

# Chômage et politique de l'emploi 1981-1983

**Jean-François Colin, Mireille Elbaum (\*)**,

*Chargés de mission à la Délégation à l'Emploi*

**Alain Fonteneau,**

*Responsable des prévisions au département d'économétrie de l'OFCE*

*Cet article tente d'expliquer pourquoi et comment la faible progression du chômage entre la mi-1982 et les derniers mois de 1983 a été possible. Pour ce faire nous examinons les divers dispositifs de lutte contre le chômage mis en place par les pouvoirs publics au cours des années 1981-1983, en proposant une évaluation de leur impact sur la variation du chômage.*

*D'après nos estimations, l'ensemble des mesures ont permis de freiner la hausse annuelle moyenne des demandeurs d'emplois de 150 000 personnes en 1981, 260 000 personnes en 1982 et 275 000 personnes en 1983.*

*La politique « active » de l'emploi — créations d'emplois publics, réduction de la durée du travail, aides aux créations d'emplois et politique macroéconomique — a représenté 50 % des chômeurs évités en 1981, 72 % en 1982 mais seulement 37 % en 1983.*

*La politique de formation et les dispositifs de cessation anticipée d'activité — garanties de ressources, contrats de solidarité — ont permis de freiner la hausse du chômage d'environ 60 000 personnes par an en 1981-1982 et 125 000 en 1983, soit respectivement 44 %, 24 % et 46 % du total des chômeurs évités.*

*Les opérations menées par l'ANPE sur les chômeurs de longue durée ont permis d'éviter 15 000 chômeurs en 1982 et 45 000 en 1983.*

*Même si ces évaluations restent de simples ordres de grandeur, elles montrent que les dispositifs de lutte contre le chômage ont eu un impact important. Toutefois, ils ont maintenant atteint leur effet maximum et il est à craindre que les mois qui viennent soient nettement moins favorables sur le front du chômage, sauf si tout ou partie des mesures qui ont été prises au cours de la période étudiée sont reconduites et amplifiées, en particulier la réduction de la durée du travail (y compris le développement du temps choisi).*

(\*) Les idées exprimées dans cet article n'engagent que leurs auteurs et non la Délégation à l'Emploi.

La plupart des observateurs du marché du travail sont surpris, principalement depuis la seconde moitié de l'année 1982, par la stabilisation du chômage jusqu'à la fin de 1983. Surprise teintée d'incrédulité pour certains, qui ne comprennent pas que dans un contexte marqué par la réduction de l'emploi salarié d'environ 170 000 personnes entre fin 1980 et fin 1983 et par l'accroissement des ressources en main-d'œuvre potentielles à un rythme voisin de 250 000 par an, le nombre des demandeurs d'emploi s'éloigne peu de la crête des 2 millions.

Il est vrai que depuis 1982 les évolutions spontanées de l'emploi et des ressources en main-d'œuvre ne suffisent plus à expliquer les variations du chômage, dont le sens et l'ampleur semblent étroitement liés à l'importance de la politique de l'emploi mise en œuvre par le Gouvernement.

De tout temps les interventions publiques sur le marché du travail ont permis d'expliquer une certaine indépendance de la courbe du chômage par rapport aux autres indicateurs de l'évolution du marché du travail <sup>(1)</sup>. Mais ce qui caractérise sans doute la période récente c'est l'importance du phénomène, dû à la multiplication et l'extension des mesures en faveur de l'emploi, dont témoigne d'ailleurs le coût de la politique de l'emploi <sup>(2)</sup>, passé en francs courants de quelque 10 milliards de F en 1973 à environ 60 milliards en 1980 et à 120 milliards en 1982. Ce développement de la politique de l'emploi a pris des formes diverses : réduction de la durée du travail, créations d'emplois publics, politique de relance, actions sur les ressources en main-d'œuvre, stages de formation, etc.

Prise individuellement, chacune de ces mesures n'a pas un impact considérable sur le chômage, mais la somme de tous ces effets est indéniablement un facteur explicatif essentiel de la stabilisation observée du chômage en France. Dès lors, si l'on veut comprendre l'évolution du chômage au cours de la période récente, il faut mesurer la portée et l'impact des différentes actions menées par les pouvoirs publics pour lutter contre le chômage.

C'est ce bilan d'ensemble qu'on tente d'établir ici <sup>(3)</sup> en procédant dans la première partie à l'évaluation des politiques spécifiques d'emploi et dans la seconde à celle des mesures générales (réduction de la durée du travail, création d'emplois publics, actions de politique économique) mises en œuvre par le Gouvernement pour soutenir l'emploi.

---

(1) En 1977, les Pactes Nationaux pour l'Emploi et la mise en œuvre des garanties de ressources démission ont entraîné des modifications importantes dans l'évolution du chômage et sa saisonnalité (cf. [8]).

(2) « Les comptes de l'emploi 1973-1980 ». Ministère du Travail, La Documentation Française, 1981.

(3) Frank et Tregoat se sont livrés à cet exercice pour l'année 1982 (cf. [7]).

La méthode d'évaluation et le champ des interventions retenues ici sont différents. En particulier, sont examinés les effets indirects des politiques spécifiques d'emploi et les conséquences sur le marché du travail des mesures de politique économique générale. En outre l'effet global de la politique de l'emploi sur la variation du chômage est évalué en moyenne annuelle et non en glissement comme le font Frank et Tregoat.

## Les politiques de l'emploi

Les mesures de politiques spécifiques d'emploi sont nombreuses et d'ampleur fort variable. On n'a pas cherché ici à donner une présentation exhaustive <sup>(4)</sup> du système des aides, mais on a retenu les dispositifs qui, par leur importance ou par leur progression rapide, étaient susceptibles d'exercer un effet sensible sur la variation annuelle du chômage depuis 1980. On a distingué quatre grandes catégories d'interventions :

- les aides à la création d'emplois et les incitations à l'embauche notamment de jeunes de moins de 25 ans,
- les stages de formation principalement destinés aux jeunes,
- les dispositifs de préretraite,
- certaines mesures ponctuelles : chômage partiel et opération « chômeurs de longue durée ».

Après avoir présenté les mesures et leurs effets primaires sur le chômage, on s'attachera à examiner leurs impacts macroéconomiques.

## Les effets primaires

### Les aides à la création d'emploi et les incitations à l'embauche

En dehors de la réduction de la durée du travail et des créations d'emplois publics examinées ultérieurement, la politique dite « active de l'emploi » comporte également des interventions spécifiques en faveur de la promotion et de la création d'emploi. On a examiné ici <sup>(5)</sup> deux mesures de portée générale — l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises et les programmes de création d'emploi d'initiative locale — et trois actions particulières destinées à favoriser l'embauche de jeunes : l'apprentissage, les exonérations des cotisations patronales de sécurité sociale pour l'embauche de jeunes (jusqu'en 1982), les contrats emploi-formation et emploi-adaptation.

### L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises <sup>(6)</sup>

Créée par la loi du 22 décembre 1980, qui a modifié le dispositif lancé à titre expérimental en 1979, cette aide a pour objet de permettre aux deman-

---

(4) Pour une présentation des mesures de politique d'emploi, voir « La politique de l'emploi en 1981 ». Bilan de l'emploi 1981. *Statistiques du travail. Supplément au bulletin mensuel*, n° 95, 1981 ; D. Welcomme : Les mesures de politique de l'emploi en 1982. Bilan de l'emploi 1982. *Bulletin mensuel des statistiques du travail*, n° 104, 1983.

(5) On n'a pas retenu les différentes mesures d'aide au développement régional dont on a considéré qu'elles poursuivaient surtout un objectif de localisation de l'emploi ; leur contribution à l'accroissement net de l'emploi n'a pas été évaluée.

(6) Ce dispositif, dans sa forme actuelle, est aujourd'hui remis en cause à la suite de la séparation du système d'indemnisation du chômage en un régime d'assurance et un régime de solidarité.

deurs d'emploi de sortir du chômage en créant leur propre entreprise. Elle est attribuée par les ASSEDIC aux chômeurs indemnisés, qui créent ou reprennent une entreprise à titre individuel ou collectif ; elle est alors constituée par deux éléments, le versement de six mois d'allocation chômage à l'intéressé dans la limite des droits restant à couvrir et la couverture sociale gratuite pendant une période de six mois (ce deuxième aspect n'a pas été directement pris en compte dans ces évaluations).

Ce dispositif, directement destiné à favoriser la création de nouveaux emplois, a bénéficié en 1983 à plus de 40 000 personnes (tableau 1).

### **L'aide à la création d'emplois d'initiative locale**

Faisant suite à partir de 1981 aux emplois d'utilité collective, le programme de création d'emploi d'initiative locale (EIL) a pour objet de faciliter le développement de projets locaux de services ou d'activités qui ne sont pas actuellement pris en charge par des entreprises ou des services publics existants. Ces créations bénéficient d'une aide de l'Etat dont le montant est actuellement de 40 000 F. Ce programme a concerné environ 2 700 personnes au cours de l'année 1981, et près de 11 000 en 1982 en raison de l'ouverture du bénéfice de l'aide aux collectivités locales, puis à 4 100 en 1983, cette faculté leur ayant été supprimée en raison d'une utilisation de ces aides souvent non conforme à l'esprit du dispositif <sup>(7)</sup>.

### **Les incitations au recrutement de jeunes de moins de 25 ans**

Ces mesures ont pour objet de favoriser le recrutement de jeunes actifs, même si finalement les embauches réalisées ne correspondent pas à des créations nettes d'emplois. Parmi les diverses aides mises en œuvre au cours des trois années étudiées, il convient de distinguer :

— l'apprentissage qui concerne chaque année plus de 100 000 jeunes ; l'aide consiste ici en une exonération des charges sociales patronales, pour les employeurs qui recrutent des apprentis en garantissant à ces derniers la possibilité de suivre un réel cursus de formation menant à une qualification reconnue ;

— les exonérations de cotisations sociales pour l'embauche de jeunes, mises en œuvre dans le cadre des Pactes pour l'Emploi ; cette mesure a permis la prise en charge à un taux de 100 % puis de 50 % des cotisations patronales de sécurité sociale pendant un an pour chaque embauche de jeune ; ce dispositif n'a pas été reconduit à partir de juin 1982, 83 500 jeunes ont été concernés en 1980, 76 000 en 1981 et 17 000 en 1982 ;

— les contrats emploi-formation, complétés récemment par les contrats emploi-adaptation ; ces contrats qui peuvent être conclus pour l'embauche de jeunes de 16 à 26 ans, de femmes seules ou de chômeurs de longue durée visent à favoriser l'insertion de ces populations lorsqu'elles souhaitent obtenir un emploi stable, mais se heurtent à des obstacles particuliers du fait de l'insuffisance ou de l'inadaptation de leur qualification ; l'aide de l'Etat, qui est déterminée de manière forfaitaire en fonction du nombre d'heures de for-

---

(7) Les nombres de bénéficiaires mentionnés dans le texte ne sont pas directement comparables aux nombres figurant dans le tableau 1, ces derniers étant des estimations sur la base desquelles est évalué l'impact des mesures sur la *variation annuelle moyenne du chômage*.

mation prévues par le contrat (46 F de l'heure actuellement) s'analyse donc avant tout comme une incitation à l'insertion, grâce à la formation pour des emplois existants déjà dans la plupart des cas.

