Direction de l'animation de la recherche,
des études et des statistiques

DARES

Décembre 2000 - N° 52.2

PREMIÈRES INFORMATIONS et PREMIÈRES SYNTHÈSES

LA POLITIQUE DE L'EMPLOI EN 1999

APRÈS une légère hausse de 1,2 % en 1998, les entrées dans les dispositifs spécifiques de politique d'emploi ont à nouveau baissé en 1999 (- 3,4 %) elles se sont établies à 2,2 millions. Si les mesures concernées par la lutte contre les exclusions (loi du 28 juillet 1998) et les contrats en alternance se sont développés, les autres dispositifs ont en général enregistré un recul de leurs nouveaux bénéficiaires : stages pour adultes, contrats initiative emploi, mesures de restructuration,... Les entrées en « emploi jeune » sont également en retrait mais leurs titulaires passent d'une fin d'année à l'autre de 105 000 à 170 000. Avec la forte hausse du nombre de personnes en contrat emploi consolidé, les bénéficiaires d'emplois aidés du secteur non marchand progressent ainsi de 11,4 %. Mais du fait de la diminution du nombre de bénéficiaires de stages, de mesures de restructurations et des dispositifs du secteur marchand, le nombre total de bénéficiaires de la politique d'emploi n'augmente que faiblement (+ 1,8 %).

La mise en œuvre de ces dispositifs a contribué à la création ou la préservation de 40 000 emplois en 1999 et à une diminution d'environ 50 000 du nombre des demandeurs d'emploi. Si l'on tient compte de l'ensemble des politiques d'emploi (c'est-à-dire y compris les allégements généraux de cotisations sociales et la réduction de la durée du travail), l'impact global sur l'emploi peut être estimé à environ 120 000. La forte contribution de ces politiques à la création d'emploi en cette phase haute du cycle économique tranche avec ce qui avait été observé lors de la précédente reprise il y a dix ans : même appréciée à travers ses seuls dispositifs spécifiques, la politique de l'emploi a joué cette fois un rôle procyclique et non contracyclique comme dans la période précédente.

Ministère de l'emploi
et de la solidarité

Tableau 1

La politique de l'emploi (Résultats semestriels et annuels)

Données arrêtées au 6 décembre 2000	Entrées						Évol. 99/98 en %	Stocks				Évol. 99/98 en %
	98 S1	98 S2	98 AN	99 S1	99 S2	99 AN		30/06/98	31/12/98	30/06/99	31/12/99	
Emploi aidé dans le secteur marchand	**443 947**	**558 607**	**1 002 554**	**418 494**	**546 951**	**965 445**	**-3,7**	**1 565 000**	**1 608 000**	**1 579 000**	**1 598 000**	**-0,6**
Abaissement de coûts salariaux	**285 935**	**264 131**	**550 066**	**260 230**	**242 774**	**503 004**	**-8,6**	**995 000**	**985 000**	**973 000**	**950 000**	**-3,6**
Abattement temps partiel	107 003	111 295	218 298	108 347	113 903	222 250	1,8	457 000	468 000	474 000	484 000	3,4
Exonérations pour l'embauche de salariés	50 476	54 173	104 649	54 254	50 664	104 918	0,3	138 000	146 000	153 000	155 000	6,2
CRE + CIE	112 034	83 302	195 336	81 659	74 449	156 108	-20,1	374 000	343 000	319 000	294 000	-14,3
Convention de coopération	16 422	15 361	31 783	15 970	3 758	19 728	-37,9	26 000	28 000	28 000	16 000	-42,9
Formations en alternance	**128 646**	**266 283**	**394 925**	**129 415**	**276 493**	**405 908**	**2,8**	**493 000**	**549 000**	**522 000**	**576 000**	**4,9**
Contrat d'apprentissage	49 536	164 356	213 892	50 993	172 844	223 837	4,6	313 000	356 000	329 000	374 000	5,1
Contrat de qualification	44 526	70 350	114 876	45 727	70 952	116 679	1,6	131 000	145 000	145 000	154 000	6,2
Contrat de qualification adulte	-	4	4	939	2 268	3 207	ns	0	0	1 000	3 000	
Contrat d'adaptation ou d'orientation	34 584	31 573	66 157	31 756	30 429	62 185	-6,0	49 000	48 000	47 000	45 000	-6,3
Aide à la création d'emploi et d'activités	**20 231**	**19 497**	**39 728**	**21 537**	**20 571**	**42 108**	**6,0**	**19 000**	**22 000**	**24 000**	**25 000**	**13,6**
ACCRE (a)	20 231	19 497	39 728	20 440	18 302	38 742	-2,5	19 000	22 000	23 000	22 000	0,0
EDEN**				1 097	2 269	3 366				1 000	3 000	
Insertion par l'économique	**9 135**	**8 696**	**17 831**	**7 312**	**7 113**	**14 425**	**-19,1**	**58 000**	**52 000**	**60 000**	**47 000**	**-9,6**
Entreprises d'insertion	9 135	8 696	17 831	7 312	7 113	14 425	-19,1	7 000	8 000	8 000	9 000	12,5
Associations Intermédiaires (b)	*78 117*	*71 591*	*74 168*	*84 167*	*68 751*	*72 706*	*-2,0*	51 000	44 000	52 000	38 000	-13,6
Emploi aidé dans le secteur non marchand	**332 284**	**317 851**	**650 135**	**322 525**	**296 237**	**618 762**	**-4,8**	**441 000**	**457 000**	**494 000**	**509 000**	**11,4**
Contrat Emploi-Solidarité	223 949	217 567	441 516	204 709	198 487	403 196	-8,7	276 000	249 000	236 000	223 000	-10,4
Contrat Emploi Consolidé	48 653	50 016	98 669	61 843	58 364	120 207	21,8	93 000	97 000	107 000	112 000	15,5
Contrat Emplois Ville	4 500	3 648	8 148	2 306	1 650	3 956	-51,4	11 000	7 000	4 000	3 000	-57,1
Contrat Emploi Jeune***	55 182	46 620	101 802	53 667	37 736	91 403	-10,2	61 000	105 000	147 000	170 000	61,9
Actions d'insertion et de formation			**429 700**			**434 301**	**1,1**	**145 000**	**161 000**	**139 000**	**152 000**	**-5,6**
Auprès des adultes	**99 820**	**112 105**	**211 925**	**83 674**	**99 779**	**183 453**	**-13,4**	**60 000**	**76 000**	**54 000**	**67 000**	**-11,8**
Stages d'Insertion et de Formation à l'Emploi (c)	78 898	95 129	174 027	70 595	84 718	155 313	-10,8	52 000	68 000	48 000	59 000	-13,2
Stages d'Accès à l'Entreprise (c)	18 039	13 109	31 148	11 005	12 121	23 126	-25,8	7 000	5 000	4 000	6 000	20,0
Stages FNE-cadres (c)	2 883	3 867	6 750	2 074	2 940	5 014	-25,7	2 000	3 000	2 000	2 000	-33,3
Auprès des jeunes****			**217 775**			**250 848**	**15,2**	**85 000**	**85 000**	**85 000**	**85 000**	**0,0**
Trajectoire d'accès à l'emploi (TRACE)	**-**	**3 528**	**3 528**	**10 805**	**25 555**	**36 360**	**-**	**-**	**4 000**	**15 000**	**39 000**	
Accompagnement des restructurations	**89 086**	**79 012**	**168 098**	**79 058**	**72 738**	**151 796**	**-9,7**	**215 000**	**199 000**	**183 000**	**167 000**	**-16,1**
Convention de Conversion (d)	57 067	50 994	108 061	53 864	46 313	100 177	-7,3	46 000	42 000	42 000	40 000	-4,8
Mesures du FNE (e)	12 235	12 413	24 648	10 786	15 468	26 254	6,5	14 000	11 000	9 000	7 000	-36,4
Préretraite Allocation Spéciale FNE (d)	10 906	7 766	18 672	6 843	5 150	11 993	-35,8	100 000	91 000	82 000	73 000	-19,8
Préretraite Progressive (d)	8 878	7 839	16 717	7 565	5 807	13 372	-20,0	55 000	53 000	50 000	46 000	-13,2
Allocation de remplacement pour l'emploi (d)	**21 065**	**22 373**	**43 438**	**20 949**	**24 221**	**45 170**	**4,0**	**72 000**	**77 000**	**79 000**	**85 000**	**10,4**
Dispense de recherche d'emploi	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**275 000**	**284 000**	**289 000**	**325 000**	**14,4**
Ensemble hors formation auprès des jeunes *****	**986 202**	**1 089 948**	**2 076 150**	**924 700**	**1 039 926**	**1 964 626**	**-5,4**					
Ensemble *****			**2 293 925**			**2 215 474**	**-3,4**	**2 713 000**	**2 786 000**	**2 763 000**	**2 836 000**	**1,8**

