

P REMIÈRES INFORMATIONS et PREMIÈRES SYNTHÈSES

L'ÉVALUATION MACROÉCONOMIQUE DES POLITIQUES D'EMPLOI : DU COURT TERME AU MOYEN TERME

2,9 millions de personnes bénéficiaient d'un des dispositifs spécifiques de politique d'emploi à la fin de 1996. A court terme, au sein de ces dispositifs, les retraits d'activité agissent davantage sur le chômage que les aides à l'emploi marchand. Mais dans une optique de moyen terme, en tenant compte des effets induits sur l'ensemble de l'économie, la hiérarchie des mesures s'inverse.

Les politiques d'emploi peuvent avoir un impact conjoncturel important sur le chômage. Celui-ci a par trois fois été proche des 200 000 : en 1983, avec le développement des préretraites ; en 1985, avec la création des TUC ; en 1992, avec la hausse du nombre des stagiaires. Depuis le premier choc pétrolier, la réduction du nombre de demandeurs d'emploi due à la politique de l'emploi est évaluée, dans l'optique de moyen terme, à 500 000 environ.

2,9 millions de personnes dans les dispositifs spécifiques de la politique de l'emploi fin 1996

2,9 millions de personnes (1) bénéficiaient d'un des dispositifs spécifiques de politique d'emploi à la fin de 1996. Ils n'étaient que 1,8 million fin 1990 et 100 000 en 1973. Au coeur de la politique de l'emploi (encadré 1), ces dispositifs spécifiques visent la création d'emploi - pour des publics particulièrement vulnérables ou répondant à des objectifs particuliers - ou la diminution directe du chômage par le biais de retraits d'activité définitifs (préretraites) ou transitoires (stages de formation professionnelle). Fin 1996 les aides à la création d'emploi concernaient 2,1 millions de personnes (dont 1,7 dans

(1) - Ces chiffres sont supérieurs à ceux indiqués dans d'autres publications de la DARES (cf. Bilans de la politique de l'emploi) car ils comprennent, comme dans l'ouvrage 40 ans de Politique de l'emploi, l'ensemble des bénéficiaires de mesures (cf. encadré 1).



le secteur marchand et 0,4 dans le secteur non marchand), les stages de formation professionnelle près de 400 000 et les cessations anticipées d'activité près de 500 000. Le coût annuel de ces politiques est de l'ordre de 110 milliards de francs par an, soit 1,4 % du PIB.

Le développement considérable des moyens de la politique spécifique de l'emploi depuis le premier choc pétrolier doit s'apprécier au regard des évolutions du marché du travail (graphique 1). En incluant l'ensemble des personnes qui ont un emploi ou sont au chômage (2), et celles qui sont retirées du marché du travail du fait d'un dispositif particulier de préretraite ou de stage, l'accroissement de la population potentiellement active entre 1972 et 1996 a été de 4,4 millions de personnes (tableau 1). Au cours de la même période les retraits d'activité organisés par la politique de l'emploi ont augmenté de 0,8 million et le nombre de chômeurs de 2,6 millions. L'augmentation de l'emploi total a quant à elle été voisine de 1,1 million, mais comme les emplois aidés dans le cadre des dispositifs spécifiques ont crû de plus de 2 millions, cela signifie que le nombre d'emplois « classiques » ou non aidés a baissé environ d'un million environ sur l'ensemble de la période.

En 1996 ces emplois « non aidés » ne représentaient que 77 % de la population potentiellement active contre 97 % en début de période ; l'ensemble des bénéficiaires des politiques d'emploi en représentaient quant à eux 11 %.

Pour évaluer les effets des programmes des politiques d'emploi sur les principales grandeurs macroéconomiques, en particulier l'emploi et le chômage, deux exercices distincts sont nécessaires : une évaluation conjoncturelle - de court

(2) - Ces deux premières catégories définissent la population active.

Encadré 1

LES POLITIQUES SPÉCIFIQUES D'EMPLOI : ENVIRON 40 % DE LA DÉPENSE TOTALE POUR L'EMPLOI

La Dépense pour l'emploi recense l'ensemble des efforts consentis par la collectivité dans la lutte pour l'emploi et contre le chômage. Le champ de cette dépense inclut l'indemnisation du chômage et les actions de politique d'emploi conduites par le Ministère du travail et les autres administrations ainsi que la participation des entreprises et des salariés au financement de ces mesures, par le biais de l'UNEDIC ou des dépenses de formation professionnelle continue. La Dépense pour l'emploi recouvre des subventions, des allocations ou des exonérations mais elle ne comprend en revanche pas le coût des mesures économiques générales pouvant avoir un effet sur l'emploi. En particulier elle ne comprend pas les mesures d'abaissement général du coût du travail mises en œuvre depuis 1993, considérées comme des mesures de nature macroéconomique affectant le mode de calcul des cotisations sociales ou l'impôt. En 1995 la Dépense pour l'emploi est estimée à 291 milliards de francs, soit 3,8 % du PIB (1).

Au sein de cette Dépense pour l'emploi, un champ plus restreint regroupe l'ensemble des dispositifs ayant un lien direct avec la création d'emploi ou les sorties de la vie active, en excluant l'indemnisation du chômage et la formation professionnelle des salariés. *Ce champ restreint des « politiques spécifiques »* - regroupant environ 80 mesures mises en œuvre depuis 1973 - permet d'associer, pour chaque dispositif, les bénéficiaires, leurs coûts, leurs caractéristiques individuelles. Il représente en 1995, 37 % de la Dépense pour l'emploi, soit 108 milliards de francs (1,4 % du PIB), et 2,7 millions de bénéficiaires en moyenne sur l'année (2). Il se répartit en emploi marchand aidé (31 milliards soit 29 %), emploi non marchand aidé (22 Mdf soit 21 %), en formation professionnelle (32 Mdf soit 29 %) et cessation anticipée d'activité hors Dispense de Recherche d'Emploi (23 Mdf soit 21 %).

