

Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2016

Une nouvelle forte hausse des dépenses générales

Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail couvrent les dispositifs « ciblés » sur les demandeurs d'emploi et les personnes en difficulté sur le marché du travail, et des dispositifs « généraux » destinés à réduire le coût du travail, éventuellement pour certains secteurs ou territoires et renforcer les incitations à l'emploi. Elles s'élèvent à 133 milliards d'euros (Md€) en 2016, soit 6 points de PIB (en augmentation de 9 % en euros constants par rapport à 2015).

Les « dépenses ciblées » s'élèvent à 67 Md€ en 2016, soit 3 points de PIB, et progressent de 2,5 % en euros constants (après +0,8 % en 2015). Ces dépenses comprennent les politiques destinées à favoriser la reprise d'emploi (politiques « actives ») et celles destinées à compenser la perte de revenu en cas de perte d'emploi (politiques « passives »). La dépense en faveur des politiques « actives » (près du quart des dépenses ciblées) augmente de près de 10 %, notamment du fait de la hausse des dépenses associées à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi (+17,3 %). Les dépenses au titre des politiques « passives » (67 % des dépenses ciblées) progressent de 0,8 %. Les moyens consacrés au service public de l'emploi diminuent de 1,8 % et représentent 8 % des dépenses ciblées.

Les « dépenses générales » atteignent 66 Md€ en 2016, soit 3 points de PIB, dont 22 Md€ d'allègements généraux de cotisations sociales sur les bas salaires et 19 Md€ de crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). S'y ajoutent d'autres mesures de baisse du coût du travail (aides à l'embauche, des mesures en faveur de l'emploi dans certains secteurs d'activité et zones géographiques) et des incitations financières à l'emploi (prime d'activité). Les dépenses générales ont progressé de 17,9 % par rapport à 2015. Cette forte hausse est largement imputable à la montée en charge du pacte de responsabilité et à la mise en place des aides à l'embauche et de la prime d'activité.

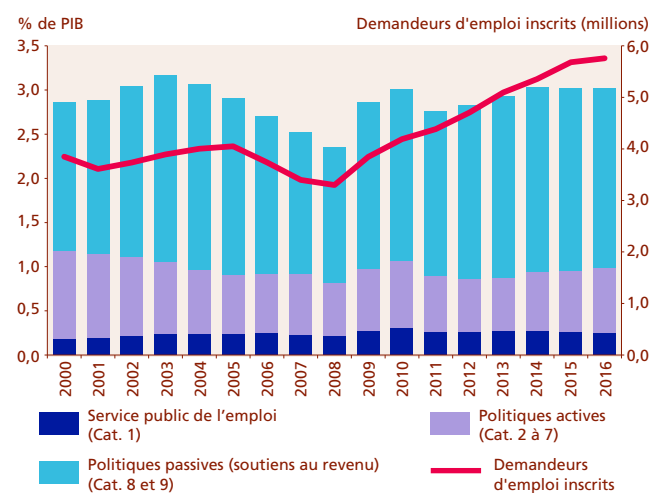
À la lisière de ces politiques en faveur de l'emploi et du marché du travail, certaines dépenses sociales (minima sociaux) représentent en sus 20,3 Md€ en 2016.

67 milliards d'euros de dépenses ciblées en faveur du marché du travail

Les dépenses ciblées en faveur de certaines populations (encadré 1) atteignent 67 Md€ en 2016, en progression de 2,5 % par rapport à 2015, en euros constants (1). Elles représentent 3 points de PIB (tableau 1, graphique 1 et focus 2). Leur niveau reste nettement supérieur à celui de la période 2006-2008 (où elles représentaient environ 2,5 points de PIB). Les transferts aux individus, aux employeurs et aux prestataires de services représentent respectivement 74,1 %, 14,1 % et 11,8 % de ces dépenses ciblées.

En 2016, la politique en faveur de l'emploi et du marché du travail s'est inscrite dans un contexte de reprise économique (avec une croissance du PIB de 1,2 %).

Graphique 1
Dépenses ciblées pour les politiques du marché du travail



Champ : France entière.

Source : Dares, base PMT pour Eurostat ; STMT pour les demandeurs d'emploi, catégories A, B et C (données CVS).

(1) Tous les montants sont présentés en euros courants ; toutes les évolutions le sont en euros constants (indice Insee des prix à la consommation, hors tabac).

Tableau 1

Dépenses ciblées pour les politiques du marché du travail

Tableau 1.a : Dépenses ciblées par mesure

En millions d'euros

	2010	2015	2016	Évolution 2015-2016 en € constants (en %)
1 - Services relatifs au marché du travail	6 194	5 749	5 657	-1,8
1.1 - Prestations de services	6 039	5 654	5 543	-2,1
1.1.1 - Prestations de services des Services Publics de l'Emploi (SPE)	4 402	5 218	5 247	0,4
Pôle emploi	3 666	4 231	4 407	-0,7
Mission locale et permanence d'accueil, d'information et d'orientation	551	611	644	5,2
Cap Emploi (Agefiph)	65	77	79	2,0
Association pour l'emploi des cadres (Apec)	120	99	117	18,4
1.1.2 - Services d'accompagnement	1 637	436	297	-32,1
CIVIS accompagnement	109	62	30	-51,7
Garantie jeunes	-	40	58	43,9
ANI Jeunes	-	4	2	-58,6
Contrat d'autonomie	89	1	0	--
Cellule de reclassement	23	-	-	0,0
CRP - CTP - CSP [composante] - Plan de sécurisation professionnelle	305	285	166	-42,0
Autre	1 112	44	41	-7,0
1.2 - Autres activités du SPE (administration)	155	95	114	19,9
2 - Formation professionnelle des demandeurs d'emploi	6 740	6 166	7 246	17,3
2.0 - Allocations (à répartir sur les stages classés en 2.1 et 2.3)	2 713	2 784	3 171	13,7
Rémunération des stagiaires (État et Régions)	922	770	770	-0,3
Allocation d'aide au retour à l'emploi - formation (Aref)	1 255	1 259	1 577	25,0
Allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (Afdef/RFF)	143	248	228	-8,2
Rémunération des formations de Pôle Emploi (RFPE)	72	158	289	82,6
Allocation pour les bénéficiaires des CRP - CTP - CSP en formation	267	305	250	-18,1
Autre	53	44	57	29,6
2.1 - Formation institutionnelle	1 967	2 068	2 653	28,1
Stages de formation financés par les Régions	1 282	1 311	1 403	6,8
Écoles de la deuxième chance (E2C)	21	34	34	-2,5
Stages financés par l'État en faveur de publics fragiles	53	16	0	--
Formations conventionnées par Pôle emploi	179	311	693	++
Contrat de volontariat pour l'insertion	49	45	52	16,1
Congé individuel de formation (CIF-CDD)	240	209	241	15,1
Compte personnel de formation (CPF)	-	121	160	32,0
Autre	144	21	69	++
2.2 - Formation sur le lieu de travail	116	148	182	22,2
Préparation opérationnelle à l'emploi (POE)	-	101	125	24,2
Autre	116	48	57	18,1
2.3 - Formation en alternance (institution / lieu de travail)	84	0	0	0,0
2.4 - Soutien spécial à l'apprentissage	1 860	1 165	1 240	0,6
Exonération et prime pour l'embauche d'apprentis	1 860	1 162	1 062	-8,7
Aide TPE jeunes apprentis	-	3	178	++
4 - Incitations à l'emploi	1 308	1 070	1 288	22,3
4.1 - Incitations à l'embauche	1 308	1 070	1 288	22,3
Contrat de professionnalisation	101	32	31	-3,7
Entreprise d'insertion par l'économie (EI)	157	162	165	1,5
Association intermédiaire (AI)	170	186	187	0,5
Entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI)	23	37	39	5,8
Contrat unique d'insertion (CUI-CIE)	424	215	374	73,2
Emplois d'avenir (marchands)	-	154	197	27,6
Contrat de génération	-	122	125	2,8
Aide à l'embauche d'un jeune en CDI	-	76	87	14,0
Primes de retour à l'emploi (ASS)	107	80	76	-5,4
Autre	327	6	7	18,6
5 - Emploi protégé et réadaptation	2 112	1 963	2 147	9,2
Contrat de soutien et d'aide par le travail (Esat)	1 149	1 269	1 483	16,6
Entreprises adaptées	288	345	358	3,5
Aides de l'Association pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH)	675	348	307	-12,1
6 - Création directe d'emplois	3 902	4 803	4 911	2,1
Contrat unique d'insertion (CUI-CAE)	2 248	2 490	2 690	7,8
Emplois d'avenir (non marchands)	-	1 637	1 540	-6,0
Ateliers et chantiers d'insertion (ACI)	-	676	680	0,4
Autre	1 654	0	0	0,0
7 - Aides à la création d'entreprise	1 056	689	586	-15,1
8 - Maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi	38 543	44 930	45 358	0,8
8.1 - Prestations de chômage	38 261	44 726	45 185	0,8
Allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)	30 646	35 827	36 691	2,2
Allocation spécifique de solidarité (ASS)	3 298	4 326	4 189	-3,3
Allocation Équivalent Retraite (AER/ATS)	761	124	115	-7,6
Allocation temporaire d'attente (ATA)	252	286	181	-37,0
Allocation pour les CRP - CTP - CSP hors formation	1 642	1 874	1 538	-18,1
Allocation garantie jeunes	-	64	181	++
Droits des chômeurs non indemnisés à l'assurance vieillesse (FSV)	1 641	2 225	2 291	2,8
Autre	21	0	0	0,0
8.2 - Activité partielle	282	203	174	-14,9
9 - Préretraites	229	27	13	-51,5
TOTAL	60 086	65 397	67 206	2,5
Total en % de PIB	3,01	2,97	3,02	
Total en euros constants 2016	63 557	65 515	67 206	
Variation annuelle en volume (en %)	6,8	0,8	2,5	

Note : ++ signifie une augmentation supérieure à 100 % et -- une diminution supérieure à 100 %.

