LES SUBVENTIONS À L'EMPLOI

Un essai d'analyse [1]

par

J.-F. COLIN et J.-M. ESPINASSE

chargés d'études au ministère du Travail et de la Participation

L'ère du Kippour a durablement instillé dans les pays occidentaux l'inflation et le chômage. La coexistence de ces deux phénomènes remet en cause les modèles explicatifs les mieux établis de l'économie libérale et, par là même, elle rend inopérantes les thérapies expérimentées avec des succès divers par le passé. Lutte contre la hausse des prix, relance par l'investissement ou par la consommation accentuent les déséquilibres de nos systèmes complexes. Dès lors, les pouvoirs publics sont conduits à imaginer de nouveaux modes d'action qui contribuent à améliorer la situation de l'emploi sans peser sur les coûts. Les subventions temporaires à l'emploi sont au cœur de cette panoplie nouvelle. Soulevant des problèmes conceptuels intéressants, elles ont des effets multiples dont la mesure conditionne le développement futur des interventions publiques.

La montée tendancielle du chômage depuis la fin des années soixante, aggravée par la crise économique que connaît le pays depuis 1974, semble laisser désarmés les responsables de la politique économique. L'outil keynésien, qui avait permis aux pouvoirs publics d'assurer simultanément l'expansion économique et le plein emploi depuis la fin des années trente, est devenu inopérant. En l'absence d'une théorie de substitution claire, des séries de solutions empiriques sont proposées relevant d'analyses différentes qui s'ordonnent autour de trois grandes idées.

La première analyse considère que la solution du problème est d'accroître le volume absolu de l'emploi en assurant une croissance élevée grâce à une politique néo-keynésienne de stimulation de l'investissement productif ou de relance directe par la consommation accompagnées ou non de réforme de structures de l'économie et de la société. Ce type d'interventions est limité dans le contexte économique actuel par les risques de dérapage inflationniste et leurs conséquences immédiates sur la monnaie et l'équilibre extérieur.

Pour éviter ces risques, le second type de propositions, moins ambitieux, repose sur l'idée de « partage » du travail. Schématiquement, il s'agit de répartir la quantité de travail nécessaire à un stade donné de technologie et d'activité entre davantage de travailleurs. Pour cela, de nombreuses techniques sont envisageables : réduction de la durée hebdomadaire du travail, allongement des congés payés, abaissement de l'âge de la retraite... Un large débat se développe actuellement autour de l'efficacité économique de ces mesures qui se heurte à des incertitudes sur l'accroissement des charges qu'elles entraînent et les obstacles psychologiques qu'elles suscitent.

(1) Cet article reprend en partie des éléments de réflexion et des données quantitatives rassemblées dans une étude réalisée par les auteurs à la demande de l'OCDE : « L'expérience française des subventions à l'emploi : le pacte national pour l'emploi ».

La troisième idée place l'État au centre de la lutte contre le chômage. Celui-ci peut, en effet, accroître directement le nombre de ses salariés; cette action restera cependant toujours marginale compte tenu de son incidence directe sur le budget de l'État et donc sur les équilibres macro-économiques. Une variante, théoriquement plus satisfaisante, serait le lancement de programmes d'emplois d'utilité collective qui, en satisfaisant les demandes latentes de la population, permet d'espérer une rentabilisation partielle de ces activités et assure, à coup-sûr, une amélioration du bien-être collectif.

A des degrés divers, toutes ces mesures ont été employées depuis 1974. Leur apparente inefficacité ne doit pas conduire à les condamner, car leur utilisation a toujours revêtu un caractère plus ou moins expérimental et relativement marginal. Elles n'ont pas été retenues comme options prioritaires par les pouvoirs publics qui ont préféré faire appel aux instruments traditionnels de gestion du marché du travail. Ce choix s'est traduit par des actions limitant l'offre de travail (suspension du flux migratoire, système des pré-retraites...), favorisant la mobilité professionnelle et géographique, améliorant le fonctionnement des services publics de placement et atténuant les coûts du chômage pour les individus. Parallèlement, un certain nombre d'efforts ont été faits en direction de quelques catégories d'actifs particulièrement défavorisés (primes à la création d'emploi, stages Granet, Pacte national pour l'emploi...).

La politique économique globale menée depuis quelques années se montre résolument dualiste. Les contraintes extérieures et l'effort nécessaire de restructuration industrielle ont fait abandonner momentanément l'objectif de plein-emploi au profit de la compétitivité internationale, de la lutte anti-inflationniste et de la modernisation de l'appareil productif. A terme, ce choix, en permettant de restaurer les marges d'autofinancement des entreprises, doit, en principe, conduire à un retour progressif au plein-emploi. Ce processus, qui doit s'étaler sur plusieurs années, rend nécessaire dans l'intervalle — et c'est là le second volet de l'action gouvernementale — la mise en place d'instruments de régulation partielle. Ceux-ci, sans remettre en cause les fondements de la politique menée, doivent assurer une plus grande fluidité du marché du travail, limiter les coûts du chômage par une rotation satisfaisante du stock des demandeurs d'emplois et éviter la marginalisation de certains groupes de la population.

Pour réaliser cet objectif commun à de nombreux pays industrialisés, se sont développés sous des formes diverses des politiques de subventions différentielles et temporaires à l'emploi. La mise en œuvre de ces instruments soulève nombre de difficultés théoriques et pratiques qui seront décrites brièvement en s'appuyant sur des expériences étrangères et sur la principale opération réalisée en France : le Pacte national pour l'emploi de 1977.

1. PROBLÉMATIQUE DES SUBVENTIONS A L'EMPLOI

La distinction qu'opèrent parfois les anglo-saxons entre « employment policy » et « labor market policy » (1) renvoie aux deux aspects de la politique de l'emploi : action sur le nombre des emplois offerts et organisation du marché du travail. Les subventions à l'emploi relèvent de ces deux approches de l'action gouvernementale. Conçues comme des instruments de gestion du marché du travail, elles engendrent, de par les injections monétaires qu'elles supposent, des répercussions sur le fonctionnement général de l'économie et par suite sur le niveau de l'emploi. La construction de telles mesures suppose donc une interrogation permanente sur deux registres, celui de leurs incidences sur le marché du travail, celui de leurs effets sur le système économique. Les programmes réalisés dans différents pays ont tous cherché à concilier ces deux préoccupations sans pouvoir se référer, pour cela, à une théorie des subventions à l'emploi. Sans chercher à établir une telle base théorique, nous essaierons de mettre en lumière quelques-unes des questions auxquelles elle devrait permettre de répondre avant de présenter très rapidement les expériences étrangères.

11. Subventions à l'emploi et marché du travail.

Le principe qui fonde les subventions à l'emploi consiste à stimuler l'utilisation de la main-d'œuvre par des incitations financières directes aux individus et aux entreprises plutôt que par des actions globales sur le circuit économique. En se référant à un tel principe, on espère mieux contrôler le marché du travail tout en évitant des pressions inflationnistes.