Politiques spécifiques : des bénéficiaires à la dépense

1995, moyenne annuelle	Effectifs		Coût	
	Nombre	En %	En milliards de Francs	En %
Emploi marchand aidé	1 402 090	52	30,9	29
Emploi non marchand aidé	456 717	17	22,4	21
Formation professionnelle	357 813	13	31,9	29
Cessation anticipée d'activité	473 463	18		
dont :				
- préretraites	194 136	7	23,0	21
- DRE	279 327	10	n.d.	
Total	2 690 083	100	108,2	100

Source : MES-DARES.

(1) 312 milliards si on inclut les mesures d'abaissement général du coût du travail, soit 4,1 % du PIB.

(2) Les bénéficiaires des politiques d'emploi, soit 2,7 millions en moyenne en 1995 et 2,9 millions fin 1996, comprennent l'ensemble des dispositifs analysés dans l'ouvrage 40 ans de politique de l'emploi. Ils sont supérieurs à ceux habituellement publiés par la DARES dans les "bilans de la politique d'emploi" qui ne comprennent pas les DRE (dispenses de recherche d'emploi, près de 300 000), de nombreux stagiaires de la formation professionnelle (stages régionaux, AFPA... avec un écart d'environ 200 000) ainsi que certaines mesures d'accompagnement des restructurations (aide au temps partiel, préretraites de la sidérurgie...). Ces dispositifs ne sont en effet pas suivis conjoncturellement par la DARES.

terme - qui s'intéresse aux seuls effets directs de ces politiques sur le marché du travail de l'année ; une évaluation macroéconomique - de moyen terme - qui prend en compte, au-delà des effets directs de ces politiques, leurs effets induits sur l'économie dans son ensemble et l'impact de leur financement.

A court terme, les retraits d'activité agissent davantage sur le chômage que les aides à l'emploi marchand

Quatre grands groupes de mesures peuvent être distingués dont les effets de court terme sur le chômage diffèrent nettement.

Les programmes de retrait d'activité agissent directement sur les ressources en main-d'oeuvre. A court terme ces mesures réduisent fortement le chômage. Dans le cas des stages, un «effet d'appel» sur la population inactive limite pour partie leur impact sur le chômage (3) : un accroissement du nombre des stages se répercute ainsi, pour les stages adultes, à hauteur de 90 % sur le chômage, et à 70 % lorsqu'il s'agit de stages destinés aux jeunes. Au contraire, l'impact sur le chômage d'une augmentation des préretraites est voisine de 100% (tableau 2 et encadré 2, point 2).

Les autres mesures réduisent le chômage en agissant sur le volume d'emplois. Leur impact net sur l'emploi (encadré 2, point 1) tient compte des effets d'aubaine que peuvent représenter ces dispositifs pour les employeurs, et leur impact sur le chômage, d'un effet d'appel sur la population inactive (de l'ordre de 20 %). Les aides à l'emploi marchand, dont le mécanisme repose en général sur un abaissement du coût du travail, ont un effet sur l'emploi qui dépend de l'ampleur de la baisse du coût du travail permise par la mesure (encadré 2, point 4 et tableau 2). Ainsi le Contrat Initiative Emploi, créé en 1995 pour les chômeurs de longue durée, réduit le coût du travail d'un salarié recruté de 40 % environ (exonération de cotisations patronales et prime), et son impact sur l'emploi est d'environ 20 % de la variation du nombre des personnes en contrat d'une année sur l'autre (4). L'effet sur l'emploi est moindre pour des mesures moins avantageuses comme l'exo-

(3) - Par effet d'appel on entend le fait que des créations d'emplois ou des programmes publics encouragent l'arrivée ou le retour vers l'activité de personnes inactives (jeunes, femmes, personnes plus âgées...).

(4) - Après la réforme du CIE de l'automne 1996 la prime est modulée et la baisse du coût du travail peut être de 40 %, 30 % ou 20 % selon les durées du chômage.