Champ : France entière.

Source : Dares, base PMT pour Eurostat.

Tableau 1.b : Répartition des dépenses ciblées par type de transfert

	2010	2015	2016	Évolution 2015-2016 en € constants (en %)
Transferts aux individus	43 060	48 664	49 810	1,9
Transferts aux employeurs.....	8 970	8 984	9 444	4,6
Transferts aux prestataires de services.....	8 056	7 749	7 952	2,1

Champ : France entière.

Source : Dares, base PMT pour Eurostat

Encadré 1 - Les dépenses sur le marché du travail ciblées en faveur de certains bénéficiaires

Le suivi des dépenses sur le marché du travail ciblées en faveur de certains bénéficiaires repose sur la nomenclature « politiques du marché du travail » (PMT) élaborée par Eurostat en 1996 (1). L'objectif de cette nomenclature est de collecter des données comparables sur les dépenses et les bénéficiaires des politiques du marché du travail mises en œuvre par les différents États membres pour lutter contre le chômage, en vue notamment de disposer d'indicateurs de suivi de la Stratégie européenne pour l'emploi.

Le champ des politiques du marché du travail, tel qu'il est défini par Eurostat, couvre les « interventions publiques sur le marché du travail visant à permettre son fonctionnement efficace et à corriger des déséquilibres (2). Elles peuvent être distinguées d'autres interventions plus générales de la politique de l'emploi dans la mesure où elles agissent de façon sélective en favorisant des populations particulières sur le marché du travail » [1].

Les populations cibles sont, en priorité, les chômeurs inscrits auprès des services publics de l'emploi et les autres personnes rencontrant des difficultés particulières à accéder au marché du travail ou à y rester.

Les dépenses ciblées (financées par l'État, les collectivités locales ou les administrations de sécurité sociale) recouvrent trois types d'interventions publiques (tableau A) : les services relatifs au marché du travail, les mesures actives de politique d'emploi et les soutiens au revenu en cas d'absence d'emploi.

Tableau A

Classification européenne des dépenses ciblées en faveur du marché du travail

Services	Catégorie 1	Services relatifs au marché du travail (dépenses pour les services publics de l'emploi)	Services et activités assurés par les services publics de l'emploi, ainsi que les services fournis par d'autres agences publiques ou d'autres organismes sous financement public, qui facilitent l'insertion des chômeurs et autres demandeurs d'emploi sur le marché du travail ou qui assistent les employeurs dans le recrutement et la sélection du personnel.
Mesures « actives » (3)	Catégorie 2	Formation professionnelle	Mesures visant à améliorer l'employabilité des populations cibles par la formation, et qui sont financées par des organismes publics.
	Catégorie 4	Incitations à l'emploi	Mesures qui facilitent le recrutement de chômeurs et d'autres populations cibles, ou qui aident à assurer le maintien dans l'emploi de personnes menacées de le perdre involontairement.
	Catégorie 5	Emploi protégé et réadaptation	Mesures visant à favoriser l'insertion sur le marché du travail de personnes à capacité de travail réduite, grâce à un emploi protégé et une réadaptation.
	Catégorie 6	Création directe d'emplois	Mesures qui créent des emplois supplémentaires, généralement d'intérêt public ou socialement utiles, afin de procurer un emploi aux chômeurs de longue durée ou aux personnes qui rencontrent des difficultés particulières sur le marché du travail.
	Catégorie 7	Aide à la création d'entreprises	Mesures encourageant les chômeurs ou autres populations cibles à créer leur propre entreprise ou activité indépendante.
Mesures « passives » Soutien au revenu	Catégorie 8	Maintien et soutien de revenu en cas d'absence d'emploi	Soutiens ayant pour but de compenser une perte de salaire ou de revenu des individus grâce au versement de prestations en espèces quand une personne : apte à travailler et disponible pour occuper un emploi ne parvient pas à trouver un emploi acceptable ; est licenciée ou contrainte à travailler à temps partiel ou est temporairement inoccupée pour des motifs économiques ou autres (y compris des raisons tenant aux variations saisonnières) ; a perdu son emploi à cause d'une restructuration ou d'une cause similaire (indemnités de licenciement).
	Catégorie 9	Préretraite	Soutiens qui facilitent la préretraite complète ou partielle de travailleurs âgés qui ont peu de chances de trouver un nouvel emploi ou dont le départ à la retraite facilite le placement d'une personne au chômage ou appartenant à une autre population cible.

(1) Le suivi des dépenses PMT se base sur la méthodologie PMT 2018 [1].

(2) Il s'agit de dépenses publiques sur le marché du travail au sens large, ciblées sur des bénéficiaires. Elles englobent les actions financées par l'État, les collectivités locales, les administrations de sécurité sociale ainsi que les partenaires sociaux.

(3) La catégorie 3 des mesures dites « actives », « Rotation d'emploi et partage d'emploi », a disparu lors de la mise à jour 2006 de la méthodologie PMT. Celle-ci est désormais intégrée dans la catégorie 4, sous-catégorie 4.3.

Les créations d'emploi dans le secteur marchand ont été particulièrement dynamiques (+205 000 créations de poste en 2016 [3]).

La progression du nombre de demandeurs d'emploi en catégories A, B et C a été contenue par rapport à l'année précédente, pour atteindre 5 776 800 fin décembre [2] et le taux de chômage au sens du BIT a baissé à compter de la mi-2015 pour atteindre 10 % fin 2016.

Les moyens consacrés aux politiques dites « actives » (catégories 2 à 7, encadré 1) progressent de 10 % et constituent 24 % des dépenses ciblées en 2016 (graphique 2). Cette augmentation s'explique par la hausse rapide des dépenses de formation professionnelle (+17,3 %) et des politiques d'incitations à l'emploi (+22,3 %) ainsi qu'un soutien prononcé aux emplois protégés (+9,2 %). En revanche, il y a eu une baisse sensible des aides à la création d'entreprises (-15,1 %).

Les dépenses « passives » (catégories 8 et 9) – notamment d'indemnisation chômage (+0,8 %) – qui représentent près de 67 % des dépenses ciblées en 2016, progressent plus modérément dans un contexte d'amélioration de la conjoncture économique.

Les dépenses de suivi et d'accompagnement des personnes en recherche d'emploi (catégorie 1, Service public de l'emploi - SPE) diminuent légèrement (-1,8 %). Si les prestations de services des SPE restent stables, les services d'accompagnement connaissent une forte diminution de 32,1 % du fait de la fin de certains dispositifs (Civis, Contrat d'autonomie, ANI Jeunes).

Les dépenses « actives » en hausse de 10 %

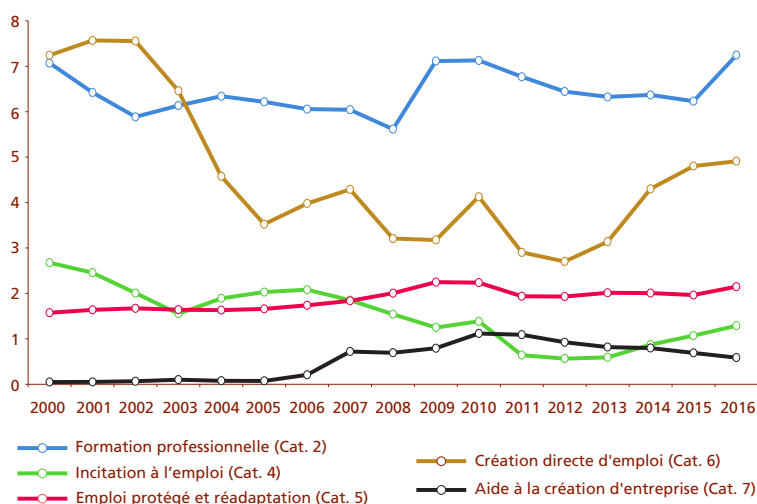
Les dépenses associées aux politiques « actives » du marché du travail s'élèvent à 16,2 Md€ en 2016, soit 0,7 point de PIB, et représentent 24 % des dépenses ciblées. Après avoir ralenti en 2015, ces dépenses retrouvent une dynamique nettement plus soutenue en 2016 (+10 %, après +3 % en 2015 (2)).

