

Quinze ans de politique de l'emploi

Gérard Cornilleau*, **Pierre Marioni****,
Brigitte Roguet **

** Département d'économétrie de l'OFCE*

*** Service des études et de la statistique, du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle*

Confrontés depuis 1974 à une grave crise de l'emploi, et à une aggravation sans précédent du chômage en France, les gouvernements qui se sont succédés ne sont pas restés inactifs. D'importantes mesures ont été prises au cours des quinze dernières années tant pour stimuler l'emploi, que pour limiter la progression de la population active. L'ensemble de ces interventions publiques constitue ce qu'il est convenu d'appeler, depuis une dizaine d'années, la politique de l'emploi.

La mesure des effets de cette politique était jusqu'à présent rendue difficile par l'absence de données statistiques synthétiques. Cet article a pour objet de combler cette lacune en procédant pour la première fois à une évaluation des principaux «stocks» moyens de bénéficiaires de la politique de l'emploi depuis quinze ans. Il devient alors possible d'évaluer les conséquences sur le chômage et les principales grandeurs macroéconomiques des dispositifs mis en œuvre. Les résultats obtenus montrent que cette politique a permis, au cœur de la crise de l'emploi, d'éviter le chômage à plusieurs centaines de milliers de personnes. Cependant, les mécanismes de régulation macroéconomique ont eu comme conséquence de réduire le «rendement» des systèmes de gestion sociale du chômage. Une politique alternative de stimulation des créations d'emplois par la baisse du coût du travail (obtenue par réduction des cotisations sociales par exemple) n'aurait pas été à même de se substituer efficacement au «traitement» social du chômage aux pires moments de la crise de l'emploi. Pourtant, le retour de la croissance depuis quelques années permet d'envisager un redéploiement progressif de la politique de l'emploi dans cette direction.

Les quinze dernières années auront été caractérisées par un développement rapide des moyens budgétaires de la politique de l'emploi : la *Dépense pour l'emploi* — qui d'après la définition des Comptes de l'emploi comprend l'indemnisation du chômage (77 milliards de F en 1988), la totalité des dépenses de préretraites (45 milliards en 1988) et les coûts de la formation professionnelle des adultes occupés (19 milliards en 1988) — représentait 0,9 % du produit intérieur brut en 1973 et 3,5 % en 1988. A cette date elle atteignait 200 milliards de F. Parmi ces 200 milliards, les dépenses actives (aides à la création d'emploi, stages de formation pour les chômeurs, exonérations de cotisations sociales pour les jeunes, etc.) représentaient environ 50 milliards de F, soit un peu moins de 1 % du PIB. L'effort accompli pour tenter d'enrayer la montée du chômage ou de combattre ses conséquences sociales a donc été important. A première vue, les résultats obtenus peuvent sembler peu satisfaisants puisqu'au terme de ces quinze années d'efforts, le taux de chômage en France est l'un des plus élevés d'Europe.

Doit-on en déduire que cette politique spécifique n'a eu que peu d'effet sur l'équilibre du marché du travail ? C'est à cette question et à elle seule que l'on tentera de répondre ici. C'est dire que l'on *n'étudiera pas* les effets qualitatifs de la politique de l'emploi qui peuvent être importants. Ils concernent notamment la qualification de la main-d'œuvre qui a pu bénéficier de l'effort de formation même si souvent l'objectif poursuivi était simplement d'apporter dans le court terme, une occupation aux chômeurs. Les préretraites ont aussi souvent permis une restructuration en douceur de l'appareil productif, contribuant à l'accroissement de la productivité et à l'amélioration de la compétitivité industrielle. On ne donnera pas enfin d'indications sur les conséquences de la politique de l'emploi sur le «*turn-over*» des emplois et des chômeurs, alors que l'ampleur de ces rotations est déterminante lorsqu'il s'agit de mesurer les conséquences sociales du chômage : celui-ci est certainement davantage insupportable lorsqu'il touche en permanence les mêmes individus que lorsqu'il est réparti entre un plus grand nombre de personnes connaissant chacune de courtes périodes de chômage.

Mais, même en limitant l'étude aux seuls aspects macroéconomiques, l'évaluation de la politique de l'emploi posait nombre de problèmes, car du fait de la multiplicité des organismes chargés de sa mise en œuvre, on ne disposait pas jusqu'ici de séries statistiques longues et homogènes couvrant la totalité du champ de la politique active de l'emploi. Seules les données financières étaient en fait disponibles sous une forme directement utilisable. Le Service des études et de la statistique (SES) du ministère du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle a donc réalisé, pour les besoins de cette étude, un important travail de synthèse statistique qui nous permet aujourd'hui de disposer des données

relatives aux stocks annuels moyens de bénéficiaires de l'ensemble des dispositifs de la politique active de l'emploi pour toute la période 1974-1988 ⁽¹⁾.

Histoire de la politique de l'emploi

La politique de l'emploi n'est pas née avec la crise. Ses grands moyens actuels d'intervention ont tous été institués entre 1962 et 1967 alors que l'économie française connaissait le plein-emploi : le FNE (Fonds national de l'emploi) en 1963, l'AFPA (Association pour la formation professionnelle des adultes) en 1966 et l'ANPE en 1967. Quant au système paritaire d'indemnisation du chômage il avait été mis en place en 1958. Les années soixante-dix et quatre-vingt ont connu peu d'innovations institutionnelles et la politique de l'emploi continue de reposer sur la juxtaposition d'organismes spécialisés : l'UNEDIC pour l'indemnisation du chômage, le FNE pour le traitement des conséquences sociales des restructurations industrielles, l'ANPE pour l'aide à l'insertion des chômeurs et l'AFPA pour la formation de la main-d'œuvre.

Cette stabilité des institutions n'est toutefois qu'apparente car tout au long des quinze dernières années, les frontières entre les composantes de la politique de l'emploi se sont en partie estompées : sous couvert de traitement des restructurations industrielles, le FNE a procuré à un certain nombre de chômeurs potentiels un revenu de remplacement qui ne se distingue que difficilement de l'indemnisation du chômage ; l'ANPE utilise de plus en plus les stages de formation pour aider les chômeurs à trouver un emploi ; l'UNEDIC elle-même ne s'est jamais contentée d'indemniser passivement le chômage et elle est intervenue régulièrement pour permettre aux chômeurs de se former plus facilement, notamment dans le cadre du régime des *indemnités de formation* jusqu'en 1984 puis, plus récemment, avec l'*allocation formation reclassement*.

(1) La méthode d'élaboration de ces données, ainsi que le détail des séries disponibles fera très prochainement l'objet d'une publication séparée du SES. On trouvera ici une présentation résumée de ces séries aux fins d'illustrer l'histoire de la politique de l'emploi des quinze dernières années et de servir de fondement à l'évaluation des effets macroéconomiques de cette politique.

La politique de l'emploi mise en œuvre par ces différents organismes, est comprise ici comme l'ensemble des interventions publiques ayant pour objectif direct l'augmentation du nombre des emplois disponibles ou la réduction du nombre des chômeurs. Ce qui limite aux politiques dites actives et aux préretraites, et exclut de l'étude la politique d'indemnisation des chômeurs. En outre, un certain nombre de dispositifs, considérés comme faisant partie de la politique de l'emploi au sens des Comptes de l'emploi, ont également été ignorés : il s'agit pour l'essentiel des systèmes d'aides publiques au développement régional ou local, de certains dispositifs sectoriels, ainsi que de la formation des salariés occupés. Le champ ainsi couvert correspond approximativement au quart de la *Dépense pour l'emploi* telle qu'elle est définie par les *Comptes de l'emploi* (tableau 1). Cependant ce champ d'analyse recouvre la quasi totalité des instruments dont dispose l'Etat pour la conduite de la politique de l'emploi.

1. Politique de l'emploi au sens des comptes de l'emploi et champ couvert par l'étude (année 1988)

En milliards de francs

| | Comptes de l'emploi | Champ pris en compte | Principales mesures exclues |
|--------------------------------|---------------------|----------------------|--------------------------------------|
| Indemnisation de chômage | 77,2 | — | |
| Préretraites | 45,1 | 15 | Préretraités de plus de 60 ans |
| Maintien de l'emploi | 2,8 | 0,6 | |
| Promotion et création d'emploi | 12,4 | 7,5 | Chômeurs créateurs d'entreprise |
| Incitation à l'activité | 3,8 | — | Emplois des handicapés |
| Formation professionnelle | 55 | 26 | Formation des actifs occupés |
| Fonctionnement du marché | 2,9 | — | Dépenses de fonctionnement de l'ANPE |
| Total | 200,1 | 49,1 | |

Source : comptes de l'emploi ; premières informations n° 148, octobre 1989.

Compte tenu des différences dans les mécanismes macroéconomiques mis en œuvre dans l'un et l'autre cas, on présentera séparément l'histoire des politiques d'emploi dont l'objectif initial était de réduire la population active potentielle ou d'occuper un certain nombre de chômeurs à des tâches d'intérêt général et celles des politiques qui visaient directement à créer des emplois supplémentaires dans le secteur marchand.

Les politiques de réduction de la population active

L'objectif de réduction de la population active aux fins de mieux partager l'emploi, est apparu au cours des années 1977-1978. Jusqu'alors les politiques de réduction de la population active qui étaient mises en œuvre avaient, pour l'essentiel, un objectif social. Il s'agissait soit d'éviter le chômage pour des catégories de travailleurs particulièrement vulnérables, comme les salariés âgés, soit de favoriser et d'accélérer la réinsertion des chômeurs par un effort de formation.

Conçus pour améliorer la prise en charge collective des problèmes liés au chômage structurel, les dispositifs publics généraux de formation des chômeurs ont été peu modifiés au cours des quinze dernières années et leur ampleur est restée relativement stable.

