

P REMIÈRES INFORMATIONS

et PREMIÈRES SYNTHÈSES

LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE ET LES POLITIQUES D'EMPLOI

Au cours des années soixante dix, le chômage de longue durée était couramment défini par référence à une durée de six mois. Le seuil d'un an ne s'impose qu'au début des années quatre-vingt avec la montée du phénomène. La plupart des pays, notamment dans l'Union européenne (1), ont vu comme en France se constituer peu à peu un stock de chômeurs connaissant des périodes de chômage prolongées. Celles-ci risquent de s'accompagner de pertes de compétences et d'affaiblissement de la motivation. Une part importante de ces chômeurs de longue durée sont des travailleurs peu qualifiés et âgés (2).

La montée rapide du chômage de longue durée à partir du début des années 1980 a conduit à la mise en place, par vagues successives, de mesures spécifiques de politique d'emploi. Celles-ci représentent une partie importante des instruments dont disposent les pouvoirs publics pour contenir le chômage et pour favoriser la réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée.

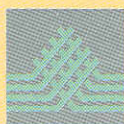
(1) - Cf. graphique 1.

(2) - Ce texte a fait l'objet d'une présentation au Conseil d'Analyse Économique (CAE) lors de sa séance du 19 février 1998 sur «Pauvreté et exclusion».

En quinze ans, de 1982 à 1997, le nombre de chômeurs de longue durée est multiplié par 2,5

La forte augmentation du chômage de longue durée (encadré définitions) depuis le début des années quatre-vingt n'a pas été régulière (graphique 2). Pour l'analyser, il faut à la fois tenir compte de la conjoncture économique et de l'impact des politiques d'emploi.

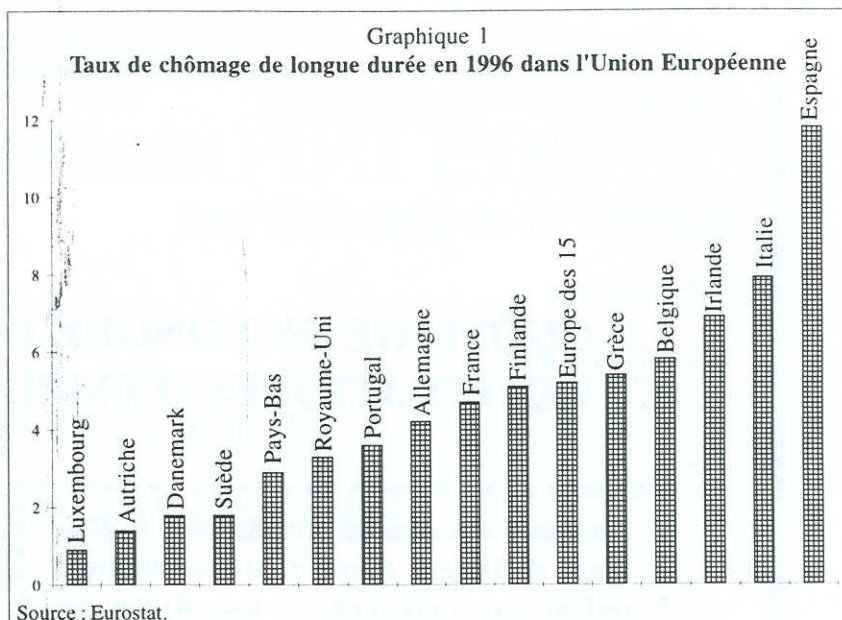
L'augmentation est quasi continue de 1982 à avril 1987, et suit de manière décalée, l'évolution du chômage. Par la suite, le développement des programmes de politique d'emploi en faveur des chômeurs de longue durée, puis la reprise économique qui va de 1987 à 1990, favorisent en revanche un léger recul du chômage de longue durée jusqu'au printemps 1988, suivi d'une stabilité jusqu'en 1991. La situation se dégrade à nouveau très rapidement à partir de la mi-1991, suite à la remontée du chômage un an auparavant. Cette détérioration est à l'origine du plan gouvernemental «900 000 chômeurs de longue durée», mené en 1992, et qui permet d'endiguer provisoirement la montée du chômage de longue durée,



malgré une forte récession économique. Cette récession et les importantes restructurations industrielles qui l'accompagnent déclenchent une nouvelle augmentation très brutale du chômage de longue durée en 1993 et 1994. Au début de 1995, il touche 1 250 000 personnes.

L'amélioration de la situation de l'emploi entre la mi-1994 et la mi-1995 entraîne une baisse du chômage et de sa composante «chômage de longue durée» au premier semestre 1995. Mais elle est pour partie également liée à des perturbations dans la gestion de la liste des demandeurs d'emploi qui ont entraîné à cette époque des flux de sortie du chômage particulièrement élevés. La mise en place du contrat initiative emploi (CIE), dans sa formule la plus large, en juillet 1995, accentue fortement le mouvement de baisse du chômage de longue durée puisqu'en un an il diminue de 50 000 personnes à un moment où la croissance économique fléchit. Depuis juillet 1996, la tendance s'inverse à nouveau : les restrictions apportées au CIE et son ciblage sur les chômeurs de très longue durée à partir de septembre 1996 ont contribué à un nouvel accroissement du chômage de longue durée qui a été de près de 200 000 personnes depuis l'été 1996 (graphique 2). Le recul, consécutif à la réforme du dispositif, des embauches sur CIE des chômeurs ayant un à deux ans d'ancienneté se répercute un an plus tard sur les chômeurs de 2 à 3 ans d'ancienneté, dont le nombre augmente fortement à partir de juillet 1997 (graphique 3).