Les dépenses de *formation professionnelle pour les personnes en recherche d'emploi* (catégorie 2) constituent plus de 45 % des dépenses actives (7,2 Md€). Elles enregistrent une hausse de 17,3 % en 2016 dans le contexte de déploiement du compte personnel de formation (CPF) et surtout de mise en œuvre du Plan 500 000 (focus 1). Les dépenses pédagogiques des stages de formation progressent ainsi fortement (+28,1 %). Les dépenses de Pôle emploi en faveur des formations conventionnées ont plus que doublé passant de 311 M€ en 2015 à 693 M€ en 2016 [4] et celles en faveur des stages de formation financés par les régions augmentent de 6,8 % (3). Les autres dépenses pédagogiques diminuent, notamment celles du réseau des écoles de la deuxième chance (-2,5 %).

Graphique 2

Dépenses pour les politiques « actives » du marché du travail (Cat. 2 à 7)

Milliards d'euros constants 2016



Champ : France entière.

Source : Dares, base PMT pour Eurostat.

FOCUS 1 Le « Plan 500 000 formations supplémentaires » pour les demandeurs d'emploi

Le Plan 500 000 avait pour objectif de porter à un million le nombre de formations à destination des personnes en recherche d'emploi. Il devait ainsi permettre la réalisation de plus de 320 000 actions de formation additionnelles par rapport à 2015 pour les personnes en recherche d'emploi sans qualification et/ou de longue durée [7]. L'État a accompagné la réalisation de ce plan à hauteur d'un milliard d'euros (engagé en 2016), réparti entre les régions et Pôle emploi, qui agissent comme financeurs finaux des formations.

La majorité des régions ont choisi de déléguer l'essentiel de la mise en œuvre à Pôle emploi, à travers des conventions régions-Pôle emploi.

Ainsi, 1 014 000 entrées en formation ont été enregistrées en France en 2016. Pour atteindre ce niveau, les régions et Pôle emploi ont commandité respectivement plus de 60 000 et 260 000 formations supplémentaires par rapport à 2015. Cela s'est traduit par un effort financier de 103 M€ pour les régions (stages de formation et rémunérations des stagiaires), et de 420 M€ pour Pôle emploi, au titre du Plan 500 000. Les autorisations d'engagement restantes ont donné lieu à des paiements sur les exercices 2017 et 2018.

Parallèlement à l'État, et afin d'accompagner le Plan 500 000, les partenaires sociaux ont également augmenté leurs dépenses en faveur de la formation professionnelle. Cela s'est traduit par une dépense plus soutenue en faveur des préparations opérationnelles à l'emploi, du congé individuel de formation (CIF-CDD) et du compte personnel de formation (CPF).

Le Plan 500 000 a aussi contribué à l'augmentation des dépenses de rémunération en faveur des demandeurs d'emploi en formation. Les allocations perçues par les stagiaires de la formation professionnelle, qu'ils soient ou non couverts par l'assurance chômage, augmentent de 13,7 % et atteignent 3,2 Md€. Cela s'est traduit par la hausse soutenue des dépenses en faveur de l'aide au retour à l'emploi-formation (Aref, +25,0 %) mais également des rémunérations des formations de Pôle emploi (RFPE, +82,6 %).

(2) Les dépenses 2015 en faveur de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi ont été révisées, passant de 6,4 Md€ à 6,2 Md€. Cela affecte ainsi l'évolution de cette dépense entre 2014 et 2015, passant de +5 % à +3 %.

(3) La dépense régionale en faveur des stages de formation a été révisée pour 2015, passant de 1,5 Md€ à 1,3 Md€.

Les dépenses d'apprentissage (4) augmentent de 0,6 %, principalement en raison de la montée en charge du dispositif TPE Jeunes Apprentis (5) lancé mi-2015 (qui passe de 3 à 178 M€). À l'inverse, les exonérations de cotisations sociales et primes pour l'embauche d'apprentis continuent de baisser depuis 2014, à 1 Md€ (-9 % en 2016) dans un contexte de diminution du nombre d'apprentis concernés (-9 %). En effet, depuis janvier 2014, les apprentis en deuxième et troisième année du cycle de formation (licence ou master) sont exclus du dispositif.

Les dépenses d'aides à l'emploi (catégories 4 à 7), principalement les contrats aidés, continuent leur progression en 2016 à un rythme moins soutenu. Elles augmentent de près de 5 % en 2016 et s'établissent à 8,9 Md€.

Les dépenses d'incitations à l'embauche (catégorie 4) restent très dynamiques en 2016 (+22,3 %), du fait de la hausse significative des crédits alloués aux emplois d'avenir dans le secteur marchand (+27,6 %, à 197 M€). Les dépenses relatives aux contrats uniques d'insertion (CUI-CIE) sont également en forte progression, et atteignent 375 M€ (+73,2 %) en raison d'une hausse du nombre moyen de bénéficiaires de près de 40 %, mais également de l'augmentation du taux de prise en charge suite à la montée en charge des CUI-CIE « Starter » (6) [6]. Les aides au secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) (7) restent stables (passant de 385 M€ à 391 M€), à l'instar du nombre de leurs bénéficiaires.

Les aides à l'emploi protégé en faveur des personnes à capacité de travail réduite (8) (catégorie 5), en progression lente mais régulière depuis leur création, augmentent de plus de 9,2 % et atteignent 2,15 Md€ en 2016.

Les dépenses en faveur des aides à l'emploi dans le secteur non marchand (catégorie 6) sont en légère hausse (+2,1 % en 2016). Les emplois d'avenir non marchands, qui ont rapidement progressé depuis leur mise en place en 2013, connaissent pour la première fois en 2016 une diminution de 6 % avec une nette baisse du nombre de bénéficiaires (-7 % en 2016). Au contraire, les contrats uniques d'insertion – contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) augmentent de 7,8 % tandis que les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) restent stables, à 680 M€.

Les aides à la création d'entreprise (9) (catégorie 7) poursuivent leur baisse entamée depuis 2010. Toutefois, elles chutent plus fortement depuis 2014 (-15 % en 2016 après -13 % en 2015) et s'établissent à 586 M€, soit la moitié du montant de 2010.

Des dépenses « passives » stables

Les dépenses de soutien du revenu en cas d'absence d'emploi (prestations de chômage, catégorie 8) atteignent 45,4 Md€ en 2016, soit 2,1 points de PIB. Elles sont en légère augmentation (+0,8 %) dans un contexte de hausse modérée du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage et le régime de solidarité (+2 %, comme en 2015) (10). Hors transferts du Fonds de solidarité vieillesse (FSV (11) - 2,3 Md€), les dépenses de soutien du revenu sont stables par rapport en 2015.

Les dépenses au titre de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) versée par l'assurance chômage s'élèvent à 36,7 Md€ en 2016, en hausse de 2,2 % par rapport à 2015. Celles au titre de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) sont en diminution (-3,3 %), à 4,2 Md€, à l'instar de son nombre de bénéficiaires. Les dépenses d'allocation équivalent retraite (AER), dispositif en extinction depuis 2011, poursuivent leur baisse (115 M€, -7,6 % en 2016 après -61 % en 2015).

Les dépenses au titre des allocations versées aux bénéficiaires du contrat de sécurisation professionnelle (CSP), hors périodes de formation (12), poursuivent leur baisse (-18,1 % à 1,5 Md€ en 2016) en raison de la diminution des effectifs bénéficiaires (-9 %) et d'une durée moyenne plus faible (9,5 mois en 2016 contre 10,6 mois auparavant) [8]. Les dépenses au titre de l'activité partielle (dont celle de longues durées) diminuent fortement (-15 % à 173 M€) avec la baisse du nombre de bénéficiaires du chômage partiel (-15 % en 2016). Ce niveau de dépenses reste néanmoins très supérieur aux niveaux historiquement bas observés entre 2000 et 2008 (environ 20 M€ chaque année).

La politique de réduction des dispositifs publics de préretraite (catégorie 9) menée depuis le début des années 2000 conduit à l'extinction lente de ces mesures. Ainsi, la dépense pour les préretraites publiques est divisée par deux en 2016, et s'élève à 13 M€ (13).