Graphique 1
Emploi, chômage et dispositifs de politique de l'emploi

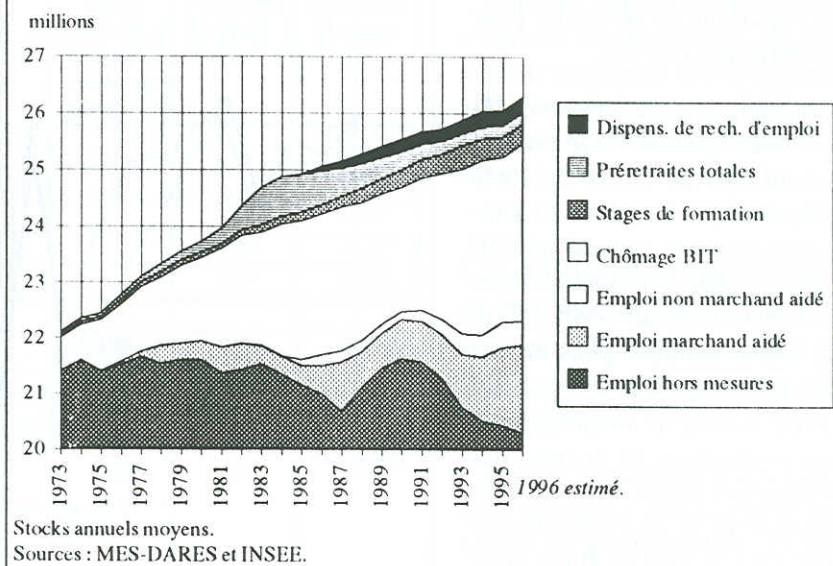


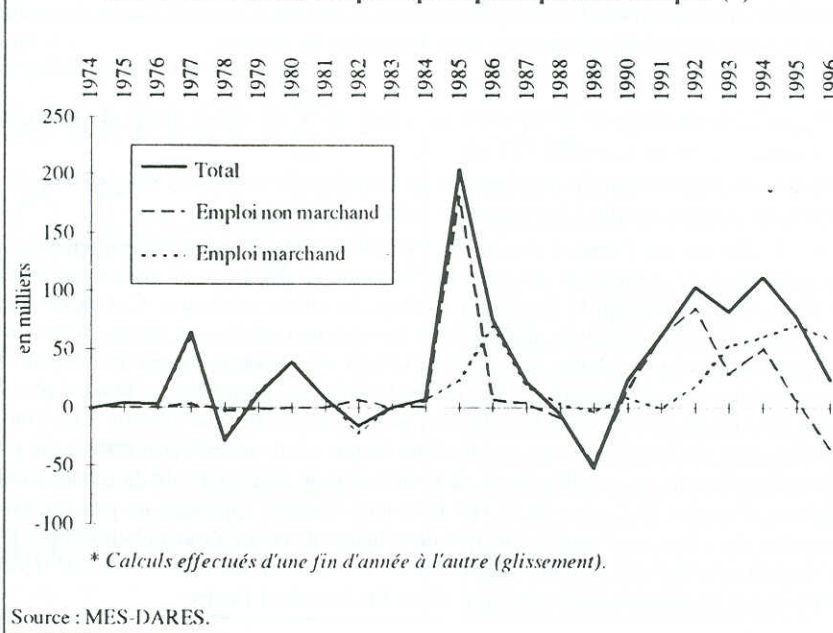
Tableau 1
Emploi, chômage et dispositifs de politique de l'emploi

En milliers

En fin d'année		1972	1996	Écart
(1)	Emploi total	21 253	22 321	1 068
(2)	dont emploi aidé	2	2 065	2 063
(3)	emploi hors mesures	21 251	20 256	- 995
(4)	Chômage BIT	669	3 248	2 579
(5)	Politiques de retrait d'activité	93	850	757
(6)	Population active (1)+(4)	21 922	25 569	3 647
(7)	Population potentiellement active (6)+(5)	22 015	26 419	4 404
(8)	Total personnes en dispositifs (2)+(5)	95	2 915	2 820

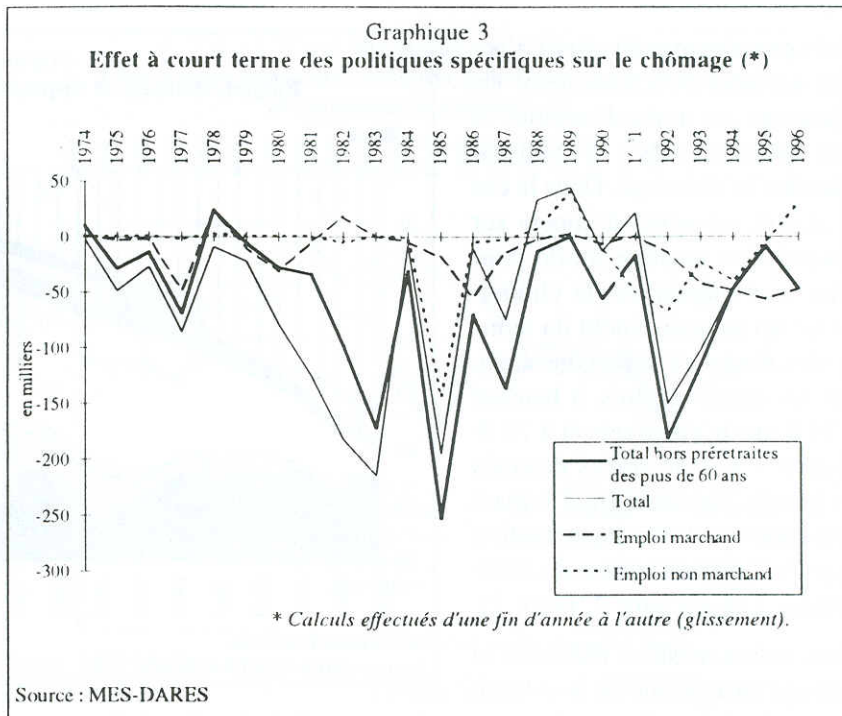
Sources : INSEE, MES-DARES.

Graphique 2
Effet à court terme des politiques spécifiques sur l'emploi (*)



nération à l'embauche du premier salarié (baisse du coût du travail de 20 % ; effet sur l'emploi de 10 %). Il est supérieur en revanche pour l'apprentissage (30 %).

Ces effets sont parfois considérés comme faibles. Pourtant une baisse du coût du travail de 40 % rend équivalents le coût de 17 salariés aidés (dans le cadre d'un CIE de 1995) et celui de 10 salariés «non aidés» rémunérés au SMIC. Ceci rend financièrement possible un supplément d'emploi de 7 personnes pour assurer au même coût la même production. Si aucun effet d'aubaine n'existait, ceci correspondrait à 40 % de l'effectif embauché en CIE (7/17). Il est donc logique que l'effet net sur l'emploi



Encadré 2

EFFETS DE COURT TERME DES POLITIQUES SPÉCIFIQUES SUR L'EMPLOI ET LE CHÔMAGE

1.- Pour 100 emplois aidés dans le secteur marchand, seule une part η correspond, à court terme, à des créations nettes d'emploi, soit $100 \cdot \eta$; le complément à 100, soit $[100 \cdot (1 - \eta)]$, représente les emplois qui auraient été créés spontanément sans la mesure. η est le coefficient de création nette ; $(1 - \eta)$ est le coefficient d'aubaine.

