

# Quinze ans de politique de l'emploi (\*)

par G. Cornilleau, P. Marioni et B. Roguet (\*\*)

*Confrontés depuis quinze ans à une grave crise de l'emploi qui s'est traduite par une augmentation sans précédent du chômage, les gouvernements successifs ne sont pas restés inactifs. D'importantes mesures ont été mises en œuvre tant pour stimuler l'emploi, améliorer la qualification des chômeurs que pour limiter l'augmentation de la population active. L'évaluation des effets des politiques d'emploi restait cependant difficile car on ne disposait, avec les Comptes de l'emploi, que d'une chronique détaillée des données financières. Le travail dont les résultats sont présentés ici, comble une grande partie de cette lacune puisqu'il a permis de reconstituer les séries statistiques relatives aux bénéficiaires à un instant donné des principales mesures mises en œuvre depuis quinze ans.*

*Ce travail, fruit d'une collaboration entre l'Observatoire Français des Conjonctures Economiques et le Service des Etudes et de la Statistique du Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (1), vise à évaluer les effets macro-économiques à moyen terme de ces mesures sur la période allant de 1974 à 1988.*

*Les résultats montrent que la politique de l'emploi a permis, au cœur de la crise, d'éviter le chômage de plusieurs centaines de milliers de personnes. Cependant les mécanismes de régulation macro-économique ont eu pour conséquence de réduire dans le long terme, le « rendement » des dispositifs de gestion sociale du chômage. La politique alternative de stimulation des créations d'emplois par la baisse du coût du travail, obtenue par réductions sélectives des cotisations sociales, ne fut pas à même de se substituer efficacement au traitement social du chômage. Cependant, le retour de la croissance économique et des créations d'emplois permet d'envisager aujourd'hui, le redéploiement progressif de la politique de l'emploi dans la direction du traitement économique du chômage.*

## **Des effets macroéconomiques importants dus pour l'essentiel aux préretraites, aux stages de formation et aux TUC**

L'évaluation macro-économique des effets à moyen terme de la politique de l'emploi a été réalisée à

l'aide du modèle trimestriel de l'OFCE. Un modèle complet de simulation macro-économique permet de tenir compte de l'ensemble des mécanismes économiques qui concourent à la détermination du chômage. Trois simulations ont été réalisées qui portent respectivement sur les effets des stages et des créations d'emplois dans le secteur non-marchand, sur ceux des préretraites et sur ceux de l'ensemble des mesures concernant le secteur marchand. Ces simulations cependant ne tiennent pas compte de l'augmentation de la qualification de la main-d'œuvre induite par les actions de formation, qui accroît la performance des entreprises et leur compétitivité. Une simulation macro-économique ne permet pas de le faire.

Les préretraites, les stages de formation et les créations d'emplois non-marchands entraînent une diminution du chômage due soit à la baisse de la population active (stages et préretraites), soit à l'augmentation « exogène » du nombre des salariés occupés (emplois publics). Ces mesures entraînent également un accroissement des dépenses publiques qui induit, à court terme, une accélération de la croissance et un certain nombre de créations d'emplois. A long terme, cette relance est toutefois contrariée par l'augmentation des salaires réels provoquée par la réduction initiale du chômage (relation de Phillips). Ce mécanisme classique est ici amplifié par le fait que les mesures étudiées ont un impact exogène important sur le chômage. Il en résulte une hausse du taux d'inflation et une moindre croissance qui réduisent alors le nombre d'emplois disponibles dans l'économie.

Les mécanismes macro-économiques mis en œuvre par les politiques d'aide à l'emploi dans le secteur marchand sont très différents car la baisse du chômage dérive cette fois de l'augmentation du nombre d'emplois disponibles induite par la réduction du coût du travail. La simulation des politiques d'aide à la création d'emplois mises en œuvre entre 1977 et 1988, montre qu'elles ont eu un effet expansionniste continu, mais que les créations nettes d'emplois supplémentaires ont été finalement relativement peu nombreuses, car pour une large part les emplois aidés se sont substitués à d'autres.

