

# PREMIÈRES SYNTHÈSES

## QUELQUES EXPÉRIENCES EUROPÉENNES DES SUBVENTIONS A L'EMPLOI

LE CAS DE LA FRANCE, DE L'ALLEMAGNE, DU ROYAUME-UNI ET DE LA SUÈDE

Les subventions à l'emploi, définies comme toute forme d'aide financière directe des pouvoirs publics au maintien et à la création d'emplois, constituent un des principaux instruments de la politique active de l'emploi, et à ce titre la plupart des pays y ont recours. C'est notamment le cas de la France, ou depuis une quinzaine d'années, leur utilisation, sous différentes formes, a été massive. Pourtant les subventions sont loin de faire l'unanimité, et leurs effets en termes de créations nettes d'emplois ont été discutés. Sans aborder le problème de l'évaluation, sont comparées ici les expériences de quatre pays européens en matière de recours aux subventions, de la seconde moitié des années soixante-dix à la fin des années quatre-vingt : la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Suède (1).

### Le difficile repérage des subventions à l'emploi

Si le principe de la subvention à l'emploi paraît simple, ses modalités peuvent être multiples, d'où la difficulté à en délimiter le champ avec précision, au sein des dispositifs déployés par les différentes politiques de l'emploi. Plus précisément, cette difficulté découle du

(1) - Cet article résume une étude réalisée pour la D.A.R.E.S. du Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, par J. Gautié, B. Gazier, R. Silvera, avec la collaboration de F. Lefresne, «Coûts salariaux et politiques de l'emploi : perceptions, stratégies, indicateurs», 1993. L'étude sur les subventions en Allemagne a été réalisée par P. Auer, chercheur allemand du WZB de Berlin. Elle porte essentiellement sur la RFA avant l'unification. D. Anxo, chercheur en Suède (Université de Göteborg) a effectué le rapport «Coûts salariaux et politique de l'emploi : l'expérience suédoise». L'étude sur le Royaume-Uni a été réalisée par F. Lefresne, chercheuse à l'I.R.E.S.



fait que, pour un même type de mesures, les objectifs peuvent être multiples dans un même pays et différents d'un pays à l'autre. A contrario, un même objectif peut être recherché en recourant à des mesures de nature différente selon les périodes et selon les pays. Au total, le repérage des subventions selon leurs modalités (quelle forme d'aide financière retenir ?) et/ou selon leur objectif, s'est avéré délicat à l'examen.

Les emplois limités au secteur non-marchand n'ont pas été retenus (comme par exemple les Contrats Emploi-Solidarité), sauf dans le cas particulier de la Suède où la plupart des dispositifs s'adressent aux secteurs aussi bien marchand que non marchand. Par contre, les emplois aidés associant une aide financière à une contrepartie en formation, ont été considérés comme relevant des subventions à l'emploi, au titre de «subventions mixtes», par opposition aux «subventions pures», qui reposent sur une simple prise en charge partielle du coût salarial. Les subventions au maintien d'emplois et les aides au recours au chômage partiel donnent l'exemple de dispositifs poursuivant le même objectif (éviter le licenciement) mais selon des modalités différentes. Seul le premier type de mesures a été retenu, le chômage partiel ne reposant pas sur un abaissement direct du coût salarial. Enfin, ont été écartées les aides aux chômeurs créateurs d'entreprises, celles-ci relevant plus de la subvention d'exploitation que de la subvention à l'emploi.

### **Le recours aux subventions dans les différents pays**

Les expériences de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et

de la Suède en matière de recours aux subventions ont été relativement contrastées au cours des deux dernières décennies. Pour restituer les spécificités de chacune d'entre elles, seront présentés pour chaque pays les principaux dispositifs et leur déploiement au cours de la période retenue.

#### ***France : un recours précoce et massif***

La France est, des quatre pays, celui où le nombre de mesures relevant des subventions à l'emploi telles que nous les avons définies est le plus important, et où leur déploiement a été le plus massif, en termes de volume de bénéficiaires. Les dispositifs de subventions correspondent ici à ceux identifiés comme «emplois aidés dans le secteur marchand» dans la nomenclature du Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle. Ils sont relativement divers, aussi bien de par leurs modalités, que de par le public ciblé (tableau 1).