111. Les possibilités d'intervention qu'offrent ces incitations s'inscrivent dans deux grandes stratégies dont l'objectif commun est la limitation du nombre des chômeurs. Ces stratégies se différencient par les composantes dynamiques du chômage sur lesquelles elles entendent agir : dans un cas il s'agit de réduire les flux d'entrée (c'est-à-dire de maintenir les individus dans leur emploi), dans l'autre il s'agit d'augmenter les flux de sortie (c'est-à-dire de faciliter l'insertion des chômeurs). Le choix entre ces stratégies est loin d'être neutre. En effet, pour un niveau de chômage donné, on peut concevoir deux modèles extrêmes du fonctionnement du marché du travail. Le premier correspond à un marché où la mobilité des actifs ayant un emploi serait quasi nulle, où le chômage serait alimenté par les primo-demandeurs et les licenciés pour cause économique et où par conséquent il y aurait peu de possibilités d'insertion ou de réinsertion pour les chômeurs. Les durées de chômage, dans cette hypothèse, seraient extrêmement longues et le coût social de

(1) L'OCDE propose l'expression « active manpower policy » pour regrouper ces deux notions.

ce chômage insupportable. Le second se réfère à un marché où la forte mobilité des actifs génère un flux d'embauche permanent correspondant aux besoins de renouvellement des entreprises et offrant de fortes possibilités d'insertion aux chômeurs. La forme optimale d'un tel modèle correspond à une répartition égale des risques de chômage pour toutes les catégories de salariés. Il est clair que le second modèle est socialement préférable au premier et qu'un des objectifs de la politique de l'emploi est d'éviter de se rapprocher d'un modèle de « blocage » du marché du travail.

Dans les économies industrielles les marchés du travail constituent une situation intermédiaire, les deux modèles coexistant avec plus ou moins de netteté selon les catégories de travailleurs. Il suffit pour s'en convaincre d'examiner les durées de chômage de ces différents groupes.

Le choix d'une stratégie de maintien dans l'emploi ou d'une stratégie d'insertion dans le monde du travail dépend du diagnostic émis sur la situation de l'emploi et de la volonté politique d'aider spécifiquement tel groupe de la population. De ce choix résultera la construction technique du dispositif et ses effets globaux sur l'économie.

112. Quelle que soit la stratégie choisie, la politique de subventions se fondera sur le constat d'une sélectivité du chômage pour justifier une sélectivité des aides dont les critères pourront être très variés (régions, âge, sexe, durée de chômage, entreprises...). Cette sélectivité s'oppose aux actions générales (subvention globale aux coûts salariaux) qui ne permettent pas d'obtenir un effet différentiel d'organisation du marché du travail et qui comportent les mêmes risques inflationnistes que les mesures classiques de relance.

113. Le choix stratégique opéré et les critères de sélectivité retenus renvoient de façon assez schématique à la dichotomie « problèmes conjoncturels »/« problèmes structurels ». Résoudre les difficultés posées par l'éventualité d'un licenciement collectif massif dans un bassin d'emploi donné ou traiter l'inemployabilité de certaines catégories de travailleurs relèvent de politiques différentes et appellent des techniques de subventions différenciées.

Les subventions à l'emploi soulèvent, à cet égard, trois questions. La distinction « conjoncturel/structurel » (qui nous semble dépendre plus des schémas d'analyse auxquels on se réfère que des données intrinsèques du problème) est-elle pertinente pour justifier les stratégies choisies et l'utilisation de tels moyens ? La sélectivité des aides (elle nous semble participer d'une tendance assez marquée qui fonde des mesures correctrices sur un modèle descriptif du chômage érigé en modèle explicatif) est-elle efficace contre les difficultés d'insertion que rencontrent certains groupes ? Les liaisons « subventions temporaires/problèmes conjoncturels » d'une part et « subventions permanentes/problèmes structurels » d'autre part ne relèvent-elles pas d'une conception quelque peu manichéiste ?

114. De la stratégie retenue découleront certaines caractéristiques techniques du dispositif. En particulier, la date de mise en application, la durée et le démantèlement progressif du programme devront être déterminés par référence à l'évolution probable ou prévisible de la demande globale. L'insertion du dispositif dans le cycle conjoncturel influencera fortement son efficacité. On s'interroge, par exemple, sur le moment le plus opportun pour lancer un programme (fléchissement de la demande dans le cas de subventions au maintien de l'emploi, reprise de la demande dans le cas de subventions à la création d'emploi). On se demande également dans quelles conditions les subventions doivent être reconduites ou supprimées. On peut enfin réfléchir à la conception d'indicateurs synthétiques qui déclencheraient ou arrêteraient les subventions.

115. Enfin un thème sur lequel un effort d'investigation conceptuelle serait nécessaire est celui des effets nets des subventions sur l'emploi et le chômage. En dépit du caractère différentiel des mesures, il semble évident que tout programme d'aide à l'emploi conduit à des résultats nets inférieurs à ceux que laissent apparaître les statistiques brutes. On conçoit mal comment un dispositif pourrait éviter de subventionner des emplois qui en tout état de cause auraient été créés ou maintenus. De même, il est probable que certains emplois créés grâce aux subventions correspondent à de simples anticipations sur des créations déjà prévues ou à des prolongations d'emplois qui disparaîtront à moyen ou plus long terme. Enfin, la sélectivité inhérente à ce type de mesures porte en elle des effets pervers de déplacement du chômage entre branches, régions, catégories d'actifs... Elle doit donc être soigneusement dosée pour favoriser la cible visée en contrôlant de façon précise les effets de déplacement du chômage.

12. Subventions à l'emploi et incidences économiques.

Que la technique choisie prenne la forme d'une subvention directe aux entreprises ou celle de la rémunération totale ou partielle de certaines catégories de salariés, elle réduit dans les deux cas les coûts salariaux. Le montant de cette réduction et ses modalités vont déterminer l'impact brut de ces mesures, c'est-à-dire le taux de recours à ces subventions par les entreprises. Il est difficile de préjuger des comportements des entrepreneurs. En tout état de cause, ce comportement sera étroitement lié à l'intensité de la publicité qui sera faite autour du dispositif et donc à la volonté politique de le voir réussir. Plus précisément, on peut penser que plus la subvention sera importante par rapport à la masse salariale et plus la masse salariale représentera une part importante de la valeur ajoutée, plus l'incitation à recourir au dispositif sera forte.

121. Les subventions à l'emploi peuvent prendre deux formes très générales, celle d'une prime forfaitaire à la création d'emploi ou plutôt à la création

d'un poste de travail, celle d'une prime modulée en proportion du salaire de l'individu bénéficiaire. Le rôle incitatif de l'une ou l'autre des formules n'apparaît qu'à partir d'un certain seuil très variable selon le degré d'intensité capitalistique d'une entreprise, sa taille, son marché, etc. A la modulation des aides en fonction des individus bénéficiaires peut ou doit selon les cas correspondre une modulation en fonction des caractéristiques de l'entreprise offrant des emplois. Ce seuil de réaction de l'entreprise n'est évidemment pas indépendant de l'état de son carnet de commandes ni de l'ensemble des anticipations qu'elle fait.

122. La réduction des coûts salariaux a théoriquement tendance à favoriser la substitution du facteur « travail » au facteur « capital ». En réalité, le sous-emploi du capital productif limite fortement ces possibilités dans le cas de primes d'un montant modéré.

Dans le cas de subvention à des catégories particulières de salariés, l'instauration d'un double prix de la main-d'œuvre (par une différenciation des charges sociales par exemple) peut entraîner à terme une redistribution des postes de travail entre ces différentes catégories accompagnée ou non d'une réorganisation technique de la production engendrant éventuellement une disparition nette d'emplois à travers un progrès technologique.

Ces deux types de substitution sont fortement dépendants de la durée du dispositif et il ne semble pas que ces risques soient très importants en cas de subventions temporaires. Notons cependant, à cet égard, que la reconduction prévisible de mesures temporaires équivaut pratiquement à la mise en place d'un dispositif permanent qui peut rendre effectif ces risques.

123 Dans une certaine mesure, une politique trop sélective de subventions à l'emploi bénéficie prioritairement à certains types d'entreprises et peut venir concurrencer de fait les politiques d'aide individualisée aux firmes. La cohérence entre ces deux systèmes d'aide n'est pas assurée et suscite de ce fait certains effets pervers. D'autre part, leur utilisation différentielle par les entreprises modifie les conditions de la concurrence et peut créer un effet de déplacement du chômage entre établissements.

