

Dépenses actives et dépenses passives pour l'emploi de 1985 à 1989

par Brigitte Roguet et Liliane Salzberg (*)

La Dépense pour l'emploi (1) peut être répartie en deux grandes masses, les dépenses passives qui recouvrent l'indemnisation du chômage et l'incitation au retrait d'activité et les dépenses actives recouvrant la formation professionnelle, la promotion et création d'emplois, le maintien de l'emploi, l'incitation à l'activité et l'aide au fonctionnement du marché du travail. Est présentée ici l'évolution de ces deux types de dépenses sur cinq ans.

C'est en 1984-1985 que les dépenses passives voient leur part dans la Dépense pour l'emploi amorcer une baisse progressive (de 67 % à 60 %), en même temps que leur masse en termes réels n'augmente que peu, puis décroît. Sur la

période 1985-1989, les dépenses de politique active connaissent des taux de croissance annuels assez élevés avant de stagner en 1989 (données provisoires), (cf. tableau ci-dessous).

DÉPENSES PASSIVES ET DÉPENSES ACTIVES : VARIATIONS ANNUELLES EN FRANCS CONSTANTS

	1985	1986	1987	1988	1989(p)
Dépenses passives (var. en %) . . .	5 %	0 %	- 1 %	- 2 %	- 4 %
Dépenses actives (var. en %)	5 %	15 %	6 %	7 %	- 1 %
Part des dépenses passives/total	67 %	64 %	63 %	61 %	60 %

(p) provisoires.

Dépenses actives

Les dépenses actives s'élèvent à 56 MdF en 1985, et à 81 MdF en 1989, ce qui représente un taux de croissance annuel moyen de 6,5 % en termes réels sur la période considérée. On n'analysera pas ici les dépenses de fonctionnement du marché du travail (ANPE), celles engagées par les entreprises pour la formation continue de leurs salariés dans le cadre du 1,2 % (30 MdF en 1989) ou la plupart de celles provenant d'autres ministères ; par la suite, on se centrera sur les mesures

de la politique active de l'emploi mise en œuvre par le ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. L'ensemble de ces mesures, figurées dans les quatre graphiques ci-après, représente ainsi 26 MdF en 1985, et 42 MdF en 1989, soit un taux de croissance annuel moyen de 9,5 % en termes réels. On a regroupé les principales mesures en quatre rubriques :

- les mesures spécifiques en faveur des jeunes,
- les mesures spécifiques en faveur des chômeurs de longue durée,
- les stages et autres mesures de formation professionnelle,
- les autres aides à l'emploi.

On observe que les mesures ciblées (jeunes, CLD) puissamment développées en 1986-1987, puis 1988, ont été accompagnées d'un assez important essor des aides à la réinsertion des demandeurs

d'emploi au moyen des stages et autres mesures de formation.

La masse financière dominante concerne les **mesures spécifiques en faveur des jeunes** : de 8 MdF en 1985, elle double presque avec le Plan d'urgence en 1986 (14 MdF) et 1987 (19 MdF), puis redescend progressivement à 16 MdF en 1989. Avec la pérennisation des exonérations pour les contrats de qualification, la réforme des SIVP, ainsi que la baisse observée des TUC, l'effort financier est recentré sur les mesures les plus qualifiantes.

Viennent ensuite les **stages et autres mesures de formation** destinées aux demandeurs d'emploi au moyen de dispositifs anciens (AFPA, FFPPS, FNE-cadres), ou plus récents destinés aux personnes sorties depuis peu de l'emploi (congrés puis conventions de conversion, allocation de formation-reclassement AFR). La légère baisse des principaux fournisseurs de stages « classiques » pour demandeurs d'emploi (AFPA, FFPPS, Régions) sur la fin de période est compensée, et au-delà, par le développement de l'AFR. On a fait figurer sur le graphique des « stages et autres mesures de formation » les dépenses de l'État et des Régions en faveur des actifs occupés (AO) ; on observe que l'État s'y engage de plus en plus, à travers la politique contractuelle, notamment.