La lutte contre le chômage de masse a donc été fondée sur des dispositifs mis en place progressivement au cours des quinze dernières années (tableau 2). Dans un premier temps c'est la formation des jeunes qui a été l'axe principal de la politique visant à contenir le chômage par la réduction, au moins temporaire, du nombre des actifs potentiels. Par la suite le système des préretraites, qui avait été initialement mis en œuvre pour des raisons sociales, est devenu le moyen privilégié de la lutte contre le chômage. Au milieu des années quatre-vingt, un coup d'arrêt assez brutal fut donné à cette politique essentiellement en raison du coût élevé des préretraites pour les finances publiques. L'accent fut alors mis à nouveau sur l'insertion des jeunes puis, plus récemment, sur la réinsertion des chômeurs de longue durée qui constituent désormais, au même titre que les jeunes ou les femmes isolées, une population prioritaire pour la politique de l'emploi.

2. Principales mesures de politique de l'emploi affectant directement la population active depuis 1974

| | | |
|---|--|--|
| <p>Stages de formation professionnelle :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stages de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) 1974 → • Stages de formation et de conversion du FFPS 1974 → • Stages de mises à niveau (FNE) 1976 → • Stages financés par les régions 1983 → • Stages pour cadres privés d'emplois (FNE) 1974 → • Stages effectués dans le cadre des indemnités de formation de l'UNEDIC 1975-1986 | | Indemnités de stage |
| <p>Stages jeunes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stages «Granet» 1975-1977 • Stages des pactes pour l'emploi des jeunes 1977-1982 • Stages du plan avenir-jeunes 1981-1983 • Stages 16-25 ans : 16-18 ans et 18-21 ans 1982 → • Stages 21-25 ans 1984 → • Dispositifs d'insertion des jeunes relevant de l'Education nationale 1986 → | | Crédit formation individualisé (CFI) depuis septembre 1989 |
| <p>Stages pour chômeurs de longue durée :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stages FNE/CLD 1983 → • Stages modulaires 1985 → • Stages de réinsertion en alternance (SRA) 1987 → | | Depuis la fin de 1989, les trois dispositifs sont fondus dans les actions d'insertion et de formation (AIF) |
| <p>Préretraites :</p> <ul style="list-style-type: none"> • ASFNE ancien régime (+ de 60 ans) 1974-1982 • Garantie de ressources licenciement (+ de 60 ans) 1973 → • Garantie de ressources économique (+ de 60 ans) 1979 → • Garantie de ressources démission (+ de 60 ans) 1977 → • Contrats de solidarité préretraite-démission (- de 60 ans) 1982 → • Préretraites progressives (- de 60 ans) 1982 → • ASFNE nouveau régime (- de 60 ans) 1981 → • Convention générale de protection sociale de la sidérurgie (CGPS) (- de 60 ans) 1977 → | | Fin des accès directs en juillet 1983 Fin des accès directs en juillet 1983 Fin des accès directs en avril 1983 Fin des accès décembre 1983 |

Notes : les dates de fin des dispositifs correspondent à la dernière année pendant laquelle il existe encore des bénéficiaires. Pour les préretraites, on a indiqué en outre la date à partir de laquelle l'entrée directe dans le dispositif n'était plus possible.
→ dispositifs maintenus en 1990.

Source : ministère du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Les stages de formation professionnelle

La formation professionnelle des chômeurs (tableau 3 et graphique 1) a toujours été considérée comme le moyen privilégié d'accélérer leur retour à l'emploi. La responsabilité de celle-ci est cependant dispersée entre plusieurs organismes, ce qui explique la difficulté d'avoir une vision synthétique, y compris au plan statistique, du dispositif de formation des chômeurs.

3. Stages de formation professionnelle réalisés en centre de formation

Stocks annuels moyens

| Années | Stages destinés aux jeunes | Stages destinés aux chômeurs longue durée | Stages destinés aux autres catégories de chômeurs | | | | Total |
|--------|----------------------------|---|---|---------|--------------------------|--------|---------|
| | | | AFPA* | FFPPS** | Financés par les régions | Autres | |
| 1974 | — | — | 32 000 | 15 000 | — | 1 100 | 48 100 |
| 1975 | 5 000 | — | 32 000 | 24 000 | — | 1 000 | 62 000 |
| 1976 | 16 000 | — | 34 000 | 31 000 | — | 1 700 | 82 700 |
| 1977 | 15 400 | — | 35 000 | 27 000 | — | 1 900 | 79 300 |
| 1978 | 32 900 | — | 36 000 | 24 000 | — | 1 900 | 94 800 |
| 1979 | 27 000 | — | 35 000 | 25 000 | — | 2 300 | 89 300 |
| 1980 | 22 700 | — | 35 000 | 27 000 | — | 2 200 | 86 900 |
| 1981 | 16 800 | — | 33 000 | 31 000 | — | 2 300 | 83 100 |
| 1982 | 35 500 | — | 33 000 | 29 000 | — | 3 000 | 100 500 |
| 1983 | 53 000 | 3 000 | 29 000 | 9 000 | 15 000 | 3 000 | 112 000 |
| 1984 | 56 000 | 8 000 | 30 000 | 5 000 | 16 000 | 4 100 | 119 100 |
| 1985 | 51 800 | 18 200 | 32 000 | 7 000 | 20 000 | 5 700 | 134 700 |
| 1986 | 50 100 | 29 700 | 30 000 | 9 000 | 20 000 | 6 200 | 145 000 |
| 1987 | 37 600 | 34 300 | 30 000 | 12 000 | 25 000 | 10 000 | 148 900 |
| 1988 | 49 200 | 69 100 | 29 000 | 12 000 | 25 000 | 13 900 | 198 200 |

* Association pour la formation professionnelle des adultes.

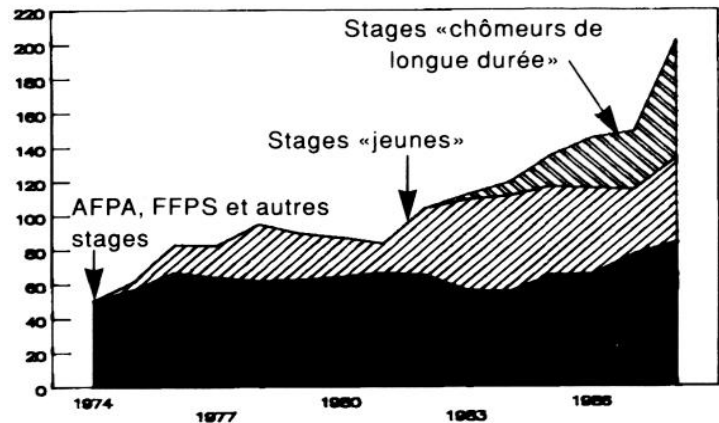
** Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale.

Source : estimations du ministère du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, sauf pour l'AFPA (estimations AFPA).

Jusqu'en 1983, la gestion du système de stages offerts aux chômeurs était mise en œuvre par trois grands responsables : l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), le Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS) et le Fonds national de l'emploi (FNE).

L'AFPA, organisme paritaire de formation placé sous la tutelle de l'administration du travail et de l'emploi, prend en charge directement dans ses centres, la formation tant des salariés que des demandeurs

1. Stages de formation professionnelle



Source : estimations du ministère du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

d'emplois. Pour ces derniers, le nombre de stages offerts est resté pratiquement constant. Au cours des quinze dernières années il y a eu en moyenne 30 000 stagiaires présents simultanément dans les centres de formation de l'AFPA.

Le FFPS est le cadre de financement de l'administration de la formation professionnelle, qui organise depuis longtemps un certain nombre d'actions de formation en direction des chômeurs ou de publics spécifiques : stages de préformation ou de conversion des demandeurs d'emplois, stages particuliers destinés aux handicapés, à certaines catégories de jeunes, ou stages de réinsertion des femmes. Depuis le 1^{er} juin 1983, ce dispositif a été transformé par la loi de décentralisation qui a transféré une partie importante du système de formation professionnelle aux régions, notamment l'essentiel des stages financés par le FFPS.

Le FNE assure de son côté, indépendamment de son action de formation et d'adaptation des actifs occupés dans les entreprises menacées par les mutations technologiques, le financement d'un certain nombre d'actions de formation engagées par l'administration du travail et de l'emploi dont, récemment, le programme de formation pour les chômeurs de longue durée. Traditionnellement le FNE assure le financement d'actions spécifiques (formation des *cadres privés d'emplois*, des *femmes isolées*) et notamment les *stages de mise à niveau* organisés par l'ANPE.

La formation des jeunes

Des actions spécifiques en direction des jeunes ont été entreprises à partir de 1975 sous la forme de campagnes annuelles visant à éviter l'augmentation massive du chômage au moment où la génération sortante du système scolaire se présente sur le marché du travail.

Les premiers programmes d'envergure ont été mis en place dès juin 1975 sous la forme de stages de préformation (stages «Granet»), d'une durée de six à huit mois destinés aux jeunes demandeurs d'emploi âgés de 16 à 20 ans et ayant quitté l'école sans diplôme ou avec une formation inadaptée.

La loi du 5 juillet 1977 qui créait le premier *Pacte national pour l'emploi* reprenait l'essentiel de ce dispositif en élargissant le public cible. Les nouveaux stages dits de formation et de préparation à la vie professionnelle étaient désormais accessibles aux 16-25 ans. Ces formules furent reconduites pratiquement à l'identique au cours des second et troisième pactes (1978-1981). En 1981-1982 le *Plan avenir jeunes* n'apportait aucune modification au système. La priorité donnée aux formules privilégiant la formation au détriment des stages en entreprise s'est cependant traduite par une progression importante des stages de formation qui avoisinèrent les 70 000, comme au cours du premier pacte, alors que leur nombre n'avait pas cessé de décliner entre 1978 et 1980.

Globalement au cours des années 1977 à 1982, le nombre moyen de stages offerts aux jeunes est resté compris entre 40 et 70 000.

Par la suite, à la lumière de l'expérience qui avait mis en évidence le fait que les stages profitaient en priorité aux jeunes déjà les mieux formés, et donc à ceux qui rencontraient le moins de difficultés pour s'insérer à terme sur le marché du travail, le dispositif en faveur des jeunes demandeurs d'emplois fut réorganisé. A la suite du «rapport Schwartz» publié en septembre 1981, furent mises en place, sur l'ensemble du territoire, des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et des missions locales dont l'objectif était d'améliorer la prise en charge des jeunes sortant de l'école. Trois types de stages furent alors proposés aux jeunes :

— les *stages d'orientation approfondie* destinés à aider les jeunes à choisir une voie d'insertion professionnelle ;

— les *stages d'insertion sociale* destinés aux jeunes ayant de grandes difficultés d'insertion ;

— les *stages de qualification* dont l'objectif était de donner aux jeunes une qualification reconnue.

