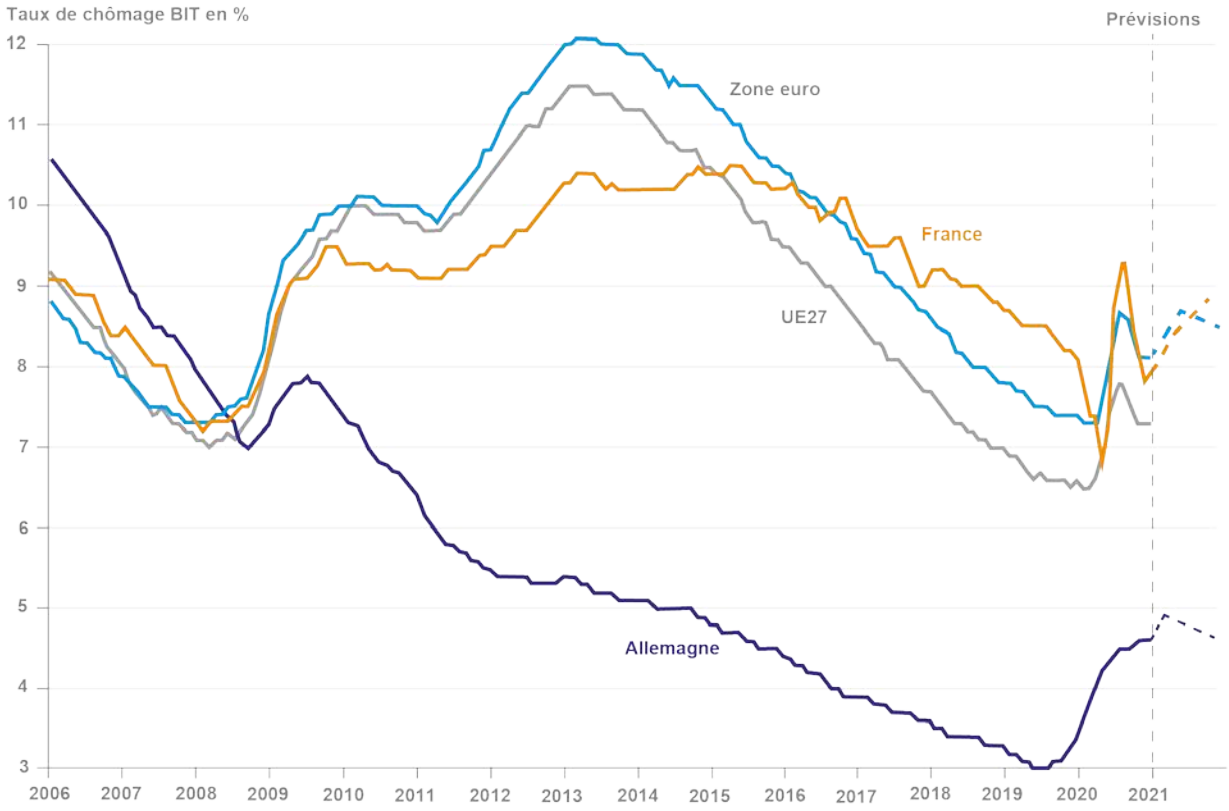
[1] OCDE (2021). Ces prévisions ont été réalisées avant la troisième vague et les nouveaux trains de restrictions.

[2] Insee (2021a). Pour des prévision mises à jour, voir aussi OFCE et Rexecode.

rebondi et a limité les dégâts, et le secteur sanitaire et social, fortement sollicité, enregistre une légère progression de l'emploi ; l'activité dans les services marchands, notamment les plus affectés par la crise sanitaire (hébergement-restauration, commerce, culture, événementiel, etc.) continue de se détériorer, après l'éclaircie qui s'était profilée au troisième trimestre 2020.

La dynamique des créations et destructions d'entreprises est très perturbée depuis le début de la crise. D'un côté les créations restent nombreuses en dépit de la forte baisse de l'activité, mais ce mouvement repose exclusivement sur les microentreprises, dans des domaines où la crise a engendré une hausse de la demande (par exemple, le transport de marchandises), mais pas seulement (activités financières, immobilières)[1]. D'un autre côté, les faillites ont diminué de plus 40 % sur un an, en raison des restrictions sanitaires qui réduisent le traitement des procédures, mais aussi des mesures d'urgence, qui soutiennent les entreprises indépendamment de leur viabilité d'avant-crise[2].

Graphique 3 – Taux de chômage en France et en Europe (2006-2021)



Source : Données issues des Instituts nationaux de statistiques, Eurostat. Pour la France, l'année 2021 est une trajectoire illustrative vers le taux de chômage de fin d'année faisant actuellement consensus (9 %), pour la zone euro et l'Allemagne les prévisions sont issues du Consensus Forecasts résultant de prévisions arrêtées en janvier ou février 2021.

[1] Insee (2021b).

[2] Banque de France (2021).

3. Le marché du travail se contracte

La situation du marché du travail est très délicate à interpréter, car les indicateurs d'activité de la population en âge de travailler, de l'emploi et du chômage baissent simultanément, ce qui est très inhabituel.

3.1. L'activité est entravée

Au total, le taux d'activité a chuté à 71 % en 2020, soit -0,6 point de moins qu'au dernier trimestre 2019. La baisse très prononcée de la production a drastiquement réduit les offres d'emploi[1], et la disponibilité des actifs a été directement ou indirectement restreinte par les mesures sanitaires. Mais l'activité a aussi été découragée, car le nombre de personnes inactives au sens du BIT, qui ne recherchent pas d'emploi bien qu'elles souhaitent travailler et qu'elles soient disponibles, s'est accru de +24 % en un an (+170 000).

C'est la diminution de l'activité des 25-49 ans (-0,7 point) qui constitue la rupture la plus notable, expliquant l'essentiel de la baisse du nombre d'actifs. Les 15-24 ans ont également vu leur taux d'activité reculer de manière significative à 35,2 % (-1,2 point), en partie en raison du fait qu'un grand nombre de jeunes prolongent leurs études initiales (10,7 % des 24,5 % d'inactifs hors halo du chômage, soit +0,3 point)[2]. Il est cependant notable que la baisse du taux d'activité en glissement annuel provient exclusivement des jeunes hommes – ce recul ne faisant qu'accentuer la tendance baissière observée depuis 2010, le taux d'activité masculin des 15-24 ans n'étant plus que de 37,5 % contre 42,5 % il y a dix ans – car au dernier trimestre 2020 le taux d'activité des jeunes femmes a rejoint sa valeur d'avant crise (34,8 %). À l'opposé, le taux d'activité des 50-64 ans augmente légèrement (63,8 %, soit +0,1 point)[3].

3.2. Le chômage est contenu, mais sa mesure est perturbée

À la fin 2020, le taux de chômage au sens du BIT revient à 8,0 % de la population active, en recul de -0,1 point par rapport à son niveau de fin 2019 ; on comptait donc 2,4 millions de chômeurs au sens du BIT au dernier trimestre 2020 soit -53 000 de moins qu'à la fin 2019[4]. En moyenne annuelle, le taux de chômage des jeunes augmente significativement à 20,2 % tandis qu'il diminue pour les autres classes d'âge, notamment les 50-64 ans (5,8 %, -0,8 point en un an).

[1] Voir Pôle emploi (2021).

[2] Insee (2021c).

[3] Sur la question des taux d'activité, voir Flamand (2020).

[4] Insee (2021c), *op. cit*.