(*) Estimations. (**) Régime transitoire, estimations pour le stock.France métropolitaine.
(***) Hors contrats de droit public. (****) Y compris les programmes financés par les régions. (*****) Le total général ne comprend pas TRACE, ce dispositif regroupant des bénéficiaires passés dans diverses mesures.
N.B.: - Pour certaines mesures, les flux et les stocks sont soumis d'un trimestre à l'autre à de fortes variations saisonnières.
- Tous les flux d'entrées correspondent à des embauches ou des contrats signés, sauf : (a) nb de bénéficiaires ; (b) nombre de personnes mises à disposition au cours du dernier mois du trimestre, non cumulable et non pris en compte dans le total insertion ; (c) entrées en stage ; (d) premiers paiements; (e) bénéficiaires potentiels pour les flux de cellules de reclassement.
Sources : MES-DARES, CNASEA, ANPE, UNÉDIC.

Si le nombre d'entrées dans les dispositifs spécifiques de la politique de l'emploi *(1)* marque en 1999 un recul de 3,4 % par rapport aux résultats de 1998, ce taux moyen traduit des évolutions contrastées.

Les dispositifs concernés par la loi du 28 juillet 1998 portant lutte contre les exclusions (encadré 2) se sont développés, qu'il s'agisse des contrats emplois consolidés (CEC), des contrats de qualification pour les adultes de plus de 26 ans ou du programme TRACE (Trajectoire d'accès à l'emploi) destiné aux jeunes. Les entrées dans les autres dispositifs réservés aux jeunes, stages et formations en alternance ont également augmenté. À l'inverse, les stages pour adultes et les mesures de restructuration se contractent. Le double effet de la reprise de la croissance et de l'impact des dispositions prises en faveur des personnes en voie d'exclusion modifie également la structure des publics bénéficiaires en 1999 au profit des personnes les plus en difficulté *(2)* et des jeunes.

Un recentrage au bénéfice des publics prioritaires et des jeunes

Alors que la réduction des entrées en contrat emploi-solidarité (CES) se poursuit (403 200 conventions signées en 1999, soit 9 % de moins qu'en 1998), l'augmentation des CEC est notable avec une hausse de 22 % des conventions signées (tableau 1). Les publics les plus en difficulté représentent 73 % des entrées en CES et 64 % des entrées en CEC. Cependant, la possibilité d'entrée directe en CEC ouverte par la loi du 28 juillet 1998 profite en général à des personnes plus jeunes et plus diplômées (27 % ont au moins le niveau du baccalauréat).

Reposant sur la mobilisation des dispositifs existants (stages, contrats en alternance, CES) et la réalisation d'un parcours professionnel individualisé, le programme TRACE, qui a démarré au second semestre de 1998, cumule fin 1999 39 000 bénéficiaires. 95 % des jeunes entrés dans ce programme en 1999 ont un niveau au plus égal au niveau V de l'Éducation nationale.