Trois phases marquent le déploiement des subventions en France depuis la seconde moitié des années soixante-dix. La première s'étend de 1977 à 1982, et se caractérise par l'apparition et la montée en puissance de subventions sous formes d'exonérations de charges patronales relatives à l'emploi des jeunes, dans le cadre des trois *Pactes pour l'emploi*, et du *Plan Avenir Jeune*. D'un peu moins de 44 000 en 1977, le nombre annuel moyen de bénéficiaires, atteindra un maximum de plus de 142 000 en 1981. Parallèlement, la formation en alternance est encouragée avec les *Contrats Emploi Formation (CEF)*, lancés dès 1975, les *Stages Pratiques* et les exonérations en faveur de l'ap-

*prentissage*, concernant au total entre 200 000 et 300 000 jeunes par an au cours de la période.

L'année 1982 marque un tournant, avec l'abandon des exonérations pures de charges sociales, dont les effets sont considérés comme décevants en termes d'insertion - les dispositifs n'étant pas suffisamment ciblés - et de création d'emplois. Le recentrage sur des dispositifs de formation, fait chuter le nombre de bénéficiaires d'emplois aidés dans le secteur marchand de plus de 450 000 en 1981, à une moyenne d'environ 260 000 entre 1983 et 1985.

Après 1986 nous assistons au retour provisoire d'exonérations de charges sociales pour l'embauche de jeunes sans contrepartie en formation, avec le *Plan d'Urgence pour les Jeunes*, et le déploiement de formations en alternance, instituées précédemment, qui prendront le relais des CEF et des Stages Pratiques (*Contrats de Qualification [CQ]*, *Contrats d'Adaptation [CA]*, *Stages d'Initiation à la Vie Professionnelle [SIVP]*). En même temps, à partir de cette période, les chômeurs de longue durée deviennent le deuxième public prioritaire, avec l'adoption du *Programme de prévention et de lutte contre le chômage de longue durée*, puis les *Contrats de Retour à l'Emploi (CRE)*. Ces mesures seront maintenues jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, à l'exception des exonérations pour l'embauche de jeunes, qui, après leur disparition avec la fin du Plan d'Urgence, seront réintroduites à la fin de 1991 avec les *Exo-Jeunes*, bénéficiant uniquement aux jeunes dépourvus de qualification. Le nombre de bénéficiaires des emplois aidés dans le secteur marchand augmente fortement à partir de 1986, pour se

Tableau 1  
Les dispositifs de subvention à l'emploi en France

MESURES	MODALITÉ	PUBLIC VISÉ	DURÉE	FORMATION
---------	----------	-------------	-------	-----------

**Jeunes : Exonérations " pures " (sans formation)**

Ier Pacte pour l'emploi 1977-1978	Exonération 100 % cotisations patronales	Jeunes de moins de 25 ans	Jusqu'au 30 juin 1978	non
Pactes pour l'emploi II et III 78-79, 79-80 et Plan Avenir Jeunes (PAJ) 1981-1982	Exonération 50 % cotisations patronales	Jeunes de moins de 26 ans	12 mois	non
Plan d'Urgence en faveur des Jeunes juillet 1986	Exonération 50 % cotisations patronales	Jeunes de moins de 25 ans dans les 3 mois suivant formation en alternance, TUC, etc.	12 mois	non
Idem	Exonération 25 % cotisations patronales	Jeunes de moins de 25 ans	Jusqu'au 30 juin 1987	non
Exo-jeunes octobre 1991	- Exonération 100 % cotisations patronales - Exonération 50 % cotisations patronales	Jeunes de 18 à 25 ans sans qualification	- 12 premiers mois - 6 mois suivants	non

