

FRANCE : CROISSANCE VULNÉRABLE

PERSPECTIVES 2020-2021 POUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

Département analyse
et prévision
Sous la direction
d'Éric Heyer
et de Xavier Timbeau

En France, sur l'ensemble de l'année 2020, nous prévoyons une baisse de 9 % du PIB. 55 % du choc serait absorbé par les administrations publiques.

Les entreprises verraient leur revenu se réduire de 56 milliards (ce qui correspond à 41 % du choc) et leur taux de marge baisserait de 4,2 points de valeur ajoutée sur l'année.

La baisse de revenu pour les ménages serait limitée (-5 milliards) et l'accumulation d'« épargne-Covid-19 » serait élevée, représentant 86 milliards d'euros sur l'ensemble de l'année 2020.

Pour 2020 le déficit atteindrait -8,9 % de PIB, un maximum historique depuis que les comptes nationaux sont disponibles. En 2021 le déficit public s'établirait à -6,3 % du PIB.

Le nombre de chômeurs augmenterait de 810 000 sur l'année 2020 et le taux de chômage atteindrait 11 % en fin d'année. Le chômage baisserait de 400 000 personnes en 2021 et le taux de chômage serait de 9,6 % de la population active fin 2021, soit 1,5 point de plus que son niveau observé fin 2019.

Le Plan de relance améliorerait le PIB à hauteur de 1,1 % pour 2021 et la croissance serait de 7 %. Le calibrage budgétaire des mesures de réponse à la crise sur deux ans couvre 37 % des pertes cumulées d'activité sur 2020-21, soit une part similaire au plan de relance de 2009-2010.

En 2022, les nouvelles mesures issues du Plan de relance auraient un impact de 0,9 point de PIB sur l'activité.

Cette prévision a été réalisée à l'aide du modèle trimestriel de l'économie française, *e-mod.fr*, par une équipe dirigée par Mathieu Plane, composée de Bruno Ducoudré, Pierre Madec, Hervé Péléraux, Raul Sampognaro. Cette prévision intègre les informations disponibles au 9 octobre 2020.

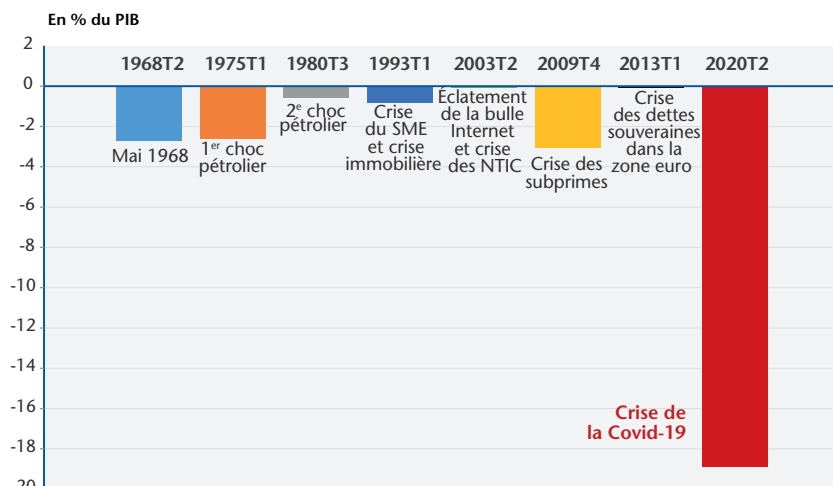
Perspectives 2020-2021 pour l'économie française

1. France : croissance vulnérable	105
2. Des ménages qui épargnent et des entreprises qui s'endettent ..	106
3. 2020 : année de tous les dangers	109
4. Les perspectives économiques pour 2021 et l'impact du Plan de relance	114
5. Le marché du travail en pleine tourmente	121
6. Annexe tableau France : révision des prévisions	136



Depuis la prise de conscience fin février 2020 de la diffusion de l'épidémie du coronavirus hors de Chine, foyer initial de la pandémie, et la mise en place mi-mars de politiques de confinement des populations dans le monde, l'intégration des répercussions de ce choc dans l'analyse et les prévisions économiques a radicalement changé le paysage conjoncturel. La chute d'activité enregistrée au cours du premier semestre 2020 n'est comparable à aucune autre période d'après-guerre. Au-delà de son caractère global, touchant l'ensemble des pays de la planète, cette crise est marquée par une intensité et brutalité sans précédent. Avec une baisse du PIB de 18,9 % au deuxième trimestre 2020¹, par rapport à son niveau de fin 2019, le choc observé au cours du premier semestre est six fois plus élevé que le choc le plus sévère depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Par exemple, à la suite de la faillite de Lehman Brothers, la France avait encaissé une perte d'activité de 3 % au cours des six mois qui ont suivi ; après le premier choc pétrolier, l'activité française avait chuté de 2,6 %

Graphique 1. Perte de PIB semestrielle depuis l'après-guerre lors des différentes crises



Sources : comptes nationaux, calculs OFCE.

1. Il faut cependant souligner qu'en raison du contexte très incertain pour l'application des méthodes habituelles de la comptabilité nationale, les révisions ultérieures de la croissance peuvent être importantes.

en un semestre ; pendant les épisodes de grèves de mai 1968, le PIB s'était contracté de 2,7 % au cours du premier semestre 1968. Pour quatre autres crises d'ampleur, la perte de PIB semestrielle a été inférieure à 1 % (voir graphique 1).

Des ménages qui épargnent et des entreprises qui s'endettent

Sur l'ensemble du premier semestre 2020, l'économie française a accusé une perte de revenus de 116 milliards d'euros (tableau 1), ce qui correspond à près de 5 points de PIB annuel.

La forte chute de l'activité et ses conséquences sociales brutales ont conduit les gouvernements et les banques centrales à prendre des mesures ambitieuses de soutien afin d'amortir le choc. Face à une crise sanitaire sans précédent dans l'histoire contemporaine, ayant nécessité des arrêts d'activité forcés pour freiner la propagation du virus, les gouvernements ont mis en place des mesures urgentes de soutien afin d'éviter l'enclenchement d'une crise incontrôlée susceptible d'altérer durablement la trajectoire économique. La France n'a pas fait figure d'exception. Selon les comptes d'agents trimestriels publiés par l'Insee, 54 % des pertes du premier semestre 2020 ont été encaissés par les administrations publiques (APU), c'est-à-dire une dégradation de revenu de 63 milliards d'euros. Ces pertes sont liées aux stabilisateurs automatiques mais aussi aux dispositifs d'urgence et de soutien à l'économie.

Trois grandes catégories de mesures ont été prises : certaines visent à maintenir le pouvoir d'achat des ménages malgré les arrêts d'activité ; d'autres à l'intention des entreprises visent à préserver l'outil de production et enfin des mesures spécifiques au secteur de la santé. Le déploiement du dispositif d'activité partielle a été massif. L'enveloppe initiale, évaluée à 8,5 milliards pour deux mois, devrait atteindre près de 25 milliards d'euros sur 2020². Par ailleurs, l'État et les régions ont mis en place un fonds de solidarité pour les très petites entreprises, les indépendants et les entrepreneurs individuels doté d'une enveloppe de 8,5 milliards pour prévenir les faillites et garantir aux indépendants

2. Selon le PLF 2021, le coût budgétaire lié à l'activité partielle atteindrait 30,8 milliards d'euros dans le cadre des mesures d'urgence. Cet écart avec nos chiffres s'explique probablement par la différence de dynamique d'activité et d'emploi au second semestre et le recours à l'activité partielle qui en découle.

Tableau 1. Évaluation de l'impact au premier semestre 2020* de la crise de la Covid-19 sur le compte des agents

		Entreprises	Ménages**	APU	Total
Valeur ajoutée	En %	-14	-6	1	-10
Revenu disponible brut	En Mds €	-51	-3	-63	-116
	Contribution (en pts de %)	44	2	54	100
Épargne	En Mds €	-51	62	-58	-47

*Nous utilisons comme point de référence la moyenne semestrielle de 2019 que nous comparons au 1^{er} semestre 2020 pour évaluer l'impact de la crise sur le compte des agents.

** y compris Entrepreneurs Individuels (EI)

Sources : Insee, calculs auteurs.

un revenu assimilable au chômage partiel. Par ailleurs, des dispositifs ont été annoncés ciblant des secteurs en difficulté (le plan automobile devrait entraîner l'ouverture de nouvelles lignes budgétaires pour 2,5 milliards d'euros, une exonération de cotisations sociales en faveur du secteur du tourisme pour 5 milliards d'euros).

Outre les mesures d'activité partielle, les entreprises ont également bénéficié d'un ensemble de mesures de trésorerie permettant d'éviter la montée des faillites, que ce soit les prêts garantis par l'État (PGE) ou les reports de cotisations et d'échéances fiscales. Au total, les mesures d'urgence sur l'année 2020 représenteraient 2,6 points de PIB, qui incluent aussi des dépenses exceptionnelles de santé pour près de 10 milliards d'euros.

Malgré ces mesures d'urgence, les entreprises enregistrent plus de 50 milliards de pertes de revenu, représentant 44 % des pertes nationales. D'une part, les coûts fixes (paiement des locaux, machines et équipements, matériels de transport...) n'ont été compensés que très partiellement³, d'autre part, certains impôts payés par les entreprises sont peu sensibles à la conjoncture (impôts sur la production) ou s'ajustent avec décalage (impôt sur les sociétés). Face à ces pertes historiques, de nombreuses entreprises, en manque de fonds propres, font face à une perte de solvabilité pouvant induire des faillites.

Bien qu'un dispositif de renforcement de fonds propres ait été mis en place par le gouvernement dans le cadre du plan de relance, sa faible dotation (3 milliards d'euros) ne devrait pas parvenir à contenir la

3. Pour plus de détails, voir M. Plane, 2020, « Covid-19 et entreprises : comment éviter le pire », *OFCE le blog*, 29 mai 2020.

forte augmentation attendue des faillites et la dégradation des bilans. Nous avons estimé que les faillites pourraient s'accroître de 80 %⁴.