Poursuivant le recul déjà enregistré en 1998, les entrées en stages de formation professionnelle destinés aux personnes sans emploi (SIFE, SAE, FNE cadres) marquent une baisse globale de 13 %. Toutefois ces dispositifs, à l'exception du SAE, comptent en fin d'année un nombre cumulé d'entrées supérieur à l'enveloppe prévue par la loi de finances (183 453/149 000), ce qui témoigne des arbitrages réalisés par les services déconcentrés dans le cadre de la globalisation des enveloppes budgétaires pour les mesures destinées à la lutte contre le chômage de longue durée.

Par ailleurs les dispositifs d'aide à l'emploi marchand, élargis ou revus dans le cadre de la loi de lutte contre les exclusions [aides aux associations intermédiaires (AI), aux entreprises intermédiaires (EI) et aux entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) *(3)* ou à la création d'entreprise par des chômeurs (ACCRE)], font apparaître une stagnation ou un fléchissement par rapport à l'année précédente.

Année de transition pour la mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives et réglementaires, 1999 compte 2 064 structures d'insertion conventionnées par les préfets et en activité en France, contre 2 071 en 1998. Les mieux représentées tant en volume qu'en activité sont les AI (207 600 personnes mises à disposition).

Le dispositif ACCRE marque un léger recul, tandis que le nouveau dispositif d'aide à la création d'entreprise EDEN, qui s'adresse aux demandeurs d'emploi non indemnisés, aux jeunes ou aux bénéficiaires des minima sociaux, voit son démarrage retardé par les délais inhérents à la contractualisation de l'État avec les organismes délégataires *(4)*.

Recentrées dès la mi-1996 autour des publics prioritaires et des chômeurs de longue durée, les entrées en contrat initiative emploi (CIE) – 156 000 salariés embauchés cette année –, diminuent de 20 % avec une progression marquée de la part des publics prioritaires (84 % des salariés contre 74 % en 1998), une hausse sensible de la moyenne d'âge des bénéficiaires et pour la première fois depuis trois ans un net repli de la part des jeunes de moins de 25 ans (encadré 1).

Le contrat de qualification pour les adultes connaît, après une lente mise en route, un flux d'entrées mensuel de plus de 500 bénéficiaires à compter du dernier trimestre 1999, et cumule 3 207 entrées au cours de l'année.

La loi contre les exclusions institue également de nouvelles mesures de soutien financier à la reprise de l'emploi pour les bé-

(1) - La politique de l'emploi ici présentée s'appuie sur un comptage des flux et une estimation des stocks des mesures spécifiques. Les flux d'entrées pour chaque mesure sont un bon indicateur de l'effort réalisé au profit de nouveaux bénéficiaires pour une période donnée. Mais le total des flux qui agrège des aides de plus ou moins longue durée ne fournit qu'une indication de l'activité développée par cette politique. L'évolution des stocks permet d'en évaluer les effets sur les variations de l'emploi et du chômage.

(2) - Bénéficiaires du RMI, chômeurs de longue durée, allocataires des minima sociaux, handicapés, jeunes sans diplôme.

(3) - Trois principes sont mis en exergue : conventionnement préalable de toutes les structures, orientation des publics par l'ANPE (agrément), pilotage local par un conseil départemental (CDIAE).

(4) - L'État a confié à des organismes délégataires spécialisés le soin d'accorder les avances remboursables et les exonérations.