(4) Par convention, la méthodologie PMT d'Eurostat retient dans le champ des politiques ciblées, celles déployées en faveur de l'apprentissage des jeunes de niveau V (niveau CAP, BEP) à VI (sans aucun diplôme) à l'entrée en apprentissage.

(5) Pour une évaluation de ce dispositif, voir le focus de [5].

(6) Les CUI-CIE dits « Starter » ciblent les publics éloignés de l'emploi dans le cadre de la politique de la Ville et dont le taux de prise en charge est de 45 % (au lieu de 25 % ou 35 % en fonction de l'âge du bénéficiaire). Ces contrats « Starter » représentent le quart des CUI-CIE sur la période concernée.

(7) Hors ateliers et chantiers d'insertion (ACI), comptabilisés en catégorie 6.

(8) Il s'agit essentiellement de mesures en faveur des travailleurs handicapés (adaptation de postes, soutien de l'insertion par le travail).

(9) Elles regroupent l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (Accre), l'aide à la reprise ou à la création d'entreprise (Arce) et le nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (Nacre).

(10) Pôle emploi, évolution en moyenne annuelle sur données CVS.

(11) Afin de satisfaire à la méthodologie européenne, les transferts du FSV au titre des droits des chômeurs à l'assurance vieillesse ont été intégrés à la base des PMT. Ces transferts correspondent à la prise en charge des cotisations retraite des chômeurs inscrits et non-indemnisés par l'assurance chômage. Ils s'élèvent à 11,6 Md€ en 2016 (encadré 2 dans [13]).

(12) Les allocations de sécurisation professionnelle versées pendant les périodes de formation sont comptabilisées dans la catégorie 2.

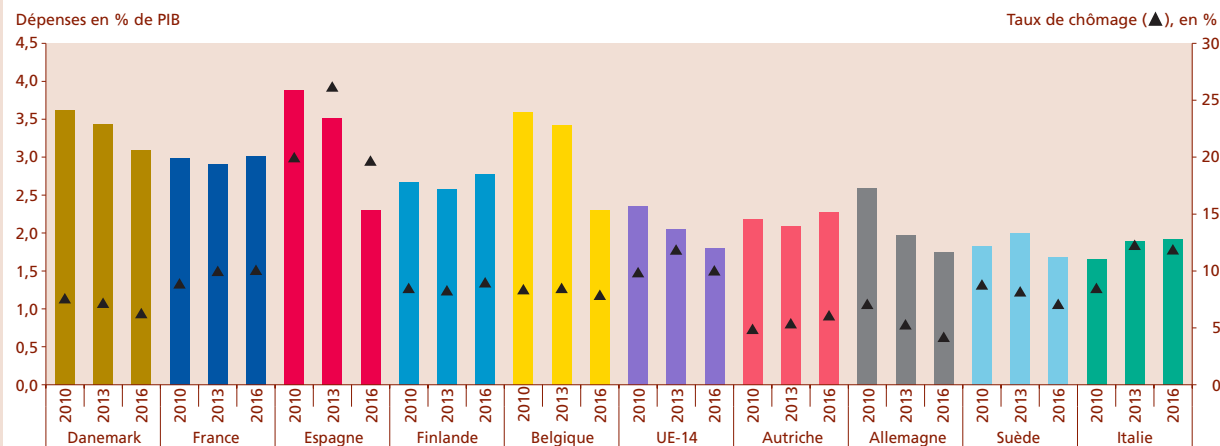
(13) Sont hors champ les dépenses consacrées au dispositif de départ en retraite anticipé pour carrières longues, pour pénibilité et les départs dérogatoires des allocataires du Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amianté (FCAATA). Elles correspondent à des dispositifs de compensation des conséquences de la pénibilité de certaines professions (voire aux conséquences directes sur la santé), et non à des mesures liées aux difficultés à trouver ou garder un emploi.

FOCUS 2 Les dépenses ciblées sur le marché du travail dans l'Union européenne

Dans la plupart des pays de l'Union européenne (1), les dépenses ciblées sur le marché du travail ont fortement augmenté après la crise de 2008 pour atteindre un pic en 2010. Depuis, ces dépenses baissent tendanciellement. L'évolution de ces dépenses suit partiellement celle du taux de chômage qui baisse depuis 2013 au niveau européen (graphique A). En 2016, leur niveau se situe entre 1,6 et 3 points de PIB. La France se place à un niveau élevé avec une dépense proche de 3 points de PIB.

Graphique A

Dépenses pour les politiques du marché du travail



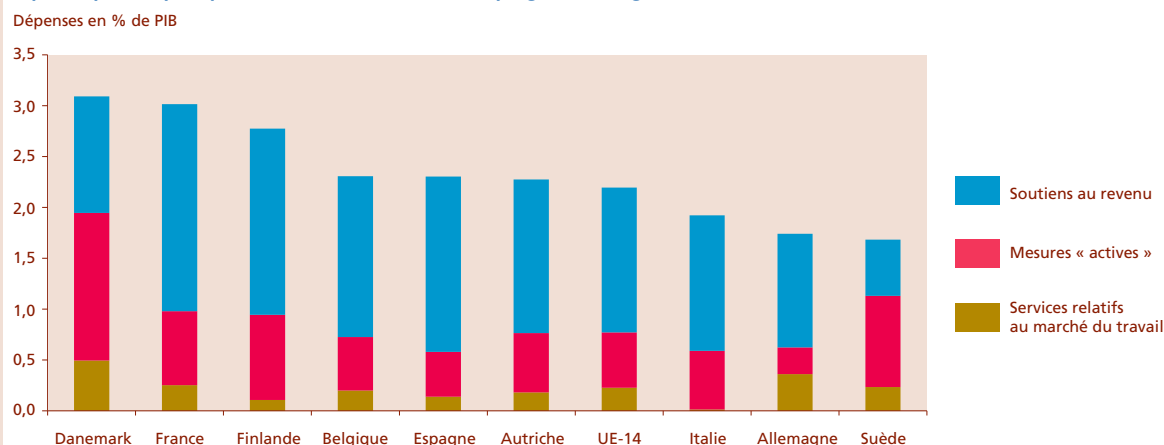
Source : Dares, base PMT pour Eurostat.

Pour une grande partie, ces dépenses sont constituées de prestations de chômage et d'allocations de préretraite (catégories 8 et 9). Celles-ci tendent toutefois à baisser depuis 2013. Elles restent cependant prépondérantes en Espagne, où elles représentent 75 % des dépenses du pays en faveur des politiques du marché du travail. Suivent l'Italie, la Belgique et la France, avec respectivement 69 %, 68 % et 67 % (graphique B).

Les pays scandinaves consacrent quant à eux une part importante de leurs dépenses aux mesures actives. Celles-ci représentent respectivement 53 % et 47 % de la dépense totale en Suède et au Danemark. La France, la Belgique et l'Autriche se positionnent à un niveau moyen (aux alentours de 25 %) tandis que l'Allemagne et l'Espagne y consacrent moins de 20 % de leurs dépenses (respectivement 15 % et 19 %).

Graphique B

Dépenses pour les politiques du marché du travail en 2016, par grandes catégories



Source : Dares, base PMT pour Eurostat.

Les politiques actives en faveur des seniors : une comparaison européenne

En 2016, la dépense européenne moyenne relative aux politiques actives en faveur des seniors (2) s'élève à 0,056 % du PIB (contre 0,047 % du PIB en 2015). Alors que le Danemark et la Suède consacrent une plus grande partie de leur PIB aux politiques actives de l'emploi à destination des seniors, l'Allemagne se démarque avec un niveau de dépenses relativement faible (graphique C). En France, les dépenses ciblant les seniors ont augmenté progressivement depuis 2005.

Le Danemark, avec une dépense de 940 M€ en faveur des seniors (0,35 % du PIB), concentre près de 60 % de son action sur les incitations à l'emploi (590 M€ en 2016, +11 % par rapport à 2015). Il s'agit avant tout de donner aux chômeurs qui ont perdu leurs prestations de chômage jusqu'à cinq années avant l'âge de la retraite, la possibilité de maintenir le contact avec le marché du travail (à travers le dispositif « *Practical work training in enterprises* »).

(1) Un échantillon de 9 pays a été retenu ici. UE-14 représente les montants dépensés par les pays appartenant à l'Union européenne avant 2004, à l'exception du Royaume-Uni, pour lequel les données 2016 n'ont pas encore été publiées.

(2) Pour les dispositifs ciblant plusieurs catégories d'âge, les dépenses ont été réparties au prorata des effectifs.

FOCUS 2 ...suite du Focus 2

La Suède a engagé près d'1 Md€ en faveur des seniors en 2016 (0,22 % du PIB, en baisse de 10 % par rapport à 2015). 70 % de la dépense concerne des mesures d'incitation à l'emploi et de réadaptation au monde du travail. Ces deux pays consacrent d'importants moyens à des politiques en faveur des seniors en situation de handicap ; plus du quart de leurs dépenses en faveur des emplois protégés et aidés et de la réadaptation cible les seniors en 2016.