Le tableau 1 retrace l'évaluation macro-économique des effets sur le chômage des politiques d'emploi.

D'après les simulations réalisées, le nombre de chômeurs évités par les politiques d'emploi en 1988 serait de 230 000 environ. Au cours des années antérieures, l'impact maximum de ces politiques a probablement été atteint en 1982-1983 lorsque les contrats de solidarité entraînent une réduction sensible de la population active à la suite de départs massifs en préretraites. A

(\*) Ce document a été publié en avril 1990, dans le cinquième numéro de la série Premières Synthèses du SES.

(\*\*) G. Cornilleau appartient au Département d'économétrie de l'OFCE. P. Marioni et B. Roguet appartiennent respectivement à la Division conjoncture de l'emploi et marché du travail et à la Division emploi et politiques d'emploi du SES.

(1) Voir l'article « quinze ans de politique de l'emploi », Observations et diagnostics économiques n° 31, avril 1990.

Tableau 1  
ÉVALUATION MACROÉCONOMIQUE DES EFFETS  
SUR LE CHÔMAGE DES POLITIQUES DE L'EMPLOI

En milliers de personnes

	1974	1980	1985	1986	1987	1988
Stages et emplois non marchands .....	- 30	- 66	- 120	- 145	- 136	- 142
Préretraites .....	- 26	- 115	- 150	- 130	- 98	- 66
Contrats de formation, stages et exonérations de cotisations sociales dans le secteur marchand .....	-	- 7	- 14	- 14	- 18	- 23

ce moment, le nombre de chômeurs évités dépassa 300 000.

Ces résultats dépendent cependant assez fortement de deux hypothèses importantes qui conduisent à minorer l'impact à moyen terme des politiques d'emploi. Il s'agit tout d'abord de la constance supposée de l'environnement international et des taux de change : si la simulation avait porté sur l'ensemble des politiques d'emploi en Europe, les effets ex-post sur l'emploi auraient été plus favorables. En effet, des politiques analogues chez nos concurrents auraient également poussé à la hausse les salaires réels et réduit leur compétitivité. Ensuite le modèle comporte une relation dite de « flexion des taux d'activité » : la réduction des tensions sur

le marché du travail attire de nouveaux actifs. Sans cet effet d'appel, l'impact initial des politiques d'emploi sur le chômage aurait été plus important et le nombre maximum de chômeurs évités en 1988 serait alors environ de 500 000. Compte tenu des incertitudes, l'impact des politiques d'emploi sur le chômage est donc vraisemblablement compris en 1988, entre 230 et 500 000. Cette fourchette est large. Elle permet toutefois de fixer de manière réaliste l'ordre de grandeur de l'effet macro-économique des politiques spécifiques de lutte contre le chômage qui apparaît ainsi relativement favorable même si certains mécanismes de régulation macro-économiques conduisent à une réduction dans le long terme du rendement des différents dispositifs.

### Les deux volets de la politique de l'emploi : réduction de la population active et aides à la création d'emploi

Ces analyses macro-économiques ont pu être réalisées grâce à un important travail de reconstruction des séries statistiques de bénéficiaires des politiques d'emploi. Le champ des politiques retenues regroupe l'ensemble des dispositifs ayant eu pour objectif l'augmentation du nombre des emplois disponibles ou la réduction du nombre des chômeurs. Sont donc exclus de l'étude la politique d'indemnisation des chômeurs, un certain nombre de dispositifs sectoriels ou régionaux ainsi que la formation des salariés occupés. Approximativement, le champ couvert par l'étude correspond en 1988 au quart du total des dépenses recensées par les Comptes de l'emploi, mais à la quasi totalité des instruments d'intervention de l'Etat mis en œuvre dans le cadre de la politique de l'emploi. Ces instruments peuvent être regroupés en deux grandes catégories, les uns entraînant une réduction de la population active ou orientant des chômeurs vers des tâches d'intérêt général, les autres stimulant des créations d'emplois dans le secteur marchand (cf. graphique 1).