Les **mesures spécifiques en faveur des chômeurs de longue durée** ne se développent véritablement qu'à partir de 1986, avec surtout les stages modulaires mis en œuvre par l'ANPE. L'effort est ensuite doublé en 1988 avec le développement des formules de formation en alternance, assorties d'exonérations de cotisations sociales, des activités intermédiaires (PIL, PLIF, ...), conjointement à celui des stages antérieurs (FNE/CLD, modulaires, stages de mise à niveau, FNE/femmes isolées). Le tassement de 1989 tient à la forte réduction des stages modulaires que ne compense pas entièrement le rééquilibrage en

(*) Service des Études et de la Statistique.

(1) Telle qu'elle est retenue dans les Comptes de l'emploi et de la formation professionnelle, il s'agit de dépenses constatées, qui sont le fait de l'État (Ministère du Travail, autres ministères), des régions (formation professionnelle et primes régionales à l'emploi), des employeurs et des salariés (par le biais des cotisations ASSEDIC et du 1,2 % formation continue).

favorable des stages FNE/CLD. Sur ces deux dernières années, l'effort spécifique en faveur des chômeurs de longue durée représente 40 % de celui engagé en faveur des jeunes.

Les principales autres aides à l'emploi fluctuent assez peu. L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise culmine en 1986 à 2,3 MdF et diminue progressivement en raison de la sévérité accrue dans l'examen de la faisabilité des projets. Cette tendance n'est que partiellement contrebalancée par le développement du Fonds départemental d'initiative des jeunes. Les aides aux travailleurs handicapés (3,3 MdF en 1989), principalement la Garantie de ressources des travailleurs handicapés, augmentent en moyenne de 5 % en termes réels par an. La politique en faveur de la réduction de la durée du travail, puis de l'aménagement du temps de travail, 0,3 MdF en 1985, passe de moins en moins par des aides financières. Enfin, la prime d'aménagement du territoire est freinée en 1987, puis reprend ensuite, tandis que les primes régionales à l'emploi diminuent régulièrement.

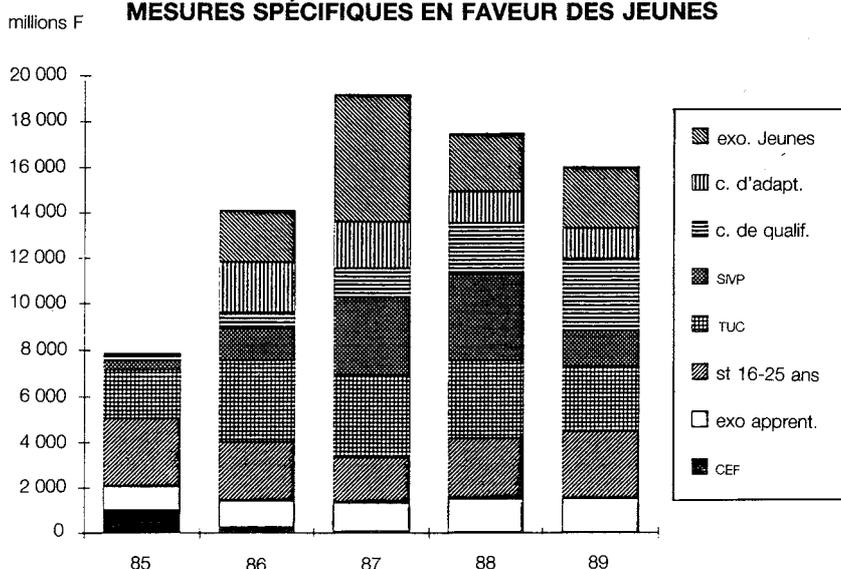
Dépenses passives

Le montant des dépenses « passives » relatives à l'indemnisation du chômage et à l'incitation au retrait d'activité, s'élève à 114,4 MdF en 1985 et 120,8 MdF en 1989, soit une diminution annuelle moyenne de 1,6 % en termes réels, sur ces quatre ans. Leur importance relative parmi les dépenses de politiques de l'emploi passe ainsi sur cette période de 67 % à 60 %.