En raison d'un effet d'appel sur la population active estimé à α , selon lequel des inactifs rejoignent la population active du fait de l'amélioration du marché du travail, l'effet sur le chômage de la mesure d'aide à l'emploi peut être inférieur à l'effet emploi ; il vaut $100 \cdot \eta \cdot (1 - \alpha)$. En contrepartie la population active est accrue de $100 \cdot \eta \cdot \alpha$.

2. - Pour une mesure de retrait d'activité qui diminue la population active de 100, l'effet sur le chômage est de même $100 \cdot (1 - \beta)$, si β est le coefficient d'appel spécifique à cette mesure.

3. - On peut donc calculer des effets agrégés sur l'emploi et le chômage en appliquant ces coefficients aux stocks de bénéficiaires ou plutôt aux variations de stocks d'une année sur l'autre - c'est l'option retenue ici - et en sommant l'ensemble de ces effets, soit :

effet sur l'emploi = $\sum_{i=1}^{i=n} \eta_i \cdot \Delta S_i$; S_i étant le stock de bénéficiaires en fin d'année pour la mesure de création d'emploi marchand ou non marchand i ; ΔS_i , la variation d'une fin d'année à l'autre de ce stock de bénéficiaires ; η_i le coefficient de création nette associé à la mesure ; n étant le nombre de mesures.

effet sur le chômage = $\sum_{i=1}^{i=n} \eta_i \cdot (1 - \alpha_i) \cdot \Delta S_i + \sum_{j=1}^{j=m} (1 - \beta_j) \cdot \Delta S_j$; S_i étant le stock de bénéficiaires en fin d'année pour la mesure de retrait d'activité j (préretraite ou stage) ; α_i le coefficient d'appel associé à la mesure de création d'emploi i ; β_j le coefficient d'appel associé à la mesure de retrait d'activité j .

4. - L'effet net sur l'emploi des aides à l'emploi marchand est estimé en tenant compte de l'abaissement du coût du travail que permettent les mesures et qui prennent la forme de réduction de cotisations sociales, de primes ou, pour la formation en alternance, d'autorisation de rémunérer en deçà du salaire minimum. Ces aides concernent surtout des publics en difficulté d'insertion, de faible niveau de qualification, des chômeurs de longue durée, ou bien des jeunes désirant acquérir une formation. L'hypothèse classique, retenue ici, est que l'impact sur l'emploi dépend strictement de la sensibilité de la demande de travail des entreprises au coût salarial. Or des études récentes suggèrent que ce lien est plus fort pour les emplois les moins qualifiés. Sur la base de ces études, dans le cadre de l'analyse menée dans le chapitre 3 de l'ouvrage *40 ans de politique de l'emploi*, on a retenu, sous des hypothèses qui peuvent être jugées relativement optimistes et qui portent sur l'élasticité emploi-salaire et les délais d'ajustement, qu'un allègement de 10 milliards de francs du coût du travail (soit 0,4 %) pour ces publics conduisait à des créations d'emploi de l'ordre de 60 000 (soit une élasticité apparente un peu supérieure à l'unité). Ceci permet d'établir une hiérarchie des effets sur l'emploi fonction de la baisse du coût du travail permise par la mesure (tableau 2) : à court terme l'effet sur l'emploi correspond à la moitié environ de cette baisse du coût du travail. Il est calculé sur la variation du nombre des bénéficiaires de contrats aidés observée d'une fin d'année à l'autre.

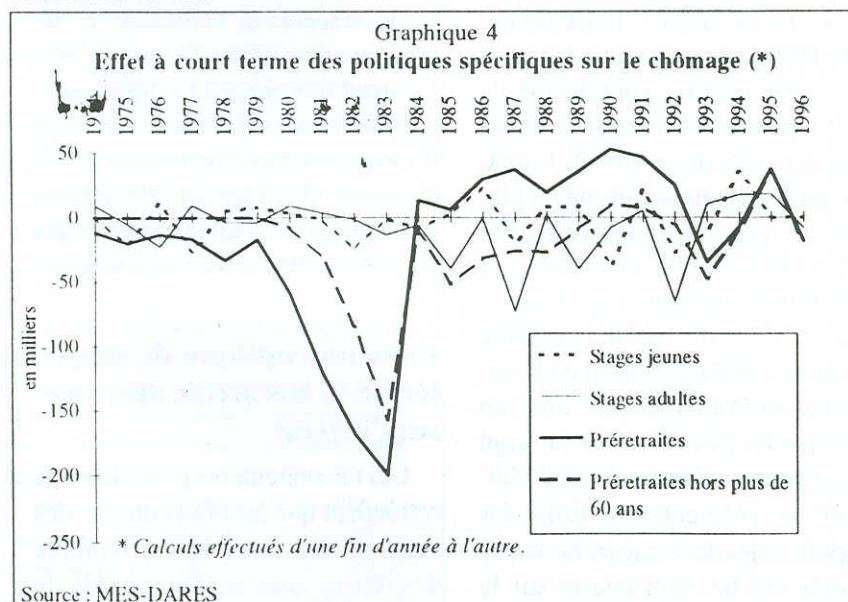
Tableau 2
Effets sur l'emploi et le chômage des grandes catégories
de mesures de politique de l'emploi

