LE COÛT DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI
Rétrospective 1973-1978

par

Jean-François COLIN *

Les évaluations relatives au coût du chômage ou plus généralement au coût de la politique de l'emploi suscitent périodiquement des réactions diverses au sein des milieux spécialisés et du corps social tout entier. Chacun s'accorde pour regretter l'absence d'une évaluation officielle et plus fondamentalement de comptes publics de l'emploi qui permettraient d'apprécier l'effort de la nation dans ce domaine.

S'il est exact que dans le cadre des travaux de comptabilité nationale le coût de la fonction « emploi » est évalué et constitue un élément des comptes satellites de la protection sociale, il n'en reste pas moins vrai qu'il s'agit là d'une évaluation partielle qui n'inclut pas l'ensemble des dépenses faites par la collectivité en faveur de l'emploi. En effet, par définition les comptes de la protection sociale enregistrent les prestations sociales en faveur des ménages dont le versement résulte de la réalisation de risques et en particulier pour ce qui nous intéresse des risques « chômage » et « inadaptation professionnelle ». Ils n'incluent donc pas toutes les interventions qui se fondent sur des subventions versées aux entreprises.

La question des comptes publics de l'emploi reste donc largement ouverte et appelle des réponses rapides. En effet, avec les difficultés d'emploi et le déséquilibre croissant du marché du travail se sont multipliés les instruments destinés à lutter contre le chômage et à en atténuer le coût social. L'arsenal des pouvoirs publics, progressivement complété et étendu, s'est en même temps considérablement diversifié si bien qu'aujourd'hui toute tentative d'appréciation d'ensemble de la politique suivie rencontre les plus grandes difficultés.

A la demande du service des Études et de la Statistique du ministère du Travail et de la Participation, une première tentative d'évaluation d'ensemble a été réalisée en 1979-1980 par le Centre d'analyse économique de la faculté d'économie appliquée d'Aix-Marseille III dans une étude intitulée « Évaluation macro-économique des politiques de l'emploi 1973-1978 » dont on dégagera ici les principaux enseignements. On examinera tout d'abord les problèmes soulevés par l'évaluation du coût de la politique de l'emploi puis on resituera les dépenses pour l'emploi dans les comptes de la nation.

ÉVALUATION DU COÛT DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Qu'est-ce que la politique de l'emploi ? Quelles sont à l'intérieur de l'ensemble des interventions économiques et sociales de l'État, celles qui constituent spécifiquement la politique de l'emploi ? Quels sont les acteurs qui participent à l'élaboration, la mise en œuvre et le financement de la politique de l'emploi ?

* Chargé d'études au service des Études et de la Statistique du ministère du Travail et de la Participation. Cet article dégage les principaux enseignements d'une recherche du Centre d'analyse économique de la faculté d'économie appliquée d'Aix-Marseille III : « Évaluation macro-économique des politiques de l'emploi 1973-1978 ».

Le comptable des dépenses pour l'emploi se trouve en permanence confronté à ces questions. Il doit délimiter les frontières de ce concept « flou » qu'est la politique de l'emploi; il doit concrètement préciser les interventions qui se situent à l'intérieur du champ ainsi délimité; il doit identifier les acteurs qui initient ces actions. Le travail de définition des concepts et d'élaboration des cadres comptables étant réalisé, il doit enfin alimenter les comptes c'est-à-dire évaluer les dépenses, parfois les recettes, et il ne s'agit pas là de la moindre tâche car les dépenses pour l'emploi ont des origines diverses et parfois difficiles à repérer au sein même du budget de l'État. Quant aux dépenses effectuées à ce titre par les collectivités locales, par les entreprises ou même par les ménages, il faut bien souvent procéder à des estimations grossières.

Les chercheurs du Centre d'analyse économique n'ont pas manqué de se heurter à toutes ces difficultés. Finalement, ils ont défini la politique de l'emploi comme un ensemble de mécanismes auxiliaires mis en œuvre par l'État et destiné à assister et compléter le fonctionnement normal du marché du travail. On trouvera en annexe la liste des interventions qui ont ainsi été considérées comme relevant de la politique de l'emploi. On peut dire pour schématiser à l'extrême que les auteurs ont retenu quatre catégories de dépenses :

— les prestations sociales versées aux ménages dans le cadre de la réalisation des risques « chômage » et « inadaptation professionnelle »;

— les primes à la création d'emploi versées aux entreprises et les différentes exonérations fiscales ou parafiscales qui leur sont accordées par l'État ou les collectivités locales;

— les actions destinées à favoriser la mobilité professionnelle de la main-d'œuvre occupée (formation professionnelle des actifs);

— les frais de gestion du marché du travail et des interventions en faveur de l'emploi.