**Jeunes : Mesures " mixtes " (exonérations et stages)**

Stages pratiques pactes I,II,III et PAJ (de 1977 à 1982)	- Exonération 100% cotisations sociales - prise en charge de la rémunération par l'État 90 % puis 70 % du SMIC (par l'entreprise : 20 % du SMIC)	Jeunes de 16 à 25 ou 26 ans (le plus souvent dépourvus de qualification et exclus des autres formules des pactes)	De 4 à 8mois selon les périodes	non
Stages d'Initiation à la Vie professionnelle 1984-1985	- Exonération 100 % cotisations sociales - Rémunération par l'État, variable selon l'âge (de 500 à 1 500 F) (par l'entreprise : de 17 % à 27 % du SMIC et depuis 1989, de 26 à 36 %)	- Jeunes de 16 à 25 ans primo-demandeurs de niveau V, Vbis et VI - Et catégories prioritaires depuis 1989	3 à 6 mois	non

**Jeunes : Mesures " mixtes " (exonérations et formation)**

Contrats Emploi-Formation 1977-1987	- Exonération 100 % cotisations patronales durant Pactes I, II, III - Participation à la rémunération du jeune	Jeunes de moins de 26 ans	6 mois à 2 ans selon la durée de formation	120 à 1 200 h de formation
Contrats d'apprentissage 1977	Exonération 100 % cotisations patronales	Jeunes en contrat d'apprentissage	2 ans puis 1 an	oui 400 h en Centre
Contrats d'adaptation 1986-1988	Exonération 100 % durant Plan d'Urgence 1986-1988	Jeunes de moins de 25 ans en formation en alternance	6 mois et plus	oui 200 h
Contrats de qualification 1986	Exonération 100 % cotisations sociales	idem	6 mois à 2 ans	1/4 de temps

**Chômeurs de longue durée (CLD)**

Pacte pour l'Emploi III 1979-1980	Prime à l'embauche	Chômeurs âgés de plus de 45 ans	Mesure portant sur les 2 ans du pacte	non
Extension du Plan Avenir Jeunes	Exonération 50 % cotisations patronales	Chômeurs de Longue Durée (CLD) de plus de 45 ans	12 mois	non
Programme pour la prévention et la lutte contre le CLD juillet 1987 à fin 1989	Exonération 50 % cotisations patronales	CLD dans les 3 mois suivant un stage ou autre motif	12 mois	non
Contrat de Retour à l'Emploi (CRE) Loi de janvier 1989	Exonération 100 % cotisations patronales (si contrat > 22 h hebdo) + prime forfaitaire 9 000 F. (si travail à temps plein)	CLD de plus de 26 ans en CRE, bénéficiaires du RMI et de l'allocation de solidarité spécif.	6 mois	possible < 400 h
CRE Loi de janvier 1990	Exonération 100 % cotisations patronales + primes 10 000 F	idem	- CLD ou Rmistes : 9 mois - CLD (> 3 ans) : 18 mois - CLD de + 50 ans : permanente	non

**Tout public**

III <sup>ème</sup> Pacte pour l'Emploi 1979	Prime à l'embauche 1 <sup>er</sup> salarié	Pas de critère de recrutement	Mesure sur 2 ans	non
1 <sup>ère</sup> embauche entreprise individuelle - janv. 1989	Exonération 100 % cotisations patronales	Pas de critère de recrutement	2 ans	non

situer entre 550 000 et 750 000 jusqu'au début des années quatre-vingt-dix.

Au total, l'expérience française se caractérise, au-delà de la succession des dispositifs, par une certaine continuité : la concentration sur les jeunes comme public prioritaire, les chômeurs de longue durée ne le deviendront vraiment qu'à partir de la seconde moitié des années quatre-vingt, entraîne un déploiement de « subvention mixtes », à travers les aides aux différents dispositifs de formation en alternance, et un recours cyclique à des formes pures de subvention à l'embauche, sous forme d'exonérations de charges patronales.

### *L'Allemagne : un recours plus limité à dominante conjoncturelle*

L'expérience allemande est à bien des égards différente de celle de la France. Le nombre de dispositifs et de mesures y apparaît plus limité. À côté de dispositifs permanents (*l'aide à l'insertion [EB]*, et *l'aide à l'insertion par la formation [EZ]*), ont été mis en oeuvre à certaines périodes des programmes spéciaux

(1974-1975), pour les régions en difficulté (1979-1980), ou pour les chômeurs de longue durée (1989-1992) (tableau 2).