En septembre 1982, le bénéfice de ces mesures fut élargi aux jeunes de 18 à 21 ans, «primo» demandeurs d'emploi et connaissant les plus graves difficultés d'insertion professionnelle. A partir de 1984 le dispositif fut également ouvert aux 21-25 ans.

Après le changement de majorité politique en mars 1986, l'accent fut mis à nouveau sur l'insertion des jeunes dans les entreprises et le dispositif de stages fut encore une fois remodelé. Les nouveaux stages dits de *préparation à l'emploi*, qui virent le jour en septembre 1986, privilégiaient l'insertion des moins favorisés. Ils avaient une durée de six mois et comprenaient 550 heures de formation et 200 heures de stage en entreprises. A la suite de ce recentrage le nombre de stages baissa à 70 000 au cours de l'année scolaire 1986-1987 avant de remonter à 115 000 au cours de l'année 1986-1987 soit un niveau très proche de celui des années 1982-1985.

En outre, en 1986, indépendamment du développement des bacs professionnels et des encouragements au redoublement dans le second

cycle qui ont sensiblement augmenté le taux de scolarisation des moins de 20 ans, le ministère de l'Education nationale a entrepris une action spécifique visant à maintenir plus longtemps un certain nombre de jeunes dans le système scolaire. Il s'agit d'un dispositif destiné à aider les jeunes à s'insérer sur le marché du travail, au cours des premiers mois qui suivent leur sortie du système scolaire. Ce dispositif comprend de multiples formules allant de modules courts comme les sessions spéciales d'information et d'orientation d'une durée de deux à six semaines, jusqu'à des modules plus longs de préparation d'examens (trois à six mois) ou des cycles d'insertion professionnelle en alternance (de même durée) ou encore des formations complémentaires d'initiative locale (quatre à neuf mois).

Les actions spécifiques pour les chômeurs de longue durée

A partir de 1982, les chômeurs de longue durée — inscrits à l'ANPE depuis plus d'un an — se sont vu proposer un certain nombre de stages financés par le FNE. Leur nombre est toutefois resté peu important jusqu'en 1985. A cette date fut mis en place un nouveau dispositif géré directement par l'ANPE et constitué de stages dits *modulaires de formation-réinsertion* ; ces actions, destinées aux chômeurs de longue durée de plus de 25 ans, devaient permettre aux individus concernés d'élaborer et de mettre en œuvre un itinéraire d'insertion personnalisé. Les principaux modules offerts concernaient le ré-entraînement à l'emploi, la remise à niveau scolaire et professionnelle, l'actualisation des compétences ou l'aide à la recherche d'un emploi. Le nombre moyen de chômeurs de longue durée en stage passa alors de 18 000 en 1985 à 30 000-35 000 en 1986 et 1987.

En 1987, un dernier dispositif spécifique fut mis en place dans le cadre du programme de prévention et de lutte contre le chômage de longue durée : les *stages de réinsertion en alternance* (SRA) qui s'adressent aux chômeurs âgés de plus de 25 ans et inscrits à l'ANPE depuis deux ans ou plus. D'une durée moyenne de cinq mois, ces stages alternent des périodes de travail en entreprises et des périodes de formation ⁽²⁾. Ce dernier dispositif permit de porter le nombre de chômeurs de longue durée en stage à près de 70 000 en 1988.

(2) Les périodes des stages en entreprises effectuées au titre des SRA ne sont pas comptabilisées parmi les emplois. Les stagiaires concernés sont assimilés à des inactifs. Il est normal que nous les traitions donc ici avec les stages effectués en dehors des entreprises. La loi de juillet 1987 de lutte contre le chômage de longue durée et l'exclusion, a créé par ailleurs un autre dispositif, le CRA (Contrat de réinsertion en alternance) qui est lui un contrat de travail et dont les bénéficiaires sont à l'inverse des actifs occupés.

Les préretraites et les dispenses de recherche d'emploi

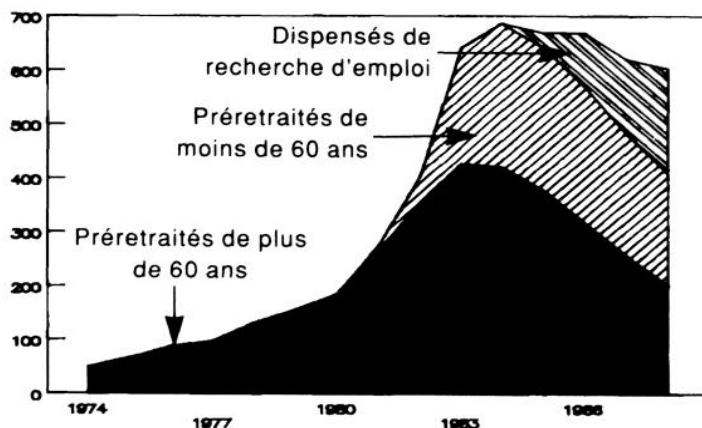
Les préretraites constituent l'archétype des mesures de gestion sociale du chômage (tableau 4 et graphique 2). Elles ont en effet permis en même temps, d'atténuer les effets du chômage sur une partie relativement fragile de la population active constituée par les salariés les plus âgés et de réaliser un certain *partage du travail*, en réduisant pour une dizaine de classes d'âge, la durée de la vie active.

4. Préretraites

| Années | - de 60 ans* | 60 ans et + |
|--------|--------------|-------------|
| 1974 | — | 59 495 |
| 1975 | — | 74 688 |
| 1976 | — | 93 436 |
| 1977 | — | 101 603 |
| 1978 | — | 136 737 |
| 1979 | — | 158 419 |
| 1980 | — | 187 840 |
| 1981 | 11 551 | 268 746 |
| 1982 | 53 344 | 359 182 |
| 1983 | 221 514 | 428 454 |
| 1984 | 264 300 | 419 727 |
| 1985 | 262 061 | 375 249 |
| 1986 | 246 446 | 314 537 |
| 1987 | 216 944 | 253 140 |
| 1988 | 194 807 | 199 080 |

* Hors sidérurgie.

Source : estimations du ministère du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.



2. Préretraites et dispenses de recherche d'emploi

Source : estimations du ministère du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

C'est évidemment le premier de ces deux motifs qui explique la mise en place des premières préretraites au cours des années soixante. Il s'agissait alors simplement d'assurer un revenu aux salariés âgés licenciés à la suite d'une reconversion industrielle, liée à la modernisation

de l'appareil productif, et pour lesquels les possibilités de réembauche étaient limitées. Dans le cadre du Fonds national de l'emploi, créé en 1963 pour accompagner la modernisation de l'industrie, notamment par des aides à la conversion professionnelle, on mit donc en place des allocations spécifiques pour les plus de 60 ans dont le reclassement ne pouvait pas être envisagé. Ce dispositif fut modifié en 1972 à la suite d'un accord interprofessionnel créant dans le cadre de l'indemnisation du chômage, un système de *garanties de ressources* pour les salariés licenciés âgés de plus de 60 ans (GRL). Ils bénéficiaient d'une indemnisation égale à 70 % de leur salaire antérieur. L'Etat contribuait financièrement à ce dispositif qui permettait d'organiser le retrait du marché du travail d'un certain nombre de chômeurs « structurels ».

A partir de 1974 les GRL connaîtront un développement accéléré : elles passeront de 60 000 en 1974 à 102 000 en 1977. Les intentions initiales des partenaires sociaux étaient alors largement dépassées. D'un dispositif social destiné à accompagner les mutations industrielles, on est passé à un système qui organise, dès l'apparition des premières difficultés économiques dans les entreprises, l'exclusion systématique des plus de 60 ans. Cette évolution est entérinée en juin 1977 par la mise en place de la garantie de ressources « *démission* », qui permet aux salariés âgés de plus de 60 ans qui le désirent, une cessation anticipée d'activité avec le maintien de 70 % de leur rémunération antérieure.

Un pas supplémentaire sera fait en 1979 avec la réactivation des *allocations spéciales du FNE*, que l'apparition de la GRL avait fait tomber en désuétude, au profit cette fois des salariés licenciés pour motif économique à partir de l'âge de 56 ans. Parallèlement un dispositif spécial fut mis en place dans la sidérurgie, la *convention générale de protection sociale de la sidérurgie* (CGPS), qui autorisa le départ en préretraite dans ce secteur à un âge encore plus précoce.

En 1983 la généralisation de la retraite à soixante ans entérina la situation de fait qui avait été créée par le développement massif des *garanties ressources* (GR). Pour autant les préretraites ne sont pas abandonnées puisqu'un nouveau dispositif est créé pour favoriser les départs de la vie active dès l'âge de 55 ans. L'objectif de partage du travail devint alors central : les *contrats de solidarité* mis en place à partir de mars 1982 prévoyaient que les salariés volontaires de plus de 55 ans pouvaient bénéficier d'une préretraite si leur employeur acceptait de les remplacer par des jeunes inscrits à l'ANPE (ou par d'autres catégories de chômeurs prioritaires) et s'engageait à maintenir pendant au moins un an le niveau de ses effectifs. Cette mesure connut un succès immédiat et considérable puisque 200 000 personnes quittèrent leur emploi dans ces conditions, en 1982 et 1983. Au-delà de son effet sur le chômage elle permit une importante restructuration des pyramides d'âges dans les entreprises, qui entraîna souvent une compression des coûts salariaux.

Les contraintes économiques et financières apparues dès la mi-1982 mirent un terme à cette politique qui avait entraîné la multiplication par deux des dépenses de préretraite entre 1980 et 1982. A la fin de l'année 1982 le taux de remplacement du revenu servi aux nouveaux préretraités

fut ramené de 70 à 65 % et l'accès direct aux garanties de ressources fut supprimé. Avec la vague massive de départs enregistrés au début de l'année 1983, ces mesures ne suffirent pas à maîtriser les dépenses qui atteignirent 11,4 milliards de F pour les seuls contrats de solidarité. L'accès aux préretraites démissions fut alors limité, puis complètement supprimé à compter de la fin de 1983.