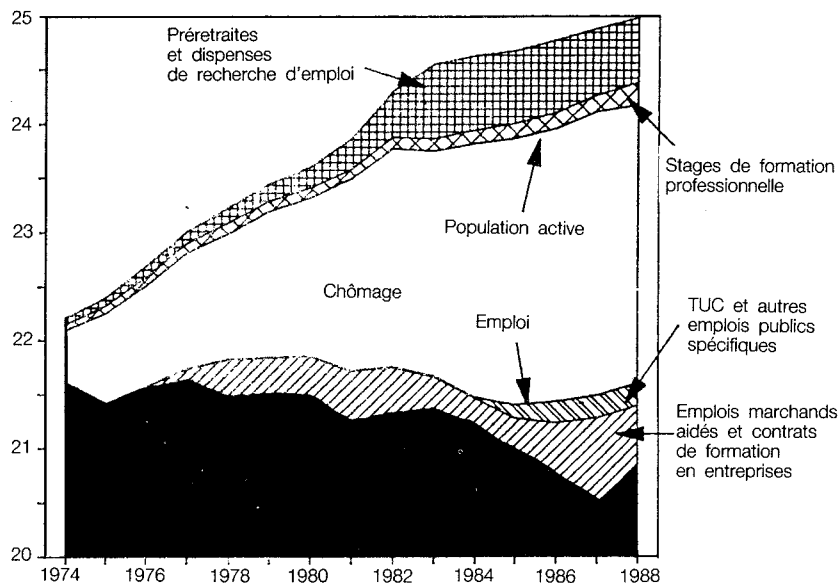
Tableau 2  
EMPLOI, CHÔMAGE ET DISPOSITIFS DE POLITIQUE D'EMPLOI

Stocks annuels moyens estimés (en milliers)

	Emploi intérieur (a)	Emploi marchand aidé	Emploi public spécifique	Dispensés de recherche d'emploi (b)	Pré-retraites (c)	Stages de formation professionnelle	Ensemble des dispositifs	Demandes d'emploi en fin de mois catégorie 1
1973	21 411				44	47	91	394
1974	21 597				59	48	107	498
1975	21 401	1			75	62	138	840
1976	21 565	8			93	83	184	933
1977	21 730	94			102	79	275	1 072
1978	21 818	332			137	95	564	1 163
1979	21 835	331			158	89	578	1 350
1980	21 847	357			188	87	632	1 451
1981	21 716	470			280	83	833	1 773
1982	21 752	421	8		413	101	943	2 008
1983	21 668	289	8		650	112	1 059	2 068
1984	21 467	274	8	1	684	119	1 086	2 340
1985	21 401	277	123	27	637	135	1 199	2 456
1986	21 424	460	195	99	561	145	1 460	2 517
1987	21 471	785	202	141	470	149	1 747	2 622
1988	21 599	565	204	209	394	198	1 570	2 563

Sources : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, Service des Études et de la Statistique, sauf (a) : INSEE, (b) : UNEDIC pour les dispensés de recherche d'emploi indemnisés, (c) : UNEDIC.

Graphique 1  
**EMPLOI, CHÔMAGE ET POLITIQUES D'EMPLOI**



Source : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle.

L'objectif de réduire la population active et de mieux partager l'emploi, est apparu au cours des années 1977/1978 et s'est ajouté à l'objectif jusqu'alors essentiel des politiques d'emploi : éviter le chômage à des catégories de travailleurs particulièrement vulnérables, comme les salariés âgés, ou favoriser et accélérer la réinsertion des chômeurs par un effort de formation.