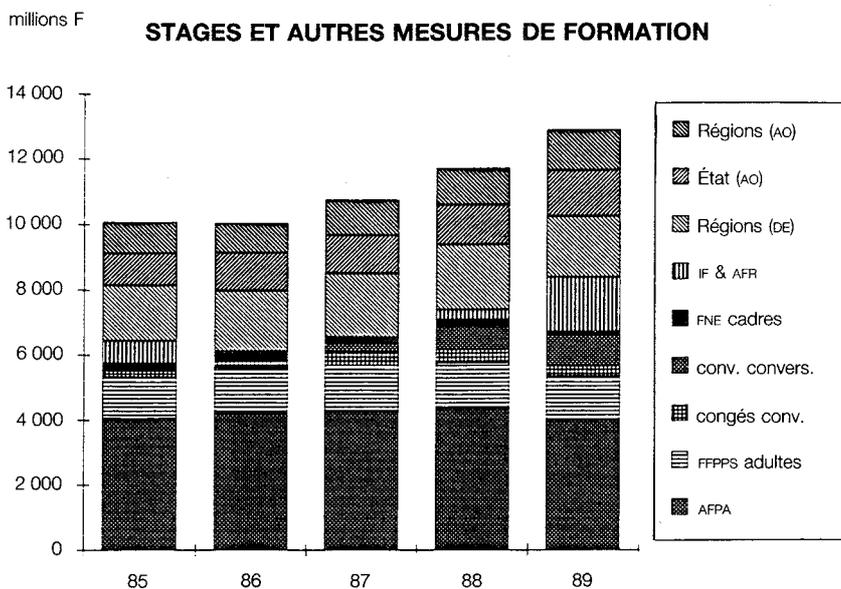
Ce sont les montants liés aux régimes de garanties de ressources et de préretraites démission qui entraînent cette baisse. Les allocations de **garanties de ressources** (GR), 14,5 MdF en 1989, diminuent en moyenne chaque année de 18 % en francs constants sur cette période, celles des préretraites démission qui s'élevaient encore à 9,9 MdF en 1985, s'éteignent en 1989.

Par contre, les dépenses liées aux **allocations spéciales du Fonds national de l'emploi** (ASFNE) ont un taux de croissance annuel moyen de + 8 %. La progression a été importante en 1985 et 1986 ; elle a été deux fois moindre en 1987 et 1988 ; l'évolution est négative en termes

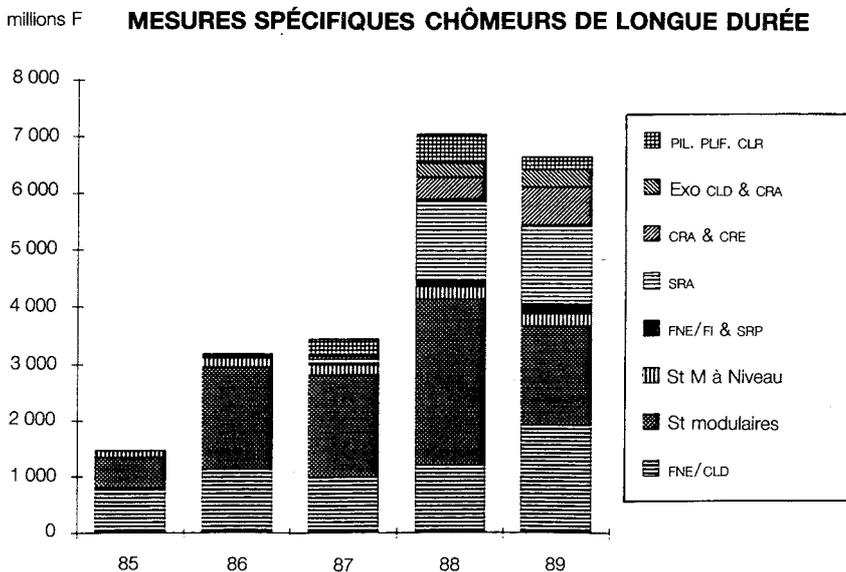
MESURES SPÉCIFIQUES EN FAVEUR DES JEUNES