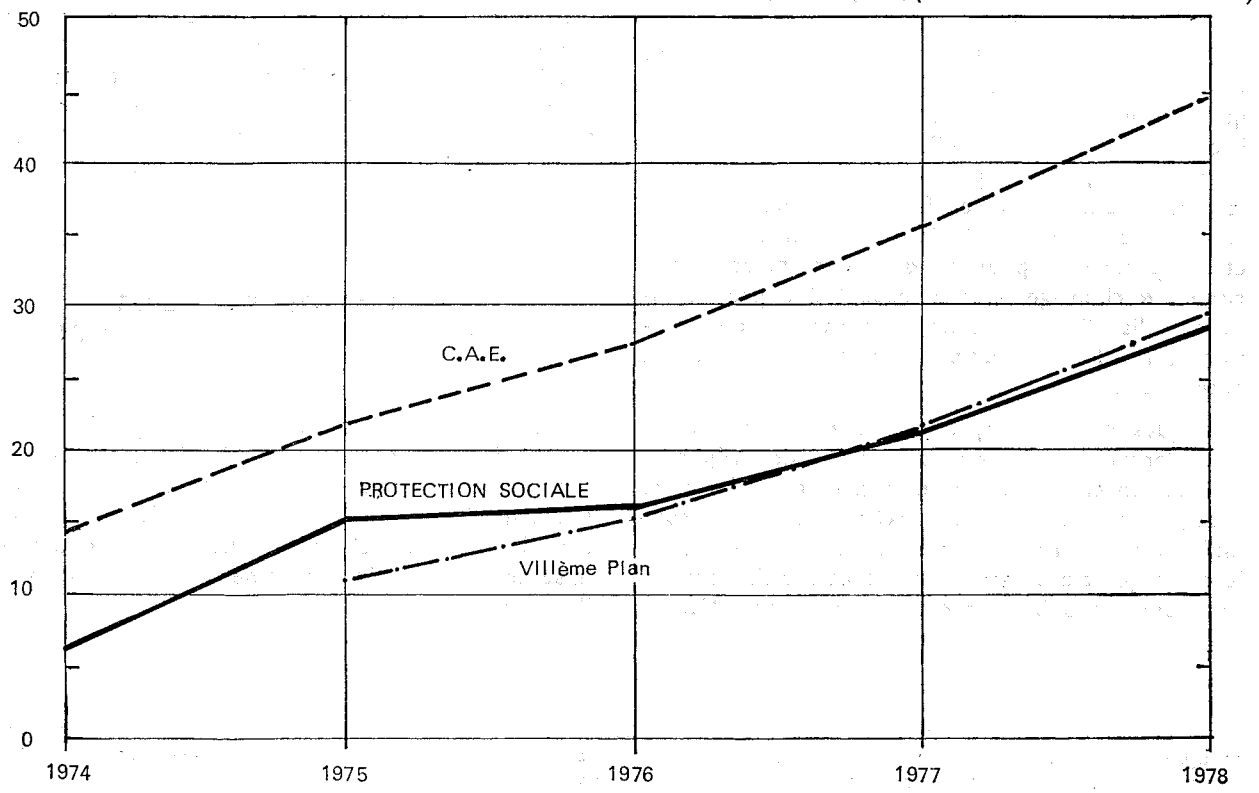
Sur la base de cette définition, les auteurs ont abouti à une évaluation du coût de la politique de l'emploi bien supérieure aux chiffres habituellement avancés : *la politique de l'emploi aurait coûté 10,6 milliards F en 1973 et 44,6 milliards F en 1978.* Deux postes importants font la différence par rapport aux estimations habituelles : les indemnités de licenciement versées par les entreprises (4,4 milliards F en 1978) et les actions de formation professionnelle à destination des actifs occupés (8,5 milliards F en 1978). Le graphique n° 1 illustre à cet égard les écarts entre les dépenses enregistrées dans le compte satellite de la protection sociale et le coût de la politique de l'emploi tel qu'il est estimé dans les travaux préparatoires du VIII[e] Plan et dans l'évaluation du Centre d'analyse économique (CAE).

Bien sûr, quelle que soit l'évaluation, le phénomène notable reste la progression considérable des dépenses pour l'emploi depuis le début de la crise. On ne peut naturellement manquer de s'interroger sur les composantes de la politique de l'emploi qui ont le plus concouru à cette progression. Le

GRAPHIQUE N° 1

Évolution du coût de la politique de l'emploi suivant diverses sources

(En milliards de F courants)



MESURES DE POLITIQUE DE L'EMPLOI RETENUES POUR LA PÉRIODE 1973-1978

a. Mesures d'indemnisation du chômage total.

Allocation d'aide publique.

Allocation d'assurance-chômage ASSEDIC.

Indemnisation du chômage agricole, du chômage intempérie B.T.P., indemnité de garantie versée par la caisse de surcompensation des ouvriers dockers.

Indemnités de préavis et de licenciements.

Allocation de perte d'emploi pour les agents civils non fonctionnaires de l'État, des collectivités locales et des établissements publics.

Indemnités A.G.S. (Aide à la garantie des salaires).

Allocation décès versée à la famille d'un chômeur décédant.

Versements de validation des droits à la retraite effectués par l'ASSEDIC pendant la durée de chômage.

Versements des bureaux d'aide sociale des collectivités locales.

Ouverture de droits à la sécurité sociale au profit des jeunes à la recherche d'un premier emploi.