En dehors des préretraites, une mesure peu connue a un effet très important sur le taux d'activité des plus de 55 ans : les *dispenses de recherche d'emploi*. Cette mesure consiste à permettre aux chômeurs les plus âgés de rester inscrits à l'ANPE, et de continuer à percevoir si c'était déjà le cas, des indemnités de chômage tout en étant dispensé de rechercher activement un emploi. Cette disposition, introduite en 1985, est d'ordre purement administratif ; elle entérine simplement une situation de fait largement reconnue, selon laquelle les chômeurs âgés ont une chance infime de retrouver un emploi avant l'âge de la retraite. Destinée à faciliter la vie courante des chômeurs concernés, elle aura eu cependant une conséquence *statistique* très importante, puisque les chômeurs placés dans cette situation n'apparaissent plus dans les statistiques de l'ANPE. Ne cherchant pas un emploi ils ne sont d'ailleurs plus chômeurs au sens du BIT. En 1988, 200 000 personnes étaient dans cette situation.

Les activités de substitution dans le secteur non-marchand

L'idée d'employer un certain nombre de chômeurs à des tâches d'intérêt général est apparue assez rapidement. Dès 1977 les pouvoirs publics ont ainsi proposé de financer en partie la création d'*emplois d'utilité collective* (EUC). Un programme national expérimental portant sur 5 000 EUC fut mis en place en 1979. Dans les trois quarts des cas, les emplois créés le furent par des associations à caractère socio-culturel. Ce programme fut rebaptisé *emplois d'initiative locale* (EIL) en octobre 1981, et il connut un certain succès puisque 13 000 emplois de ce type furent créés entre octobre 1981 et décembre 1982. Outre les associations, les administrations publiques et notamment les communes prirent une part importante dans le dispositif. Les emplois offerts par ces dernières étaient toutefois très faiblement qualifiés et se substituaient pour partie aux emplois administratifs « normaux » ⁽³⁾. On décida donc d'exclure ce type d'emplois du bénéfice du dispositif et le nombre d'emplois créés retomba au niveau antérieur. Les résultats obtenus par ce système d'aide montraient donc les limites de la création d'emplois dans le « tiers-secteur ».

(3) Il s'agissait pour l'essentiel d'emplois administratifs de faible qualification ou d'emplois d'entretien ou de gardiennage.

En même temps, à partir de 1982, on avait mis en place un système spécifique de stages *jeunes volontaires*, qui permettait d'accueillir, pour une durée de six mois à un an, des jeunes sans emploi âgés de 18 à 21 ans, dans des organismes à but non lucratif : associations, collectivités territoriales, établissements publics administratifs, services extérieurs de l'Etat. A partir de 1982, il y eut en moyenne 7 500 stages de ce type. En 1985, confronté à une nouvelle augmentation rapide du chômage le gouvernement créa les *travaux d'utilité collective* (TUC) sur le principe de ces stages jusqu'alors confidentiels, et grâce à une vigoureuse campagne de mobilisation des collectivités territoriales, transforma le dispositif, pour en faire l'un des piliers de la gestion sociale du chômage. Dès 1985 le nombre moyen de «tucistes» atteignit 115 000 en moyenne annuelle et 200 000 à la fin de l'année. Il se maintint ensuite aux environs de 190 000 jusqu'en 1988 (tableau 5 et graphique 3).

5. Emplois publics spécifiques

Stocks annuels moyens

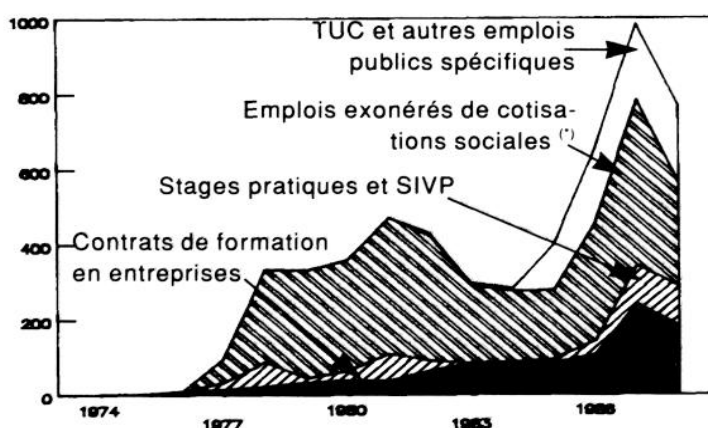
| Années | TUC* | Autres | Total |
|--------|---------|----------|------------|
| 1974 | — | — | — |
| 1975 | — | — | — |
| 1976 | — | — | — |
| 1977 | — | — | — |
| 1978 | — | — | — |
| 1979 | — | — | — |
| 1980 | — | — | — |
| 1981 | — | — | — |
| 1982 | — | 7 500 ** | 7 500 ** |
| 1983 | — | 7 500 ** | 7 500 ** |
| 1984 | 100 | 7 500 ** | 7 600 ** |
| 1985 | 115 300 | 7 500 ** | 122 800 ** |
| 1986 | 187 200 | 7 900 ** | 195 100 |
| 1987 | 192 700 | 9 400 | 202 100 |
| 1988 | 185 600 | 18 400 | 204 000 |

* Travaux d'utilité collective.

** Estimations.

Source : ministère du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

3. Emploi aidés et contrats de formation en entreprises



* y compris apprentissage et non compris les stages en entreprises exonérés.

Source : estimations du ministère du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

Les aides à l'emploi dans le secteur marchand

Les aides à l'emploi dans le secteur marchand ont été utilisées principalement pour promouvoir l'embauche des jeunes. Ces aides se justifiaient par le fait qu'à coût salarial identique, une entreprise avait intérêt à embaucher un adulte déjà formé plutôt qu'un jeune sans expérience professionnelle. Ce comportement avait de fait entraîné, dès le début

6. Principales mesures de politique de l'emploi affectant directement le nombre d'emplois

| | | |
|---|--|--|
| <p>Stages en entreprises :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stages pratiques en entreprises • Stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP) | <p>1977-1982</p> <p>1985 →</p> | |
| <p>Contrats de formation en entreprises :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contrats emploi-formation (CEF) et contrats emploi-adaptation (CEA) • Contrats d'adaptation (CA) et contrats de qualification (CQ) • Contrats de réinsertion en alternance | <p>1976-1987</p> <p>1985 →</p> <p>1987-1989</p> | <p>Fusion avec les contrats de retour à l'emploi (CRE) créés en 1989</p> |
| <p>Exonérations de cotisations sociales :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exonérations à l'embauche <ul style="list-style-type: none"> — pactes pour l'emploi des jeunes et plan avenir-jeunes — plan jeunes (exonérations de 25 %) — plan jeunes (exonérations de 50 %) — chômeurs de longue durée • Exonération de l'apprentissage | <p>1977-1982</p> <p>1986-1987</p> <p>1986-1989</p> <p>1987-1989</p> <p>1977 →</p> | |
| <p>Activités non-marchandes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stages jeunes volontaires • Travaux d'utilité collective (TUC) • Programmes d'initiative locale (PIL) • Programmes locaux d'insertion pour les femmes (PLIF) • Compléments locaux de ressources (CLR) | <p>1982-1987</p> <p>1984-1990</p> <p>1987-1990</p> <p>1986-1990</p> <p>1987-1989</p> | <p>Ces mesures sont fondues dans les contrats-emploi solidarité (CES) à partir de 1990</p> |

Notes : les dates de fin des dispositifs correspondent à la dernière année pendant laquelle il existe encore des bénéficiaires. → dispositifs maintenus en 1990.

Source : ministère du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

de la crise, une chute importante des recrutements de jeunes qui s'accroît continuellement ensuite. En conséquence le taux de chômage des moins de 25 ans était passé de 6 % à la fin de 1973 à 14 % à la fin de 1980, puis à 25 % à la fin de 1984.

Tous les systèmes mis en place depuis les premiers *pactes pour l'emploi des jeunes* des années 1977-1978, ont en commun d'avoir cherché à lier la réduction du coût du travail des jeunes pour les entreprises avec la réalisation d'un effort particulier de formation ou de qualification des jeunes bénéficiaires des dispositifs (tableau 6 et graphique 3).

Plusieurs périodes peuvent toutefois être distinguées qui correspondent à peu près à la séquence des alternances politiques qu'a connue la France au cours des quinze dernières années :

— jusqu'en 1982, les dispositifs mis en place dans le cadre des pactes mettent l'accent sur la réduction du coût du travail par des exonérations de cotisations sociales qui bénéficient indistinctement à l'ensemble des entreprises et à l'ensemble des jeunes embauchés ;

— de 1982 à 1986, les exonérations sociales sont supprimées, sauf pour l'apprentissage, et l'on met davantage l'accent sur la formation effectuée en dehors de l'entreprise ou au sein de l'entreprise. Les dispositifs se veulent alors plus sélectifs et plus qualifiants ;

— de 1986 à 1988 on revient à un système généralisé d'exonération des cotisations sociales.

Les exonérations de cotisations sociales

L'exonération de la totalité ou d'une partie des cotisations sociales (tableau 7), a été utilisée pour promouvoir l'embauche des jeunes à partir du premier *Pacte national pour l'emploi des jeunes* mis en œuvre en juillet 1977.

Le dispositif initial concernait d'abord l'apprentissage dont on cherchait à étendre le champ. Ainsi fut décidée l'exonération totale de la part patronale des cotisations sociales pour l'embauche d'apprentis par les entreprises de plus de 10 salariés et non inscrites au répertoire des métiers. Cette mesure décidée en 1977 fut supprimée en juillet 1982. En revanche un autre dispositif, à vocation permanente, a été institué en 1979. Il prévoit l'exonération totale de charges pour les apprentis embauchés par des entreprises de moins de 10 salariés ou celles inscrites au registre des métiers. En conséquence l'apprentissage, dont la durée est en général de deux ans, est aujourd'hui totalement exonéré de charges sociales. Cette mesure, qui bénéficiait à 245 000 apprentis en moyenne en 1988, a certainement contribué à conforter cette modalité de formation sur le tas, propre au secteur de l'artisanat et du commerce et à l'ouvrir progressivement vers l'industrie.

