

LE COÛT RELATIF DES FACTEURS DE PRODUCTION ET LES SYSTÈMES D'AIDES PUBLIQUES A L'EMPLOI ET A L'INVESTISSEMENT

Bien que leur développement soit ancien et qu'elles constituent aujourd'hui un système fort complexe, les aides à l'emploi n'ont pas fait l'objet d'analyses systématiques permettant de connaître avec précision leur efficacité directe ou leur efficacité relative par rapport à d'autres dispositifs ayant une incidence budgétaire identique. Or, l'évolution très médiocre de la conjoncture économique resserre, à court et moyen terme, les contraintes de financement du budget ce qui pose avec de plus en plus d'acuité le problème du choix du type d'aide à mettre en œuvre pour faciliter l'adaptation, et si possible l'extension, du système productif.

Par ailleurs, on sait que les aides accordées aux entreprises, selon qu'elles sont assises sur l'emploi ou sur l'investissement, modifient les données des choix économiques, ce qui contribue à orienter, à moyen terme, les structures macroéconomiques dans un sens plus ou moins favorable à l'emploi. De ce point de vue, leur action se conjugue avec celle, symétrique, des prélèvements obligatoires qui modifient également le rapport des coûts du capital et du travail. Pour rationaliser l'intervention économique de l'État, il est donc nécessaire d'examiner en même temps la cohérence des systèmes d'aides et des systèmes de prélèvements.

Ceci suppose, en premier lieu, une analyse des effets macroéconomiques de la déformation des coûts, induite par les interventions et les prélèvements publics, qui permette de définir quelques grands objectifs. Sur la base de ces analyses, il est

alors possible d'examiner l'efficacité des aides publiques et leur contribution à la réalisation des objectifs retenus.

I. LES OBJECTIFS DES AIDES PUBLIQUES : DÉFENSE DE L'EMPLOI ET/OU MODERNISATION DU SYSTÈME PRODUCTIF ?

La plupart des discussions relatives à la politique de l'emploi, mais aussi à la politique industrielle, sont sous-tendues par le dilemme classique :

- Doit-on, à court terme, engager des dépenses importantes et développer des subventions, ou tout autre moyen d'intervention, pour créer ou préserver des emplois dont la rentabilité microéconomique est insuffisante, alors que des ressources financières importantes doivent être mobilisées pour développer les secteurs les plus modernes de la production?

- Doit-on, au contraire, réserver les crédits en priorité à la modernisation de l'appareil productif de façon à accroître la compétitivité de l'économie, quitte à augmenter à court terme le sous-emploi et à gérer, transitoirement espère-t-on, les problèmes du chômage?

En termes macroéconomiques, ce dilemme revient à poser le problème du choix de la combinaison capital-travail optimale au niveau global. Il convient donc de faire le point sur ce sujet avant d'examiner les possibilités d'utilisation des systèmes d'aides publiques pour modifier l'état actuel et/ou prévisible de cette combinaison.

1. La substitution capital-travail.

L'idée de base des analyses macroéconomiques relatives à la substitution capital-travail est très simple (1). Elle repose sur l'hypothèse qu'il existe, chaque fois qu'un équipement nouveau est installé, un choix possible entre plusieurs techniques de production mettant en œuvre des proportions variables de capital et de travail, et que l'investisseur choisit naturellement la solution la moins coûteuse. Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, si l'on réduit le coût du travail par rapport à celui du capital, on devrait améliorer, relativement, la situation de l'emploi.

C'est ce que montrent les simulations effectuées avec le modèle *Metric*, qui retient une telle hypothèse de substitutivité des facteurs à la marge : une réduction de 5 points des cotisations sociales employeurs plafonnées, compensée par une taxe de 18,5 % sur les investissements, permet de créer, selon le modèle, 400 000 emplois net au terme de six ans.