Plus qu'en France, le recours aux subventions à l'emploi en Allemagne semble soumis à des cycles, si on tient compte de l'évolution du nombre de bénéficiaires. Plus précisément, on peut repérer depuis la première moitié des années soixante-dix, deux cycles, autour de la rupture de 1982.

Une première expansion des subventions fait suite au premier choc pétrolier. Après le *programme spécial de 1974-75*, ce sont surtout les subventions pures (EB) qui se développent le plus fortement au cours de cette période, sans pour autant que le nombre moyen annuel de bénéficiaires pour l'ensemble des mesures de subventions ne dépasse les 150 000. Ce nombre décroît d'ailleurs au fur et à mesure de l'amélioration de la situation économique à la fin des années soixante-dix. Le *programme spécial de 1979-80* concernera moins de 5000 personnes.

Les années 1981-82 marquent un net ralentissement du recours aux subventions, malgré la hausse

du chômage consécutive au second choc pétrolier, le gouvernement social-démocrate ayant opté pour une politique de rigueur budgétaire.

Ce n'est qu'avec le nouveau gouvernement du chancelier Kohl, à partir de 1983, que le nombre total des bénéficiaires va croître à nouveau, sans jamais dépasser non plus les 150 000. En même temps les subventions changent de nature par rapport à la période précédente : les dispositifs de formation (EZ) prennent progressivement le pas sur les subventions pures (EB), et des mesures plus ciblées apparaissent avec le programme spécial pour les chômeurs de longue durée.

Au total, les subventions allemandes antérieures à la réunification se caractérisent par le caractère cyclique de leur déploiement, et le faible nombre de leurs bénéficiaires. Elles ont un caractère relativement peu ciblé (les jeunes ne sont notamment pas un public cible, et les chômeurs de longue durée ne le deviennent spécifiquement qu'à la fin des années quatre-vingt). Elles permettent un abattement très important du coût salarial, jusqu'à 80 % pour certains dispositifs.

Tableau 2

Les dispositifs de subvention à l'emploi en Allemagne

MESURES	MODALITÉ	PUBLIC VISÉ	DURÉE	FORMATION
Einsgliederungsbeihilfen (EB : aide à l'insertion) 1969	Subvention directe à l'employeur (SDE) de 60 à 80 % du coût salarial total puis 40 à 50 %	Chômeurs/personnes menacées de perdre leur emploi et peu employables	1 an à 2 ans, puis 6 mois à 2 ans	non
Einarbeitungszuschub (EZ : aide à l'insertion par la formation) 1969	SDE : 60 % du coût salarial	Chômeurs et salariés menacés de perdre leur emploi, de plus d'un an d'ancienneté	Indéterminée	oui obligation d'un plan de formation pour l'entrep.
Programme spécial 1974-1975	SDE : 60 % du coût salarial (100 % pour les moins employables)	Chômeurs de plus de 3 mois, dans les régions où le taux de chômage > 0,5 % moyenne nationale	6 mois	non
Programme spécial 1979-1980	SDE : maximum 90 %	Chômeurs sans qualification ou de plus d'un an, dans les régions où le taux de chômage > 6 %	1 an	non
Programme spécial CLD 1989-1992	SDE : variable et dégressive (de 40 % à 80 %, selon la durée du chômage)	Chômeurs de longue durée	1 an	non

## Royaume-Uni : le tournant des années 1980

Le Royaume-Uni se caractérise par le recours à des formes originales de subventions par rapport aux trois autres pays retenus, notamment avec des incitations financières aux offreurs de travail (tableau 3).

Deux phases nettement différenciées marquent le déploiement des subventions au Royaume-Uni depuis la seconde moitié des années soixante-dix.

La première période, qui s'étend jusqu'en 1979, est celle des politiques de l'emploi d'inspiration travailliste. En 1975 est adopté le *Temporary Employment Scheme*, visant à maintenir l'emploi dans les entreprises de secteurs en difficulté comme le textile ou le cuir, en accordant une aide forfaitaire pour

chaque travailleur menacé (au maximum 10). Cette forme de subvention sera supprimée en 1979, à la suite de sa condamnation par la CEE comme pratique de concurrence déloyale. Elle aura atteint un maximum de 190 000 bénéficiaires en 1977. En même temps, des mesures sont adoptées en faveur des jeunes (*Recruitment Subsidy for School Leavers*, puis la *Youth Employment Subsidy*), qui ne concerneront au total que peu de personnes (30 000 pour la première, un maximum de 14 000 en 1978 pour la seconde). Enfin des mesures spécifiques sont déployées en faveur des petites entreprises (*Small Firms Employment Subsidy*).