124. Les techniques de financement de ces subventions par l'État sont très variées. Elles se ramènent toutes à un accroissement immédiat des charges publiques et par conséquent, soit à une pression fiscale ou parafiscale accrue, soit à un déficit budgétaire. Le coût apparent du dispositif est cependant atténué par la diminution des allocations de chômage jusqu'alors versées aux bénéficiaires des mesures ainsi que par les nouvelles recettes fiscales et parafiscales engendrées par leur mise au travail (sur leur revenu et sur l'augmentation de production).

Le coût apparent brut ou net du dispositif rapporté aux nombres de bénéficiaires donne cependant une idée inexacte du coût réel par emploi. Il convient plutôt de comparer le coût net total au nombre réel d'emplois créés. Les différences entre coûts bruts et coûts nets totaux ou par emploi peuvent être très grandes selon les cibles visées. Par exemple, une subvention destinée à l'embauche de chômeurs indemnisés sera *ex post* moins onéreuse qu'une subvention destinée à une catégorie particulière d'actifs. Enfin, dans l'hypothèse d'un déplacement du chômage, il conviendrait de réévaluer le coût net, obtenu précédemment, des charges engendrées par les nouveaux chômeurs.

125. A l'égard des effets macro-économiques des subventions, il convient de distinguer entre les incidences dues à la dépense budgétaire et les incidences de la diminution des coûts salariaux. Dans le premier cas, l'une des questions essentielles est : les subventions à l'emploi engendreront-elles une demande supplémentaire de biens et de services uniquement par l'effet d'accroissement du revenu disponible des ménages? ou aussi par un effet de baisse des prix résultant de la diminution des coûts salariaux? ou encore par un effet de relance de l'investissement résultant d'une reconstitution des marges d'autofinancement? Si le premier effet apparaît à peu près certain, les deux autres sont plus hypothétiques. Pour que l'effet « prix » joue, il est indispensable que le niveau général des prix baisse.

Compte tenu, d'une part, du montant des subventions et, d'autre part, de la proportion très variable des salaires dans le coût des différents produits, il est peu probable que de telles subventions produisent un effet de relance sensible par les prix. Enfin, pour l'effet « investissements », il ne faut pas oublier que les excédents dégagés par les entreprises grâce aux subventions serviront en priorité à réalimenter les trésoreries et ne pourront être utilisés pour l'investissement productif que si les anticipations sur la demande future rentabilisent cet investissement.

La diminution des coûts salariaux, outre les incidences déjà citées sur la gestion interne des firmes, améliore en principe leur compétitivité internationale en réduisant leurs coûts marginaux. Certains voient donc dans de telles mesures des politiques de « dumping » déguisées. Ce n'est le cas que dans la mesure où les entreprises du « secteur exposé » bénéficient de ces actions. Si on compare les effets de ces subventions aux effets des politiques monétaires internationales, on reste sceptique sur leur incidence réelle. Enfin, il ne faut pas oublier que les subventions, qui engendrent une augmentation du revenu des ménages, entraînent un accroissement des importations, ce qui rend incertain tout pronostic sur leur impact sur la balance commerciale.

13. **Les expériences étrangères.**

Une étude systématique des expériences étrangères permettrait de couvrir la quasi-totalité des solutions techniques envisagées pour les systèmes de subventions à l'emploi. Nous nous contenterons de donner

quatre exemples d'expériences étudiées par le Comité de la main-d'œuvre de l'OCDE : les exemples irlandais allemand, suédois et britannique, en les situant dans la problématique développée dans les pages précédentes.

131. Les systèmes irlandais et allemand reposent sur une stratégie d'aide à la création d'emplois. Ils s'opposent en cela aux systèmes suédois (1) et britannique qui s'appuient pour leur part sur une stratégie de maintien de l'emploi. Techniquement, étaient subventionnables en Irlande les employeurs qui augmentaient leurs effectifs par rapport à une situation de référence et les maintenaient ainsi pendant au moins quatre semaines. Le système allemand reposait sur les mêmes principes et n'a été appliqué que pendant 6 mois. Pour maintenir les emplois, le système suédois subventionnait les employeurs qui s'abstenaient de mettre leurs salariés au chômage en cas de réduction de la production et leur offraient une formation. Le système britannique ne lie pas l'attribution de la subvention à une action de formation et se contente de subventionner les emplois maintenus.

132. Les critères de sélectivité sont en général assez multiformes. Le programme irlandais ne concerne que certaines branches d'activités et touche uniquement les chômeurs indemnisés. A cette combinaison de critères sur l'entreprise et sur le bénéficiaire, s'oppose en Allemagne une combinaison régionale et individuelle puisque ce sont les régions connaissant de forts taux de chômage et les chômeurs de plus de trois mois qui sont concernés par le dispositif. Les pays qui ont adopté un système de maintien de l'emploi ne peuvent évidemment pas introduire d'autres critères de sélectivité que les difficultés intrinsèques de l'entreprise.

133. Les modalités de versement des primes sont très différentes selon les pays. Les irlandais et les britanniques ont choisi un système d'indemnité forfaitaire uniforme hebdomadaire. Le choix stratégique de départ conduit paradoxalement et, au moins sur ce point, à des techniques financières identiques. En Suède, la subvention couvre jusqu'à concurrence d'environ 65 % du salaire moyen les coûts salariaux liés à la formation. L'Allemagne a choisi un système de subvention proportionnelle aux coûts salariaux.

134. Les effectifs touchés sont très variables, de l'ordre de 5 000 en Irlande, de 80 000 en Allemagne, de plus de 200 000 en Suède et de 400 000 au Royaume-Uni (2).

135. A l'exception du programme allemand, les autres systèmes ont été reconduits sous des formes plus ou moins modifiées. En Irlande, la durée totale est de 18 mois, en Suède et au Royaume-Uni, les systèmes mis en place respectivement en février 1977 et en août 1975 sont encore en vigueur à l'heure actuelle.

136. L'OCDE a entrepris un travail d'évaluation systématique de ces programmes ainsi d'ailleurs que de l'expérience française. Il faudra attendre la publication du document de synthèse pour pouvoir évaluer exactement l'efficacité comparée des différents systèmes et leurs répercussions sur les économies nationales respectives (1). Les rapports intermédiaires laissent penser que les systèmes de maintien d'emplois ont un rendement net plus élevé que les systèmes de création d'emplois et que ce rendement n'est jamais supérieur à la moitié des emplois subventionnés.

2. L'EXPÉRIENCE FRANÇAISE : LE PACTE NATIONAL POUR L'EMPLOI 1977

La pratique des subventions temporaires à l'emploi n'apparaît pas avec la crise de 1974. Déjà en 1935, dans une période de fort chômage, des solutions de cet ordre avaient été mises en œuvre. Le décret du 29 janvier 1935 concernant les primes allouées par les fonds de chômage aux employeurs qui embaucheraient des personnes régulièrement inscrites aux fonds de chômage s'insère tout à fait dans cette problématique. Dans les conditions fixées par ce décret, on retrouve nombre des critères décrits dans les pages précédentes. En effet, ces primes correspondent à une stratégie de création d'emplois (« les chômeurs secourus ne donneront droit à la prime que dans la mesure où ils porteront l'effectif total occupé par l'employeur à un nombre supérieur...), elles sont sélectives puisqu'elles s'adressent aux chômeurs secourus régulièrement inscrits aux fonds de chômage, elles ont une durée limitée (180 jours par période de 12 mois). Leur principale originalité par rapport aux pratiques actuelles est de fixer le montant de la prime à un montant égal à celui de l'allocation de chômage qui aurait été versée au bénéficiaire. Ainsi, le coût immédiat pour les finances publiques est nul (2). Par ailleurs, la logique macro-économique sous-jacente à ces subventions est proche des préoccupations actuelles comme le montre la circulaire du 11 mars 1935 : « l'attribution de telle prime en ayant pour effet d'abaisser les prix de revient pourra permettre aux entreprises d'intensifier leur production interne et externe et par suite de réembaucher des chômeurs ».