Cependant, ces résultats correspondent au cas extrême où la substitution capital-travail est forte. En fait, celle-ci peut s'interpréter différemment : dans le modèle *DMS*, la seule possibilité de substitution retenue correspond à l'incidence du prix relatif des facteurs sur la durée de vie des équipements qui peut être allongée en cas de réduction du coût du travail. Dans ce cas, on observe toujours une incidence positive sur l'emploi, mais celle-ci est beaucoup plus faible : + 140 000 emplois pour une réduction de 10 points des cotisations sociales employeurs plafonnées compensée par une augmentation de 3,8 points de la TVA non déductible sur les investissements. Du point de vue des mécanismes, l'incidence sur l'emploi de la modification du coût des facteurs ne provient plus de la substitution capital-travail elle-même, mais de l'accroissement des capacités de production disponibles induit par la « rentabilisation » des équipements plus anciens. Ce résultat peut également être interprété comme la conséquence d'une substitution capital-travail à l'échelle macroéconomique qui résulterait d'un glissement des structures industrielles favorisant, relativement, les entreprises les moins capitalistiques (2).

Les résultats et leurs interprétations, des simulations effectuées avec *DMS* et avec *Metric*, sont donc très différents. Il reste cependant qu'ils mettent tous deux en évidence les effets positifs sur l'emploi d'une modification du prix relatif du travail et du capital favorable au travail.

Malgré les incertitudes des analyses macroéconomiques relatives aux substitutions capital-travail, et compte-tenu également de l'évolution récente du rapport du coût des facteurs beaucoup plus défavorable au travail en France que dans les autres pays développés (cf. le graphique : Évolution du coût relatif des facteurs), (3) on peut donc conclure

que la recherche d'une croissance plus riche en emploi passe notamment par l'inflexion des tendances à l'élévation constante du coût du travail par rapport à celui du capital.

L'objectif principal d'une telle politique de maîtrise de l'évolution du rapport des prix du travail et du capital est de sauvegarder les chances de maintien, voire de développement, sur le territoire national des activités de production les moins capitalistiques. Il ne s'agit donc nullement d'une politique « anti-progrès technique ». A l'inverse, du fait de son incidence positive sur l'équilibre macroéconomique, et notamment sur les finances publiques, elle devrait faciliter le financement des investissements importants que nécessitent la modernisation de certains secteurs, et le développement des techniques de pointe.