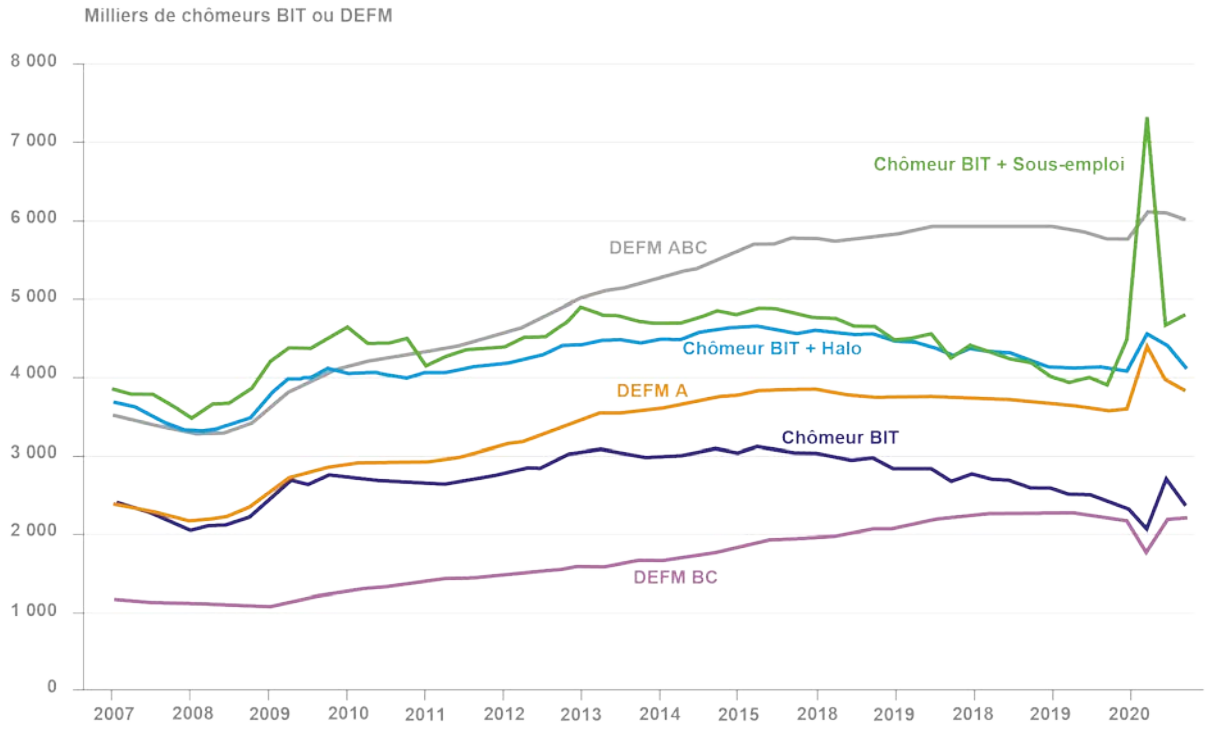
Ces évolutions atypiques du taux de chômage sont pour l'essentiel bien expliquées par l'Insee (et ne sont pas propres à la France, voir Graphique 3). La perturbation des comportements d'activité nécessite toutefois de surveiller le halo autour du chômage plus que de coutume (Graphique 4). Ce halo est constitué des personnes souhaitant travailler tout en ne remplissant pas les critères de recherche d'emploi et de disponibilité du chômage BIT. Après un pic à 6 % de la population des 15-64 ans au deuxième trimestre 2020, le halo du chômage est revenu à 4,1 % au dernier trimestre de l'année, en hausse de +0,2 point par rapport à son niveau du dernier trimestre 2019, point d'avant-crise déjà historiquement élevé.

Il faut aussi souligner que les mesures exceptionnelles touchant l'éligibilité et de prolongement des droits à l'assurance chômage, mais aussi le décalage de l'entrée en vigueur de certaines des règles réformées avant la crise a certainement contribué à soutenir le taux d'activité.

Les évolutions du chômage et de son halo se compensent, si bien qu'au total 4,1 millions de personnes (9,9 % des 15-64 ans) étaient au chômage BIT ou dans le halo au dernier trimestre 2020, soit exactement le même nombre qu'il y a un an.

La baisse du taux de chômage et la hausse du halo sont infimes, mais aussi trompeuses, car elles coïncident avec une contraction du taux d'emploi des 15-64 ans (-0,4 point), qui touche principalement les classes d'âge de 25-49 ans (-0,6 point) et dans une moindre mesure les 15-24 ans (-0,3 point).

Graphique 4 – Chômage en France, selon différents indicateurs (2007 -2020)



Source : Données Insee et Consensus Forecasts

La mesure du chômage apparaît plus claire avec les DEFM publiées par la Dares et Pôle emploi. Fin 2020, le nombre des inscrits à Pôle emploi sans activité a augmenté de +9,1 % (+298 000 DEFMa) sur un an, soit un ordre de grandeur en rapport avec la baisse de l'emploi salarié privé (*cf.* infra). Le nombre de chômeurs en activité réduite de courte durée s'est légèrement contracté (-18 600 DEFMbc en glissement annuel fin 2020) reflétant la diminution des embauches en contrats courts. L'augmentation des inscriptions à Pôle emploi concerne toutes les classes d'âge, mais est légèrement plus sensible pour les jeunes (+10,5 %, +36 400 DEFMabc en 2020) que pour les autres classes d'âge[1].

Il est également remarquable que la hausse des DEFMabc résulte principalement du ralentissement des sorties du chômage, et qu'elle est pour l'essentiel supportée par les chômeurs inscrits depuis plus d'un an dont le nombre progresse de +262 000 (+10,2 %), contre +17 000 (+0,6 %) pour les chômeurs inscrits dans le courant de 2020. Un risque inquiétant à moyen terme vient de la réduction des sorties du chômage des chômeurs inscrits en 2019 : en effet le nombre de chômeurs inscrits depuis plus d'un an et moins de deux ans augmente de +159 000 en 2020 (+14,9 %), soit 60 % de la hausse du nombre de chômeurs inscrits depuis plus d'un an. Or ces chômeurs, qui étaient potentiellement les plus proches de l'emploi, risquent, du fait des caractéristiques très particulières de cette crise sanitaire, d'être directement perçus comme des chômeurs de longue durée peu employables, ce qui réduirait leurs opportunités de retour à l'emploi[2].

3.3. Le taux d'emploi diminue peu, mais les actifs travaillent moins

La baisse du taux d'emploi reflète d'abord l'impact de la crise sur les embauches. Elle touche prioritairement les contrats courts, car les secteurs qui en sont fortement consommateurs (restauration spectacle, événementiel, etc.) ont été et continuent d'être les plus affectés par la crise sanitaire.

Au total, sur l'ensemble de l'année 2020, les déclaration uniques d'embauche (DUE) ont baissé de 26,9 % par rapport à 2019, dont -31,4 % d'embauches en moins pour les contrats de moins d'un mois[3]. Parmi les 15 % d'employeurs qui déclarent avoir réduit leurs effectifs en raison de la crise sanitaire, 40 % ont réalisé cet ajustement par non-renouvellement des CDD, 50 % en repoussant les nouvelles embauches, et moins de 40 % en procédant à des

[1] Dares (2021a, 2021e).

[2] Les données présentées ici sont celles à fin décembre 2020, afin d'assurer une cohérence avec les autres indicateurs commentés, qui pour la plupart ne sont disponibles que pour le 4e trimestre 2020. Cf. Dares (2021a). Les statistiques de DEFM publiées à fin février confirment l'essentiel de ces tendances, avec des glissements annuels en accélération.

[3] Acoss (2021) et Dares (2021e).

licenciements de CDI ou des ruptures conventionnelles[1]. Le dynamisme des créations de microentreprises et la baisse des faillites stimulent l'emploi des indépendants qui représentent 12,4 % de l'emploi total (+0,3 point, soit une hausse de 2,5 %)[2].

Même contenue par les mesures d'urgence, la baisse de l'emploi total est très prononcée : 284 000 emplois salariés ont été détruits en 2020 (-1,3 % en moyenne annuelle), ce qui demeure néanmoins très inférieur à ce que pouvaient laisser redouter les prévisions en regard de la situation globale de l'économie. C'est principalement grâce aux mesures d'urgence qui influent directement sur le niveau d'emploi : l'activité partielle a notamment concerné jusqu'à plus de 8 millions de salariés en avril 2020 et encore 3 millions en novembre (Graphique 5)[3]. S'y ajoutent les contrats aidés, la garantie jeune, les aides à l'apprentissage, dont l'effet sur l'emploi marchand aurait été de l'ordre de +80 000 emplois, auxquels s'additionnent naturellement les recrutements intervenus dans le secteur sanitaire pour faire face à la crise.

Le sous-emploi[4] augmente considérablement, sous l'influence de l'activité partielle, mais aussi de la chute des contrats temporaires, y compris ceux liés à l'activité réduite des chômeurs, indemnisés ou non[5]. Après un pic du taux de sous-emploi à 20 % au deuxième trimestre, il restait 2,4 millions de salariés dans cette situation fin 2020, (8,9 %, soit 1 million de plus que fin 2019), pour la totalité d'entre eux en raison du chômage partiel ou technique auxquels ils étaient contraints. Sur l'ensemble de l'année 2020, 6,2 % des personnes en emploi ont déclaré avoir été placées en situation de chômage partiel ou technique ; 4,2 % l'étaient encore au dernier trimestre de l'année. Environ 30 % des entreprises déclarent en effet avoir recouru à l'activité partielle depuis septembre 2020[6] (Graphique 5).