---

(1) La Suède a également développé une stratégie d'aide à la création d'emplois. Nous avons choisi le système de maintien de l'emploi pour illustrer une des stratégies possibles.

(2) Ces chiffres donnent un ordre de grandeur des efforts réalisés par chaque pays mais ils sont difficilement comparables en raison des périodes d'application qui ont été fort différentes.

(1) Ces mesures d'efficacité, par-delà les techniques d'estimation utilisées qui peuvent fortement influencer les résultats, n'ont qu'une signification toute relative dans la mesure où le degré de développement des dispositifs était très variable au moment où l'OCDE a procédé à son enquête.

(2) Sous réserve toutefois d'une mesure des effets nets du dispositif sur l'emploi (emplois qui auraient été attribués de toute façon à des chômeurs secourus).

Plus récemment, les primes de développement régional fournissent un autre exemple d'aides à l'emploi. Il faut noter cependant qu'elles échappent largement à la logique développée ici puisque leur objectif est davantage de répondre à des déséquilibres régionaux que d'agir directement sur le chômage. Le programme de 1975 de primes à la création d'emplois répond directement à ce soucis : pour bénéficier d'une telle prime d'un montant forfaitaire de 500 F par mois, le chef d'entreprise devait offrir un emploi créé ou rendu disponible par un départ à la retraite à un primo-demandeur de moins de 25 ans ou à une personne inscrite depuis plus de 6 mois à l'ANPE; le contrat de travail ainsi établi devait être à durée indéterminée et sa durée effective au moins égale à un an; le versement de la prime due était étalé sur 6 mois. Cinq décrets successifs ont modifié le champ d'application et les cibles de ces primes pour aboutir en dernière analyse à une double limitation quant aux entreprises (les artisans) et quant aux bénéficiaires potentiels (les chômeurs de moins de 20 ans). Ce dispositif mal connu par les entrepreneurs a concerné sur le deuxième semestre 1975 (au moment où le champ d'application était le plus large) environ 38 000 personnes. Il a été supprimé par la loi du 5 juillet 1977 instituant un ensemble de mesures en faveur de l'emploi des jeunes communément appelé Pacte national pour l'emploi.

Le pacte s'articule autour de quatre dispositions principales :

— les exonérations temporaires des cotisations patronales de sécurité sociale afférentes à la rémunération des jeunes travailleurs de moins de 25 ans embauchés entre le 1er juillet et le 31 décembre 1977;

— les exonérations temporaires des cotisations patronales de sécurité sociale pour l'embauche d'apprentis et pour la conclusion de contrats « emploi-formation »;

— les stages pratiques en entreprise caractérisés par l'absence de contrat de travail entre le stagiaire et l'entrepreneur, le coût de l'opération étant entièrement pris en charge par l'État; l'entreprise sert d'abord essentiellement de lieu d'accueil, de cadre dans lequel le stagiaire peut se former et surtout se familiariser avec le milieu de travail;

— les stages de formation prévus dans le pacte reprennent pour l'essentiel le principe des stages Granet mis en place en 1975.

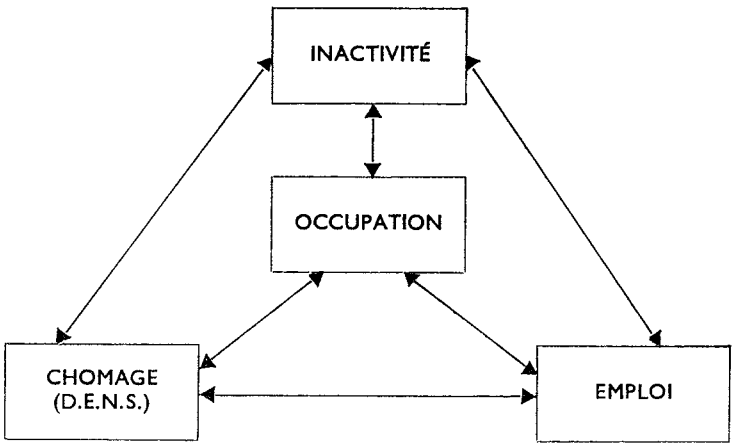
Dans ce programme, seules les exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale correspondant à des contrats de travail normaux relèvent strictement de la problématique des subventions à l'emploi. Cependant, les interactions et les effets de concurrence entre mesures conduisent à considérer globalement le pacte pour l'étude de ses effets sur l'emploi, sur le chômage et sur l'économie en général. Après avoir dégagé ses caractéristiques générales, nous présenterons une analyse rapide de son fonctionnement et de ses effets sur l'économie et le marché du travail.

21. Caractéristiques générales du dispositif.

Le pacte cherchait à limiter la montée saisonnière du chômage consécutive aux sorties massives de jeunes du système éducatif.

211. Le dispositif mis en place est dualiste. En effet, à côté d'une action classique d'incitation à l'embauche, sont prévues des mesures dont le contenu formateur semble constituer la caractéristique essentielle. Cette dualité peut s'analyser au regard du marché du travail par des interventions sur deux flux distincts : le flux « chômage-emploi » et le flux « chômage-inactivité ».

212. Le schéma ci-dessous permet de mieux préciser la modification de structure du marché du travail imputable au pacte. Par rapport aux situations traditionnelles d'inactivité, de chômage ou d'emploi, apparaît un nouveau pôle sur le marché du travail, les stages pratiques en entreprise. En effet, les stagiaires ne peuvent être considérés comme des salariés de l'entreprise dans laquelle ils travaillent puisqu'ils n'ont avec elle aucun contrat de travail, ne perçoivent aucune rémunération, ne jouissent d'aucune des garanties habituellement offertes aux salariés et qu'enfin l'entreprise n'a aucune obligation envers eux à la fin du stage. Ils ne peuvent non plus être considérés



comme scolarisés (et donc inactifs) au sens habituel du terme dans la mesure où ils sont insérés dans l'entreprise à la production de laquelle ils participent plus ou moins efficacement. Enfin, ils ne peuvent être considérés comme chômeurs puisqu'ils ne sont pas inscrits à l'ANPE. Pour éviter un débat sémantique, il a paru plus simple d'utiliser le concept de « personne occupée » s'opposant simultanément aux concepts traditionnels de « personnes employées », de chômeurs et d'actifs.

213. Toutes les mesures décrites ont un caractère commun : elles sont sélectives et privilégient les jeunes de moins de 25 ans. Le choix ainsi opéré par les pouvoirs publics s'appuie d'abord sur un constat statistique : au moment où le pacte est adopté, 400 000 jeunes sont inscrits comme demandeurs d'emploi (soit 40 % environ du total des demandeurs) et les perspectives de sortie des appareils de formation sont évaluées entre 600 000 et 700 000 jeunes. Le problème qui se pose alors est d'insérer ces jeunes dans le monde du travail dans un contexte de ralentissement de la croissance qui accentue leur infériorité à l'égard de l'emploi. Cette infériorité a trois aspects : forte vulnérabilité, faible employabilité, grande instabilité des emplois offerts aux jeunes. Au-delà de ce diagnostic, l'objectif de lutte contre le chômage des jeunes adopté par les pouvoirs publics s'appuie sur un large consensus social.

La sélectivité globale du dispositif est affinée par les conditions techniques inscrites dans chacune des mesures. En eflet, deux catégories de critères sont introduites, les uns relatifs aux caractéristiques de l'entreprise, les autres relatifs au jeune bénéficiaire. Dans le premier cas, on trouve soit l'exigence d'un maintien ou d'une création nette d'emploi (exonérations), soit un système d'habilitation préalable par les pouvoirs publics (stages pratiques). Dans le second cas, seul le système d'exonération impose des conditions restrictives (sortie depuis moins d'un an de l'appareil scolaire ou retour du service militaire). Le système des stages pratiques n'imposait quant à lui aucune condition de ce type. Il est tout à fait paradoxal de voir qu'un dispositif censé fournir une formation est en fait accessible à des personnes pouvant disposer d'une expérience professionnelle déjà longue alors que le système de mise au travail directe est réservé pratiquement exclusivement aux débutants.