La situation est encore plus difficile en ce qui concerne le chômage de très longue durée (3 ans et plus) : il n'y a pratiquement aucune résorption lors de la reprise économique de 1987 à 1991 et l'augmentation est quasi continue depuis la fin du programme «900 000 chômeurs CLD» de 1992. Ces populations sont parmi les plus fragiles et parmi les plus difficiles à réinsérer pro-



DÉFINITIONS

Le chômage de longue durée est couramment défini comme recouvrant toutes les inscriptions à l'ANPE de plus d'un an d'ancienneté. Cette définition sera adoptée dans cet article, et appliquée aux catégories 1 et 6 de demandeurs d'emploi, c'est-à-dire à tous les inscrits à l'ANPE recherchant un contrat à durée indéterminée et à temps plein, qu'ils aient ou non exercé une activité réduite dans la période.

La définition retenue ici, pour le chômage de longue durée est assez restrictive. En effet, elle ne tient pas compte des phénomènes de récurrence des périodes de chômage. Or, les actifs sont de plus en plus nombreux à alterner, à un rythme plus ou moins rapide, chômage et emploi. Ainsi, si l'on adoptait une définition plus large du chômage de longue durée (utilisée pour définir certains publics «cibles» de la politique de l'emploi) qui retient tous les individus qui cumulent au moins douze mois de chômage au cours des 18 derniers mois, la proportion de chômeurs de longue durée passerait de presque 40 % à environ 50 % des DEFM.

Deux points de vue complémentaires permettent d'étudier le phénomène du chômage de longue durée. La description de la population concernée à un instant donné apporte des éclairages intéressants mais ne rend pas compte de la dynamique du processus. L'analyse longitudinale, s'intéresse aux écoulements de cohortes de chômeurs en fonction de leurs caractéristiques (sexe, âge, qualification...). Elle permet d'analyser le chômage de longue durée en termes de probabilités. Le risque de devenir chômeur de longue durée se mesure par la proportion d'entrants en treizième mois de chômage continu, pour une cohorte d'inscrits un an plus tôt. Les chances de sortir du chômage de longue durée avant le *n*ème mois se calculent comme la proportion de sorties avant le *n*ème mois parmi une cohorte d'entrants au chômage de longue durée.

La source statistique retenue est constituée des fichiers de demandeurs d'emploi de l'ANPE (cette dernière a la responsabilité de la gestion de la liste des demandeurs d'emploi). Quand un demandeur quitte le fichier, il est compté comme sortant du chômage. Le plus souvent, il a retrouvé du travail ou commencé un stage, mais il existe une proportion importante de sorties pour "absence au contrôle" (31% en 1997) qui comprend à la fois des chômeurs découragés qui renoncent à leur inscription à l'ANPE, et des personnes ayant retrouvé un emploi mais omettant de le déclarer à l'ANPE. Par conséquent, de même que la sortie de la liste des demandeurs d'emploi ne signifie pas toujours réinsertion, les reprises d'emploi mesurées dans le fichier sont sous-estimées.

fessionnellement. Le plus souvent, leurs droits à l'assurance chômage sont épuisés et, lorsqu'elles touchent une indemnité, il s'agit plutôt de l'allocation spécifique de solidarité.

Les chômeurs de longue durée en 1997

A la fin de l'année 1997, 1 367 000 personnes (données brutes, catégories 1 + 6) sont inscrites à l'ANPE depuis plus d'un an. Elles représentent près de deux chômeurs sur cinq.

Comme dans les autres pays européens, les premières victimes de cet éloignement durable de l'emploi sont les chômeurs les plus âgés : plus de la moitié des demandeurs d'emploi de 50 ans et plus sont inscrits à l'ANPE depuis plus d'un an.

En dehors de cette influence particulière de l'âge, les chômeurs de longue durée ont le même type de caractéristiques que les populations en général les plus touchées par le chômage. Les femmes sont un peu plus affectées que les hommes. Les personnes les moins formées ou qualifiées sont également plus par-

ticulièrement touchées (35 % des chômeurs cadres sont inscrits depuis plus d'un an, 43 % des chômeurs ouvriers spécialisés). Les techniciens, dont le taux de chômage est un des plus bas, sont aussi les mieux préservés du chômage de longue durée (30 % des demandeurs d'emploi le sont depuis plus d'un an dans cette catégorie).