7. Emplois exonérés de cotisations sociales ⁽¹⁾

Stocks annuels moyens

| Années | Apprentissage | Embauche de jeunes | Total |
|--------|---------------|--------------------|---------|
| 1974 | — | — | — |
| 1975 | — | — | — |
| 1976 | — | — | — |
| 1977 | 18 400 | 43 700 | 62 100 |
| 1978 | 118 800 | 127 400 | 246 200 |
| 1979 | 189 500 | 97 600 | 287 100 |
| 1980 | 157 200 | 137 900 | 295 100 |
| 1981 | 220 000 | 142 400 | 362 400 |
| 1982 | 217 100 | 115 200 | 332 300 |
| 1983 | 196 700 | 9 400 | 206 100 |
| 1984 | 188 800 | — | 188 800 |
| 1985 | 184 800 | — | 184 800 |
| 1986 | 190 100 | 126 100 | 316 200 |
| 1987 | 216 900 | 222 200 | 439 100 |
| 1988 | 245 400 | 29 800 | 275 200 |

(1) Non compris les stages et les contrats de formation en entreprises exonérées.

Source : ministère du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

En dehors de l'apprentissage, l'incitation à l'embauche de jeunes par la baisse des cotisations sociales a été utilisée à deux reprises. Tout d'abord dans le cadre des pactes au cours des années 1977 à 1981 puis du plan avenir-jeunes (1981-1982). Cette mesure, qui touchait toutes les entreprises embauchant de jeunes chômeurs, a été très contestée à cause des effets d'aubaine qu'elle pouvait entraîner : un grand nombre d'embauches aidées par ce biais auraient en effet été réalisées de toute manière. Les évaluations plus fines du dispositif ⁽⁴⁾ montraient que les jeunes les plus favorisés par ce système étaient aussi ceux qui, du fait de leur niveau de formation notamment, avaient le moins de difficultés d'insertion sur le marché du travail. Le système fut donc abandonné au profit de l'extension des stages de formation qui paraissaient mieux adaptés à la mise en œuvre d'une politique d'insertion des jeunes qui se voulait alors plus sélective.

En 1986, le changement de majorité politique amena une nouvelle révision de la politique d'aide à l'insertion des jeunes et le retour des exonérations massives de charges sociales. Le plan d'urgence en faveur de l'embauche des jeunes mis en place au cours de l'été 1986 prévoyait ainsi l'exonération au moins partielle, des charges sociales patronales pour toutes les embauches de jeunes de 16 à 25 ans. Cette exonération était de 100 % pour l'accueil ou l'embauche d'un jeune en formation en alternance ou en apprentissage par tous les employeurs de plus de 10 salariés ⁽⁵⁾; de 50 % pour l'embauche d'un jeune dans les trois mois

(4) Voir notamment Jean-françois Colin, Jean-Claude Cros, Eric Verdier et Dominique Welcomme (1981).

(5) Pour les autres, l'exonération était déjà acquise, voir ci-dessus les exonérations pour les embauches d'apprentis.

suivant sa sortie d'une formation en alternance, d'un TUC ou d'une autre mesure de formation professionnelle ; de 25 % dans tous les autres cas. La durée de l'exonération devait correspondre à la durée de la formation dans le premier cas (elle pouvait donc atteindre deux ans pour les contrats d'adaptation et les contrats de qualification). Elle était d'un an pour les exonérations à 50 % et limitée au 30 juin 1987 dans les autres cas. Ce programme aura connu un indéniable succès puisqu'en moyenne au cours de l'année 1987, près de 290 000 emplois bénéficièrent d'une exonération.

Les contrats de formation en entreprises

Les premiers contrats de formation de jeunes en entreprise (tableau 8) — les *contrats emploi-formation* — ont vu le jour en 1976. Ils visaient à stimuler l'embauche de jeunes n'ayant pas *a priori*, un niveau de formation ou de qualification suffisant au regard des standards de l'industrie. Ce dispositif offrait aux entreprises la possibilité de recruter des jeunes de 18 à 26 ans avec un contrat de travail particulier à durée déterminée ou indéterminée, et prévoyant une période de formation dont le coût était pris en charge par l'Etat. Dans leur esprit, ces contrats peuvent être partiellement rapprochés de l'apprentissage. On y retrouve l'idée qu'un jeune sortant du système scolaire doit poursuivre sa formation au sein de l'entreprise, pour atteindre un niveau de compétence technique suffisant lui permettant d'exercer ensuite une activité salariée « normale ».

8. Stages et contrats de formation en entreprises

Stocks annuels moyens

| Années | Stages | | Contrats | Total |
|--------|------------------|---------|----------|---------|
| | Stages pratiques | SIVP | | |
| 1974 | — | — | — | — |
| 1975 | — | — | 700 | 700 |
| 1976 | — | — | 7 900 | 7 900 |
| 1977 | 17 600 | — | 14 000 | 31 600 |
| 1978 | 64 900 | — | 21 100 | 86 000 |
| 1979 | 11 700 | — | 31 800 | 43 500 |
| 1980 | 24 300 | — | 37 800 | 62 100 |
| 1981 | 71 200 | — | 36 200 | 107 400 |
| 1982 | 26 800 | — | 62 100 | 88 900 |
| 1983 | — | — | 82 500 | 82 500 |
| 1984 | — | — | 85 500 | 85 500 |
| 1985 | — | 9 700 | 82 300 | 92 000 |
| 1986 | — | 37 200 | 104 700 | 141 900 |
| 1987 | — | 102 600 | 240 400 | 343 000 |
| 1988 | — | 106 700 | 181 200 | 287 900 |

Source : ministère du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Le dispositif fut complété plusieurs fois et plusieurs types de contrats offerts en fonction du besoin de formation des jeunes concernés. On créa ainsi, à côté du *contrat emploi-formation* destiné aux jeunes ne disposant pas de la qualification requise par l'emploi offert par l'entreprise, un *contrat emploi-adaptation* destiné aux jeunes ayant un besoin plus limité de complément ou d'adaptation d'une qualification déjà acquise.

Ces différents contrats connurent une progression régulière et leur nombre atteignit 85 000 en 1984. A partir de cette date une importante réforme du dispositif fut mise en œuvre marquant un plus grand engagement du patronat et des syndicats de salariés dans la politique générale de formation professionnelle des jeunes. Un accord interprofessionnel d'octobre 1983, dont les termes furent repris dans une loi de février 1984, permis en effet de jeter les bases du développement de la formation en entreprise. Deux types de contrats de formation, qui reprenaient en partie l'ancien système, furent prévus ⁽⁶⁾ :

— le *contrat de qualification*, contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée, dont le but était de fournir à un jeune de 18 à 25 ans la possibilité d'acquérir ou de compléter une formation professionnelle pendant une période comprise entre six mois et deux ans (il s'agit en fait d'une sorte de transposition de l'apprentissage dans les secteurs industriels et tertiaires) ;

— le *contrat d'adaptation*, contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée, destiné à faciliter la préparation d'un jeune à l'occupation d'un emploi ou d'un type d'emploi particulier.

La nouveauté principale provenait toutefois du désengagement de l'Etat et de la plus grande implication des employeurs puisque le système n'était plus financé par le budget de l'Etat, mais par un fonds mutuel alimenté par la défiscalisation d'une partie des cotisations des entreprises dues au titre de la formation continue.

Ces nouvelles dispositions furent lentes à produire des effets. Les contrats de qualification, en particulier, ébauche d'un véritable système d'apprentissage industriel, ne furent utilisés que très progressivement. Ainsi en 1988, l'ensemble des contrats avait augmenté notablement pour atteindre un chiffre moyen de 181 000. Malgré ce succès relatif, l'idéal d'une formation approfondie en entreprise pour chaque jeune entrant sur le marché du travail, est encore loin d'être atteint.

Les stages en entreprise

Les stages en entreprise se distinguent nettement des contrats de formation en entreprise. Par leur durée tout d'abord : ils ne dépassent pas quelques mois. Par leur nature ensuite : l'aspect formation du stage

(6) Ce même accord prévoyait également une troisième formule de stage court d'insertion directe dans l'emploi : les stages d'insertion à la vie professionnelle (SIVP), cf. infra.

est très réduit voire inexistant. Ce sont en fait des emplois très courts, à coût extrêmement réduit pour les entreprises. Leur mise en œuvre dans le cadre de la politique de l'emploi vise également un autre objectif. Par leur souplesse et leur faible coût pour l'entreprise, ils permettent d'écarter rapidement du chômage, mais pour une durée limitée seulement, les jeunes entrants sur le marché du travail.

Les premiers stages en entreprise ont été mis en œuvre dans le cadre du premier pacte, en 1977, sous la forme des *stages pratiques*. Le nombre de ces stages s'éleva en moyenne à 70 000 en 1978 puis en 1981 ⁽⁷⁾. Ce système, qui permet de limiter à court-terme l'accroissement du chômage fut abandonné en 1982 au profit des stages de formation en dehors de l'entreprise, puis à partir de 1985 des TUC qui sont les «frères jumeaux» des stages en entreprises dans le secteur non-marchand. A partir de 1985 la même formule fut utilisée sous la forme des *stages d'initiation à la vie professionnelle* (SIVP). Ces stages prévus par les accords interprofessionnels sur la formation en alternance, resteront peu nombreux jusqu'en 1986. Dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes, les entreprises ont largement profité de ce dispositif qui était de loin, celui qui leur offrait la main-d'œuvre la moins coûteuse, soit sous forme de sas à l'embauche, soit sous forme de substitut au contrat à durée déterminée. Dans un contexte économique caractérisé par la reprise des embauches et de fortes incitations des pouvoirs publics, leur nombre augmenta alors fortement pour dépasser les 100 000 en 1988. Par la suite, la «moralisation» de leur usage fit brutalement retomber leur nombre et il n'y en avait plus que 27 000 à la fin de 1989.

