

P REMIÈRES INFORMATIONS et PREMIÈRES SYNTHÈSES

LA DÉPENSE POUR L'EMPLOI EN 1998

La dépense pour l'emploi (1) est estimée pour 1998 à 323 milliards de francs, soit une hausse de 1,4 % en francs constants, à peine moins marquée que celle de l'année précédente. Mais, exprimée en points de PIB, cette dépense apparaît en léger repli. Elle ne comprend toutefois pas les réductions générales de cotisations sur les bas salaires et en faveur de l'aménagement et la réduction du temps de travail vers lesquelles l'action s'est fortement redéployée depuis 1993. Si l'on prenait en compte ces mesures générales, l'effort global serait en progression de 2,0 % par rapport à 1997.

Les dépenses d'indemnisation du chômage augmentent de 3 % et représentent 41 % de l'ensemble. Les dépenses dites actives sont à peu près stables ; en conséquence, leur part dans le total recule légèrement (50 %).

(1) - Les publications antérieures, jusqu'à celle traitant de la dépense pour l'emploi en 1994, étaient intitulées « Les comptes de l'emploi et de la formation professionnelle ».

Dans un contexte de reprise de l'emploi (329 000 emplois créés en 1998) et de début de décrue du chômage (taux à 11,9 %, après 12,5 % en 1997), la dépense réalisée en 1998 dans l'action pour l'emploi et contre le chômage s'élève à 323 MdF, après 316 MdF en 1997, soit une progression de 1,4 % en francs constants (2). Si l'on ajoutait à cette dépense celle correspondant aux exonérations de cotisations d'allocations familiales, à la réduction dégressive de cotisations de sécurité sociale sur les bas salaires ainsi qu'aux mesures d'aménagement et de réduction du temps de travail (lois de 1996 et de 1998), le montant atteindrait 374 MdF, après 364 MdF en 1997, soit une progression de 2,0 % (encadrés 2 et 3).

En 1998, comme en 1997, la dépense pour l'emploi (DPE) progresse moins vite que le produit intérieur brut. Ainsi, le ratio DPE/PIB fléchit-il de près de 0,1 point

(2) - Dans ce document, tous les montants sont donnés en milliards de francs courants, toutes les évolutions et certains graphiques sont donnés en francs constants 1998 (indice d'ensemble des prix à la consommation).



(3,9 à 3,8 %). Si l'on incluait les réductions générales de cotisations sur les bas salaires et l'ARTT, la baisse apparaîtrait du même ordre de grandeur (autour de 4,4 %) (tableau 1).

Quant à l'effort global de la collectivité par chômeur, c'est-à-dire tel qu'on l'estime en rapportant la DPE, exprimée en points de PIB, au taux de chômage, il se redresse nettement en 1998, compte tenu de l'évolution favorable du chômage. Il reste toutefois un peu inférieur à un tiers de point de PIB par point de chômage. Si l'on ajoutait les réductions générales de cotisations sur les bas salaires et l'ARTT, le ratio progresserait légèrement plus et retrouverait son niveau du début des années quatre-vingt-dix (0,37 %) (graphique 1).

Les pouvoirs publics assurent 38 % de la dépense totale

La Dépense pour l'emploi prise en charge par l'État et les collectivités territoriales atteint 122 MdF en 1998, soit 38 % de la dépense totale. Cette part est en léger repli pour la troisième année consécutive. Avec près de 42 % de la dépense totale en 1998, l'UNEDIC accroît un peu sa participation, en raison de l'augmentation des dépenses d'allocations de chômage et du développement de l'allocation

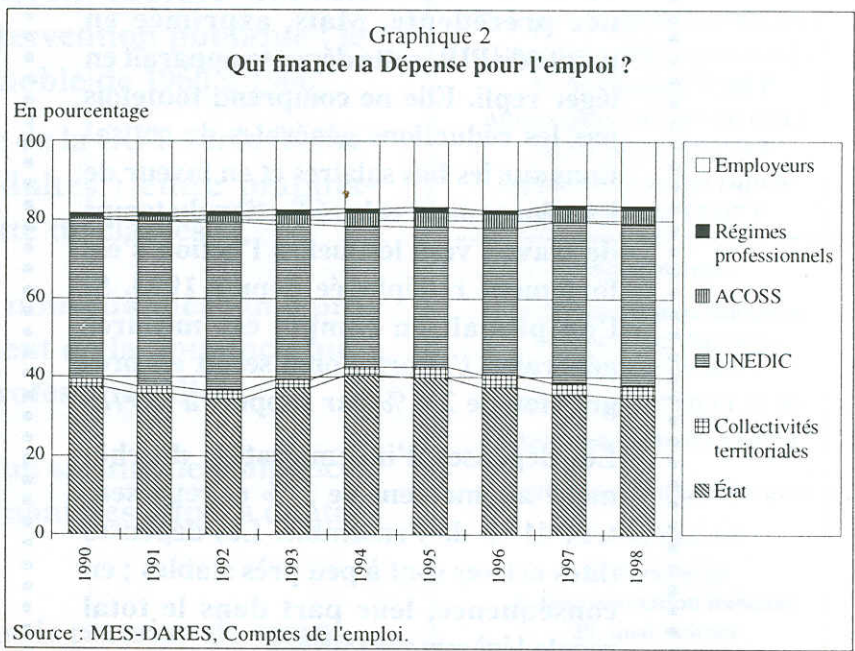
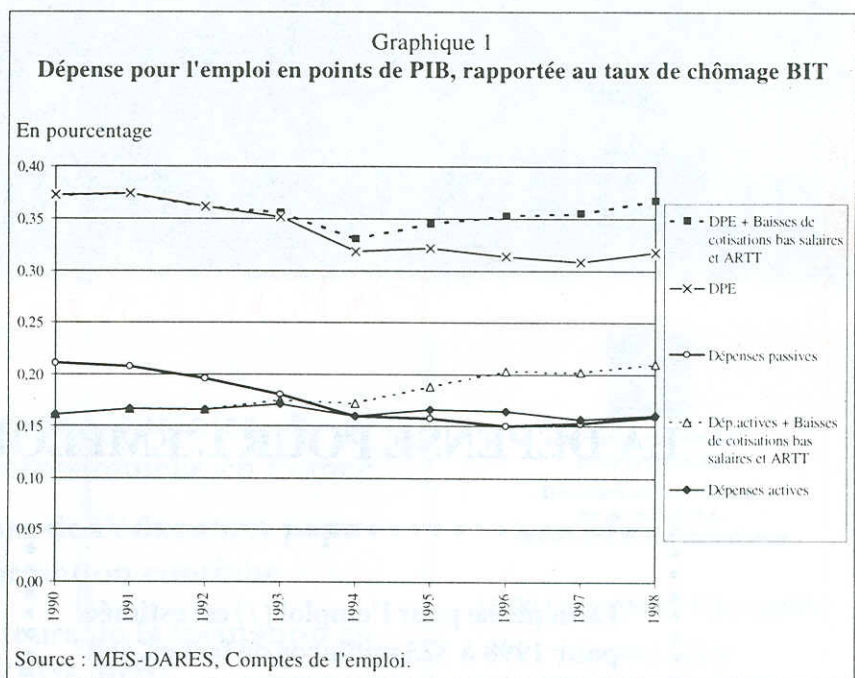