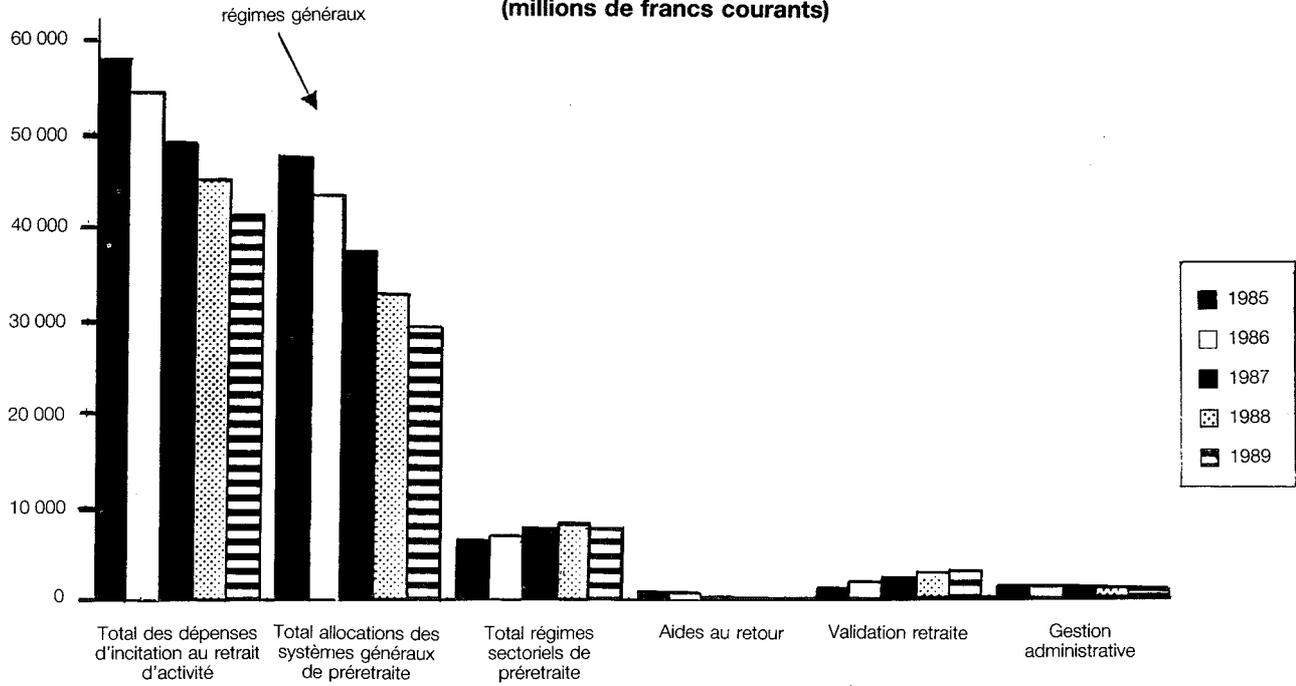
STAGES ET AUTRES MESURES DE FORMATION



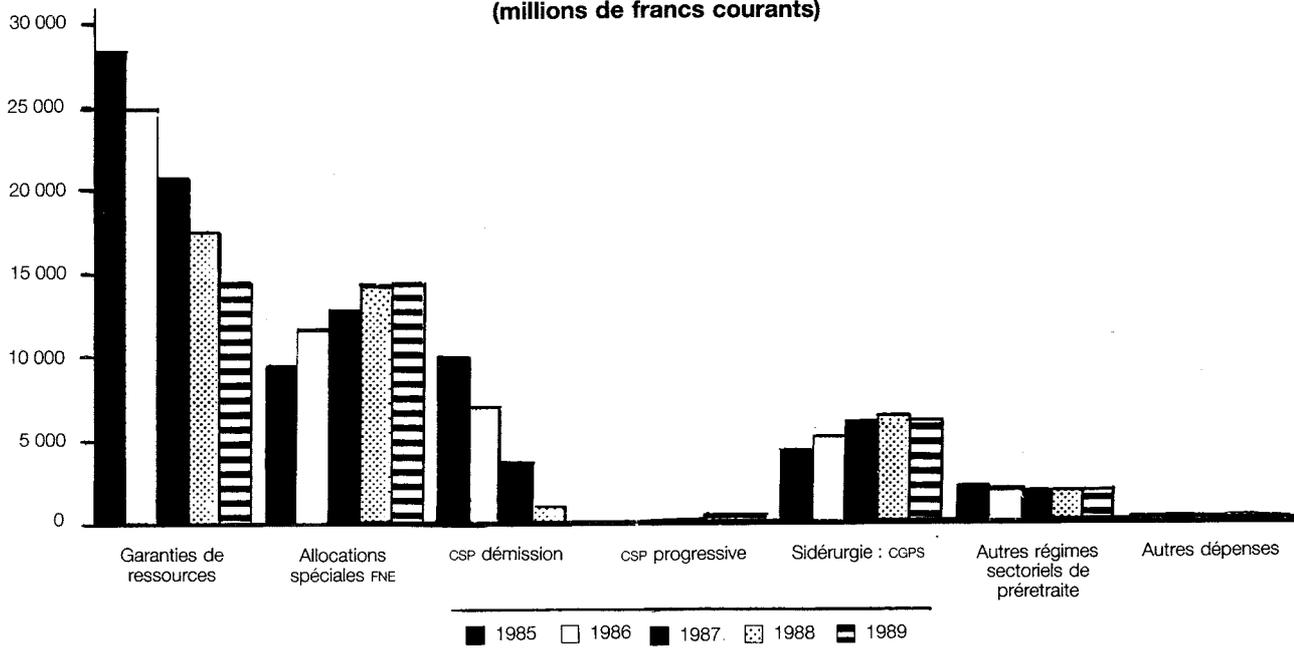
MESURES SPÉCIFIQUES CHÔMEURS DE LONGUE DURÉE



DÉPENSES D'INCITATION AU RETRAIT D'ACTIVITÉ
(millions de francs courants)



DÉPENSES DE PRÉRETRAITE
(millions de francs courants)



réels en 1989. L'évolution du nombre des bénéficiaires de ce dispositif a été du même ordre de grandeur alors que le montant moyen de la prestation a connu une légère baisse avec un taux d'évolution annuel moyen en francs constants de - 0,7 %.