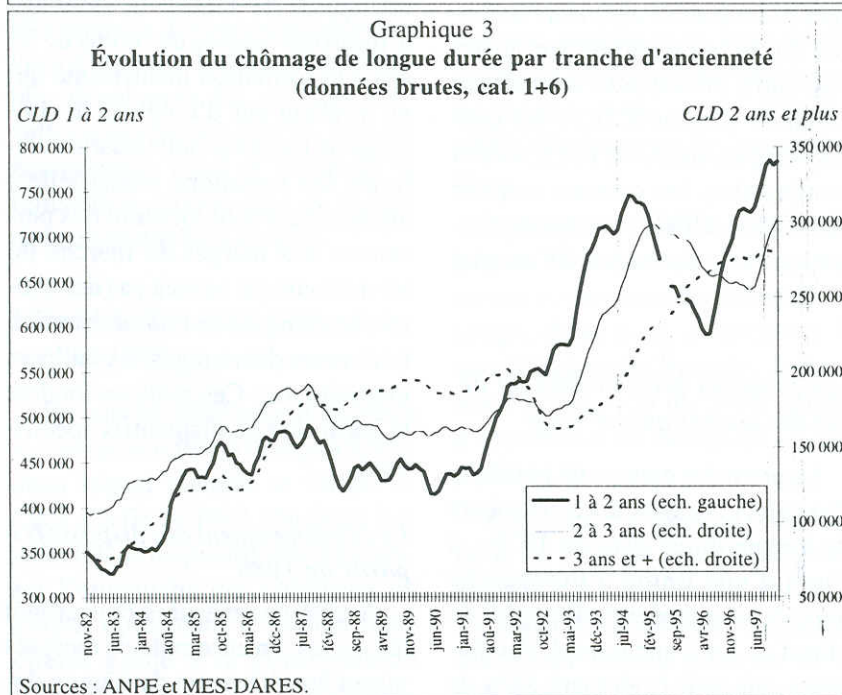
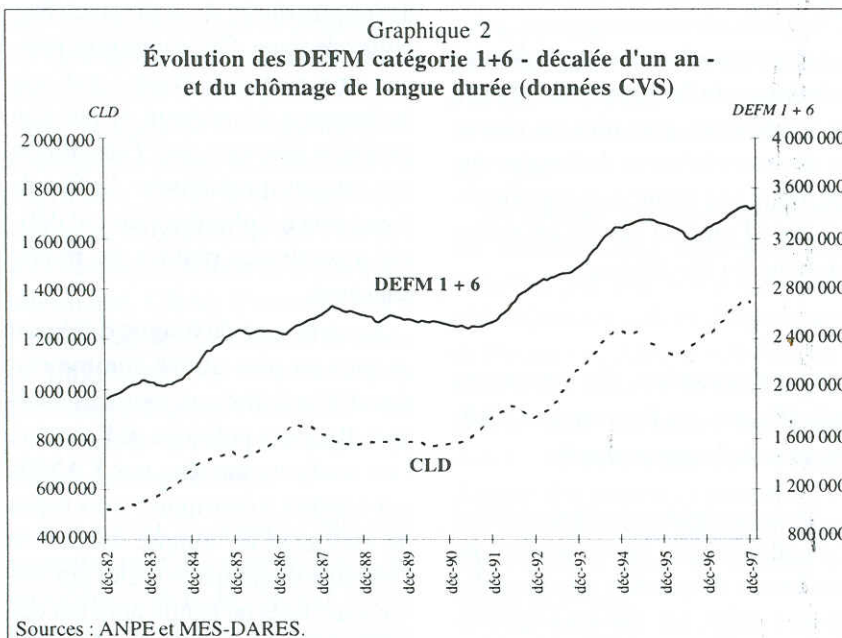
Le chômage de longue durée affecte diversement les régions d'une façon qui reflète le plus souvent leur situation au regard de l'emploi. En Alsace, où le taux de chômage est le plus bas, la part des chômeurs de longue durée dans l'ensemble des demandeurs d'emploi est également la plus faible (27,7 %). A l'inverse, elle est particulièrement forte en Haute-Normandie (43,3 %) où le taux de chômage est élevé.

20 % des chômeurs de longue durée ont exercé une activité réduite pendant la moitié de leur période de chômage

Chômage de longue durée ne signifie pas nécessairement rupture complète avec le marché du travail. Il n'est pas rare que des personnes qui restent inscrites à l'ANPE pendant plus d'un an exercent des activités réduites, de façon plus ou moins récurrente : 54,3 % des chômeurs de longue durée toujours inscrits à l'ANPE en novembre 1997 ont exercé une activité réduite au moins une fois pendant leur période de chômage en cours. Pour un large tiers d'entre eux, l'activité réduite occupe plus de la moitié de la période de chômage.

Cette notion d'activité réduite recouvre des situations très variables puisqu'il peut s'agir d'une heure de travail dans le mois, aussi bien que d'un emploi occasionnel à temps plein.

Dans 16 % des cas, l'activité réduite correspond au moins à un mi-temps (de plus de 78 heures dans le mois), exercé pendant plus de la moitié de la durée de chômage.



Il semble d'ailleurs, comme le montrent certaines études (1), que cela soit un élément favorable à la réinsertion dans un emploi plus durable. Ainsi, les chômeurs inscrits depuis un à trois ans exercent-ils beaucoup plus souvent ce type de travail occasionnel que les chômeurs de très longue durée (trois ans et plus). Ces derniers se trouvent bien souvent dans une logique d'éloignement du marché du travail, y compris pour les «petits boulots», ce qui affaiblit progressivement leurs chances de réinsertion.

Le chômage de longue durée : un processus sélectif

Pour les entrants à l'ANPE en 1996, le risque de passage au chômage de longue durée a été de 26,6 % (encadré définitions). Mais ce risque est inégalement réparti entre les demandeurs d'emploi et il n'évolue pas de la même façon pour tous. Autrefois concentré sur les chômeurs les plus âgés, il se diffuse progressivement aux demandeurs d'emploi de 25 à 49 ans, et même, quoique dans une moindre mesure, aux plus jeunes. Il reste toutefois beaucoup plus important pour les plus de 50 ans.

Le risque est à cet égard particulièrement élevé pour les demandeurs d'emploi ayant subi un licenciement, économique ou non (37 %). En effet, ces derniers sont souvent plus âgés que la moyenne. S'ajoute à ceci leur positionnement particulier sur le marché du travail : ayant souvent occupé un emploi stable, à durée indéterminée, avant leur licenciement, ils s'adaptent sans doute plus difficilement à un nouveau contexte que les personnes qui alternent périodes de chômage et contrats à durée déterminée ou d'intérim.

(1) - D. Gélot, N. Sipres, «Entre réinsertion et exclusion : logiques des itinéraires des chômeurs de longue durée» *Travail et Emploi* n° 55, 1993.

Si on élimine l'influence de l'âge, les demandeurs d'emploi de faible qualification ont plus de risques de basculer en chômage de longue durée que les plus qualifiés. Avant 50 ans, les techniciens, qui bénéficient toujours d'une bonne position sur le marché du travail sont les mieux préservés (21 % seulement de ceux qui sont entrés au chômage au cours de l'année 1996 y sont toujours un an plus tard). Le risque est maximum pour les ouvriers spécialisés (30 %), et plus proche de la moyenne pour les employés (27,2 %) et pour les cadres (24,3 %).

On retrouve le même type de segmentation de la population quand on s'intéresse, non plus au risque de devenir chômeur de longue durée, mais aux chances de se réinsérer dans l'emploi quand on a déjà passé un an au chômage.

Une succession de mesures spécifiques en faveur des chômeurs de longue durée

Après une phase de mise en place caractérisée par la succession de nombreux dispositifs au cours des années 1980, les mesures spécifiques en faveur des chômeurs de longue durée se recentrent sur quatre dispositifs principaux : les contrats initiative emploi (CIE) ; les contrats-emploi-solidarité (CES) et leur prolongation, les contrats emplois consolidés (CEC) ; les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE).