Evaluations économiques

L'évaluation des effets macroéconomiques de la politique de l'emploi auxquels on a procédé ici présente un certain nombre de limites et d'incertitudes.

Les limites sont d'abord relatives au champ de la politique de l'emploi pris en compte. Il s'agit d'un champ restreint qui ne couvre qu'environ un quart du total de la *dépense pour l'emploi*. On a notamment ignoré les effets de l'indemnisation du chômage, car cette dépense, 77 milliards

(7) Cette moyenne masque l'existence de très fortes variations infra-annuelles.

de F en 1988, ne relève pas du champ de la *politique active de l'emploi*. Cette convention peut être critiquée, car à certains moments les décisions relatives à l'indemnisation ne furent pas sans relation avec le développement des autres aspects de la politique de l'emploi. Ainsi en 1983, la pression financière exercée par les préretraites explique en partie que l'on ait réduit l'indemnisation du chômage ordinaire. Les hypothèses de substitution entre politique active et indemnisation qu'il aurait fallu faire pour réintégrer cette dimension de la politique de l'emploi dans l'analyse de ses conséquences économiques étaient cependant trop complexes pour être étudiées ici. En général l'évaluation des effets de l'indemnisation du chômage n'aurait de sens que si elle s'intégrait dans une analyse d'ensemble du système de protection sociale et de redistribution des revenus : il est en effet exclu, dans une société développée, de laisser sans ressource 10 % de la population active.

Quant aux incertitudes des évaluations que l'on présente ici, elles sont liées, en dehors des problèmes méthodologiques généraux que peuvent poser les simulations macroéconomiques à moyen-terme, à la difficulté d'apprécier précisément l'impact des mesures d'incitation au retrait d'activité sur l'offre de travail. Dans les modèles macroéconomiques, la relation entre l'emploi et le chômage tient compte du retrait du marché du travail des *travailleurs découragés*. Selon ce mécanisme, l'offre de travail réagit à toute variation de l'emploi ou de la population active potentielle. Ainsi, dans l'hypothèse où l'on crée des emplois supplémentaires, un certain nombre de personnes se présentent sur le marché du travail, alors qu'en l'absence de ces créations d'emplois elles seraient restées inactives. C'est ainsi par exemple que l'annonce de l'ouverture d'un poste de vendeuse peut amener un femme mariée, jusqu'alors inactive, à poser sa candidature : si elle est embauchée, cela ne réduit pas le chômage. En conséquence, l'arithmétique du marché du travail est telle que pour 100 emplois créés, le chômage ne diminue en moyenne, que d'environ 50 personnes. De même, si l'on réduit le nombre d'actifs potentiels, en avançant l'âge du départ à la retraite par exemple, la variation *ex-post* de la population active, et donc celle du chômage, est inférieure à la variation *ex-ante*. Dans ce cas, des travailleurs nouveaux se présenteront sur le marché, du simple fait de la libération de postes de travail supplémentaires. Les estimations économétriques de l'évolution du chômage fondées sur ce mécanisme sont relativement robustes. L'analyse statistique du marché du travail sur longue période confirme également l'existence d'une telle relation ⁽⁸⁾.

Cependant l'estimation de cette relation peut avoir été biaisée dans le passé par l'existence même de la politique de l'emploi. Ainsi la baisse des taux d'activité aux âges extrêmes, observée depuis le début de la crise de l'emploi, résulte autant des politiques volontaristes (pré-retraites, stages pour les jeunes...) que des comportements de découragement. La mauvaise connaissance statistique des politiques d'emploi explique en partie que l'on n'ait pu intégrer jusqu'à présent ce phénomène. L'objectif principal du travail qui est présenté ici vise d'ailleurs à combler cette lacune en fournissant les données quasi exhaustives de stocks moyens de bénéficiaires des politiques d'emploi sur longue période.

(8) Voir sur ce point Gérard Cornilleau, Jean-Paul Fitoussi et Michel Forsé (1989).

Toutefois on n'a pas pu, à ce stade, réaliser les analyses économétriques détaillées de l'évolution des taux d'activité qui permettraient d'éliminer les ambiguïtés des relations disponibles qui ne font pas ou mal le partage entre l'effet primaire des politiques d'emploi et l'effet de la réaction des comportements aux variations des déséquilibres sur le marché du travail. Pour tenir compte de cette incertitude on aurait pu, à l'instar de ce qui a été fait dans les travaux d'évaluation des politiques d'insertion menés par la Direction de la prévision ⁽⁹⁾ retenir pour chaque mesure de politique d'emploi un coefficient spécifique d'impact sur le chômage. Cette méthode repose sur un certain nombre d'avis d'experts et d'observations statistiques relatives à chacune des mesures (origine des bénéficiaires chômeurs, inactifs ou salariés ; taux de maintien dans l'emploi, etc.). Elle présente l'avantage de mieux tenir compte de certaines caractéristiques connues des mesures mises en œuvre. Par exemple on peut ainsi intégrer le fait que la grande majorité des tucistes étaient préalablement des chômeurs, alors que de nombreuses embauches effectuées dans le cadre des SIVP auraient été réalisées de toute manière. Cependant déduire de ces observations que 100 emplois créés sous forme de TUC ont réduit le chômage de 90, alors que 100 SIVP ne l'ont réduit que de 50, n'est pas non plus dépourvu d'ambiguïté. Dans le cas des TUC, on néglige par exemple le fait que le retrait temporaire du marché normal du travail des bénéficiaires de ce dispositif a augmenté la tension sur le marché, ce qui a pu accroître les chances d'être embauché pour les autres catégories de travailleurs et notamment pour ceux qui ne sont que marginalement à la recherche d'un emploi.

En l'absence d'une solution satisfaisante à ce problème, nous avons fait le choix de retenir, sans aucune modification, la relation emploi-chômage du modèle économétrique qui a servi à réaliser les simulations macroéconomiques dont les résultats sont présentés ici. La conséquence de ce choix conservateur est certainement de minorer l'impact sur le chômage d'un certain nombre de politiques, en particulier celles qui ont avant tout un impact statistique comme les dispenses de recherche d'emploi pour les chômeurs âgés.

(9) Voir l'annexe 1 du rapport de la commission « Relations sociales et emploi » du X^e Plan (1989).

Effets des politiques d'incitation au retrait d'activité et des politiques de création d'emplois dans le secteur non-marchand

La création d'emplois publics spécifiques et les stages de formation ont des caractéristiques économiques voisines. Tous ces dispositifs entraînent *ex-ante*, une réduction du chômage par l'éloignement provisoire du marché du travail d'une partie de la population active. En dehors des différences de coûts, ces mesures ne se différencient que par des raisons comptables : les stagiaires de formation professionnelle sont comptabilisés parmi les inactifs alors que les tucistes sont assimilés à des salariés occupés. Nous avons donc choisi d'étudier globalement les conséquences macroéconomiques de ces dispositifs.

Les préretraites se distinguent des systèmes précédents par le fait que l'éloignement du marché du travail des salariés concernés est définitif. Mais les mécanismes économiques qui déterminent leur impact final sur le chômage ne sont pas non plus fondamentalement différents de ceux qui sont mis en œuvre par les politiques de stages ou d'emplois publics. Dans les deux cas on observe une augmentation des dépenses publiques et une réduction du nombre de chômeurs due soit à la baisse de la population active potentielle (stages et préretraites), soit à l'augmentation «exogène» du nombre des salariés occupés (emplois publics).

Dans le cas général, l'augmentation de la demande publique induit, à court terme une accélération de la croissance qui entraîne un certain nombre de créations d'emplois. A plus long terme cette relance est contrariée par l'augmentation des salaires réels provoquée par la réduction initiale du déséquilibre du marché du travail (relation de Phillips). Ce mécanisme est ici amplifié par le fait que les politiques mises en œuvre ont un impact exogène important sur le chômage. Il en résulte une hausse du taux d'inflation qui réduit notablement le nombre d'emplois disponibles dans l'ensemble de l'économie et le taux de chômage à tendance à être ramené vers son niveau d'équilibre initial.

Ce résultat général découle de plusieurs hypothèses et notamment du jeu simultané de l'indexation parfaite à long terme des salaires sur les prix et du mécanisme de détermination des salaires réels à partir des tensions du marché du travail. Il est bien mis en évidence par la simulation des conséquences de l'ensemble des dispositifs de stages et d'emplois publics spécifiques sur la période 1974-1978 (tableau 9). Dans cette simulation, réalisée avec le modèle trimestriel de l'OFCE, on a tenu compte de l'effet des mesures sur :

- la population active potentielle (nombre moyen de stagiaires) ;
- le nombre des emplois publics spécifiques (TUC...) ;
- les dépenses publiques directes liées à la gestion des stages ;
- le nombre d'emplois publics ou para-publics dépendant des stages (nombre d'emplois de formateurs, effectifs de l'AFPA...) ;
- le revenu des ménages (rémunérations versées aux stagiaires).

9. Incidence macroéconomique des stages et des emplois non marchands créés dans le cadre de la politique de l'emploi

| Années | PIB (en %) | Emploi (en milliers) | Chômage (en milliers) | Indice des prix à la consommation (en %) | Solde extérieur (en milliards de francs) | Solde des administrations (en milliards de francs) |
|--------|---------------|-------------------------|--------------------------|---|---|---|
| 1974 | 0,1 | 4 | - 30 | 0,0 | - 0,3 | - 0,7 |
| 1975 | 0,1 | 6 | - 41 | 0,0 | - 0,3 | - 1,3 |
| 1976 | 0,1 | 10 | - 59 | 0,1 | - 0,5 | - 1,8 |
| 1977 | 0,1 | 12 | - 57 | 0,2 | - 0,6 | - 1,9 |
| 1978 | 0,2 | 17 | - 70 | 0,3 | - 0,9 | - 2,8 |
| 1979 | 0,2 | 19 | - 70 | 0,4 | - 1,1 | - 2,2 |
| 1980 | 0,1 | 18 | - 66 | 0,6 | - 1,4 | - 1,6 |
| 1981 | 0,1 | 13 | - 64 | 0,8 | - 1,6 | - 1,8 |
| 1982 | 0,1 | 5 | - 78 | 1,0 | - 2,3 | - 2,3 |
| 1983 | 0,0 | - 4 | - 80 | 1,2 | - 2,4 | - 2,1 |
| 1984 | - 0,1 | - 18 | - 78 | 1,6 | - 2,1 | - 3,8 |
| 1985 | - 0,2 | - 32 | - 119 | 1,9 | - 2,8 | - 6,8 |
| 1986 | - 0,3 | - 49 | - 145 | 2,3 | - 3,1 | - 9,7 |
| 1987 | - 0,5 | - 71 | - 136 | 2,8 | - 3,4 | - 12,3 |
| 1988 | - 0,7 | - 100 | - 142 | 3,4 | - 4,6 | - 18,7 |

Source : modèle trimestriel de l'OFCE.