Groupe	Mesures	Baisse du coût du travail (ordre de grandeur)	Coefficient emploi (1)	Coefficient chômage (1)
	Préretraite		-	- 1,00
	Stages adultes		-	- 0,90
	Stages jeunes		-	- 0,70
	Emploi non marchand aidé (CES)		0,90	- 0,72
	Emploi non marchand aidé (CEC)		0,70	- 0,56
	Emploi marchand aidé :			
1	Exonérations 50 % (1986-1987) Primes diverses (PICE, PCEA...) APEJ (1993)	10%	0,05	- 0,04
2	Exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale Exonération 1 ^{er} salarié, 2 et 3 Contrat d'Orientation Contrat de retour à l'emploi sans prime, CRA Exo-jeunes	20%	0,10	- 0,08
3	Contrat de qualification (exo SS + prime + effet salaire) CRE avec prime	30%	0,15	- 0,12
4	Contrat Initiative Emploi (1995)	40%	0,20	- 0,16
5	Apprentissage (exonérations + effet salaire)	50%	0,30	- 0,24
6	SIVP	70%	0,35	- 0,28 ^y
	Stages pratiques	80%	0,40	- 0,36

Lecture : la baisse du coût du travail que permet l'embauche d'un salarié en Contrat Initiative Emploi - dans sa version initiale - est de 40 % environ (1^{er} colonne) par rapport à un contrat " non aidé ". Un accroissement du nombre de personnes en CIE de 100 se traduit, à court terme, par une hausse de l'emploi de 20 (2^{ème} colonne) et une réduction du chômage de 16 (3^{ème} colonne). De même, un accroissement de 100 du nombre des stages jeunes se traduit à court terme par un effet sur le chômage de 70.

(1) - Les coefficients emploi (cf. définition de l'encadré 2, point 1), qui fournissent une hiérarchie des mesures, doivent être considérés comme des ordres de grandeur. C'est pourquoi les effets sur l'emploi sont arrondis au 0.05 le plus proche. Sur cette base, les effets chômage (cf. définition de l'encadré 2, points 1 et 2), ont été calculés comme 80 % de l'effet emploi (effet d'appel de 20 %) et n'ont en revanche pas été arrondis pour la lisibilité du tableau.

Source : MES-DARES.



calculé pour tenir compte des effets d'aubaine soit inférieur à 40 %.

Pour la création d'emplois dans le secteur non marchand, où la décision d'embauche ne relève pas des mêmes mécanismes, l'effet sur l'emploi est considéré comme beaucoup plus fort (70 à 90 %).

Les politiques d'emploi ont eu un impact conjoncturel important sur le chômage qui a par trois fois été proche des 200 000

L'effet conjoncturel des politiques d'emploi sur le chômage a parfois été très important (5). Ainsi la hausse des DEFM a été freinée d'environ 200 000 personnes par trois fois : en 1983, avec les préretraites ; en 1985, avec la création des TUC ; en 1992, avec le développement des stages (graphiques 3 et 4). Les aides à l'emploi marchand ont eu des effets beaucoup plus faibles, ponctuels, sauf depuis 1992, avec la mise en oeuvre de programmes en faveur des jeunes, des chômeurs de longue durée et du temps partiel.

Depuis 1973, on peut repérer quatre phases (graphique 5). Jusqu'en 1981, l'action des politiques d'emploi réduit les variations annuelles du chômage de 25 000 en moyenne tandis que le chômage augmente de 180 000 personnes par an. De 1982 à 1987, les effets des politiques d'emploi sont de l'ordre de 125 000 par an et les variations annuelles du chômage de 110 000. L'accroissement de l'action publique

(5) - L'évaluation conjoncturelle des politiques d'emploi mesure l'impact des politiques d'emploi mises en oeuvre une année donnée sur cette même année, au-delà des programmes en vigueur l'année précédente : les coefficients emploi et chômage (tableau 2) s'appliquent aux variations du nombre des bénéficiaires d'une fin d'année à l'autre. Par sommation des effets des dispositifs, on obtient l'effet conjoncturel de la politique conduite une année donnée (encadré 2).

a donc été efficace puisque l'évolution spontanément plus rapide du chômage pendant cette période a été enrayerée, celui-ci augmentant finalement moins qu'auparavant. Jusqu'en 1984 l'action passe surtout par les préretraites, efficaces à court terme mais relativement coûteuses. Puis avec la politique de rigueur, sont mises en oeuvre des mesures nettement moins onéreuses pour les finances publiques (travaux d'utilité collective, dispense de recherche d'emploi...), avec au bout du compte un effet quantitatif sur le chômage comparable.

En 1988 et 1989, alors que le chômage décroît de 40 000 par an en moyenne, l'effet des politiques d'emploi est neutre, mais pas négatif. Enfin, depuis 1990, l'impact des politiques d'emploi est de nouveau plus soutenu, de 70 000 par an environ, les DEFM augmentant de 135 000 par an en moyenne.

Ainsi les politiques d'emploi se sont avérées très efficaces pour réduire les hausses conjoncturelles du chômage et elles ont contribué chaque année depuis 1979 à la réduction du chômage, même durant les périodes où il était déjà spontanément en recul. Ceci traduit la difficulté bien connue de diminuer le nombre de bénéficiaires en période de chômage élevé, même lorsque celui-ci évolue favorablement : toute pause dans la progression du chômage risque alors d'être annulée. La politique de l'emploi a donc à la fois joué un rôle contracyclique et asymétrique.

Sur la période la plus récente l'impact conjoncturel des politiques d'emploi sur le chômage a été plus modéré : de 50 000 environ en 1994; de 10 000 en 1995 et de 50 000 en 1996 (tableau 3). Compte tenu des

(6) - La réorientation de la politique de l'emploi passe aussi par le développement des allègements généraux sur les bas salaires depuis 1993 mais leur effet sur l'emploi n'est pris en compte ici (voir 1996 : premier bilan de l'emploi et du chômage).