Les premiers programmes du début des années quatre-vingt

La première mesure de politique d'emploi concernant les chômeurs de longue durée date de 1979 : il s'agit d'une prime à l'embauche pour des demandeurs d'emploi de plus d'un an d'ancienneté, demandeurs qui sont également âgés de plus de 45 ans.

Face à l'extension du phénomène, l'ANPE organise en 1982-1983 des procédures d'entretien systématique avec les demandeurs d'emploi atteignant leur treizième mois de chômage. Dans le même temps sont mis en place des stages de formation réservés aux chômeurs de longue durée (stages FNE-DELD).

Au début du second semestre 1985, est lancé un programme de formation de grande ampleur en faveur des chômeurs de longue durée : l'objectif est d'accueillir avant la fin de l'année 100 000 chômeurs de longue durée dans diverses formules de stage. Ce programme marque une nouvelle étape : par son importance numérique et par son caractère innovant avec l'institution des «stages modulaires», l'offre de formation est plus étroitement définie à partir des réalités du public concerné.

Le chômage de longue durée est de plus en plus utilisé comme critère d'éligibilité aux mesures catégorielles de la politique de l'emploi. Les analyses menées par l'ANPE ont conduit à distinguer trois types de chômage de longue durée : le chômage d'exclusion (celui des travailleurs âgés ou handicapés par des difficultés de santé), le chômage d'insertion (jeunes de moins de 25 ans à la formation insuffisante qui ne trouvent pas d'emploi), le chômage de reconversion (salariés victimes des mutations industrielles) auxquels certains ajoutent des personnes aux marges du marché du travail mais qui ne sont pas des chômeurs au regard de l'administration (chômeurs découragés, travailleurs intermittents). Ces analyses fondent la légitimité de dispositifs spécifiques.

Le développement des dispositifs à partir de 1986

À côté des mesures concernant les jeunes, un ensemble de mesures visant les chômeurs de longue durée se développe après 1986. Les

nombreux dispositifs peuvent être classés en quatre catégories :

- les stages de formation dont le nombre est augmenté ;
- des activités d'insertion ou de réinsertion en faveur des populations les plus en difficulté. Les dispositifs expérimentaux, mis en place en 1985-1986 par des collectivités locales et associant le versement d'un revenu minimum à une contrepartie en travaux d'utilité collective, ont été progressivement institutionnalisés puis étendus au plan national ;
- des formules de réinsertion en alternance sont mises en place pour les chômeurs de 26 ans et plus, elles combinent trois types de dispositifs : le stage de la formation professionnelle (stage de réinsertion en alternance, SRA), le contrat de travail avec exonération des charges sociales (le contrat de réinsertion en alternance, CRA), l'exonération à l'embauche de CLD sortant de stage de formation. Ces deux dernières formules marquent l'extension des subventions à l'emploi aux chômeurs de longue durée ;
- la loi du 27 janvier 1987 crée un nouveau statut d'association intermédiaire dont le rôle est d'embaucher et de mettre à disposition à titre onéreux des personnes dépourvues d'emploi. L'objectif est double : développer des activités nouvelles non assurées dans le contexte économique local et favoriser la réinsertion économique et sociale des personnes sans emploi.

L'éventail des aides s'élargit encore en 1989

En janvier 1989 est mis en place le contrat de retour à l'emploi, CRE, dans lequel viendra se fondre le CRA à la fin de 1989. Plusieurs fois modifié, ce dispositif vise à favoriser l'embauche des chômeurs de longue durée dans le secteur marchand grâce à la combinaison d'exonérations des cotisations so-

ciales et d'une aide forfaitaire.

Par ailleurs, la loi du 19 décembre 1989 unifie et transforme le statut des personnes effectuant des activités d'intérêt général : jeunes, chômeurs de longue durée, bénéficiaires du RMI. Les TUC, les PIL (programmes d'insertion locale, institués en 1987) et les activités d'intérêt général du RMI (août 1989) accordaient le statut de stagiaires de la formation professionnelle à leurs bénéficiaires. Les titulaires du nouveau contrat emploi-solidarité auront un statut de salarié, seront rémunérés au SMIC et employés à mi-temps dans des collectivités locales, des organismes de droit privé à but non lucratif et des personnes morales de droit public. L'essentiel de la rémunération est pris en charge par l'État.

Du côté des actions de formation, les modifications apportées sont inspirées par une volonté de simplification (les actions d'insertion et de formation, AIF, se substituent à trois des actions de formation proposées aux chômeurs de longue durée) et de meilleure prise en compte des situations personnelles (le crédit formation individualisé est mis en place pour les jeunes les moins qualifiés).

L'année 1992 sera enfin marquée par une mobilisation importante autour de l'insertion des chômeurs de longue durée (le programme «900 000 chômeurs de longue durée»).

La loi quinquennale de 1993 apportera diverses modifications aux mesures concernant les chômeurs de longue durée dont, notamment, la simplification des formules de stage avec la création du SIFE (stage d'insertion et de formation à l'emploi).

Enfin, après l'élection présidentielle de 1995, le contrat initiative emploi (CIE) se substitue au CRE : il comporte une incitation financière d'ampleur inédite (plus de 40 % d'allègement du coût salarial au ni-

veau du SMIC) et non modulée, pour l'embauche de chômeurs inscrits depuis plus de douze mois. A l'automne 1996, le CIE sera profondément réformé dans le sens d'un rapprochement avec l'ancien CRE : l'aide à l'embauche est désormais modulée en fonction du profil de demandeur d'emploi. Ainsi, l'allègement du coût du travail est désormais maximal pour l'embauche de chômeurs de très longue durée (plus de 36 mois) ou de personnes en grande difficulté (CLD de plus de 50 ans, allocataire du RMI ou de l'ASS, travailleurs handicapés, jeunes de faible niveau de formation). L'avantage pour l'employeur est moindre pour les contrats concernant les chômeurs de longue durée entre deux et trois ans d'ancienneté et surtout pour les embauches de CLD dont la durée d'inscription est inférieure à deux ans. Il en est résulté une modification de la structure des bénéficiaires au bénéfice des chômeurs de plus de deux ans d'ancienneté et, dans une moindre mesure, des personnes en grande difficulté.