Frais de fonctionnement des ASSEDIC.

b. Mesures de politique économique générale (non quantifiées).

c. Mesures de libération de l'emploi (non quantifiées).

d. Mesures de perfectionnement du marché du travail.

Dépenses de fonctionnement de l'ANPE.

Indemnités de recherche d'emploi.

Remboursement des frais d'hébergement.

Bons de transport gratuit.

e. Actions de formation professionnelle.

Stages de préformation.....
Stages de prévention..... } pour les demandeurs d'emploi.
Stages de conversion.....

Stages de promotion.....
Stages d'adaptation..... } pour les actifs occupés.
Stages de perfedtionnement.

f. Mesures au titre du maintien de l'emploi.

Indemnités de chômage partiel.

Attribution de prêt du CIASI.

Aides au maintien d'activités agricoles en zones de montagne.

g. Mesures au titre de la promotion de l'emploi.

Indemnités de décentralisation.

Primes de développement régional.

Primes de localisation de certaines activités tertiaires et de recherche.

Aide spéciale rurale à la création d'emplois.

Aide à la création d'entreprise par les salariés privés d'emploi.

Primes d'installation et de développement artisanal.

Primes d'incitation à la création d'emplois.

Avantages fiscaux consentis au titre de la création d'emplois.

Exonérations partielles ou totales des cotisations sociales (FNE).

h. Mesures de création directe d'emplois.

Recrutement de fonctionnaires par anticipation.

Créations d'emplois dans le secteur public.

Créations d'E.U.C. (Emplois d'utilité collective).

i. Mesures d'incitation à l'activité.

Primes de mobilité des jeunes.

Allocation de transfert de domicile.

Allocation de double résidence.

Allocation temporaire dégressive du FNE.

j. Mesures d'incitation à l'inactivité.

Contrôle des migrations.

Aide au retour.

Aides à l'expatriation des jeunes obtenant un emploi à l'étranger.

Instauration du congé parental de deux ans maximum non rémunéré.

Encouragement à la cessation d'activité :
- *— pré-retraite FNE;*
- *— garantie de ressources.*

tableau n° 1 donne de ce point de vue quelques indications (la typologie retenue a été mise au point par le Centre d'analyse économique et on trouvera en annexe les explications essentielles sur sa construction).

TABLEAU N° 1

Évolution du coût des différentes composantes de la politique de l'emploi
Résultats globaux (*) en millions de francs courants et en pourcentage

Fonctions	1973		1978	
	En valeur absolue	%	En valeur absolue	%
Indemnisation du chômage	3.952,4	37,2	24.357,5	54,6
Perfectionnement du marché	255,2	2,4	735,7	1,6
Formation professionnelle	5.652	53,2	13.897,6	31,1
Maintien de l'emploi	41,2	0,4	896,0	2,0
Promotion de l'emploi	500,7	4,7	1.620,6	3,6
Création directe d'emplois	–	–	369,7	0,8
Incitation à l'activité	32,1	0,3	152,6	0,3
Incitation à l'inactivité	199,6	1,9	2.598,3	5,8
TOTAL	10.633,2	100,0	44.628,0	100,0

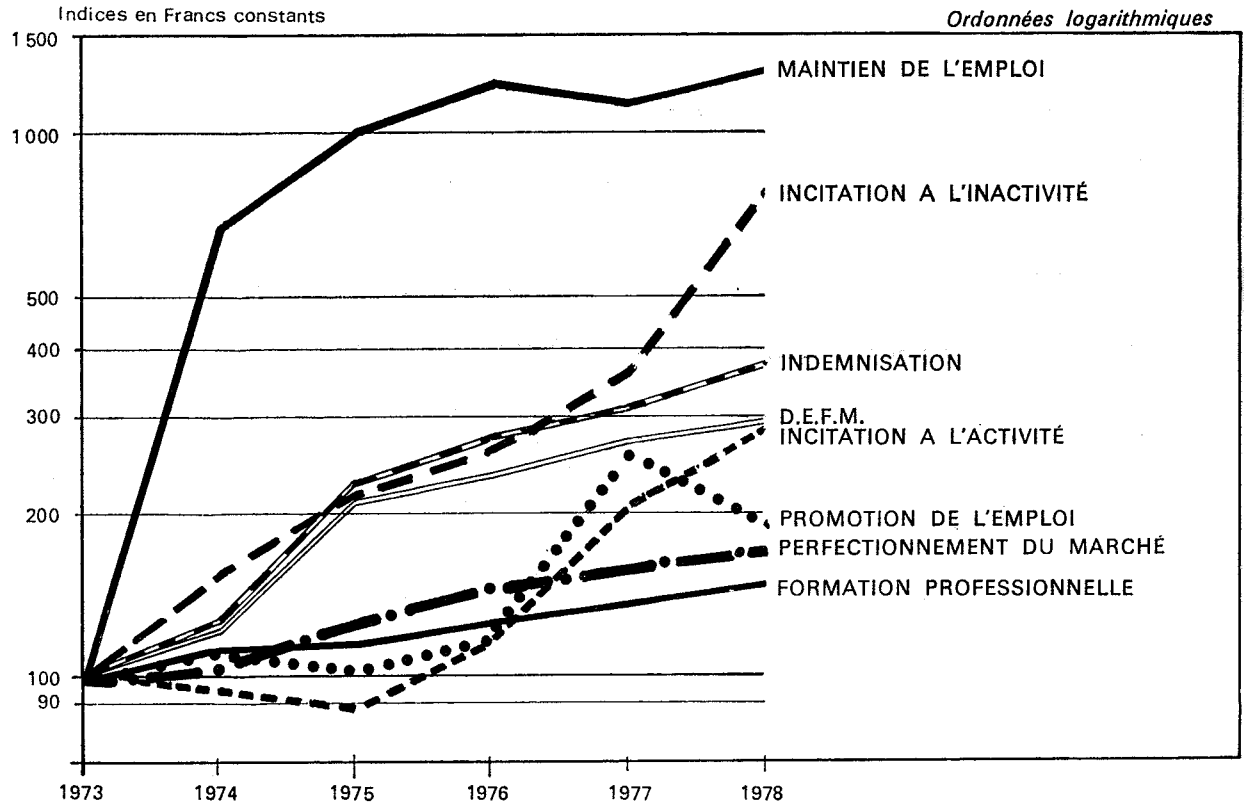
(*) Cette évaluation repose sur des données de nature assez différente qui proviennent soit de source administrative directe, soit du compte satellite de la protection sociale, soit encore d'estimations. Bien que certaines informations soient fragiles, l'importance des masses financières en jeu limite les incertitudes qui peuvent affecter telle ou telle petite mesure et en tout cas valide les évolutions observées sur la période 1973-1978.