Le volume d'heures travaillées en 2020 a reculé de -7,4 % par rapport à 2019, et ce dans toutes les professions sans exception – mais notamment pour les indépendants (-13,9 %), et dans tous les secteurs d'activité marchands comme non-marchands (jusqu'à -27,4 % dans l'hôtellerie restauration). Cet indicateur met en lumière l'importance de la rétention d'emplois[7].

[1] Dares (2021b).

[2] Les emplois créés dans les microentreprises, cependant, génèrent souvent du travail et des revenus bien inférieurs à un ceux d'un emploi à temps plein.

[3] 2,1 millions de salariés (1,1 million ETP) étaient encore en activité partielle en février 2021. Dares (2021b).

[4] Le sous-emploi comprend les personnes actives occupées au sens du BIT qui travaillent à temps partiel, qui souhaitent travailler davantage et qui sont disponibles pour le faire, qu'elles recherchent activement un emploi ou non, ainsi que les personnes travaillant à temps partiel ou complet, mais dont la durée du travail est plus faible que d'habitude pendant la semaine de référence en raison du chômage partiel.

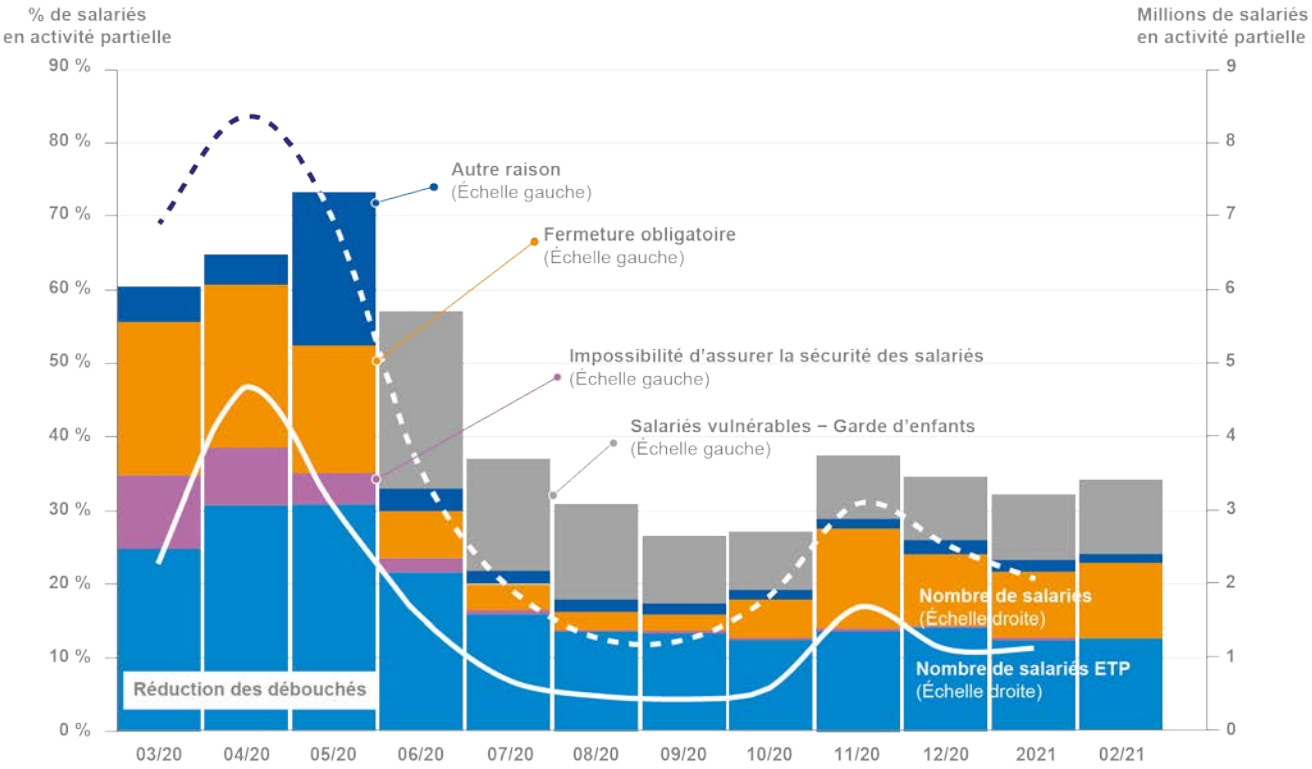
[5] Insee (2021c) et Acoss (2021).

[6] Dares (2021b).

[7] Insee (2021c).

L'évolution très différenciée des flux d'emplois en contrats courts et en contrats stables se traduit par une amélioration en trompe-l'œil de la qualité de l'emploi. Ainsi la hausse de la part des CDI (75,2 % des emplois, +0,5 point) par rapport aux CDD (8,5 % des emplois, -0,6 point)[1], et du temps plein par rapport au temps partiel, résultent d'effets de composition découlant de la coexistence de l'effondrement des embauches en contrats courts avec la rétention des emplois stables, et non de la hausse du nombre d'emplois durables, dont les embauches diminuent aussi dans les secteurs marchands comme non-marchands[2]. De manière analogue, la baisse de la proportion d'ouvriers qualifiés ou non dans l'emploi salarié total (-0,1 et -0,2 point) et plus encore celles des employés qualifiés ou non (respectivement --0,4 et -0,6 point) a pour contrepoint la hausse de la proportion de cadres et de professions intermédiaires (+1,1 et +0,3 point). Ces proportions évolueront probablement en sens opposé au moment où le marché du travail commencera à profiter de la reprise à venir.

Graphique 5 – Recours à l'activité partielle selon le motif depuis mars 2020



Lecture : en mars 2020, 24,7 % des salariés travaillent dans une entreprise ayant eu recours à l'activité partielle en raison de la réduction des débouchés. Au total, tous motifs confondus, 60,3 % des salariés travaillaient dans une entreprise utilisant l'activité partielle pour tout ou partie de ses salariés au cours de ce même mois (histogrammes échelle de gauche). Les courbes rouges représentent le nombre de salariés effectivement placés en activité partielle au cours du mois (6,9 millions de salariés soit 2,3 millions de salariés ETP en mars 2020).

Source : Données Dares (Enquête Acemo Covid-19 de mars 2021, séries chronologiques).

[1] Insee (2021c).

[2] Effet de composition stimulé par l'activité partielle, puisque l'activité partielle vise par nature la préservation des emplois stables.

3.4. Une hétérogénéité sectorielle très marquée

L'hétérogénéité sectorielle des évolutions de l'emploi est le phénomène le plus marquant de cette crise. D'un côté, l'emploi salarié est à son plus haut niveau historique dans le secteur tertiaire non-marchand (8,1 millions fin 2020), à son plus haut niveau dans la construction depuis 2012, et proche d'un plus haut historique atteint en 2019 dans l'agriculture. À l'opposé, l'emploi salarié a atteint son plus bas niveau historique dans l'industrie (3,1 millions).

Les services marchands, qui rassemblaient près de 50 % de l'emploi salarié total (63 % de l'emploi privé) fin 2019, concentrent l'essentiel des destructions d'emplois. Et au sein de ce secteur, les pertes proviennent principalement de quelques sous-secteurs, comme « Hébergement-Restauration » où 128 000 emplois ont disparu en 2020, ou encore « Arts et spectacle », qui perd 38 700 emplois. Ainsi, ces deux sous-secteurs, qui représentaient 5,7 % de l'emploi salarié fin 2019, contribuent à près de 60 % des pertes nettes d'emplois salariés durant l'année 2020. Par comparaison, les 32 000 emplois perdus en 2020 dans le secteur du commerce pèsent lourd, mais cette baisse est proportionnelle à la part du secteur dans l'emploi salarié.

La réactivité du secteur de l'intérim a été remarquable tout au long de l'année 2020. Fortement impactées, très tôt dans la crise (-30 % de contrats conclus en mars 2020, -60 % en avril), essuyant des pertes de marché très importantes chez certains de leurs clients habituels (dans l'industrie, le commerce et la réparation automobile, etc.), les entreprises d'intérim ont rapidement réorienté leur activité vers de nouveaux clients et de nouveaux besoins, par exemple dans le transport et la logistique, le secteur sanitaire et social, etc., tout en répondant, lorsqu'il s'est produit, au regain de demande de certains de leurs clients historiques (principalement dans l'industrie). Ce rétablissement pâtit néanmoins du contexte général, car en fin d'années 2020 le nombre d'emplois intérimaires restait 5,1 % inférieur à son niveau d'avant-crise[1].