Tableau 1
La dépense pour l'emploi comparée à quelques grandeurs significatives

	1973	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dépense pour l'emploi (MdF)	10,2	64,8	219,3	241,9	265,2	294,3	293,9	289,4	307,1	316,3	322,9
						298,2	305,6	310,1	345,1	364,2	374,0
Variation annuelle (F. constants, en %)	-	+ 4,9	+ 4,9	+ 6,9	+ 7,1	+ 8,7	- 1,8	- 3,2	+ 4,0	+ 1,7	+ 1,4
						+ 10,1	+ 0,8	- 0,2	+ 9,1	+ 4,3	+ 2,0
DPE / PIB * (en %)	0,90	2,25	3,31	3,51	3,72	4,07	3,92	3,73	3,86	3,85	3,78
						4,13	4,07	4,00	4,34	4,44	4,38
DEFM (moyenne annuelle, catégories 1+6, en milliers)	394	1 451	2 505	2 709	2 911	3 171	3 329	3 250	3 385	3 514	3 462
Variation annuelle (en %)	-	+ 7,5	- 1,1	+ 8,2	+ 7,5	+ 8,9	+ 5,0	- 2,4	+ 4,2	+ 3,8	- 1,5

* - Comptabilité nationale, base 1995.

En italiques, depuis 1993, y compris les baisses générales de cotisations sur les bas salaires et l'ARTT.

Source : MES-DARES, Comptes de l'emploi.

de remplacement pour l'emploi (ARPE). La part de l'ACOSS (correspondant aux exonérations non compensées) est stable à 3,5 %. Celle des entreprises se maintient à 16 % (graphique 2).

50 % de dépenses « actives »

Les dépenses actives (encadré 3, point 6) progressent légèrement en volume (près de +1 % en 1998). Si l'on ajoutait les baisses générales de cotisations à la masse de ces dépenses actives, la progression dépasserait 2 % (tableau 2). En raison de la hausse des dépenses d'indemnisation du chômage, les dépenses passives augmentent davantage (+2 %) que les dépenses actives ; les seules années de recul des dépenses passives ont été 1994 et 1995.

En conséquence, la part des dépenses actives, qui a augmenté lentement mais régulièrement jusqu'en 1996, redescend à environ 50 % de la dépense pour l'emploi en 1997 et 1998 (tableau 3 et graphique 5).

Les dépenses d'indemnisation du chômage augmentent de 3 %

Les dépenses d'indemnisation du chômage s'élèvent en 1998 à 132 MdF, soit près de 1,6 point de

Tableau 2
Taux de croissance annuel des dépenses actives ou passives (en volume)

En pourcentage

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dépenses passives	+ 0,2	+ 4,6	+ 4,7	+ 2,9	- 4,3	- 5,9	+ 2,0	+ 5,5	+ 2,0
Dépenses actives	+ 11,8	+ 9,8	+ 10,2	+ 15,5	+ 0,9	- 0,5	+ 6,0	- 1,7	+ 0,8
Ensemble DPE	+ 4,9	+ 6,9	+ 7,1	+ 8,7	- 1,8	- 3,2	+ 4,0	+ 1,7	+ 1,4
Dépenses actives + baisses de cotisations bas salaires et ARTT				+ 18,4	+ 5,8	+ 5,0	+ 15,1	+ 3,6	+ 2,1
Ensemble DPE + baisses de cotisations bas salaires et ARTT				+ 10,0	+ 0,7	- 0,3	+ 9,1	+ 4,4	+ 2,1

Source : MES-DARES, Comptes de l'emploi.

Tableau 3
Structure de la dépense pour l'emploi

En pourcentage

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dépenses passives	56,8	55,6	54,3	51,4	50,1	48,7	47,7	49,5	49,8
Indemnisation du chômage	39,8	42,1	43,4	41,9	40,2	38,9	38,2	40,3	41,0
Incitation au retrait d'activité	16,9	13,5	10,9	9,5	9,8	9,8	9,5	9,2	8,8
Dépenses actives	43,2	44,4	45,7	48,6	49,9	51,3	52,3	50,5	50,2
Formation professionnelle	30,7	30,5	30,4	30,4	29,3	28,2	28,0	26,3	25,9
Promotion de l'emploi et création d'emploi	6,7	7,6	8,6	10,3	11,9	14,1	15,5	15,9	15,9
Exonérations non compensées	0,5	1,3	1,8	2,5	3,2	3,6	3,4	3,4	3,5
Maintien de l'emploi	1,6	1,4	1,5	2,1	1,9	1,6	1,6	1,2	1,1
Incitation à l'activité	2,1	1,8	1,7	1,7	1,7	1,9	1,9	1,9	1,9
Fonctionnement du marché du travail	1,7	1,8	1,8	1,7	1,8	1,9	1,8	1,9	1,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : MES-DARES, Comptes de l'emploi.

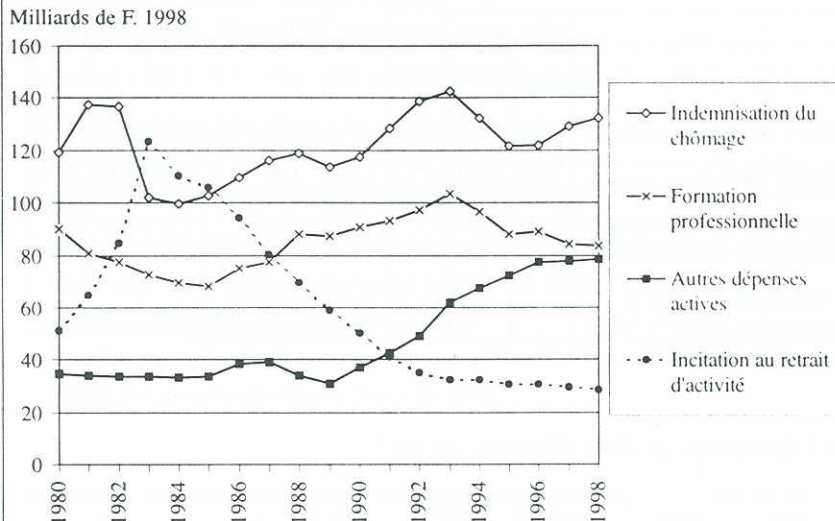
Tableau 4
Évolution de la dépense pour l'emploi