214. Une autre caractéristique générale est l'existence de deux systèmes de primes, l'un forfaitaire, l'autre proportionnel au salaire. Dans le cas des stages, le montant de la subvention est égal à 90 % du SMIC (à l'exception des jeunes de moins de 18 ans pour lesquels elle est égale à 450 F), alors que dans le cas des exonérations le montant de la prime mensuelle représente environ 35 % du salaire brut (soit environ 25 % du coût salarial).

Comparaison du montant des subventions prévues par le pacte

	Coût moyen mensuel	Durée d'application
Exonérations de charges sociales pour les jeunes de moins de 25 ans* ..	750 F	Jusqu'au 30 juin 1978 donc de 6 mois à 1 an
Exonérations de charges sociales pour les apprentis.....	114 F	Durée maximale : 2 ans
Stages pratiques en entreprise :		
— 18 ans.....	450 F	6, 7, 8 mois
+ 18 ans.....	1 800 F	
Stages de formation :		
— 18 ans.....	450 F	6, 7, 8 mois
+ 18 ans.....	1 800 F	

* Calculé sur la base du salaire moyen estimé des jeunes de moins de 25 ans.

Un rapide calcul approximatif indique qu'une exonération de charges sociales ne devient plus onéreuse pour l'État qu'un stage pratique lorsque le salaire net du jeune embauché est de l'ordre de 5 000 F par mois. Ce salaire est bien entendu rarement atteint par un jeune sans expérience professionnelle. Sans anticiper, on peut dire que ce point éclaire très largement le comportement des entrepreneurs et explique les effets de concurrence qui ont pu s'exercer entre les mesures.

22. Le fonctionnement du dispositif.

221. Le succès quantitatif du pacte (550 000 jeunes concernés) repose indiscutablement sur une mobilisation exceptionnelle de l'administration et des instances patronales. L'administration, aussi bien nationale que locale, a mis en œuvre tous les moyens à sa disposition. Les préfets coordonnaient personnellement sur le terrain l'action des directions départementales du travail et de l'emploi, de l'ANPE et des

différents organismes de formation. Parallèlement les organisations patronales (CNPF, fédérations départementales, organismes consulaires) en étroite relation avec les pouvoirs publics ont largement contribué au dispositif grâce, en particulier, au délégué patronal à l'emploi nommé dans chaque département.

Cette mobilisation s'est traduite par une vaste campagne nationale d'information menée simultanément par l'administration et le CNPF, relayée par des actions locales de publicité et de démarchage auprès des entreprises. Les médias traditionnels (presse, radio, télévision) ont été largement utilisés. L'ensemble de ces actions inspirées des techniques du marketing était coordonné par un comité départemental de l'emploi. On notera cependant que l'information des jeunes a été moins intensive que celle des entreprises : les tentatives d'information directe (« salons de l'emploi », réunions organisées avec la participation d'employeurs, utilisation du centre d'information et de documentation jeunesse) n'ont pas toujours rencontré le succès escompté.

222. Le système d'exonération n'impliquait aucune démarche à priori, l'entrepreneur réduisant de lui-même ses cotisations dans le cas d'embauche d'un jeune. Cette formule, qui a un effet de trésorerie immédiat, apparaît nettement supérieure à celle traditionnellement utilisée dans les primes à la création d'emplois qui se traduisent en général par des subventions *a posteriori*. Pour l'habilitation des différents stages, les procédures ont été souples et le délai de traitement des dossiers très rapide. On doit cependant noter que l'habilitation étant pratiquement laissée à l'appréciation du directeur départemental du travail et de l'emploi, il est possible que les normes implicitement utilisées aient sensiblement varié d'un département à l'autre, ce qui montre qu'il est difficile d'imputer aux seules données économiques les différences spatiales observées dans les taux d'utilisation de cette mesure.

223. Le nombre de bénéficiaires de chacune des mesures a été nettement supérieur aux chiffres atteints par les programmes étrangers ou par les actions précédentes du Gouvernement.

Exonérations des cotisations patronales de sécurité sociale pour les jeunes de moins de 25 ans *.	230 000
Exonération des cotisations de sécurité sociale pour l'embauche d'apprentis	108 000
Stages en entreprise	146 000
Stages de formation	68 000
TOTAL	552 000

* Dont exonérations accordées au titre des contrats emploi-formation (26 000).

En l'absence d'enquêtes spécifiques auprès des entreprises utilisatrices et non-utilisatrices des mesures, il est difficile d'apprécier les déterminants réels de l'utilisation des subventions. L'étude des différences sectorielles et régionales observées dans les taux d'utilisation permet cependant d'apporter des enseignements indirects.

L'analyse sectorielle laisse apparaître des différences très sensibles comme le souligne le tableau suivant :

	Contribution au pacte national	Contribution à la population salariée
Industrie	0,35	0,54
BTP	0,17	0,15
Tertiaire	0,48	0,31

Ces différences sont encore plus prononcées lorsqu'on considère une nomenclature détaillée d'activités économiques. Ainsi, le rapport du nombre des bénéficiaires à l'effectif salarié global du secteur atteint pour les activités les plus fortement utilisatrices, les valeurs suivantes :

29	Réparation et commerce de l'automobile	88 ‰
03	Industries agricoles et alimentaires	47 ‰
28	Commerces de détail alimentaire	43 ‰
24	Bâtiment et travaux publics	39 ‰
20	Bois et ameublement	37 ‰
33	Services marchands rendus aux entreprises	33 ‰

A ces différences sectorielles, sont associés des comportements divers des entreprises. Schématiquement, on peut dire que les entreprises procèdent à des embauches nouvelles pour répondre soit à un besoin de croissance nette des effectifs, soit à un besoin de renouvellement dû aux départs vers l'inactivité (retraites...) et/ou à un *turn over* élevé.

Vérifier l'hypothèse d'un lien entre utilisation des mesures et besoin de croissance revient à chercher une corrélation entre le taux de variation de l'emploi dans les branches et le recours au dispositif. Les

coefficients de corrélation obtenus par une telle analyse (quelles que soient les techniques d'évaluation des variations d'emplois) sont toujours très faibles et quelquefois négatifs. De même, les tentatives faites pour relier les taux d'utilisation des mesures à des indicateurs globaux d'efficacité économique des branches (taux moyen de croissance de l'investissement en volume, valeur des exportations par tête, productivité moyenne, variation de la demande...) ont donné des résultats non significatifs. Ainsi, il semble bien que les subventions n'aient été que peu utilisées pour réaliser des embauches de croissance et que les branches les plus efficaces n'y aient que peu recouru.

A contrario, l'effet des besoins de renouvellement sur l'utilisation des mesures est attesté par l'analyse économétrique. Pour chacune des mesures, une régression directe entre le taux d'utilisation et le coefficient de stabilité de la main-d'œuvre dans la branche conduit à des relations économétriquement significatives. En fait, il semble que ce sont les branches qui ont un besoin permanent d'embauche dû à leur gestion du personnel qui ont absorbé l'essentiel des subventions. Ceci s'explique partiellement par la rapidité de réaction qu'offre à ces entreprises une rotation élevée du personnel mais cela permet de nourrir quelques inquiétudes sur la stabilisation à long terme des jeunes dans ces emplois.