Tableau 2

La politique de l'emploi : évolution 87-89, 97-99

En milliers

Données arrêtées au 6 décembre 2000	Entrées								Stocks annuels fin d'année							
	1987	1988	1989	*87-89*	1997	1998	1999	*97-99*	1987	1988	1989	*87-89*	1997	1998	1999	*97-99*
Emploi aidé dans le secteur marchand	**913**	**714**	**625**	*-31,5%*	**970**	**1 003**	**965**	*-0,5%*	**651**	**575**	**618**	*-5,1%*	**1 588**	**1 608**	**1 597**	*0,6%*
Abaissement de coûts salariaux	**95**	**58**	**121**	*27,8%*	**550**	**550**	**503**	*-8,5%*	**53**	**56**	**110**	*106,4%*	**1 011**	**985**	**953**	*-5,8%*
Exonération 50 % embauche de jeunes	42			*-100,0%*					42							
Aide au premier emploi des jeunes													8			
Exonération 50 % embauche de CLD	5	20							5	20		*-100,0%*				
Contrat de réinsertion en alternance (CLD)	7	38	43						6	36	41	*ns*				
Contrat de retour à l'emploi			8								6		42	28	11	*-74,7%*
Contrat initiative emploi					213	195	156	*-26,6%*					361	314	283	*-21,6%*
Exonération embauche 1er salarié			70		75	88	89	*18,5%*			63		118	130	140	*19,0%*
Exonération 1 à 50ème salarié dans les ZRR ou ZRU					13	17	16	*30,7%*					12	16	15	*29,1%*
Abattement temps partiel					225	218	222	*-1,4%*					449	468	484	*7,9%*
Convention de coopération					25	32	20	*-19,9%*					22	28	16	*-25,6%*
Formations en alternance	**420**	**297**	**348**	*-17,1%*	**367**	**395**	**406**	*10,7%*	**462**	**392**	**439**	*-4,9%*	**511**	**549**	**572**	*11,8%*
Contrat d'apprentissage	131	133	138	*5,4%*	208	214	224	*7,8%*	231	239	237	*2,7%*	338	356	374	*10,5%*
Contrat de qualification	39	65	92	*139,5%*	100	115	117	*17,0%*	43	76	113	*163,7%*	129	145	154	*18,7%*
Contrat de qualification adultes							3								3	*ns*
Contrat d'adaptation	251	99	118	*-52,9%*	56	61	56	*-0,1%*	188	77	89	*-52,5%*	43	46	43	*-0,5%*
Contrat d'orientation					3	5	6	*104,3%*					1	2	2	*112,0%*
Aide à la création d'emploi et d'activités	**67**	**62**	**58**	*-13,0%*	**34**	**40**	**42**	*23,5%*	**32**	**32**	**30**	*-4,3%*	**14**	**22**	**26**	*78,2%*
Insertion par l'économique	**1**				**20**	**18**	**14**	*-27,3%*	**3**	**8**	**11**	*ns*	**51**	**52**	**47**	*-8,1%*
Stages en entreprise	**331**	**298**	**98**	*-70,5%*					**102**	**87**	**27**	*-73,3%*				
Stage d'initiation à la vie professionnelle	331	298	98	*-70,5%*					102	87	27	*-73,3%*				
Emploi aidé dans le secteur non marchand	**390**	**368**	**279**	*-28,4%*	**606**	**650**	**619**	*2,1%*	**210**	**201**	**149**	*-28,9%*	**410**	**457**	**509**	*24,3%*
Travaux d'utilité collective	370	329	262	*-29,2%*					198	182	144	*-27,6%*				
Contrat emploi-solidarité					498	442	403	*-19,0%*					285	249	223	*-21,6%*
Emploi consolidé					91	99	120	*31,9%*					88	97	112	*27,1%*
Emploi ville					14	8	4	*-71,8%*					14	7	3	*-77,7%*
Emploi Jeune					3	102	91	*ns*					23	105	170	*ns*
Formation professionnelle	**326**	**415**	**485**	*49,0%*	**434**	**430**	434	*-0,0%*	**283**	**267**	**298**	*5,5%*	**314**	**307**	**298**	*-4,9%*
Stages Jeunes	**96**	**107**	**104**	*7,5%*	**215**	**218**	251	*16,6%*	**75**	**64**	**53**	*-29,5%*	**83**	**85**	**85**	*2,4%*
Stages de form. (hors programme jeunes et CLD)	**69**	**63**	**86**	*24,3%*	**7**	**7**	**5**	*-29,4%*	**120**	**127**	**138**	*15,2%*	**149**	**149**	**148**	*-0,5%*
Prévention du chômage de longue durée	**17**	**22**	**49**	*193,2%*	**70**	**61**	**51**	*-26,9%*	**4**	**4**	**9**	*142,9%*	**14**	**8**	**11**	*-23,4%*
Stages chômeurs de longue durée	**143**	**222**	**247**	*72,1%*	**142**	**144**	**127**	*-10,3%*	**84**	**72**	**99**	*17,2%*	**65**	**65**	**54**	*-17,6%*
Accompagnement des restructurations	**71**	**89**	**80**	*11,9%*	**251**	**213**	**198**	*-21,2%*	**502**	**450**	**402**	*-20,0%*	**324**	**288**	**259**	*-19,8%*
Convention de conversion	11	25	30	*181,8%*	138	108	100	*-27,5%*	8	11	13	*60,4%*	56	42	40	*-27,8%*
Préretraite, Allocation spéciale du FNE	44	51	39		22	19	12	*-44,7%*	181	191	187	*3,4%*	110	91	73	*-33,3%*
Allocation de remplacement pour l'emploi					35	43	45	*27,8%*					66	77	85	*28,5%*
Dispenses de recherche d'emploi									**171**	**210**	**227**	*32,5%*	**275**	**284**	**325**	*18,3%*
Total	**1 700**	**1 586**	**1 470**	*-13,5%*	**2 262**	**2 295**	**2 216**	*-2,0%*	**1 818**	**1 702**	**1 695**	*-6,8%*	**2 909**	**2 943**	**2 989**	*2,7%*

Note: champs cohérent avec celui de l'ouvrage *40 ans de politique d'emploi* (DARES, La Documentation française, 1996), plus large que celui du tableau 1 pour les stages (AFPA, FFPPS, régions) et l'accompagnement des restructurations (congé de conversion, garantie de ressources Licenciement + Eco, cessations anticipées d'activité - sidérurgie).

Sources : MES-DARES - tableau de bord des politiques de l'emploi, CNASEA, ANPE, UNÉDIC.

néficiaires de minima sociaux, élargissant la possibilité d'un bénéfice temporaire d'une allocation et de revenus d'activité. Ainsi, en 1999, 13 % des allocataires du RMI et 18 % des titulaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) étaient concernés par ce dispositif d'intéressement.

En 1999 près de 91 000 jeunes ont été recrutés dans le cadre du dispositif « nouveaux services - emplois jeunes », ce qui porte à plus de 207 000 le nombre de jeunes embauchés depuis le lancement du programme. Les secteurs les plus concernés cette année sont ceux de la santé, de la solidarité, de l'éducation, de l'environnement, du sport et de la sécurité. Le fléchissement des entrées observé en 1999 est à mettre en regard de la hausse de 62 % du nombre de bénéficiaires de ce dispositif de longue durée dont 80 % ont un niveau égal ou supérieur au baccalauréat.

Les formations en alternance progressent globalement de 2,8 %, soutenues en particulier par la croissance des entrées en apprentissage et en contrat de qualification pour les jeunes.

Les conventions de coopération, interrompues en août 1999 par les partenaires sociaux gestionnaires de l'UNEDIC, reculent de 38 % par rapport à 1998.

L'amélioration de la situation économique induit également une contraction (-9,7 %) de l'ensemble des entrées dans les dispositifs d'accompagnement des restructurations et des préretraites, particulièrement sensible pour ces dernières au second semestre.

Le recours à l'exonération pour l'embauche d'un premier salarié ou à l'abattement pour les emplois à temps partiel se maintient, alors que l'augmentation de 35 % *(5)* du montant des exonérations en faveur des emplois créés dans les zones franches urbaines ou les zones de revitalisation rurales (ZFU-ZRU), souligne l'attractivité de ces dispositifs territoriaux.

Au total, il résulte de ces tendances une légère hausse du nombre des bénéficiaires des mesures spécifiques de politique d'emploi : +1,8 % si l'on tient compte de la progression de 14 % des dispenses de recherche d'emploi, quasi-stabilité sinon. Ces moyennes recouvrent une forte hausse des bénéficiaires d'emploi aidé dans le secteur non marchand (+11 %) et de formation en alternance (+5 %) ainsi que le développement de l'ARPE (+ 10 %), mouvements compensés par l'importante baisse du nombre des stagiaires adultes (- 13,4 %) et des bénéficiaires des mesures d'accompagnement des restructurations (- 16 %) (tableau 1).