En millions de Francs

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dépenses passives									
Indemnisation du chômage	87 374	101 772	115 109	123 289	118 296	112 559	117 237	127 356	132 379
Incitation au retrait d'activité	37 109	32 653	28 879	27 987	28 912	28 347	29 288	29 113	28 343
Dépenses actives									
Formation professionnelle	67 371	73 828	80 604	89 445	86 258	81 483	85 995	83 119	83 708
Promotion de l'emploi et création d'emploi	14 675	18 290	22 731	30 207	34 958	40 840	47 557	51 264	51 466
Exonérations non compensées	1 048	3 202	4 653	7 219	9 363	10 494	10 585	10 597	11 227
Maintien de l'emploi	3 467	3 483	4 057	6 227	5 725	4 746	5 049	3 831	3 683
Incitation à l'activité	4 504	4 432	4 441	4 929	5 009	5 479	5 783	6 077	6 145
Fonctionnement du marché du travail	3 785	4 234	4 740	5 010	5 399	5 491	5 682	5 902	5 988
Total	219 334	241 895	265 230	294 312	293 919	289 438	307 077	316 259	322 938

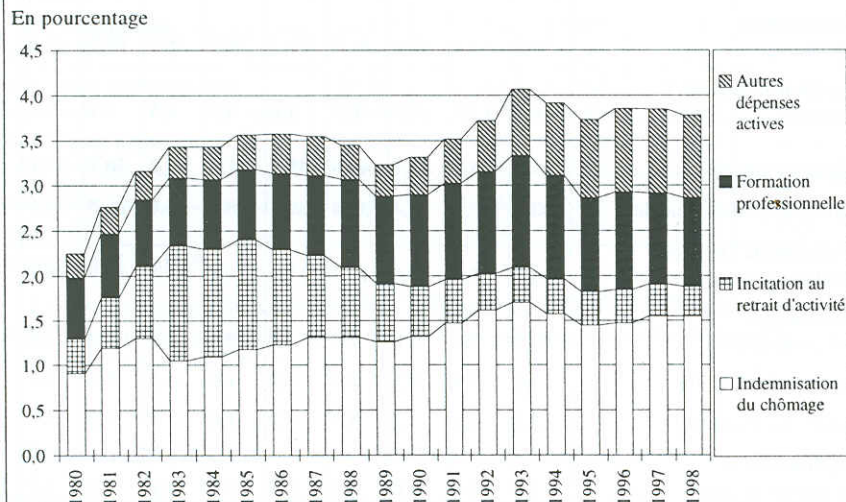
Source : MES-DARES, Comptes de l'emploi.

Graphique 3
La Dépense pour l'emploi par rubrique (en Francs constants)



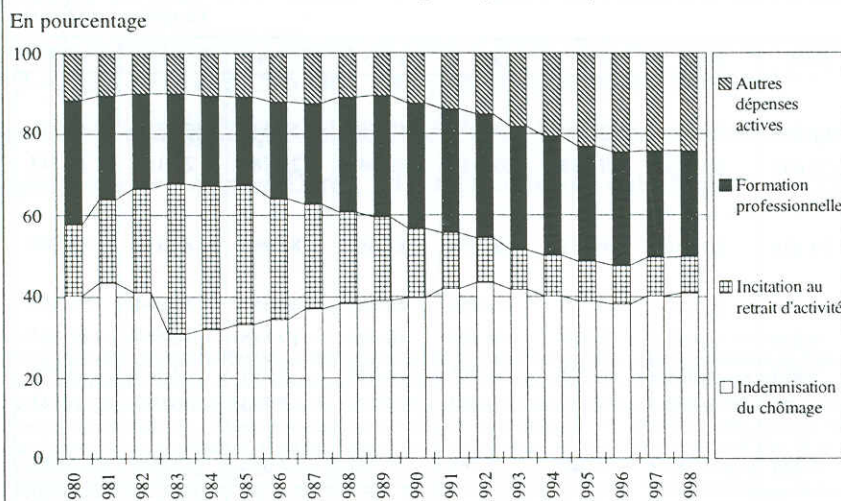
Source : MES-DARES, Comptes de l'emploi.

Graphique 4
La Dépense pour l'emploi par rubrique en points de PIB



Source : MES-DARES, Comptes de l'emploi.

Graphique 5
Structure de la Dépense pour l'emploi



Sources : UNEDIC et MES-DARES.

PIB. Elles progressent de plus de 3 % en francs constants, poursuivant, quoiqu'à un rythme ralenti, le nouveau mouvement de hausse entamé en 1996.

Le montant total des allocations de chômage est de 113 MdF (graphique 6) ; ce niveau est toutefois un peu inférieur à ceux des années 1992-1993. Celui des allocations servies par le régime d'assurance-chômage atteint 97 MdF. Il progresse d'un peu plus de 1 % (contre +6 % en 1997) après la forte baisse enregistrée en 1994 et 1995, suite aux réformes induites par les conventions UNEDIC de 1993 et 1995. Les dépenses du régime de solidarité, soit 16 MdF, progressent encore de 5 % (après +9 % en 1997), en raison notamment de la revalorisation de l'ASS au 1^{er} juillet 1997. Ainsi, la part du régime d'assurance-chômage dans l'ensemble des allocations versées, qui a progressé de 1990 à 1993 (90,5 %), fléchit ensuite chaque année ; elle revient en dessous de 86 % en 1998.

En lien avec le retournement du marché du travail, le nombre de chômeurs indemnisés fléchit de 0,7 % en moyenne annuelle en 1998, après +0,9 % en 1997. Par rapport au nombre de personnes potentiellement indemnisables, qui progresse, lui, de 1,1 %, le taux global moyen de couverture (3) observé au cours de l'année 1998 s'émeuse encore de près d'un point, pour atteindre 53 % (graphique 7). Le nombre moyen d'allocataires du régime d'assurance-chômage (1 783 000) diminue de 0,4 %, mais le montant moyen observé de l'allocation unique dégressive augmente de 1,6 %. Cette dernière progression est moins marquée qu'en 1997 qui avait vu, en début d'année, la création de

(3) - Taux de couverture calculé en rapportant le nombre moyen d'allocataires au total des DEFM des catégories 1+2+3+6+7+8 et des dispensés de recherche d'emploi indemnisés (en moyenne annuelle, 4,30 millions de personnes en 1998, après 4,26 millions en 1997).

l'allocation aux chômeurs âgés (encadré 1). Dans le régime de solidarité, 484 000 personnes, en moyenne, perçoivent l'allocation de solidarité spécifique, soit une baisse (-2,7 %) qui traduit celle des entrées en ASS causée par le durcissement des conditions d'accès depuis le 1^{er} janvier 1997. Mais le montant moyen progresse de +8,2 %, notamment du fait de la forte revalorisation du barème au 1^{er} janvier 1998 (+6 % par rapport à juillet 1997) et de l'entrée en application de l'allocation spécifique d'attente pour les chômeurs âgés. L'allocation d'insertion est versée à un faible nombre de personnes : moins de 20 000 allocataires en moyenne en 1998. Elle est toutefois en forte progression (+30 %) par rapport à 1997 car elle a été revalorisée, pour la première fois depuis sa création en 1984, de 29 % au 1^{er} janvier 1998.