Au total, l'économie française est très exposée aux effets de la crise sanitaire, du fait que les secteurs industriels tels que l'aéronautique et l'automobile occupent une place importante dans la production, l'emploi et les exportations. Il est également remarquable que les secteurs de services les plus affectés (hébergement-restauration, commerce, spectacle, événementiel, etc.) par la crise sont pour beaucoup des secteurs abrités, où l'on pouvait croire que les emplois n'étaient pas exposés à la mondialisation, jusqu'à rencontrer ce virus mondialisé. Or, le développement de ces secteurs et des emplois qu'ils ont créés était le résultat de deux décennies d'investissements très lourds en termes de

[1] Dares (2021d).

politiques publiques (notamment de baisse du coût du travail sur les bas salaires). Il apparaît donc réellement crucial de sauvegarder ces activités et ces emplois.

3.5. Des disparités territoriales singulières en 2020

D'une région ou d'un département à l'autre, les évolutions du chômage, des embauches ou de l'emploi présentent des écarts parfois importants, en regard de ce que l'on pourrait attendre d'un choc homogène sur l'ensemble du pays (Graphique 6)[1].

L'hétérogénéité sectorielle, immédiatement évidente, a tendance à occulter l'hétérogénéité territoriale des effets de la crise sanitaire sur l'emploi[2]. Pourtant les conséquences économiques et sociales sont déjà très différenciées dans les territoires, et ni l'intensité de la crise sanitaire, ni les effets sectoriels ne suffisent pour expliquer complétement cette hétérogénéité.

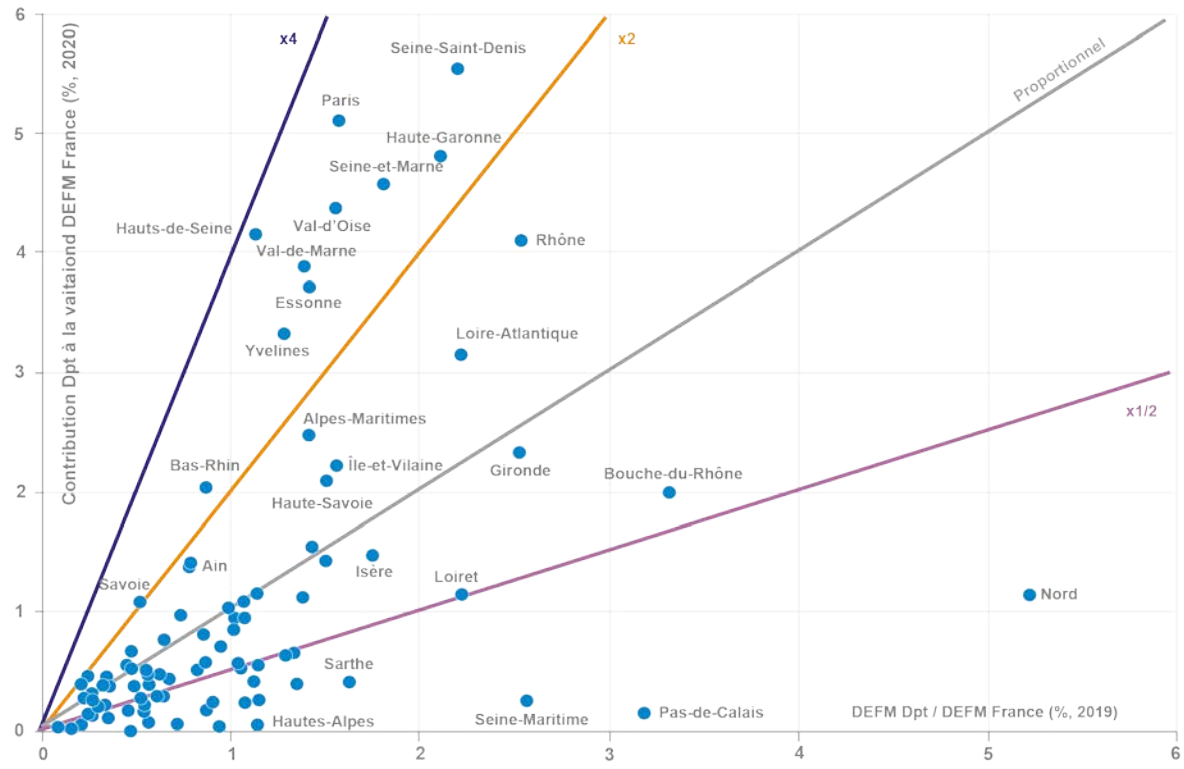
En effet, d'un côté, la composition sectorielle de l'activité locale apparaît bien comme un facteur déterminant des différence d'ampleur du choc économique d'un territoire à l'autre, mais, d'un autre côté, le choc sur un même secteur est très inégal selon le territoire. Au niveau des zones d'emploi, une forte spécialisation dans les secteurs du tourisme ou de l'hébergement-restauration va de pair avec l'ampleur de la dégradation de l'activité et de l'emploi dans le territoire ; il en est de même là où la proportion de travailleurs indépendants est élevée et où le nombre d'emplois publics est faible. Mais que ce soit l'hétérogénéité du recours à l'activité partielle (Graphique 7), dont 60 % s'explique par des effets sectoriels, ou celle des variations de l'emploi salarié, qui s'expliquent à 80 % par des effets résiduels, c'est une diversité de causes qui explique l'intensité économique de la crise[3] ; et, finalement, chaque territoire affronte un choc spécifique.

[1] Bouvart *et al.* (2020), Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19 (2021a et 2021b) ; Coquet (2021a ; 2021b).

[2] La disponibilité plus tardive des données, en partie les croisements de l'emploi régional par secteur détaillé, explique probablement en partie le peu d'accent mis sur cette lecture des effets de la crise sanitaire.

[3] Bouvart *et al.* (2021). Voir également Insee (2021d) sur la différenciation territoriale de la situation financière des ménages.

Graphique 6 – Part des départements dans les DEFM de moins de 25 ans et contribution à l'évolution 2020



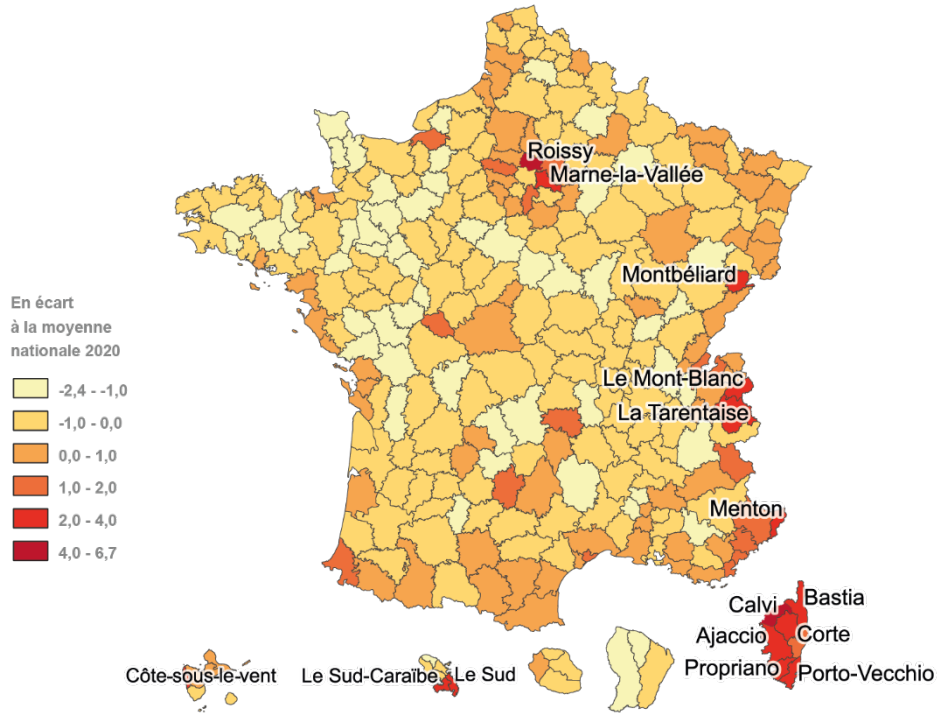
Lecture : La Loire-Atlantique qui concentrait 2,2 % des DEFMabc de moins de 25 ans fin 2019 (abscisses), pèse pour 3,2 % dans la hausse des DEFMabc de moins de 25 ans en France sur l'ensemble de l'année 2020 (ordonnées).