Les trois logiques des politiques en faveur des chômeurs de longue durée

Les dispositifs en faveur des CLD s'articulent désormais schématiquement autour de trois logiques principales :

- l'amélioration des capacités de réinsertion par les *stages de formation* (de natures diverses depuis la «qualification» à la «remotivation» et dont les bénéficiaires ont le statut de stagiaires de la formation professionnelle) et des actions plus légères (orientation, aide à la recherche d'emploi, bilan professionnel et personnel) ;

- l'appui à l'embauche par la mise en oeuvre de contrats aidés avec *allègement du coût salarial*. Ces mesures qui visent la réinsertion dans l'emploi marchand se développent à partir de 1987 avec suc-

cessivement les CRA, CRE et enfin CIE ;

- les emplois «d'intérêt général» et d'insertion. Il s'agit d'abord de mesures concernant le champ *non marchand* et dont les CLD constituent un des publics prioritaires (CES et CEC). Il faut y ajouter des structures d'insertion spécialisées

(2) - Part calculée comme le ratio du stock annuel moyen de bénéficiaires de mesures CLD sur le stock annuel moyen des CLD plus les bénéficiaires de mesures CLD.

(3) - On ne retient ici que les bénéficiaires âgés de plus de 25 ans, qui sont obligatoirement CLD. Les jeunes de moins de 26 ans ne sont pas comptés ; ils sont toutefois ces dernières années près de 60 % à être en même temps jeunes et CLD. Le nombre de CES considéré ici est donc un *minorant*.

ayant vocation à fournir des emplois à des personnes en grande difficulté : entreprises d'insertion et associations intermédiaires. Les CLD représentent une large part de leur public.

Plus de 800 000 bénéficiaires de mesures spécifiques pour les chômeurs de longue durée en 1997

La succession des dispositifs mis en place se traduit depuis 1985 par une prise en charge de plus en plus importante des chômeurs de longue durée dans le cadre de politiques spécifiques de l'emploi. Cette prise en charge intervient à la fois par des mesures CLD (dont peuvent béné-

ficier également des publics prioritaires autres que les CLD) et par la présence spécifique des chômeurs de longue durée dans l'ensemble des mesures.

Alors qu'elle était négligeable en 1985, la part des bénéficiaires des politiques ciblées sur les CLD (2) représente près de 40 % du chômage de longue durée en 1996 et 1997. La forte augmentation constatée dès la fin de 1987 correspond au développement des stages de formation et des aides à l'embauche (tableau 1). A partir de 1990, la progression de la part des bénéficiaires des mesures ciblées sur les CLD résulte d'abord du déploiement des CES (3) complété à partir de 1995 dans le secteur mar-

Tableau 1
Les bénéficiaires des mesures spécifiques en faveur des chômeurs de longue durée

Stocks annuels moyens

	Exonérations et primes à l'embauche de CLD	Emploi non marchand aidé	Prévention du chômage de longue durée	Stages Chômeurs de longue durée	Total des bénéficiaires	Nombre de chômeurs de longue durée	Bénéficiaires de mesures CLD/(CLD+ bénéficiaires (en %))
1976.....	0	0	500	0	500	*	
1977.....	0	0	700	0	700	*	
1978.....	0	0	600	0	600	*	
1979.....	224	0	1 000	0	1 224	*	
1980.....	2 949	0	900	0	3 849	337 766	1
1981.....	2 489	0	1 000	0	3 489	394 266	1
1982.....	286	0	1 700	0	1 986	506 168	0
1983.....	0	0	1 500	2 904	4 404	533 948	1
1984.....	0	0	2 300	7 550	9 850	614 305	2
1985.....	0	0	3 700	16 771	20 471	725 605	3
1986.....	0	446	3 300	30 238	33 984	756 629	4
1987.....	1 413	6 102	3 700	35 493	46 708	841 871	5
1988.....	37 358	17 863	3 750	71 500	130 471	789 589	14
1989.....	50 055	12 068	5 969	69 886	137 978	791 146	15
1990.....	63 121	25 046	7 629	68 457	164 253	781 472	17
1991.....	79 068	83 061	10 235	62 516	234 880	820 712	22
1992.....	91 358	148 042	10 562	68 917	318 879	908 592	26
1993.....	107 171	236 722	11 250	70 263	425 406	972 297	30
1994.....	147 768	268 346	11 433	58 512	486 059	1 168 115	29
1995.....	200 192	317 122	10 981	62 802	591 097	1 204 249	33
1996.....	356 480	304 406	9 320	55 806	726 012	1 166 149	38
1997.....	459 947	289 179	10 155	44 475	803 756	1 293 563	38

Exonérations et primes à l'embauche de CLD : prime à l'embauche de cadres ou de salariés âgés de plus de 45 ans, exonérations 1987-1988, puis CRE et enfin CIE.

Emploi non marchand aidé : PIL, PLIF, CLR, puis CES de plus de 25 ans et CEC.

Prévention du chômage de longue durée (stages mis en oeuvre par l'ANPE) : stages de mise à niveau, de reclassement professionnel, puis stages d'accès à l'entreprise et SIFE individuels.

Stages pour chômeurs de longue durée : FNE/CLD, modulaires, de réinsertion en alternance, actions d'insertion et de formation (AIF), femmes isolées, puis SIFE collectifs.

* Série réétalonnée à partir de 1982 à la suite des recommandations du rapport Malinvaud ; estimation pour 1980-1982.

Nombre de CLD en 1995 : estimé.