De nombreuses entreprises ont tenu financièrement grâce au recours massif aux PGE ou au report de paiements de cotisations et des échéances fiscales (acompte d'impôt sur les sociétés, taxe sur les salaires). En septembre 2020, les PGE représentaient 120 milliards d'euros et 98 % des montants alloués concernaient des TPE et PME. Les reports de cotisations sociales représentaient 25 milliards d'euros, dont près de 90 % des montants sont pour les TPE et PME, et les reports d'échéances fiscales 3 milliards d'euros. C'est donc près de 150 milliards d'euros de dettes bancaires et fiscales que les entreprises ont accumulés depuis le début du confinement. Si une partie des prêts garantis aux entreprises n'a pas été consommée mais utilisée pour gonfler leur trésorerie, il n'en reste pas moins que ces dettes directement héritées de la crise sanitaire représentent environ 25 % de la valeur ajoutée annuelle des TPE et PME et la question de leur remboursement va être centrale pour la survie ou la rentabilité d'un certain nombre d'entreprises.

Du côté des ménages, les pertes de revenu au cours du premier semestre 2020 ont été largement absorbées par les dispositifs de soutien à l'économie. Elles se limitent à 3 milliards d'euros (2 % des pertes nationales) malgré la destruction de 800 000 emplois (-3,1 % de l'emploi salarié). Les dispositifs d'urgence (activité partielle, fonds de solidarité pour les indépendants, aide exceptionnelle aux familles les plus modestes) et les stabilisateurs automatiques ont participé à l'absorption du choc. Cependant, ce résultat masque des disparités de situation importantes au sein de la population, ce qui explique l'accroissement attendu du taux de pauvreté malgré les mesures visant à limiter les pertes de revenu pour un certain nombre de ménages. En revanche, au cours du premier semestre, sous la contrainte des mesures prophylactiques, les ménages ont réduit leur consommation de 65 milliards d'euros, soit une contraction d'environ 11 %. Ainsi les ménages ont, malgré la crise, accumulé une épargne forcée de 62 milliards d'euros, qui vient s'ajouter à l'épargne réalisée chaque année. Au premier semestre 2020, le taux d'épargne des ménages a atteint 24 % du revenu contre 15 % en moyenne en 2019. La mobilisation de cette épargne est donc un enjeu majeur pour les trimestres à venir pour soutenir la reprise, à travers la consommation.

4. Pour plus de détails, voir M. Guerini, L. Nesta et X. Ragot, 2020, « Dynamique des défaillances d'entreprises en France et crise de la Covid-19 », *OFCE Policy brief*, n° 73, juin.



2020 : année de tous les dangers

Cet été les indicateurs de consommation ont montré un rebond d'activité plus significatif qu'attendu, en particulier dans le secteur des biens, moins dans les services.

Après avoir atteint -65 % en avril, la consommation en biens fabriqués a, en effet, atteint dès le mois de juin un niveau supérieur à celui qui prévalait avant la crise de la Covid-19 (+3 % en moyenne sur juin-août), tirée par les biens d'équipements du foyer et les matériels de transports.

En revanche, la consommation en services n'a pas connu le même rebond. Contraints par la gestion de la crise sanitaire et la limitation des déplacements internationaux, les services impliquant des interactions physiques et particulièrement ceux en lien avec l'activité touristique étrangère n'ont connu qu'un rebond limité cet été. C'est le cas du transport aérien dont la production était encore à -52 % en juillet, de l'hébergement à -35 % et de la restauration à -18 %, -75 % pour les activités des agences de voyage et -34 % pour les activités liées aux « arts, spectacles et activités récréatives ».

Ainsi, sur la base de la dynamique observée depuis le déconfinement, nous avons identifié trois types de secteurs :

1. les branches dont l'activité est peu modifiée par la crise sanitaire pour les prochains trimestres : l'énergie, l'agroalimentaire, la construction, les activités financières et immobilières, services aux entreprises, information-communication. Pour ces branches, nous considérons qu'elles retrouveront leur tendance d'avant-crise à un horizon de quelques trimestres ;
2. les branches qui bénéficieraient d'un rattrapage de consommation durant les prochains trimestres : les biens d'équipements du foyer, les matériels de transport et les autres produits manufacturés. Pour ces secteurs, nous considérons que 60 % des pertes de consommation de mars à mai 2020 seraient récupérées par un surcroît d'achat d'ici à la fin 2021⁵ (graphique 2) ;
3. les branches dont la consommation est réduite durablement du fait de la crise sanitaire : l'hôtellerie-restauration, les services de transport et certains services aux ménages (arts, spectacles, activités récréatives et sportives). En conséquence, le secteur du

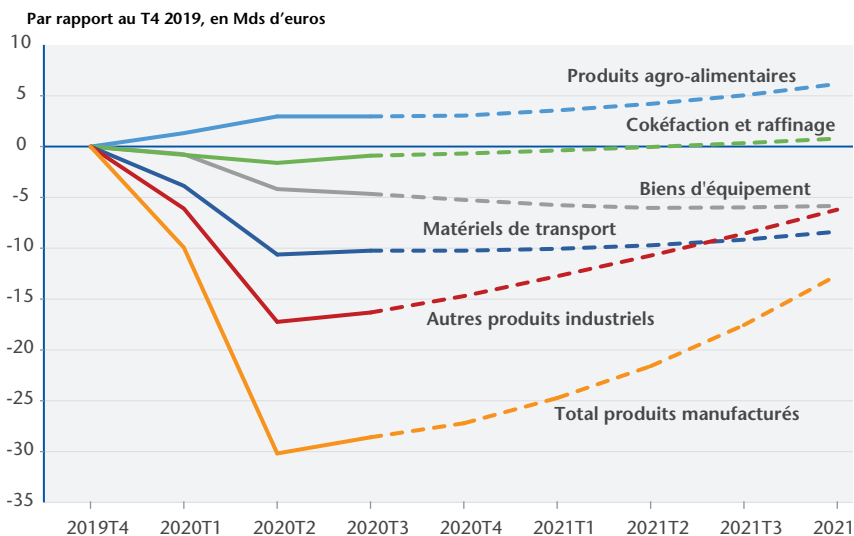
commerce pâti de la crise par la baisse de consommation dans ces secteurs. En raison du durcissement depuis le début de l'automne 2020 des mesures prophylactiques pour les bars et restaurants et un accroissement des contraintes sanitaires dans les secteurs à interactions physiques, nous estimons que la part de consommation territoriale empêchée serait de 4,4 % fin 2020 (graphique 3). Cela correspond, par rapport à la situation pré-Covid-19, à une baisse de 32 % de la consommation en hébergements et restaurants (contribuant à la moitié de la consommation totale empêchée), à une diminution de 30 % la consommation en services de transports et de 26 % de la consommation en services aux ménages. Sur la base d'un retour progressif à partir du deuxième trimestre 2021 à une situation sanitaire moins contrainte (*i.e.* des mesures prophylactiques proches de celles de l'été 2020), la part de la consommation empêchée serait de 2,6 % de la consommation territoriale fin 2021 (graphique 3).

Par ailleurs, la balance commerciale de la France a été fortement affectée par la crise de la Covid-19. De -1,2 % du PIB à la fin 2019, elle s'est dégradée à -3,8 % du PIB au deuxième trimestre 2020, niveau jamais atteint depuis 1950. Cette perte de 2,6 points de PIB en un trimestre comporte une composante conjoncturelle, dont une part s'explique notamment par la forte augmentation des stocks durant ce trimestre par le biais des importations. Selon nos estimations, la perte d'activité à la fin 2021 liée à la dégradation de la balance commerciale en raison de la spécialisation sectorielle de la France représenterait 1,2 point de PIB, principalement liée à la baisse des ventes d'Airbus et la chute du tourisme étranger⁶.

5. Un décalage significatif existe entre le rebond de la consommation dans les branches manufacturières et la valeur ajoutée de ces branches. Cela s'explique à la fois par la demande étrangère adressée à la France pour ces branches, par le contenu en importations de la demande interne, de l'investissement en produits manufacturés qui a une dynamique différente de celle de la consommation (par exemple, l'évolution de la consommation en matériels de transports, principalement liée à la consommation en automobiles pour les ménages, est différente de celle de l'investissement en matériels de transports, notamment en raison de l'aéronautique), mais aussi en raison d'un mouvement de déstockage attendu à la suite de l'accumulation importante de stocks au cours du premier semestre 2020. Le retour progressif à des variations de stocks comparables à celles d'avant-crise devrait représenter une contribution négative des variations de stocks au PIB de -0,6 point en moyenne sur les 3 prochains trimestres.

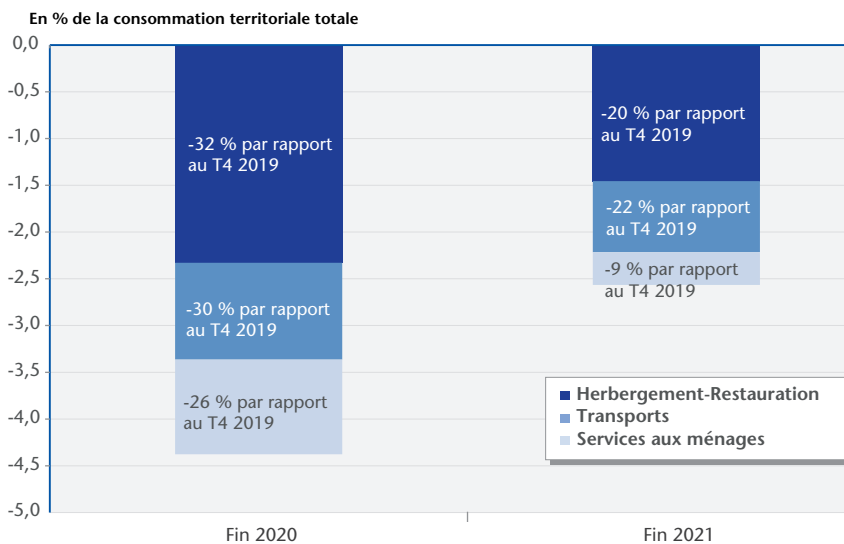
6. Pour information, la France a dégagé en 2019 un excédent commercial de 30 milliards d'euros sur le secteur « Aéronautique et spatial » et de 17 milliards sur le tourisme étranger.

Graphique 2. Variation de consommation cumulée par produit manufacturé



Sources : Insee, calculs auteurs.