De l'usage des politiques de l'emploi en période de reprise

Le retour de la croissance et la baisse du chômage dans les années récentes suggèrent de comparer les politiques d'emploi actuelles à celles menées lors de la précédente reprise, celle de la fin des années quatre-vingt *(6)* (tableau 2). Globalement le nombre total de bénéficiaires des dispositifs spécifiques de politique d'emploi à la fin des années quatre-vingt-dix est supérieur de plus de 1 million à celui des années 1987-1989 (2,9 millions contre 1,7 million). Cet écart résulte de la très forte hausse du nombre de bénéficiaires de contrats aidés dans les secteurs marchand et non marchand depuis la fin des années quatre-vingt, alors qu'à l'inverse le nombre de stagiaires adultes et celui des préretraités (y compris les dispensés de recherche d'emploi) se sont beaucoup réduits au cours de la décennie. Les deux périodes de reprise connaissent une même évolution en recul des dispositifs d'accompagnement des restructurations et une même volonté de soutien aux personnes les plus en difficulté. À l'inverse, elles se différencient surtout sur le soutien à l'emploi aidé des secteurs marchand ou non marchand et par la mise en œuvre de la réduction du temps de travail au cours de la dernière période.

Plus précisément, la période 1987-1989, voit la relance de l'emploi aidé dans le secteur marchand avec le soutien de la formation en alternance et la rénovation de l'apprentissage (+5,4 % de hausse des entrées entre 1987 et 1989), la poursuite du développement des exonérations pour l'embauche des jeunes (« plan d'urgence en faveur des jeunes » lancé en 1986), qui en 1987 concerne 42 000 bénéficiaires, et la création du contrat de retour à l'emploi. À l'inverse, l'emploi aidé dans le secteur non marchand recule avec la baisse des travaux d'utilité collective (-8,2 % en 1988,-19,5 % en 1989).

Parallèlement, l'accent mis sur le soutien aux personnes les plus en difficulté se traduit par la création en 1988 du revenu minimum d'insertion et par celle des associations intermédiaires instituées en 1985 et relancées en 1987.

La période 1997-1999, se distingue d'abord par un développement considérable des emplois aidés du secteur non marchand, soutenu par les dispositifs « nouveaux services - emplois jeunes » et contrat emploi consolidé, et la

(5) - Données ACOSS.

(6) - La reprise de la croissance ayant eu lieu au cours des deux années 1987 et 1997, il est ainsi possible de comparer, à dix ans d'intervalle, les deux groupes de trois années 1987-1989 et 1997-1999. La comparaison reste évidemment partielle puisque le cycle actuel n'est pas terminé.

mise en œuvre de la réduction collective du temps de travail. Dans le même temps la priorité aux personnes les plus défavorisées a été réaffirmée, avec un recentrage général des dispositifs spécifiques de la politique d'emploi vers les publics prioritaires définis par la loi de lutte contre les exclusions et le développement de mesures sociales en faveur des plus démunis (cumul des revenus d'activité et des minima sociaux, loi sur la couverture maladie universelle).

Pour la deuxième année consécutive, 40 000 emplois supplémentaires...

Les effets globaux des dispositifs spécifiques de politique d'emploi sur l'emploi et le chômage sont estimés à partir des variations du nombre de bénéficiaires en fin d'année ou en fin de semestre (sur la base de données corrigées des variations saisonnières) et de coefficients emploi ou chômage propres à chaque mesure *(7)*. En 1999 l'effet global sur l'emploi (soit environ + 40 000) est identique à celui de 1998, mais nettement supérieur à celui des années antérieures (tableau 3). L'incidence des dispositifs d'aide au secteur marchand sur l'emploi devient neutre en 1999 après avoir diminué fortement depuis trois ans : la baisse du nombre de bénéficiaires du contrat initiative emploi (CIE) et la hausse des contrats en alternance ont des effets qui se compensent. En revanche les dispositifs du secteur non marchand ont une contribution à la création d'emploi (+ 38 000) encore plus élevée qu'en 1998, et qui s'avère la plus forte depuis le début de la décennie, c'est-à-dire depuis la création des contrats emploi-solidarité (CES). Cette contribution des emplois aidés du secteur non marchand résulte du développement du programme « nouveaux services - emplois jeunes » et de la hausse du nombre de bénéficiaires de contrats emplois consolidés (CEC) alors que les CES ont un effet négatif sur l'emploi, comme c'est le cas depuis le second semestre 1995.

Les mesures d'aide à l'embauche ont en conséquence des effets favorables sur le chômage estimés à - 31 000. Mais la poursuite de la réduction du nombre de bénéficiaires de stages, de conventions de conversion ou de programmes de préretraites conduit globalement à une quasi-neutralité des dispositifs de politique d'emploi sur le chômage [effet de - 8 000 si on ne tient pas compte des dispenses de recherche d'emploi (DRE)], comme lors des deux années précédentes. L'extension des DRE à de nouvelles catégories de chômeurs âgés en 1999 a contribué à réduire de plus de 40 000 le nombre de demandeurs d'emploi : en tenant compte de ce dispositif, l'effet des politiques spécifiques d'emploi en 1999 apparaît donc nettement plus élevé (-48 000, dont -33 000 au second semestre).

L'analyse des effets des politiques d'emploi sur le volume d'emploi et de chômage doit également tenir compte des deux grands axes de la politique d'emploi que constituent les mesures d'allégement général du coût du travail pour les « bas salaires » introduites en 1993 et les programmes de réduction de la durée collective du travail lancés en 1996 (loi Robien) et 1998 (loi Aubry).