Au vu de ces premières données, il apparaît que l'indemnisation du chômage total ou les incitations à l'inactivité (avec le développement considérable des systèmes de pré-retraite) tendent de plus en plus à devenir l'instrument essentiel des politiques de la main-d'œuvre au détriment de la stimulation de l'emploi proprement dit. Encore faut-il souligner que, contrairement aux estimations habituelles qui montrent qu'environ 75 à 80 % des dépenses pour l'emploi sont consacrés à l'indemnisation du chômage, *l'évaluation du Centre d'analyse économique situe la politique active de l'emploi à une place plus juste : environ 40 % du coût total des interventions.*

Lorsqu'on examine comme cela est fait sur le graphique n° 2 la progression en francs constants des différents postes de la dépense pour l'emploi,

GRAPHIQUE N° 2

Évolution du coût des différentes composantes de la politique de l'emploi



on trouve confirmation de l'augmentation très rapide du coût de l'indemnisation du chômage total, des actions de maintien de l'emploi et des incitations à l'inactivité et de la faible progression des actions de promotion de l'emploi, de perfectionnement du marché et de création directe d'emplois.

TABLEAU N° 2

Évolution en millions de francs courants du coût des différentes composantes de la politique de l'emploi

Fonctions	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Indemnisation	3.952,4	5.743,2	11.459,1	15.139,2	18.947,6	24.357,5
Perfectionnement du marché	255,2	302,5	410,2	505,9	605,6	735,7
Formation professionnelle	5.652,0	7.144,0	8.351,5	9.855,0	11.837,0	13.897,6
Maintien de l'emploi	41,2	317,7	524,4	719,4	720,9	896,0
Promotion de l'emploi	500,7	639,5	655,4	831,8	2.001,2	1.620,6
Création directe d'emplois	–	–	–	–	240,0	369,7
Incitation à l'activité	32,1	30,7	36,6	52,8	102,0	152,6
Incitation à l'inactivité	199,6	350,5	554,1	726,5	1.118,3	2.598,3
TOTAL	**10.633,2**	**14.528,1**	**21.991,5**	**27.830,6**	**35.572,6**	**44.628,0**
Demandes d'emploi en fin de mois (en milliers)	393,9	497,7	839,7	933,5	1.071,7	1.166,6

Ces évolutions doivent naturellement être mises en relation avec les transformations profondes qu'a connu la politique de l'emploi au cours de la période :

— la montée en « charge » des systèmes de garantie de ressources et leur extension en 1977 aux salariés démissionnaires; 70 000 personnes étaient concernées en 1975, 135 000 l'étaient en 1978; les dépenses correspondantes sont enregistrées sur le graphique n °2 dans la rubrique « incitation à l'inactivité »;

— la mise en place et l'extension sur cette période des allocations de chômage versées aux licenciés pour raison économique (la réforme du régime d'indemnisation n'intervient qu'en 1980) mais aussi l'extension à diverses catégories du bénéfice des allocations « ordinaires » de chômage (notamment à certaines catégories de jeunes);

— le développement des actions de formation professionnelle en particulier dans le cadre des pactes pour l'emploi mis en place dès 1977;

— le développement des formules spécifiques d'insertion des jeunes : stages pratiques en entreprises ou contrats emploi-formation;

— les transformations des actions classiques de politique de l'emploi (notamment les aides à la mobilité);

— la mise en place de primes à l'emploi et d'exonérations diverses en faveur des entreprises (par exemple : exonérations des cotisations patronales de sécurité sociale dans le cadre des pactes nationaux pour l'emploi).