Trois postes importants, dont les deux premiers progressent sensiblement, sont en outre rattachés aux allocations de chômage : les validations de points de retraite (10,2 MdF), les frais de gestion administrative (7,1 MdF), qui correspondent à la majeure partie des frais de fonctionnement du régime d'assurance-chômage, et les fonds sociaux de l'UNEDIC (0,9 MdF). Par ailleurs, l'allocation pour perte d'emploi public, supportée par les employeurs publics, est estimée à 1,4 MdF.

Léger recul des dépenses de préretraite, malgré le développement de l'ARPE

Second élément des dépenses passives, les dépenses d'incitation au retrait d'activité s'élèvent en 1998 à 28 MdF, soit une baisse de 3,3 % en un an. Leur tendance à la baisse depuis plus de dix ans, très ralentie à partir de 1993, s'était interrompue en 1996 du fait de la création de l'ARPE à la fin de l'année 1995.

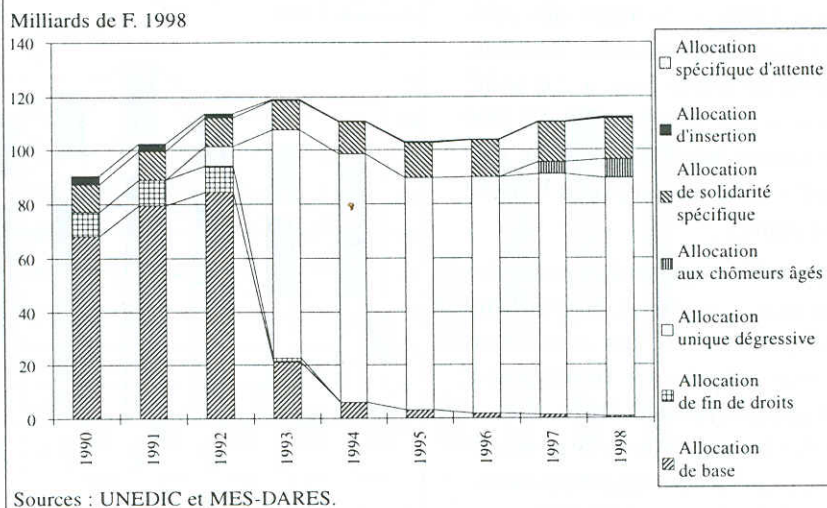
Encadré 1

LES ALLOCATIONS DE CHÔMAGE

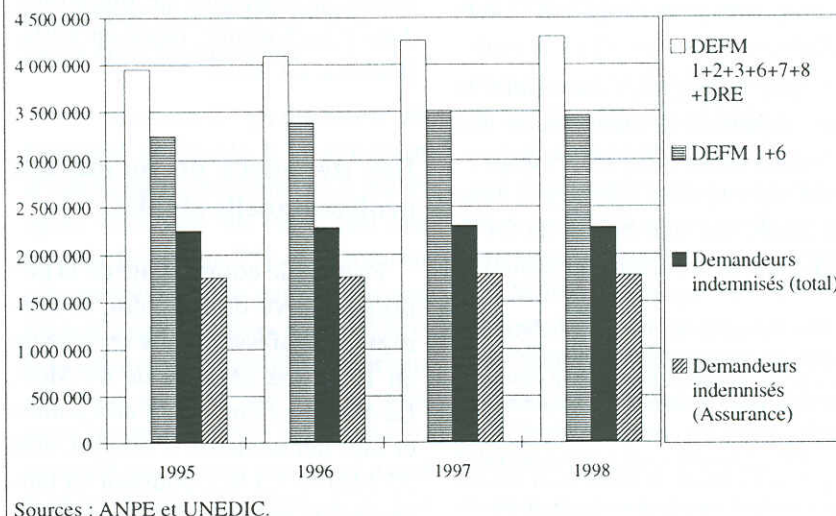
Depuis août 1992 et la convention UNEDIC applicable au 1^{er} janvier 1993, l'allocation unique dégressive (AUD) est versée aux chômeurs qui ont une référence de travail et ont perdu involontairement un emploi salarié. Elle remplace l'allocation de base (AB) et l'allocation de fin de droits (AFD). La durée d'affiliation antérieure et l'âge à la rupture du contrat (50, 55 ans) déterminent la durée de versement à taux plein ainsi que la durée maximale. Son montant est affecté tous les six mois d'un taux dégressif (tous les quatre mois avant la convention du 1^{er} janvier 1997). L'allocation aux chômeurs âgés (ACA) est une modalité de l'AUD, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997. Elle est ouverte aux allocataires du régime d'assurance-chômage qui justifient de 160 trimestres validés par l'assurance-vieillesse ; elle est versée jusqu'à l'âge de 60 ans. Son montant correspond au taux plein de l'AUD.

L'allocation de solidarité spécifique (ASS) bénéficie, sous conditions d'activité et de plafond de ressources, aux allocataires ayant épuisé leurs droits au régime d'assurance-chômage. L'allocation spécifique d'attente (ASA) est entrée en application début juin 1998 : comme l'ACA, elle vise les allocataires du régime de solidarité (et certains RMistes) qui justifient de 160 trimestres validés par l'assurance-vieillesse. Ce complément de ressources porte le total des ressources de l'allocataire à un minimum de 5 000 francs par mois. L'accès à l'allocation d'insertion (AI) est réservé, depuis 1992, à des catégories particulières (réfugiés, anciens détenus, ...).

Graphique 6
Montant des allocations de chômage versées



Graphique 7
Demandeurs d'emploi, demandeurs d'emploi indemnisés et demandeurs d'emploi potentiellement indemnisables (moyenne annuelle)



Parmi les systèmes généraux de préretraite, l'*allocation spéciale du FNE* – principal dispositif de préretraite totale en vigueur aujourd'hui – continue de chuter à 10,3 MdF (-15 %), parallèlement au nombre de ses bénéficiaires (99 000 en moyenne en 1998). L'*allocation de remplacement pour l'emploi* (ARPE), créée le 1^{er} octobre 1995 par le Régime d'assurance-chômage en faveur de certains salariés ayant cotisé au moins 40 ans à la sécurité sociale, progresse encore un peu à 7,8 MdF en 1998 et concerne 73 000 allocataires en moyenne sur l'année (graphique 8).