...auxquels s'ajoutent les effets des mesures générales d'allégement du coût du travail (+ 27 000) et de la RTT (+ 56 000)

En 1999 le dispositif de ristourne dégressive de cotisations sociales est resté identique à celui de 1998, année où avait été révisé de 1,33 à 1,3 Smic le seuil d'exonération et réduit l'avantage en faveur du temps partiel par le biais d'une proratisation en fonction de la durée de travail. Un nouvel allégement en faveur des entreprises passées à 35 heures, dégressif jusqu'au seuil de 1,8 Smic, a en revanche été créé pour entrer en vigueur au 1er janvier 2000 *(8)*. L'impact sur l'emploi de la ristourne dégressive, qui concerne 5,5 millions de salariés environ, a été estimé à 50/70 000 emplois à moyen terme (c'est-à-dire à cinq ans) pour 10 milliards de francs, sans prise en compte du financement de la mesure. Pour un montant annuel de 40 milliards de francs, l'effet sur l'emploi est donc de 200 à 280 000 emplois créés ou préservés. Pour la seule année 1999 l'effet additionnel serait de + 27 000 (effet sur le chômage de - 21 000), l'effet cumulé étant de 180 000 depuis l'introduction de ce type de mesures.

---

(7) - Le coefficient sur l'emploi est inférieur à l'unité. Il traduit le fait qu'en l'absence de politique d'emploi une partie des emplois aurait été créée (effet d'aubaine). On estime par exemple que 100 CIE supplémentaires se traduisent par 15 créations nettes d'emplois. Les coefficients « emploi » des dispositifs en faveur de l'emploi marchand sont nettement plus faibles que ceux en faveur de l'emploi non marchand (0,9 pour les CES ; 0,8 pour les emplois jeunes ; 0,7 pour les CEC). Le coefficient « chômage » tient compte du fait qu'une mesure qui réduit le chômage (par une création d'emploi ou par un retrait d'activité) peut conduire des inactifs à rechercher un emploi (effet d'appel sur la population inactive). Pour les programmes ayant un effet sur l'emploi marchand, la réduction du chômage est estimée à 80 % de l'effet sur l'emploi, la population active étant quant à elle accrue de l'équivalent de 20 % de cet effet sur l'emploi. Ainsi pour 100 CIE supplémentaires, la réduction du chômage est estimée à 12 (soit 80 % de l'effet emploi évalué à 15). Voir DARES, La politique de l'emploi, *La Découverte, Collection Repères, 1997.*

(8) - Cet allégement remplace la ristourne dégressive pour ces entreprises, en ayant vocation à s'étendre à l'ensemble de l'économie : il correspond à 26 % de cotisations au niveau du Smic (18,2 % pour la ristourne) et vaut 4 000 francs à partir de 1,8 Smic.

Tableau 3

Estimation de l'effet des politiques de l'emploi sur les glissements semestriel et annuel de l'emploi et du chômage (*)

	Glissement annuel en milliers - Brut						Glissement semestriel en milliers - CVS							
	1987	1988	1989	1997	1998	1999	1996		1997		1998		1999	
							S.1	S.2	S.1	S.2	S.1	S.2	S.1	S.2
Effets des dispositifs spécifiques														
Sur l'emploi	**21**	**-4**	**-53**	**11**	**39**	**38**	**3**	**12**	**- 6**	**16**	**20**	**19**	**24**	**14**
marchand	17	5	-4	17	5	1	29	25	12	5	1	4		
non marchand	4	-9	-49	- 6	34	38	- 26	- 13	- 18	11	19	15	23	14
Sur le chômage DEFM	**-72**	**31**	**45**	**6**	**- 7**	**- 48**	**- 28**	**- 14**	**17**	**- 12**	**1**	**- 9**	**- 17**	**- 33**
dont :														
de l'emploi marchand aidé	-13	-4	3	- 14	- 4	- 1	- 23	- 20	- 9	- 4	- 1	- 3		
de l'emploi marchand non aidé	-3	7	39	5	- 28	- 30	20	10	14	- 8	- 15	- 12	- 19	- 11
des dispositifs de conversion	-8	-3	-2	6	14	2	- 6	- 1	1	5	11	3		2
des stages de formation	-85	12	-30	3	6	8	- 9	- 1	6	- 4	5	1	4	1
des préretraitres, dispenses de recherche d'emploi, ARPE	37	19	35	5	4	- 28	- 10	- 2	5		1	3	- 3	- 25
Sur la population active	**-51**	**27**	**-8**	**16**	**32**	**- 10**	**- 24**	**- 2**	**11**	**4**	**21**	**10**	**7**	**- 19**
Effets des exonérations générales														
Sur l'emploi	**-**	**-**	**-**	**44**	**34**	**27**	**19**	**21**	**22**	**23**	**20**	**15**	**14**	**13**
Sur le chômage DEFM	-	-	-	-36	-28	-21	-15	-17	-18	-18	-16	-12	-11	-10
Effets de la RTT collective														
Sur l'emploi	**-**	**-**	**-**	**7**	**14**	**56**			**2**	**5**	**7**	**7**	**13**	**43**
Sur le chômage DEFM	-	-	-	-6	-11	-45			-2	-4	-6	-6	-10	-35

(*) - Estimations DARES / mission analyse économique.

En 1999 le mouvement de réduction collective de la durée du travail s'est accéléré dans la perspective de l'abaissement de la durée légale au début de l'année 2000 pour les entreprises de plus de 20 salariés. À la fin de 1999 *(9)*, 28 700 entreprises étaient ainsi couvertes par un accord ou une application directe dans le cadre de la Loi « Aubry » du 13 juin 1998 (dite loi « Aubry I ») ; 27 400 nouveaux accords ont été déposés au cours de l'année 1999. Au total 3 148 000 salariés étaient couverts par un accord « 35 heures » à la fin de l'année 1999, soit une hausse de 3 024 000 par rapport à la fin 1998. Pour 1 843 000 salariés, la réduction du temps de travail (RTT) a permis à l'employeur de bénéficier de l'aide prévue dans la loi Aubry I ; pour 706 000 salariés, il s'agit d'une RTT dans des entreprises éligibles à l'aide mais qui ne l'ont pas demandée parce que les conditions requises, notamment en matière de création d'emplois, n'étaient pas respectées ; enfin 600 000 salariés sont dans des entreprises non éligibles à l'aide (EDF-GDF, la Poste,...). À la fin de 1999, 26 % des salariés à temps complet étaient à 35 heures ou sur le point de l'être et 36 % sur le champ des entreprises de plus de 20 salariés. On peut estimer à 185 000 le nombre d'emplois créés ou préservés imputables aux accords signés depuis juin 1996. Compte tenu des délais entre accord et réduction de la durée du travail et entre RTT et embauches, on estime à +56 000 l'effet net sur l'emploi sur l'année 1999 (effet sur le chômage de - 45 000), l'essentiel portant sur le deuxième semestre, l'effet complémentaire étant attendu pour le premier semestre 2000.