Graphique 3. Impact des mesures prophylactiques et de la crise sanitaire sur la consommation empêchée des ménages



Sources : Insee, calculs auteurs.

Enfin, nous considérons que pour la période allant du second semestre 2020 à la fin 2021, les effets sur l'offre de travail au niveau sectoriel sont marginaux et n'ont pas d'effet sur l'activité au niveau macroéconomique. Cela veut dire que :

- le nombre de personnes ayant recours au dispositif « personnes vulnérables » aurait un impact très limité sur l'activité. Cela est induit par le décret du 29 août 2020 qui a fortement restreint les personnes éligibles en activité⁷;
- le nombre de crèches, classes ou écoles fermées (primaire et élémentaire) reste marginal, ayant très peu d'effet sur l'offre de travail des actifs ayant des enfants de moins de 11 ans ;
- le nombre de personnes ne pouvant pas travailler pour cas de Covid-19 avéré ou parce qu'elles sont « personnes contacts à risque » reste contenu⁸.

Sur cette base, nous construisons un scénario par branche pour le second semestre 2020 et pour 2021 hors effet du plan de relance. Après avoir atteint -18,9 % au deuxième trimestre 2020 (par rapport au quatrième trimestre 2019), le PIB de la France reviendrait à -5 % au troisième et quatrième trimestre 2020 et serait en moyenne de -3 % en 2021, hors effet du plan de relance (tableau 2).

Quatre branches voient encore leur situation particulièrement dégradée : les matériels de transport, l'hébergement-restauration, les services de transport et les services aux ménages. Pour ces trois dernières branches, en raison du durcissement des mesures prophylactiques depuis l'automne, leur situation se dégraderait au quatrième trimestre 2020 par rapport à celle du troisième trimestre.

Sur l'ensemble de l'année 2020, le PIB de la France se contracterait de 9 %.

Ainsi, sur l'ensemble de l'année 2020, nous prévoyons une baisse de la valeur ajoutée, en valeur, de 8 % et une perte de revenu de 136 milliards d'euros, dont 55 % seraient absorbés par les APU (tableau 3). Les entreprises verraient leur revenu se réduire de

7. Avec l'ancien décret, jusqu'à 12 % des personnes actives ne pouvant pas télétravailler pouvaient être éligibles. Pour plus de détails, voir Jusot *et al.*, 2020, « Les vulnérables à la Covid-19 : essai de quantification », *OFCE Policy brief*, n° 74, juin.

8. Selon le point épidémiologique du 8 octobre 2020 de Santé publique France, le nombre de cas de Covid-19 durant la semaine du 28 septembre au 4 octobre 2020 était de 80 111 et le nombre de cas contacts à risque était de 218 024, soit 0,4 % de la population française. Néanmoins, ces chiffres peuvent augmenter très rapidement compte tenu du caractère exponentiel de la dynamique de l'épidémie.

56 milliards (ce qui correspond à 41 % du choc) et leur taux de marge (SNF-SF) baisserait de 4,2 points de valeur ajoutée sur l'année. La baisse de revenu pour les ménages serait limitée (-5 milliards) et l'accumulation d'épargne forcée représenterait 86 milliards d'euros sur l'ensemble de l'année 2020.

Tableau 2. Valeur ajoutée par branche (en volume) pour les quatre trimestres de 2020

En écart à 2019 T4, en %

	2020 T1	2020 T2	2020 T3	2020 T4	Moyenne 2021*
Agriculture	-1	-6	-3	-3	-2
Industrie agro-alimentaires	-1	-9	-3	-4	-2
Cokéfaction et raffinage	-7	-1	-5	-5	-3
Biens d'équipement	-6	-23	-5	-4	-2
Matériels de transport	-14	-50	-8	-8	-6
Autres branches industrielles	-14	-50	-6	-6	-2
Energie, eau, déchets	-4	-15	-3	-3	-2
Construction	-13	-32	-1	0	-1
Commerce	-7	-20	-4	-3	0
Transport	-8	-28	-10	-11	-8
Hébergement-Restauration	-14	-53	-17	-25	-17
Information-communication	-3	-9	-3	-2	-1
Services financiers	-3	-8	-3	-3	-1
Services immobiliers	-1	-3	-1	-1	0
Services aux entreprises	-6	-20	-5	-5	-3
Services non marchands	-4	-17	-3	-3	-1
Services aux ménages	-9	-36	-12	-19	-10
Ensemble de l'économie	-6	-19	-5	-5	-3

* hors effet du plan de relance

Sources : prévisions OFCE.

Tableau 3. Impact de la crise de la Covid-19 sur les comptes d'agents en 2020

En écart à l'année 2019

		SNF-SF	EI	Ménages	APU	ISBLSM	RDM	Total
Valeur ajoutée	En %	-11	-10	-1	2	-7		-8
Valeur ajoutée	En pts de PIB annuel (en contrib.)	-6	-1	0	0	0		-8
RDB	En Mds pour 2020	-56		-5	-75	0		-136
RDB	Contribution (en pts de %)	41		4	55	0		100
Épargne	En Mds pour 2020			86				
Taux d'épargne	En % du RDB			5,1				
Taux de marge	En % de la VA	-4,2						
FBCF	En pts de % annuel	-10		-13	-12	-14		-11

Sources : prévisions OFCE.

Les perspectives économiques pour 2021 et l'impact du Plan de relance

La trajectoire du PIB pour l'année 2021 dépend à la fois des dynamiques d'activité sectorielles sous la contrainte des mesures prophylactiques mais aussi des effets de rattrapage, de l'impact du Plan de relance sur l'économie et du comportement des agents économiques dans le contexte d'incertitude présent.

Nous supposons ici que le durcissement des mesures prophylactiques reste limité aux secteurs à interactions physiques, et ce pendant une durée de 6 mois. Un durcissement des mesures sanitaires avec restriction des déplacements entraînant un impact significatif sur l'offre de travail (confinements locaux, fermeture des écoles...) conduirait à un scénario d'activité plus dégradé.

En 2021, la croissance du PIB devrait connaître un rebond progressif par l'effet de la dissipation des mesures sanitaires les plus strictes décidées en 2020. Ce rebond serait néanmoins insuffisant pour récupérer le niveau de PIB et d'emploi d'avant-Covid-19. En effet, hors plan de relance, le niveau d'activité à la fin 2021 attendu serait 1,7 % en-dessous de son niveau du quatrième trimestre 2019 (voir graphique 5).

Pour faire face à la crise, le gouvernement a mis en place un Plan de Relance de 100 milliards d'euros. Selon nos évaluations, le Plan de relance devrait mobiliser, en 2021, 32 milliards d'euros de ressources (1,3 point de PIB) mais son impact sur le déficit serait plus faible car 17 milliards d'euros seront financés en 2021 par le Plan de relance européen. Les nouvelles mesures en prélèvements obligatoires liées au Plan de relance amputeront les recettes publiques de l'ordre de 9 milliards d'euros, sous l'influence notable de la baisse des impôts sur la production. Le reste de l'impulsion budgétaire viendrait du côté des dépenses. En 2021, les principales mesures en dépenses du Plan seraient : l'activité partielle de longue durée⁹ et le dispositif FNE-formation (4,3 milliards), les nouvelles dépenses liées au Ségur de la Santé (1,4 milliard sur les 6 milliards prévus d'ici à 2026), le plan de rénovation thermique des bâtiments publics (2,3 milliards sur les

9. Pour l'année 2021, au regard de nos prévisions d'activité et d'emploi, nous chiffrons le dispositif d'activité partielle de longue durée à 3,3 milliards sur 2021 alors que dans le Projet de loi de finances pour 2022, le gouvernement prévoit 6,6 milliards.

6,7 budgétés pour 2021-2022¹⁰), les actions pour l'emploi des jeunes (3,5 milliards sur les 6,6 pour la période 2020-2022), le surplus d'investissement dans les infrastructures de transport et l'aide à l'achat de véhicules propres (1,6 milliard sur les 4,5 milliards sur 2020-2021), le renforcement des fonds propres des PME-TPE (1,5 milliard sur 3 milliards) le financement de la stratégie hydrogène (+1 milliard), les mesures de soutien au secteur de la culture (+1 milliard), les mesures en faveur des territoires (0,8 milliard) et le soutien aux personnes précaires (+0,7 milliard). Les autres mesures sont disséminées dans de nombreux programmes (qui vont des mesures sectorielles à la souveraineté technologique en passant par la biodiversité, l'économie circulaire, la transition agricole, la mer ou la souveraineté technologique) représentent un peu plus de 5 milliards d'euros en 2021.

Si le gouvernement prévoit 37 milliards de mesures nouvelles pour 2021 dans le cadre du Plan de relance, l'écart de 5 milliards avec notre évaluation correspond à la différence de chiffrage de l'activité partielle de longue durée pour 2021 et une montée en charge différente des plans d'investissement.