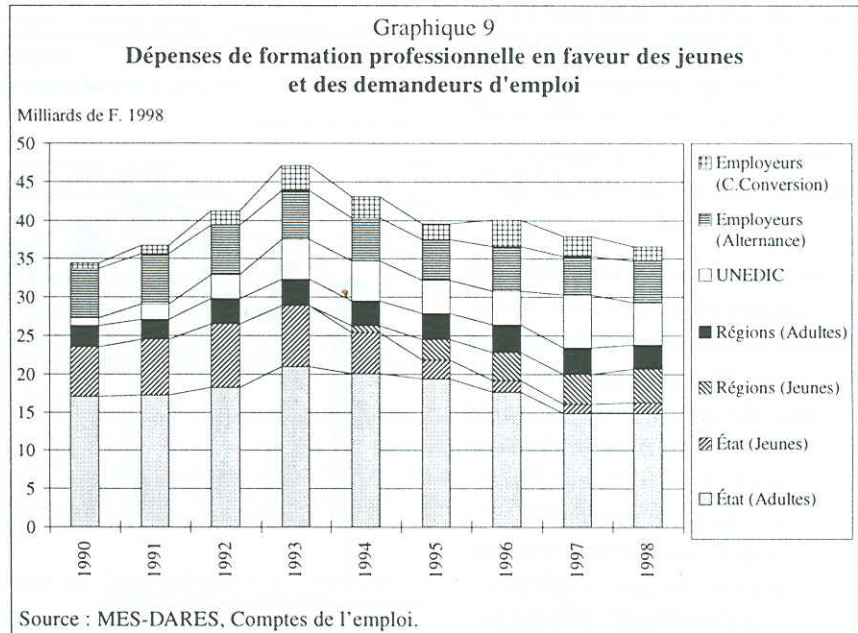
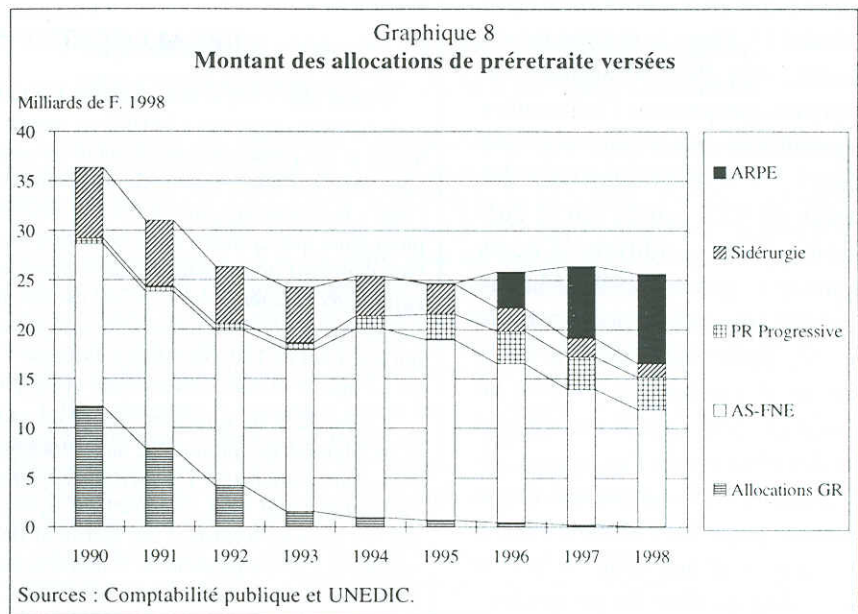
En lien avec la contraction des entrées en *préretraite progressive* depuis 1996, le montant des allocations correspondantes diminue, pour la première fois, à 2,6 MdF. En moyenne sur l'année, 51 000 allocataires bénéficient de ce dispositif (-9 % par rapport à l'année précédente).

Quant au régime des *garanties de ressources*, il est aujourd'hui quasiment éteint : les allocations correspondantes ne représentent plus que 90 millions francs. En revanche, les validations de points de retraite qui y sont attachées continuent à peser pour 3,5 MdF.

Au total, le coût des systèmes généraux de préretraite est de 24,9 MdF en 1998 ; ils concernent en moyenne près de 225 000 personnes.

Parmi les régimes sectoriels, le plus important demeure celui des cessations anticipées et des dispenses d'activité de la *sidérurgie*, avec 1,2 MdF, soit une baisse de 24 % traduisant le processus d'extinction

(4) - Par ailleurs, l'État finance les exonérations et primes à l'embauche attachées à certains de ces contrats de formation en alternance (1,9 MdF pour le contrat de qualification en 1998), ainsi que pour l'apprentissage (9,5 MdF). Ces aides, qui visent à alléger le coût de ces contrats de travail, sont classées avec les autres exonérations et primes, dans la rubrique Promotion de l'emploi et création d'emplois.



engagé au début de la décennie. De même, le dispositif de préretraite dans l'*agriculture*, lancé en 1992, fléchit à 1,1 MdF.

Des dépenses de formation professionnelle stables

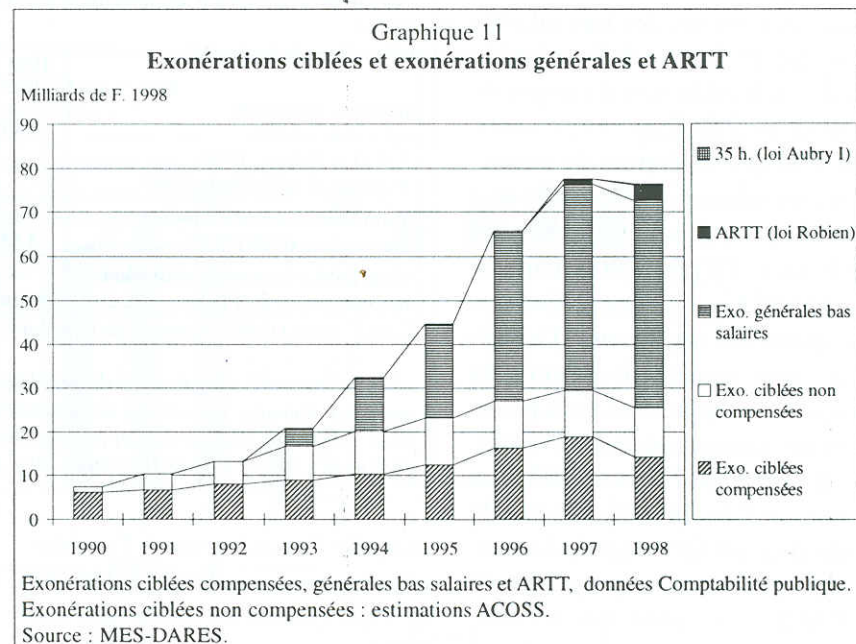
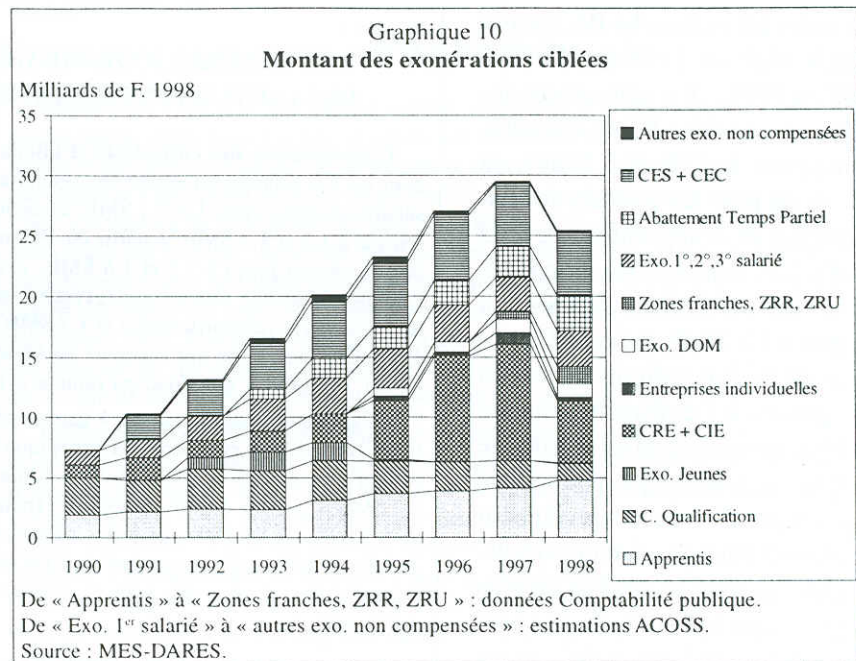
Principale composante de la politique active de l'emploi, la **formation professionnelle** représente en 1998 une dépense de 84 MdF. La dépense bénéficiant aux jeunes et aux demandeurs d'emploi, soit 37 MdF (-3,3 %), poursuit sa tendance à la baisse amorcée en 1994, hormis le palier de 1996 (graphi-