Bien que modestes en niveau (0,4 MdF en 1989), les dépenses de **pré retraite progressive** ont connu un rythme de croissance soutenu sur les quatre ans de + 47 % par an, avec l'accroissement du nombre des bénéficiaires de ce dispositif.

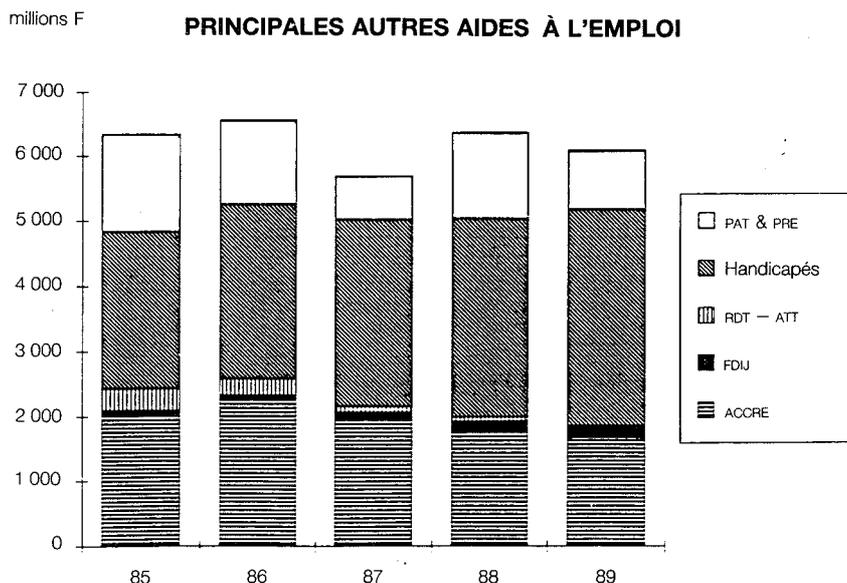
Parmi les dispositifs sectoriels, seules les dépenses pour les mesures d'âge dans la sidérurgie dans le cadre de la CGPS, progressent de près de 6 % en taux annuel moyen. Encore forte en 1985, l'augmentation de ces dépenses s'atténue progressivement et fait place à une baisse en 1989.