Deux autres résultats significatifs peuvent être dégagés de cette analyse sectorielle. La relation entre l'utilisation des mesures et un indicateur de taille moyenne des établissements donne des résultats satisfaisants qui montrent qu'en moyenne les petites entreprises ont utilisé plus intensément le dispositif. Enfin, le test sur la variable « salaire » permet d'avancer que ce sont les branches connaissant les taux de salaire les plus bas qui ont utilisé le plus fortement les mesures.

L'impression d'ensemble que l'on retire de ces analyses est que ce dispositif a été utilisé par des secteurs où dominent des entreprises de petites tailles, à faible niveau de salaire et à forte précarité de l'emploi. Cela se conçoit assez bien dans la mesure où l'incitation financière par emploi était probablement trop faible pour amener les entreprises les plus puissantes à modifier leur plan de gestion du personnel.

224. L'analyse régionale conforte les résultats de l'étude sectorielle dans la mesure où les données spatiales fournissent une image synthétique des structures industrielles, mais elle permet en plus d'intégrer des variables globales en particulier le volume régional du chômage ou la structure par âge et ou par sexe de la population. Elle permet également de mieux comprendre le partage qui s'est opéré entre les diverses catégories de mesures. Globalement, les tests économétriques réalisés permettent de formuler les remarques suivantes :

— le degré de développement économique régional (mesuré par la production moyenne ou par le salaire moyen) explique bien les différences spatiales entre les taux d'utilisation des diverses mesures. En fait, les résultats obtenus montrent que ce sont des régions structurellement faibles qui ont eu le plus recours au dispositif. Cette observation rejoint celles faites dans l'analyse sectorielle;

— les relations qui ont pu être établies entre la situation régionale de l'emploi (mesurée par le taux de chômage des jeunes) et l'utilisation différentielle des mesures jouent en sens contraire. Lorsque la situation de l'emploi, appréciée par les indicateurs du marché du travail, n'est pas trop médiocre, il y a utilisation des exonérations, dans le cas contraire, il y a recours aux stages de formation. Par ailleurs, le taux d'utilisation des stages pratiques dans les régions n'est pas influencé par cette variable.

23. **Les effets du dispositif.**

Comme nous l'avons vu dans la première partie, les subventions à l'emploi doivent être étudiées simultanément quant à leurs incidences sur le marché du travail et quant à leurs effets sur le système économique tout entier. Dasn le cas présent, il convient, en plus, de distinguer les effets à court terme sur le marché du travail des effets à plus long terme.

231. *Les incidences macro-économiques.*

Les incidences macro-économiques du Pacte ont été mesurées en privilégiant une approche de court terme parce que les volumes financiers mis en jeu (environ 5 milliards de F) étaient trop faibles pour observer des effets sensibles à moyen et long termes. Cette mesure des effets macro-économiques a été réalisée à partir du modèle METRIC mis au point par la direction de la prévision et l'INSEE. Les simulations ont été effectuées par le service de la conjoncture de l'INSEE sur la base des hypothèses et des évaluations fournies par le ministère du Travail et de la Participation.

L'incertitude pesant sur l'avenir des jeunes embauchés grâce au dispositif ainsi que la mauvaise connaissance des incidences du Pacte sur le fonctionnement du marché du travail a conduit à simuler deux variantes autour du compte central. Globalement, le compte central et la première variante privilégient l'analyse des effets dus aux prestations versées aux ménages et aux subventions versées aux entreprises et négligent certains effets du Pacte sur le marché du travail, notamment la raréfaction des demandes d'emploi et son incidence sur les taux de salaire. La seconde variante réintroduit cette dimension.

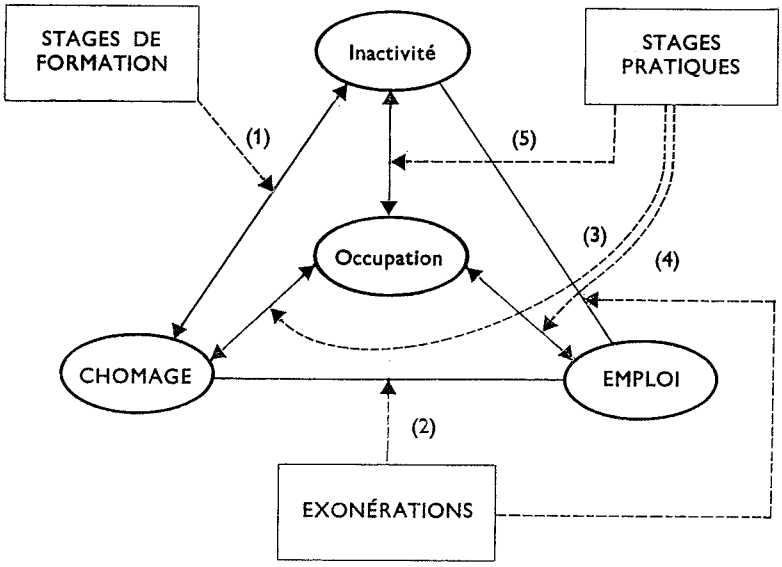
De façon générale, l'incidence macro-économique du dispositif est faible : la consommation des ménages est plus forte de 0,16 % et la production intérieure brute augmente de 0,1 % par rapport au compte de référence. L'application du dispositif conduit à augmenter sensiblement le déficit commercial. Cette détérioration est due à deux mouvements simultanés : une baisse des exportations qui tient au partage opéré par les entreprises entre satisfaction de la demande interne et satisfaction de la demande externe, une hausse des importations imputable à

l'augmentation du revenu disponible des ménages. Par rapport à ces mouvements, il semble bien que l'effet de réduction des prix lié à la diminution des coûts salariaux soit négligeable. Sur les divers agents, les résultats suivants sont observés : le déficit *ex post* des administrations est de l'ordre de 80 % du montant nominal du Pacte se répartissant pour les deux tiers en un accroissement du revenu disponible des ménages et pour un tiers en augmentation du revenu brut d'exploitation des entreprises. Il convient par ailleurs de souligner que l'incidence du Pacte sur les prix et sur les salaires est négligeable.

Une des contraintes imposées aux programmes de subvention à l'emploi, à savoir éviter les pressions inflationnistes par un effet de relance, semble donc avoir effectivement été respectée. A l'inverse, les incidences observées sur la balance commerciale (déficit accru de l'ordre du tiers du coût du programme) doit être inscrit au passif de l'opération.

232. *Les effets à court terme sur le marché du travail.*

Pour mesurer les incidences à court terme du programme, il faut apprécier son impact sur les flux décrits dans le schéma suivant. Ce sont les variations de ces flux par rapport à une situation de référence, c'est-à-dire par rapport à ce qui se serait produit en l'absence du Pacte, qui fournissent une estimation à court terme des effets du dispositif.



(1) Les stages de formation s'analysent comme l'orientation d'un certain nombre de chômeurs inscrits ou non à l'ANPE vers une formation, c'est-à-dire vers l'inactivité.

(2) Les exonérations de charges sociales opèrent un transfert du chômage vers l'activité accompagné ou non d'une formation (apprentis ou contrats « emploi-formation »). Par rapport à une situation de référence, ces exonérations n'ont d'effet que pour les embauches qui n'auraient pas été réalisées en l'absence du Pacte. Les estimations qui peuvent être faites dépendent très largement de la période d'analyse choisie. On peut dire, en effet, que les embauches additionnelles pendant la période de validité des mesures (deuxième semestre 1977) correspondent soit à de simples anticipations soit à des embauches réellement nouvelles. Cette distinction très répandue n'est guère pertinente. Il est difficile de concevoir des emplois créés « ex nihilo » sous le simple effet d'une incitation financière représentant en moyenne deux mois de coûts salariaux. D'autre part, il est délicat de préciser la période pendant laquelle on considère une création d'emploi comme une anticipation. La limite ne peut être établie que par référence à la notion de plan : on a anticipation si une embauche planifiée est avancée, « création d'emploi » si une embauche non planifiée est réalisée. La distinction ne repose donc que sur les degrés d'élaboration des plans de gestion du personnel, très variables en fonction des entreprises. Dès que l'on s'éloigne de la période de validité des mesures, l'effet d'anticipation tend vers zéro par définition; quant aux créations ex nihilo, elles ne se maintiendront que dans la mesure où elles correspondent à un besoin effectif. Il est alors très probable que ce besoin aurait donné naissance de toute façon à un moment ou à un autre à une création d'emploi. Les créations nettes d'emplois imputables aux exonérations mesurables à un moment donné doivent donc en toute logique converger assez rapidement vers zéro, ce qui est d'ailleurs conforme au caractère temporaire et conjoncturel des mesures.