Sources : ANPE et MES-DARES.

chand par les CIE. Par ailleurs, de l'ordre de 40 % des chômeurs de longue durée (inscrits depuis au moins un an lors de leurs entrées en mesure) sont présents dans une quelconque mesure de politique de l'emploi. Plus de la moitié de ces chômeurs de longue durée sont bénéficiaires d'un CIE (ou d'un CRE) en 1997.

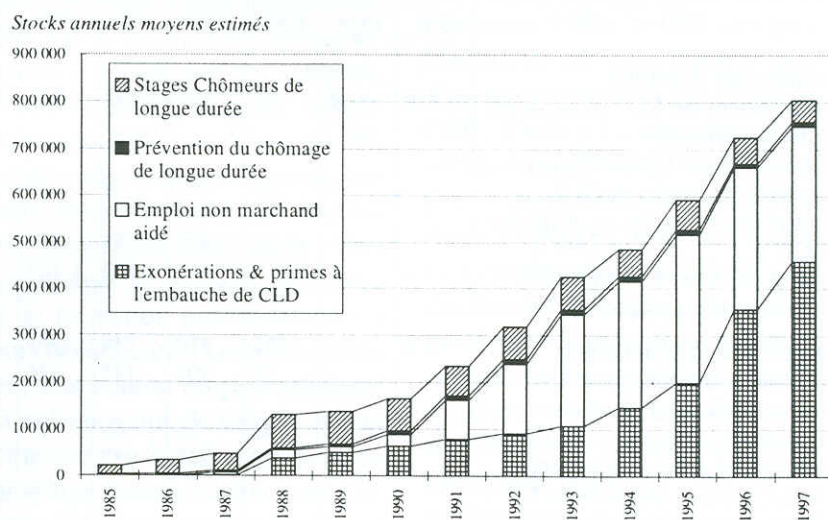
La réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée devient en effet l'impératif principal au début des années quatre-vingt-dix, d'abord vers des emplois non marchands (montée en charge très rapide à partir de 1990 avec la création des CES) puis vers des emplois marchands (à partir de 1991 avec l'impulsion donnée au contrat de retour à l'emploi puis au contrat initiative-emploi).

La répartition des bénéficiaires entre les différents types de mesure montre à cet égard l'affaiblissement progressif (en %) des stages pour chômeurs de longue durée (graphique 4). Le nombre moyen de personnes présentes dans ces stages est voisin de 70 000 entre 1988 et 1993. Les effectifs baissent rapidement après cette date pour s'établir à 44 000 en 1997. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, les stages de prévention du chômage de longue durée mis en oeuvre par l'ANPE (stages d'accès à l'emploi, stages de reclassement professionnel puis stages individuels d'insertion et de formation à l'emploi) se sont développés et leur effectif annuel moyen s'élève à plus de 10 000 personnes.

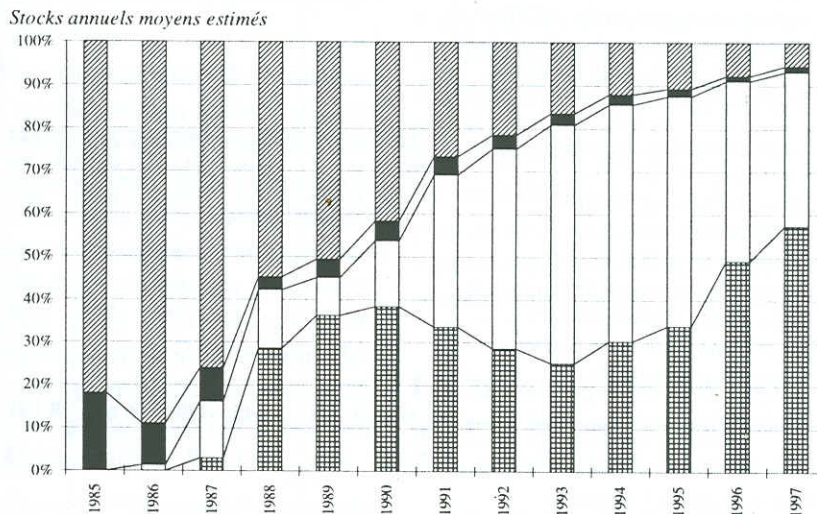
Un effort financier correspondant à plus de 0,4 % du PIB en 1996

La part prise par les dispositifs CLD dans l'ensemble des mesures spécifiques de politique de l'emploi augmente régulièrement, comme le nombre de leurs bénéficiaires : autour de 10 % dans la fin des années quatre-vingt ; près de 30 % en

Graphique 4
Bénéficiaires des mesures spécifiques pour chômeurs de longue durée



Répartition des bénéficiaires des mesures spécifiques pour chômeurs de longue durée



Source : MES-DARES.

1996 du fait du coût du programme CIE dans sa définition la plus large (cf. dernière ligne du tableau 2).

Ces programmes sont longtemps restés beaucoup plus faibles que ceux consacrés aux cessations anticipées d'activité. Ainsi, les pouvoirs publics consacraient 53 MdF aux préretraites en 1985, soit 1,12 % du PIB, et seulement 1,5 MdF pour les mesures en faveur des chômeurs de longue durée. Dix ans plus tard, en 1995, les mesures spécifiques en faveur des chômeurs de longue durée (27 MdF) atteignent 0,35 % du PIB, soit plus que les cessations anticipées d'ac-

tivité, qui ont entre temps considérablement diminué (23 MdF, soit 0,30 % du PIB).

Les effets macroéconomiques à court terme sur le chômage et sur l'emploi

Les effets macroéconomiques globaux des politiques menées en faveur des chômeurs de longue durée sont, dans une optique de court terme, différents selon que les mesures concernent les incitations à l'emploi marchand, les créations d'emploi dans le secteur non marchand ou les stages de formation.