### Les stages de formation : les jeunes, puis les chômeurs de longue durée

Dans un premier temps, devant la montée du chômage des jeunes, leur formation a été l'axe principal de la politique visant à contenir le chômage et à réduire, au moins temporairement, le nombre des actifs potentiels. A partir de 1975, des campagnes annuelles sont intervenues pour éviter l'augmentation du chômage au moment des sorties du système scolaire. Différentes formules se sont ainsi succédées : *stages Granet* (1975), *stages de formation et de préparation à la vie professionnelle* du premier Pacte pour l'emploi (1977), *stages d'orientation approfondie, d'insertion sociale et de qualification* issus du rapport Schwartz (1981), *stages de préparation à l'emploi* (1986). Au-delà des modifications de contenu et d'appellation, ces dispositifs sont

restés relativement stables avec environ 50 000 bénéficiaires en moyenne annuelle depuis 1983 (cf. graphique 2).

A partir de 1982, avec l'allongement des durées de chômage, les chômeurs de longue durée se sont également vus proposer des stages spécifiques : *stages modulaires de formation-réinsertion* gérés par l'ANPE (1982), *stages du Fonds*

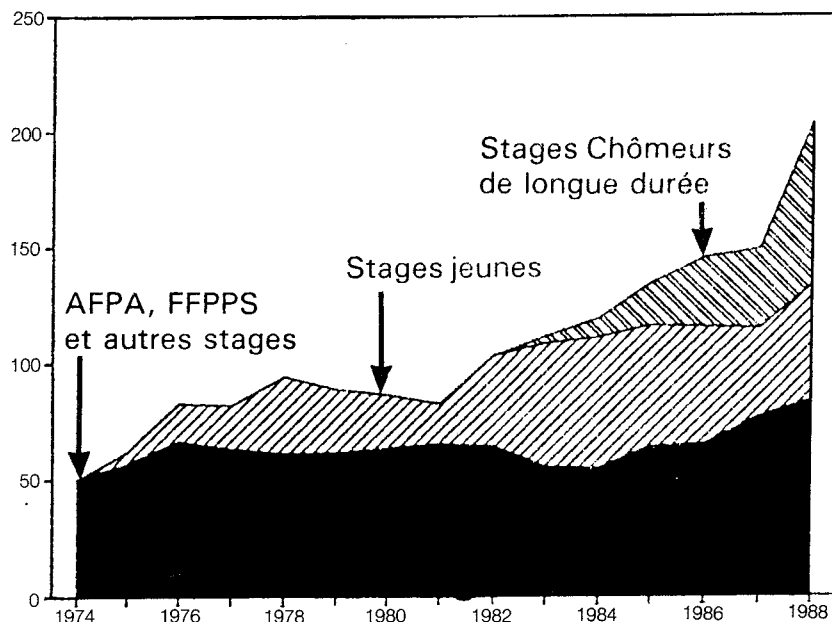
*national de l'emploi* (FNE-CLD, 1983), *stages de réinsertion en alternance* (1987). Peu important jusqu'en 1985, le nombre de ces stages passa à 30 000 environ en 1986 avant d'être porté à 70 000 en 1988 (cf. graphique 2).

### Les pré-retraites : de l'accompagnement social des restructurations au partage du travail

Les préretraites, destinées initialement à accompagner les restructurations, ont été le moyen principal de lutte contre le chômage de 1977 à 1983, avant qu'un coup d'arrêt assez brutal soit donné à cette politique, en raison de son coût élevé pour les finances publiques (cf. graphique 3).

Les *Garanties de ressources « licenciement »* concernaient les plus de soixante ans. Elles connurent un développement accéléré dès le début de la crise de l'emploi, en passant de 48 000 en 1974 à 96 000 en 1977. En juin 1977 fut mise en place la *garantie de ressources « démission »* qui permettait aux salariés âgés de plus de soixante ans d'opter pour une cessation anticipée d'activité avec le maintien de 70 % de leur rémunération antérieure.