Source : Données Dares, calculs Coquet (2021a)

Néanmoins, quel que soit l'indicateur économique mesuré, un certain nombre de régularités apparaissent. En particulier l'Île-de-France, habituellement très dynamique, mais où le poids des secteurs de services marchands très affectés par la crise est très important, paie un prix particulièrement lourd dans cette crise. C'est aussi le cas, à un degré moindre, pour les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur, ou certains territoires frontaliers de la Suisse. À l'opposé, la région des Hauts-de-France − où le taux de chômage est structurellement élevé, les publics fragiles nombreux, le niveau de vie plus faible − semble pour l'heure s'être relativement mieux sortie du choc de cette crise que les autres régions.

Prévisions d'emploi, un exercice difficile : le cumul d'une situation à la fois inédite, évolutive et sous l'influence de nombreux facteurs d'incertitude rend les prévisions économiques très délicates. Et, contrairement à d'habitude, il ne s'agit pas de prévoir le déroulement d'un cycle économique sur la base de l'expérience des comportements habituels des agents, mais de fermer une parenthèse et d'estimer un retour à des comportements usuels. De surcroît, les indicateurs les mieux normés, les plus robustes, sont déboussolés, et les effets des nombreuses interventions d'urgence qui protègent les agents des effets immédiats de la crise sont difficiles à prédire. Les prévisions restent néanmoins essentielles pour cadrer les analyses et réduire l'incertitude à laquelle sont confrontés les agents.

Graphique 7 – Taux de recours apparent à l'activité partielle en 2020



Lecture : Le taux de recours à l'activité partielle est ici défini comme le montant d'activité partielle rapporté à la masse salariale versée (y compris montant d'activité partielle) au sein du secteur privé. La gradation du beige au rouge foncé classe les territoires selon leur taux de recours apparent à l'activité partielle par rapport à la moyenne nationale (4,3 %) en 2020. Ainsi, l'équivalent de 11 % de la masse salariale de Roissy en Île-de-France (+6,7 points par rapport à la moyenne nationale) a été couverte par l'activité partielle.

Source : Bouvart *et al*. (2021) Données Acoss (Champ : emploi salarié privé et hors agriculture, France hors Mayotte)

Jusqu'à présent, les prévisions se sont souvent avérées beaucoup plus pessimistes que la réalité[1]. Les mesures prises pour préserver les entreprises et les emplois, notamment l'activité partielle, les effets ambigus du télétravail, ou les interventions directes pour soutenir la création d'emplois (emplois aidés, garantie jeunes, primes à l'embauche, apprentissage, etc.) se sont ajoutées à un ralentissement plus classique de la productivité. En effet, d'après l'enquête de la Dares[2] 52 % des salariés travaillent dans une entreprise où la productivité horaire du travail a été réduite (36 % de -10 % au plus, et 16 % au-delà de -10 %). En outre, le sens des écarts entre prévisions et réalisations indique que les mesures d'urgence ont mieux fonctionné que ce qui était attendu, mais cela souligne aussi une difficulté pour estimer le moment et les modalités idoines pour réduire ces interventions, puis les supprimer.

La situation générale est très dégradée depuis un an. L'absence de visibilité reste totale dans certains secteurs d'activité, et le calendrier de desserrement des contraintes qui rythmera la reprise pourrait s'échelonner différemment dans les secteurs et les territoires.

[1] Ducoudré et Heyer (2020).

[2] Dares (2021b).

Pour le début de 2021, l'incertitude est forte, mais l'emploi pourrait diminuer à nouveau au premier trimestre (-77 000, selon la prévision de l'Insee). Au-delà, l'évolution reste tributaire notamment de la situation sanitaire, mais, selon les prévisions disponibles, le taux de chômage pourrait culminer aux environs de 9 % en fin d'année 2021 puis amorcer une baisse en 2022[1] (Graphique 3).

L'économie qui sortira de la crise ne sera pas la même que celle qui y est entrée. La structure sectorielle de la production et de l'emploi restera longtemps assez différente de ce qu'elle était en 2019, et elle ne reviendra pas à cet état initial. Les politiques mises en œuvre pour un retour à la normale ne peuvent donc avoir pour horizon un retour à l'identique. À court terme, les listes de métiers porteurs identifiés dans le cadre du dispositif de transitions collectives peuvent aider à guider les employeurs et les chômeurs dans certains secteurs d'activité, par exemple ceux liés à la transition écologique.

[1] Insee (2021a). Pour des prévisions mises à jour voir aussi OFCE et Rexecode.

PARTIE 2

CONTRIBUTION DES MEMBRES DU CONSEIL : RÉDUIRE L'INCERTITUDE, PLANIFIER LA RELANCE

Cette partie organise de manière thématique les principaux éléments des contributions fournies par les membres du Conseil d'orientation pour l'emploi en amont de la réunion du 22 janvier 2012, et des échanges qui ont eu lieu lors de cette séance.

Malgré tous les dispositifs de soutien, l'emploi s'est érodé et va continuer sur cette pente dans de nombreux secteurs de l'industrie et des services. Les défis se déclinent donc sur plusieurs échéances très différentes : frictions, coût d'ajustement, ou restructurations alimenteront le chômage. Les individus qui ont perdu ou risquent de perdre leur emploi retrouveront rarement le même, dans la même entreprise, et certains d'entre eux ne retrouveront pas un autre emploi rapidement, *a fortiori* sans changer de métier.

Les contributions des membres mettent d'abord l'accent sur la nécessaire bonne articulation temporelle des enjeux à venir :

- à court terme, l'objectif des mesures d'urgence est de donner autant de visibilité que possible, de réduire l'incertitude, de soutenir l'activité et l'emploi dans les secteurs qui ont déjà repris, tout en évitant que les secteurs maintenus à flot grâce aux mesures d'urgence ne s'écroulent ;
- à moyen terme, il s'agit de soutenir une reprise rapide dans les secteurs à l'arrêt, mais en limitant les effets d'aubaine et les risques de favoriser la survie d'entreprises « zombies ». Il est également souhaitable d'identifier les secteurs stratégiques du « monde d'après » qui bénéficieront d'impulsions et de moyens importants afin qu'ils puissent disposer rapidement de la main d'œuvre compétente dont ils auront besoin, à court comme à moyen termes.

Certains problèmes structurels qui existaient avant la crise persistent aujourd'hui, et il est crucial de les résoudre enfin, pour qu'ils n'entravent pas la reprise à venir. Parmi les sujets

qui émergent, les nombreuses stratégies proposées aux acteurs doivent être rationalisées et concrétisées pour être utilisables et suivies par les acteurs auxquels elles sont destinées ; les dysfonctionnements de la formation professionnelle, tant dans la gouvernance que dans l'offre de formation ; la politique industrielle et sa nouvelle composante de réindustrialisation, qui doit être clarifiée et outillée.

Les contributions conduisent aussi à mettre en évidence la nécessité d'une planification de la reprise et des mesures de relance, au niveau national, mais également par les parties prenantes, au plus près des entreprises, des populations et des territoires, et donc d'une certaine manière le retour d'une dimension d'aménagement du territoire dans les politiques publiques.

1. L'urgence : maintenir puis affiner les dispositifs

L'incertitude qui se prolonge appelle le maintien des mesures d'urgence, qui ont vocation à soutenir des entreprises et les actifs contraints à l'inactivité ou à une activité réduite, notamment lorsqu'ils doivent se plier à des contraintes sanitaires impératives. En particulier :

- **l'activité partielle doit être maintenue avec une visibilité suffisante et des taux de prise en charge élevés**. S'il doit logiquement être concentré sur les secteurs et les territoires qui en ont le plus besoin**, le volet formation doit être plus utilisé** (moins de 20 % des entreprises forment leurs salariés en chômage partiel, dont environ un tiers avec un financement FNE formation, voir Graphique 8). Lorsque les restrictions sanitaires pourront être levées, le dispositif d'activité partielle pourra évoluer d'une mesure destinée à parer à l'urgence vers un soutien à la reprise d'activité[1] ;
- **la cohérence entre les mesures d'urgence ciblées sur le marché du travail et celles dédiées aux autres domaines** (principalement les mesures économiques et financières de soutien aux entreprises) doit être garantie. Cela concerne notamment les critères d'éligibilité aux différentes aides, et inclut également de veiller à la simplicité des démarches et procédures administratives. Des contreparties en termes de création ou de sauvegarde d'emplois en regard des aides (fonds de solidarité, prêt garanti par l'État) ou des compensations (par exemple aides à l'emploi pour des publics cibles) pourraient être étudiées. Cette question des contreparties fait cependant débat entre les membres du COE ;
- **l'accès aux dispositifs de transition et de reconversion professionnelles ne doit pas être limité**. C'est le cas notamment pour les dispositifs généraux largement ouverts tels le dispositif FNE formation (ouvert aux salariés en activité partielle), le

[1] Par exemple en continuant d'adapter les taux de prise en charge en phase avec les besoins.