Au total, en 1999, le volume d'emploi a été accru d'environ 120 000 par l'ensemble des politiques d'emploi (+ 38 000 + 27 000 + 56 000), après + 90 000 en 1998 et + 60 000 en 1996 et en 1997. 30 % de la hausse de l'emploi (+ 410 000) serait ainsi directement imputable aux politiques d'emploi. L'impact sur le chômage est d'environ 110 000.

Une politique d'emploi beaucoup plus active que lors de la précédente reprise

La comparaison du cycle actuel de croissance de l'emploi avec le précédent, c'est-à-dire celui de la fin des années quatre-vingt fait ressortir une baisse plus forte du chômage sur les années 1997-1999 que sur les années 1987-1989 (- 350 000 contre - 80 000 environ sur la somme des catégories 1 et 6 des DEFM, équivalent à la catégorie 1 de l'époque), cela correspond à une plus forte hausse de l'emploi (+ 1,1 million sur 1997-1999 contre + 0,9 sur 1987-1989), malgré une croissance moindre du PIB (+ 3 % contre + 4 % en moyenne annuelle). La meilleure performance de l'économie française en matière de création d'emploi par point de croissance de PIB, qualifiée d'enrichissement de la

(9) - Bilan de la DGEFP au 10 octobre 2000.

croissance en emplois *(10)*, est pour une large part imputable aux politiques d'emploi. Sur l'emploi marchand elle résulte largement pour cette période de l'impact des politiques générales d'abaissement du coût du travail et de réduction du temps de travail, inexistantes lors du cycle précédent. Sur l'emploi non marchand elle tient au développement des emplois jeunes qui inversent l'effet sur l'emploi des dispositifs aidés du secteur non marchand pris dans leur ensemble : + 66 000 sur 1997-1999, - 54 000 sur 1987-1989 du fait du fort recul du nombre de bénéficiaires de travaux d'utilité collective (tableau 2). Pour l'ensemble des dispositifs spécifiques, et compte tenu des mesures de retrait d'activité en recul lors des deux cycles *(11)*, la politique d'emploi a eu un faible effet favorable sur le chômage au cours de la période récente, alors qu'elle a plutôt contribué à sa hausse dans le cycle précédent *(12)* (graphique 1). De manière inhabituelle en cette phase du cycle, mais dans un contexte de chômage nettement plus élevé qu'il y a dix ans, la politique d'emploi, appréciée par les seuls dispositifs spécifiques, (notamment les mesures d'aide au secteur non marchand) a donc eu un rôle procyclique ou nettement moins contracyclique que dans la période précédente (selon que les indicateurs portent sur l'emploi ou sur le chômage).

(10) - Voir notamment Lerais F. : « Une croissance plus riche en emplois », Premières Synthèses *à paraître.*

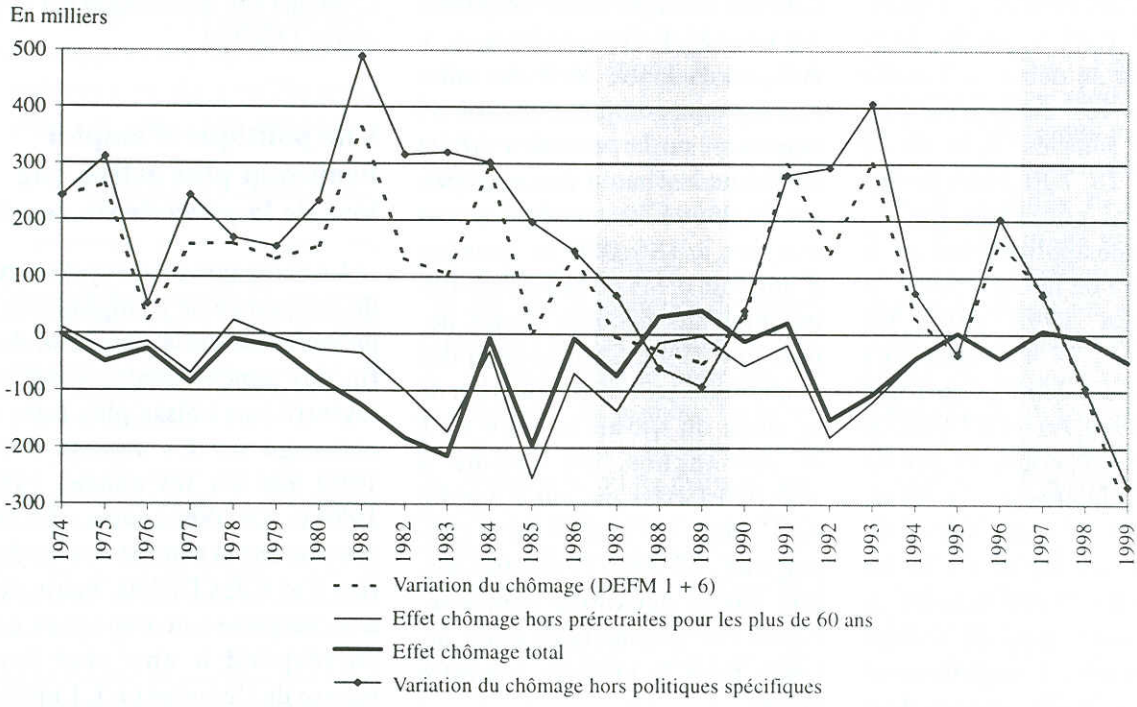
(11) - Ceci est particulièrement net si on compare les années 1988-1989 et les années 1998-1999 car les effets des politiques d'emploi sont importants en 1987 à la suite des mesures prises en 1986 (stages notamment) en faveur des jeunes et des chômeurs de longue durée.