En France, la dépense en faveur des seniors augmente depuis 2005, passant de 0,02 % en 2005 à 0,046 % du PIB en 2016. L'effort reste cependant légèrement en dessous de la moyenne européenne. La dépense la plus importante en faveur des seniors concerne les contrats aidés du secteur non marchand (440 M€ en 2016, en progression de près de 10 %). Les contrats de sécurisation professionnelle (CSP) ciblent de plus en plus cette partie de la population, et atteignent 43 M€ en 2016 (soit 17 % des dépenses réalisées au titre du CSP). Les mesures en faveur des personnes en situation de handicap ciblent également fortement les seniors. 40 % des dépenses facilitant l'accès à l'emploi pour les personnes handicapées leur sont destinées.

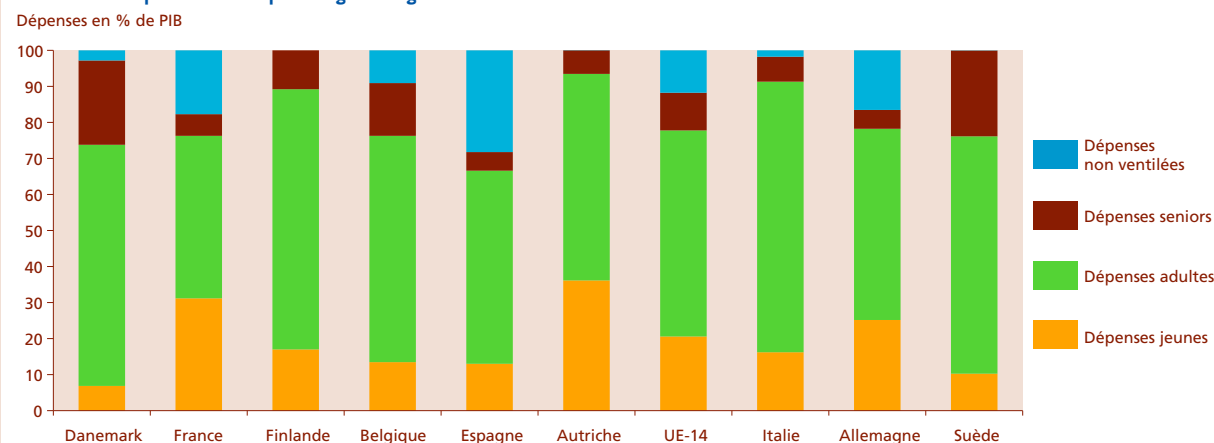
En Italie, les dépenses en faveur des seniors progressent. Alors qu'elles étaient très faibles en 2010 (136 M€, 0,016 % du PIB), elles atteignent 675 M€ en 2016 (soit 0,041 % du PIB). Cela s'explique à la fois par la montée en puissance d'un dispositif d'incitation à l'embauche en 2016 (le « *jobs act 2015* » dont 525 M€ ciblent les seniors), et par la montée en charge du soutien aux seniors en situation de handicap (43 M€ en 2016).

En Autriche, les dépenses de politiques actives s'élèvent à 135 M€ en 2016 (soit 0,04 % du PIB), après avoir augmenté de près de 20 % depuis 2015. Les mesures de soutien les plus développées concernent les emplois aidés du secteur non marchand (47 M€ pour les seniors). Le service public de l'emploi subventionne également les employeurs afin que ces derniers embauchent des seniors (les plus de 50 ans) longtemps éloignés du marché du travail (35 M€ en 2016).

En 2016, l'Allemagne a consacré 0,014 % de son PIB en faveur des seniors dans le cadre de politiques actives (soit 430 M€). Il s'agit du pays européen dont la dépense est la plus faible en point de PIB (0,014 %). Cela résulte de la fin d'un dispositif en faveur des seniors (*Perspektive 50+*) qui mobilisait 300 M€ chaque année depuis 2010 (3). Le tiers des dépenses de politiques actives en faveur des seniors de l'Allemagne (140 M€ en 2016) concerne la réinsertion des chômeurs de longue durée.

Graphique C

Structure des dépenses actives par catégorie d'âge en 2016



Source : Dares, Base PMT pour Eurostat.

(3) Le programme « *Perspektive 50+* » ciblait les seniors à travers des mesures d'autonomisation, des stages ou encore des subventions à l'intégration professionnelle. Il a été lancé en 2005 pour prendre fin en 2015. Un nouveau programme a été introduit en 2016. Ce dernier cible les chômeurs de longue durée, tout âge confondu. Le nombre de seniors s'en retrouve diminué. La mesure reste toutefois en phase de montée en puissance.

Des dépenses consacrées aux services publics de l'emploi en baisse de 1,8 %

Les services relatifs au marché du travail (catégorie 1) recouvrent pour une grande partie les dépenses de personnel et de fonctionnement des institutions du service public de l'emploi (SPE). En 2016, elles s'élèvent à 5,7 Md€, soit une baisse de 1,8 % par rapport à 2015.

La dépense globale liée aux prestations des services publics de l'emploi augmente de 0,4 % en 2016, pour atteindre 5,20 M€. Cette augmentation résulte d'une hausse des dépenses des Missions locales (+5,2 % à 644 M€) et de l'Apec (+18,4 % à 117 M€) et d'une baisse du budget de fonctionnement de Pôle emploi de 0,7 % en 2016, à 4,4 Md€ [9].

Les dépenses d'information, d'orientation et d'accompagnement baissent assez nettement dans leur ensemble (-32,1 % en 2016) mais cette diminution masque des dynamiques très contrastées. Les dépenses au titre du contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis) sont divisées par deux et atteignent 30 M€ en 2016. Cette forte baisse résulte de l'extinction du dispositif et son remplacement par le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA). De même, les dépenses consacrées à l'« ANI jeunes » (14), mesure confiée aux Missions locales, deviennent très faibles en raison de la fin du dispositif (2 M€ en 2016). Les dépenses d'accompagnement du contrat de sécurisation professionnelle diminuent également de 42 % et atteignent 166 M€ en 2016. À l'inverse, la montée en charge de la garantie jeunes continue (+44 %, pour 58 M€ de frais de fonctionnement (15) en 2016).

(14) ANI du 7 avril 2011, appelé « ANI jeunes », relatif à l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi dans leur accès à l'emploi. Seuls les partenaires sociaux abondent ce dispositif en fin de vie. La convention retenue par Eurostat dans le cadre de la base de données PMT stipule l'intégration de ces dépenses au sein des dépenses ciblées.

(15) Les allocations versées aux bénéficiaires de la garantie jeunes sont comptabilisées en catégorie 8.

66 milliards d'euros de dépenses générales en faveur de l'emploi

Les dépenses générales en faveur de l'emploi et du marché du travail (encadré 2) ont atteint en 2016 65,9 Md€ (3 points de PIB), soit 10,1 Md€ supplémentaires par rapport à 2015. Cette hausse de 17,9 % en euros constants est essentiellement imputable à la montée en charge du pacte de responsabilité et à la mise en place de la prime d'activité et des aides à l'embauche dans les TPE et les PME.

Une hausse marquée des mesures générales d'exonérations due à l'entrée en vigueur du second volet du pacte de responsabilité

Les mesures générales d'exonérations s'élèvent à 49,2 Md€ en 2016, soit 8,3 % de plus qu'en 2015 (tableau 2). Elles représentent 75 % des dépenses générales en faveur de l'emploi.

Cette hausse s'explique en grande partie par la mise en œuvre du second volet du pacte de responsabilité, qui a étendu l'application du taux réduit de cotisations familiales patronales aux salaires compris entre 1,6 et 3,5 Smic à compter du 1^{er} avril 2016 (16), faisant passer le montant des réductions de cotisations de 4,6 Md€ à 7,5 Md€.

Les allègements généraux de cotisations sociales patronales sur les bas salaires (17) s'établissent à 22,0 Md€, en hausse de 1,5 % par rapport à 2015 (tableau 2). Cette progression apparaît relativement limitée comparée à celle de la masse salariale (+2,2 %). La divergence des évolutions du salaire réel moyen par tête (+1,4 %) et du Smic réel (+0,4 %) en 2016 a, en effet, modéré l'effet « mécanique » lié à l'expansion de la masse salariale (18) [10].

Le CICE, deuxième poste des mesures en faveur de l'emploi, poursuit sa montée en charge et atteint 19,2 Md€ au titre 2016 (+3,0 %).

Les allègements en faveur des heures supplémentaires, limités depuis 2013 aux entreprises de moins de 20 salariés, représentent 497 M€ en 2016.