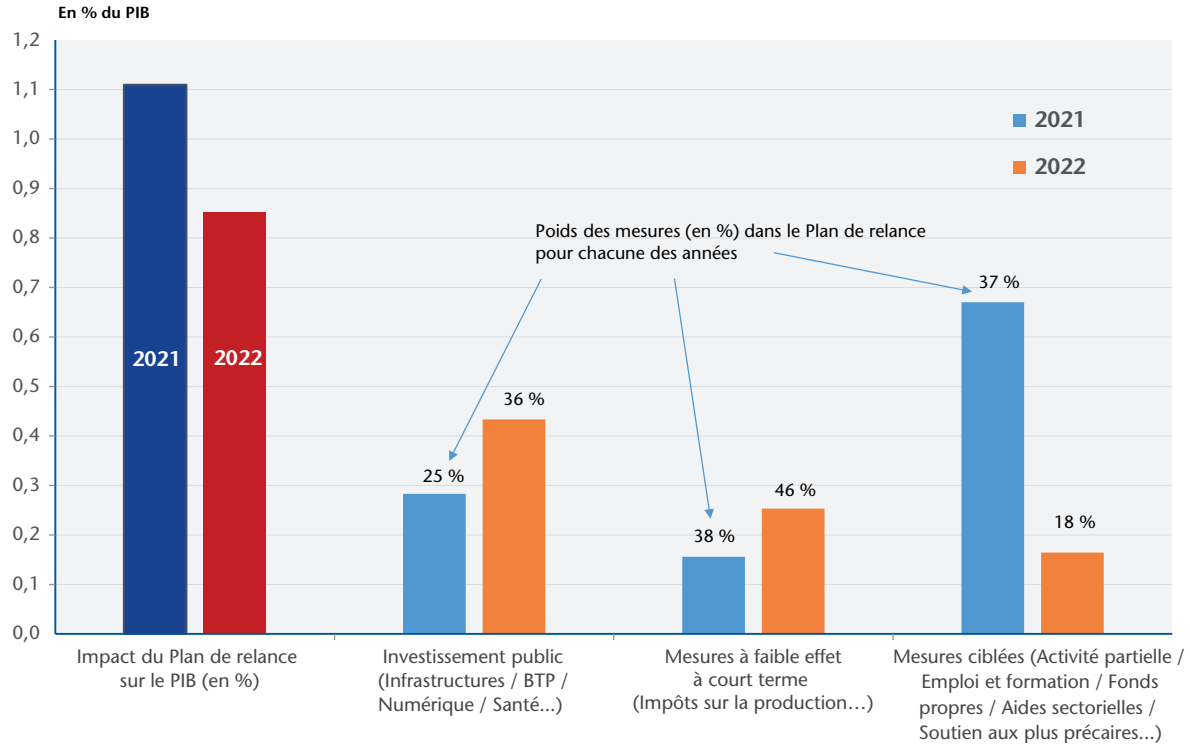
Pour évaluer l'impact de la politique budgétaire sur la croissance, il est nécessaire d'entrer dans le détail des mesures¹¹. L'hétérogénéité des effets des multiplicateurs de chaque mesure font que la composition de la politique budgétaire mise en œuvre joue un rôle premier pour expliquer son impact sur la croissance. Une proportion significative du Plan de relance déployée en 2021 (38 %) sera concentrée sur un soutien, non ciblé, aux entreprises, en particulier à travers la baisse des impôts de production. Ces mesures, dans un contexte de forte incertitude, seront peu efficaces pour redynamiser l'investissement à court terme et auront un faible multiplicateur (évalué à 0,3 la première année). Si le Plan de relance fait le pari de l'investissement public, seuls 25 % du plan pour 2021 seraient utilisés pour financer l'investissement public. Même si les multiplicateurs de l'investissement public sont élevés (proche de l'unité), la lenteur du lancement des projets explique un faible surplus de croissance en 2021 lié à l'investissement public¹² (graphique 4). Au contraire, l'activité partielle, les mesures en faveur de

10. Nous supposons qu'en raison des délais de mise en route des chantiers et des contraintes administratives, la répartition des travaux se fera à hauteur d'un tiers sur 2021 et de deux tiers sur 2022.

11. Pour plus de détails, voir R. Sampognaro, 2018, « Les effets de la politique budgétaire depuis 2008 dans six économies avancées », *Revue de l'OFCE*, n° 155.

12. En 2022, la part du Plan de relance consacrée à l'investissement public représenterait 36 %.

Graphique 4. Impact du Plan de relance sur le PIB et décomposition selon trois catégories de mesures



Sources : PLF 2021, prévisions OFCE.

l'emploi, les mesures de renforcement des fonds propres, les aides sectorielles ou le soutien aux plus précaires joueront un rôle important pour soutenir les revenus des salariés et la situation financière des entreprises durablement affectées par les contraintes sanitaires et la modification des comportements des consommateurs. Ces mesures qui représentent 37 % du plan pour 2021 bénéficieront d'un fort effet multiplicateur.

Au total, le Plan de relance améliorerait le PIB à hauteur de 1,1 % en 2021, ce qui correspond à un multiplicateur apparent de 0,8 (tableau 4). En 2022, les nouvelles mesures issues du Plan de relance représenteraient 30 milliards d'euros (1,3 points de PIB) et auraient un impact de 0,9 point de PIB sur l'activité. Le multiplicateur budgétaire apparent serait en 2022 (0,7) légèrement inférieur à celui de 2021. En revanche, le ciblage des mesures d'urgence (2,6 points de PIB) en 2020 sur l'activité partielle et des dispositifs d'aide aux PME-TPE en difficulté à travers le fonds de solidarité, les aides aux indépendants et les exonérations de cotisations sociales pour les secteurs les plus impactés conduirait à un multiplicateur de 1,3 sur l'année 2020. Le plan d'urgence aurait ainsi permis de réduire la chute d'activité de 3,4 points de PIB.

Tableau 4. Le Plan de relance et d'urgence et son impact sur le PIB

Plan de relance et d'urgence	2020	2021	2022
Nouvelles mesures (en % du PIB)	2,6	1,3	1,2
Multiplicateur budgétaire moyen	1,3	0,8	0,7
Impact sur le PIB (en %)	3,4	1,1	0,9

Sources : PLF 2021, prévisions OFCE.

Une des façons d'analyser la réponse de politique économique de la France face à la crise est de comparer les plans mis en place dans les différents pays (voir partie internationale) mais aussi de regarder l'impulsion budgétaire prévue au regard de la perte d'activité cumulée, et de comparer à la crise précédente.

Lors de la crise des *subprime*, selon la Cour des comptes, le gouvernement français avait mis en place initialement un plan de relance de 26 milliards d'euros (1,3 points de PIB de l'époque) qui avait été renforcé pour atteindre finalement 34 milliards (1,7 points de PIB) sur

deux ans. Et nous avons évalué l'impact des mesures de relance à 1,6 points de PIB¹³.

À titre de comparaison, les mesures d'urgence et de relance représentent 3,9 points de PIB sur la période 2020-21 pour un impact positif sur le PIB de 4,5 % (tableau 5). La comparaison de ce chiffre n'est pertinente qu'au regard de la chute d'activité. Or les pertes d'activité cumulées hors Plan de relance (et d'urgence) sur les huit trimestres suivant le choc (du premier trimestre 2020 au quatrième trimestre 2021, calculées par rapport à la situation pré-choc) représenteraient 15,1 % du PIB annuel contre 5,8 % lors des huit trimestres suivant la faillite de Lehman Brothers (quatrième trimestre 2009 – troisième trimestre 2010). Ainsi, la réponse budgétaire actuelle est à peu près comparable à celle de 2009-2010 et représente 30 % de la perte de PIB cumulée hors Plan de relance et d'urgence sur 8 trimestres. À noter cependant que la réponse initialement prévue en 2008 ne couvrait que 20 % des pertes cumulées.

En revanche, si les calibrages des plans sont à peu près similaires sur la couverture en pourcentage des pertes, la comparaison est différente si l'on se focalise sur les pertes de PIB restantes en valeur absolue. Elles seraient, malgré la mise en place des plans, de 10,6 points de PIB au bout de huit trimestres dans le cas de la crise Covid-19 contre « seulement » 4,2 points de PIB dans le cas de la crise des *subprime*.

Tableau 5. Analyse du Plan de relance (et urgences) au regard de la chute d'activité

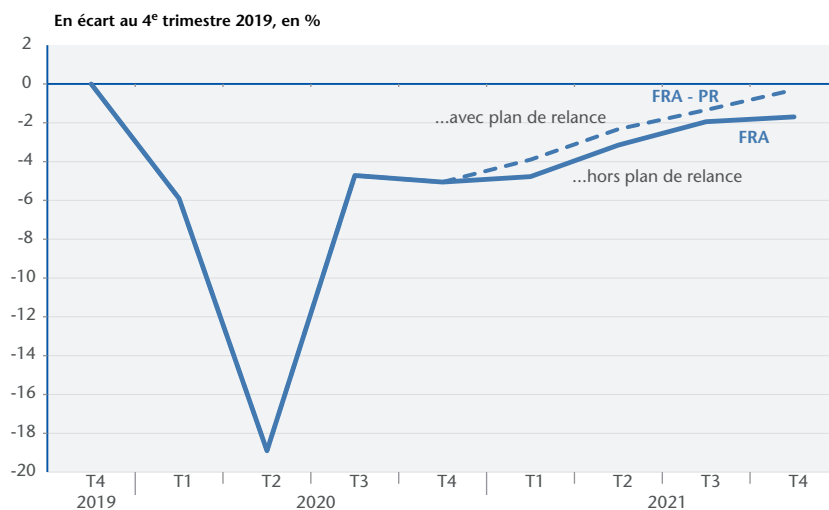
Période d'évaluation	Crise Covid-19 T1 2020 – T4 2021	Crise <i>subprime</i> T4 2008 – T3 2010
Pertes de PIB cumulées sur deux ans hors Plan de Relance (et d'urgence) (en points de PIB annuel) (a)	-15,1	-5,8
Impact du Plan de relance (et d'urgence) sur le PIB sur 2 ans (en points de PIB annuel) (b)	4,5	1,6
Ratio (b / -a) (en %)	30 %	27 %
Pertes de PIB cumulées restantes sur deux ans	-10,6	-4,2

Sources : Cour des comptes, prévisions OFCE.

13. Pour plus de détails, voir R. Sampognaro (2018), *op. cit.* note 11.

Sous l'impulsion du Plan de relance, la croissance du PIB attendue pour 2021 serait de 7 % alors qu'elle aurait été de 6 % hors Plan de relance. À noter que le PIB de la France reviendrait fin 2021, à un niveau proche (-0,3 %) de celui de fin 2019 (graphique 5). Cela ne veut pas pour autant dire que l'économie française aura comblé ses pertes. En effet, en supposant une croissance potentielle de 1,2 % (telle qu'estimée en 2019), la perte d'activité estimée par rapport à ce potentiel serait de -2,7 points de PIB fin 2021, malgré le Plan de relance.

Graphique 5. Niveau du PIB, en volume



Sources : Insee, prévisions OFCE.

