



BIBLIOTHÈQUE
CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI
"Le Descartes I"
29, promenade Michel-Simon
93166 NOISY-LE-GRAND Cedex
Tél. 45 92 68 97 - Fax 49 31 02 44

17

septembre 1996

L'ÉVALUATION MACRO-ECONOMIQUE DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI EN FAVEUR DES JEUNES (1985-1994)

Chaque année, plusieurs centaines de milliers de jeunes bénéficient de mesures de la politique de l'emploi. Quel est l'effet de ces aides à l'embauche sur l'emploi des jeunes et l'emploi global ? Les mesures destinées aux jeunes entre 1985 et 1994 auraient permis de créer chaque année entre 200 000 et 250 000 emplois nets en équivalent temps plein. Ce chiffre représente le tiers du stock moyen des bénéficiaires. Les deux tiers de ces emplois sont des contrats d'apprentissage et des emplois aidés dans le secteur non marchand (TUC, puis CES). L'étude met en lumière les effets de substitution en faveur des jeunes, aux dépens des autres actifs.

On peut évaluer de multiples façons les mesures de politiques publiques d'emploi. Les évaluations micro-économiques quantifiées s'intéressent aux itinéraires des individus sur le marché du travail. Elles estiment l'effet propre du passage par une mesure sur le statut obtenu, en termes d'emploi, de chômage, ou d'inactivité (Lechene et Magnac, 1996). L'évaluation macro-économique estime, pour sa part, l'impact des mesures sur

le niveau global de l'emploi et du chômage. L'étude présentée ici (Eyssartier et Gautié, 1996) se propose d'évaluer cet impact depuis 1985 pour les mesures destinées aux jeunes (cf. encadré). Elle met en lumière le contraste entre les effets pour les jeunes eux-mêmes et pour les actifs en général.

L'exercice est en même temps l'occasion de présenter, de façon synthétique, les méthodes et les scénarios¹ qui permettent d'aboutir à ces résultats.



200 A 250.000
EQUIVALENTS
TEMPS PLEIN ANNUELS

L'étude comporte deux étapes. On estime d'abord les effets directs ex-ante des dispositifs, en termes de créations nettes d'emploi associées aux mesures. On doit pour cela déduire du nombre d'embauches sur contrats aidés un ensemble d'effets de déperdition. L'effet d'aubaine correspond aux

2^{es} 1
R461

Les emplois jeunes aidés

Le champ de l'étude regroupe la quasi-totalité des dispositifs de la période. Ce sont d'abord les *subventions à l'emploi* : exonérations dans le cadre du Plan d'urgence pour les Jeunes, Exo-Jeunes ; exonération pour le premier, second et troisième salarié ; aide au premier emploi des jeunes - APEJ. En second lieu, sont pris en compte les *emplois aidés non marchands* (Jeunes Volontaires et TUC, puis CES). Enfin, il s'agit des *contrats de formation en alternance* (Contrats de Qualification, Contrats d'Adaptation, Apprentissage, SIVP).

En revanche, est exclu du champ un dispositif qui finissait sa carrière au début de la période, les Contrats emploi-formation.

emplois qui auraient été créés sans la mesure, et qui ont été pourvus par les mêmes personnes que celles qui auraient été embauchées. L'effet de *substitution* entre travailleurs apparaît lorsqu'un bénéficiaire d'une mesure vient se substituer à une autre personne qui aurait été embauchée à sa place, dans un emploi qui aurait été, lui aussi, de toute façon créé. Les enquêtes de la DARES auprès des entreprises permettent d'estimer ces deux effets².

Ensuite, les *effets indirects*, *effets de bouclage*, sont calculés à l'aide du modèle macro-économétrique Amadeus de l'INSEE. On peut alors estimer

les répercussions sur un ensemble de variables (PIB, prix, etc. cf. tableau II). Ceux-ci affectent *ex-post* le niveau d'emploi global et de chômage³.

Au total, la politique de l'emploi déployée en France en faveur des jeunes *depuis 1985* aurait permis de créer chaque année en moyenne entre 200 000 et 250 000 emplois pour ces derniers, en *équivalent temps plein*, à comparer à environ deux à trois fois plus de bénéficiaires des dispositifs (en stocks annuels moyens). Les années 1987 et 1988 sont particulières : le déploiement plus massif de mesures a induit logiquement des créations d'emplois plus importantes (respectivement environ 420 000 et 300 000). Ce sont les contrats d'apprentissage et les emplois non marchands aidés (TUC et CES) qui expliquent environ *deux tiers* des créations totales d'emplois pour les jeunes *ex-post*.