A partir de 1980 un tournant radical est enregistré dans la politique de l'emploi. Les subventions traditionnelles voient leur principe

remis en cause, et, avec l'objectif affiché d'améliorer le fonctionnement du marché, de nouvelles formes de subventions vont être mises en place. Une première série d'entre elles ont pour but d'inciter à l'embauche de jeunes en déconnectant leur salaire de celui des adultes. Ces mesures (*Young Workers Scheme*, *New Workers Scheme*) accordent aux entreprises une aide forfaitaire pour le recrutement d'un jeune sur un poste au salaire ne dépassant pas un certain seuil. Ces deux programmes toucheront, à leur apogée, respectivement 130 000 et 34 000 bénéficiaires. De façon plus originale, d'autres mesures (*Job Start Allowance*) accordent une aide directe au chômeur pour l'inciter à baisser son salaire de réservation, en acceptant un poste à salaire peu élevé. Outre ces subventions pures,

Tableau 3  
Les dispositifs de subvention à l'emploi au Royaume-Uni

MESURES	MODALITÉ	PUBLIC VISÉ	DURÉE	FORMATION
Temporary Employment Scheme 1975-1979	Subvention directe à l'employeur (SDE) 10 £ / semaine / salarié puis 20 £ / semaine / salarié	Emplois en zone sinistrée, menacés de suppression (max. 10 par entreprise)	6 mois puis un an	non
Temporary Short-Time Working Compensation Scheme 1979-1984	SDE : 75 % du coût salarial puis 50 %	Emplois menacés de suppression transformés en temps partiel	6 mois puis 3 mois	non
Recruitment Subsidy for School Leavers 1975-1976	SDE : 5 £ / semaine / salarié	Jeunes de 16 ans sans qualification	1 an	non
Youth Employment Subsidy (1976-1978)	SDE : 10 £ / semaine / salarié	Chômeurs (plus de 6 mois) de plus de 20 ans	26 semaines	non
Small Firms Employment Subsidy 1977-1980	SDE 20 £ / semaine / salarié puis 10 £ / semaine / salarié	Emplois à plein temps créés dans les PME de certaines zones, puis emplois à temps partiel dans les PME	6 mois	non
Young Workers Scheme 1982-1986	SDE : 15 £ / semaine / salarié ou 7,5 £ / semaine / salarié	Jeunes de moins de 18 ans quittant l'école acceptant un salaire ≤ 40 £ ou 40 ≤ sal ≤ 45 £	1 an	non
New Workers Scheme 1986-1988	SDE : 15 £ / semaine / salarié	Jeunes de moins de 20 ans acceptant un salaire < 55 £	1 an	non
Job Start Allowance	Subvention directe au chômeur de 20 £ / semaine	Chômeurs de plus d'un an acceptant un salaire ≤ 90 £ / semaine	6 mois	non
Youth Training Scheme 1984-1990	Prise en charge de la rémunération du stagiaire par l'État	Jeunes de 16-17 ans sortant du système scolaire	1 an	oui : min. 13 sem. hors entreprise

le gouvernement conservateur développe de façon massive une «subvention mixte», avec l'adoption du *Youth Training Scheme (YTS)*, visant à contourner et élargir le système traditionnel d'apprentissage. Il s'agit d'une formation en alternance contrôlée par les firmes, mais financée par l'Etat, celui-ci prenant entièrement en charge la rémunération des bénéficiaires. Chaque année, ce sont près de 400 000 jeunes de 16-17 ans soit la moitié d'une génération qui entrent dans le système. En 1990, le YTS sera relayé par le *Youth Training (YT)*, qui ne remet pas en cause le système de subventions déjà en place.