L'augmentation des dépenses publiques induite par les mesures concernées est supposée financée par le déficit budgétaire.

Les résultats obtenus montrent que les politiques de stages auraient eu un effet très légèrement expansionniste jusqu'en 1982 qui s'amortit ensuite jusqu'en 1985. A partir de cette date, le recours aux créations d'emplois publics spécifiques devient massif avec la création des TUC. En même temps la mise en place de programmes spécialisés pour les chômeurs de longue durée augmente significativement le nombre de stages. Mais le développement de ces différents dispositifs a peu d'influence directe sur la croissance car les coûts unitaires de ces mesures (le montant de dépense publique par bénéficiaire comparé à l'indemnisation qu'auraient reçus les chômeurs « évités ») sont relativement faibles. En conséquence, la baisse du chômage entraîne essentiellement une accélération de l'inflation et une baisse du nombre des emplois

disponibles par un effet de réduction de la compétitivité prix. Cet effet négatif tient au fait que l'on ne prend pas en compte les mesures similaires mises en œuvre au même moment dans la plupart des pays européens. De même on néglige les conséquences d'un possible ajustement des taux de change aux modifications des taux d'inflation. Les résultats obtenus tendent donc à majorer les effets négatifs sur l'emploi d'une réduction «exogène» du chômage. Au total, sous ces hypothèses restrictives, l'ensemble du système permet d'éviter, en 1988, un peu plus de 140 000 chômeurs, mais il réduit en même temps le niveau de l'emploi de 100 000. Comme le nombre de bénéficiaires des mesures est au même moment d'environ 400 000, le rendement du système en terme de chômeurs évités est d'environ un tiers. L'essentiel de la différence entre le nombre de bénéficiaires et le nombre de chômeurs évités provient de la flexion des taux d'activité qui découle de l'arrivée sur le marché du travail d'un certain nombre d'actifs supplémentaires *encouragés* par la baisse du chômage. Mais elle s'explique aussi par les effets macroéconomiques négatifs sur l'emploi.

En ce qui concerne les préretraites, la simulation réalisée ne tient compte que des dispositifs ayant pu bénéficier aux salariés d'âge inférieur à la retraite ⁽¹⁰⁾. Cette convention revient à rejeter hors du champ de la politique de l'emploi les conséquences de la généralisation de la retraite à soixante ans intervenue en 1983. Cela est justifié car la décision relative à l'abaissement de l'âge de la retraite reflétait davantage une volonté de progrès social que des motifs de lutte contre le chômage. Il s'agit cependant d'une convention gênante car elle introduit une rupture dans la politique de l'emploi qui est amputée brutalement du dispositif des garanties de ressources en 1983, alors que cette amputation ne correspond pas, au moins jusqu'en 1989, à un désengagement de l'Etat. Les autres conventions possibles n'étaient guère plus satisfaisantes puisqu'elles auraient consisté à considérer soit que les préretraites accordées aux salariés de plus de 60 ans n'ont jamais eu comme objectif la lutte contre le chômage, soit que l'abaissement de l'âge de la retraite n'a été décidé que pour lutter contre le chômage.

Nous avons simulé l'effet des préretraites mesuré par rapport à une situation hypothétique dans laquelle aucune préretraite n'aurait été accordée aux salariés de moins de 65 ans jusqu'en 1983, puis aux salariés de moins de 60 ans à partir de cette date. Les effets directs des départs en préretraites sur la population active potentielle et sur les prestations sociales reçues par les ménages ont été pris en compte. Le tableau 10 donne les résultats de la simulation. Il montre que l'impact maximum du dispositif de préretraite aurait été atteint en 1982-1983 lorsque le nombre de départs liés aux contrats de solidarité fut maximum. A cette époque le nombre de chômeurs évités aurait dépassé les 200 000. Par la suite, la réduction du nombre moyen de préretraités due, conformément à notre convention, à l'abaissement de l'âge de la retraite entraîne une baisse sensible du nombre de chômeurs évités. Enfin au cours des toutes dernières années, alors que le nombre de préretraités est pratiquement stabilisé, l'effet sur l'emploi devient négatif en raison même du mécanisme de régulation macroéconomique que nous avons souligné.

(10) On a également négligé, faute d'une information statistique suffisamment précise, l'impact des départs en préretraite des salariés de la sidérurgie.

10. Incidence macroéconomique des préretraites ⁽¹⁾

| Années | PIB (en %) | Emploi (en milliers) | Chômage (en milliers) | Indice des prix à la con- sommation (en %) | Solde extérieur (en milliards de francs) | Solde des admi- nistrations (en milliards de francs) |
|--------|---------------|-------------------------|--------------------------|---|---|--|
| 1974 | 0,1 | 3 | - 26 | 0,0 | - 0,3 | - 0,8 |
| 1975 | 0,1 | 4 | - 39 | 0,0 | - 0,2 | - 1,3 |
| 1976 | 0,1 | 7 | - 52 | 0,1 | - 0,4 | - 1,7 |
| 1977 | 0,1 | 10 | - 59 | 0,1 | - 0,6 | - 1,9 |
| 1978 | 0,2 | 14 | - 81 | 0,2 | - 8,7 | - 3,2 |
| 1979 | 0,2 | 19 | - 97 | 0,4 | - 1,3 | - 4,0 |
| 1980 | 0,2 | 22 | - 115 | 0,6 | - 2,2 | - 5,5 |
| 1981 | 0,3 | 27 | - 169 | 0,8 | - 3,4 | - 8,9 |
| 1982 | 0,3 | 31 | - 245 | 1,1 | - 5,5 | - 14,5 |
| 1983 | 0,3 | 33 | - 195 | 1,5 | - 5,9 | - 13,2 |
| 1984 | 0,1 | 22 | - 160 | 2,0 | - 6,0 | - 9,3 |
| 1985 | 0,0 | 3 | - 150 | 2,6 | - 6,3 | - 12,7 |
| 1986 | - 0,2 | - 22 | - 130 | 3,3 | - 6,4 | - 13,2 |
| 1987 | - 0,5 | - 55 | - 98 | 4,0 | - 7,2 | - 13,9 |
| 1988 | - 0,9 | - 96 | - 66 | 4,7 | - 8,7 | - 17,7 |

(1) Préretraites pour les moins de 65 ans jusqu'en 1983, pour les moins de 60 ans à partir de cette date.

Source : modèle trimestriel de l'OFCE.

Au maximum de son efficacité, le rendement du système de préretraite aurait atteint environ un demi : en 1983 le nombre de chômeurs évités est d'environ 250 000 pour un peu plus de 500 000 bénéficiaires. En fin de période, on se rapproche du rendement de un tiers qui caractérise les dispositifs de stages ou d'emplois publics. Comme précédemment, le jeu de la flexion des taux d'activité explique la plus grande partie de l'écart entre le nombre de bénéficiaires et le nombre de chômeurs évités.

Effets des politiques d'aides à la création d'emplois dans le secteur marchand

Les mécanismes macroéconomiques mis en œuvre par les dispositifs d'aide à l'emploi dans le secteur marchand sont très différents de ceux qui viennent d'être décrits à propos des systèmes d'emplois spécifiques, de stages ou de préretraites. La baisse du chômage dérive cette fois de l'augmentation du nombre des emplois disponibles liée à la réduction du coût du travail.

La politique de l'emploi, telle qu'elle fut mise en œuvre de 1974 à 1988, cherchait par ailleurs à favoriser l'embauche de catégories particulières de travailleurs, la plupart du temps des jeunes. Mais, aucun dispositif parmi ceux qui ont été utilisés n'offrait la garantie que les embauches réalisées dans le cadre des programmes mis en place, ne se substituaient pas à d'autres embauches qui auraient dues normalement être effectuées. La seule façon d'évaluer l'efficacité macroéconomique de ces dispositifs consistait donc à mesurer le nombre d'emplois susceptibles d'être créés du fait de la baisse du coût du travail qui leur était associée. On a réalisé, pour cela, une simulation de la suppression sur l'ensemble de la période 1974-1988, des exonérations de cotisations sociales et des aides diverses accordées aux entreprises en contrepartie de l'embauche d'un jeune. En ce qui concerne les contrats de formation en entreprises, on a tenu compte de ce que la productivité du travail des jeunes en formation était plus faible que celle des travailleurs normaux. De même pour l'apprentissage.