Avec deux ans consécutifs d'action publique massive, les comptes publics devraient se dégrader fortement. En 2020, le déficit atteindrait -8,9 % de PIB (après -3,0 % en 2019) (tableau 6). Les mesures d'urgence mises en place en 2020, qui s'ajoutent aux mesures du Plan de relance, contribueraient à expliquer 2,6 points de PIB de déficit. En 2021 le déficit public s'établirait à -6,3 % du PIB. Si le solde s'améliore à la faveur du rebond de l'activité (le solde conjoncturel s'améliorerait de 3,3 points) et de la fin des mesures du plan de soutien (contribuant à une amélioration du solde public de 2,6 points de PIB), le solde structurel se dégraderait de 2,4 points de PIB en 2021, atténuant la résorption du déficit. La dette publique atteindrait 114 % de PIB en 2020 et 113 % en 2021. La crise de la Covid-19 devrait donc avoir un impact immédiat sur la dette publique de plus de 15 points de PIB. Ce

surplus d'endettement public s'ajoute à la forte progression qui a suivi à la Grande Récession et la crise des dettes souveraines de la zone euro (+33,6 points de PIB de dette au sens de Maastricht entre 2008 et 2019). Toutefois, aucune tension de financement n'est visible sur les marchés de la dette souveraine. Au 1^{er} octobre 2020, le taux des OAT à 10 ans reste négatif (-0,25 %). À ce stade, la forte croissance de l'endettement public ne semble pas remettre en cause la soutenabilité des finances publiques françaises. Selon les prévisions du gouvernement, la charge d'intérêts resterait en baisse à l'horizon 2021 pour atteindre 1,3 % du PIB, signe de la confiance affichée par les investisseurs.

Tableau 6. Résumé des prévisions pour l'économie française 2020-2021

	2020	2021
Taux de croissance du PIB en moyenne annuelle (en %)	-9	+7
Niveau du PIB en fin d'année (par rapport au T4 2019)	-5	-0
Taux de chômage en fin d'année (en % de la population active)	11	9,6
Solde public (en % du PIB)	-8,9	-6,3
Dette publique (en % du PIB)	115	114

Source : prévision OFCE.

Cette prévision pour 2021 intègre un certain nombre de contraintes liées à la crise sanitaire mais suppose une gestion de l'épidémie ne conduisant pas à un durcissement notable des mesures prophylactiques. Si ces dernières devaient conduire à une restriction forte des déplacements de personnes, à des fermetures administratives supplémentaires ou à des mesures conduisant à réduire l'offre de travail, alors notre prévision ne serait plus valable en raison de l'impact macroéconomique négatif de telles décisions publiques.

Le marché du travail en pleine tourmente

La pandémie de la Covid-19 a eu un impact majeur sur le marché du travail et l'emploi en 2020 : chute de l'activité économique, travailleurs empêchés de se rendre sur leur lieu de travail, recours massifs au télétravail et à l'activité partielle, fermeture des écoles, travailleurs vulnérables à la Covid-19. Mais la pandémie ne s'est pas arrêtée une fois le confinement levé, et ses effets vont perdurer en 2021. De fait, la reprise de l'activité économique ne permettrait pas d'absorber rapidement les pertes d'emplois salariés enregistrées au premier semestre 2020 (-794 000 emplois salariés). D'un côté, le Plan relance soutiendrait l'activité et les créations d'emplois *via* les mesures sur l'emploi (prime à l'embauche des jeunes et dispositifs d'emplois aidés), de l'autre, l'activité resterait durablement déprimée dans certains secteurs du fait de la pandémie et des mesures prophylactiques prises pour ralentir la diffusion du virus (fermetures administratives, diminution des capacités d'accueil dans les bar-restaurants, les activités récréatives, sportives et loisirs, les transports). *In fine*, du fait des destructions d'emplois anticipées au deuxième semestre 2020 (-50 000 emplois, non-salariés compris) et de trop faibles créations prévues durant l'année 2021 (+510 000 emplois, non-salariés compris), seuls deux-tiers des pertes d'emplois enregistrées au premier semestre 2020 seraient comblées fin 2021.

L'ajustement du marché du travail concentré sur les plus précaires

Durant le confinement, on a assisté à un ajustement très rapide de l'emploi salarié à l'activité. Dès la deuxième quinzaine du mois de mars, les entreprises ont massivement mis fin aux missions d'intérim et n'ont pas renouvelé les contrats à durée déterminée (CDD). L'emploi intérimaire a ainsi baissé de 424 000 postes fin avril 2020 par rapport à fin décembre 2019, les deux tiers de l'ajustement ayant lieu dans l'industrie et la construction, et le taux d'emploi en CDD/intérim a baissé de 1,2 point au deuxième trimestre 2020. En moyenne, sur ce trimestre l'emploi intérimaire a chuté de 266 000 par rapport au quatrième trimestre 2019, soit un tiers de l'ajustement total de l'emploi salarié (tableau 7). L'ajustement a été très marqué dans la construction, avec l'arrêt d'une grande partie des chantiers au moment du confinement (-83 % d'emplois intérimaires fin avril 2020 par rapport à fin décembre

2019), et leur reprise rapide en sortie de confinement. La sortie du confinement s'est ainsi traduite par une réembauche des intérimaires, mais dans une moindre mesure : 76 % de l'emploi intérimaire détruit à fin avril avait été recréé fin août 2020. Cet ajustement particulièrement violent de l'emploi a principalement touché les jeunes et les moins diplômés.

Tableau 7. Évolution de l'emploi salarié et de l'emploi intérimaire depuis fin 2019

	Emploi intérimaire		Emploi salarié		% de salariés en CDD/intérim de moins de 3 mois**
	T4 2019*	T2 2020	T4 2019*	T2 2020	
	Niveau	Variation p/r à 2019T4	Niveau	Variation p/r à 2019T4	Part en 2018
Total branches	790	-266	25 587	-794	4,7%
Agriculture	4	-1	350	-2	10,3%
Industrie	284	-106	3 040	-132	6,3%
Construction	159	-70	1 646	-78	7,7%
Serv. pppt marchands	319	-86	12 771	-535	4,9%
Serv. pppt non-marchands	23	-3	7 779	-47	3,0%

* niveau de l'emploi moyen au 4^e trimestre 2019, intérim ventilé dans les secteurs utilisateurs.

** calculé à partir de l'Enquête emploi.

Source : Insee, Dares, calculs des auteurs.

Encadré 1. Les contrats courts, principales victimes de la crise économique

Les destructions d'emplois durant la période de confinement intervenues pour une grande part *via* un ajustement des contrats courts (CDD, intérim), reflètent la flexibilité accrue du marché du travail ces dernières décennies à travers le développement massif du recours aux contrats courts. En exploitant l'Enquête Emploi en continu de l'Insee, il est possible de caractériser ces salariés en contrats courts (tableau 8). Les actifs occupés de moins de 25 ans, non éligibles au RSA, représentent plus du quart du contingent de contrats courts contre 14 % de l'emploi total. Ils représentent de plus 19 % des salariés en période d'essai, potentiellement touchés par la chute brutale de l'activité. De même, plus de la moitié des contrats (55 %) sont occupés par des salariés ayant un niveau de diplôme inférieur au Baccalauréat. Si les femmes sont plutôt sous-représentées dans les contrats courts, les temps partiels occupés par les femmes représentent quant à eux près d'un contrat court sur cinq. Pour les salariés en contrat court à temps plein, leur salaire net annuel était en moyenne de 6 800 euros inférieur à celui observé pour l'ensemble des salariés en France métropolitaine en 2016.

Tableau 8. Caractéristiques des actifs occupés selon leur statut professionnel

	Part des moins de 25 ans	Part des diplômés < BAC	Part des femmes	Part des temps partiels	Salaire annuel moyen (temps complet)
Salariés en contrats courts	26 %	55 %	39 %	20 %	18 500 €
Salariés en période d'essai	19 %	24 %	44 %	14 %	26 900 €
Salariés du secteur privé hors contrats courts et période d'essai	10 %	40 %	47 %	17 %	24 900 €
Fonction publique et assimilés	5 %	31 %	63 %	19 %	26 200 €
Non-salariés	2 %	33 %	34 %	16 %	25 400 €
Total	14 %	37 %	48 %	18 %	25 200 €

Sources : Enquête Emploi en continu 2018, Insee et *Enquête revenus fiscaux et sociaux 2016, Insee, calculs OFCE.

En contrepoint, l'activité partielle a permis de protéger les salariés en contrat à durée indéterminée et en CDD longs en faisant porter l'ajustement sur les heures travaillées de ces salariés plutôt que sur le niveau d'emploi.

Le dispositif d'activité partielle

Afin de limiter les destructions d'emplois, soutenir les entreprises et le revenu des ménages et permettre ainsi une reprise rapide de l'activité, le gouvernement a mis au cœur de sa stratégie de réponse à la crise le dispositif de chômage partiel (dit « d'activité partielle »). D'après les dispositions prises par le ministère du Travail, l'activité partielle s'adresse aux salariés subissant une baisse de rémunération due soit à une réduction de l'horaire de travail pratiqué dans l'établissement en deçà de la durée légale de travail soit à une fermeture temporaire de l'établissement. De manière générale, tous les salariés de droit privé sont éligibles au dispositif, quel que soit leur type de contrat de travail. *A contrario*, ne sont pas éligibles les travailleurs non-salariés (un fond d'indemnisation leur a été destiné) et les fonctionnaires. À compter du 1^{er} mai 2020, les salariés placés en arrêt maladie pour garde d'enfant ont été intégrés au dispositif d'activité partielle.

Pour chaque heure de chômage partiel déclarée, l'entreprise indemnise le salarié à hauteur de 70 % de son salaire brut au minimum, soit environ 84 % du salaire net. L'indemnité horaire ne peut toutefois pas être inférieure au smic net horaire, soit 8,03 euros (excepté pour les

contrats de professionnalisation et d'apprentissage). L'État et l'Unedic indemnisent l'entreprise à hauteur de 70 % du salaire brut par heure de chômage partiel déclaré (100 % au niveau du smic). Si l'entreprise décide de compenser au-delà de 70 % du salaire brut la rémunération de ses salariés, ce complément n'est pas soumis à cotisations sociales. Avant le confinement, le dispositif consistait en une indemnisation forfaitaire s'élevant au 1^{er} janvier 2020 à 7,74 euros par heure dans les entreprises employant jusqu'à 250 salariés (7,23 euros par heure dans les entreprises à partir de 251 salariés). Pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire, le dispositif a donc été considérablement étendu. Afin d'inciter les entreprises à sortir progressivement du dispositif, tout en soutenant les secteurs durablement affectés par la crise sanitaire, le gouvernement a d'un côté envisagé une baisse du taux de prise en charge par l'État et l'Unedic (60 % du salaire brut à partir du 1^{er} juin, puis 36 % prévus à partir du 1^{er} novembre 2020 avec baisse de l'indemnité versée par l'entreprise à 60 % du salaire brut). De l'autre il a créé un dispositif d'activité partielle longue durée (APLD), soumis à accord collectif et qui plafonne la durée d'activité partielle à 40 % du temps de travail sur une période pouvant s'étendre sur 24 mois, avec un taux de prise en charge de 70 % du salaire brut. Enfin, une liste de secteurs touchés par les restrictions liées aux mesures prophylactiques conserve une prise en charge par l'État et l'Unedic à son maximum (hôtels, restaurants, cinémas, transports, clubs de sports...) au moins jusqu'au 31 décembre 2020.