2. Incidence du système d'aide et de prélèvement.

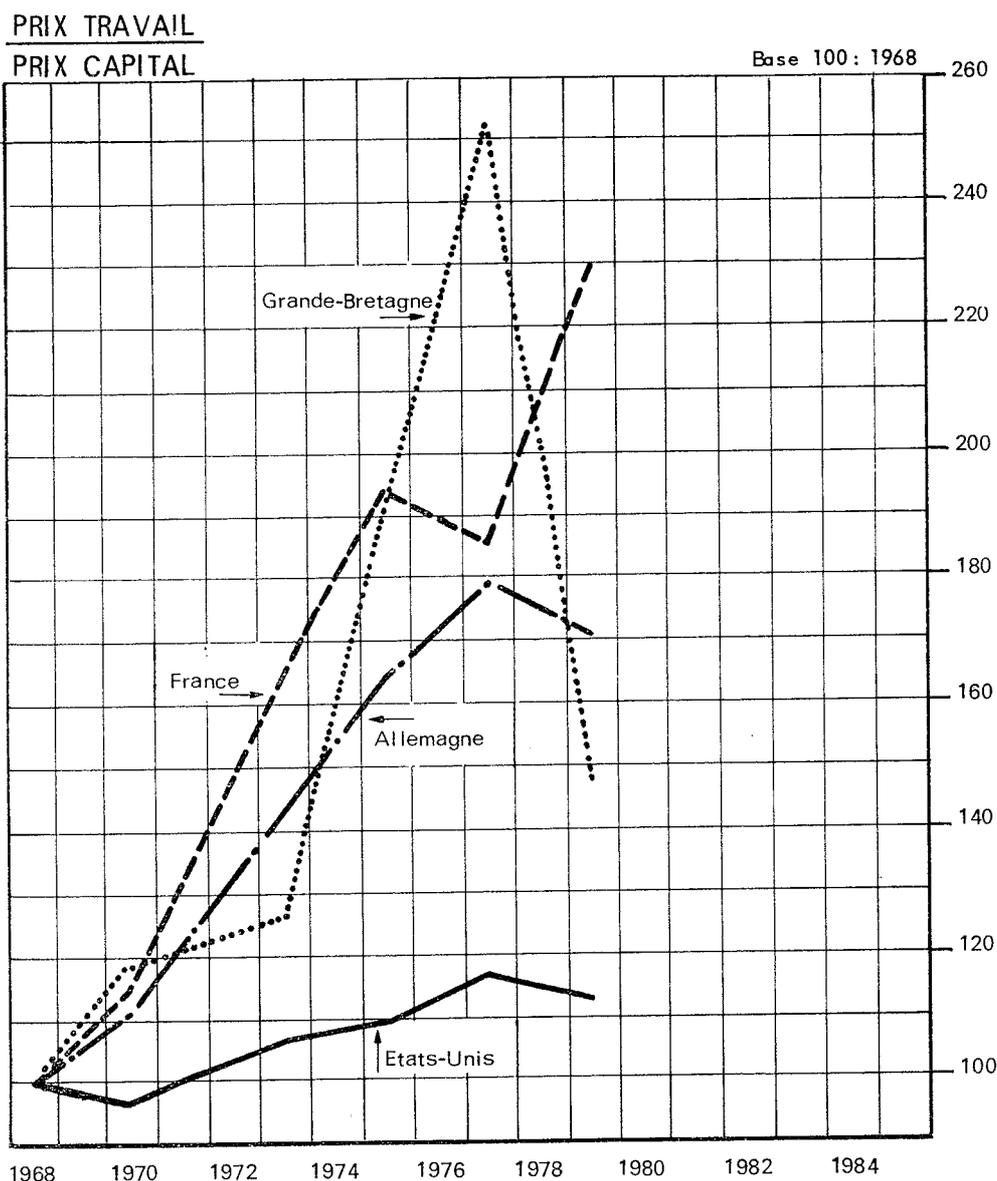
Les aides au secteur productif constituent une redistribution de revenu au profit des entreprises qui, selon qu'elles sont assises sur l'emploi ou sur l'investissement modifient, comme on l'a vu, le coût relatif des facteurs. Cependant, leur effet est en général trop ponctuel pour qu'elles induisent une modification du comportement des entrepreneurs, ayant des conséquences sur le choix des techniques retenues. Il n'en est sans doute pas de même des règles qui déterminent le coût d'accès au capital, en particulier en matière de crédit (rationnement, sélectivité du taux, bonification, etc.) et de celles qui fixent le régime fiscal des investissements. Sur ce dernier point, on observe que sur une longue période, plusieurs dispositions successives sont venues alléger les impôts assis sur le capital physique ou dépendant de celui-ci : en 1954, l'impôt indirect non déductible sur investissement a été remplacé par la TVA déductible sur l'investissement; en 1951, l'accélération du régime d'amortissement linéaire, puis, en 1960, l'application de l'amortissement dégressif, ont permis de réduire fortement l'impôt sur les bénéfices au cours des premières années d'exploitation, et donc, le poids de cet impôt actualisé sur la durée de vie

(1) Pour une analyse des problèmes soulevés par la substitution « capital-travail », voir Ph. Nasse, « Note sur la substitution capital-travail », *Revue économique*, vol. 33, n° 4, juillet 1982.

(2) A long terme, et à l'échelle internationale, le coût relatif des facteurs a certainement une incidence sur la localisation des activités. Réduire le coût du travail dans un pays a donc comme effet de conduire, ex-post, à une structure industrielle moins capitalistique.

(3) Il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de connaître « l'échelle » des prix relatifs du travail et du capital dans les différents pays. Cependant, on sait que le coût du travail est en France légèrement inférieur à la moyenne des grands pays industrialisés.