3 Md€ d'aides à l'embauche

En 2015-2016, deux aides temporaires à l'embauche ont été mises en place pour les très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME).

Créée en juillet 2015 (19), l'aide TPE « Première embauche » cible les entreprises recrutant leur premier salarié. D'un montant maximum de 4 000 euros, versée sur deux ans à raison de 500 € par trimestre exécuté de contrat, cette aide concernait initialement les embauches en CDI ou CDD de plus de 12 mois effectuées entre le 9 juin 2015 et le 8 juin 2016. En janvier 2016 (20), le dispositif a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2016 et le bénéfice de l'aide a été élargi aux CDD de 6 à 12 mois. Cette aide représente 85 M€ de dépenses en 2016. Elle a pris fin au 31 décembre 2016.

L'aide embauche PME a été créée en janvier 2016 (21) pour les entreprises de moins de 250 salariés. Identique à l'aide TPE dans ses montants et modalités de versement, elle concerne les embauches en CDI ou CDD d'au moins 6 mois réalisées entre le 18 janvier et le 31 décembre 2016 pour des rémunérations en deçà d'1,3 Smic horaire. Cette aide représente 2,9 Md€ en 2016. Ce dispositif a pris fin le 30 juin 2017.

4,8 Md€ d'incitations financières à l'emploi

Les mesures dites d'« incitation financière à l'emploi » ont pour objectif de rendre plus rémunérateurs l'accès ou le retour à l'emploi ainsi que l'augmentation de la durée travaillée, en apportant des aides complémentaires aux revenus d'activité (22). En 2016, un nouveau dispositif a été introduit à la place de tous les autres : la prime d'activité, créée par la loi du 17 août 2015 relative à l'emploi et au dialogue social. La prime d'activité remplace à compter du 1^{er} janvier 2016 la prime pour l'emploi (PPE) et le RSA activité, dont seuls des reliquats ont subsisté en 2016 (79 M€ de RSA activité).

Versée sous conditions de ressources aux personnes en emploi de 18 ans ou plus, la prime d'activité se compose d'une part familialisée, dépendante de la composition et des ressources du foyer, et d'un bonus individualisé pour les travailleurs dont le revenu est compris entre 0,5 et 1,2 Smic. En 2016, le montant de la prime d'activité s'élève à 4,8 Md€. Si son enveloppe budgétaire initiale était censée être équivalente à celle de la PPE et du RSA activité, les dépenses ont été finalement plus élevées en 2016 en raison d'un taux de non-recours plus faible qu'anticipé et de certaines évolutions du dispositif. Les conditions d'éligibilité des bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé (AAH), de rentes accidents du travail maladies professionnelles (ATMP) et des pensionnaires d'invalidité ont été fortement assouplies, ce qui a augmenté le nombre d'ayants droit [11].

(16) Le premier volet de ce Pacte, mis en œuvre au 1^{er} janvier 2015, avait renforcé les allègements généraux de cotisations sociales (extension de leur champ à trois nouveaux prélèvements, augmentation de leur taux et réduction des différences de traitement entre les entreprises de 1 à 19 salariés et celles de 20 et plus) et diminué les taux de cotisations familiales patronales de 1,8 point pour les salaires inférieurs à 1,6 Smic.

(17) Connus auparavant sous le nom d'« allègements Fillon », ces allègements généraux consistaient, avant la mise en œuvre du Pacte de responsabilité, en une réduction de 26 points du taux des cotisations sociales patronales au niveau du Smic, diminuant progressivement avec le salaire et s'annulant à 1,6 Smic. La réduction était majorée (-28,1 points) pour les entreprises de moins de 20 salariés. Avec le Pacte, la réduction est passée en 2015 à 28,4 points (-28,0 points pour les entreprises de moins de 20 salariés).

(18) Lorsque le Smic progresse moins vite que le salaire moyen, les effectifs concernés par le dispositif progressent moins vite que les effectifs non concernés.

(19) Décret du 3 juillet 2015.

(20) Décret du 25 janvier 2016.

(21) *Idem*.

(22) Les montants correspondant au cumul entre des revenus d'activité et des allocations ARE et ASS ne font pas partie de ce champ, même s'ils constituent des incitations à l'emploi. En effet, il n'est pas possible de les distinguer de l'ensemble des dépenses d'indemnisation. Ils sont donc comptabilisés dans les dépenses ciblées.

Au final, le montant des incitations financières relatives à l'année 2016 (4,8 Md€, équivalents aux montants de prime d'activité), est en hausse de +121 % par rapport à 2015. Cet écart est surtout comptable ; il s'explique par la différence des modalités de versement de la PPE et de la prime d'activité. Alors que les ménages touchaient la PPE avec un an de décalage, ils perçoivent la prime d'activité durant l'année en cours. Cet effet de calendrier a créé une discontinuité dans la série des incitations financières à l'emploi car les dépenses sont présentées dans ce document selon l'année du fait générateur et non selon l'année des montants versés. De fait, si les dépenses avaient été comptabilisées selon l'année des montants versés, la hausse n'aurait été que de 15 %, en ligne avec le dépassement de l'enveloppe budgétaire prévue initialement pour la prime d'activité.

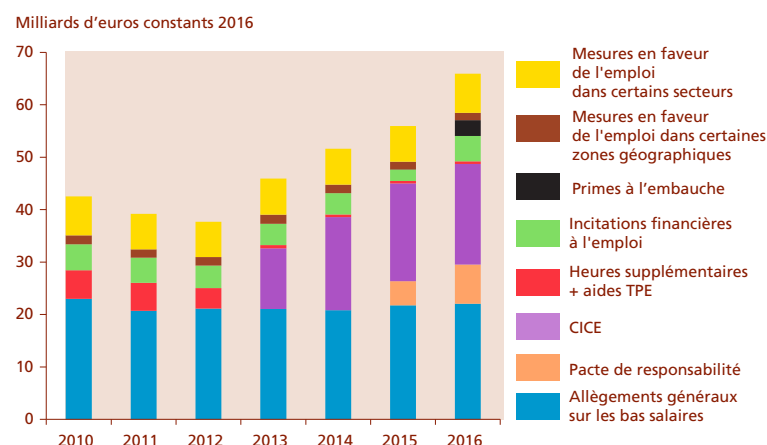
1,4 Md€ d'aides à l'emploi réservées à certaines zones géographiques

Les aides à l'emploi dans certaines zones géographiques regroupent les exonérations spécifiques aux Drom et les aides visant à développer l'emploi dans des zones cibles de la politique d'aménagement du territoire et dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Ces dernières, dites « exonérations zonées », sont majoritairement des exonérations de cotisations sociales ou des réductions d'impôt pour les entreprises qui s'installent en zone de revitalisation rurale (ZRR), en zone de redynamisation urbaine (ZRU), en zone franche urbaine (ZFU), ou encore dans les bassins d'emploi à redynamiser (BER). Ces dépenses ont fortement diminué en 2014 et en 2015 sous l'effet de recentrages de dispositifs, dont la fermeture progressive du dispositif ZFU (23). En 2016, leur décreuse se poursuit (-5,7 %), avec un montant s'établissant à 411 M€.

Dans les Drom, les entreprises de certains secteurs bénéficient d'exonérations spécifiques de cotisations patronales depuis le milieu des années 1990 (24). Les travailleurs indépendants et les salariés des services à la personne bénéficient également d'exonérations spécifiques (25). En 2016, ces exonérations représentent 993 M€ et sont en baisse de 6,4 % par rapport à 2015. Cette diminution s'expliquerait essentiellement par la modification des seuils et des plafonds de ressources ouvrant droit aux exonérations de cotisations patronales [9] (26).

Graphique 3
Structure et montant des dépenses générales, de 2010 à 2016



Source : Dares, Base PMT pour Eurostat.

6,8 Md€ destinés à favoriser l'emploi dans certains secteurs d'activité

Les aides sectorielles connaissent une hausse marquée en 2016 (+10,1 %) après plusieurs années de baisse. Leur dynamique dépend essentiellement de celle des aides en faveur des services à la personne (SAP), qui en représentent près de 90 %. Avec 6,6 Md€, ces dernières représentent 10 % des dépenses générales en faveur de l'emploi. Elles se partagent en deux grandes catégories : 72 % des montants s'adressent aux particuliers qui utilisent les services à la personne et 27 % aux organismes prestataires agréés. Les aides sociales versées aux publics fragiles par l'État ou les collectivités territoriales ainsi que le subventionnement de la garde d'enfant à domicile par les caisses d'allocations familiales ne sont pas inclus dans le champ de cette publication.