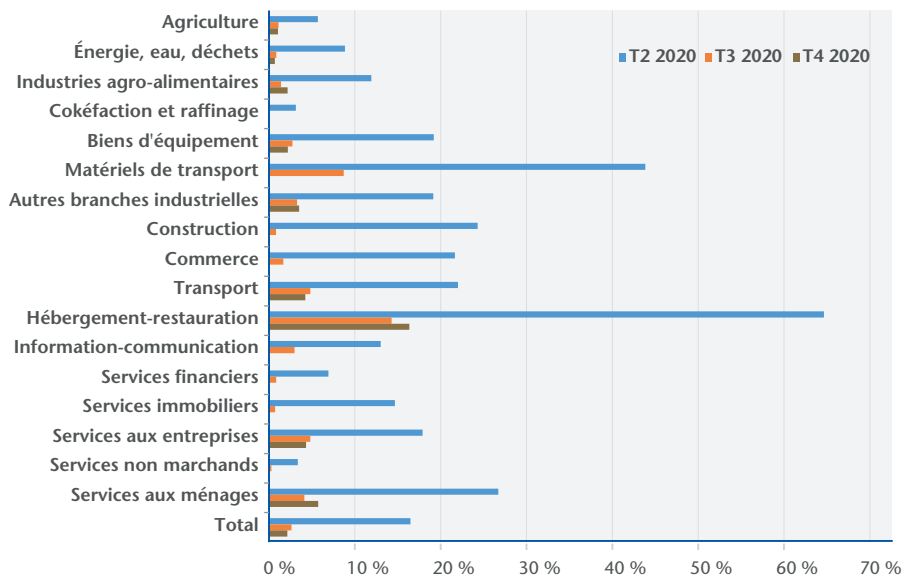
Un recours massif des entreprises au dispositif

Les entreprises ont largement recouru au dispositif d'activité partielle durant le confinement (graphique 6). En moyenne au deuxième trimestre 2020, 16,5 % des salariés auraient été placés en activité partielle, principalement dans les secteurs de l'hébergement-restauration, des matériels de transport, de la construction, des services de transport et du commerce.

Le dispositif renforcé a eu une double conséquence sur les finances publiques : directe *via* le coût de l'indemnisation, porté pour deux tiers par l'État et pour un tiers par l'Unedic ; indirecte *via* la perte de cotisations sociales et de CSG. De fait, l'indemnisation est soumise à la CSG déductible et non déductible au taux concernant les revenus de remplacement, ainsi qu'à la CRDS. En revanche, elle n'est pas soumise à cotisations sociales, sauf pour la fraction des indemnités supplémentaires versées par l'entreprise au-delà de 3,15 smic horaire. Le dispositif

entraîne également une perte de revenus pour les ménages dont la rémunération mensuelle nette est habituellement supérieure au smic net mensuel (parce qu'ils ont une rémunération horaire habituelle supérieure ou parce qu'ils réalisent des heures complémentaires ou supplémentaires qui ne sont pas indemnisées dans le dispositif d'activité partielle).

Graphique 6. Pourcentage de salariés en activité partielle selon les secteurs



Note : pourcentage calculé en rapportant les heures d'activité partielle indemnisées à la durée moyenne trimestrielle de travail salarié de chaque branche.

Sources : Insee, Dares, calculs et prévisions OFCE, octobre 2020.

Le nombre d'heures d'activité partielle indemnisables est estimé par la Dares à 2,1 milliards entre mars et août 2020. Compte tenu de nos prévisions de recours au dispositif, ce total s'élèverait à 2,3 milliards pour l'ensemble de l'année 2020 pour un coût total de 24,4 milliards d'euros et de 330 millions d'heures en 2021 et un coût de 3,2 milliards d'euros y compris APLD. Ces estimations ne portent que sur les montants d'indemnisation versés par l'État et l'Unedic aux entreprises et reposent sur des hypothèses de recours au dispositif par les entreprises. Elles n'intègrent pas les pertes de cotisations sociales et de CSG. *In fine*, le dispositif soutiendrait largement le revenu des ménages en 2020 et préserverait massivement l'emploi en réduisant le coût de la crise porté par les entreprises.

Le Plan de relance en soutien direct à l'emploi

En septembre 2020 le gouvernement a présenté son plan de relance, qui concentre notamment des mesures favorables à l'emploi, à l'insertion et à la formation professionnelle sur la période 2020-2022, pour environ 15 milliards d'euros (tableau 9). Ce plan inclut des entrées supplémentaires en contrats aidés (1,5 milliard d'euros), des mesures pour l'alternance (2,4 milliards d'euros), la formation (1,5 milliard d'euros) ou encore une prime à l'embauche des jeunes (1,1 milliard d'euros) et 6,6 milliards d'euros de dépenses pour la prise en charge de l'activité partielle en 2021. Nous estimons que ces mesures auraient un effet net positif sur les créations d'emplois en 2020 (+55 000 emplois au quatrième trimestre 2020 en glissement annuel) et en 2021 (+45 000 emplois au quatrième trimestre 2021 par rapport au quatrième trimestre 2020), auquel il faut ajouter les 97 000 emplois maintenus grâce à l'activité partielle en 2021 pour un coût estimé de 3,2 milliards d'euros (soit la moitié environ de ce qui est prévu dans le Plan de relance).

Tableau 9. Principales mesures du Plan de relance pour l'emploi en 2020-2021

Dispositif	Entrées supplémentaires (milliers)		Effet net attendu sur l'emploi en fin d'année (milliers, T/T-4)		Coût budgétaire (Millions €)
	2020	2021	2020	2021	
Contrats aidés					1 456
Parcours emploi compétences		60		27	417
Contrats initiative emploi	10	50	1	4	269
Insertion par l'activité économique		35		15	206
Service civique	20	100	6	19	564
Alternance					2 370
Apprentissage	30	10	8	-5	1 200
Contrats de prof.	20	6	2	-1	800
Autres					370
Formations					1 461
Formations					1 250
Garantie Jeunes		50		5	211
Autres					2 300
Prime à l'embauche des jeunes	333	67	37	-19	1 100
Activité partielle					6 600*
Autres					2 300
Total	413	378	55	45	15 300

* Le montant retenu dans le tableau est celui du gouvernement et pas celui que nous prévoyons (3,2 milliards)
Source : PLF pour 2021, prévisions OFCE.

Nous détaillons par la suite les principaux dispositifs et leur impact attendu sur l'emploi, compte tenu des évolutions enregistrées au premier semestre 2020 et des mesures qui étaient déjà prévues avant le Plan de relance.

PEC : Parcours Emploi Compétences

Pendant le confinement, les entrées dans le dispositif Parcours Emploi Compétences (PEC) ont été fortement diminuées : le niveau des entrées en avril 2020 n'a ainsi atteint que 38% du niveau enregistré un an auparavant. Les fins de contrats ont aussi régressé, mais pas suffisamment pour empêcher une baisse du stock de contrats aidés PEC dans le secteur non-marchand. Pendant, le déconfinement, la tendance ne s'est pas inversée et le stock de contrats aidés a baissé de 16 % (-9 400 contrats PEC) entre février 2020 et juin 2020.

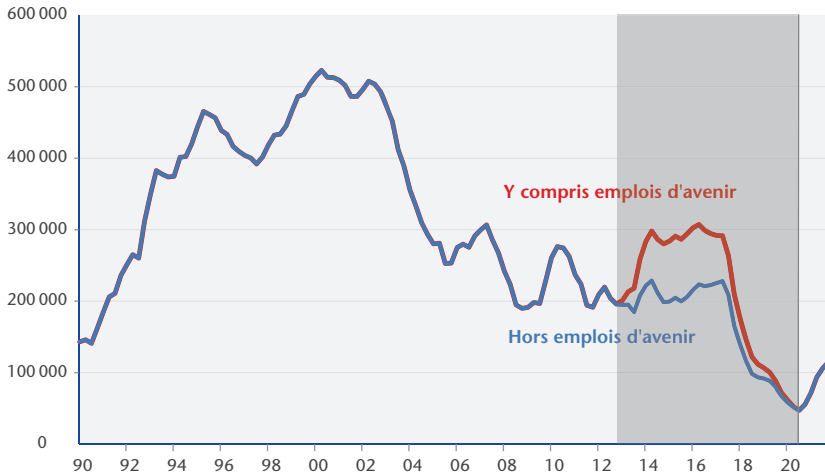
Au total, on enregistre 24 000 entrées dans le dispositif en France métropolitaine au premier semestre 2020 (29 000 en France entière), et 47 000 au 13 septembre 2020. À moins d'un très fort rebond des entrées dans le dispositif au dernier trimestre 2020, l'objectif du gouvernement d'atteindre 83 000 entrées dans le dispositif en 2020 paraît difficile à atteindre.

Pour 2021, le gouvernement projette 60 000 entrées supplémentaires permises par le plan de relance, ce qui porterait à 143 000 les entrées cette année-là en prenant pour référence de calcul l'objectif de 83 000 entrées pour 2020. Le stock d'emplois en contrats PEC serait alors très dynamique en 2021, sous le coup du rattrapage des emplois perdus pendant le confinement et de la montée en charge du Plan de relance. La durée moyenne retenue pour les contrats est de 11 mois, et l'effet net retenu sur les créations d'emplois de 0,5. L'effet de la montée en charge du plan de relance serait maximum sur l'emploi fin 2021 et atteindrait +30 000 emplois (graphique 7).