Évolution du coût relatif des facteurs



(Extrait de Ph. Nasse, « Note sur la substitution capital travail », *Revue économique*, vol. 33, n° 4, juillet 1982).

du capital physique. A cela se sont ajoutées plusieurs mesures conjoncturelles de dégrèvement temporaire (notamment 1966, 1968, 1975, 1979).

Toutefois, si la politique économique a eu, dans le passé, des effets sur le coût relatif des facteurs, c'est essentiellement au travers des modifications de la structure et de l'ampleur des prélèvements obligatoires. Depuis les années soixante ceux-ci ont en effet constamment pesé plus lourdement sur le coût de la main-d'œuvre : ainsi, la part des cotisations sociales dans le PIB marchand est passé de 15 % en 1970 à 18 % en 1975 et 22 % en 1982 (4). Cet alour-

dissement constant des charges liées aux salaires doit évidemment être rapproché de la structure des prélèvements obligatoires qui, en France, privilégie les cotisations et la TVA au détriment de l'impôt sur le revenu (cf. le tableau 1).

(4) Les cotisations sociales des employeurs ont toutefois augmentées moins rapidement. Ainsi, la part des cotisations sociales des employeurs dans la valeur ajoutée brute des sociétés et quasi sociétés non financières est passée de 15,8 % en 1975 à 17,2 % en 1980 et 17,9 % en 1982.

TABLEAU 1

Structure des prélèvements obligatoires dans les pays européens en 1980

En %

	France	R.F.A.	Italie	Pays-Bas	Belgique	Royaume-Uni	Danemark
Cotisations sociales des employeurs	29,1	17,9	22,2	17,7	19,7	10,0	0,7
Cotisations sociales des salariés	11,3	15,5	5,9	15,6	8,7	6,6	1,1
Impôts pesant sur les entreprises	10,1	6,7	8,3	6,7	5,8	12,0	3,5
Impôts pesant sur le revenu des ménages	13,8	30,7	24,7	27,1	35,3	34,3	52,1
TVA.....	29,1	25,7	26,2	22,7	24,6	27,1	35,4
Autres impôts.....	6,6	3,5	12,7	12,7	6,0	10,0	7,2

Source : OSCE

Conformément aux enseignements des analyses macroéconomiques, il apparaît très souhaitable que cette évolution soit au moins stoppée si l'on veut mettre l'accent sur une stratégie plus favorable au développement de l'emploi.

Cependant, la recherche d'un meilleur équilibre entre l'évolution du coût de la main-d'œuvre et celle du coût du capital, n'est pas contradictoire avec le développement de formes d'aides à l'investissement dans les secteurs où les besoins de modernisation sont importants.

En fait, les deux problèmes ne se situent pas sur le même plan :

— le freinage relatif du coût du travail par rapport à celui du capital a comme objectif de s'approcher au plus près d'un optimum de long terme qui tienne compte de l'état des ressources nationales (la main-d'œuvre française restera abondante pendant encore vingt ans) par de petits déplacements dans l'utilisation des facteurs de production;

— les aides directes, relèvent d'une politique plus volontaire, visant à infléchir les structures industrielles au plan microéconomique par le développement de secteurs d'activité, voire d'entreprises, considérés comme essentiels.

En ce qui concerne les aides directes il faut noter, par ailleurs, que les systèmes d'allocation retenus ne peuvent pas être uniquement fondés sur les perspectives de rentabilité microéconomique des activités aidées. En effet, dans un certain nombre de cas, l'absence de rentabilité financière peut être liée à des conditions de concurrence inégale, sans que l'efficacité technique des entreprises du secteur soit en cause (transport maritime, extraction de charbon par exemple). Dans ce cas le maintien de la production nationale, et donc aussi des emplois qui lui sont liés, peut être intéressant, à la fois pour le commerce extérieur et sur un plan budgétaire du fait du coût élevé des suppressions d'emplois et du chômage.