Le tableau 11 contient les résultats de cette simulation. Il montre qu'à l'inverse des autres dispositifs, l'allégement du coût du travail aurait eu un effet expansionniste continu. Toutefois, pour l'essentiel, les stages en entreprises se seraient substitués à d'autres catégories d'emploi et le rendement du dispositif serait finalement extrêmement faible. Mesuré par le rapport entre le nombre de chômeurs évités *ex-post* et le nombre de bénéficiaires *ex-ante*, il serait de l'ordre de 5 %. Ce résultat ne prend pas en compte la totalité de l'effet des mesures sur la productivité du travail. D'autre part, comme pour les autres dispositifs, il n'est pas certain que le mécanisme du travailleur découragé, qui minore l'effet des mesures

11. Incidence macroéconomique des contrats de formation, de stages et des exonérations de cotisations sociales dans le secteur marchand

| Années | PIB (en %) | Emploi (en milliers) | Chômage (en milliers) | Indice des prix à la consommation (en %) | Solde extérieur (en milliards de francs) | Solde des administrations (en milliards de francs) |
|--------|---------------|-------------------------|--------------------------|---|---|---|
| 1974 | — | — | — | — | — | — |
| 1975 | — | — | — | — | — | — |
| 1976 | — | — | — | — | — | - 0,1 |
| 1977 | — | 1 | — | — | - 0,1 | - 0,9 |
| 1978 | 0,1 | 4 | - 2 | - 0,1 | - 0,4 | - 1,8 |
| 1979 | 0,1 | 10 | - 5 | - 0,1 | - 0,5 | - 1,1 |
| 1980 | 0,1 | 14 | - 7 | - 0,1 | - 0,7 | - 1,9 |
| 1981 | 0,2 | 19 | - 10 | - 0,2 | - 1,1 | - 2,8 |
| 1982 | 0,2 | 24 | - 13 | - 0,2 | - 1,1 | - 1,8 |
| 1983 | 0,2 | 27 | - 14 | - 0,2 | - 1,1 | - 1,1 |
| 1984 | 0,2 | 28 | - 15 | - 0,2 | - 1,1 | - 0,6 |
| 1985 | 0,2 | 27 | - 14 | - 0,1 | - 1,0 | - 0,5 |
| 1986 | 0,2 | 28 | - 14 | - 0,2 | - 1,3 | - 4,3 |
| 1987 | 0,3 | 35 | - 18 | - 0,3 | - 2,5 | - 8,3 |
| 1988 | 0,4 | 45 | - 23 | - 0,4 | - 3,4 | - 6,8 |

Source : modèle trimestriel de l'OFCE.

sur le chômage, joue totalement. Il est donc possible, et même probable, que les résultats que nous avons obtenus constituent la borne inférieure du taux de rendement des dispositifs d'aide à la création d'emploi à long terme. Néanmoins, même en retenant un jeu d'hypothèses plus *optimistes*, il est peu vraisemblable que l'on puisse obtenir des résultats macroéconomiques beaucoup plus favorables : un impact primaire plus important sur le chômage entraînerait, en effet, des résultats moins favorables pour la croissance et l'emploi.

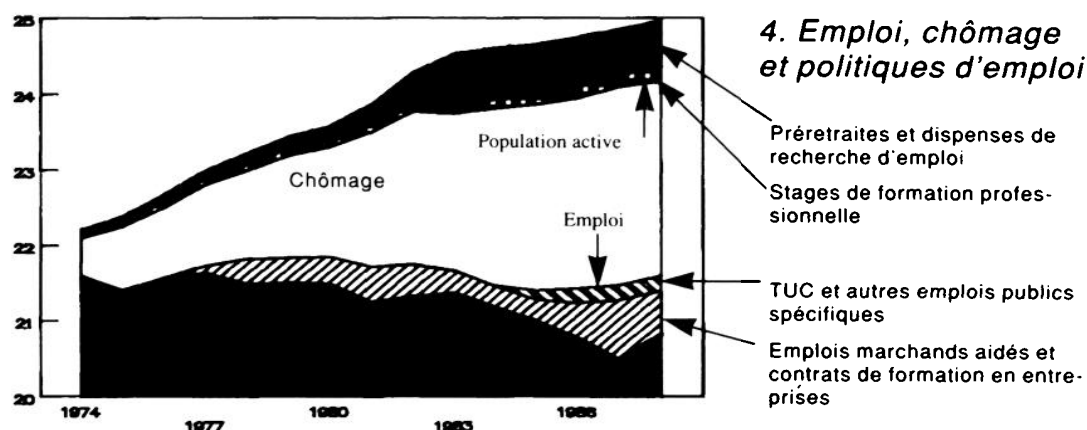
Les politiques de créations d'emplois aid es dans le secteur marchand ont donc avant tout un intérêt du point de vue du partage de l'emploi entre les différentes catégories de travailleurs. Leur efficacité est sans doute importante lorsqu'il s'agit de promouvoir l'insertion des jeunes ou le reclassement des chômeurs de longue durée, mais elles ne peuvent se substituer ni aux politiques macroéconomiques générales susceptibles d'accroître le nombre d'emplois disponibles, ni aux autres dispositifs de politique d'emploi qui apparaissent plus efficaces pour le traitement du chômage de masse.

Conclusion

Confrontés à une profonde détérioration de la situation de l'emploi au cours des quinze dernières années, les pouvoirs publics ne sont pas restés inactifs. Comme le montre le graphique 4, les politiques d'emplois qui furent mises en œuvre ont largement contribué, au cours de toute la période, à limiter dans le court-terme l'explosion du chômage.

Ainsi, en 1988, en moyenne annuelle, près d'un million de personnes bénéficiaient d'une formation ou d'un dispositif d'insertion ou de réinsertion au titre des politiques actives de l'emploi. En l'absence de ces dispositifs, le chômage aurait augmenté plus fortement et l'exclusion des catégories de travailleurs les moins favorisés aurait été renforcée. Pour porter un jugement sur le bien fondé de cette politique, il faut donc tenir compte à la fois de ses conséquences sur le niveau et sur la structure du chômage.

On a cherché ici, plus simplement, à évaluer les effets macroéconomiques à moyen-terme de la politique de l'emploi. D'après les simulations que nous avons réalisées, le stock moyen de *chômeurs évités* par les politiques d'emploi en 1988 serait de 250 000 environ. Au cours



Source : ministère du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

des années antérieures l'impact maximum de ces politiques avait probablement été atteint en 1982-1983 lorsque le *traitement social* entraîna une réduction sensible de la population active potentielle à la suite de départs massifs en préretraites. A ce moment le nombre de chômeurs évités dépassa les 300 000 ⁽¹¹⁾.

Ces résultats dépendent cependant assez fortement de deux hypothèses importantes qui conduisent à minorer l'impact à moyen-terme des politiques d'emploi. Il s'agit tout d'abord de la constance supposée de l'environnement international et des taux de change : si la simulation avait porté sur l'ensemble des politiques d'emplois menées simultanément dans la plupart des pays européens, les effets *ex-post* sur l'emploi auraient été plus favorables, car le niveau de la compétitivité relative de l'économie française aurait été moins affecté par la baisse initiale du chômage. Il s'agit ensuite de l'hypothèse relative à la flexion des taux d'activité : si l'on avait supposé, comme le font certains, que l'évolution de la population active est indépendante de la situation du marché du travail, l'impact initial des politiques d'emplois sur le chômage aurait été plus important. Sous cette hypothèse, le nombre maximum de chômeurs évités en 1988 serait alors environ de 500 000. Compte tenu des incertitudes, l'impact des politiques d'emplois sur le chômage est donc vraisemblablement compris en 1988, entre 250 et 500 000. Cette fourchette est relativement large. Elle permet toutefois de fixer de manière réaliste l'ordre de grandeur de l'effet macroéconomique des politiques spécifiques de lutte contre le chômage, qui apparaît ainsi relativement favorable, même si certains mécanismes de régulation macroéconomiques conduisent à une réduction dans le long terme du rendement des différents dispositifs.

Pourtant, de 1974 à 1988, les politiques d'emploi n'auront évité ni l'augmentation du chômage, ni l'allongement de sa durée. Même si l'on est fondé à dire que leur influence fut positive dans ces deux domaines, il convient de s'interroger sur les politiques alternatives possibles. En particulier on peut se demander si une gestion économique du chômage n'aurait pas été préférable à la gestion sociale que l'on a connue. Pour

(11) Cette évaluation est compatible avec celle de Jean-François Colin, Mireille Elbaum et Alain Fonteneau (1984) qui trouvait un nombre de 274 000 chômeurs évités par les politiques d'emplois en 1983.

éclairer ce débat, il est possible de confronter les résultats que l'on aurait obtenus si les dépenses budgétaires affectées à la politique active de l'emploi avaient totalement été utilisées pour réduire les cotisations sociales patronales. Les simulations macroéconomiques de cette hypothèse montrent qu'un allégement de 45 milliards de F des cotisations sociales en 1988 — ce qui correspond au montant des dépenses budgétaires engagées en 1988 pour le financement des dispositifs dont nous venons d'analyser les conséquences macroéconomiques — permettrait la création de 200 000 emplois au terme de cinq ans. Le chômage diminuerait alors de 100 000 environ. Ce résultat montre que la gestion économique ne peut être qu'une alternative partielle à la gestion sociale. Si la gestion économique est efficace, ses effets sont limités et surtout relativement lents à apparaître. A court terme, malgré un coût élevé, elle n'a qu'une incidence marginale sur le chômage (quelques dizaines de milliers d'emplois supplémentaires au cours des deux premières années). On comprend dès lors que sous la pression de l'urgence, on ait privilégié la gestion sociale au cours des quinze dernières années. Mais l'évolution récente de la croissance et la perspective d'une baisse spontanée du chômage tend à modifier les données de l'arbitrage : libérée des contraintes de court-terme, la politique de l'emploi peut progressivement être réorientée dans le sens de la gestion économique. Mais, il faudra sans doute beaucoup de temps avant que l'on puisse se passer définitivement des dispositifs qui évitent encore à de nombreuses catégories de travailleurs l'expérience d'une longue période de chômage total et ininterrompue.

Références bibliographiques

- COLIN Jean-François, CROS Jean-Claude, VERDIER Eric et WELCOMME Dominique , 1981 : « Politiques d'emploi : La rupture de 1977, éléments pour une analyse critique des politiques spécifiques d'emploi (1974-1980) », *Travail et emploi*, n° 10.
- COLIN Jean-François, ELBAUM Mireille et FONTENEAU Alain , 1984 : « Chômage et politique de l'emploi 1981-1983 », *Observations et diagnostics économiques*, n° 7, avril.
- Commissariat général du plan, 1989 : Relations sociales et emploi, *Rapport de la commission présidée par Mme Martine AUBRY*, X° Plan 1989-1992, Paris, La Documentation française.
- CORNILLEAU Gérard, FITOUSSI Jean-Paul et FORSÉ Michel, 1989 : « Emploi et chômage », in *L'économie française depuis 1987* (Jean-Marcel JEANNENEY éd.), Paris, Le Seuil.
- Ministère du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, 1982, 1985, 1986, 1988 : Comptes de l'emploi et de la formation professionnelle, La Documentation française, collection Documents travail-emploi.