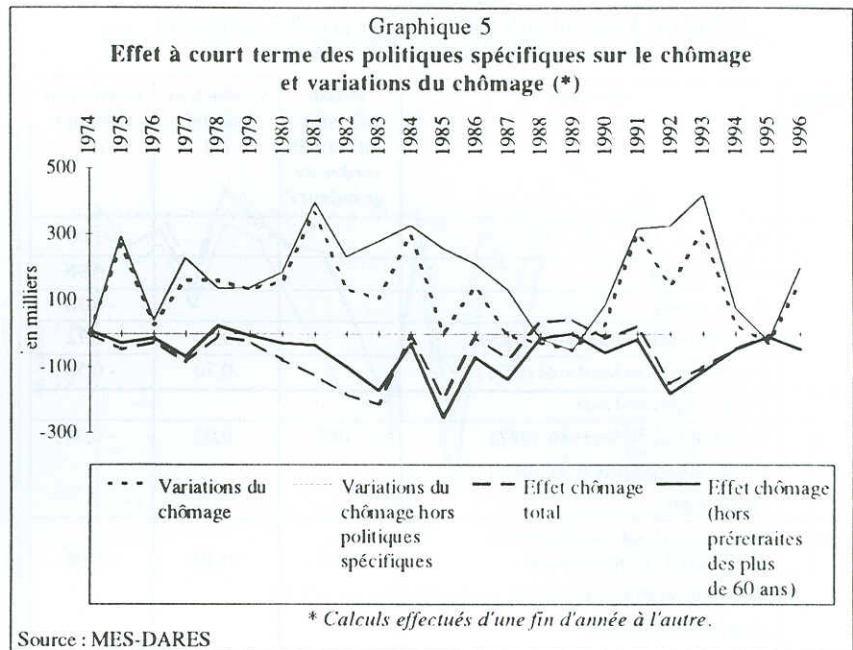


Tableau 3
Estimation de l'effet à court terme des politiques d'emploi

Effet des politiques d'emploi	1993	1994	1995	1996
Sur l'emploi	82	112	77	24
. marchand	53	61	71	59
. non marchand	29	51	6	-35
Sur le chômage (DEFM)	-115	-49	-10	-48
dont :				
- de l'emploi aidé :	-65	-90	-62	-20
<i>emploi marchand aidé</i>	-42	-49	-57	-48
<i>emploi non marchand aidé</i>	-23	-41	-5	28
- des stages de formation	20	27	10	3
- des dispositifs de conversion	-22	24	7	-11
- des préretraites, DRE, ARPE	-48	-10	35	-20
Sur la population active	-33	63	67	-24

(*) les effets sur l'emploi sont calculés en pondérant les variations annuelles de stocks de bénéficiaires mesure par mesure par les coefficients emploi (0,20 pour le CIE par exemple) et les effets chômage en tenant compte d'éventuels effets d'appel.

Source : Estimations MES-DARES/mission analyse économique.

réorientations mises en oeuvre depuis 1993 la contribution des politiques de gestion sociale est de moins en moins favorable. Les bénéficiaires des dispositifs de formation professionnelle diminuent globalement, ce qui contribue à court terme à la hausse du chômage. Les préretraites diminuent également, sauf en 1996, du fait de la montée en charge de l'Allocation de Remplacement Pour l'Emploi mise en place par les partenaires sociaux qui aurait permis d'éviter 50 000 chômeurs supplémentaires. Enfin les emplois aidés des secteurs non marchands ont un effet neutre sur le chômage en 1995 et défavorable en

1996 en raison de la diminution du nombre des CES. Depuis 1993, l'impact des aides à l'emploi marchand est en revanche plus constant (effet sur l'emploi de 60 000 par an et sur le chômage de 50 000 en moyenne), avec un rôle important du CIE en 1996 (6).

Dans une optique de moyen terme, la hiérarchie des mesures s'inverse

Les raisonnements précédents ne retiennent que les effets directs des mesures : ils ne tiennent pas compte des rétroactions sur l'ensemble de l'économie et des effets liés à leur

financement. Or ceux-ci modifient assez substantiellement, dans une perspective de moyen terme, les résultats décrits ci-dessus.

Les retraits d'activité et les emplois aidés non marchands ont des effets induits de même nature. Ces mesures jouent directement sur le chômage et les revenus supplémentaires qui sont distribués aux ménages - indemnités de stages, préretraites, rémunérations des CES - et la hausse des dépenses publiques - fonctionnement des organismes de formation - renforcent la croissance, ce d'autant plus que les chômeurs n'étaient pas ou peu indemnisés (c'est le cas des stages jeunes). Mais à plus long terme la réduction du chômage engendrée entraîne aussi des tensions sur le marché du travail (effet Phillips) et une hausse des salaires réels qui diminue la compétitivité et la croissance, et donc l'emploi marchand. En outre, la nécessité de financer ces mesures par la hausse des prélèvements fiscaux ou sociaux ou par des économies sur les dépenses publiques, renforce ces effets défavorables de la gestion sociale, surtout à moyen terme, quand l'activité, et donc les comptes publics, se dégradent.