Il n'y a donc pas de contradiction réelle entre les aides destinées à financer le maintien de certains emplois menacés (à condition que la production associée à ces emplois puisse également être maintenue) et celles qui sont destinées à aider la modernisation des entreprises : le maintien de certains emplois, bien choisis, peut permettre en fait de dégager ex-post, des ressources susceptibles d'améliorer les marges de manœuvre budgétaires. Toutefois, à enveloppe budgétaire globale donnée, le problème du choix des stratégies à retenir se pose crucialement.

Finalement, il apparaît qu'en ce qui concerne les aides publiques, le problème central consiste à tenir compte explicitement dans les choix qui sont opérés, de l'ensemble des préoccupations macroéconomiques, y compris celles qui sont relatives à l'emploi. Ceci implique que les critères d'attribution des aides ne se limitent pas aux seules perspectives de rentabilité financière microéconomiques, mais tiennent compte, en même temps, des mécanismes de bouclage au plan de l'ensemble de l'économie qui sont mis en œuvre par les décisions qui peuvent être prises. Une telle orientation d'ordre très général pose le problème de sa mise en œuvre concrète (5).

(5) Voir « Calcul économique et décisions publiques », par Milleron, Guesnerie, Crémieux, la Documentation française, 1979. Les auteurs du rapport soulignent : « une faiblesse des critères habituellement utilisés est cependant qu'ils ne permettent pas d'apprécier la contribution des décisions à la réduction des déséquilibres macroéconomiques. La politique économique est un tout et « il n'est guère acceptable que soient totalement passés sous silence les effets sur l'emploi ou sur la balance des paiements de telle décision importante ». S'agissant d'élargir la portée du calcul économique appliqué aux décisions publiques, ce rapport précise : « plutôt que préconiser l'usage, à l'échelon décentralisé, d'un prix fictif du travail et de la devise, le Groupe recommande que les effets macroéconomiques des projets soient explicités, autant que faire se peut ».

Ces questions ont été développées dans le rapport du groupe « Calcul économique et résorption des déséquilibres » (président E. MALINVAUD établi lors de la préparation du 9^e Plan. Documentation française, 1984.

II. LES AIDES PUBLIQUES EN PRATIQUE

Avant d'examiner les possibilités pratiques de réorientation à court terme des systèmes d'aides publiques au secteur productif, on rappellera rapidement les principales caractéristiques des dispositifs existants.

1. L'état actuel des systèmes d'aides au secteur productif.

Les aides à l'industrie, précisément l'ensemble des aides actives à l'exclusion des opérations lourdes

de reconversion (type sidérurgie), sont en forte augmentation puisqu'elles sont passées de 11 milliards de F en 1976 à 67 milliards de F en 1982. Malgré une volonté récente de réorientation vers les dépenses destinées à améliorer les structures industrielles, la part des dépenses de « soutien » reste importante puisqu'elle passe de 51 % en 1976 à 55 % en 1982. (cf. le tableau 2).

TABLEAU 2
Les aides « actives » à l'industrie

En milliards de F.

	1976	1980	1982
Soutien de l'activité	5,7	17,1	36,5
Emploi	—	1,3	4,0
Subvention d'exploitation	2,9	2,5	9,3
Exportations	2,8	13,3	23,2
Développement	5,3	16,6	30,7
Recherche	4,4	11,9	17,7
Structures industrielles	—	3,8	11,5
Aménagement du territoire	0,9	0,9	1,5
Total	11,0	33,7	67,2

Source : Commissariat général au Plan.

La caractéristique principale de ces aides réside dans leur concentration. Ainsi, 90 % des aides « structurantes » ne concernent que cinq programmes (nucléaire, télécommunications, aéronautique, espace, recherche militaire) et 60 % des aides à l'industrie sont réparties entre 7 grands groupes industriels qui représentent environ 10 % de l'emploi et de la valeur ajoutée de l'industrie. Pour ces entreprises le montant des aides reçu est pratiquement égal à leur marge brute d'autofinancement.

La distribution des aides à l'industrie relève ainsi très largement de comportements rigides qui excluent pratiquement les petites et moyennes entreprises.