CPF transition, etc. C'est également le cas pour des dispositifs plus ciblés comme le fonds de soutien à l'emploi dans le secteur du spectacle ;

- le dispositif des **transitions collectives** doit parvenir à monter en charge plus rapidement : l'association des organisations multi-professionnelles (UDES, FNSEA, FESAC) au dispositif, pourrait contribuer à dynamiser sa mise en œuvre.

De manière générale **les dispositifs doivent être adaptés aux besoins**, sans limitation quantitative (nombre de bénéficiaires, budget), **rester largement accessibles**, selon des **critères simples et lisibles**, et le niveau des aides doit être fonction de la situation économique et sanitaire effective.

Lorsque la situation sanitaire reviendra à la normale, **les critères d'accès et la prise en charge financière pourront être modulés pour être plus finement adaptés**, afin de bien prendre en compte l'hétérogénéité des situations entre secteurs, territoires et entreprises.

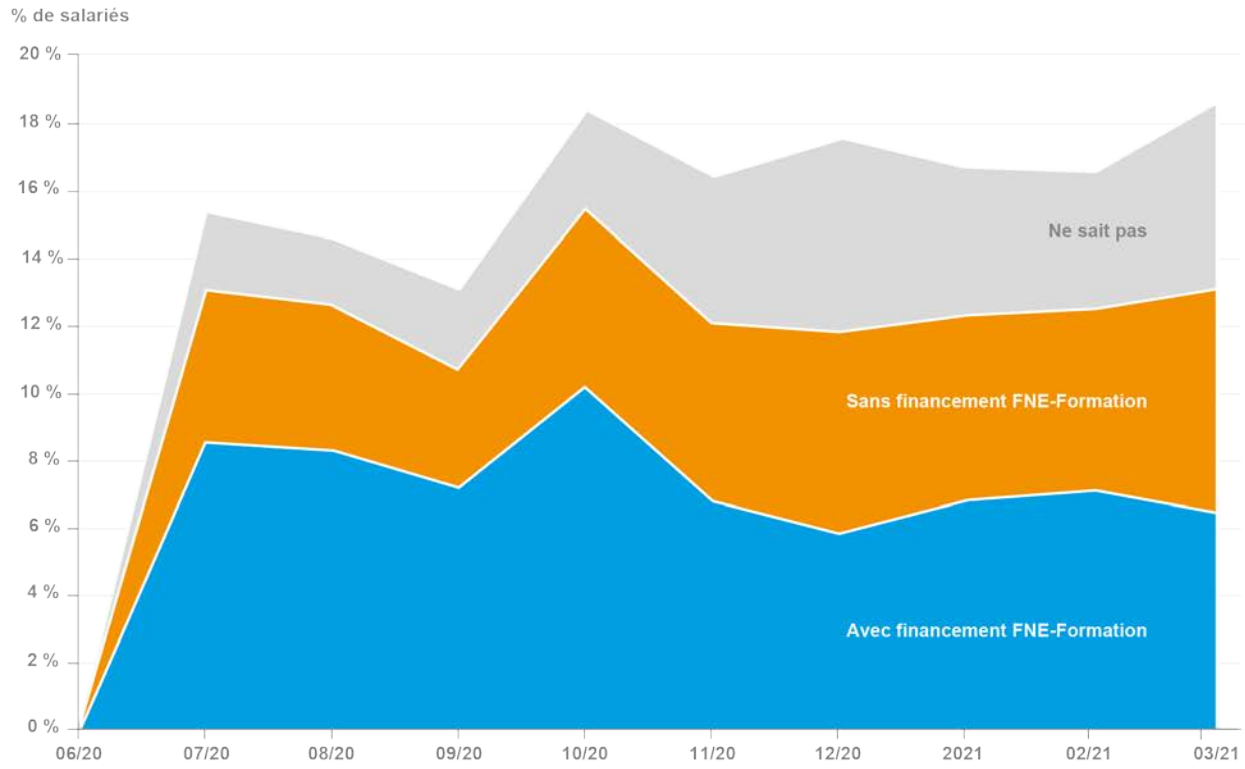
Les aménagements, ou plus tard l'extinction progressive des dispositifs d'urgence, ne devront pas s'accompagner d'une complexité accrue, créer d'inégalités entre les agents économiques, ou soutenir artificiellement des entreprises qui ne pourraient pas, selon toute probabilité, profiter de la reprise[1].

La cohérence entre les mesures dédiées au marché du travail et les autres mesures économiques et financières, doit être assurée au niveau national, afin de faciliter le travail au niveau territorial et sectoriel[2]. Le recours très inégal aux différents dispositifs mis en lumière par le diagnostic effectué par le Conseil présenté en première partie de ce rapport, démontre que **tous les territoires ne tirent probablement pas le meilleur parti de l'ensemble des dispositifs**. Mais chacun a bien conscience que la coordination territoriale ne peut pas tout faire non-plus, et qu'il faut qu'un cadre commun garantisse leur cohérence au niveau national.

[1] Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19 (2021b) et Guerini M. *et al.* (2020).

[2] Et en s'appuyant aussi sur les technologies diffusantes.

Graphique 8 – Recours à la formation et type financement pour les salariés en activité partielle



Source : Données Dares

2. Anticiper la relance : plans de bataille, organisations efficaces

La relance, plus encore que l'urgence, nécessitera une grande flexibilité et une adaptation fine des mesures, et du rythme de leur évolution, à la réalité économique et sociale. Un cadre commun est évidemment nécessaire, mais l'accroissement de l'hétérogénéité sectorielle, territoriale et par type de publics **nécessite que les problèmes et les solutions soient identifiés à un niveau fin, au plus près des besoins, c'est-à-dire par secteur, par territoire**, par technologies porteuses d'avenir et/ou diffusantes[1], et donc le plus souvent au croisement de ces dimensions.

Une bonne anticipation est la clé d'une reprise rapide et forte, afin que dans chaque secteur les entreprises puissent rapidement répondre à la demande lorsque l'activité se libèrera.

[1] Par exemple dans l'industrie (cybersécurité, robotique, etc.) le numérique (semi-conducteurs, espace, 5G, calcul à haute performance, *blockchain,* etc.) la santé (médecine nucléaire, imagerie, etc.).

Planifier la sortie de crise permet en outre de bien utiliser le temps : les acteurs peuvent ainsi se focaliser sur un objectif positif et ils identifient précisément les ressources dont ils auront besoin (financières, humaines, logistiques, d'accompagnement, d'investissement, etc.) au regard d'une séquence prévisionnelle de reprise. Ils s'assurent que ces ressources pourront être mobilisées graduellement ou instantanément, et sont de ce fait informés sur les lieux et les acteurs auxquels ils devront s'adresser, et comment faire pour les mobiliser rapidement le moment venu, etc.[1].

C'est en particulier un moyen pour des secteurs confrontés à des pénuries traditionnelles de main-d'œuvre (hôtellerie-restauration, construction, commerce, etc.) de **planifier un calendrier des besoins** et d'organiser dès maintenant des actions pour y répondre (formation, pré-recrutement, mobilités/transitions). En effet les salariés qui sont employés dans ces secteurs, traditionnellement en CDD, bénéficient plus rarement de l'activité partielle qui favorise le maintien de leur lien avec l'entreprise, voire la formation ; et des personnels formés compétents auront pu ou dû s'orienter vers d'autres emplois dans d'autres secteurs.

Il est **possible d'agir aujourd'hui, en amont de la reprise, pour soutenir l'activité** et donc l'emploi au moment de la reprise. Par exemple, dans le bâtiment où des goulots d'étranglement se manifestent dans la délivrance de permis de construire, et dans le spectacle où l'absence d'activité actuelle compromet le financement des productions futures.

3. Résoudre les problèmes d'avant-crise qui resurgissent ou s'amplifient

Les difficultés structurelles qui pèsent depuis longtemps sur le marché du travail sans être résolues n'ont pas disparu à la faveur de la crise sanitaire. Alors même que la situation reste très éloignée d'un retour à la normale, certaines de ces difficultés contraignent déjà les employeurs qui souhaitent recruter ou les actifs en recherche d'emploi, ce qui souligne la nécessité de les traiter afin qu'elles ne contrarient pas la relance.

Le taux d'emplois vacants reste élevé dans la plupart des secteurs, et notamment dans la construction, malgré la hausse du nombre de chômeurs (Graphique 9)[2].