Tableau 2
Dépenses pour les mesures spécifiques en faveur des chômeurs de longue durée

En millions de francs

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Exonération et primes à l'embauche de CLD.....	0	0	85	658	1 005	2 033	2 921	2 231	2 741	3 506	5 963	12 061
Primes à l'embauche de salariés âgés de plus de 45 ans	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Exo. 50% embauche de CLD	-	-	20	259	0	0	0	-	-	-	-	-
Contrat de réinsertion en alternance (CRA)	-	-	65	399	953	911	42	0	-	-	-	-
Contrat de retour à l'emploi (CRE)	-	-	-	-	52	1 122	2 879	2 231	2 741	3 506	5 315	2 989
Contrat initiative emploi (CIE)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	648	9 072
Emploi non marchand aidé	0	14	271	510	230	939	3 606	6 577	11 731	12 860	15 479	17 425
Programme d'insertion locale	-	-	22	208	145	46	1	0	0	-	-	-
Programme local d'insertion des femmes	0	14	42	55	49	21	5	1	0	-	-	-
Complément local de ressources	-	0	207	248	37	0	-	-	-	-	-	-
Contrat emploi - solidarité / CLD	-	-	-	-	-	872	3 600	6 576	11 663	12 285	14 107	14 247
Contrat emploi consolidé (CEC)	-	-	-	-	-	-	-	0	68	575	1 371	3 178
Prévention du chômage de longue durée	144	172	175	222	316	433	515	789	623	374	399	339
Stages de mise à niveau (ANPE)	144	172	175	222	216	235	0	-	-	-	-	-
Stages d'accès à l'emploi (ANPE)	-	-	-	-	-	-	300	457	395	294	272	270
Stages de reclassement professionnel	-	-	-	-	100	198	215	332	228	0	-	-
Stages d'insertion et de formation à l'emploi (individuels)*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	80	127	68
Stages chômeurs de longue durée	1 343	3 015	2 914	5 673	5 101	5 242	4 785	4 842	5 648	4 806	4 827	3 932
Stages FNE / CLD	799	1 133	995	1 214	1 935	1 146	139	0	-	-	-	-
Stages modulaires (ANPE)	544	1 820	1 822	2 928	1 621	333	80	0	-	-	-	-
Stages de réinsertion en alternance (FFPPS)	-	0	75	1 442	1 372	546	0	0	-	-	-	-
Actions d'insertion et de réinsertion	-	-	-	-	-	2 892	4 236	4 590	5 483	2 322	11	3
Stages FNE / Femmes isolées	0	63	22	90	173	325	329	252	166	85	9	3
Stages d'insertion et de formation à l'emploi (collectifs)*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2 399	4 808	3 926
Total	1 488	3 201	3 445	7 063	6 653	8 647	11 827	14 439	20 744	21 546	26 668	33 756
Total rapporté au PIB (en %)	0,03	0,06	0,06	0,12	0,11	0,13	0,17	0,21	0,29	0,29	0,35	0,43
Total rapporté à l'ensemble des mesures spécifiques de politique de l'emploi (en %)	2,0	4,0	4,2	8,9	8,9	11,1	14,4	16,4	20,2	20,2	24,6	29,0

*SIFE non distingués en 1996.

Source : MES-DARES.

Dans le premier cas l'impact sur l'emploi est calculé en fonction de la baisse du coût du travail sur la base d'une élasticité emploi-coût du travail conventionnelle (de 0,6, cf. l'évaluation présentée dans *40 ans de politique de l'emploi* (4)). L'impact, dans l'absolu relativement faible, tient compte des effets de substitution entre emplois subventionnés et emplois non aidés. L'effet sur le chômage tient compte des effets d'appel sur la population inactive. L'effet sur l'emploi du CIE initial

(4) - Hors collection, DARES, La Documentation française, 1996.

(1995), pour une année donnée, est estimé à 20 % de la variation du nombre des bénéficiaires présents : c'est le plus élevé de toutes les mesures d'aide à l'emploi marchand, compte tenu d'une baisse du coût du travail de l'ordre de 40 % (tableau 3).

Pour les créations d'emplois non marchands, les subventions de l'État sont beaucoup plus importantes (elles représentent 90 % pour un CES et 75 % pour un CEC). Les effets sur l'emploi sont en conséquence beaucoup plus forts, et les

effets de substitutions jouent moins que dans le cas des emplois marchands. L'effet sur le chômage tient également compte pour ces emplois d'un effet d'appel de 20 %. Enfin pour les stages adultes, pour lesquels il n'y a pas de créations d'emploi, l'effet sur le chômage tient compte d'un effet d'appel plus faible que lors de créations d'emplois (10 %). Une analyse des effets à moyen long terme sur l'emploi et le chômage modifierait la hiérarchie présentée (cf. tableau 3) car elle tiendrait compte de la dynamique macroéconomique défavorable des

mesures de retrait d'activité (les stages) ou de créations d'emplois dans le secteur non marchand (effets Phillips et effets du financement).

L'analyse macroéconomique résumée ci-dessus porte toutefois sur le chômage global et elle ne permet pas d'indiquer l'impact spécifique de ces mesures sur le chômage de longue durée proprement dit, alors même que ces mesures luttent avant tout contre le caractère sélectif du marché du travail. Des enquêtes

auprès des entreprises, dont l'objet est d'apprécier, du point de vue des chefs d'entreprises, le mode d'utilisation des mesures et leur impact sur la gestion des effectifs, fournissent de premiers éléments sur ce sujet. Malgré leur limites, ces enquêtes, qui permettent également d'apprécier l'effet net d'une mesure sur l'emploi, ont permis de repérer par exemple que, selon les chefs d'entreprises, dans plus d'un cas sur deux, le CIE a permis l'embauche d'un salarié dont la durée de chô-

mage était supérieure à celle qu'elle aurait été pour un salarié recruté sans la mesure.

Le retour à l'emploi après un passage par les dispositifs spécifiques : une apparente stabilité dans un contexte en évolution

Un autre aspect de l'évaluation de l'efficacité de ces dispositifs consiste à comparer les situations des personnes bénéficiaires quelques mois après leur sortie de la mesure en les suivant dans le cadre d'un panel.