Une autre raison de la faible diffusion des aides à l'industrie se trouve dans la grande complexité des systèmes et la relative fréquence des changements de procédures. Les conditions techniques de mise en place des aides tendent ainsi à privilégier les entreprises qui disposent des moyens de maîtriser la gestion de dossiers administratifs complexes. Cette situation a comme conséquence qu'avec le temps, la distribution des aides tient finalement peu compte des réalités économiques et se trouve peu à peu transformée en système « d'abonnement ».

A l'inverse, le système des aides à l'emploi, entendu au sens large d'aides au fonctionnement du marché du travail (voir le tableau 3), a une incidence beaucoup plus diffuse. Cependant son évolution tend à privilégier le développement des actions de soutien « passif » au détriment des aides actives. Cette situation découle évidemment de l'accroissement très rapide des pré-retraites. Elle est a priori d'autant plus préoccupante que les dépenses passives ont une forte inertie par rapport à l'évolution de l'emploi et de l'activité et, qu'en conséquence il sera très difficile de réduire à terme leur part.

Cependant, la distinction entre aides « passives » et « actives » repose sur une simplification de langage partiellement abusive, les aides « passives » pouvant avoir des effets positifs importants. C'est ainsi que l'indemnisation du chômage joue un rôle dans la stabilisation automatique de la conjoncture qui évite dans une large mesure le développement d'un mouvement récessionniste important en cas de ralentissement de l'économie. De même, les aides au fonctionnement du marché du travail, et singulièrement les contrats de solidarité pré-retraites dans la période récente, présentent un intérêt indéniable en permettant le développement du dialogue

TABLEAU 3

Évolution des parts relatives des composantes de la dépense publique pour l'emploi

En %	1973	1980	1982
A. Indemnisation du chômage total.....	18,6	41,8	41,7
B. Incitation au retrait d'activité.....	15,5	16,4	23,5
C. Maintien de l'emploi.....	1,4	3,8	4,0
D. Promotion de l'emploi et créations d'emplois.....	4,9	4,3	3,3
E. Incitation à l'activité.....	0,8	2,2	2,0
F. Formation professionnelle.....	56,2	30,0	24,1
G. Perfectionnement du marché.....	2,6	1,5	1,5
Total.....	100,0	100,0	100,0
En francs courants.....	10,2 Mds	61,9 Mds	116,4 Mds

social dans les entreprises et en facilitant la mobilité qui est un facteur de modernisation et de réorganisation des processus de production et en permettant dans certains cas une réduction sensible de la masse des salaires (6). Plus directement, ces aides auront permis en 1982, et en 1983, une meilleure insertion des jeunes et un rajeunissement de la pyramide des âges des salariés (7). Au sein des entreprises, cette incidence des aides a souvent permis également un déblocage de la gestion du personnel en créant des possibilités de promotion sans augmentation, et souvent avec une réduction de la masse salariale.

Une autre enquête réalisée (8) à la fin de l'année 1983 par le Service des études et de la statistique du ministère des Affaires sociales permet de faire le point sur l'exécution des contrats de solidarité, pré-retraite, démission :

— la clause de maintien de l'emploi prévue dans ces contrats a été respectée par plus de 90 % des entreprises;

— ce sont des entreprises relativement dynamiques qui ont eu recours à cette formule; elles ont connu en effet une croissance de leurs effectifs de + 4 % sur la période d'un an et demi qui a suivi l'exécution des contrats conclus en 1982;

— le remplacement des partants par des publics prioritaires s'est fait dans la quasi-totalité des cas.

Enfin du seul point de vue de la lutte contre le chômage, il faut souligner que l'efficacité des aides à l'inactivité (pré-retraite) est très supérieure à toutes les formes d'aides aux entreprises visant à accroître l'emploi. C'est ainsi que les simulations macroéconomiques disponibles montrent qu'au bout de 4 ou 5 ans, un allègement de 10 milliards de F des cotisations sociales à la charge des employeurs accompagné d'une réduction équivalente des pres-

tations versées aux ménages, permettrait d'accroître l'emploi de 20.000 personnes environ, alors que ces mêmes dix milliards de F correspondent au financement sur un an de plus de 150 000 pré-retraites. Il faut cependant remarquer que les pré-retraites sont des mesures qui ne sont pas directement créatrices d'emplois, même si leur effet sur le chômage est important, alors que les exonérations de charges ont principalement des effets sur l'emploi.