Ce sont donc bien les traits caractéristiques et les tendances de fond de cette nouvelle politique de l'emploi qu'on voit se dessiner sur le graphique n° 2 et sur le tableau correspondant avec :

— la multiplication par huit des dépenses liées aux incitations à l'inactivité, la multiplication par quatre des dépenses d'indemnisation du chômage;

— le poids considérable des actions de formation professionnelle (près de 14 milliards F en 1978);

— la place désormais significative des instruments de la politique active de l'emploi : perfectionnement du marché, maintien et promotion de l'emploi.

POLITIQUE DE L'EMPLOI ET COMPTES DE LA NATION

● Les flux financiers liés aux dépenses pour l'emploi.

Les deux schémas qui suivent retracent pour les années 1973 et 1978 les principaux flux financiers liés aux interventions en faveur de l'emploi et distinguent d'une part les coûts liés à l'indemnisation du chômage total et d'autre part les coûts liés à la politique active de l'emploi.

Pour l'indemnisation du chômage, on trouve trois catégories de flux :

— un flux direct « entreprises-ménages » (1,6 milliard en 1973, 4,4 milliards en 1978) correspondant pour l'essentiel aux indemnités de licenciement versées par les entreprises (au moins telles qu'elles apparaissent dans les comptes de la protection sociale et plus précisément dans la rubrique « risque chômage »);

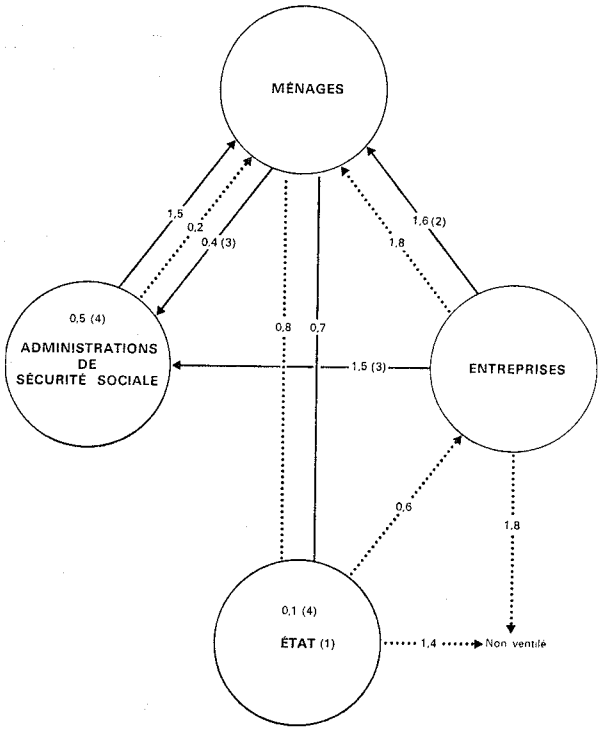
— un flux direct « État-ménages » correspondant pour sa majeure partie aux allocations d'aide publique (supprimée par la réforme de janvier 1979) et comprenant également les prestations versées par certaines collectivités locales;

— un circuit complet de financement du régime conventionnel d'indemnisation du chômage comprenant d'une part les flux liés au paiement des cotisa-

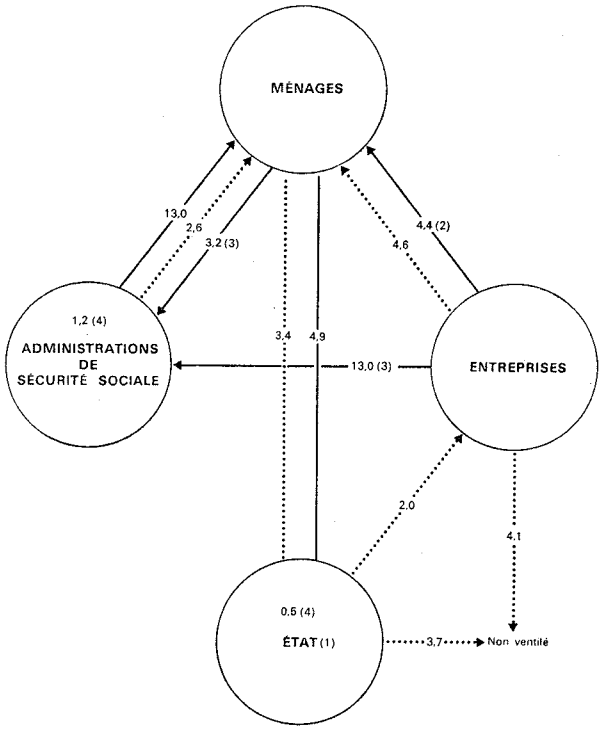
LES DEPENSES POUR L'EMPLOI

(En milliards F courants)

En 1973



En 1978



——— Flux liés aux prestations de chômage.

····· Flux liés à la politique active de l'emploi.