### **Les effets de ces mesures sur l'emploi et le chômage**

Le nombre total d'emplois subventionnés constitue une mesure inexacte du succès d'un programme. Les effets non recherchés, c'est-à-dire le versement de subventions au titre de l'augmentation ou du maintien d'emplois qui, auraient été, de toute façon, accrus ou conservés, ainsi que la substitution d'emplois subventionnés<sup>(8)</sup> à des emplois non subventionnés réduisent considérablement le nombre d'emplois réellement créés ou maintenus grâce au programme. Mais d'un autre côté, il faut aussi considérer les effets multiplicateurs qui renforcent l'impact des créations d'emploi.

Quant aux effets sur le chômage, ils dépendent des incidences des aides sur la variation des taux d'activité de la population.

L'incidence d'un programme de subventions à l'emploi sur le niveau de chômage par rapport à ce qui se serait produit en l'absence d'un tel système dépend de ces deux catégories d'effets qu'il est dans la pratique extrêmement difficile de mesurer<sup>(9)</sup>.

Pour les mesures en cours, nos évaluations reposent sur les enseignements des quelques études réalisées, sur les renseignements obtenus auprès des gestionnaires des programmes, sur des enquêtes directes auprès d'entreprises, etc.

En ce qui concerne *l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises*, une enquête réalisée par le Service des Etudes du ministère des Affaires Sociales [1] donne une double indication : d'une part le fait d'être demandeur d'emploi et l'existence de l'aide ont incité trois bénéficiaires sur quatre à créer une entreprise ; d'autre part près de 80 % des entreprises sont encore en activité un an après leur création. Par ailleurs les responsables du programme estiment que l'aide, même d'un montant modeste, mais venant s'ajouter à d'autres ressources, permet réellement le déclenchement d'un processus de création d'entreprise qui n'aurait pas eu lieu autrement. Sur la base de ces informations relativement fragiles, on a estimé que l'impact final du dispositif sur le chômage était égal à 40 % des emplois ainsi subventionnés.

S'agissant des *emplois d'initiative locale*, les études existantes [9] ne permettent pas réellement d'apprécier leur impact sur l'emploi compte tenu notamment des effets de substitution qui ont pu se produire entre emplois subventionnés dans le tiers secteur et emplois publics, para-publics et associatifs. Mais la procédure d'attribution de ces aides, fondée sur une sélection

---

(8) Comme le note J. Burton dans [2] : « Pour les emplois qui seront respectivement « préservés » ou « créés par les subventions d'emploi et d'embauche il faudra payer un prix invisible celui du chômage complet et du chômage partiel qui apparaîtront ailleurs. Comme ces subventions réduisent les coûts relatifs et les prix relatifs des entreprises qui en bénéficieraient, elles détourneront les consommateurs d'acheter les produits des entreprises non subventionnées, lesquelles seront contraintes de restreindre leur production et leurs effectifs ».

(9) Il existe très peu d'études spécifiques procédant à ce type d'évaluation. D'une façon générale les travaux d'évaluation des politiques publiques sont peu développés en France, contrairement à ce qu'on observe dans la plupart des pays anglo-saxons.

rigoureuse de projets non concurrents des activités productives et des services publics, ainsi que les quelques enquêtes réalisées auprès des bénéficiaires laissent penser qu'il s'agit dans bien des cas de créations nettes d'emplois ayant bénéficié à des personnes dont environ 80 % étaient sans emploi (mais peut-être inactives). Au total, on a estimé que l'effet de cette mesure sur le chômage était égal à 50 % des effectifs bruts de bénéficiaires.

Pour ce qui est de *l'apprentissage* dont le statut est différent puisqu'il comporte en même temps un aspect « formation initiale » et une composante « emploi », on a considéré, faute d'autres éléments d'information, qu'en l'absence d'un tel dispositif, les entreprises modifieraient leur comportement d'embauche et les jeunes bénéficiaires leur attitude face au système éducatif traditionnel. L'impact sur le chômage finalement retenu a été estimé à 15 % des effectifs bruts. Mais cette évaluation donne une image fautive du rôle spécifique de l'apprentissage dans l'intégration professionnelle des jeunes. Il n'est pas évident que d'autres formules de formation permettraient d'obtenir les mêmes résultats du point de vue de l'insertion professionnelle.

Les systèmes *d'exonération de charges sociales pour l'embauche de jeunes* et les *contrats emploi-formation* ont fait l'objet de quelques évaluations analysant soit le devenir professionnel des jeunes bénéficiaires de ces aides <sup>(10)</sup> soit les effets de ces dispositifs sur l'emploi et le chômage [3], [4], [8], [13]. Il ressort des travaux réalisés que ces mesures n'ont eu qu'une faible incidence sur le volume de l'emploi (notamment le montant et la durée des primes n'apparaissent pas suffisantes pour entraîner une modification de la combinaison productive). Par ailleurs, l'analyse par secteur du degré d'utilisation de ces aides laisse apparaître que ce ne sont pas les secteurs créateurs d'emplois, mais les secteurs à fort *turn over* qui ont le plus utilisé ces mesures. En revanche la procédure d'attribution de ces aides comportait certaines clauses de maintien de l'emploi et d'absence de licenciement économique qui ont pu avoir un effet sur le niveau global de l'emploi.

On a pour ces raisons fait l'hypothèse que l'effet de ces subventions sur le chômage était faible (5 % pour les exonérations de charges et pour les contrats emploi-formation).

## Les stages de formation

Les dispositifs destinés à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes ont largement recours, depuis 1977, à la formule des *stages* que ceux-ci soient assortis d'une formation spécifique ou fondés sur des expériences en entreprise. Dans la démarche adoptée ici <sup>(11)</sup>, ces stages peuvent être analysés comme des modalités de *retrait temporaire* du marché du travail d'une partie des populations bénéficiaires. Leur effet sur le chômage moyen dépend alors principalement de leur durée.

---

(10) F. Pate, G. Bez, P. Koeppe, M. Tardieu : « Les pactes pour l'emploi ». *Travail emploi*, n° 6, octobre 1980. Cette étude montre qu'au terme de la mesure, 72 % des bénéficiaires de CEF avaient un emploi dans la même entreprise et 50 % des bénéficiaires des exonérations de charges sociales étaient également dans cette situation.

(11) Qui ne prend pas en compte toutes les conséquences de ces mesures, notamment celles liées à l'évolution du niveau de formation et de qualification de la main-d'œuvre.

En raison des phénomènes de retour, la plupart du temps infra-annuels, sur le marché du travail, l'impact de ce type d'action sur la variation du chômage doit en outre être mesuré par différence avec l'effort entrepris l'année précédente. En effet toute diminution du nombre de stages ouverts à durée équivalente, implique des retours plus importants que les départs, et exerce donc un effet positif sur la variation du chômage.

En outre la mise en œuvre d'un stage ne permet pas forcément de réduire le chômage d'une unité. On a fait l'hypothèse que l'effet réel de ces stages sur la variation du chômage était égal à environ 50 % de la variation des effectifs bénéficiaires, car en l'absence de ce dispositif, certains jeunes seraient restés inactifs ou ne se seraient pas déclarés chômeurs.

Pour la présentation de ces mesures, il convient de distinguer dans le temps entre les stages mis en œuvre dans le cadre des Pactes pour l'Emploi, et les mesures prises à partir de la mi-1982 en faveur des jeunes de 16-18 ans et des jeunes de 18-21 ans.

### **Les stages des Pactes**

Les formules de stages mises en place à partir de 1977, et prolongées dans le cadre du Plan Avenir Jeunes ont été de deux types :

— Les *stages pratiques* en entreprise ; dont l'objectif était d'offrir une expérience en entreprise aux jeunes et à certaines catégories de femmes rencontrant de grandes difficultés d'insertion. Ces actions, d'une durée moyenne de six mois, permettaient à l'entreprise d'accueillir des jeunes percevant une rémunération versée par l'Etat et égale à 70 ou 90 % du SMIC. Ces stages pratiques ont bénéficié à près de 100 000 personnes en 1980, 21 000 en 1981 et 25 000 en 1983, contribuant à une réduction du chômage, de l'ordre de 17 000 en 1981. Leur suppression en 1982 et 1983 a provoqué alors une aggravation du chômage de 22 000 puis 13 000.

— Les *stages de formation* et de *préparation* à la vie professionnelle, qui comportaient, pendant une durée de six mois, une formation concentrée suivie d'une période de présence en entreprise. Le nombre de leurs bénéficiaires a été de 45 000 en 1980, 56 000 en 1981 et 18 000 en 1982.

### **Les stages pour les jeunes de 16-18 ans et de 18-21 ans**

Au contraire, *les stages mis en œuvre à partir de la campagne 1982-1983* ont exercé dans la période récente des effets relativement marqués sur l'évolution du chômage.

Il s'agit d'abord des *stages destinés aux jeunes de 16 à 18 ans*, et alternant les périodes de formation théorique et d'application en entreprise.

Parmi ces stages, il faut distinguer :

- les stages d'orientation, d'une durée moyenne de un mois, qui visent à aider le jeune à mieux définir son projet professionnel ;
- les stages d'insertion, d'une durée voisine de six mois, qui permettent à des jeunes en situation difficile de suivre une formation qualifiante ;
- les stages de qualification, d'une durée de huit mois, dont le but est d'accéder à une formation reconnue.

Les stages destinés aux 18-21 ans s'ordonnent selon le même schéma, la distinction orientation-insertion qualification leur étant également applicable.