Les aides aux particuliers utilisateurs de services à la personne représentent 4,8 Md€ en 2016, en hausse de 4,2 % par rapport à 2015, malgré un recul du nombre d'heures déclarées (-2,1 %). En effet, le montant moyen d'aide par heure déclarée est en nette hausse (+6,1 %), notamment par rapport à la progression du Smic réel horaire (+0,4 %). Ces aides se composent principalement de la réduction et du crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile (27), qui concernent près de 3,9 millions de ménages pour un coût de 3,6 Md€. S'y ajoutent une exonération de cotisations sociales accordée pour les prestations effectuées auprès de

(23) Le PLF 2014 propose un recentrage du dispositif OIT-ZRR sur les bas salaires. Par ailleurs, la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation de la ville et la cohésion urbaine a supprimé à compter du 1^{er} janvier 2015 le zonage ZRU.

(24) Loi du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte. Ces exonérations concernaient à l'origine les entreprises de certains secteurs pour les salariés rémunérés au Smic. Elles ont été successivement étendues à de nouveaux secteurs et à des seuils de salaire supérieurs par la loi d'orientation pour l'outre-mer (Loom) en 2000, par la loi de programme pour l'outre-mer (Lopom) en 2003 et par la loi pour le développement économique des outre-mer (Lodeom) adoptée en 2009. Notamment, depuis l'application du dispositif Loom (2001), les entreprises de moins de 11 salariés en bénéficient quel que soit leur secteur d'activité.

(25) Dispositifs introduits respectivement par la loi d'orientation pour l'outre-mer de 2000 et par la LFSS pour 2014.

(26) La LFSS pour 2016 a réduit les seuils d'exonération pour les entreprises de droit commun et les a majorés pour les entreprises les plus soumises à la concurrence.

(27) Instaurée en 1991, la réduction d'impôt a été transformée en crédit en 2006 pour les contribuables qui exercent une activité professionnelle ou sont demandeurs d'emploi depuis plus de trois mois, tandis que ceux ne remplissant pas ces critères peuvent continuer à bénéficier de la réduction d'impôt.

Tableau 2
Dépenses générales en faveur de l'emploi et du marché du travail

Tableau 2.a : Dépenses générales par catégorie

En millions d'euros

	2010	2015	2016	Évolution 2015-2016 en € constants (en %)
Mesures générales d'exonération	26 883	45 383	49 223	8,3
Allègements généraux sur les bas salaires (allègements Fillon)	21 743	21 723	22 041	1,3
Réduction du taux de cotisations familiales (pacte de responsabilité)	0	4 581	7 485	63,1
Salariés (1).....	0	3 589	6 502	80,8
Travailleurs indépendants (1).....	0	992	983	-1,1
Heures supplémentaires	4 720	479	497	3,6
Exonérations de cotisations salariales et patronales (1).....	3 200	479	497	3,6
Exonérations d'impôt sur le revenu (2).....	1 520	0	0	
Exonérations à l'embauche TPE (dispositif « zéro charges ») (1)	421	0	0	
CICE (2)	0	18 600	19 200	3,0
Aides à l'embauche (3)	0	3 006		
Aide à l'embauche TPE.....		0	85	
Aide à l'embauche PME.....		0	2 921	
Incitations financières à l'emploi	4 677	2 189	4 845	120,9
Prime pour l'emploi (2).....	3 105	55	0	
RSA activité (3).....	1 410	2 134	79	
Prime d'activité (3).....	0	0	4 767	
Revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA Dom) (3).....	122	0	0	
Autres incitations financières à l'emploi (3).....	40	0	0	
Mesures en faveur de l'emploi dans certaines zones géographiques	1 634	1 494	1 404	-6,2
Zones de revitalisation rurale (ZRR) et de redynamisation urbaine (ZRU) (1).....	197	113	111	-1,9
Zones franches urbaines (ZFU) (1) (2).....	407	296	276	-6,9
Bassins d'emploi à redynamiser (1) (2).....	9	26	24	-7,9
Exonérations DROM (1) (*).....	1 021	1 059	993	-6,4
Mesures en faveur de l'emploi dans certains secteurs	6 997	6 767	7 463	10,1
Services à la personne, emplois familiaux	6 223	6 349	6 605	3,8
Aides aux particuliers	4 430	4 585	4 788	4,2
Réduction d'impôt sur le revenu (2).....	1 270	1 490	1 425	-4,5
Crédit d'impôt sur le revenu (2).....	1 900	2 017	2 080	2,9
Exonération de cotisations sociales « publics fragiles » (1).....	856	867	864	-0,5
Exonération forfaitaire de cotisation maladie (1).....	0	180	388	115,2
Exonération de cotisations sociales 15 points (1).....	334	0	0	
Exonération d'impôt sur le revenu de l'aide de l'employeur au Cesu préfinancé (2).....	70	31	31	-0,2
Aides aux organismes prestataires agréés de services à la personne	1 736	1 708	1 777	3,9
Exonération de TVA pour les services rendus aux personnes physiques (2) (**).....	700	550	572	3,8
Taux réduit de TVA (2).....	100	184	202	9,6
Exonération de cotisations sociales « publics fragiles » (1).....	662	894	903	0,8
Exonération de cotisations sociales: extension des activités exonérées (1).....	262	0	0	
Autres aides (2).....	12	80	100	24,8
Aides aux entreprises Cesu préfinancé : exonération abondement (1)	39	56	40	-28,7
Financement de l'agence nationale des services à la personne (3)	19	0	0	
Secteur agricole	525	418	858	104,9
Exonération en faveur des jeunes chefs d'exploitation agricole (1).....	45	36	36	-0,2
Exonération pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles demandeurs d'emploi (TO-DE) (1).....	453	380	377	-1,0
Baisse du taux de cotisations maladie des exploitants agricoles (1).....	0	0	445	
Exonération « contrats vendanges » (1).....	20	2	0	
Autres (1).....		8	0	0
Hôtels, cafés, restaurants (1) (2)	249	0	0	
Total en euros courants	40 192	55 833	65 941	
Total en points de PIB	2,01	2,54	2,96	
Total en euros constants 2016	42 513	55 934	65 941	17,9

Tableau 2.b : Répartition des dépenses par type d'exonération

	2010	2015	2016	Évolution 2015-2016 en € constants (en %)
Exonérations de cotisations sociales (1).....	29 621	30 459	34 254	0,1
Dépenses fiscales (2).....	8 981	23 241	23 836	0,0
Autres (3).....	1 591	2 134	7 851	2,7

* Les exonérations DOM comprennent les exonérations de cotisations sociales sur les salaires et sur les revenus des indépendants, ainsi que la majoration à 3,50 €/heure de l'abattement forfaitaire de cotisation maladie pour les particuliers employeurs.

** La série antérieure à 2014 a été révisée suite à une amélioration de sa méthode d'estimation.

Champ : France.

Sources :

(1) Les montants des exonérations sont issus des comptes de la sécurité sociale.

(2) Les montants des dépenses fiscales sont issus des tomes II des Évaluations des voies et moyens des projets de loi de finances successifs, à l'exception de celui du CICE qui provient du Rapport 2017 du Comité de suivi et d'évaluation du CICE.

(3) Les données sur le RSA activité, la prime d'activité et les dépenses sociales proviennent des données de la Cnaf.

publics fragiles (864 M€), une exonération d'impôt sur le revenu pour l'aide de l'employeur au chèque emploi service universel (Cesu) des salariés (31 M€), ainsi qu'une exonération forfaitaire de cotisation maladie (388 M€). Cette exonération, qui était de 0,75 euro en 2013 lors de sa mise en place, a été majorée à 1,50 euro au 1^{er} janvier 2015 pour les activités de garde d'enfants entre 6 et 13 ans, puis à 2 euros pour l'ensemble des activités à compter du 1^{er} décembre 2015 (28). Les aides versées aux organismes prestataires agréés se répartissent quant à elles principalement entre une exonération de cotisations sociales pour les prestations effectuées auprès de publics fragiles (903 M€) et différentes mesures de réduction ou exonération de TVA (774 M€). Elles s'élèvent à 1,8 Md€ en 2016.

Le secteur agricole bénéficie également d'aides à l'emploi à hauteur de 858 M€. Ce montant a doublé par rapport à 2015 sous l'effet de la baisse du taux de cotisations maladie des exploitants agricoles (445 M€).

20,3 Md€ de dépenses sociales à la lisière des politiques de l'emploi

Les dépenses au titre des minima sociaux comportant de plus en plus fréquemment une dimension « d'activation », une partie d'entre elles sont incluses dans les dépenses en faveur de l'emploi. Ainsi, parmi les dix minima sociaux qui existent en France en 2016 [12], trois sont intégrés dans les dépenses ciblées en faveur du marché du travail, au

titre de l'indemnisation du chômage : l'allocation de solidarité spécifique (ASS), l'allocation équivalente retraite (AER) et l'allocation temporaire d'attente (ATA) (tableau 1). Les dépenses au titre du RSA « socle » et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), dont les bénéficiaires sont aussi généralement des publics prioritaires des dispositifs ciblés d'aide à l'emploi, ne sont, en revanche, pas retenues. Les prestations versées sous conditions de ressources aux seuls actifs occupés, comme le RSA « activité » puis la prime d'activité, sont quant à elles comptabilisées en tant que dépenses générales en faveur de l'emploi.