(1) Y compris collectivités locales.
(2) Essentiellement indemnités de licenciement.
(3) Cotisation UNEDIC y compris cotisations afférentes à la garantie de ressources.
(4) Il s'agit des frais divers et de fonctionnement.

tions de chômage par les ménages (0,4 milliard en 1973, 3,2 milliards en 1978) et par les entreprises (1,5 milliard en 1973, 13 milliards en 1978) et d'autre part, les flux liés au versement des prestations de chômage aux ménages (1,5 milliard en 1973, 13 milliards en 1978).

Pour la politique active de l'emploi, on voit apparaître sur les schémas cinq catégories de flux :

— le flux « administrations de sécurité sociale — ménages » (0,2 milliard en 1973, 2,6 milliards en 1978) enregistre les dépenses de formation professionnelle des ASSEDIC ainsi que les sommes versées au titre de la garantie de ressources;

— le flux « État-ménages » (0,8 milliard en 1973, 3,4 milliards en 1978) cumule les aides à la recherche d'emploi, les dépenses de formation professionnelle de l'État, le chômage partiel, les créations d'emplois publics, les mesures de recrutement de cadres dans les administrations, les incitations à l'activité, les aides au retour en faveur des immigrés et les allocations du FNE;

— le flux « entreprises-ménages » (1,8 milliard en 1973 et 4,6 milliards en 1978) correspond aux dépenses de formation professionnelle engagées par les entreprises au profit des actifs ou des chômeurs et comprend exclusivement les rémunérations des stagiaires et les frais d'hébergement;

— le flux « État-entreprises » (0,6 milliard en 1973 et 2,0 milliards en 1978) enregistre d'une part les subventions en faveur de l'emploi sous forme d'aides régionales, d'indemnités de montagne et d'aides diverses et d'autre part les exonérations fiscales consenties par les collectivités locales et les exonérations de cotisations patronales de Sécurité sociale remboursées par l'État au sous-secteur assurances sociales;

— des flux partant l'un du pôle « entreprises », l'autre du pôle « État », aboutissent à une rubrique non ventilée car ils enregistrent des dépenses pour lesquelles les agents payeurs sont bien identifiés mais non les agents récepteurs. Il s'agit pour l'État des frais de fonctionnement de l'ANPE et des frais de fonctionnement liés aux actions de formation professionnelle. Il s'agit pour les entreprises des frais de fonctionnement des systèmes de la formation, des contributions au Fonds d'assurance formation (FAF) et des frais divers.

● Dépenses pour l'emploi et comptes de la nation : quelques indicateurs.

C'est en la rapportant à quelques agrégats de la comptabilité nationale que l'évolution des dépenses pour l'emploi prend toute sa signification (tableaux n^{os} 3 et 3 *bis*).

Pour la seule indemnisation du chômage total, on doit notamment souligner qu'elle représentait en 1978 :

— 1,20 % du revenu disponible brut des ménages, soit 2,86 fois plus qu'en 1973;

— 4,21 % de l'ensemble des prestations sociales, soit 3,37 fois plus qu'en 1973;

— 1,13 % du PIB total, soit 3 fois plus qu'en 1973.

Quant à la politique active de l'emploi, les sommes perçues à ce titre par les ménages contribuaient en 1978 pour 0,67 % à la formation de leur revenu disponible brut alors que les sommes perçues par les entreprises représentaient 4,56 % des subventions d'exploitation reçues par ces dernières. Les dépenses correspondantes des administrations et des entreprises représentaient respectivement 4,12 % de la valeur ajoutée brute des administrations et 0,5 % de la valeur ajoutée brute marchande des entreprises.

Ces quelques indicateurs macro-économiques sont significatifs en eux-mêmes. On peut toutefois souligner que :

— les dépenses pour l'emploi, qu'il s'agisse des sommes consacrées à la politique active de l'emploi ou de celles consacrées à l'indemnisation, représentent

TABLEAU N° 3

Importance relative de la politique d'intervention sur le marché du travail

(En millions F courants)

Dépenses au titre des interventions sur le marché du travail	1973	1974	1975	1976	1977	1978
A. Perçu par les ménages	2.754,4	3.707,2	4.838,5	6.002,0	8.329,2	10.625,5
En % du RDB	0,34	0,39	0,44	0,48	0,60	0,67
B. Dépenses du secteur « Administrations »	2.638,1	3.521,7	4.425,6	5.786,4	8.649,4	11.116,1
En % de leur VA brute	2,25	2,51	2,60	2,86	3,72	4,12
C. Dépenses du sous-secteur « État »	2.451,9	3.155,4	3.770,0	4.877,0	6.442,7	8.054,8
En % de sa VA brute	3,16	3,45	3,42	3,72	4,28	4,64
D. Dépenses des entreprises	3.581,0	4.779,0	3.653,0	6.519,0	7.570,0	8.697,6
En % de la VA brute marchande	0,39	0,45	0,47	0,48	0,49	0,50
E. Perçu par entreprises	528,7	929,5	959,6	1.179,4	2.315,2	1.962,6
En % des subventions d'exploitations reçues	2,89	4,04	3,35	3,29	5,72	4,56
En % des ressources du compte d'exploitation	0,44	0,66	0,56	0,68	0,99	0,72
F. Total des dépenses effectuées (tous secteurs)	6.219,1	8.300,7	10.018,6	12.305,4	16.219,4	19.813,7
En % du PIB	0,56	0,65	0,69	0,74	0,86	0,93