(3) Pour les stages pratiques, la situation est encore complexe. Nous avons déjà vu qu'ils constituaient un pôle particulier sur le marché du travail que nous avons appelé « occupation ». L'effet principal des stages pratiques semble donc être simplement un transfert du chômage vers l' « occupation ».

(4) En réalité, des stages pratiques ont pu être utilisés par les employeurs pour satisfaire des embauches qu'ils auraient réalisées de toute façon. On peut dire que contrairement aux exonérations qui ont un effet d'anticipation, les stages pratiques ont pour résultat de différer les embauches définitives pour une partie au moins de la population. Mesuré à court terme (deuxième semestre 1977), leur effet net sur la population employée [définie au sens statistique, ne peut être que négatif (le nombre total de personnes « occupées » — stagiaires inclus — augmente évidemment)]. Une enquête récente du ministère du Travail et de la Participation montre que 2/3 des jeunes en stages pratiques sont restés en entreprise après la fin du dispositif. Ce résultat très satisfaisant tient sans doute au fait que les stages pratiques ont été un substitut à des embauches normales.

(5) Chacune des mesures a, enfin, un effet d'induction bien connu, qui s'analyse comme des entrées nettes dans la population active dues à la publicité faite autour de l'action du Gouvernement.

Sur la base de ce schéma et sous certaines hypothèses, il est possible de mesurer l'incidence du Pacte.

Dans une optique de population employée, c'est-à-dire stages pratiques exclus, l'effet du Pacte s'analyse tout d'abord comme un accroissement de l'emploi dû aux embauches additionnelles consécutives aux exonérations Il s'analyse ensuite comme une diminution de l'emploi dû à la concurrence qu'ont pu exercer les stages pratiques à l'égard d'embauches normales. La conjonction de ces deux mouvements de sens contraire donne l'effet global du Pacte sur l'emploi.

Dans une optique plus large et certainement plus réaliste qui assimilerait les stages pratiques à des emplois, il convient d'ajouter aux effets mentionnés ci-dessus, le flux « chômage-occupation ».

Enfin, pour mesurer l'incidence sur le chômage, il faut ajouter aux effets nets sur l'emploi, le flux « chômage-inactivité » dû aux stages de formation.

Si on tente de formaliser les effets mentionnés ci-dessus :

— l'impact sur l'emploi (au sens statistique du terme) est obtenu par l'équation $\Delta EMP = (1 - E) \times EXO$ dans laquelle ΔEMP est l'augmentation de l'emploi par rapport à la situation de référence, E la proportion de bénéficiaires d'exonération qui aurait été embauchée de toute façon et EXO le nombre total des jeunes bénéficiaires d'emplois avec exonération. Dans cette optique, les stages pratiques posent le problème délicat déjà évoqué : si on applique les conventions comptables selon lesquelles les stages pratiques ne sont pas des emplois et si l'on admet qu'une partie des stagiaires aurait été embauchée dans des conditions normales sans le Pacte, alors on doit écrire $\Delta EMP = (1 - E) \times EXO - S \times SPE$ équation dans laquelle S est la proportion de stagiaires qui aurait été embauchée normalement sans le Pacte et SPE le nombre total des bénéficiaires de stages pratiques. Cette écriture est évidemment très formelle puisque les jeunes stagiaires occupent de fait de véritables emplois et participent dans des conditions très voisines de la normale à la production de l'entreprise. Cette seule raison justifie d'adopter une conception plus large de la notion d'emploi que nous avons appelée « occupation ». Dans ce cadre, l'effet global sur l'« occupation » est donné par l'équation $\Delta EMP = (1 - E) \times EXO + (1 - S) \times SPE$;

— l'effet sur le chômage entendu au sens large (la relation traditionnellement admise entre l'emploi et le chômage $\Delta C = \alpha \Delta E$ où $0 < \alpha < 1$, ne permet pas d'obtenir d'estimation dans le cas du Pacte) a été estimé par l'équation $\Delta SOR = SFO + (1 - S) \times SPE + (1 - E) \times EXO$ dans laquelle ΔSOR est l'accroissement du flux de sorties de jeunes de l'ANPE pendant la période par rapport à la situation de référence en l'absence du Pacte et SFO représente les stages de formation.

Les tentatives faites pour valoriser les équations ci-dessus reposent sur une série d'hypothèses relatives à la définition du cadre de référence (c'est-à-dire à la situation hypothétique du marché du travail en l'absence du Pacte), aux problèmes déjà mentionnés de substitution de stages pratiques à des embauches normales, au passage de statistiques de flux à des statistiques de stocks de bénéficiaires (toutes les statistiques sur les jeunes bénéficiaires des diverses mesures sont des statistiques de flux). Deux variantes permettent de prendre en compte les hypothèses les plus fortes et de mesurer les effets du Pacte au cours du second semestre 1977. La première variante se fonde sur un taux de substitution entre embauche normale et stage de 66 %; dans cette variante, l'effet net des exonérations est mesuré par référence à une projection sur longue période des flux de sorties de jeunes de l'ANPE. La seconde variante repose sur un taux de substitution de 33 % et sur un effet net des exonérations mesuré à partir d'une estimation des sorties de l'ANPE au deuxième semestre 1977 à la valeur de la période correspondante de 1976. Les résultats suivants sont obtenus :

	Hypothèse minimale	Hypothèse maximale
Optique « population employée » (stages pratiques exclus).....	— 41 000	+ 52 000
Optique « population occupée » (stages pratiques inclus).....	+ 49 000	+ 142 000
Optique « chômage ».....	+ 100 000	+ 193 000

L'étude des effets à court terme sur l'emploi et le chômage ne peut pas se limiter à l'analyse de la population des jeunes. En effet, pour préciser les impacts quantitatifs du dispositif. il faudrait tenir compte des phénomènes de déplacement du chômage entre générations, entreprises, régions. Des données statistiques disponibles sur le marché du travail, il n'a pas été possible de tirer de conclusions sur ce point. Les tests économétriques réalisés ne laissent pas apparaître de phénomène de déplacement du chômage. On peut émettre quelques hypothèses sur ce résultat. Les substitutions d'emploi n'entraînent pas forcément un déplacement du chômage, il suffit que les mesures visant à libérer des postes de travail (préretraite, aide au retour des immigrés,...) aient un impact suffisant sur le développement de l'inactivité. Les créations d'emplois engendrées par le plan peuvent correspondre à des anticipations, ce qui permet de supposer que les phénomènes de déplacement du chômage seront différés. Enfin, la limitation des exonérations à des jeunes sortis depuis moins d'un an de l'appareil scolaire (donc pour l'essentiel inexpérimentés) réduit sensiblement les possibilités de substitution.

233. *Les effets à long terme sur le marché du travail.*

Au-delà des effets quantitatifs immédiats sur le fonctionnement du marché du travail ou sur l'économie en général, il convient de s'interroger sur les conséquences à plus long terme du dispositif.