Au total, depuis le début des années quatre-vingt, les subventions à l'emploi ont été utilisées pour répondre à des problèmes structurels de fonctionnement du marché du travail au Royaume-Uni parmi lesquelles la flexibilité des

salaires jugée insuffisante, et les carences du système traditionnel de formation professionnelle.

### **La Suède : des subventions s'adressant à la fois au secteur marchand et au secteur non marchand**

Par bien des aspects, le modèle suédois apparaît opposé au modèle britannique, notamment dans le domaine des subventions à l'emploi. Le déploiement de celles-ci est en effet relativement massif en Suède, en termes de nombre de bénéficiaires rapporté à l'ensemble de la population active. Au niveau de la nature des dispositifs, l'originalité suédoise consiste à avoir adopté des mesures qui, pour la plupart, s'adressent aussi bien au secteur privé que public (tableau 4).

Si la plupart des dispositifs existent sur toute la période de l'étude,

leur importance relative a varié de façon importante au cours de celle-ci.

*Les subventions aux handicapés* ont connu un développement continu pendant la période, constituant le pilier structurel de la politique de l'emploi suédoise, qui se fixe comme objectif d'éviter au maximum la marginalisation des groupes fragilisés sur le marché du travail. La proportion de la population active bénéficiant de ces mesures (si on y inclut les emplois protégés qui n'apparaissent pas dans le tableau), est ainsi passée de 0,4% en 1973, à 0,7% en 1980 et 1,1% en 1990. Il faut noter que la notion de handicap est particulièrement étendue, et plus floue en Suède que dans d'autres pays comme la France : elle désigne en fait toutes caractéristiques physiques et mentales, mais aussi psycho-sociales, réduisant l'employabilité d'un individu.

Tableau 4  
Les dispositifs de subvention à l'emploi en Suède

MESURES	MODALITÉ	PUBLIC VISÉ	DURÉE	FORMATION
Emplois Temporaires Subventionnés 1930	État : 100 % du coût salarial total Coll. locales : 60-70 % Privé : 50 %	Tous les chômeurs depuis 1984, surtout chômeurs de plus de 20 ans	6 mois	non
Subvention à l'embauche 1984	50 % du coût salarial total, tous secteurs d'activité	Chômeurs de longue durée (1 mois 18-25 ans, sinon 3 mois)	6 mois	non
Subvention à l'embauche 1984	- 85 % - 50 % Tous secteurs	Étrangers en situation régulière	6 mois 12 mois	Form. en altern. pour apprentissage du suédois
Subvention à la mobilité	50 %	Aide à l'insertion d'une personne dont le conjoint a un emploi dans une autre région	24 mois contrat de travail de plus de 6 mois	non
Formation interne 1972	- 40 Couronnes / heures - 75 Couronnes / heures dans le textile	Salariés menacés de licenciement ou de chômage technique	920 h sur 2 ans 1 200 h textile 1 864 h techniciens	Formation prof.
Stages d'initiation Professionnelle 1987	60 % du coût salarial total tous secteurs 100 % dans le public	Jeunes chômeurs 17-20 ans qui doivent participer durant 4 semaines à un job-club	6 mois (12 mois avec dérogation)	non
Subvention à l'embauche en faveur des handicapés 1980	En fonction du degré de handicap de 40-100 %	Handicapés (toutes catégories)	4 ans, secteur marchand, illimité dans le public	non
Subvention salariale Bâtiment	75 % du coût salarial total durant 3 ans 50 % ensuite (max. 2 ans)	Chômeurs du bâtiment (handicapés ou > 50 ans)	3 ans + 2 ans	non

D'autres dispositifs ont des évolutions beaucoup plus cycliques, en fonction de la conjoncture économique. C'est le cas notamment de la mesure de *formation interne*, subvention au maintien à l'emploi, qui a connu son apogée entre 1975 et 1977, et surtout des *Emplois Temporaires Subventionnés*, (ETS) et des *Subventions à l'Emploi*, pour lesquels 80 à 90% de la variation du nombre de bénéficiaires peut s'expliquer par la fluctuation du chômage. La part de la population active concernée par les ETS a pu atteindre 1,4% en 1983. Cependant, la forte baisse du nombre de bénéficiaires de ces dispositifs à partir de 1984 n'est pas seulement le fait de l'amélioration conjoncturelle. La seconde moitié des années quatre-vingt semble marquer aussi un tournant dans le recours aux subventions à l'emploi : la part des différentes formes d'allègement du coût salarial décline régulièrement tandis que celle des dépenses consacrées à la formation augmente, en particulier en faveur des jeunes et des chômeurs de longue durée. Pourtant, à partir de 1990, notamment avec les *Stages d'Initiation Professionnelle*, le nombre des bénéficiaires de subventions à l'emploi recommence à augmenter, répondant une nouvelle fois à la dégradation du marché du travail.