Il faut également mentionner, à l'intérieur de ce dispositif, les stages « *Jeunes Volontaires* » mis en place par le ministère de la Jeunesse et des Sports.

Il faut enfin insister sur l'accroissement des capacités d'accueil de l'Education nationale, qui a permis de recevoir près de 60 000 jeunes supplémentaires à la rentrée 1982 et 35 000 à la rentrée 1983.

Au total l'ensemble de ces formules de « stages » a, selon nos hypothèses, permis d'éviter environ 15 000 chômeurs en 1981 et en a induit 5 000 supplémentaires en 1982 <sup>(12)</sup>. Pour 1983, l'effet est globalement neutre (tableau 1).

### Les mécanismes de cessation anticipée d'activité

Ils ont constitué à coup sûr l'action la plus massive menée dans le cadre de la politique de l'emploi. Ils concernaient à la fin de 1983 près de 700 000 bénéficiaires.

Cinq dispositifs méritent d'être distingués :

— *Les garanties de ressources licenciement* créées en 1972, permettaient le départ en préretraite, avec un revenu garanti égal à 70 % de leur salaire antérieur, de toutes les personnes âgées de plus de 60 ans faisant l'objet d'une procédure de licenciement. Elles ont été complétées en 1977 par les *garanties de ressources démission*, qui ouvraient la même faculté aux salariés âgés démissionnaires. Mais avec l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans pour tous les salariés, l'accès aux garanties de ressources a été interrompu, et le nombre encore élevé actuellement de bénéficiaires reflète l'importance des flux passés.

— *Les allocations spéciales du Fonds National de l'Emploi* <sup>(13)</sup> permettent, grâce à une convention conclue entre l'Etat et l'entreprise, le départ en préretraite des salariés âgés de plus de 56 ans et 2 mois (exceptionnellement 55 ans), lorsque celui-ci correspond à des suppressions d'emplois, et permet d'éviter le licenciement de salariés plus jeunes. Les bénéficiaires se voient verser actuellement 65 % de leur salaire antérieur jusqu'au plafond de la Sécurité Sociale et 50 % au-delà (70 % avant le décret du 24 novembre 1982) ; les personnes qui ont accédé à ce dispositif avant la fin de 1982 peuvent en outre bénéficier de la garantie de ressources jusqu'à l'âge de 65 ans (actuellement le nombre de bénéficiaires des ASFNE est d'environ 85 000 pour un flux de départs annuels voisin de 30 à 40 000 par an).

— Le mécanisme de remplacement du revenu est identique pour les *contrats de solidarité préretraite démission*, institués en 1982, et qui permettent la cessation anticipée d'activité de salariés de plus de 55 ans dont les entre-

---

(12) Ces résultats ne préjugent en rien des effets à long terme des mesures, effets sans doute importants liés à l'élévation du niveau de formation et de qualification de la main-d'œuvre.

(13) En 1963, pour limiter les licenciements dans les chantiers navals de Saint-Nazaire, on avait déjà utilisé les préretraites du Fonds National de l'Emploi.



prises s'engagent à assurer le remplacement et à maintenir leurs effectifs au cours de l'année qui suit. Malgré ces conditions relativement restrictives visant à garantir l'effet emploi de la mesure, ce dispositif a connu un succès important, permettant des départs massifs, dont le nombre a été de l'ordre de 200 000 au cours des deux dernières années. Cette mesure a été supprimée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1984, en raison de son coût élevé pour les finances publiques.

— Enfin, *la Convention Générale de Protection Sociale de la Sidérurgie* institue une possibilité de départ dès l'âge de 50 ans dans le cadre des dispenses d'activité, complétée par un mécanisme spécifique de préretraite pour les plus de 55 ans.

Si ces dispositifs sont différents par leurs modalités et leur logique de mise en œuvre, ils ont pour point commun de permettre le retrait définitif du marché du travail des salariés les plus âgés ; les départs correspondants viennent alors se substituer, au moins de manière partielle, à un nombre de chômeurs potentiellement équivalent.

En outre la succession dans le temps de plusieurs procédures (contrats de solidarité et garanties de ressources par exemple) rend difficile et hasardeux d'isoler l'impact et le coût de chaque mesure.

On a donc choisi d'appréhender globalement l'effet des diverses mesures de préretraites sur la variation du chômage. Celui-ci a été obtenu en appliquant à la variation de leurs effectifs bénéficiaires moyens un coefficient de 50 % qui retrace les phénomènes de déperdition dus au non remplacement des salariés partis ou à l'attraction de nouvelles populations sur le marché du travail. L'effet net sur le chômage est sans doute supérieur pour les formules qui permettent d'éviter des licenciements (garantie de ressources licenciement et allocations spéciales du FNE) ou qui prévoient le remplacement des salariés partants <sup>(14)</sup>. En revanche la formule des garanties de ressources démission a sans doute eu un effet inférieur <sup>(15)</sup>.

L'impact global de ces dispositifs sur la variation moyenne du chômage a été estimé à 45 000 chômeurs évités en 1981, 68 000 en 1982 et 118 000 en 1983 <sup>(16)</sup>.

Il faut noter qu'aussi bien pour les différentes formules de stages que pour les dispositifs de cessation anticipée d'activité, les évaluations fournies ajoutées au niveau de chômage, donnent également une mesure de la sous-utilisation réelle du facteur « travail » dans l'économie [12].

---

(14) Une étude [16] sur les contrats de solidarité a montré que la clause de maintien des effectifs prévue dans ces contrats était respectée dans 90 % des cas et que le remplacement des salariés partants était assuré dans la quasi-totalité des cas. En revanche, une autre étude [11] a montré qu'il existait de multiples possibilités d'atténuation des contraintes du contrat de solidarité.

(15) Dans une étude sur les sorties de la vie active [15], G. Magnier montre que seulement 30 % des départs en retraite ou en préretraite font l'objet de remplacements par recrutement externe.

(16) Les effets de ces dispositifs ne se limitent pas à la réduction du chômage : ils ont contribué à débloquer les pyramides hiérarchiques au sein des entreprises, à relancer le dialogue social, à accélérer les mutations technologiques, parfois à réduire la masse des salaires et à favoriser l'embauche des jeunes dans des secteurs qui ne les recrutaient pas jusque-là, etc.

## Les mesures diverses

Deux dispositifs, complètement différents dans leur logique et leurs modalités, doivent être également mentionnés.

*L'indemnisation du chômage partiel* permet tout d'abord par une socialisation du coût d'une partie des heures non travaillées, d'éviter ou de retarder les licenciements, qui seraient induits par la détérioration temporaire de l'activité de l'entreprise.

L'aide de l'Etat est en effet accordée pour l'indemnisation des salariés des entreprises qui connaissent des problèmes économiques temporaires, liés à un sinistre, à des difficultés d'approvisionnement, ou à une conjoncture difficile. Elle est composée d'une allocation forfaitaire par heure chômée, qui peut être complétée, après une convention spécifique, par la prise en charge d'une partie des indemnités complémentaires versées aux salariés.

L'impact de cette mesure, dont l'ampleur est devenue massive, sur la variation du chômage doit lui aussi être mesuré par différence avec l'effort de l'année précédente. Avec un nombre de journées indemnisées voisin de 12 millions en 1981, de 8,5 millions en 1982 et de 10 millions en 1983, on a estimé la contribution de cette formule à la variation du chômage à 7 000 chômeurs en moins en 1981, 5 000 en plus en 1982 et 2 000 en moins en 1983.

### *L'opération « chômeurs de longue durée »*

L'opération initiale, qui a eu lieu entre novembre 1982 et mars 1983, portait sur les chômeurs enregistrés depuis plus d'un an dans les fichiers de l'ANPE. Leur convocation individuelle avait avant tout pour but de mieux connaître cette population, et de pouvoir lui proposer des formules (placement, orientation, évaluation, stage de recherche d'emploi) correspondant à ses atouts et à ses handicaps. Cependant elle n'a pas été sans influence sur l'évolution du chômage, puisque l'on évalue le nombre de radiations (essentiellement pour non réponse à la convocation) *supplémentaires* par rapport à la tendance habituelle à environ 65 000 <sup>(17)</sup>. Cette action s'est poursuivie à partir d'octobre 1983 par la mise en place d'entretiens systématiques au quatrième et treizième mois de chômage, qui, d'après les résultats aujourd'hui disponibles, semblent exercer un effet moindre sur le chômage enregistré.

Au total on estime que cette opération a permis d'éviter près de 15 000 chômeurs en 1982 et 45 000 en 1983.

Les mesures de politique de l'emploi ayant pu avoir des effets sur le chômage n'ont pas été toutes étudiées ici parce que l'évaluation de l'impact de certaines d'entre elles sur le chômage était trop délicate et trop incertaine. Il faut cependant avoir présent à l'esprit ces mesures :

— les opérations de régularisation des travailleurs immigrés « sans papiers » en 1981 ; qui ont sans doute entraîné un accroissement des inscriptions à l'ANPE ;

---

(17) Sur les effets de cette opération, cf. Lacroix [14].

— le décret du 24 novembre 1982 réformant les conditions d'indemnisation du chômage, principalement en réduisant les durées d'indemnisation et en les reliant aux durées d'activité antérieure ;

— les contrats emploi-investissement dans le textile dont l'effet est de 15 à 20 000 emplois créés ou sauvegardés selon Frank et Tregoaat [6] ;

— les primes d'aménagement du territoire, primes diverses à la création d'entreprise, etc.

La prise en compte de ces mesures aurait sans doute conduit à majorer encore l'impact sur le chômage des politiques spécifiques d'emploi.

### Effets globaux des politiques spécifiques d'emploi

Pour chacune des mesures retenues dans le champ de la politique de l'emploi faisant l'objet de notre évaluation, le tableau 1 détaille les deux principaux résultats obtenus : les effets nets des mesures sur l'accroissement moyen du chômage, le coût net, par chômeur évité, de chacune des actions.