(12) - Hors les dispenses de recherche d'emploi, dont la hausse a été forte en 1987-1988, l'effet sur le chômage est quasiment nul sur 1997-1999 mais de + 115 000 sur 1987-1989.

Nathalie BOULARD,
Alain GUBIAN
(DARES),
(avec la contribution de
Stéphanie MARYNIAK
pour la réalisation
des travaux statistiques).

Graphique 1

Effet à court terme des politiques spécifiques sur le chômage et variations du chômage (*)



(*) - Calculs effectués d'une fin d'année à l'autre (glissement).

Source : MES-DARES.

Encadré 1

LES BÉNÉFICIAIRES DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

La volonté des pouvoirs publics de recentrage en direction des publics les plus en difficulté se traduit par une évolution sensible de l'âge moyen et du niveau de qualification des bénéficiaires. Relativement élevée pour le CIE (21 %) la part de la population âgée de plus de 50 ans augmente également pour les emplois aidés du secteur non marchand et pour l'ensemble des stages et actions de formation. Il en est de même pour les niveaux de qualification VI et V bis majoritaires parmi les contrats d'orientation et en hausse parmi les CES-CEC.

En dehors des mesures qui leur sont spécifiquement réservées, la part des jeunes dans les dispositifs de la politique de l'emploi varie fortement, essentiellement, en fonction des conditions réglementaires d'accès. Mais les pratiques d'embauche des entreprises ont également influencé l'entrée relativement importante des jeunes (43,1 %) dans le dispositif d'abattement pour l'emploi à temps partiel. Au total, l'effectif des jeunes présents dans les principales mesures de la politique d'emploi atteint en 1999 1 329 000 entrées, soit 53 % des entrées de l'année.

La part des femmes dans les dispositifs apparaît globalement stable avec une opposition toujours marquée entre le secteur marchand où elles sont minoritaires (à l'exception de l'abattement pour l'emploi à temps partiel) et les emplois aidés du secteur non marchand. Elles sont également les principales bénéficiaires de stages d'insertion et de formation.

Enfin, le recentrage des dispositifs CIE, ACCRE, et SIFE se traduit aussi par une augmentation du nombre des publics bénéficiaires du RMI.

Les bénéficiaires de la politique spécifique de l'emploi

En pourcentage

	Part des femmes		Âge								Niveau VI et V bis		D. E. inscrits à l'ANPE		D. E. inscrits à l'ANPE depuis plus d'un an		D. E. inscrits à l'ANPE depuis plus de 3 ans		Bénéficiaires du RMI (en tant qu'allocataire, ou conjoint ou concubin)	
			Moins de 25 ans		25 à 39 ans		40 à 49 ans		50 ans et plus											
	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999
Emplois aidés dans le secteur marchand																				
Abattement temps partiel	66,9	68,0	36,4	43,1	44,6	40,8	13,7	12,0	5,3	4,1	nd	nd	23,8	21,2	-	-	-	-	-	-
Exonération 1er salarié	32,7		19,6	21,7	51,0	49,3	20,6	19,7	8,8	9,3	26,6	26,2	34,3	34,8	-	-	-	-	-	-
Contrat initiative emploi	39,5	38,7	16,8	14,0	46,6	44,5	19,0	20,4	17,6	21,0	36,6	36,7	88,1	88,8	69,5	69,2	7,8	10,8	15,7	18,5
Contrat d'apprentissage	28,3	28,8									48,4	47,5	3,5	3,3						
Contrat de qualification	46,7	45,0									8,3	7,2	26,6	24,6						
Contrat de qualification adulte	-	40,5	-	-								18,0								
Contrat d'adaptation	32,5	31,0									4,6	5,8	35,1	35,2						
Contrat d'orientation	34,8	36,0									50,9	55,6	42,1	38,0						
ACCRE	28,6	30,5	5,4	6,6	56,6	55,8	29,3	28,2	8,7	9,4	18,3	17,8	nd	nd	61,3	55,3	12,2	13,3	15,7	17,4
Emplois aidés dans le secteur non marchand																				
Contrat emploi-solidarité	62,0	62,6	20,0	18,9	47,6	47,3	21,1	22,5	11,1	11,2	37,3	38,5	93,3	93,5	74,8	75,0	23,7	27,6	37,2	37,7
Contrat emploi consolidé *	61,9	61,0	6,9	6,0	48,2	46,6	25,7	26,4	19,2	21,0	33,6	34,6	-	83,4	-	67,0			27,2	26,0
Nouveau service - emploi jeune	48,2	50,0	63,0	60,6	37,0**	39,4	-	-	-	-	5,0	3,8	73,2	73,6	-	-	-	-	8,3	8,5
Stages et actions d'insertion et de formation																				
Stage d'Insertion et de Formation à l'Emploi (individuel)	55,2	54,0	4,1	4,9	60,2	59,2	27,7	27,2	8,0	8,7	14,3	11,4	100,0		28,4	43,1	3,8	nd	13,7	15,7
Stage d'Insertion et de Formation à l'Emploi (collectif)	57,7	58,2	2,7	2,6	60,2	71,1	29,7	30,7	7,4	8,1	31,1	32,1	100,0		63,0	62,8	14,7	16,2	30,2	32,0
Stage d'accès à l'entreprise	39,7	42,0	34,1	39,0	48,4	47,0	13,7	12,0	3,9	3,0	nd	nd	100,0		25,5	27,0	2,3	nd	5,1	5,0

* - *Situation avant l'entrée en CES.*

** - *25 à 29 ans.*

Sources : MES-DARES, ANPE, CNASEA, UNEDIC.