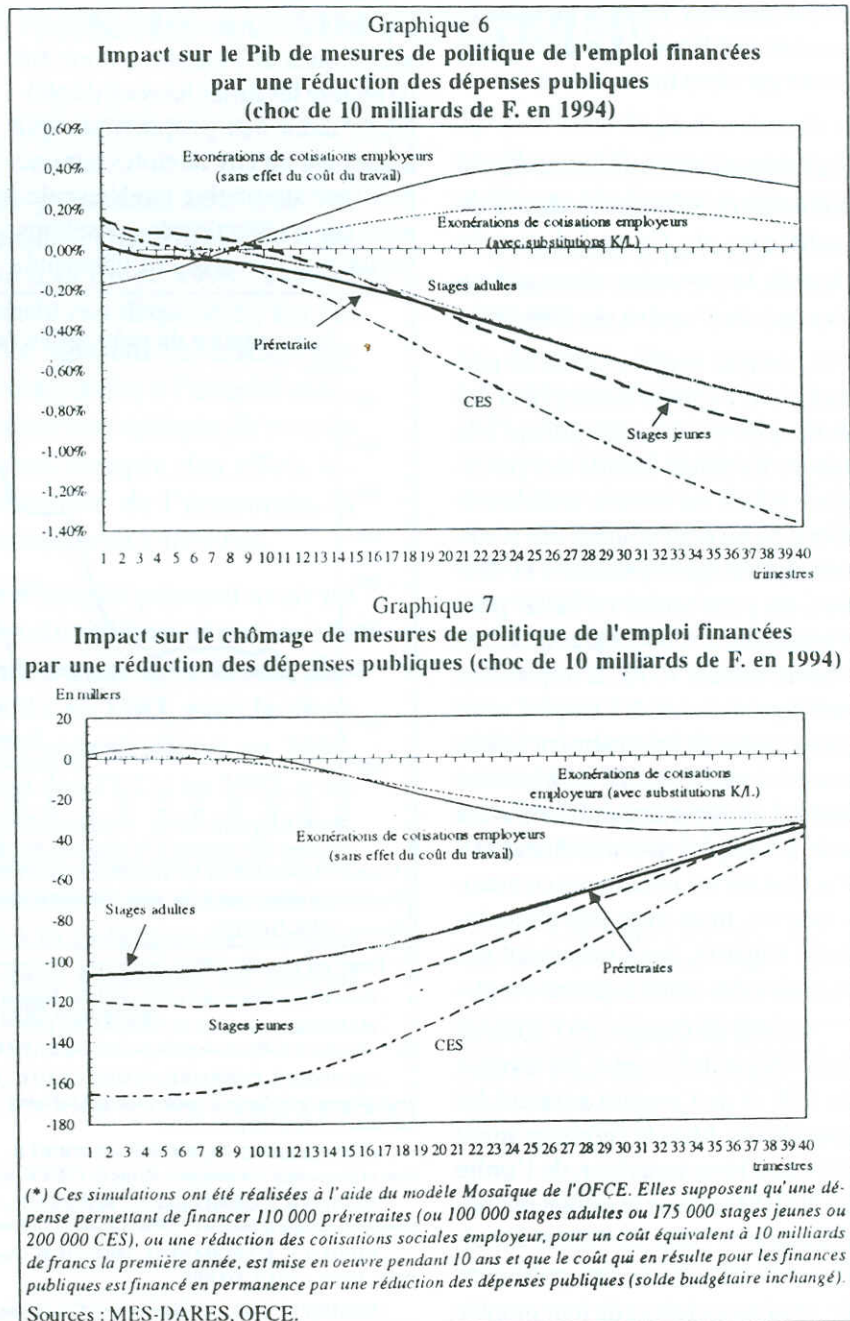
Les aides à l'emploi marchand mettent en jeu des mécanismes très différents. Elles peuvent en théorie favoriser des choix de techniques de production plus intensives en main-d'œuvre (ralentissement de la substitution capital-travail). Ce point est souvent discuté. Mais, même si ce lien direct entre l'emploi et son coût ne joue pas, les politiques de baisse du coût du travail sont favorables à la compétitivité et aux profits des entreprises. Il en résulte une hausse de la croissance et de l'emploi, modérée à court terme, mais, contrairement aux mesures précédentes, l'effet est durable. La prise en compte du financement des allége-

ments de charge réduit là-encore les effets favorables, mais surtout à court terme, car l'amélioration de la croissance réduit fortement le déficit initial. La situation est évidemment moins bonne si elle entraîne une réaction des partenaires de la France (dévaluation ou politique similaire).

Les graphiques 6 et 7 indiquent les résultats sur le PIB marchand et le chômage d'une dépense constante de 10 milliards de francs permettant de financer des préretraites, des stages adultes ou jeunes, ou des CES, enfin des réductions de cotisations sociales (voir note du gra-

phique 7). Ils sont réalisés dans le cas particulier d'un financement par la réduction des autres dépenses publiques (7).

Les retraits d'activité exercent un effet de relance à court terme alors que les baisses de charges sociales ont un effet légèrement récessif en raison de l'impact des financements retenus. Mais en moins de deux ans, cet effet sur l'activité s'inverse. Seuls les allègements de cotisations améliorent le PIB à moyen terme. Pour les retraits d'activité l'effet défavorable est associé à un niveau de prix supérieur à celui du scénario de référence. Enfin, à l'horizon



de 10 ans, les effets sur le chômage convergent quelle que soit la mesure retenue. Les politiques de gestion sociale ont des effets plus rapides sur le chômage, mais qui sont obtenus avec un niveau d'activité moindre et, dans le cas des CES, par des créations d'emplois à mi-temps faiblement rémunérés. Les aides à l'emploi ont quant à elles des effets plus lents, avec un coût immédiat important, mais elles induisent une dynamique macroéconomique plus favorable, à condition toutefois que les gains de compétitivité puissent être maintenus. Le coût pour les finances publiques à moyen long terme est alors fortement réduit.