S'agissant des effets sur le chômage, il s'agit bien de l'impact de la mesure sur la variation moyenne du chômage au cours d'une année donnée et non pas de l'effet global de la mesure sur la totalité du chômage au cours de cette même année. Ainsi par exemple, pour les préretraites, on retient l'accroissement du nombre des bénéficiaires d'une année sur l'autre pour estimer l'impact de la formule sur la variation du chômage et non pas le nombre total de préretraités. Pour chacune des interventions analysées, *on s'est donc intéressé avant tout à leur incidence à la marge en variation d'une année sur l'autre.*

L'application d'un « coefficient d'impact sur le chômage »<sup>(18)</sup> à la variation (connue ou estimée) du nombre de bénéficiaires des aides a permis d'estimer l'effet « chômage » des différentes mesures. Comme on l'a déjà souligné, en l'absence de recherche et d'informations permettant d'apprécier la valeur de ce coefficient d'impact, on a retenu des valeurs relativement arbitraires en tenant compte pour chaque aide de leurs modalités particulières d'attribution, et des canaux par lesquels elles peuvent agir sur le marché du travail. Les résultats obtenus permettent de fournir un ordre de grandeur de ce qu'aurait été l'accroissement supplémentaire du chômage au cours de l'année, en l'absence de mesures de la politique de l'emploi allant *au-delà* des efforts de l'année précédente.

Les résultats obtenus pour l'ensemble des mesures de politique de l'emploi (tableau 1) permettent d'évaluer l'effet total de ces actions sur la variation du chômage à :

- moins 109 000 personnes en 1981
- moins 117 000 personnes en 1982
- moins 207 000 personnes en 1983

---

(18) Le coefficient d'impact sur le chômage est la conjugaison d'effets multiples dont les effets nets sur l'emploi et les effets sur les taux d'activité ; pour chaque mesure l'hypothèse retenue pour ce coefficient a été précisée dans les paragraphes précédents.

## 1 . Coûts et effets des politiques spécifiques d'emploi

MESURES	Nombre (ou variation du nombre) moyen de bénéficiaires sur l'année (en milliers de personnes) <sup>(1)</sup>			Coût unitaire de la mesure (en milliers de francs) <sup>(2)</sup>			Effet sur l'accroissement moyen du chômage au cours de l'année (en milliers de personnes)			Coût net par chômeur évité (en milliers de francs) <sup>(3)</sup>		
	1981	1982	1983	1981	1982	1983	1981	1982	1983	1981	1982	1983
<b>1 - Aides à la création d'emplois :</b>												
Aide aux chômeurs créateurs .....	20	32	40	17,9	19,7	20,4	- 8	- 12,8	- 16,0	0,8	1,25	3
Emplois d'initiative locale .....	2	7	7	36,0	36,0	40,0	- 1	- 3,5	- 3,5	28	24	32
<b>2 - Aides à l'embauche :</b>												
Apprentissage .....	128	127	125	5,1	5,7	6,0	- 19,2	- 19,1	- 18,8	- 10	- 10	- 8
Exonérations de charges sociales .....	86	107	9	11,4	12,9	12,9	- 4,3	- 5,4	- 0,5	184	210	210
Contrats emploi-formation et emploi-adaptation	65	73	78	13,8	18,5	18,0	- 3,3	- 3,7	- 3,9	232	322	312
<b>3 - Stages de formation :</b>												
Stages pratiques .....	34	- 44	- 26	32,0	36,0	36,0	- 17	+ 22	+ 13	20	24	24
Stages de formation (pactes pour l'emploi) .....	- 3	+ 9	- 28	32,0	36,0	36,0	+ 1,5	- 4,5	+ 14	20	24	24
Stages 16-18 ans .....	-	+ 11	+ 22	-	30,0	32,0	-	- 5,5	- 11	-	12	16
Stages 18-21 ans .....	-	+ 5	+ 7	-	30,0	32,0	-	- 2,5	- 3,5	-	12	16
Opération « Jeunes Volontaires » .....	-	+ 1	+ 4	-	25,7	31,2	-	- 0,5	- 2	-	3,4	14,4
Accroissement des capacités d'accueil de l'Education nationale .....	-	+ 19	+ 50	-	nd	nd	-	- 3,8	- 10	-	nd	nd
<b>4 - Préretraites :</b>												
Garantie de ressources licenciement .....	35	42	20	55,5	60	66	- 17,5	- 21	- 10	67,0	72,0	84,0
Garantie de ressources démission .....	47	49	49				- 23,5	- 24,5	- 24,5			
Allocation spéciale du FNE .....	12	27	33				- 6	- 13,5	- 16,5			
Contrats de solidarité .....	-	15	131				-	- 7,5	- 65,5			
Convention sociale de la sidérurgie .....	8	2	2	- 4	- 1	- 1						
<b>5 - Autres mesures :</b>												
Chômage partiel .....	14	- 10	4	30,4	34	37,4	- 7	+ 5	- 2	16,8	20	26,8
Opération « Chômeur de longue durée » .....	-	15	45	-	nd	nd	-	- 15	- 45	-	nd	nd
Contrat emploi-investissement textile (pour mémoire) .....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Effets globaux sur le chômage et coût net moyen par chômeur évité de l'ensemble des mesures .....</i>							- 109,3	- 116,8	- 206,7	47,8	49,1	39,7
<i>Effets globaux sur le chômage et coût net moyen par chômeur évité des seules mesures dont le coût est évalué .....</i>							- 109,3	- 98,0	- 151,7	47,8	67,7	71,5

(1) Il s'agit d'estimations établies à partir du nombre moyen de bénéficiaires pour les aides à la création d'emplois et les aides à l'embauche, à partir de la variation du stock moyen de bénéficiaires pour les préretraites (source : UNEDIC), pour les stages de formation (une série de bénéficiaires en stock a été reconstituée en fonction des différentes durées de stages), pour le chômage partiel (on a estimé pour chaque année le nombre moyen d'« années - chômage partiel » utilisées dans l'économie, à partir du nombre de journées indemnisables).

(2) Estimations : Il s'agit soit du coût unitaire de la mesure tel qu'il résulte des règles d'attribution, soit d'estimations du coût moyen à partir des consommations budgétaires. Pour le stage, les préretraites et le chômage partiel, il s'agit du coût d'une « année-bénéficiaire ».

(3) Compte tenu des économies réalisées grâce au chômage évité (indemnisation, recettes fiscales, recettes pour la Sécurité Sociale).

Ces résultats ne donnent qu'une mesure des effets « primaires » de la politique de l'emploi. Il faut en effet également tenir compte des effets « secondaires » sur le niveau de l'emploi et du chômage des dépenses publiques supplémentaires induites par cette politique.

La mesure de ces effets présentée ci-après repose sur une évaluation du coût net par chômeur évité des actions de politique de l'emploi. Cette grandeur est mesurée de la façon suivante :

$$\frac{\text{coût unitaire de la mesure}}{\text{coefficient d'impact sur le chômage}} - \text{coût complet moyen du chômeur}$$

Pour ce calcul, le coût moyen d'un chômeur pour les finances publiques comprend non seulement le coût de l'indemnisation du chômage au sens strict, mais aussi les manques à gagner pour l'Etat (impôts directs et indirects) et pour la Sécurité Sociale <sup>(19)</sup>. Ce « coût complet » du chômeur a été évalué à 44 000 francs pour 1981 et 48 000 francs pour 1982 et 1983 (cette stagnation s'explique par la réduction du champ de l'indemnisation induite par le décret du 24 novembre 1982). Le *coût du chômeur évité* calculé ici est donc bien un « coût net », qui pour certaines mesures peut d'ailleurs être négatif <sup>(20)</sup>. En revanche, pour des mesures qui ne poursuivent pas principalement un objectif de réduction du chômage à court terme, mais qui comportent également un aspect « investissement » en formation (par exemple les contrats emploi-formation), le coût par chômeur évité est en général assez fort et reflète mal le bilan coûts-avantages de ce type de dispositif.

Le coût net par chômeur évité est égal à :

- 47 800 F en 1981
- 49 100 F en 1982
- 39 700 F en 1983

## L'impact macroéconomique de la politique spécifique de l'emploi

Le supplément de dépenses publiques engendré par la politique spécifique de l'emploi a des conséquences macroéconomiques, en particulier sur l'activité et sur les recettes fiscales. Nous nous proposons ici de les mesurer à l'aide du modèle macroéconométrique « OFCE-annuel » [5]. Compte tenu du niveau d'agrégation du modèle, il était difficile d'introduire individuellement chaque mesure ; nous avons préféré supposer que le supplément de dépense occasionné par la politique de l'emploi était équivalent à un versement de prestations chômage additionnel.

---

(19) Le coût moyen de l'indemnisation a été calculé pour l'ensemble des chômeurs (y compris ceux — plus de 30 % — qui ne sont pas indemnisés). Les manques à gagner pour l'Etat ou la Sécurité Sociale ont été évalués sur la base de la différence entre les revenus antérieurement perçus — ou le SMIC pour les chômeurs qui n'ont jamais travaillé — et les prestations de chômage. On a utilisé pour ce faire les distributions de chômeurs selon leur salaire antérieur (source UNEDIC).

(20) Si l'aide est d'un montant réduit et a une efficacité importante sur le chômage, alors son coût est plus que compensé par les économies réalisées sur les coûts du chômage.

Si nous appelons situation de « référence », la situation où l'on suppose que la politique de l'emploi reste inchangée entre 1980 et 1983, alors les dépenses supplémentaires s'élèvent à 5,3 milliards de francs en 1981, 9,5 milliards en 1982 et 18,1 milliards en 1983 <sup>(21)</sup>.

Nous avons admis d'une part qu'elles étaient financées par *emprunt obligataire* ce qui correspond à peu près à la réalité (à la fin de l'année 1983, le déficit de l'UNEDIC atteignait 18 milliards de francs dont 6 milliards d'emprunts contractés en 1981, les 12 milliards restant sont également financés par un emprunt), et d'autre part qu'elles n'étaient pas compensées par une baisse équivalente des autres dépenses publiques. En d'autres termes, on suppose que la « norme » de 3 % de déficit public n'est pas atteinte.

Le tableau 2 ci-dessous présente l'impact sur l'emploi, le chômage et le déficit public. Il ressort de cette simulation que, par rapport à la situation de « référence » le niveau de l'emploi est supérieur de 5 500 personnes en 1981, 13 000 personnes en 1982 et 24 000 en 1983. Compte tenu de la flexion des taux d'activité, la baisse du chômage représente environ 70 % de la hausse de l'emploi induite.