CUI-CIE : Contrat Unique d'Insertion – Contrat Initiative Emploi

Le dispositif de contrats aidés à destination du secteur marchand, les contrats uniques d'insertion (CUI) – contrats initiative emploi (CUE), était en quasi-extinction depuis la mi-2017 à la suite de la décision du gouvernement de ne plus s'appuyer sur ce dispositif pour soutenir l'emploi. Dans son plan de relance, le gouvernement a toutefois décidé de ré-activer le dispositif avec 10 000 entrées supplémentaires prévues en 2020 et 50 000 entrées en 2021. Sous l'hypothèse d'une durée

Graphique 7. Nombre de contrats aidés non marchands



Source : Dares, PoEm, prévisions OFCE.

moyenne des contrats de 12 mois, le stock de contrats CUI-CIE atteindrait un pic fin 2021, pour diminuer ensuite. L'effet net du dispositif sur l'emploi serait faible, compte tenu des effets d'aubaine inhérents à ce type de dispositif. Nous retenons un effet de 10 % de la hausse des emplois en CUI-CIE sur le stock d'emplois total, soit +5 000 emplois au maximum fin 2021.

IAE : Insertion par l'Activité Économique

Le gouvernement prévoit 35 000 entrées supplémentaires dans les dispositifs d'insertion par l'activité économique (IAE), principalement dans les Ateliers et Chantiers d'Insertion (ACI) et dans les Entreprises d'Insertion (EI). Sous l'hypothèse d'une durée moyenne des contrats de 5 mois et d'un effet unitaire sur les créations d'emplois nettes, l'effet sur l'emploi serait maximum en fin d'année 2021 et s'élèverait à +15 000 emplois cette année-là.

Contrats en alternance

Le plan de relance prévoit des aides exceptionnelles pour l'embauche en contrat d'apprentissage et en contrat de professionnalisation entre le 1^{er} juillet 2020 et le 28 février 2021. Le montant de l'aide varie en fonction de l'âge : 5 000 euros pour une personne de moins de 18 ans, 8 000 euros pour une personne majeure préparant un diplôme

jusqu'au master. On retient 40 000 entrées supplémentaires en contrat d'apprentissage et 26 000 en contrat de professionnalisation entre juillet 2020 et février 2021. Les entrées en contrat en alternance s'élevaient respectivement à 618 000 en 2020 et 584 000 en 2021, après 580 000 en 2019. L'effet net sur l'emploi serait positif en 2020 (+15 000 emplois) et négatif en 2021 (-5 000 emplois), les coefficients d'effet sur l'emploi retenus s'élevant à 0,3 pour l'apprentissage et 0,15 pour les contrats de professionnalisation.

Autres mesures à destination des jeunes

À la suite des annonces du Plan « #1jeune1solution », nous intégrons une augmentation de 20 000 entrées en service civique en 2020 et de 100 000 en 2021, avec une durée moyenne de 6 mois. L'effet net sur l'emploi serait positif et maximum fin 2021 (avec un coefficient d'effet sur l'emploi de 45 %).

Concernant la Prime à l'embauche des jeunes de moins de 26 ans en CDI ou CDD de plus de 3 mois, nous faisons l'hypothèse d'une consommation totale de l'enveloppe avec un effet positif sur l'emploi maximal au premier trimestre 2021 (+44 000 emplois) pour une élasticité de l'emploi à son coût de 0,7 (encadré 2).

Enfin, toujours à la suite des annonces du Plan de relance, nous intégrons 50 000 entrées supplémentaires dans le dispositif Garantie Jeunes en 2021, ce qui porterait les entrées dans le dispositif à 141 000 en 2021 après 83 000 en 2020.

Au total, les politiques de l'emploi, *via* les contrats aidés et les autres dispositifs d'emplois aidés, contribueraient positivement à l'évolution de l'emploi total pour 73 000 emplois sur la période 2020-2021, auxquels il faut ajouter un effet positif attendu de 22 000 emplois lié au service civique (tableau 10). La poursuite de la montée en charge des formations et de la Garantie jeunes (y compris Plan de relance), et les effets attendus sur le retour à l'emploi de ces dispositifs¹⁴ *via* l'amélioration de l'employabilité des jeunes et des chômeurs de longue durée,

14. L'effet de la formation sur l'emploi est calculé en appliquant une élasticité de retour à l'emploi de 0,07 sur le différentiel d'entrées en formation par rapport aux entrées constatées en 2015 (660 000 entrées). Cf. Card D., Kluve J. et Weber A., 2017, « What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations », *Journal of the European Economic Association*, jvx028. L'effet de la Garantie jeunes sur l'emploi est calculé en retenant un impact de 9 % sur le taux d'emploi durable (CDI et CDD de 6 mois et plus hors emplois aidés) sur le nombre de jeunes entrant dans le dispositif chaque année. Cf. Tableau 2.2, p. 22 dans Dares, 2016, « Premiers résultats d'évaluation statistique de l'impact de la Garantie jeunes – Annexe 5 », novembre.

Tableau 10. Entrées et effectifs des bénéficiaires des dispositifs spécifiques de politique de l'emploi

En milliers	Entrées			Effectifs en fin d'année (T4)				Effet cumulé sur l'emploi net de l'effet d'aubaine 2020-2021
	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021	
Emploi aidé	928	1299	1133	946	904	1200	1170	73
Contrat aidé	337	338	472	246	199	196	312	46
CUI-CAE puis PEC (1)	77	66	131	93	63	56	115	27
CUI-CIE	2	11	52	1	1	8	49	5
Emploi d'avenir	0	0	0	23	6	0	0	-3
Insertion par l'activité économique	259	260	289	128	130	133	147	17
Contrat en alternance	580	618	584	656	686	743	721	10
Apprentissage	362	392	372	415	450	495	480	9
Contrat de professionnalisation	219	226	213	241	236	248	241	1
Autre emploi aidé dont :	10	343	77	44	19	261	137	17
<i>Contrat de génération</i>	0	0	0	10	5	0	0	-1
<i>Prime à l'embauche de jeunes en CDI ou CDD de 3 mois</i>	0	333	67	0	0	247	123	18
Service Civique	140	160	240	56	55	68	109	24
Formation des personnes en recherche d'emploi (2)	837	860	860	258	297	300	302	28
Garantie jeunes (3)	93	83	141	78	83	75	129	22
Total								147

(1) Hors accompagnement des élèves en situation de handicap.

(2) L'effet de la formation sur l'emploi est calculé en appliquant une élasticité de retour à l'emploi de 0,07 sur le différentiel d'entrées en formations par rapport aux entrées constatées en 2015 (660 000 entrées), l'année 2016 étant marquée par le Plan « 500 000 formations ». Cet effet ne tient pas compte d'un possible effet de changement dans la file d'attente, qui atténuerait l'impact du dispositif sur le retour à l'emploi.

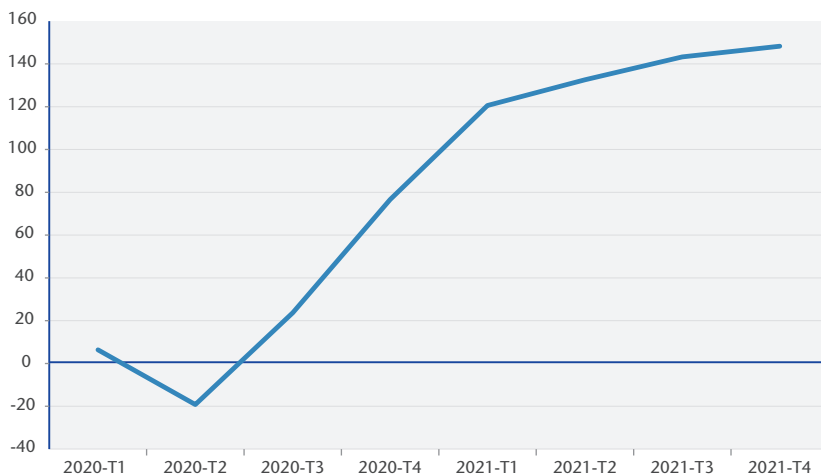
(3) L'effet sur l'emploi est calculé en retenant un impact de 9 % sur le taux d'emploi durable (CDI et CDD de 6 mois et plus hors emplois aidés) sur le nombre de jeunes entrant dans le dispositif chaque année (cf. Tableau 2.2, p. 22 dans Dares, 2016 : « Premiers résultats d'évaluation statistique de l'impact de la Garantie jeunes – Annexe 5 », novembre.). Cet effet ne tient pas compte d'un possible effet de changement dans la file d'attente, qui atténuerait l'impact du dispositif sur la probabilité d'être en emploi durable.

Champ : France métropolitaine.

Source : Insee, Dares, PoEm, Calculs et prévision OFCE 2020-2021, octobre 2020.

contribueraient positivement à améliorer l'emploi de 28 000 en 2020-2021 (la Garantie Jeune de 22 000 sur la même période). Fin 2021, l'ensemble de ces dispositifs aurait un effet positif attendu sur les créations d'emplois s'élevant à +147 000 emplois (graphique 8), dont 100 000 au titre du Plan de relance.

Graphique 8. Effet cumulé des politiques de l'emploi, après prise en compte du Plan de relance (hors activité partielle)



Source : prévisions OFCE.

Encadré 2. Quels effets sur l'emploi de la Prime à l'embauche des jeunes ?

Face à la crise sanitaire et à la chute de l'emploi, le gouvernement a élaboré un plan de relance intégrant une mesure spécifique visant à favoriser l'embauche des jeunes de moins de 26 ans. La mesure consiste en une prime forfaitaire pouvant atteindre 4 000 euros sur un an pour l'embauche d'un jeune de moins de 26 ans en CDI ou en CDD d'au moins trois mois entre le 1^{er} août 2020 et le 31 janvier 2021, avec un salaire brut inférieur à 2 000 euros. La prime est calculée au prorata de la durée effective du contrat et de la durée hebdomadaire de travail (50 % de la prime, soit 2 000 euros pour un an à mi-temps ou 6 mois à plein temps par exemple). Pour ce faire, le gouvernement a prévu une enveloppe de 1,1 milliard d'euros dans son plan de relance au titre du financement du dispositif.