que 9). En revanche, la dépense en faveur des actifs occupés se renforce à 47 MdF (+2,7 %).

Pour les stages en faveur des *jeunes*, la contribution des régions, compte tenu de la mise en œuvre de la décentralisation depuis juillet 1994, progresse vivement à 4,4 MdF. Les dépenses de l'État et des régions réunies augmentent ainsi pour la première fois depuis la mise en œuvre de la décentralisation. La contribution des entreprises, *via* les organismes de mutualisation, se redresse à 5,4 MdF pour le financement des formations en alternance (4).

Le coût des programmes de stages financés par l'État pour les *demandeurs d'emploi* adultes est stable à 14,9 MdF. La participation de l'État à l'*allocation formation-reclassement* est de 2,5 MdF (le coût total - État + Unedic - de l'AFR qui prend pour les chômeurs indemnisés le relais des allocations de chômage lorsqu'ils entrent en stage, recule à 5,4 MdF, soit -12 %, davantage que les trois années précédentes). Les autres formations financées par l'État à destination des demandeurs d'emploi, dont celles en faveur des *chômeurs de longue durée* (3,3 MdF, hors AFR), sont stables. La contribution de l'UNEDIC est en repli à 5,5 MdF, dont 2,8 MdF pour la participation du régime d'assurance-chômage à l'AFR et 2,7 MdF au titre des *conventions de conversion*. Ce dernier dispositif - tripartite entre UNEDIC, employeurs, État - offre des possibilités de formation aux personnes qui viennent d'être licenciées pour raison économique. Il coûte au total 5,5 MdF, soit une chute de 20 % reflétant l'amélioration de la conjoncture.

Les dépenses de formation continue en direction des *actifs occupés*, soit 47,1 MdF, regagnent 2,7 %, après avoir fléchi pour la première fois en 1994 et 1995, puis en 1997. Elles constituent toujours 14,5 % de la dépense pour l'emploi. La contribution de l'État poursuit sa baisse à 1,2 MdF. En revanche, l'effort des régions, estimé à 0,9 MdF, progresse. Ce sont toutefois les entreprises qui financent l'essentiel de la formation continue des salariés (45,1 MdF, soit près de +3 % par rapport à l'année précédente), dans le cadre de la participation obligatoire à la formation professionnelle continue (5). Le taux moyen de participation pour 1998 continue à baisser légèrement, comme il le fait depuis 1995 : il redescend en 1998 à 3,23 % de la masse salariale.



Des aides directes à l'emploi qui progressent toujours, mais très faiblement

Les actions de **promotion de l'emploi** et d'aide à la **création d'emplois** mobilisent 51,5 MdF, après 50,3 MdF en 1997, soit une hausse de près de 2 %. Cette variation est très ralentie par rapport aux taux d'augmentation à deux chiffres observés les années antérieures (sauf en 1997, +4 %). Le premier poste concerne les *exonérations de cotisations sociales* faisant l'objet d'une compensation par l'État (18,7 MdF) qui accusent une

forte baisse en raison du repli du CIE : il s'agit des exonérations de charges en faveur des jeunes en *apprentissage* (4,8 MdF), en *contrat de qualification* (1,4 MdF), ou encore en faveur de chômeurs de longue durée embauchés sous *contrat de retour à l'emploi* ou de *contrat initiative emploi* (ensemble 5,1 MdF) (graphique 10). Viennent ensuite les *contrats emploi-solidarité*, *emplois consolidés*, *emplois de ville* et les premiers *emplois-jeunes* qui, ensemble, ont concerné plus de 435 000 personnes en moyenne sur l'année, pour une dépense de 21,2 MdF (après 15 MdF en 1997).

Les aides à l'embauche fléchissent à 11,9 MdF en 1998 (après 12,4 MdF en 1997) : il s'agit surtout des primes (associées à des exonérations) pour le CIE (4,1 MdF), en baisse, ou pour les contrats de qualification et d'apprentissage (5,3 MdF). Les *conventions de coopération* de l'UNEDIC augmentent un peu à 1,8 MdF. Au total, le volume des exonérations ciblées et des primes à l'embauche, malgré un léger tassement dû au recentrage du CIE, ne traduit que pour partie la politique d'abaissement du coût du travail dans le secteur concurrentiel, laquelle se déploie de plus en plus sous la forme de mesures générales de réduction des cotisations sociales sur les bas salaires (encadré 2). L'aide à l'aménagement et à la *réduction du temps de travail* (loi Robien) représente 3,6 MdF d'exonération de cotisations sociales en 1997, tandis que le coût de la première loi sur les 35 heures (13 juin 1998) démarre à 0,2 MdF. Les *aides aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise* sont quasiment éteintes en raison de la suppression de la prime pour les dossiers acceptés à compter du début de l'année 1997. Les actions de l'AGEFIPH en faveur de l'insertion professionnelle des *travailleurs handicapés* progressent à 1,9 MdF ; de même que les subventions en faveur des actions d'*insertion par l'économie* : 0,3 MdF.