Les dépenses d'**indemnisation du chômage** ont eu une croissance annuelle moyenne de 5,7 % en termes réels sur les quatre années.

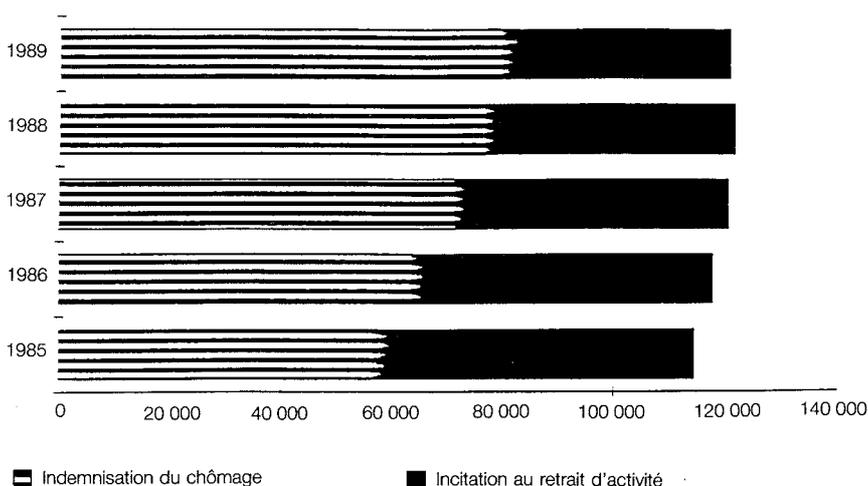
En liaison avec la stabilisation de l'évolution globale du chômage sur les années 1988 et 1989, mais aussi avec l'évolution, qui est restée forte sur la période, des dispensés de recherche d'emploi indemnisés (DREI), l'augmentation des dépenses versées en **allocations de base (AB)** a été freinée en 1988 et a fait place à une diminution en 1989. Sur les quatre ans, le taux de croissance a été de + 0,8 % par an pour l'ensemble des catégories de demandeurs d'emploi (DEFM 1, 2 et 3), de 69 % pour les DREI, soit 2,5 % pour l'ensemble. La dépense en AB est passée de 38,4 MdF en 1985 à 54 MdF en 1989 soit une progression annuelle de 5,7 % en francs constants. Les montants moyens versés par allocataire (y compris l'allocation de base exceptionnelle ABE) étaient de 3 560 francs en 1985 et de 4 400 francs en 1989 ; leur taux annuel de progression a été de 2,4 % sur cette période. Le nombre de ces bénéficiaires a crû en moyenne de 3,2 % par an.

Les **allocations d'insertion (AI)** du régime de solidarité ou de **base exceptionnelle (ABE)** liées à l'insertion professionnelle, versées à des allocataires n'ayant pas ou peu de références de travail, a diminué chaque année de 5 %. L'évolution en baisse du chômage des jeunes, mais aussi la perte de pouvoir d'achat du montant moyen de la