La réduction du nombre de demandeurs d'emploi due à la politique de l'emploi menée depuis le premier choc pétrolier est de l'ordre de 500 000

L'analyse conjoncturelle ne permet pas d'avoir un bilan global des politiques de l'emploi puisqu'elle ignore les effets induits des politiques mises en oeuvre antérieurement. Si on tient compte des résultats dynamiques présentés ci-dessus, on peut tenter ce bilan pour l'ensemble des politiques mises en oeuvre depuis 1973. L'impact des politiques d'aide à l'emploi marchand apparaît relativement faible, compte tenu de leur développement tardif. Les effets tiennent donc avant tout à l'emploi non marchand et à l'action sur les ressources en main-d'oeuvre, mais avec des effets induits négatifs, qui s'observent dès le milieu des années quatre-vingt.

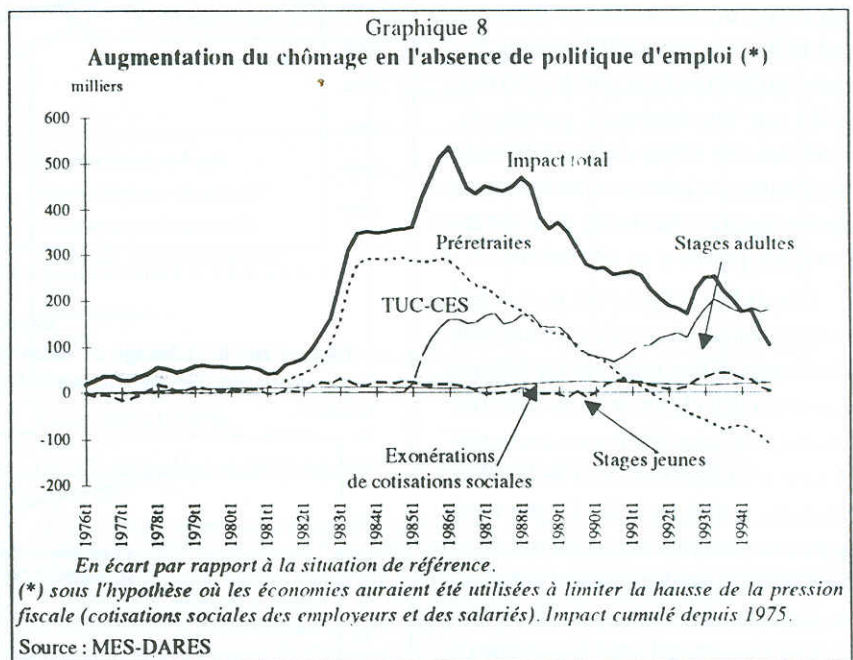
Au bout du compte, en l'absence de politique de l'emploi, les niveaux du PIB et de l'emploi auraient été plus élevés. Mais le chômage aurait été aussi bien supérieur, de l'ordre de 500 000 depuis le milieu des années quatre-vingt, en raison des effets très importants des politiques de gestion sociale et de leur montée

en charge, la hausse des bénéficiaires compensant les effets induits négatifs qui apparaissent progressivement. Les effets sur le chômage sont toutefois de moins en moins importants (de l'ordre de 140 000 en fin de période, voir graphique 8), si l'on considère qu'en l'absence de ces politiques, les ressources correspondantes auraient été affectées à des réductions de cotisations sociales patronales et salariales avec, en contrepartie, des niveaux d'emploi et d'activité plus importants.

Dans cette évaluation plus pessimiste, l'effet majeur des politiques spécifiques de l'emploi a donc été de réduire les fortes hausses du chômage dans des proportions qui n'auraient pu être atteintes par une politique alternative fondée seulement sur la réduction de cotisations sociales. Celle-ci aurait nécessité,

pour produire des effets favorables d'ampleur suffisante, une dépense initiale très importante, creusant longtemps le déficit public, le retour à l'équilibre ne venant qu'à terme avec la reprise de l'emploi. La voie de la gestion économique par la réduction du coût du travail est donc difficile dans de telles situations ; elle se justifie avant tout dans une perspective structurelle. La politique de l'emploi peut donc freiner les hausses conjoncturelles du chômage ou accompagner les restructurations permanentes du système productif, mais elle ne peut guère se substituer à elle seule, surtout à long terme, aux politiques macroéconomiques de croissance ou de réduction du temps de travail.

Alain GUBIAN (DARES),
Gérard CORNILLEAU (OFCE).



Pour en savoir plus :

- Bilan de la politique de l'emploi en 1995, Dossier de la DARES, n° 8-9, novembre 1996.
- MARIONI P., ROGUET B., GUBIAN A., 1996, " La politique de l'emploi : de la dépense aux bénéficiaires ", chapitre 1, in *40 ans de politique de l'emploi*, DARES, La Documentation française, Paris.
- CHOUVEL F., CONFAIS E., CORNILLEAU G., GUBIAN A., ROGUET B., " Impact macroéconomique des politiques spécifiques d'emploi, le cas de la France ", chapitre 3, in *40 ans de politique de l'emploi*, DARES, La Documentation française, Paris.
- CORNILLEAU G., MARIONI P. et ROGUET B., 1990, " Quinze ans de politique de l'emploi ", *Observations et diagnostics économiques, Revue de l'OFCE*, numéro 31, avril.
- GUBIAN A., CORNILLEAU G., MATHIEU C., VEGANZONES M.-A., 1992, " Mosaïque : la nouvelle version du modèle trimestriel ", *Observations et Diagnostics Économiques, Revue de l'OFCE*, n° 40, avril.
- GUBIAN A., MARCHAND O., 1997, " 1996 : Premier bilan de l'emploi et du chômage ", *Premières Synthèses*, 97.06 - n° 24-2, DARES.
- ROGUET B., 1997, " La dépense pour l'emploi en 1995 ", *Premières Synthèses*, 97.04 - n° 17.2, DARES.