Certains dispositifs ciblés d'**exonération de cotisations de Sécurité sociale**, créés entre 1989 et 1993, ne font pas l'objet de compensation par le budget de l'État. Les régimes sociaux supportent donc des pertes de recettes (encadré 3, point 4) que l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS) estime à 11,1 MdF pour 1998, après 10,6 MdF en 1997. Il s'agit principale-

(5) - Au minimum 1,5 % de la masse salariale pour les entreprises de 10 salariés ou plus, et depuis 1993, 0,15 % pour les entreprises de moins de 10 salariés

Encadré 2

LES MESURES D'ORDRE GÉNÉRAL D'ABAISSEMENT DES COTISATIONS SOCIALES SUR LES BAS SALAIRES

L'exonération des cotisations d'allocations familiales (5,4 % du salaire brut) pour les bas salaires est entrée en vigueur au 1^{er} juillet 1993. Elle est totale pour les salaires compris entre 1 et 1,1 SMIC et de 50 % de 1,1 à 1,2 SMIC. Ces seuils ont été relevés à 1,2 et 1,3 SMIC à partir du 1^{er} janvier 1995. Le développement progressif de son champ jusqu'à 1,5 et 1,6 SMIC avait été fixé par la loi quinquennale pour l'emploi. Mais une **ristourne dégressive** sur les cotisations de sécurité sociale pour les bas salaires (compris entre 1 et 1,2 SMIC) a été instaurée à partir du 1^{er} septembre 1995. Ces dispositifs ont fusionné au 1^{er} octobre 1996, pour les salaires allant jusqu'à 1,33 SMIC. Ce plafond est ramené à 1,3 SMIC depuis le 1^{er} janvier 1998.

L'État compense le manque à gagner pour les régimes sociaux de ces exonérations (1) (tableau ci-dessous et graphique 11). Plus de 3,5 millions de personnes étaient concernées en 1993 et 1994 (dont les salaires étaient compris entre 1 et 1,2 SMIC), près de 5 millions en 1995 (pour les salaires allant jusqu'à 1,3 SMIC) et de 5,5 millions fin 1997 (pour des salaires allant jusqu'à 1,33 SMIC). *Ces mesures d'ordre général, qui concernent tous les salariés du secteur privé à ces niveaux de rémunération, ne sont pas prises en compte dans la Dépense pour l'emploi* (encadré 3, point 3).

Mesures générales d'abaissement des cotisations sociales sur les bas salaires

En millions de Francs

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Baisse de cotisations sur les bas salaires	3 855	11 639	20 663	37 905	46 719	47 276
RTT (Loi Robien, 1996)	-	-	-	-	1 256	3 595
35 heures (Loi Aubry 1, 1998)	-	-	-	-	-	178
Total baisses de cotisations bas salaires et ARTT	3 855	11 639	20 663	37 905	47 975	51 050
Total DPE + baisses de cotisations* bas salaires et ARTT	298 167	305 558	310 101	344 982	364 235	373 988

Source : MES-DARES, Comptes de l'emploi.

(1) - Toutefois, compte tenu de décalages comptables apparus pour ces exonérations, les dépenses « au titre » de ces années, c'est-à-dire du point de vue des entreprises, diffèrent quelque peu et correspondent à 4,2 MdF (1993), 11,4 MdF (1994), 19,3 MdF (1995), 39,2 MdF (1996), 49,2 MdF (1997) et 42,0 MdF (1998).

ment de l'*exonération à l'embauche du premier salarié* (2,9 MdF), de l'*abattement en faveur des emplois à temps partiel* (3,0 MdF), ou des exonérations accompagnant le *contrat emploi-solidarité* ou le *contrat emploi consolidé* (5,2 MdF).

L'effort en faveur du **maintien de l'emploi**, soit 3,7 MdF, baisse de 4 % par rapport à l'année précédente, après une chute de 24 % en 1997. Les indemnités spéciales de montagne, mesure structurelle qui favorise le maintien des actifs dans des zones difficiles, augmentent à 2,4 MdF. Les dépenses d'indemnisation du *chômage partiel* (0,3 MdF) ainsi que d'*accompagnement des restructurations* (congrés de conversion, aide au passage à temps partiel, cellules de reclas-

sement) (0,3 MdF) poursuivent leur baisse, en lien avec l'amélioration de la conjoncture.

Les dépenses d'**incitation à l'activité** regroupent la *garantie de ressources des travailleurs handicapés*, en progression ralentie (+2 %) à 5,2 MdF, et des aides à l'installation des jeunes agriculteurs pour 0,8 MdF.

Enfin, l'objectif de **perfectionnement du fonctionnement du marché du travail**, qui recouvre principalement la subvention de l'État à l'ANPE, représente une dépense de 6,0 MdF, en très légère progression par rapport à 1997 (à peine +1 %).

Brigitte ROGUET
(DARES).

CE QUE RECOUVRE LA DÉPENSE POUR L'EMPLOI

1. La DARES procède chaque année à un recensement et à une analyse des efforts consentis par la collectivité dans la lutte pour l'emploi et contre le chômage. Cette mesure financière est appelée Dépense pour l'emploi (DPE). Le champ de cette dépense inclut l'indemnisation du chômage et les actions de politique d'emploi conduites par le ministère de l'emploi, mais aussi par les autres administrations : agriculture, aménagement du territoire, commerce et artisanat, économie et finances, industrie, etc. Parmi les actions menées par les administrations autres que le ministère chargé de l'emploi, seules celles qui reposent sur un critère explicite de création ou de maintien de l'emploi, ou encore de sortie du marché du travail, sont considérées comme éléments de la politique de l'emploi. Les politiques sociales comme le RMI ne sont pas prises en compte ici.

2. La DPE comprend également 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, pour l'essentiel. L'effort des collectivités territoriales n'est, en revanche, que très imparfaitement appréhendé puisqu'il est ici limité aux domaines relevant de l'obligation statistique (formation professionnelle en régions) ou couverts par enquête nationale (primes régionales à l'emploi).

3. La Dépense pour l'emploi recouvre des subventions, des allocations ou des exonérations (compensées ou non par l'État). Elle n'inclut pas le coût de mesures économiques générales pouvant avoir un effet sur l'emploi ou encore de mesures réglementaires (comme celles relatives à la durée du travail, au salaire minimum ou au contrat de travail) dont les incidences financières ne sont pas directement mesurables. Les mesures d'abaissement général du coût du travail – dont la première à être entrée en vigueur à la mi-1993 est l'exonération de cotisations d'allocations familiales pour les bas salaires – ainsi que d'aide à l'aménagement et à la réduction du temps de travail sont considérées comme des mesures de nature macroéconomique affectant le mode de calcul des cotisations sociales ou de l'impôt, même si leur objectif principal est bien d'encourager l'emploi. À ce titre, elles ne sont pas prises en compte ici, mais seulement mentionnées pour mémoire, tant il est vrai qu'elles constituent un volet important des politiques publiques en faveur de l'emploi et qu'elles donnent lieu à compensation par le budget de l'État. Cette convention est celle retenue par les organismes internationaux, en particulier l'OCDE qui compare chaque année les dépenses publiques pour l'emploi dans les principaux pays industrialisés.