Ces résultats indiquent que si l'on veut contrôler au mieux l'évolution du chômage, il apparaît clairement qu'à côté de mesures structurelles visant à alléger progressivement le coût du travail, il est nécessaire de maintenir un système d'intervention sur le marché du travail susceptible de produire des effets importants.

2. Les réorientations possibles des systèmes d'aides aux entreprises.

A la lumière des analyses précédentes, il est possible de dégager un certain nombre de conclusions d'ordre général pour la politique de l'emploi et des aides aux entreprises.

(6) Le niveau des salaires étant très lié à l'âge et l'ancienneté, le remplacement d'actifs âgés par des plus jeunes a provoqué souvent cet effet de diminution de la masse des salaires.

(7) Voir « Première enquête auprès d'entreprises signataires de contrats de solidarité », ministère du Travail (SES) et ministère de l'Économie et des Finances (DP), juillet 1982.

(8) Voir *Dossiers statistiques du travail et de l'emploi*, n° 1, février 1984.

— Il est nécessaire que l'orientation du système de prélèvement obligatoire soit infléchi rapidement si l'on veut éviter de voir croître continuellement les charges pesant sur les salaires. Malgré les incertitudes des analyses macroéconomiques sur ce sujet, il est en effet tout à fait raisonnable de penser qu'une telle évolution contribue, dans le moyen terme, à la détérioration continue de la situation de l'emploi, à la fois du fait de ses effets directs sur la formation des prix et la compétitivité des entreprises (taxes à l'exportation), et du fait de son incidence sur la combinaison capital-travail au plan macroéconomique.

— Une certaine globalisation des aides publiques au secteur productif permettrait de mieux tenir compte des objectifs macroéconomiques. Elle devrait être limitée aux seules grandes entreprises.

Les aides publiques directes au secteur productif constituent avant tout une redistribution du revenu au profit des entreprises. D'autre part on a vu qu'elles ne constituent pas l'outil principal de la maîtrise de l'évolution du prix relatif des facteurs. Leur répartition, selon différentes catégories (aides à l'investissement, à l'exportation, à la recherche, à l'emploi, ...) a donc à priori, une importance secondaire, et une approche plus globale pourrait être souhaitable pour limiter la complexité des systèmes d'une part, et pour mieux tenir compte de l'ensemble des objectifs poursuivis d'autre part.

Une telle globalisation des aides qui aurait pour objectif de réduire le nombre des aides spécifiques devrait en effet faciliter la prise en compte explicite de l'ensemble des objectifs macroéconomiques (emploi, inflation, balance commerciale, équilibre budgétaire,...) et éviter certaines incohérences liées au fait que ces objectifs sont tous interdépendants.

Elle devrait sans doute être envisagée pour les seules grandes entreprises qui bénéficient déjà des divers systèmes d'aides existantes et notamment des aides générales à l'Industrie dont on sait qu'elles sont très concentrées (9).

La globalisation des aides publiques accordées à ces entreprises devrait reposer sur des procédures de négociation et de contractualisation qui permettraient d'intégrer la recherche des solutions industrielles économiques et sociales et favoriseraient une meilleure allocation des fonds publics. Une telle solution permettrait également d'impulser au niveau des entreprises, la prise en compte des objectifs de qualité de l'emploi et de développer des formes plus modernes de la gestion du travail. Leur développement est, par exemple, l'une des contreparties qui pourrait être demandée aux entreprises dans ce cadre.

— La nécessité de maintenir des dispositifs spécifiques généraux et suffisamment souples pour les PME pour certaines catégories de population, pour certains bassins d'emplois.