[1] Voir l'exemple de ce qui a été fait pour le secteur hôtellerie-restauration, voir bit.ly/3w7PQSc ci-dessous (ou depuis longtemps les restaurants routiers), mais aussi dans le secteur du spectacle, le transport aérien qui adapte en continu ses protocole (avec les passeports sanitaires à venir), etc.

[2] Depuis la séance du 22 janvier 2021, une mission sur les difficultés de recrutement dans 4 branches a été confiée à Philippe Dole.

Les difficultés liées à l'offre de travail persistent. Certaines sont devenues plus visibles et aigues en raison de la crise sanitaire qui réduit l'attractivité de métiers en tension : questions de valorisation du travail et rémunérations (travailleurs de 1re et 2e lignes), différences de traitement en fonction du statut (secteur sanitaire), précarité de l'emploi, accès de certains employeurs privés à but lucratif aux emplois aidés (limitant l'offre dans l'économie sociale), sont les principales contraintes observées.

Les freins périphériques à l'emploi ne sont pas levés, alors qu'ils sont bien identifiés comme tels, notamment ceux qui contraignent la mobilité au niveau local ou national (permis de conduire, offre de logement, etc.) et la disponibilité des actifs (maladie, soutien familial, accueil des jeunes enfants, etc.).

Les difficultés d'accès à l'emploi que rencontrent les jeunes se sont accentuées. Les secteurs qui embauchent traditionnellement beaucoup de jeunes peu qualifiés en contrats courts sont en effet parmi ceux qui souffrent le plus de la crise sanitaire. Les possibilités d'accès à l'emploi des jeunes peu qualifiés se raréfient, et s'étendent aux plus qualifiés (étudiants devant travailler pour financer leurs études ou effectuer une stage nécessaire à valider leur diplôme[1]). Les jeunes rencontrent toujours des difficultés d'accès au logement, au revenu, etc. et se voient offrir des mesures *ad-hoc* là où des droits (par exemple l'accès au RSA) fourniraient des solutions plus pérennes. Les échanges au sein du Conseil ont plus particulièrement fait émerger quatre aspects :

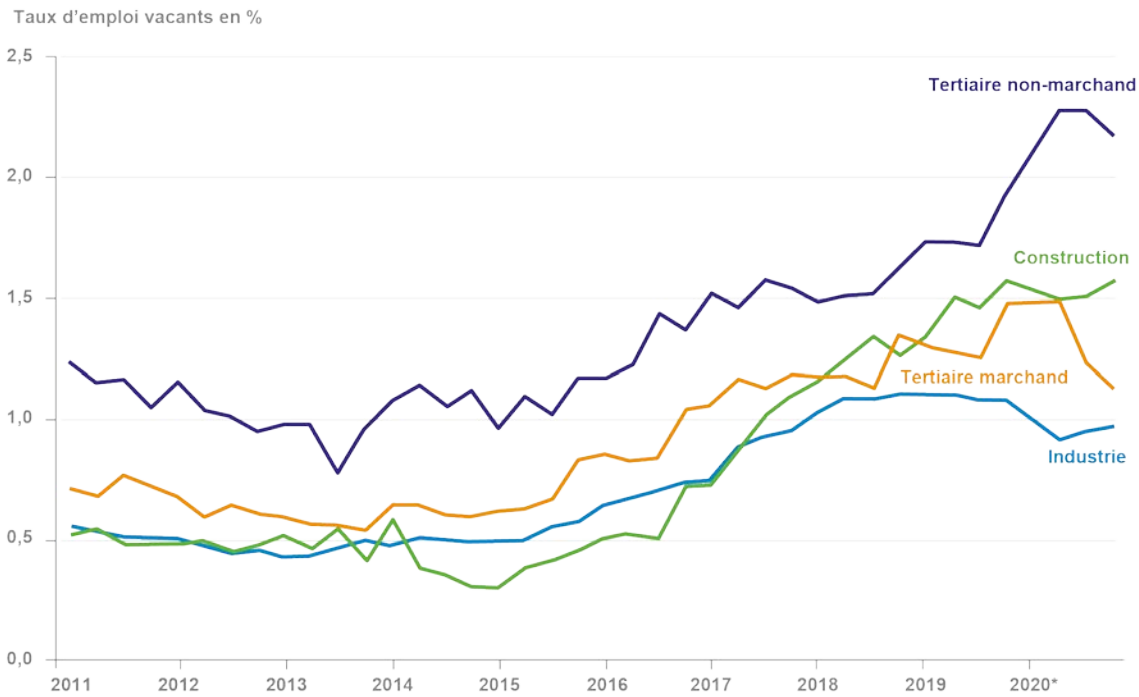
- **le plan « un jeune, une solution »** bénéficie d'un large soutien, car il renforce les leviers − des leviers dont l'efficacité est avérée pour soutenir l'accompagnement et l'insertion dans l'emploi des jeunes −, et il doit être pérennisé ;
- **l'apprentissage** a enregistré un niveau record d'entrées en 2020. Celles-ci sont soutenues par des aides antérieures à la crise et par les aides complémentaires plus spécifiquement liées aux mesures d'urgence prises pour faire face à celle-ci[2]. Il est important de capitaliser sur ce succès en poursuivant ces efforts, et en promouvant l'apprentissage auprès des secteurs où ce dispositif est encore sous-utilisé ;
- **les emplois aidés non-marchands, complémentairement aux dispositifs existants,** pourraient être élargis aux employeurs exerçant des missions d'intérêt général ou d'utilité sociale, mais qui ne sont pas des employeurs publics ;

[1] Les entrées en stage ont diminué de 22 % en 2020. Dares (2021c), Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire au 29 mars 2021.

[2] En particulier une aide exceptionnelle de 5 000 euros pour l'embauche d'un apprenti mineur, 8 000 euros pour un majeur (aides identiques pour les contrats de professionnalisation, mais aussi des aides aux Centres de formation d'apprentis. Pour le détail voir ministère du Travail.

- **les missions locales** doivent être renforcées et leurs moyens budgétaires augmentés, au-delà du plan « un jeune, une solution ».

Graphique 9 – Taux d'emplois vacants par secteur (2011-2020)



Source : Données Dares. Au 1er trimestre 2020 les courbes sont obtenues par interpolation linéaire car les données sont manquantes

4. La formation : une priorité renforcée, mais des freins persistants

La formation demeure une **thématique prioritaire**, pour toutes les parties prenantes. Celles-ci soulignent cependant des **dysfonctionnements persistants dans les différentes dimensions : offre, institutions, financements**, etc.

Il existe de nombreuses structures de concertation et de très nombreux acteurs dans ce domaine de la formation professionnelle, mais pas de plan général susceptible de les coordonner. Les nombreuses priorités stratégiques de l'économie ne parviennent pas à se décliner clairement, ce qui favorise une vision adéquationniste de court terme sans d'ailleurs y parvenir, qui capte les financements au détriment du renforcement général des compétences au service d'un investissement dans les secteurs d'avenir. Les exercices de prospective des métiers sont antérieurs à la crise, et même si les initiatives sont nombreuses (campus des métiers et qualifications, comités d'orientation des grandes écoles, comités stratégiques de filières industrielles, etc.), il est difficile de stabiliser les priorités d'un plan général de développement des compétences à moyen et long termes,

d'autant que de nouveaux besoins en ressources humaines découlent de la crise comme du Plan de relance. La formation professionnelle demeure donc une thématique prioritaire de l'agenda social, et il reste essentiel de mieux anticiper les besoins de main-d'œuvre au niveau territorial, pour mieux planifier les formations.

Parmi les nouveaux défis consécutifs à la crise, les travailleurs de la « deuxième ligne » dans des activités qui se sont révélées essentielles depuis le début de la pandémie, devraient être mieux formés et l'attractivité de ces métiers renforcée, ce qui réduirait les difficultés de recrutement. En outre, des populations d'actifs ont été fragilisées du fait du stress et de l'isolement propres à cette situation exceptionnelle : les processus de recrutement devront prendre en considération la santé des actifs, en particulier les personnes en recherche d'emploi, qui doivent être accompagnées afin de ne pas être marginalisées sur le marché du travail.

L'absence de stratégie globale va de pair avec une **information toujours lacunaire quant aux bénéfices et à l'utilité de la formation**, qui peut être présentée comme une clé pour l'accès au prochain emploi, mais doit également être présentée pour ses bénéfices à moyen terme sur l'ensemble de la trajectoire d'emploi ultérieure des bénéficiaires.