Au total, la Suède se caractérise à la fois par un recours structurel aux subventions, (pour les «handicapés»), et par leur utilisation en tant qu'instrument conjoncturel, notamment pour les jeunes et les chômeurs de longue durée. Ces subventions s'adressent généralement au secteur marchand et au secteur non marchand. Comme dans le cas allemand, elles se traduisent par une prise en charge substantielle du coût salarial (entre 50 et 60 % dans le secteur privé).

## L'apport de la comparaison

Il peut être intéressant de présenter de façon très synthétique, une typologie des mesures retenues dans les différentes études, en fonction du nombre de dispositifs intégrant une subvention à l'emploi, de la nature des dispositifs (subvention «pure» ou «mixte»), de leurs formes (somme forfaitaire, exonération de cotisations sociales, aide directe proportionnelle au coût salarial...), des modalités de leur déploiement (conjoncturel ou structurel), de leur ciblage, et du montant moyen des subventions accordées (tableau 5).

### Deux logiques de mise en oeuvre

Tirer les enseignements de cette comparaison internationale nécessiterait de resituer le recours aux subventions dans le contexte de chaque pays, et ce à plusieurs niveaux. Dans le cadre de cet article, nous ne pouvons qu'évoquer les

éléments qu'il faudrait prendre en compte, sans entrer plus avant dans les détails.

Tout d'abord, la politique de l'emploi formant système, on ne peut isoler un de ses instruments sans s'interroger sur sa complémentarité avec d'autres mesures. Ensuite, la politique de l'emploi, elle-même, ne peut se comprendre que par rapport à l'état du marché du travail (et en premier lieu bien sûr, au niveau du chômage) et à ses modalités de fonctionnement (existence d'un salaire minimum, type de relations professionnelles...). Enfin, la politique de l'emploi s'articule aussi, de façon plus ou moins étroite et plus ou moins cohérente, aux autres formes d'intervention publique.

Les fonctions des subventions dans chaque pays semblent dans ce contexte renvoyer à deux pôles :

- une **fonction de compensation** : elle peut d'abord être d'ordre structurel : la subvention permet

Tableau 5  
Analyse des dispositifs de subvention à l'embauche

	France	Allemagne	Suède	Royaume-Uni
<b>Caractère dominant du déploiement</b>				
déploiement conjoncturel .....		+	+	
déploiement structurel .....	+		+	+
<b>Public ciblé</b>				
jeunes .....	++		+	+
chômeurs de longue durée .....	+	+		
handicapés .....			++	
tout public .....		+		
<b>Nature dominante des dispositifs</b>				
mesures "mixtes" .....	++		+	+
mesures "pures" .....	+	++	++	+
<b>Forme des subventions</b>				
exonération de charges sociales	++			
subvention forfaitaire .....				+
subvention proportionnelle .....		++	++	
<b>Nombre de dispositifs</b>				
limité .....		+	+	+
important .....	+			
<b>Montant de la subvention</b>				
faible .....	+			+
élevé .....		+	+	

alors de compenser - durablement voire définitivement - l'écart de la productivité réelle ou supposée des personnes difficilement employables au salaire jugé socialement souhaitable. De façon conjoncturelle, les subventions permettent en fait de déconnecter le salaire des fluctuations de l'activité, ou en d'autres termes de contrecarrer le cycle de productivité. Dans les deux cas, la fonction des subventions est clairement de protéger la rémunération des publics visés.

- une **fonction d'ajustement des coûts salariaux** : le recours aux subventions permet également, au niveau global, de se substituer temporairement aux ajustements du marché, dont l'impact social serait mal accepté.