## 2 . Impact macroéconomique des dépenses publiques supplémentaires induites par la politique spécifique de l'emploi

Ecart par rapport à la situation de référence

	1981	1982	1983
<i>Incidence sur :</i>			
• l'emploi (en milliers de personnes) . . . . .	+ 5,5	+ 13	+ 24
• le chômage (en milliers de personnes) . . . . .	- 3,9	- 9,0	- 16
• le déficit public (en milliards francs courants) :			
- ex-ante ( $D_a$ ) <sup>(1)</sup> . . . . .	+ 5,3	+ 9,5	+ 18,1
- ex-post ( $D_p$ ) <sup>(2)</sup> . . . . .	+ 4,6	+ 8,1	+ 15,4
- ex-post (nc charges d'intérêt) ( $D'_p$ ) . . . . .	+ 4,6	+ 7,3	+ 13,6
<i>Rapport déficit public : ex-post/ex-ante :</i>			
• $D_p/D_a$ . . . . .	0,88	0,85	0,85
• $D'_p/D_a$ . . . . .	0,88	0,77	0,75

(1) Le déficit ex-ante est égal aux dépenses supplémentaires dues aux effets primaires de la politique spécifique de l'emploi.

(2) Le déficit ex-post tient compte des effets macroéconomiques induits.

L'intérêt de connaître l'incidence macroéconomique des mesures est particulièrement important au niveau des finances publiques, d'autant plus que le modèle utilisé comporte une partie monétaire et financière. Le tableau 2 indique deux mesures du déficit supplémentaire constaté ex-post. Dans la

(21) Les dépenses annuelles additionnelles sont cumulables à l'exception des mesures dont la durée est limitée dans le temps (aide aux chômeurs créateurs d'entreprises, emplois d'initiative locale, apprentissage, exonérations des charges sociales, contrat emploi-formation et contrat emploi-adaptation).

première (notée  $D_p$ ), les charges d'intérêt payées sur les emprunts <sup>(22)</sup> sont prises en compte, dans la seconde ( $D'_p$ ), on les a retranchées. Nous constatons que le rapport déficit ex-post/déficit ex-ante se réduit continûment au fur et à mesure que les dépenses additionnelles jouent sur l'activité. Toutefois, compte tenu du niveau élevé des taux d'intérêts pendant la période, les charges d'intérêts sur les nouveaux emprunts annulent en partie le supplément de recettes fiscales engendré par la relance de la production. Alors que le rapport déficit ex-post sur déficit ex-ante passe de 0,88 en 1981 à 0,75 en 1983 si l'on exclut les charges d'intérêts, ce rapport diminue beaucoup moins si on les réintroduit (0,85 en 1983).

Néanmoins, la simulation macroéconomique montre que le déficit public ex-post est environ 15 % plus faible que le déficit ex-ante d'une part, et d'autre part que l'effet de relance permet de diminuer le nombre de chômeurs de 16 000 personnes entre 1981 et 1983.

Au total, compte tenu des effets induits sur le chômage et les finances publiques, *le coût moyen net macroéconomique du chômeur évité représente moins de 80 % du coût « primaire net »*, soit à peu près 30 000 francs en 1983.

## Les politiques globales de lutte contre le chômage

A côté des politiques spécifiques examinées précédemment, trois types de mesures plus générales ont contribué à ralentir la progression du chômage sur la période 1981-1983 : les créations d'emplois publics, la réduction de la durée du travail, et la politique économique (relance 1981-1982, dévaluation, etc.).

## Les créations d'emplois publics

Entre 1981 et 1983, on estime à environ 240 000 personnes <sup>(23)</sup> les créations nettes d'emplois « publics » (tableau 3). Par emplois publics nous entendons ici celui des administrations (Etat, collectivités locales, Sécurité Sociale), des grandes entreprises nationales (PTT, SNCF, RATP, EDG-GDF, Air-France, les Charbonnages...) et des hôpitaux.

L'effet primaire des créations d'emplois publics sur *la variation annuelle du chômage* peut être estimé respectivement à 23 000 personnes en 1981, 74 000 personnes en 1982 et 42 000 personnes en 1983 <sup>(24)</sup> (tableau 3).

(22) Les charges d'intérêts n'interviennent qu'à partir de l'année 1982 puisqu'on a retenu un financement obligatoire.

(23) Une partie de ces créations est liée à la réduction de la durée du travail. On l'estime à 10 000 personnes pour les GEN et les hôpitaux en 1982 (sur environ 40 000 emplois créés). On tient également compte des emplois d'initiative locale.

(24) Ce chiffrage est obtenu en utilisant une relation économétrique estimée trimestriellement sur la période 1966-1981. D'après celle-ci, la création de 100 emplois tertiaires (administrations, institutions de crédit, assurances et salariés des secteurs tertiaires) diminue le chômage de 58 personnes. En effet, parmi les bénéficiaires de ces emplois figurent des personnes qui n'étaient pas inscrites comme chômeurs. Cette « déperdition » est plus importante dans le secteur tertiaire (42 personnes) que dans l'industrie (15 à 25 personnes).

Si nous supposons que les 157 000 emplois créés dans les administrations (essentiellement l'Etat) entre 1981 et 1983 ont été financés par création monétaire du Trésor, alors, d'après le modèle « OFCE-annuel », les embauches de fonctionnaires ont induit la création de 19 000 emplois dans le reste de l'économie au cours des trois années étudiées. Ces emplois supplémentaires ont permis d'éviter 15 000 chômeurs. Au total, si l'on additionne les effets primaires et induits, les créations d'emplois dans les administrations auront contribué à ralentir la progression du chômage de 106 000 personnes entre 1981 et 1983, par rapport à une situation de référence où l'on n'aurait pas eu de créations nettes d'emplois.

### 3. Impact des créations d'emplois publics

Ecart par rapport au compte de référence

Incidence sur...	1981	1982	1983
<i>L'emploi</i> (en milliers de personnes)			
a) des créations d'emplois dans les administrations :			
— effets primaires .....	34	111	157
— effets induits .....	3,2	11,5	19,0
b) des créations d'emplois dans les GEN et les hôpitaux :			
— effets primaires .....	6	56	83
— effets induits .....	- 0,2	- 2	- 5
<i>Le chômage</i> (en milliers de personnes)			
a) des créations d'emplois dans les administrations :			
— effets primaires .....	- 20	- 64	- 91
— effets induits .....	- 2,5	- 9	- 15
b) des créations d'emplois dans les GEN et les hôpitaux :			
— effets primaires .....	- 3,5	- 33	- 48
— effets induits .....	+ 0,1	+ 1,5	+ 4
<i>Le déficit des administrations</i> (en milliards de francs)			
a) des créations d'emplois dans les administrations :			
— ex-ante (*) .....	2,4	8,9	13,8
— ex-post .....	1,5	5,3	7,2
<i>Le déficit consolidé des entreprises et des administrations</i>			
b) des créations d'emplois dans les GEN et les hôpitaux :			
— ex-ante .....	+ 0,4	+ 3,4	+ 5,8
— ex-post .....	—	—	+ 0,6

(\*) Le déficit ex-ante est obtenu en multipliant les créations d'emplois cumulées des administrations par le salaire brut annuel moyen des fonctionnaires. Celui-ci est calculé en divisant la masse salariale brute par l'emploi moyen des administrations au cours de l'année considérée. Le salaire brut annuel moyen d'un fonctionnaire s'élevait à 71 200 francs en 1981, 80 400 francs en 1982 et environ 87 800 francs en 1983.

Le déficit public « ex-ante » supplémentaire s'est élevé à 13,8 milliards en 1983, en supposant que celui-ci est mesuré par le salaire brut annuel moyen d'un fonctionnaire (tableau 3), mais compte tenu des effets induits et



du mode de financement retenu <sup>(25)</sup>, le déficit ex-post ne représente que 60 % du déficit ex-ante (70 % si l'on mesure le déficit ex-ante à l'aide du *salaires annuel net* de cotisations sociales salariées) <sup>(26)</sup>.

En considérant que le *coût net macroéconomique* du chômeur évité est égal au déficit ex-post des administrations, divisé par le nombre de chômeurs évités, on obtient respectivement 67 000 francs en 1981, 72 600 francs en 1982 et 68 000 francs en 1983.

Il y a deux manières d'évaluer les effets macroéconomiques des créations d'emplois dans les GEN et les hôpitaux : soit on suppose qu'elles sont entièrement subventionnées par les pouvoirs publics, alors les effets induits sont identiques aux créations d'emplois dans les administrations, soit on admet que ce sont les entreprises qui financent ces créations, alors les effets induits sont différents. Nous avons considéré que c'était la deuxième hypothèse qui était la plus réaliste.

Pour faire la simulation, nous avons introduit dans la relation économétrique déterminant l'emploi de ce secteur, une variable d'écart égale aux créations d'emplois ex-ante, et nous avons laissé jouer l'ensemble du modèle y compris les relations déterminant l'investissement et les prix. Compte tenu de ces hypothèses de travail, il ressort de cette simulation que l'augmentation de l'emploi dans les GEN a eu des effets induits défavorables compensés en partie par des effets favorables sur les finances des administrations.

Les effets induits défavorables sont principalement : une évolution plus lente de la productivité, une augmentation des charges et par voie de conséquence une hausse des prix conjuguée à une baisse de l'investissement. D'après le modèle, le supplément d'inflation atteint 0,4 point en 1982 et 0,5 point en 1983. Le besoin de financement des entreprises <sup>(27)</sup> augmente de 3,4 milliards en 1982 et 5,8 milliards en 1983 par rapport à la situation initiale. Ces effets induits ont des conséquences néfastes sur l'investissement (il baisse de 0,2 point en volume en 1982 et 1983), le commerce extérieur et finalement la croissance. Alors que le nombre cumulé d'emplois créés ex-ante a été évalué à 83 000 personnes entre 1981 et 1983 (tableau 3), ce chiffre redescend à 78 000 personnes ex-post, soit une perte de 5 000 emplois due aux effets induits.

Les effets favorables sont principalement pour les finances publiques : les prestations chômage sont moins élevées en raison du nombre plus faible de chômeurs d'une part et les recettes fiscales et para-fiscales plus importantes d'autre part, en raison de la progression de l'emploi. Par rapport à la situation de référence, la capacité de financement des administrations s'améliore de 3,4 milliards en 1982 et 5,2 milliards en 1983, à niveau de subventions constant. Si l'on suppose que ces sommes sont reversées aux entreprises sous forme de subventions, alors on peut dire que le déficit consolidé des administrations et des entreprises est à peu près inchangé ex-post (tableau 3). En termes de coût pour les finances publiques, cette

---

(25) Dans le modèle, le taux d'intérêt apparent du financement monétaire est égal à 70 % du taux du marché monétaire (en effet une partie des concours de la Banque de France au Trésor est gratuite).