Le maintien de certaines aides peut être justifié notamment lorsque l'objectif poursuivi n'est pas réductible aux seuls aspects « économiques » et

visé aussi à répondre aux situations particulières de certains groupes cibles. Les instruments à retenir peuvent sans doute être de nature diverse : d'une part des aides négociées réservées et adaptées aux entreprises qui connaissent une situation particulière, d'autre part des aides permettant de compenser les difficultés rencontrées par certains groupes de la population, enfin des aides suffisamment générales pour inciter des PME à développer l'emploi.

● Dans le premier cas, il s'agit par exemple :

— des conventions d'ASFNE, ou des *pré-retraites* qui ont pour objet *exclusif* d'éviter le licenciement de salariés plus jeunes dans des situations où la diminution des effectifs est rendue nécessaire;

— des conventions de formation et d'adaptation du FNE, qui ont pour objet de favoriser le règlement de *problèmes ponctuels d'emploi*, liés à la conjoncture ou aux restructurations d'activité, grâce à des actions spécifiques, temporaires et ayant un caractère *d'urgence*. Ces aides se situent sur un terrain tout à fait différent des aides générales à la formation dans l'entreprise (cf. 1 % formation continue).

Il en est de même pour les conventions de chômage partiel, qui sont destinées à permettre, grâce à la prise en charge d'une partie des indemnités complémentaires versées aux salariés, d'éviter les licenciements susceptibles d'être provoqués par les diminutions temporaires d'activité de l'entreprise.

● Dans le second cas, les aides jouent un rôle particulier dans le fonctionnement du marché du travail en évitant l'accentuation des inégalités entre groupes de la population, entre chômeurs, entre bassins d'emplois. Ainsi en est-il de toutes les actions en faveur des jeunes, des chômeurs de longue durée, etc.

Il serait sans doute dangereux, sous peine d'aggraver les déséquilibres entre les différentes composantes du tissu économique et de remettre en cause la nature même des aides à l'emploi, de les transformer, pour les convertir en allègement de charges, en procédures de portée générale et dont l'attribution serait automatique.

● Enfin dans le dernier cas, l'objectif est bien de conserver des dispositifs suffisamment souples et ouverts, accessibles à des PME qui n'ont pas les moyens de franchir les obstacles notamment administratifs qui jalonnent les procédures d'attribution des aides. Pour les PME qui ont la capacité de produire et d'embaucher davantage, des incitations à l'embauche, sous forme notamment d'exonération partielle de charges, devraient pouvoir être attribuées dès lors que les conditions générales d'éligibilité sont rem-

(9) Les PME sont plutôt utilisatrices d'un ou de quelques systèmes d'aide à l'emploi.

plies. Parmi ces conditions, celles relatives à l'accroissement de l'emploi devraient être soigneusement établies.

— *Quelles sont les aides qui peuvent avoir à court terme l'effet le plus important sur la situation de l'emploi ?*

En dehors de ces conclusions générales il apparaît en outre très souhaitable d'examiner attentivement les conséquences de la situation créée par l'abandon des dispositifs de contrats de solidarité pré-retraite. En effet, s'il est clair que le développement massif des aides à l'inactivité présente de réels dangers financiers pour le moyen terme, le coût d'un chômeur évité par ce moyen étant de l'ordre de 120 000 F par an, il est très clair que dans le passé récent c'est

ce développement, avec les créations d'emplois publics, qui a permis la stabilisation du chômage. En tout état de cause, il apparaît donc nécessaire que les moyens mis à disposition de ce dispositif soient redéployés vers des actions ayant des effets équivalents du point de vue de la maîtrise du chômage. Or, les analyses réalisées par ailleurs montrent que seule la réduction du temps de travail est susceptible de produire des résultats d'ampleur comparable dans ce domaine.

Un renforcement des dispositifs de réduction du temps de travail, fondé sur le redéploiement des dépenses de la politique de l'emploi, paraît donc être la meilleure solution à court terme pour éviter le dérapage incontrôlé du chômage qui devrait inévitablement se produire en l'absence d'une intervention massive de la politique de l'emploi.