L'offre de formation doit être améliorée ; elle n'est pas à la hauteur des défis à venir, notamment en matière de réallocation de la main-d'œuvre, et elle ne parvient pas à assurer la cohérence entre les besoins de compétences des entreprises et l'offre de formation. Par exemple, les enseignements en distanciel, particulièrement mis sur le devant de la scène par la crise présentent de nombreuses lacunes. Au-delà de la question du financement des dépenses courantes de la formation professionnelle, il convient aussi d'investir fortement dans l'ingénierie de formation (métiers du numérique, métiers verts, travailleurs de 2^{e} ligne, formations à l'export et au commerce extérieur, etc.).

5. Des stratégies et des priorités clarifiées pour être mieux déclinées

Les différents niveaux de stratégie économique et sociale sont insuffisamment déclinés et articulés. Cela concerne notamment :

- **les stratégies européennes et nationales**, et en leur sein les différents volets prioritaires (notamment mentionnés ci-dessous) ;
- **la transition écologique** (*Green deal*, rénovation thermique, etc.) ;
- **la stratégie industrielle** (spécialisation, réindustrialisation, relocalisation) ;
- **la recherche et l'innovation** ;

- **les activités à fort impact social,** intensives en emplois (services aux personnes, sanitaire et social), ne sont pas clairement articulées, hiérarchisées.

Il en résulte un **défaut de cohérence qui entraîne une déperdition de moyens**, réduit les synergies, chaque acteur à son niveau les comprenant et s'appropriant les priorités stratégiques de manière *ad-hoc*, hétérogène. Un plan d'ensemble, organisé et piloté, est probablement nécessaire si l'on veut parvenir aux résultats visés par ces stratégies.

Il est souhaitable de créer une hiérarchie plus claire entre les stratégies déjà agréées, et de les connecter entre elles de manière à éviter la déperdition de moyens. Multiplier les nouvelles stratégies peut introduire de la confusion, en particulier si celles-ci ne sont pas associées à de nouveaux moyens.

En l'absence de lignes directrices, la stratégie de relance du marché du travail en sortie de crise pourra difficilement s'appuyer sur les efforts faits dans les autres domaines, et inversement servir leur mise en œuvre, trouver des synergies susceptibles de rationaliser les moyens disponibles, innover, résoudre des problèmes concrets (maîtriser et pérenniser le télétravail, transition écologique et créations/destructions d'emplois, etc.).

La nécessité de penser en termes d'**aménagement du territoire** apparaît de manière récurrente au travers de nombreuses problématiques. Le défaut de cadrage rend le travail des parties prenantes plus difficile aux niveaux décentralisés (relocalisation réindustrialisation, faible mobilité de la main d'œuvre, bassins d'emploi vs bassins de compétences, etc.).

6. Résorber les faiblesses organisationnelles avivées par la crise

De nombreuses difficultés et des défaillances dans la coordination et la gouvernance des politiques du marché du travail contraignent la mise en œuvre des stratégies et des dispositifs de politique publique. Cela peut limiter l'efficacité des dispositifs d'urgence et des mesures de relance à venir.

L'hétérogénéité sectorielle et territoriale de la crise et de ses effets nécessite que la relance soit organisée au niveau pertinent – local, sectoriel, technologique – souvent les trois ensemble : un cadre général, des outils, des procédures et des instances de coordination efficaces doivent être à disposition des acteurs.

La répartition des rôles et des responsabilités n'est pas toujours claire au-delà des compétences dévolues aux différents acteurs et institutions. Cela autorise plus de flexibilité, mais occasionne aussi des manques, des lourdeurs, etc., car l'appropriation des

problèmes, leur prise en charge et l'organisation sont alors *ad-hoc*, induisant inefficacité, inégalités et malentendus. Cela concerne le partage entre l'État et les régions, mais s'étend jusqu'au niveau le plus fin des responsabilités au niveau intercommunal ou du bassin d'emploi. Cela concerne également la coordination transversale entre services à tous les niveaux territoriaux ce qui renvoie une nouvelle fois à la clarté des lignes directrices de la stratégie d'ensemble. **Le travail en silos est trop souvent la règle** (par exemple entre acteurs en charge du développement économique, du marché du travail, de la formation, de l'urbanisme, etc.).

Plus spécifiquement, les échanges au sein du Conseil ont, par exemple, mis en lumière :

- la **faible efficacité des CREFOP[1] en matière de formation professionnelle**, réduits à des chambres d'enregistrement. Au-delà du renforcement récent de leurs attributions[2], leurs missions devraient être clarifiées, leurs moyens renforcés, ils pourraient être élargis aux acteurs multiprofessionnels, et la coordination avec France Compétences devrait progresser ;
- l'hétérogénéité d'**appropriation de la GPEC territoriale ;**
- l'opacité de **l'organisation du déploiement des formations dans les régions** ;
- l'utilité de renforcer l'appui apporté par Pôle emploi et les agences d'intérim dans les **procédures de recrutement de certains secteurs.**

Ces difficultés dont l'intensité ou l'apparition doit parfois beaucoup à la crise doivent être prises en considération afin de ne pas entraver la rapidité de la relance économique en sortie de crise.

[1] Comités régionaux pour l'emploi, la formation et l'orientation professionnelle.

[2] La transition écologique est ajoutée aux attributions des CREFOP par la loi « climat et résilience ».

BIBLIOGRAPHIE

Acoss (2021), « Les embauches de plus d'un mois se replient au quatrième trimestre 2020 » *Acoss Stat*, n° 319.

Banque de France (2021), Suivi mensuel des défaillances d'entreprises.

Bouvart C., Dherbecourt C., Le Hir B. (2020), « Vulnérabilité économique des zones d'emploi face à la crise », *Billet France Stratégie*, juin.

Bouvart C., Dherbecourt C., Flamand J., Le Hir B. (2021), « Emploi en 2020 : une géographie d'une crise», *Note d'Analyse* n°100, France Stratégie.

Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19 (2021a), 1er rapport.

Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid 19 (2021b), 2e rapport (à paraître).

Coquet B. (2021*),* « Crise sanitaire, chômage, Inégalités territoriales », *Blog de l'OFCE.*

Coquet B. (2021), « Crise sanitaire, emploi, chômage : l'Île-de-France en première ligne », *Blog de l'OFCE*.

Dares (2021a), « Les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi au 4e trimestre 2020 » *Dares Indicateurs*, n°4, janvier.

Dares (2021b), « Enquête "Flash" Acemo pendant la crise sanitaire Covid-19 », mars.

Dares (2021c), *Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire au 29 mars 2021* » .

Dares (2021d), « Au 4e trimestre 2020, l'emploi intérimaire continue à se redresser (+5,1 %), mais reste en-deçà de son niveau d'avant crise », *Dares Indicateurs* n°07.

Dares (2021e), « Les embauches et les fins de contrat rebondissent fortement au 3e trimestre 2020. Mouvements de main-d'œuvre », *Dares Indicateurs* n°03.

Ducoudré B., Heyer E. (2020) « Quel rebond de l'emploi en 2021 ? », *Blog de l'OFCE*.

Flamand J. (2020), « Quelle influence du diplôme sur la participation au marché du travail ? » *Note d'Analyse n°85*, France Stratégie.

Guerini M,. Nesta L., Ragot X., Schiavo S., (2020), « Dynamique des défaillances d'entreprises en France et crise de la Covid-19 », *OFCE Policy brief* n°73.

Insee (2021a), « Un an après… », *Note de Conjoncture*, mars.

Insee (2021b), « Un nouveau record de création d'entreprises malgré la crise sanitaire », *Insee Première* n°1837.

Insee (2021c), « Une photographie du marché du travail en 2020. L'emploi résiste, le halo autour du chômage augmente », *Insee Première* n°1844.

Insee (2021d), « Des conséquences financières du premier confinement plus ou moins marquées selon les territoires », *Insee Première* n°1850.

OCDE (2021), *Perspectives économiques*, mars.

Pôle emploi (2021), « Les offres d'emploi diffusées par Pôle emploi au 4e trimestre 2020 », *Statistiques et Indicateurs* n°21.008.





Directeur de la publication
Gilles de Margerie, commissaire général
Directeur de la rédaction
Cédric Audenis, commissaire général adjoint
Secrétaire de rédaction
Anaïs Teston, Gladys Caré
Contact presse
Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements
01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :

www.strategie.gouv.fr

@Strategie_Gouv

france-strategie

FranceStrategie

@FranceStrategie_

StrategieGouv

Les opinions exprimées dans ce rapport engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

FRANCE STRATÉGIE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.

FRANCE STRATÉGIE – 20, AVENUE DE SÉGUR – TSA 90725 – 75334 PARIS CEDEX 07 – TÉL. 01 42 75 60 00