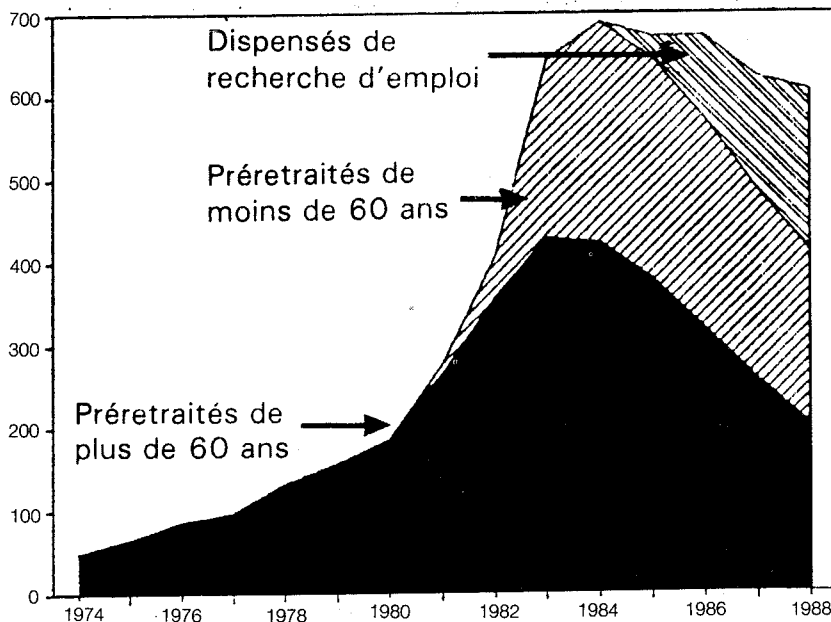
Graphique 2  
**STAGES DE FORMATION PROFESSIONNELLE**



Source : Estimations du MTEFP.

Graphique 3

## PRÉRETRAITES ET DISPENSES DE RECHERCHE D'EMPLOI



Source : Estimations du MTEFP

Un pas supplémentaire fut fait en 1979 avec les *allocations spéciales du FNE*, au profit cette fois des salariés licenciés pour motif économique à partir de l'âge de 56 ans. Parallèlement, un dispositif spécial est mis en place dans la sidérurgie, la *convention générale de protection sociale de la sidérurgie* (CGPS), qui permet le départ en préretraite dans ce secteur à un âge encore plus précoce.

En 1983 la généralisation de la retraite à soixante ans entérina la situation créée de fait par le développement massif des Garanties de Ressources. L'objectif de partage du travail devint alors central : les *contrats de solidarité* mis en place à partir de mars 1982 permettaient aux salariés de plus de 55 ans de bénéficier d'une préretraite, en contrepartie de l'embauche de jeunes inscrits à l'ANPE ou d'autres chômeurs prioritaires. Cette mesure connut un succès immédiat et considérable puisque 200 000 personnes quittèrent leur emploi dans ces conditions, en 1982 et 1983. Au-delà de son effet sur le chômage, elle permit une importante restructuration des pyramides d'âges dans les entreprises, qui entraîna souvent une compression des coûts salariaux.

Les contraintes économiques et financières apparues dès la mi-82 mirent un terme à cette politique qui avait entraîné la multiplication

par deux des dépenses de préretraite entre 1980 et 1982. L'accès aux préretraites-démission fut d'abord limité, puis complètement supprimé à la fin de 1983.

En dehors des préretraites, une mesure moins connue eut un effet très important sur le taux d'activité des plus de 55 ans : les *dispenses de recherche d'emploi* pour les chômeurs les plus âgés inscrits à l'ANPE. Ces dispenses, destinées à faciliter la vie courante des personnes concernées, ont cependant eu une conséquence statistique importante : celles-ci ne sont plus comptabilisées dans les statistiques de l'ANPE. Ne cherchant plus d'emploi, elles ne sont d'ailleurs pas chômeurs au sens du BIT. En 1988, 200 000 personnes étaient dans cette situation.