TABLEAU N° 3 *bis*

Quelques indicateurs relatifs à l'indemnisation du chômage

Indicateurs macro-économiques	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Prestations nettes de chômage en % du revenu disponible brut des ménages	0,42	0,49	0,84	1,00	1,09	1,20
Prestations de chômage en % des prestations sociales	1,25	1,52	2,89	3,43	3,78	4,21
Coût du chômage/PIB total	0,37	0,44	0,77	0,90	1,01	1,13

désormais une part significative du PIB (un peu plus de 2 %) proche du taux de croissance moyen qu'a connu le pays au cours de ces dernières années;

— les prestations sociales versées aux ménages au titre de la fonction « emploi » constituent un élément non négligeable du revenu disponible brut de ces agents et joue un rôle important de soutien de la demande;

— enfin, la politique de l'emploi et les sommes qui y sont consacrées occupent aujourd'hui une place significative dans notre système de redistribution.

CONCLUSION

L'étude du Centre d'analyse économique n'est que la première étape d'une entreprise plus vaste qui cherche tout à la fois à mieux comprendre les circuits de financements et les coûts de la politique de l'emploi et les effets à attendre sur le marché du travail et sur l'économie toute entière des efforts ainsi consentis par la collectivité.

Les difficultés rencontrées, on l'a vu, sont nombreuses et appellent toutes des travaux complémentaires :

— difficulté pour définir la politique de l'emploi et délimiter le champ des interventions à retenir;

— difficulté pour élaborer une typologie pertinente c'est-à-dire suffisamment analytique;

— difficulté pour estimer les dépenses pour l'emploi.

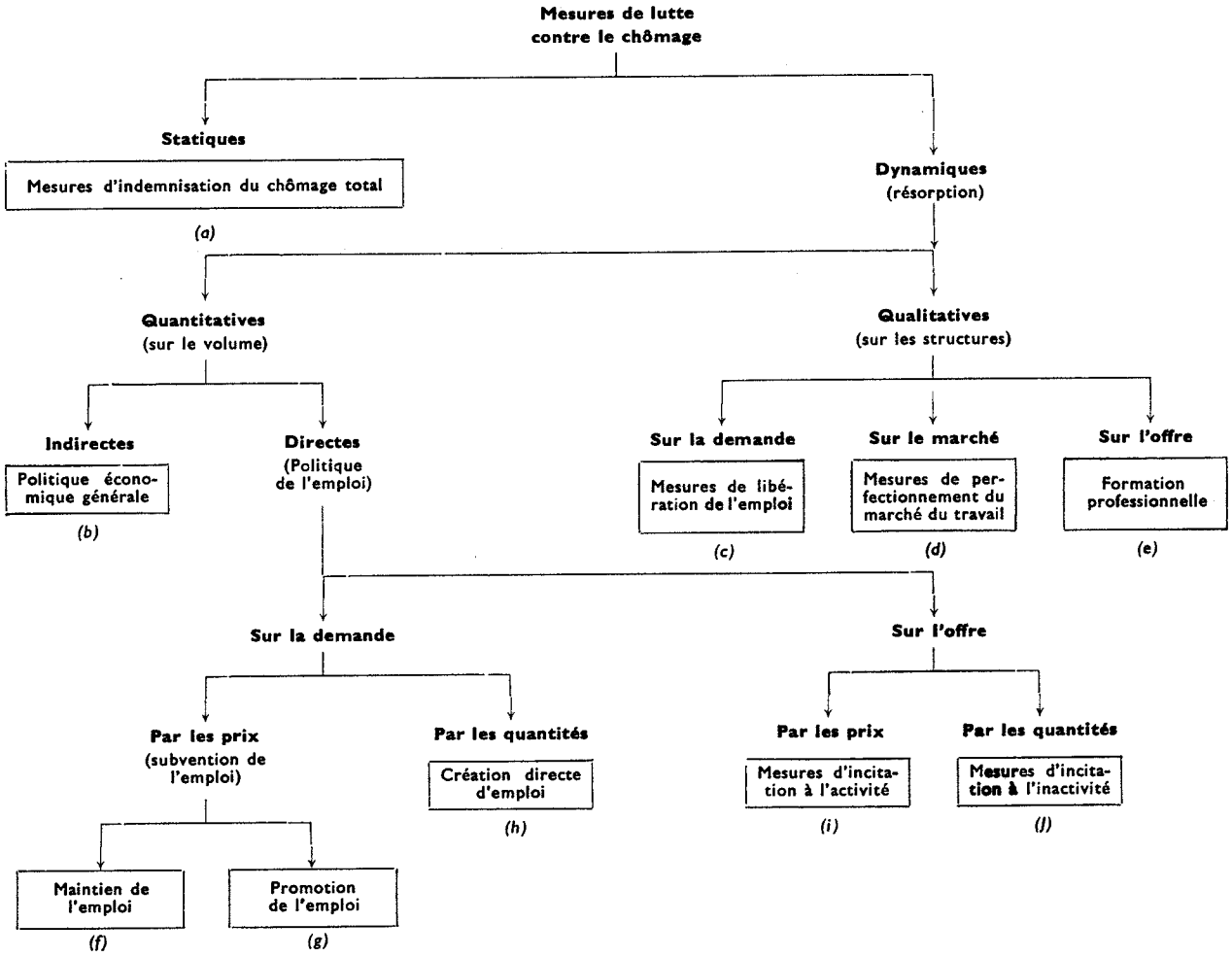
Des approfondissements méthodologiques, une plus grande précision des évaluations, la collecte d'informations statistiques complémentaires sont donc nécessaires et devraient permettre d'établir un compte permanent physico-financier du marché du travail. L'ensemble des évaluations ainsi réalisées devraient servir de base à des bilans coûts-avantages périodiques des divers instruments de la politique d'emploi.