**La Suède** offre l'exemple d'un pays où la fonction de compensation est largement dominante sinon exclusive. Sa composante structurelle apparaît notamment à travers l'importance des aides aux handicapés (dont on a vu d'ailleurs qu'ils regroupaient un public très vaste) ainsi qu'à travers le fait que la plupart des dispositifs s'adresse aux secteurs aussi bien marchand que non-marchand. On peut remarquer que la fonction de compensation poussée à son extrême

peut se traduire par un recours important à la création d'emplois publics, comme ce fut le cas dans ce pays, jusqu'à la première moitié des années quatre-vingt.

A l'opposé, **au Royaume-Uni**, durant les années 1980, la fonction d'ajustement est très nettement affirmée et développée en complémentarité avec une action réglementaire visant à réduire les rigidités d'ordre institutionnel.

**L'Allemagne** se rapproche du cas suédois : la fonction de compensation, dans sa composante structurelle, mais aussi et surtout conjoncturelle, y semble dominante.

Le cas de **la France** est plus ambigu. Certains dispositifs ont une fonction affichée de compensation très claire : c'est le cas par exemple des Contrats de Retour à l'Emploi; ces subventions marchandes se rapprochent alors dans leur logique des dispositifs d'emplois aidés dans le secteur non-marchand (Travaux d'Utilité Collective ou Contrats Emploi-Solidarité).

En revanche, le déploiement des dispositifs en faveur des jeunes relève d'une logique mixte dans la mesure où ils s'agit, au delà des aides à la formation, de réduire le coût salarial pour inciter à l'embauche.

Les évolutions récentes des pays étudiés induisent toutefois à moduler ces conclusions. Des changements importants remettent en cause la typologie sur laquelle nous avons débouché, au moins pour deux d'entre eux. En effet, les bouleversements récents laissent présager une certaine convergence des modèles, puisque l'Allemagne (suite à la réunification) et la Suède semblent être confrontées de façon croissante, en 1993, au même type de problèmes que la France et le Royaume-Uni.

Ainsi, dans l'ex-RDA, est apparu un chômage important. Le déploiement massif de dispositifs relevant pour beaucoup de subventions mixtes ou pures, permet de compenser l'écart entre un niveau de salaire trop élevé par rapport à celui déterminé par la productivité.

Quant à la Suède, confrontée à un taux de chômage avoisinant aujourd'hui près de 10 %, elle doit faire face elle aussi à des difficultés très importantes. Il est encore trop tôt pour dégager les tendances des mutations en cours, mais il semblerait que la politique traditionnelle de l'emploi puisse se trouver remise en cause.

J. GAUTIE, B. GAZIER,  
R. SILVERA.

Séminaire d'Économie  
du Travail - METIS -.

### POUR EN SAVOIR PLUS...

J. GAUTIE, B. GAZIER, R. SILVERA, avec la collaboration de D. ANXO, P. AUER et F. LEFRESNE, **LES SUBVENTIONS A L'EMPLOI : ANALYSES ET EXPERIENCES EUROPEENNES. Le cas de l'Allemagne, de la Suède, du Royaume-Uni et de la France.** Document Travail et Emploi, La Documentation Française, à paraître prochainement.

Au sommaire de cet ouvrage, une première étape résumée dans ce présent article, est centrée sur une interprétation des logiques nationales du recours aux subventions à l'emploi.

Une seconde étape, est consacrée à chacune des expériences nationales. Ce qui permet une mise au point conceptuelle, statistique et comparative sur les dispositifs de subvention et plus globalement sur les stratégies publiques de l'emploi depuis la fin des années 70, grâce aux contributions spécifiques effectuées par les auteurs de ces chapitres.

Par ailleurs, un chapitre théorique est fondé sur les études récentes sur les subventions dont les multiples effets se trouvent répertoriés et classifiés. Ce sont au total, quarante effets répertoriés et analysés : les combinaisons d'institutions et de formes de négociations incitent à quitter un raisonnement beaucoup trop réducteur et à mettre l'accent sur toutes les interactions que provoque une subvention à l'emploi selon la position de tous les acteurs, leurs trajectoires et surtout leurs anticipations.