### Les TUC : un complément aux stages pour les jeunes

L'idée d'employer un certain nombre de chômeurs à des tâches d'intérêt général est apparue assez rapidement. Un programme *d'emplois d'utilité collective* (EUC) fut expérimenté dès 1979, suivi d'un programme national *d'emplois d'initiative locale* (EIL) qui atteignit 13 000 emplois en 1982. Parallèlement, à partir de cette année, les *stages jeunes volontaires*, permirent d'accueillir, pour une durée de six

mois à un an, des jeunes sans emploi âgés de 18 à 21 ans, dans des organismes à but non lucratif : associations, collectivités territoriales, établissements publics administratifs, services extérieurs de l'État. En 1985, confronté à une recrudescence de l'augmentation du chômage, le gouvernement créa les *travaux d'utilité collective* (TUC) sur le principe de ces stages dont l'ampleur était jusqu'alors modeste, et grâce à une vigoureuse campagne de mobilisation des collectivités territoriales, transforma le dispositif, pour en faire l'un des piliers de la gestion sociale du chômage. Dès 1985, le nombre moyen de « tucistes » atteignit 100 000 en moyenne annuelle et 200 000 à la fin de l'année. Il se maintint ensuite aux environs de 190 000 avant de décliner en 1989.

### L'allègement du coût du travail : un bénéfice largement réservé aux jeunes

Les aides à l'emploi dans le secteur marchand (cf. graphique 4) ont été utilisées principalement pour promouvoir l'embauche des jeunes. Ces aides se justifiaient par le fait qu'à coût salarial identique, une entreprise avait intérêt à embaucher un adulte déjà formé plutôt qu'un jeune sans expérience professionnelle. Ce comportement avait de fait entraîné, dès le début de la crise, une chute importante des recrutements de jeunes qui s'accrut continuellement ensuite. En conséquence le taux de chômage des moins de 25 ans était passé de 6 % à la fin de 1973 à 14 % à la fin de 1980, puis à 25 % fin 1984.

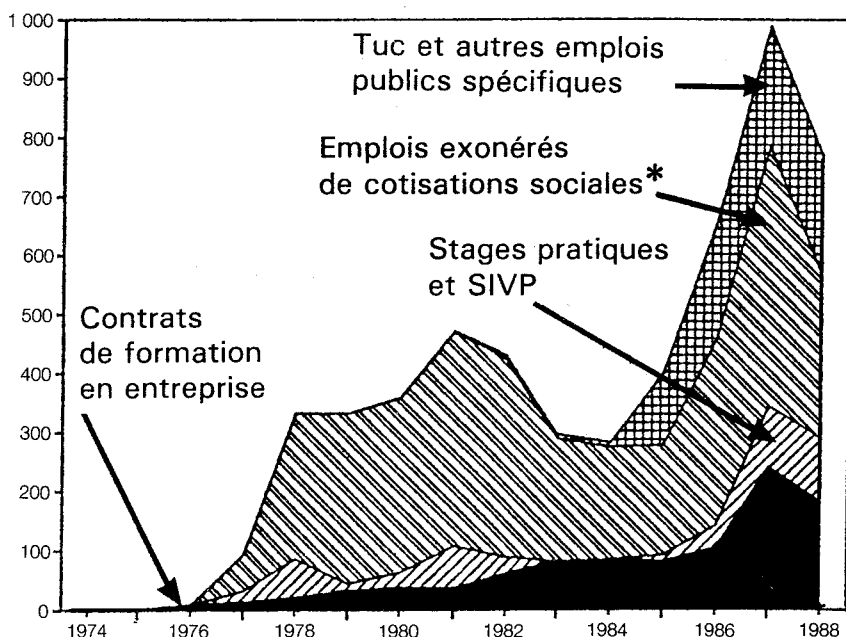
Tous les systèmes mis en place depuis le premier pacte pour l'emploi des jeunes (1977/1978) ont en commun d'avoir cherché à lier la réduction du coût du travail des jeunes pour les entreprises avec la réalisation d'un effort particulier de formation ou de qualification des jeunes bénéficiaires des dispositifs.