Mais au total, ces travaux ne prendront tout leur sens que s'ils s'inscrivent dans un dialogue permanent entre décideurs et comptables, dialogue qui devrait notamment permettre de dégager un consensus sur les concepts et les cadres comptables. C'est tout au moins le souhait qui avait été émis le 26 octobre 1978 à l'Assemblée nationale lorsqu'avait été annoncée l'intention de créer une Commission des comptes de l'emploi.

ANNEXE

TYPOLOGIE DES POLITIQUES DE L'EMPLOI

La typologie retenue par le Centre d'analyse économique rompt avec les classifications administratives traditionnelles marquées par l'organisation institutionnelle des canaux d'intervention. La politique de l'emploi y est définie par rapport au marché du travail comme un ensemble de mécanismes auxiliaires permettant au marché de fonctionner au moindre coût et la typologie retenue est construite sur la base de cette définition.



Dans cette typologie, les politiques d'indemnisation du chômage sont séparées de façon tout à fait classique des politiques actives de l'emploi et parmi ces dernières sont distinguées les actions quantitatives c'est-à-dire les dispositions qui visent à agir sur le volume de l'offre et de la demande de travail et les actions plus qualitatives qui interviennent sur le fonctionnement même du marché du travail. Chacune de ces mesures est encore décomposée selon qu'elle agit sur l'offre ou la demande et qu'elle joue par les prix ou par les quantités.

Ces différents critères d'analyse amènent les auteurs à retenir en définitive dix groupes d'actions :

a. Les mesures d'indemnisation du chômage total;

b. Les mesures de politique économique générale ayant des répercussions explicitement souhaitées ou non sur le volume de l'emploi;

c. Les mesures de libération de l'emploi, c'est-à-dire les diverses réformes juridiques ou institutionnelles qui permettraient d'éliminer certains obstacles à l'embauche;

d. Les mesures de perfectionnement du marché du travail par la recherche d'une transparence et d'une fluidité plus grande;

e. Les actions de formation professionnelle;

f. Les mesures au titre du maintien de l'emploi;

g. Les mesures au titre de la promotion de l'emploi;

h. Les mesures de création directe d'emplois;

i. Les mesures d'incitation à l'activité;

j. Les mesures d'incitation à l'inactivité.

Il est difficile pour des raisons multiples de mesurer le coût de chacun de ces groupes d'actions et il n'est pas possible, en particulier, d'obtenir des estimations sérieuses pour les mesures de type *b* et *c* qui en raison de leur nature ou de leur complexité se prêtent mal à des évaluations quantifiées. Pour les autres groupes, la question de la délimitation du champ d'analyse se pose et à cet égard deux positions extrêmes peuvent être adoptées. Une conception très restrictive ne retiendra que les actions qui émanent de la puissance publique et qui concernent uniquement les demandeurs d'emploi. Sera ainsi évalué le coût de la politique de l'emploi *stricto sensu*. Une conception plus large retiendra l'ensemble des dépenses nécessitées par le bon fonctionnement du système d'emploi. Entre ces deux extrêmes toutes les variantes sont possibles.

Le Centre d'analyse économique a fait sienne la conception la plus large possible et a considéré que toutes les actions s'inscrivant dans son cadre d'analyse, concernant l'ensemble de la population active ou uniquement les chômeurs et émanant de la puissance publique ou de tout autre acteur, constituaient la politique de l'emploi, Ainsi il a défini le coût du fonctionnement ou de la gestion du système d'emploi par l'ensemble des acteurs.

Enfin, une dernière difficulté apparaît dès lors que l'on entend classer dans cette typologie les interventions publiques. Le cas typique est celui des contrats emploi-formation qui peuvent figurer à la fois dans les rubriques e et *g* (dans ce cas précis le Centre d'analyse économique a classé les dépenses de formation dans la rubrique e et les autres dépenses suscitées par les CEF dans la rubrique *g*). Il reste que chaque fois qu'une telle difficulté a été rencontrée, des choix ont été opérés qui sont arbitraires par nature.