PRINCIPALES AUTRES AIDES À L'EMPLOI



DÉPENSES PASSIVES en millions de francs courants

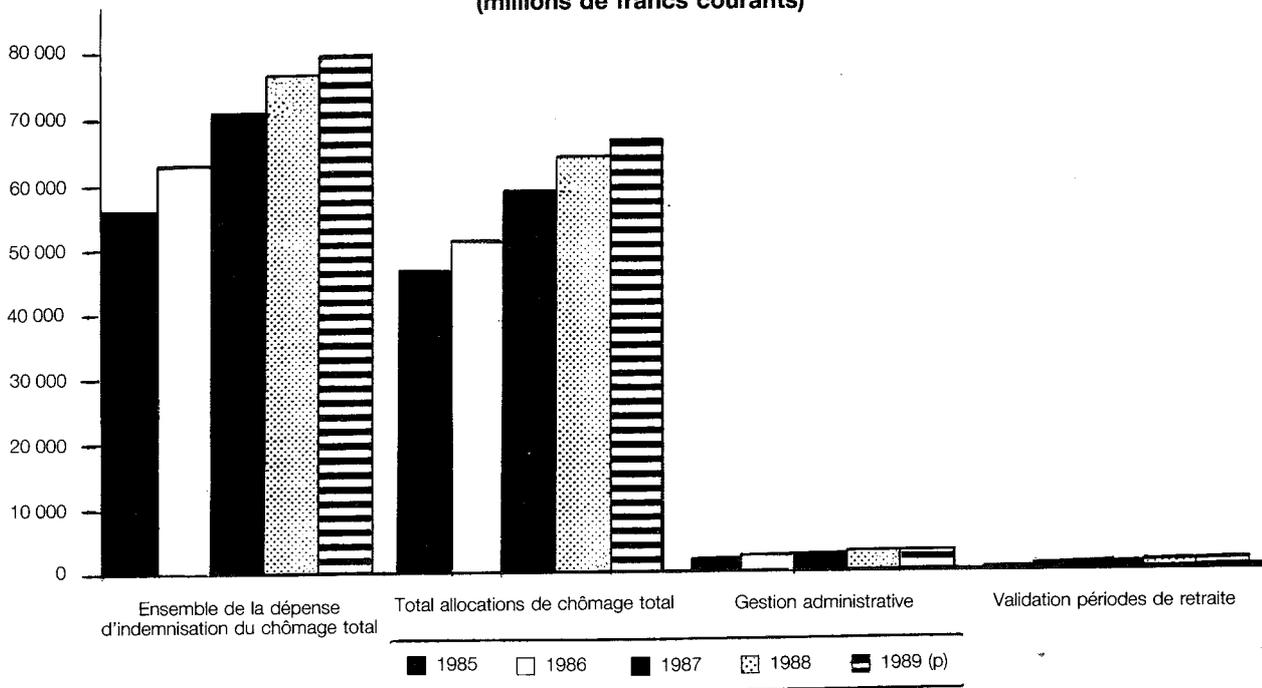


prestation, entraînent une diminution des dépenses en AI de près de 10 % par an en francs constants entre 1985 et 1989. Celles-ci passent de 4 MdF à 3 MdF. La prestation moyenne est de 1 600 F en 1989. A l'inverse, l'effet de l'augmentation de la précarisation se fait sentir sur la croissance des dépenses en ABE de 1,3 MdF en 1985 à 1,9 MdF en 1989, soit un taux annuel de croissance en termes réels de 9,5 %. L'âge moyen des bénéficiaires de cette allocation était de 29 ans au 31 décembre 1989.

La progression du chômage de longue durée, forte en 1985 et 1986 puis amoindrie régulièrement depuis, a entraîné une augmentation

des dépenses en **allocations de fin de droits (AFD)** du régime d'assurance et de **solidarité spécifique (ASS)**, de 15 % par an en termes réels sur la période. Ces dépenses s'élèvent à 8,8 MdF en 1985 et 15 MdF en 1989. La dépense en AFD est passée de 5,7 MdF à 7 MdF, avec un taux de croissance annuelle de 5,2 % lié aussi à celui de la prestation moyenne ; celle-ci était de l'ordre de 2 200 F en 1989. La dépense en ASS s'est accrue de 3 à 8 MdF avec une progression en termes réels de 27 % par an. Le nombre des bénéficiaires a augmenté de 22 % par an en moyenne. Le pouvoir d'achat de la prestation moyenne qui était de l'ordre de 2 100 F en 1989 a été à peu près stable (+ 1 %).

DÉPENSES EN INDEMNISATION DU CHÔMAGE TOTAL
(millions de francs courants)



DÉPENSES EN ALLOCATIONS DE CHÔMAGE
en millions de francs courants