Plusieurs périodes peuvent toutefois être distinguées qui correspondent à peu près à la séquence des alternances politiques qu'a connue la France au cours des quinze dernières années :

— Jusqu'en 1982, les dispositifs mis en place dans le cadre des pactes mettent l'accent sur la réduction du coût du travail par des *exonérations de cotisations sociales*

Graphique 4

## EMPLOIS AIDÉS ET CONTRATS DE FORMATION EN ENTREPRISE



\* Y compris l'apprentissage et non compris les stages en entreprise et les contrats en alternance exonérés.

Source : Estimations du MTEFP.

qui bénéficient indistinctement à l'ensemble des entreprises et à l'ensemble des jeunes embauchés ;

— De 1982 à 1986, les exonérations sociales sont supprimées, sauf pour l'apprentissage, et l'accent est mis davantage sur la formation effectuée en dehors ou au sein de l'entreprise. Les dispositifs se veulent alors plus sélectifs et plus qualifiants ;

— De 1986 à 1988 on revient à un système généralisé d'exonération des cotisations sociales, qui sera lui-même recentré en fin de période sur les formations véritablement qualifiantes.

Ces exonérations ont souvent coexisté avec deux autres catégories de mesures, l'une destinée à permettre l'acquisition d'une expérience professionnelle grâce à des stages en entreprise, l'autre sous forme de contrats de travail com-

portant un volet formation. Du premier type, participent les *stages pratiques* de 1977 à 1982, puis les *SIVP* qui ont connu une forte expansion à partir de 1986, dépassant 100 000 en moyenne annuelle en 1987 et 1988. Du second type, participent les *contrats emploi-formation* (CEF), créés en 1975, repris et développés dans le cadre des pactes pour l'emploi des jeunes. Leur succèdent, à partir de 1984, les dispositifs issus de l'accord sur la formation en alternance : *contrats d'adaptation* et *contrats de qualification*. Stimulés à partir de 1986 par le régime d'exonération du Plan d'urgence pour l'emploi des jeunes, ces contrats culmineront avec un stock de 240 000 bénéficiaires en 1987. A cette même date, et dans le même esprit, sont instituées des mesures de réinsertion en alternance en faveur des chômeurs de longue durée.

## Gestion économique et gestion sociale

Depuis 1975 la lutte contre le chômage aura donc reposé pour une grande part sur des mesures dont l'effet immédiat était de réduire la population active, que l'on appelle habituellement gestion sociale. Une gestion économique du chômage n'aurait-elle pas été préférable ? Pour éclairer ce débat, il est possible de confronter les résultats que l'on aurait obtenus si les dépenses budgétaires affectées à la politique active de l'emploi avaient été utilisées pour réduire les cotisations sociales patronales. Les simulations macro-économiques de cette hypothèse montrent qu'un allègement de 50 milliards de F — ce qui correspond au montant des dépenses budgétaires engagées en 1988 pour le financement des dispositifs dont nous avons analysé les conséquences macro-économiques — des cotisations sociales en 1988 permettrait la création de 200 000 emplois au terme de cinq ans. Le chômage diminuerait alors de 100 000 environ. La gestion économique ne peut donc être qu'une alternative partielle à la gestion sociale. Les effets de la gestion économique sont relativement lents à apparaître. A court terme, malgré un coût élevé, elle n'a qu'une incidence marginale sur le chômage (quelques dizaines de milliers d'emplois supplémentaires au cours des deux premières années). On comprend dès lors que sous la pression de l'urgence, on ait privilégié la gestion sociale au cours des quinze dernières années. Mais l'évolution récente de la croissance et la perspective d'une baisse spontanée du chômage tend à modifier les données de l'arbitrage : libérée des contraintes à court terme, la politique de l'emploi peut progressivement être réorientée dans le sens de la gestion économique. Mais, il faudra sans doute encore pendant longtemps des dispositifs pour éviter à de nombreuses catégories de travailleurs l'expérience d'une longue période de chômage total et ininterrompu. ■