4. Certaines exonérations de cotisations sociales à objet spécifique (exonération à l'embauche du 1^{er} salarié, abattement temps partiel, CES...) ne font pas l'objet de compensation par l'État. Les régimes sociaux subissent ainsi un manque à gagner. Considérant que ce manque à gagner représente un coût pour la collectivité, bien que ne constituant pas une dépense à proprement parler, la DARES choisit de privilégier le point de vue du coût pour la collectivité et donc d'intégrer les estimations de perte de recettes (source ACOSS). Le manque à gagner est présenté comme une série autonome.

5. Les données financières présentées ici correspondent à des dépenses effectives (crédits consommés), des manques à gagner (exonérations de charges sociales non compensées) ou, très rarement, à des dépenses fiscales (cas de l'exonération de taxe professionnelle dans le cadre de l'aménagement du territoire ou encore du crédit d'impôt-formation). Certaines données sont provisoires pour 1998 et révisées pour les années antérieures.

6. La Dépense pour l'emploi est traditionnellement répartie en dépenses passives (indemnisation du chômage et incitation au retrait d'activité) qui correspondent à des revenus de remplacement et dépenses actives qui regroupent les autres rubriques et présentent les différentes facettes de la politique de l'emploi et les moyens administratifs qu'elle sollicite (Service public de l'emploi). Ce classement est indicatif, car un certain nombre de dispositifs présentent des caractéristiques des deux ordres.

7. Le champ couvert par la DPE est un peu plus vaste que celui retenu par l'OCDE pour ses comparaisons internationales (Perspectives de l'emploi). L'OCDE prend en compte les politiques du marché du travail mises en œuvre par l'administration du travail, l'UNEDIC ou les régions, principalement. Elle exclut les dépenses de formation professionnelle engagées par les entreprises. La part des dépenses actives qui représente 50 % de la DPE calculée ici est ainsi de 42,5 % pour l'OCDE. Au total, le champ retenu par l'OCDE pour la France recouvre à 83 % celui de la Dépense pour l'emploi.

LA DÉPENSE LIÉE AUX DISPOSITIFS CIBLÉS DE POLITIQUE DE L'EMPLOI

(champ défini dans le chapitre 1 et étudié dans les chapitres 1, 2 et 3
de l'ouvrage *40 ans de politique de l'emploi*)

Ce sous-ensemble de la dépense pour l'emploi regroupe les dispositifs ayant un lien direct avec la création d'emploi, la formation des demandeurs d'emploi ou les sorties anticipées de la vie active ; par rapport au champ traité ici, il exclut donc principalement l'indemnisation du chômage et la formation professionnelle continue des salariés. La dépense correspondante est estimée à 117 MdF pour 1998, après 118 MdF en 1997, soit un fléchissement de 2 % en francs constants. Cette dépense correspond à 1,37 point de PIB, après 1,44 en 1997 (tableau). Elle se répartit en :

- . emploi marchand aidé, en forte baisse (-12 %) par rapport à 1997 ;
- . formation professionnelle, en baisse de 6 % ;
- . cessation anticipée d'activité, en baisse de 4 % ;
- . emploi non marchand aidé, en hausse de 30 %.

Coût des dispositifs ciblés de politique de l'emploi

Millions de F.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Emploi marchand aidé	19 262	20 162	21 214	24 929	28 923	31 073	38 267	42 327	37 529
part en %	24,78	24,47	24,05	24,30	27,09	28,61	32,38	35,86	32,06
Emploi non marchand aidé	4 545	9 072	12 081	18 390	19 211	22 440	23 383	19 972	26 234
part en %	5,85	11,01	13,69	17,93	17,99	20,66	19,78	16,92	22,41
Total emploi aidé	23 807	29 234	33 295	43 319	48 134	53 513	61 651	62 298	63 763
part en %	30,63	35,48	37,74	42,23	45,08	49,27	52,16	52,78	54,47
Formation professionnelle	22 582	25 818	30 752	36 874	34 488	32 139	32 665	31 664	29 988
part en %	29,05	31,33	34,86	35,95	32,30	29,59	27,64	26,82	25,62
Préretraites totales	31 336	27 342	24 175	22 387	24 158	22 961	23 881	24 081	23 302
part en %	40,32	33,18	27,40	21,82	22,62	21,14	20,20	20,40	19,91
Ensemble	77 725	82 394	88 223	102 579	106 780	108 613	118 197	118 043	117 053
part en %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : MES-DARES.

Le détail de cette dépense figure dans le Dossier de la DARES « Bilan de la politique de l'emploi en 1999 », n° 5-6, décembre 2000. Les données présentées ici ont été révisées par rapport à celles de la publication de décembre 1999.

— Pour en savoir plus —

Roguet B. (1999), « La Dépense pour l'emploi en 1997 », *Premières Synthèses* 99.08-n° 34.1, Dares.

Dares (1999), « L'emploi et le chômage en 1998 », *Premières Synthèses* 99.08-n° 33.1

Gubian A. et Holclat N. (1999), « Les dispositifs spécifiques de la politique de l'emploi en 1998 », *Premières Synthèses* 99.10-n° 43.1, Dares.

Bilan de la politique de l'emploi en 1998 et Bilan de la politique de l'emploi en 1999, Les Dossiers de la Dares, n° 3-4, déc. 1999 et n° 5-6, déc. 2000, La Documentation française.

Quarante ans de politique de l'emploi, Dares, La Documentation française, déc. 1996.

La politique de l'emploi, Dares, Éd. La Découverte, coll. Repères, n° 228, 1997.

PREMIÈRES INFORMATIONS et PREMIÈRES SYNTHÈSES sont éditées par le Ministère de l'emploi et de la solidarité, Direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques (DARES) 20 bis, rue d'Estrées 75700 Paris 07 SP. Tél. : 01.44.38.23.11 ou 23.14. Télécopie 01.44.38.24.43. www.travail.gouv.fr (Rubrique Emploi puis Études et Statistiques) - Directeur de la publication : Annie Fouquet.

Secrétariat de rédaction : Catherine Demaison et Evelyn Ferreira. Maquettistes : Myriam Garric, Daniel Lepesant, Guy Barbut. Conception graphique : Ministère de l'emploi et de la solidarité. Flashage : AMC, Paris. Impression : Ecoprint, Pontcarré et JCDM-BUDY, Paris. Reprographie : DARES. Abonnements : La Documentation Française, 124 rue Henri Barbusse 93308 Aubervilliers Cedex. Tél. : 01.40.15.70.00. Télécopie : 01.40.15.68.00 - <http://www.ladocfrancaise.gouv.fr>
PREMIÈRES INFORMATIONS et PREMIÈRES SYNTHÈSES - Abonnement 1 an (52 n°) : France (TTC) 711,71 F (108,50 Euros) - Europe (TTC) : 747,79 F (114 Euros) - DOM-TOM (HT, avion éco.) : 741,23 F (113 Euros) - Autres pays (HT, avion éco.) 760,91 F (116 Euros) - Supplément avion rapide : 45,92 F (7 Euros). Publicité : Ministère de l'emploi et de la solidarité. Dépôt légal : à parution. Numéro de commission paritaire : 3124AD. ISSN 1253 - 1545.