Les échantillons observés sont représentatifs de la structure socio-démographique des publics, laquelle est très différente d'une mesure à une autre : par exemple les bénéficiaires de stages adultes ont des niveaux de formation moins élevés que les personnes recrutées sur contrat aidé dans le secteur marchand.

La comparaison à cinq ans d'intervalle (1990-91 ; 1995-96) mon-

Tableau 3
Impact macroéconomique à court terme des mesures d'aide à l'emploi ou de stage pour les chômeurs de longue durée*

Mesure	Baisse du coût du travail (en %)	Coefficient emploi	Coefficient chômage
Stages adultes	-	-	- 0,90
Contrat emploi-solidarité (CES)	-	0,90	- 0,72
Contrat emploi consolidé (CEC)	-	0,70	- 0,56
Contrat de retour à l'emploi	30	0,15	- 0,12
Contrat initiative emploi CIE (1995) (1)	40	0,20	- 0,16

* Lecture : un accroissement du nombre de personnes en CIE de 100 se traduit, à court terme, par une hausse de l'emploi de 20 et une réduction du chômage de 16.

(1) A partir de juillet 1996, la prime est modulée et la baisse du coût du travail peut être de 20 %, 30 % ou 40 % selon la durée du chômage.

Source : MES-DARES, 40 ans de politique de l'emploi, La Documentation française, 1996.

Tableau 4
Comparaisons des situations de bénéficiaires de trois mesures de politique d'emploi, chômeurs de longue durée

En pourcentage

	en novembre 1991, soit 10 mois après la sortie de mesure			en septembre 1995, soit au moins 10 mois après la sortie de SIFE ou de CES, en décembre 1996 deux ans après l'entrée en CRE			
	Contrat de retour à l'emploi	Action d'insertion et de format.	Contrat emploi- solidarité	CRE	SIFE	CES (1)	CES (2)
Emploi non aidé	62	34	19	64	26	20	28
dont : CDI	50	15	10	52	10	9	12
CDD	9	12	7	8	8	8	11
autre	3	7	2	4	8	3	5
Emploi aidé	1	9	33	4	23	35	9
dont : CES	1	8	30	1	15	29	-
autre	-	1	3	3	8	6	9
Total Emploi	63	43	52	68	49	55	37
Chômage	33	50	43	27	45	40	55
Stage formation	2	3	-	2	3	3	4
Inactivité	2	4	5	3	3	2	4
Ensemble	100	100	100	100	100	100	100

CES (1) : il s'agit de l'ensemble des situations des bénéficiaires y compris ceux qui sont toujours en CES.

Ces situations sont calculées comme en 1991, en conservant dans la population ceux qui ont enchaîné au moins deux CES.

CES (2) : ne sont considérées que les situations des bénéficiaires qui ne sont plus en CES.

Source : MES-DARES.

tre tout d'abord, que les taux observés d'emploi, de chômage ou d'inactivité (tableau 4) maintiennent les mesures dans le même ordre hiérarchique, plaçant en tête les contrats dans le secteur marchand (CRE) grâce notamment au maintien du salarié chez l'employeur, devant les CES et les SIFE (5).

On constate également que les taux de retour à l'emploi relevés pour chaque dispositif sont d'une relative stabilité à cinq années d'intervalle. Toutefois, cette stabilité ne s'établit pas sans modification de l'équilibre entre retour à l'emploi aidé et non aidé pour les bénéficiaires de CES et de SIFE.

(5) - Il s'agit des SIFE collectifs (Stages d'Insertion et de Formation à l'Emploi) qui ont succédé aux AIF (Actions d'Insertion et de Formation) depuis la loi quinquennale de décembre 1993.

Ainsi, le CEC constitue une possibilité d'insertion nouvelle dont ne disposaient pas les bénéficiaires de 1990. De même, mais de façon plus massive, les entrées en CES à l'issue d'un stage SIFE se sont développées dans la période la plus récente alors qu'en 1990 elles ne représentaient que 8 % des situations totales. La sphère de l'emploi aidé non marchand contribue ainsi à maintenir sinon à améliorer de quelques points les niveaux d'insertion à la sortie des mesures étudiées. C'est particulièrement vrai pour les bénéficiaires de stage SIFE dont on remarquera que le taux d'emploi non aidé accuse un net recul.

L'examen des données les plus récentes (1995-1996) révèle la fragilité potentielle des situations de maintien en CES ou d'enchaînement de ce type de mesure après un stage. En effet, les personnes sorties défi-

nitivement de CES (colonne CES(2) du tableau 4) ont un taux de retour à l'emploi globalement faible, alors que tendanciellement plus jeunes et mieux formées, elles bénéficient a priori de plus d'atouts en matière d'emploi. Ceci est assez prédictif des difficultés de réinsertion auxquelles peuvent s'attendre les personnes maintenues en CES, de même pour les stagiaires SIFE dans la mesure où le passage en CES représente pour eux 30 % des situations d'emploi observées 10 mois après leur sortie de stage.

Claude SEIBEL
(DARES),

avec la collaboration
des Départements
du Marché du Travail,
des Politiques d'Emploi
et de la Mission
Analyse Économique.

PREMIERES INFORMATIONS et PREMIERES SYNTHESSES 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. : 01.44.38.22.60. Télécopie 01.44.38.24.43. Directeur de la publication : Claude Seibel.

Secrétariat de rédaction : Jean-Yves Rognant et Catherine Demaison. Maquettistes : Daniel Lepasant et Guy Barbut. Conception graphique : Ministère de l'emploi et de la solidarité. Flashage : AMC, Paris. Impression : Ecoprint, Pontcarré et JC DM-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 - PREMIERES INFORMATIONS et PREMIERES SYNTHESSES : 1 an (52 n°) : 665 F - Europe : 700 F - Autres pays : 715 F. Publicité : Ministère de l'emploi et de la solidarité. Dépôt légal : à parution. Numéro de commission paritaire : 3124 AD. ISSN 1253 - 1545.