L'ensemble des employeurs sont éligibles au dispositif, à l'exception des établissements publics administratifs, des établissements publics industriels et commerciaux et des sociétés d'économie mixte, ainsi que des particuliers employeurs. Cette aide n'est par ailleurs pas cumulable au niveau du salarié

avec une autre aide de l'Etat liée à l'insertion, l'accès ou le retour à l'emploi (parcours emploi compétences, contrat initiative emploi, aide au poste, aide à l'alternance, emploi franc, etc.), ni avec le dispositif d'activité partielle. Enfin, il doit s'agir d'une embauche nouvelle et non d'un renouvellement de contrat, et le salarié doit être présent au moins 3 mois dans l'entreprise ou l'association.

L'effet attendu du dispositif serait temporairement positif sur l'emploi, *via* la baisse de coût du travail générée par la prime. Au niveau du smic, la prime correspond à une baisse du coût du travail pour une année équivalente à 22 % du smic brut. Cet effet pourrait toutefois être minoré par l'existence d'un effet d'aubaine (certaines embauches auraient eu lieu sans l'existence du dispositif) et une possible substitution de l'embauche d'un salarié de plus de 26 ans par l'embauche d'un salarié de moins de 26 ans. Une consommation intégrale de l'enveloppe budgétaire consacrée à la mesure correspondrait à 400 000 contrats signés, avec un effet sur l'emploi maximal au premier trimestre 2021 (+44 000 emplois) pour une élasticité de l'emploi à son coût de 0,7. Celle-ci est plus faible que celle rapportées dans la littérature¹⁵ évaluée à 1,5 au début des années 2000, ce qui viendrait minorer l'effet total de la prime sur l'emploi. Ce choix est justifié par le fait que l'empilement des dispositifs de baisse du coût du travail depuis l'apparition des premiers allègements de cotisations sociales employeurs en 1993 pourrait avoir abaissé la sensibilité de l'emploi à son coût. Le pic d'embauches pourrait aussi être temporairement plus élevé juste avant la fin du dispositif, les entreprises ayant intérêt à avancer leurs embauches pour bénéficier du dispositif. Le nombre d'embauches retomberait fortement juste après la fin du dispositif.

L'emploi durablement marqué par la crise

En prévision, nous avons décomposé l'évolution de l'emploi salarié entre les effets dus à l'évolution de l'activité, aux effets de structure sectorielle, aux mesures prophylactiques, aux mesures de soutien de l'emploi et aux comportements de marge des entreprises. Fin 2020, le moindre niveau d'activité par rapport au quatrième trimestre 2019 pèserait sur l'emploi salarié à hauteur de 1,4 million d'emplois potentiellement détruits. Le fait que les secteurs les plus touchés aient des niveaux de productivité relativement plus faibles que les autres implique un effet additionnel de 151 000 emplois salariés détruits supplémentaires. À l'inverse la chute d'activité s'accompagne de

15. Cf. Yannick L'Horty, Philippe Martin et Thierry Mayer, 2019, « Baisses de charges : stop ou encore ? », *Note du CAE*, n° 49, janvier.

mesures prophylactiques qui contribuent à maintenir l'emploi salarié par la baisse de productivité (par exemple, la baisse de capacité de passagers dans les transports ou de réduction des capacités d'accueil dans les restaurants ne se traduit pas par une baisse équivalente du nombre de salariés) pour environ 200 000 emplois. Par ailleurs l'activité partielle et les autres mesures de soutien à l'emploi créeraient ou sauvegarderaient environ 630 000 emplois salariés. (tableau 11).

Tableau 11. Décomposition des évolutions de l'emploi salarié en 2020-2021

en milliers, en glissement annuel

	Fin 2020	Fin 2021
Emploi salarié	-749	451
Effet d'activité	-1 433	1 047
Effet de structure sectorielle	-151	7
Effet des mesures prophylactiques	206	0
Effet des mesures pour l'emploi	631	-403
<i>Activité partielle</i>	<i>548</i>	<i>-452</i>
<i>Autres*</i>	<i>83</i>	<i>49</i>
Fermeture du cycle de productivité	0	-245
Emplois non marchands	-1	45

* Emplois aidés marchands, prime à l'embauche des jeunes, formations, transformation du CICE.
Source : prévisions OFCE octobre 2020.

Sous l'hypothèse que les mesures prophylactiques pèseraient sur l'activité économique en 2021, le rebond d'activité ne permettrait pas de recréer l'ensemble des emplois détruits au moment du confinement : la reprise de l'activité sera progressive et malgré le soutien apporté par le Plan de relance à l'activité, l'économie française ne retrouverait pas son niveau d'activité de fin 2019 avant la fin d'année 2021. En conséquence, l'emploi resterait dégradé fin 2020 (-749 000 emplois salariés et -90 000 emplois non-salariés par rapport au quatrième trimestre 2019), principalement dans les branches marchandes (tableau 12). La contraction de l'activité sur l'année aurait pour conséquence une baisse de la population active *via* un effet de flexion (des chômeurs découragés cessent temporairement de chercher du travail). Au total, le nombre de chômeurs augmenterait de 810 000 sur l'année 2020 et le taux de chômage atteindrait 11 % en fin d'année.

En 2021, le rebond de l'activité, soutenue par le Plan de relance, aurait un effet positif sur l'emploi, qui serait contrebalancé par un moindre recours à l'activité partielle et à une fermeture partielle du cycle de productivité. L'économie française recréerait des emplois (+510 000 emplois au total, dont 451 000 emplois salariés) mais ne retrouverait pas les niveaux d'emplois observés avant la crise. L'emploi dans l'industrie et l'agriculture resteraient pénalisés par une activité progressant à peine suffisamment pour absorber les gains de productivité : aux gains de productivité tendanciels s'ajouterait une fermeture du cycle de productivité avec la reprise de l'activité. En effet, avant la crise, le cycle de productivité était déjà dégradé et nous avons fait l'hypothèse que les entreprises chercheraient à rétablir leurs marges en fixant la progression de leurs effectifs à un rythme inférieur à la progression de l'activité¹⁶. L'emploi serait plus dynamique dans la construction, bénéficiant des mesures du Plan de relance bénéfiques à l'activité dans cette branche. Dans les services marchands, les créations d'emplois seraient tirées principalement par le rebond de l'activité dans le commerce et les services aux ménages. Enfin, les contrats aidés dans le secteur non marchand soutiendraient l'emploi salarié dans cette branche.

Tableau 12. Emploi et chômage en 2020-2021 par rapport au T4 2019

En milliers, par rapport au T4 2019

	Fin 2020	fFn 2021
Emploi salarié	-749	-298
Agriculture	-11	-10
Industrie	-128	-128
Construction	-2	18
Service pplt marchands	-604	-219
Service pplt non-marchands	-4	41
Emploi non-salarié	-90	-31
Population active	-30	78
Nombre de chômeurs	810	407
Taux de chômage (en %, au 4 ^e trimestre)	11,0	9,6

Source : prévisions OFCE octobre 2020.

16. Le cycle de productivité, évalué à -2 % fin 2019, atteindrait -0,5 % fin 2021.

Le rebond de l'activité en 2021 se traduirait pour partie par un retour des chômeurs découragés (+45 000 personnes), ce qui soutiendrait la croissance de la population active (+107 000 personnes en 2021) au-delà de son évolution tendancielle (+60 000 personnes). Le chômage baisserait de 403 000 personnes et le taux de chômage atteindrait 9,6 % de la population active fin 2021, soit 1,5 point supérieur à son niveau observé fin 2019 (graphique 9).

Graphique 9. Taux de chômage au sens du BIT



Sources : Insee, prévisions OFCE octobre 2020.

Annexe. France : résumé des prévisions

Variations par rapport à la période précédente, en %

	2019				2020				2021				2018	2019	2020	2021
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4				
PIB	0,5	0,2	0,2	-0,2	-5,9	-13,8	17,4	-0,8	1,3	1,9	1,1	1,1	1,8	1,5	-8,8	7,3
PIB par habitant	0,4	0,1	0,1	-0,3	-6,0	-13,9	17,2	-0,9	1,2	1,8	1,0	1,0	1,4	1,1	-9,1	6,9
Consommation finale privée	0,6	0,3	0,4	0,3	-5,8	-11,8	15,6	-1,3	1,0	2,4	1,0	1,0	0,8	1,5	-7,5	6,7
Consommation des APU	0,4	0,5	0,5	0,4	-3,3	-10,3	12,9	0,0	0,0	0,5	0,5	0,5	0,9	1,7	-4,5	4,1
FBCF totale	1,1	1,3	1,2	0,2	-10,0	-14,9	24,4	-1,0	2,9	1,9	1,2	1,3	3,2	4,3	-10,0	11,6
Exportations de biens et services	0,5	-0,5	-0,5	-0,9	-6,0	-25,0	16,0	5,0	2,5	3,0	2,5	2,5	4,6	1,8	-17,8	10,4
Importations de biens et services	1,2	0,1	0,6	-0,8	-5,6	-16,4	12,0	3,4	2,0	2,5	2,0	2,0	3,1	2,6	-12,0	9,2
<i>Contributions :</i>																
Demande intérieure hors stocks	0,7	0,6	0,6	0,3	-6,3	-12,3	17,5	-0,9	1,2	1,9	1,0	1,0	1,4	2,2	-7,5	7,4
Variations de stocks	0,1	-0,1	-0,1	-0,5	0,5	0,9	-0,6	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,4	0,4	-0,1
Commerce extérieur	-0,2	-0,2	-0,4	0,0	0,0	-2,4	0,5	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	-0,3	-1,7	0,0
Déflateur de la consommation*													1,7	0,9	0,5	0,5
Taux de chômage	8,7	8,4	8,4	8,1	7,8	7,1	10,1	11,0	11,0	10,1	9,8	9,6	9,0	8,4	9,0	10,2
Solde courant, en % du PIB																
Solde public, en % du PIB													-2,3	-3,0	-8,9	-6,3
Dettes publiques, en % du PIB													98,1	98,1	114,5	112,7
Impulsion budgétaire, en points de PIB*													-0,1	1,0	2,7	-0,2
PIB zone euro	0,5	0,1	0,3	0,1	-3,7	-11,8	10,0	2,4	1,0	0,9	0,8	0,8	1,8	1,3	-7,2	5,7

* Pour les trimestres, glissement annuel, Pour les années, moyenne annuelle,

Sources : Bureau of Economic Analysis (BEA), Bureau of Labor Statistics (BLS), 2019-2021, octobre 2020.