(26) Avec un financement obligataire, le déficit ex-post serait légèrement plus élevé.

(27) Au sens de la Comptabilité nationale, les GEN et les hôpitaux sont dans les entreprises.

mesure est donc presque neutre à court terme. Par contre, elle diminue l'investissement et accélère l'inflation ce qui est évidemment néfaste à moyen terme à la fois pour l'emploi, le commerce extérieur et les finances publiques.

## **La réduction de la durée du travail**

La réduction de la durée du travail a pris trois formes différentes : la réduction d'une heure de la durée hebdomadaire, la généralisation de la cinquième semaine de congés payés et la possibilité de partir en retraite à 60 ans.

### **La réduction de la durée annuelle de travail (ordonnance de janvier 1982)**

Pour la première fois, au cours du premier trimestre 1982, la durée de la semaine de travail moyenne est descendue au-dessous du seuil de 40 heures, durée légale instituée par la législation en 1936. Alors que depuis plusieurs années le rythme de baisse ralentissait à l'approche de ce seuil, le processus de réduction de la durée du travail a été relancé au deuxième semestre 1981 par la signature d'un protocole d'accord entre partenaires sociaux en juillet, et par les négociations au niveau des branches qui se sont déroulées ensuite. Mais c'est l'ordonnance prise par le Gouvernement en janvier 1982 qui a provoqué une diminution des horaires de travail particulièrement nette.

Cette ordonnance comportait cinq points principaux :

- baisse de 40 à 39 heures de la durée légale hebdomadaire du travail à partir de février 1982 ;
- généralisation de la cinquième semaine de congés payés (à prendre pour la première fois entre juin 1982 et fin mai 1983) ;
- possibilités de modulation saisonnière des horaires ;
- mesures dissuasives tendant à limiter le recours aux heures supplémentaires ; au-delà d'un contingent annuel fixé par décret à 130 heures par an et par salarié, les heures supplémentaires donnent droit à une récupération de moitié sous forme d'un repos compensateur ;
- 35 heures au 1<sup>er</sup> janvier 1984 pour les travailleurs postés continus.

Quelles ont été les conséquences de cette ordonnance sur la durée du travail effective d'une part et sur l'emploi et le chômage d'autre part ?

### **Les conséquences sur la durée du travail effective**

D'après une enquête du Centre de Gestion Scientifique de l'Ecole des Mines de Paris [18] réalisée auprès d'une vingtaine d'entreprises dans les mois qui ont suivi l'ordonnance, la baisse de la durée annuelle est comprise entre 0 % et 10,5 % ; la majorité des entreprises se situant entre 2,2 % et 5 %. Si l'on sait qu'une entreprise « standard » suivant les dispositions légales et n'accordant aucun repos supplémentaire autre que les jours fériés tombant sur des jours ouvrés, aurait vu sa durée annuelle diminuée de 4,6 %

(1 778 heures contre 1 863 heures), on se rend compte que les conséquences de l'ordonnance de janvier 1982 ont été importantes.

Ceci est confirmé par les enquêtes trimestrielles du ministère du Travail. Entre le 1<sup>er</sup> janvier 1982 et le 1<sup>er</sup> octobre 1983, la durée hebdomadaire du travail, toutes activités confondues, des salariés (ouvriers et employés) a évolué ainsi :

janvier 1982	Avril 1982	Juillet 1982	Octobre 1982	Janvier 1983	Avril 1983	Juillet 1983	Octobre 1983
40,3 h	39,5 h	39,4 h	39,4 h	39,2 h	39,2 h	39,2 h	39,1 h

En moyenne annuelle, la durée du travail passe ainsi de 40,6 heures en 1981 à 39,5 heures en 1982 et 39,2 heures en 1983 ce qui correspond à une baisse de 2,7 % en 1982 et 0,75 % en 1983.

### Les conséquences sur l'emploi et le chômage

L'objectif des pouvoirs publics, en abaissant la durée du travail, était pour l'essentiel de lutter contre le chômage ; il est donc important de tenter un chiffrage des conséquences sur l'emploi. Cependant il faut garder à l'esprit le fait que celles-ci sont liées à l'ensemble des autres facteurs économiques (activité, compensation salariale, coûts financiers).

Les estimations des effets de la réduction de la durée du travail disponibles aujourd'hui montrent que, dans l'ensemble, celle-ci n'a pas eu d'effet de grande ampleur sur l'emploi, compte tenu de la faiblesse de la réduction opérée et de ses conditions de mise en œuvre (notamment compensation salariale instantanée totale).

D'après l'enquête effectuée par l'INSEE en septembre-octobre 1982 [17], environ un cinquième des entreprises industrielles et un sixième des entreprises commerciales, proportions pondérées par leur taille, ont réalisé des embauches définitives du fait de la réduction de la durée du travail. En outre dans l'industrie 11 % ont recouru à des contrats à durée déterminée et 7 % ont fait appel à des intérimaires ([18] page 10) <sup>(28)</sup>.

Peut-on en déduire une évaluation du nombre d'emplois définitifs créés ? En fait la question posée à chaque entreprise était purement qualitative : avait-elle ou non embauché ? Pour passer à une estimation quantitative, il faut faire une hypothèse sur l'ampleur de la création d'emploi dans le cas d'une réponse positive. Les auteurs qui ont dépouillé l'enquête pensent

(28) De cette enquête, il ressort également que :

- les embauches définitives ont été plus rares dans les petites entreprises que dans les grandes,
- les conséquences sur l'emploi sont liées à l'importance du travail en équipe (la proportion d'entreprises ayant embauché monte à 50 % parmi celles où le travail posté représente plus de 80 % des effectifs ouvriers),
- dans le commerce de détail, les embauches nouvelles ont souvent concerné des travailleurs à temps partiel.

qu'elle a été, en moyenne, comprise entre 1 % et 2 %. Ils arrivent ainsi à une fourchette de 10 000 à 20 000 emplois dans l'industrie et 4 000 à 8 000 emplois dans le commerce (0,2 % à 0,4 % des effectifs).

Les résultats de l'enquête du CGS (ci-dessus) confirment ceux de l'INSEE. Dans 14 entreprises sur 20, ils constatent la prédominance d'une logique de productivité, c'est-à-dire la recherche de mesures permettant d'absorber les réductions d'horaires à coût nul. Seules 8 entreprises sur 20 ont embauché et toujours dans des proportions moindres que la réduction des horaires.

En utilisant une méthode différente, D. Frank et J.J. Tregoat [7] ont également essayé de chiffrer l'incidence de la réduction du travail sur les effectifs. Leur méthode consiste à admettre que le solde résiduel entre l'évolution différentielle de l'emploi constaté de 1981 et 1982 (+ 118 000) et celle imputable à l'amélioration de la conjoncture, aux créations d'emplois publics et aux différentes mesures relatives à l'emploi (+ 52 000) représente l'effet de la baisse de la durée du travail. D'après cette méthode, les licenciements évités et les créations nettes d'emplois peuvent donc être estimés à environ 65 000 personnes en glissement sur l'année 1982. Sur ce chiffre 10 000 environ auraient été créés dans les GEN et les hôpitaux, 5 000 seraient liés à la réduction accélérée de la durée du travail (contrats de solidarité) et 50 000 à la baisse de la durée hebdomadaire dans les secteurs marchands non agricoles (hors PTT, hôpitaux et GEN). Par secteur, 40 000 emplois seraient localisés dans l'industrie et 25 000 dans le tertiaire marchand.

On constate que ce chiffrage est environ le double de celui qui résulte de l'enquête INSEE. Aucune des deux méthodes n'étant a priori plus fiable, nous ferons l'hypothèse que la vérité se situe (peut-être) entre les deux.

Pour 1982 nous considérons que la réduction du temps de travail a permis de conserver 25 000 emplois dans l'industrie et d'en créer 10 000 dans le secteur tertiaire (hors emplois publics) <sup>(29)</sup>. Compte tenu des modalités de la réduction du temps de travail, on peut admettre que l'incidence macro-économique de cette mesure a été relativement mineure sur la croissance [6]. Au total l'impact sur le chômage peut être estimé à 25 000 personnes en moyenne annuelle sur l'année 1982. Par ailleurs l'augmentation du nombre des emplois et la réduction du chômage permettent d'améliorer les finances publiques de 2,0 milliards de francs en 1982.

Pour 1983 on pouvait supposer a priori que le rétrécissement des marges de manœuvres des entreprises dues aux gains de productivité acquis en 1982 aurait des conséquences positives sur l'emploi. Mais le ralentissement de la demande provoqué par le plan de rigueur a atténué les tensions. On peut donc admettre que l'impact sur l'emploi et le chômage a été limité à l'année 1982.

### **La retraite facultative à 60 ans (accord de février 1983)**

L'ordonnance du 26 mars 1982 a prévu la retraite facultative à 60 ans. Grâce à la signature par les partenaires sociaux le 4 février 1983 d'un accord fixant la participation des régimes complémentaires, la possibilité de partir en

---

(29) Les créations d'emplois publics liées à la réduction de la durée du travail sont déjà prises en compte précédemment (§ 3).

retraite à partir de 60 ans est appliquée depuis le 1<sup>er</sup> avril 1983. Cet accord garantit une prestation égale à 20 % du salaire moyen de la carrière (pour 37,5 années de cotisation) en plus des 50 % versés par le régime général. Il a en outre été décidé que le minimum de pension de la Sécurité Sociale serait de 2 200 francs par mois après 150 trimestres de cotisation (le maximum restant à 50 % du plafond de la Sécurité Sociale).

Jusqu'à maintenant cette mesure a eu principalement pour effet d'officialiser une situation déjà bien établie, du fait des possibilités de retraite anticipée et surtout de la généralisation de la garantie de ressources, mesures qui étaient nettement plus avantageuses financièrement pour les bénéficiaires. En ce qui concerne les fonctionnaires et agents non titulaires de l'Etat, ils pouvaient, jusqu'à la fin 1983, bénéficier d'une cessation anticipée d'activité, trois ans avant l'âge du départ normal à la retraite.

Nous avons admis que seule cette dernière mesure avait permis de diminuer le niveau des ressources en main-d'œuvre de 10 000 personnes en 1983. Compte tenu du « coefficient de flexion » utilisé (0,70), le chômage évité atteint donc environ 7 000 personnes.