En tant que tel, le Pacte national pour l'emploi, de par sa construction, ne peut avoir qu'un effet très réduit au-delà de sa période de validité. Mais il est clair que la situation structurelle d'infériorisation des jeunes sur le marché du travail n'a pas été fondamentalement modifiée par ce dispositif. La pérennité de cette situation implique nécessairement le renouvellement d'opération d'aides spécifiques aux jeunes : la création d'un second pacte pour l'emploi confirme cette anlayse.

C'est dans le cadre d'une reconduction régulière de ce type d'intervention qu'il convient d'étudier les principales conséquences prévisibles à long terme. La première de ces conséquences est bien évidemment le risque de voir le marché du travail des jeunes avoir un fonctionnement discontinu. On aurait, en effet, une succession de périodes pendant lesquelles aucun avantage ne serait offert pour l'embauche des jeunes et des périodes où une telle embauche serait subventionnée. Cela conduirait à mettre le marché « en sommeil » en dehors des périodes de subventions et à accroître considérablement les difficultés d'insertion et les durées de chômage pour ceux qui ne bénéficieraient pas des mesures. La seconde conséquence serait l'institutionalisation d'un double système de prix du travail entre les jeunes et les adultes qui pourrait entraîner une redéfinition de l'organisation du travail et de la demande de qualifications des entreprises et qui se traduirait à terme par des effets sérieux de concurrence entre générations. Un troisième aspect pourrait être l'institutionalisation par la puissance publique elle-même de situations précaires d'emploi à travers le système des stages pratiques en entreprise. L'idée de « sas » entre l'école et la vie active est séduisante. Il faut cependant éviter de la généraliser en la réservant aux jeunes ayant le plus de difficultés d'insertion et aux situations professionnelles impliquant effectivement une période d'adaptation à l'entreprise. Il faut, en outre, assortir cette période de garanties statutaires au moins équivalentes à celles associées à un contrat de travail et chercher à augmenter les possibilités d'insertion à la fin du stage. La dernière difficulté, et peut-être la plus grave, est d'une nature quelque peu différente. Des mesures de ce type renouvelées périodiquement risquent de conforter les employeurs dans l'idée, déjà par trop répandue, que les jeunes forment une population d'assistés qui ne peut être insérée que dans le cadre d'une politique d'assistance.

CONCLUSION

Porter un jugement d'ensemble sur un programme d'une telle ampleur et d'une telle complexité n'est pas chose facile. Si l'on compare aux expériences étrangères qui ont été brièvement évoquées, le Pacte répond à la même logique mais fait preuve d'une plus grande originalité (avec les stages pratiques), revêt une plus grande ampleur, semble avoir une efficacité au moins égale et présente le mérite de tenter d'apporter une solution de fond, à travers la formation, au problème du chômage des jeunes. Si on l'analyse maintenant à travers la problématique développée dans la première partie, on peut estimer qu'il est parvenu à éviter les principaux écueils inhérents à ce type d'intervention, à savoir obtenir un impact réel sur le marché du travail sans perturber le fonctionnement global de l'économie.

Si l'on s'inscrit maintenant dans une perspective de renouvellement de ce type de mesures, les problèmes de long terme soulevés précédemment risquent de se poser avec acuité. En fait, la conception du second pacte pour l'emploi intègre partiellement ces préoccupations.

De même architecture générale que le premier dispositif, les avantages qu'il propose sont à la fois plus restreints et mieux dosés. L'exonération, réduite de moitié, est réservée aux entreprises de moins de 500 salariés et 100 millions de chiffre d'affaires. D'autre part, l'attribution de la prime est plus directement liée à l'embauche de personnel supplémentaire dans la mesure où on substitue comme base de référence l'effectif au 31 décembre de chaque année à une condition d'effectif moyen plus facile à satisfaire (cette condition ne s'applique pas pour les exonérations accordées pour les apprentis). Pour les stages pratiques, la durée est limitée à quatre mois ce qui semble largement suffisant pour l'acquisition d'une expérience de la vie en entreprise. Cette limitation aura probablement pour effet de réduire les transferts entre embauche réelle et stages pratiques. Le public visé est étendu à d'autres catégories que les jeunes (femmes veuves, divorcées); cette extension, bien qu'elle ait eu un impact très limité, semble montrer la volonté de développer d'autres critères de sélectivité se fondant toujours sur une appréciation des difficultés d'insertion de certaines catégories de population. La restriction de ces stages aux seuls emplois de caractère manuel et l'exclusion du bénéfice des mesures des entreprises n'ayant pas embauché leurs stagiaires à l'issue du Pacte 1977 devraient limiter sérieusement les abus constatés dans le premier programme. Enfin, la prise en charge partielle du coût des stagiaires par les entreprises (20 % du SMIC — indemnité forfaitaire de 1 650 F pour frais de formation) apparaît aussi de nature à limiter les excès.

Deux interrogations subsistent. La sélectivité du système français des subventions à l'emploi fondée sur la reconnaissance de l'infériorité des jeunes aboutit, en fait, à développer une politique d'assistance dont les conséquences sociales et économiques peuvent être préjudiciables à terme aux jeunes eux-mêmes.

Cette politique semble pourtant nécessaire et les techniques choisies les seules praticables. En effet, essayer de traduire en termes économiques le concept d'infériorisation des jeunes, en transcendant les don-

nées idéologiques, amène à comparer le coût salarial du jeune embauché et sa productivité effective. Théoriquement le marché ajuste ces deux grandeurs. Dans la pratique, il existe des règles de détermination des salaires et en particulier des salaires minimaux qui rendent impossible l'ajustement lorsque la productivité du jeune est inférieure au salaire minimum en vigueur. Dans ce cas, son embauche suppose, pour se réaliser, la prise en charge par un acteur (entreprise, jeune, État) du désajustement entre coût salarial et productivité réelle. On conçoit mal les entreprises sacrifiant leur rentabilité en développant une action « philantropique » d'embauche des jeunes. Il paraît, d'autre part, difficile de faire supporter ce coût aux jeunes salariés car cela remettrait en cause l'ensemble des mécanismes de détermination des salaires et le principe même des salaires minimaux. L'État doit donc intervenir et il dispose pour cela de deux moyens : il peut réduire directement et immédiatement les coûts salariaux, il peut augmenter indirectement la productivité des jeunes en leur dispensant la formation qui leur manque ou encore en leur permettant d'acquérir l'expérience professionnelle qui leur fait défaut.

Dans cette optique, le risque de développer une politique d'assistance est contrebalancé par le risque de ne rien faire, c'est-à-dire de voir rejeter hors de la sphère productive un nombre important de jeunes et par conséquent d'engendrer des processus de marginalisation sur une grande échelle.

Il paraît cependant difficile d'appliquer ce type de raisonnement à l'ensemble de la population des jeunes de moins de 25 ans : tous n'ont pas une productivité si faible qu'un ajustement par le marché soit impossible et que par conséquent une intervention de l'État soit nécessaire. Par contre, un raisonnement analogue pourrait parfaitement être appliqué à d'autres catégories défavorisées et entraîner une correction du même type (on peut penser par exemple à certaines catégories de chômeurs âgés, de femmes en reprise d'activité...). Le fait de subventionner des emplois pour de jeunes « employables » au prix normal du marché accroît les risques de déplacement du chômage. Et c'est là notre seconde interrogation : si le niveau de l'emploi n'augmente pas, la pratique des subventions entraînerait une restructuration de la main-d'œuvre employée dont l'effet le plus visible serait une nouvelle répartition du chômage et la création de nouvelles catégories défavorisées à l'égard de l'emploi.

Il est vrai que face au problème massif que pose l'insertion des jeunes il est très difficile, dans la pratique, de promouvoir des mécanismes d'intervention qui puissent prendre en compte tous les facteurs. Une trop grande modulation des mesures ne risque-t-elle pas de les vouer à l'inefficacité?