Tableau 3
Dépenses sociales au titre des minima sociaux à la lisière des politiques de l'emploi

En M€ courants

	2010	2015	2016	Évolution 2015-2016 en € constants (en %)
RSA (hors RSA activité) *.....	6 952	10 924	11 120	1,6
Anciens dispositifs (RMI, allocation parent isolé).....	910	9	8	-13,4
Allocation adulte handicapé (AAH) de base.....	6 323	8 512	9 097	6,7
RSO DOM.....	73	59	56	-3,9
Total.....	14 259	19 504	20 281	3,8
Total en points de PIB.....	0,71	0,89	0,91	0,0
Total en euros constants 2016.....	15 083	19 539	20 281	3,8
Variation annuelle en volume.....	12%	5%	4%	0,0

* La ligne RSA comprend le RSA socle majoré et non majoré, le RSA « jeunes » et les primes diverses associées au RSA (dont notamment la prime de décembre).

Champ : France.

Source : Cnaf.

Encadré 2 - Les dépenses générales en faveur de l'emploi : définition

Les dépenses générales en faveur de l'emploi ne s'adressent pas spécifiquement à des personnes en difficulté sur le marché du travail. Il s'agit généralement de transferts aux entreprises visant à réduire le coût du travail pour certaines catégories de salariés dans certains territoires ou secteurs et, plus rarement, de revenus de soutien aux personnes en emploi.

Les réductions de prélèvements fiscaux et sociaux peuvent avoir plusieurs objectifs, encourager l'emploi mais aussi renforcer la compétitivité des entreprises ou contribuer à l'aménagement du territoire. Elles se prêtent mal aux comparaisons internationales car les dispositifs associés se fondent sur des systèmes de prélèvements fiscaux et sociaux qui diffèrent d'un pays à l'autre.

Sont considérées, dans cette publication, comme dépenses générales en faveur de l'emploi :

- les exonérations d'impôts et de cotisations sociales destinées à accroître la demande de travail. On distingue parmi elles les exonérations « générales » des exonérations en faveur de certains secteurs économiques et zones géographiques ;
- les aides financières à l'embauche ;
- les incitations financières destinées à augmenter l'offre de travail.

L'étude exclut les taux réduits de TVA dans le bâtiment et la restauration (9,3 Md€ en 2016) mais retient les allègements fiscaux similaires dans le secteur des services à la personne, dont l'objectif affiché par les pouvoirs publics dans les lois de finances est plus explicitement rattaché au développement de l'emploi. Est retenu également le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Certes, la création d'emplois n'apparaît pas comme l'objectif prioritaire de ce dispositif (1). Néanmoins, celui-ci s'apparente à un allègement de cotisations sociales. En effet, l'exonération fiscale, bien qu'adossée à l'impôt sur les bénéfices des sociétés, est proportionnelle à la masse salariale (2). Le CICE est d'ailleurs transformé en baisse de cotisations patronales à compter du 1^{er} janvier 2019.

La délimitation du champ entraîne certains biais, particulièrement lorsque des dépenses qui en sont exclues se substituent à des aides directes à l'emploi ou, à l'inverse, lorsque des dispositifs entrant dans le champ remplacent des dispositifs qui n'en faisaient pas partie, à l'instar de l'exonération forfaitaire de cotisations patronales dans le secteur des services à la personne créée en 2013, qui a remplacé la déclaration au forfait.

(1) Dans le projet de loi de finances 2016, le CICE figure dans le programme « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie ». L'objectif mentionné est l'amélioration de la compétitivité des entreprises.

(2) En 2016, 6 % de la masse salariale des salariés dont la rémunération n'excède pas 2,5 fois le SMIC.

Les « dépenses sociales » non incluses dans les dépenses en faveur du marché du travail s'élevaient à 20,3 Md€ en 2016, et représentent 0,9 point de PIB (tableau 3). Elles ont augmenté de 3,8 % par rapport à 2015. Après plusieurs années de hausse dues à la mauvaise conjoncture du marché du travail et à des revalorisations de barème, les dépenses associées au RSA socle progressent de

façon plus modérée en 2016 (+1,6 %) (29). L'effet des revalorisations successives du barème au 1^{er} septembre 2015 (+2 %), au 1^{er} avril 2016 (+0,1 %) puis au 1^{er} septembre 2016 (+2 %) a été amoindri par la baisse du nombre de bénéficiaires (-2 % en moyenne annuelle entre 2015 et 2016). Les dépenses au titre de l'AAH (9,1 Md€) poursuivent, elles, leur progression dynamique (+6,7 %).

Olivia MONTEL et Alexis VANDERSTOCKEN (Dares).

(29) Les droits au RSA dépendent d'un écart entre les ressources du foyer et le montant du RSA. Toute revalorisation du RSA entraîne donc une augmentation des plafonds de sortie du dispositif.

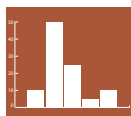
Pour en savoir plus

- [1] Eurostat (2018), « Politiques du marché du travail - Méthodologie 2018 ». <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19981&langId=en>
- [2] Otte L., Dixte C. (2017), « Les évolutions des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en 2016 », *Dares Analyses* n° 080, décembre.
- [3] Minni C. (2017), « Emploi, chômage, population active en 2016 : Accélération de l'emploi et confirmation de la baisse du chômage », *Dares Analyses* n° 045, juillet.
- [4] Pôle emploi (2017), *Rapport financier 2016*.
- [5] Pesonel E. (2015), « L'apprentissage en 2015 : Nette reprise dans les entreprises de moins de 10 salariés et dans le secteur public », *Dares Résultats* n° 075, décembre
- [6] Lagarde N. (2017), « Les jeunes sortant d'emploi d'avenir non marchand : quelle insertion dans l'emploi six mois après ? », *Dares Analyses* n° 019, mars.
- [7] Dares (2017), Rapport d'évaluation du plan « 500 000 formations supplémentaires », Comité technique d'évaluation. https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_plan_500_000_vf.pdf
- [8] Unédic (2018), Le CSP, un dispositif qui conduit plus rapidement à l'emploi depuis 2015. <https://www.unedic.org/publications/le-csp-un-dispositif-qui-conduit-plus-rapidement-lemploi-depuis-2015>
- [9] Unédic (2016), Rapport financier 2015. https://www.unedic.org/sites/default/files/2017-02/rapport_financier_2015_0.pdf
- [10] Site Internet Dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail : <http://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/statistiques-de-a-a-z/article/les-depenses-en-faveur-de-l-emploi-et-du-marche-du-travail-les-series-annuelles>
- [11] CCSS (2016), Les comptes de la sécurité sociale, résultats 2016, prévisions 2017 et 2018, juin et septembre. <http://www.securite-sociale.fr/Commission-des-comptes-de-la-Securite-sociale-CCSS>
- [12] Cabannes P.-Y. et Richet-Mastain L. (dir.) (2017), « Minima sociaux et prestations sociales. Ménages aux revenus modestes et redistribution - édition 2017 », Drees, *Études et Statistiques*, août. <http://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/panoramas-de-la-drees/article/mini-ma-sociaux-et-prestations-sociales-menages-aux-revenus-modestes-et-11747>

Voir aussi

- [13] Montel O., Haget R. (2016), « Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2014 », *Dares Analyses* n° 072, décembre.
- Eurostat (2017), « Rapport qualitatif France 2015 » (fiches descriptives), <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17081&langId=en>
- Eurostat (2017), "Labour Market Policy – Expenditure and participants : Data 2015", Statistics explained. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18779&langId=en>

Données des graphiques et tableaux
accessibles au format excel



DARES RÉSULTATS

est édité par le ministère du travail.

Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares),
39-43, quai André Citroën, 75902 Paris cedex 15.
<http://dares.travail-emploi.gouv.fr>

(Rubrique Études, Recherches, Statistiques de la Dares)

Directrice de la publication : **Selma Mahfouz**

Rédactrice en chef : **Magali Madeira**

Secrétariat de rédaction : **Joris Aubrespin-Marsal, Marie Avenel, Hadrien Baer, Thomas Cayet**

Maquettistes : **Guy Barbut, Thierry Duret, Bruno Pezzali**

Conception graphique et impression : ministère du travail.

Réponse à la demande : dares.communication@travail.gouv.fr

Abonnement aux avis de parution de la Dares :
(<http://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/avis-de-parution/article/abonnement>)

Dépôt légal : à parution.

Numéro de commission paritaire : 3124 AD.

ISSN 2109 - 4128 et ISSN 2267 - 4756.