## Les autres mesures de politique économique

La période 1981-1983 a été caractérisée non seulement par la politique spécifique de l'emploi, la création d'emplois publics et la réduction de la durée du travail, mais aussi par de nombreuses mesures de politique économique. Ces mesures ont été étudiées dans un article de notre revue [6], aussi ne les reprendrons-nous pas en détail ici, nous contentant de les rappler brièvement en indiquant leur impact sur l'emploi et le chômage.

### 4. Impact des autres mesures de politique économique sur l'emploi

Ecart par rapport au compte de référence en milliers de personnes (\*)

	1981	1982	1983
(1) Hausse du SMIC, des prestations sociales et des dépenses publiques .....	+ 18	+ 65	+ 96
(2) Plans de financement de la Sécurité Sociale et de l'UNEDIC de l'automne 1981 et novembre 1982	—	- 23	- 63
(3) Dévaluations d'octobre 1981 et juin 1982 y compris mesures d'accompagnement .....	+ 4	+ 46	+ 100
(4) Dévaluation de mars 1983 et mesures de rigueur	—	—	- 29
Total (1) + (2) + (3) + (4) .....	+ 22	+ 88	+ 104

(\*) Pour calculer l'incidence sur la variation de l'emploi, il suffit de faire la différence entre l'écart en niveau de l'année t et celui de l'année t - 1. Exemple : entre 1981 et 1982, l'ensemble des mesures a permis d'accroître l'emploi de 66 000 personnes (88 000 - 22 000).

Source : A. Fonteneau et P.A. Muet [6].

Du tableau 4 ci-dessus il ressort que globalement l'impact positif sur la variation annuelle de l'emploi des quatre grandes catégories de mesures prises depuis mai 1981 (y compris les dévaluations que l'on impute à la politique

économique) peut être évalué à 22 000 personnes en 1981, 66 000 personnes en 1982 et 16 000 personnes en 1983 <sup>(30)</sup>.

En termes de chômage évité, on obtient environ, en moyenne annuelle, 10 000 personnes en 1981, 40 000 en 1982 et 10 000 en 1983.

## Une synthèse

On présentera ici le calcul du nombre total de chômeurs évités grâce aux mesures ; puis on vérifiera si notre chiffrage est compatible avec l'évolution effective du chômage et de l'emploi ; enfin, on rappellera le coût du chômeur évité auquel on est parvenu, soit par la politique spécifique de l'emploi, soit par les créations d'emplois publics.

### Nombre total de chômeurs évités annuellement

L'impact global de la politique économique sur l'évolution du chômage au cours des trois dernières années est résumé dans le tableau 5. Au total l'ensemble des mesures étudiées ici auront contribué à réduire la hausse annuelle moyenne du chômage d'environ 148 000 personnes en 1981, 262 000 personnes en 1982 et 274 000 personnes en 1983.

Si l'on distingue les types de mesures, on s'aperçoit que les moyens utilisés pour atteindre ces résultats ont été très différents au cours des trois années. Alors que la politique « active » de l'emploi (création d'emplois publics, aides aux créations d'emplois, politique macroéconomique, réduction de la durée du travail) représentait 50 % des chômeurs évités en 1981 et 72 % en 1982, elle n'en représente plus que 37 % en 1983. A contrario, la politique de restriction des ressources en main-d'œuvre, y compris la politique de formation, correspond à 24 % du total des chômeurs évités en 1982, mais 46 % en 1983. En outre 16 % des chômeurs évités en 1983 sont dus aux opérations menées par l'ANPE sur les chômeurs de longue durée.

Si l'on ajoute à l'accroissement du chômage recensé, mesuré par les demandes d'emplois en fin de mois (DEFM), le nombre des chômeurs évités par l'ensemble de ces mesures, on observe que *l'ensemble des mesures a permis de réduire la progression spontanée annuelle du chômage de 31 % en 1981, 52 % en 1982 et 89 % en 1983* <sup>(31)</sup>.

---

(30) Le chiffre positif de 1983, s'explique par les effets dynamiques des mesures prises au cours des années 1981-1982 (dévaluations, prestations sociales) et par les délais d'ajustement de l'emploi à l'évolution de la production (pour le plan de rigueur de mars 1983).

(31) Ces pourcentages sont obtenus en divisant le nombre de chômeurs évités par le nombre de chômeurs observés + chômeurs évités (tableau 6).

### 5. Décomposition de l'évolution annuelle du chômage évité sur la période 1981-1983 (\*)

Variations en moyenne annuelle (en milliers de personnes)

	1981	1982	1983
(1) <i>Politique « active » de l'emploi :</i>			
a) Emplois publics (y compris PTT, hôpitaux, GEN et emplois d'initiative locale) (**)	- 26	- 78	- 46
b) Durée du travail (hors administrations, PTT, hôpitaux et GEN)	—	- 25	0
c) Autres mesures de politique économique (relance 81-82, dévaluation de juin 1982 et mesures d'accompagnement, dévaluation de mars 1983 et plan de rigueur)	- 10	- 40	- 10
d) Effets induits de la politique spécifique de l'emploi	- 4	- 5	- 7
e) Aides aux chômeurs créateurs d'entreprises	- 8	- 13	- 16
f) Mesures destinées à favoriser l'embauche des jeunes (apprentissage, exonération de cotisations sociales, contrat emploi-formation et emploi-adaptation)	- 27	- 28	- 23
Total	- 75	- 189	- 102
(2) <i>Politique de formation</i> (stages pour les jeunes et Education nationale)	- 15	+ 5	0
(3) <i>Politique de ressources en main-d'œuvre :</i>			
a) Garanties de ressources licenciement et démission (GRL et GRD)	- 41	- 46	- 34
b) FNE et convention sociale de la sidérurgie	- 10	- 14	- 18
c) Contrats de solidarité	—	- 8	- 66
d) Retraite à 60 ans	—	—	- 7
Total	- 51	- 68	- 125
(4) <i>Mesures plus ponctuelles :</i>			
a) Chômage partiel	- 7	+ 5	- 2
b) Chômeur de longue durée	—	- 15	- 45
(5) <i>Impact total des mesures sur le chômage</i>	- 148	- 262	- 274

(\*) *Nota :* les chiffres sont à considérer comme des ordres de grandeurs et non comme des évaluations précises.

(\*\*) Y compris effets induits.

## Décomposition de la variation annuelle moyenne du chômage

La progression du chômage s'explique par les entrées sur le marché du travail (accroissement des ressources en main-d'œuvre) d'une part et par l'évolution de l'emploi d'autre part. On formalise en général cette relation de la manière suivante :

$$\Delta \text{ CHO} = \alpha \Delta \text{ RMO} - \beta \Delta \text{ EMP}$$

avec : CHO = chômage

RMO = ressources en main-d'œuvre

EMP = emploi

$\Delta$  = variation absolue de la variable

$\alpha$  et  $\beta$  = taux de « flexion »

$\alpha$  et  $\beta \leq 1$

Compte tenu de l'accroissement des ressources en main-d'œuvre et de la valeur du coefficient  $\alpha$  (estimé à 0,7), l'augmentation du chômage dû aux nouvelles entrées sur le marché du travail peut être évalué à 204 000 personnes en 1981, 189 000 en 1982 et 173 000 en 1983 (ligne 6 du tableau 6).

En retranchant ces chiffres de l'accroissement *spontané* du chômage (ligne 3 du tableau 6) ; on obtient la croissance du chômage dû à l'évolution de l'emploi hors mesures (ligne 7) : celle-ci s'élève à 266 000 personnes en plus en 1981, 308 000 personnes en plus en 1982 et 135 000 personnes en plus en 1983.

Afin de vérifier la pertinence de l'estimation du chômage évité, nous avons essayé d'évaluer la variation de l'emploi hors mesures. Pour ce faire, nous sommes partis des chiffres publiés ou estimés (pour 1983) de l'emploi total (ligne 8 du tableau 7) desquels nous avons retranché les variations de l'emploi dues aux mesures considérées dans cette étude. Pour chiffrer l'impact des mesures sur l'emploi, nous avons considéré l'ensemble des mesures (a) à (e) du tableau 5 auquel nous avons ajouté les apprentis, les stages pratiques et les stages de formation des pactes pour l'emploi. Les stages 16-18 ans et 18-21 ans ne sont pas comptabilisés dans l'emploi, nous les avons donc exclus, ainsi que les contrats emplois formation et emplois adaptation. Nous avons vu en effet que ces derniers avaient un impact très faible sur les créations nettes d'emplois.

Au total la variation annuelle de l'emploi due aux mesures se chiffre à environ + 246 000 en 1981, + 359 000 en 1982 et + 208 000 en 1983 (ligne 9 du tableau 6).

En retranchant de l'emploi observé l'emploi dû aux mesures, on obtient la variation annuelle de l'emploi hors mesures (ligne 10, tableau 6). L'ampleur de la baisse montre que la déflation mondiale et la montée du dollar ont eu des conséquences très défavorables, puisque, sans l'ensemble des mesures de politique économique globales et spécifiques en faveur de l'emploi, celui-ci aurait chuté en moyenne de 360 000 personnes par an, alors qu'il n'a décréu que de 90 000 personnes environ.



### 6 . Décomposition de l'évolution annuelle du chômage sur la période 1981-1983

Variations en moyenne annuelle en milliers de personnes

	1981	1982	1983
(1) Chômage observé (DEFM) . . . . .	322	235	34
(2) Chômage évité par les mesures . . . . .	148	262	274
(3) Chômage spontané : (3) = (1) + (2) . . . . .	470	497	308
(4) Ressources en main-d'œuvre tendancielle (pro- jection INSEE) . . . . .	251	246	228
(5) Correction sur les ressources en main-d'œuvre (*)	40	24	19
(6) Chômage dû à l'évolution des ressources en main-d'œuvre (**) - (6) = [(4) + (5)] × 0,7 . . . . .	204	189	173
(7) Chômage dû à l'évolution de l'emploi hors me- sures - (7) = (3) - (6) . . . . .	266	308	135
(8) Emploi total observé . . . . .	- 152	+ 12	- 125 (1)
(9) Emploi dû aux mesures . . . . . <i>dont :</i>	+ 246	+ 359	+ 208 (1)
• mesures (a) à (e) de la politique « active » de l'emploi . . . . .	+ 87	+ 267	+ 137
• apprentissage, stages pratiques et stages de formation . . . . .	+ 159	+ 92	+ 71
(10) Emploi hors mesures . . . . .	- 398	- 347	- 333 (1)
(11) Taux de flexion apparent sur l'emploi hors me- sures - (11) = (7)/(10) . . . . .	0,67	0,88	0,41

(\*) La baisse tendancielle des taux d'activités des 60-64 ans est prise en compte dans la projection des ressources en main-d'œuvre de l'INSEE, nous l'avons supprimée puisque nous en tenons compte en prenant en considération les GRL et GRD dans le calcul du chômage évité.

(\*\*) Les estimations économétriques conduisent à admettre en général que 60 % à 80 % des ressources en main-d'œuvre potentielle se présentent sur le marché du travail d'où un taux correcteur estimé à 0,7.

(1) Estimation.

Connaissant l'accroissement du chômage imputé à l'évolution de l'emploi hors mesures d'une part et la variation de ce dernier d'autre part, on peut calculer le « taux de flexion apparent ». On constate qu'il est égal à 0,67 en 1981, 0,88 en 1982 et 0,41 en 1983 (ligne 11, tableau 6). Si le chiffre obtenu en 1981 paraît relativement conforme aux relations économétriques testées sur le passé, par contre celui de 1982 est un peu élevé et celui de 1983 anormalement bas.

Pour l'année 1982 il semblerait que la mise en place des contrats de solidarité ait incité un certain nombre de jeunes à s'inscrire à l'ANPE pour pouvoir en bénéficier, ce qui expliquerait le niveau relativement élevé des DEFM. En ce qui concerne l'année 1983 plusieurs explications peuvent être avancées. Soit il s'agit d'une sous-estimation de l'impact de certaines mesures sur le chômage (contrats de solidarité, chômeurs de longue durée, décret de

novembre 1982, stages) ; soit la baisse de l'emploi est trop forte (il s'agit d'une estimation provisoire).

Toutefois on ne peut exclure des modifications en profondeur du comportement de demande de travail de la part de certaines catégories de population. La prochaine enquête-emploi de l'INSEE nous permettra peut-être de voir si cela est effectivement le cas.

### **Les coûts du chômeur évité**

Nous avons vu précédemment que l'on pouvait mesurer de plusieurs manières le coût du chômeur évité. La première ne prend pas en compte les effets induits des dépenses additionnelles occasionnées par les mesures, par contre, elle tient compte du nombre de chômeurs réellement évités (à travers le « coefficient d'impact sur le chômage »).

La deuxième façon de calculer le coût nous paraît plus pertinente, elle consiste à tenir compte *des effets induits sur l'activité et les finances publiques*. Dans ce cas, qu'il s'agisse de la politique spécifique de l'emploi ou des créations d'emplois publics, le coût net du chômeur évité est nettement plus faible, il représente entre 70 % et 80 % du coût primaire net.

En 1983 le coût net macroéconomique du chômeur évité par la politique spécifique de l'emploi s'élevait environ à 30 000 francs, alors qu'il atteignait un peu plus du double par la politique de créations d'emplois publics. Bien que ces chiffres soient fortement dépendants des hypothèses que l'on peut faire sur le coefficient d'impact des mesures sur le chômage d'une part et du mode de financement retenu d'autre part, ils montrent néanmoins que le rapport efficacité-coût de la politique spécifique de l'emploi semble plus avantageux.

## **Conclusion**

L'ensemble des estimations précédentes, même si elles n'ont que la valeur d'ordre de grandeur indique l'intérêt des politiques spécifiques d'emploi pour la résorption du chômage. Pour l'avenir, cet intérêt est d'autant plus grand que le contexte budgétaire impose le choix des actions ayant le plus fort rapport efficacité-coût. Au cours de la période récente, certaines orientations de la politique de l'emploi ont d'ailleurs clairement marqué cette préoccupation : l'abandon dès la fin de l'année 1981 des exonérations de charges sociales, dont l'efficacité en terme de création d'emplois a été jugée très faible, la suppression à la fin de l'année 1983 des formules de préretraite (considérées comme coûteuses et trop passives) au profit d'une amplification des actions en faveur de la réduction de la durée du travail, etc.

Sans doute convient-il d'aller plus loin encore dans la recherche de la contribution optimale des actions menées aux objectifs visés (qui ne sont pas, rappelons-le encore, uniquement des objectifs de réduction du chômage à court terme). A cet égard, l'efficacité des actions suppose la recherche de

modalités d'interventions mieux adaptées à la diversité des entreprises. De ce point de vue un des critères de ciblage des aides devrait être la taille des entreprises. Sans entrer dans le détail, on peut penser que la contribution publique au développement des grandes firmes devrait passer par une globalisation des aides (à l'emploi, l'investissement, la recherche, etc.) permettant, dans le cadre de procédures de négociation, de rechercher dans le même temps les solutions industrielles, financières, économiques et sociales aux problèmes rencontrés par ces entreprises, et finalement une meilleure allocation globale des fonds publics.

Pour les PME, en revanche, il convient sans doute de conserver des dispositifs suffisamment souples et accessibles facilement, permettant d'encourager le développement de l'emploi dans les entreprises qui ont la capacité de produire et d'embaucher davantage. Dans ce cas, la diversification semble la condition d'une bonne adaptation de ces aides aux besoins multiformes de ces entreprises.

Le maintien d'un système diversifié d'aides paraît également justifié lorsque l'objectif poursuivi n'est pas réductible au seul aspect de la réduction du chômage à court terme, mais doit répondre également aux problèmes particuliers de certains groupes-cibles. Ainsi en est-il sans doute des actions visant à réduire les inégalités sur le marché du travail : mesures en faveur des jeunes ou des chômeurs de longue durée par exemple, dont l'efficacité ne peut pas être jugée uniquement en termes d'emplois créés et de chômage évité.

Enfin le système d'aides publiques devrait encourager, plus que par le passé, l'expression concrète des initiatives individuelles créatrices d'emplois (aide aux chômeurs créateurs d'entreprises, emplois d'initiative locale). De telles mesures favorisent en effet à la fois les efforts de reclassement individuel et le dynamisme de création d'emploi dans les petites entreprises et le tiers secteur. Complétées par des systèmes d'aide au développement local, elles peuvent également contribuer à redynamiser le tissu local en permettant la réalisation de projets fondés sur l'exploitation des potentialités locales.

En tout état de cause la remontée récente du chômage alliée aux perspectives d'évolution à moyen terme de l'emploi et des ressources en main-d'œuvre montrent la nécessité de mener des actions structurelles de grande ampleur afin d'éviter une dégradation rapide du marché du travail. La plupart des travaux macroéconomiques réalisés dans la période récente montrent que, compte tenu de la contrainte extérieure, les voies d'amélioration de l'emploi sont étroites et que parmi celles-ci la réduction de la durée du travail (sous toutes ses formes, y compris développement du temps choisi) opérée dans des conditions satisfaisantes quant à la compensation salariale et à l'organisation du travail (durée d'utilisation des équipements, etc.) reste l'un des principaux instruments pour rétablir de façon durable l'emploi.

## Références bibliographiques

- [1] C. BLOCH-MICHEL, M. MAYO, J.Y. ROGNANT. Création d'entreprises par les demandeurs d'emploi. Bilan de l'emploi 1982. *Bulletin mensuel de statistique du travail*, n° 104, 1983.
- [2] J. BURTON : « Employment Subsidies - the Cases for and Against ». *National Westminster Bank Quaterly Review (Londres)*, février 1977.
- [3] J.F. COLIN, J.M. ESPINASSE : « Evaluation de l'expérience française des subventions temporaires à l'emploi ». *Rapport pour l'OCDE*, avril 1978.
- [4] J.F. COLIN, J.M. ESPINASSE : « Le concept d'efficacité appliqué aux politiques de subvention à l'emploi », *Rapport pour l'OCDE*, janvier 1980.
- [5] A. FONTENEAU : « Le modèle OFCE-annuel ». *Observations et Diagnostics Economiques*, Revue n° 5, octobre 1983.
- [6] A. FONTENEAU et P.A. MUET : « La politique économique depuis mai 1981 : un premier bilan ». *Observations et Diagnostics Economiques*, Revue n° 4, juin 1983.
- [7] D. FRANK, J.J. TREGOAT : « Une politique active en matière d'emploi et de lutte contre le chômage a marqué 1982 ». *Bulletin mensuel des statistiques du travail*, supplément n° 104, 1983.
- [8] M. GASPARD, D. FRANK : « Les effets des Pactes Nationaux pour l'Emploi sur l'évolution du chômage ». *Economie et Prévision*, n° 47, année 1981-1982.
- [9] J. GAUDIN : Initiatives locales et créations d'emplois. La Documentation Française. *Rapport au ministre de l'Emploi*, Paris, 1982.
- [10] J. GAUDIN, J. LOOS, G. MAGNIER : De nouvelles opportunités d'emploi. Un panorama des expériences étrangères. Travail et Société. *Ronéo*, Paris, 1978.
- [11] X. GAULLIER, M. COGNALONS-NICOLET : Crise économique et mutations sociales - contrat de solidarité et cessation anticipée d'activité. *Ronéo CNRS*, juillet 1983.
- [12] R. GRANIER : « La sous-utilisation du facteur travail en France (1973-1980). *Rapport présenté au colloque de l'Association Française de Science Economique*, 1982.
- [13] F. KOPITS : Wage Subsidies and Employment : an analysis of the french Experience. *International Monetary Fund*, février 1978. Document Ronéo.
- [14] J. LACROIX, 1982 : « Une pause dans la croissance du chômage. Bilan de l'emploi 1982. *Bulletin mensuel des statistiques du travail*. Supplément n° 104, 1983.
- [15] G. MAGNIER : Les sorties de la vie active en 1981. *Statistiques du travail - supplément au bulletin mensuel*, n° 95, 1981.
- [16] G. MAGNIER, M. RICAU, G. JEANCHARLES : « Application des contrats de solidarité ». Résultats d'une enquête sur les conditions du respect de la clause de maintien des effectifs. A paraître dans les *dossiers statistiques « Travail Emploi*, n° 1.
- [17] O. MARCHAND, D. RAULT et E. TURPIN : « Des 40 heures aux 39 heures : processus et réactions des entreprises ». *Economie et Statistique*, n° 154, avril 1983.
- [18] M. PÉPIN et D. TONNEAU : « Réglementation sociale et vie des entreprises : mise en œuvre des ordonnances de janvier 1982 sur les 39 heures et la 5<sup>e</sup> semaine de congés ». *Economie et prévision*, n° 59, 1983.