De façon *écrasante* (à plus de 90%), c'est la création nette d'emplois de jeunes *ex-ante* qui explique les résultats finals : en d'autres termes, le bouclage macro-économique ne joue que très peu à ce niveau. Les différences d'hypothèses de nos scénarios s'avèrent presque "neutres" pour l'estimation des effets sur l'*emploi des jeunes* (tableau III), qui varient peu.

En revanche, ces scénarios produisent des effets sur

l'*emploi global* fort contrastés. Si l'on compare les effets finals des mesures sur les jeunes et sur l'ensemble des actifs, la simulation fait aussi apparaître les substitutions aux dépens des adultes. Comment expliquer et interpréter ces constats?



LES DIFFÉRENTS SCÉNARIOS ET L'EMPLOI GLOBAL

En raison de l'incertitude portant sur certains comportements et mécanismes, les simulations partent de plusieurs séries d'hypothèses, à la base de nos scénarios (tableau I). Le premier groupe d'hypothèses porte sur les modalités de financement des mesures "jeunes".

On a retenu en effet deux cas polaires quant à leur effet sur le budget de l'Etat. Le *scénario 1* part de l'hypothèse de non rééquilibrage du budget. Dans les autres, on suppose un effet de rééquilibrage automatique des comptes publics. Ce dernier s'opère alors selon deux modalités différentes. Dans le *scénario 2*, c'est l'accroissement ou l'abaissement de la pression fiscale sur les ménages qui permettent de maintenir le solde budgétaire constant, via l'impôt sur le revenu. Dans le *scénario 3*, le rééquilibrage est obtenu au moyen de la pression

Tableau I - Les différents scénarios

	sans équilibrage des comptes de l'Etat	avec équilibrage par l'impôt sur le revenu	avec équilibrage par l'impôt sur les sociétés
avec effet Phillips	1a	2a	3a
sans effet Phillips	1a	2b	3b

Tableau II - Les résultats globaux

Ecart par rapport au compte de référence	1988						1994					
	1a	1b	2a	2b	3a	3b	1a	1b	2a	2b	3a	3b
PIB (*)	0,7	0,6	0,3	0,4	0,5	0,4	0,0	0,6	-0,8	0,2	-0,8	0,1
Consommation des ménages (*)	0,7	0,4	0,2	0,0	0,5	0,3	1,4	0,6	0,0	0,1	0,7	0,3
Investissement des entreprises (*)	0,6	1,1	-0,2	0,6	-0,7	0,2	-3,2	0,7	-5,0	0,2	-7,4	-0,1
Prix à la consommation (*)	0,7	-0,4	0,6	-0,4	0,9	-0,2	4,8	0,1	4,3	-0,2	5,6	0,5
Solde commercial (**)	-10	-6	-3	-1	-6	-3	-28	-8	-4	0	-14	-3
Emploi ex-ante équivalent temps plein (***)	210	210	210	210	210	210	152	152	152	152	152	152
Emploi total ex-post équivalent temps plein (***)	267	258	214	219	240	236	125	218	-2	171	-1	156
Chômage ex-post (***)	-355	-350	-322	-326	-338	-336	-216	-279	-139	-250	-137	-240

(*) en %

(**) en milliards

(***) en milliers

Lecture : Ce tableau présente l'écart au compte de référence des grandeurs économiques après variante. Ainsi, pour le scénario 1a, le niveau du PIB après variante serait supérieur en 1988 de 0,7 % à celui du PIB total du compte de référence, et le chômage serait inférieur de 355 000 par rapport au niveau du compte de référence (ce dernier renvoyant à la situation dans laquelle les mesures n'auraient pas été adoptées). La variation du chômage ex-post est obtenue par l'addition de deux termes (a + b) : la création nette d'emplois ex-ante (sans distinction de durée de travail effectif) à laquelle sont appliqués les coefficients d'appel de MOSAÏQUE (par type de dispositif) (a) ; la création d'emplois ex-post liée uniquement au bouclage macro-économique à laquelle on applique les coefficients d'appel d'AMADEUS (par secteur) (b). La diminution du chômage ex-post peut alors être dans certains cas, en valeur absolue, supérieure à la création nette totale d'emplois ex-post en équivalent temps plein.

fiscale sur les entreprises, via l'impôt sur les sociétés.

Si le scénario 1, sans équilibrage, est plus favorable en termes de croissance et d'emplois, son coût en termes de dégradation des finances publiques est - par définition même - plus important.

Les scénarios 2 et 3 aboutissent à des résultats relativement proches. L'hypothèse sur les modalités de rééquilibrage des soldes publics joue peu à terme dans la détermination des résultats. Ponctionner les ménages plutôt que les entreprises ralentit la croissance à court terme, mais n'est pas nettement plus défavorable en fin de période.

La seconde série d'hypothèses concerne les répercussions des mesures sur la formation des salaires et des prix. Comment joue "l'effet Phillips"?

Schématiquement, cet effet revient à dire qu'en période de baisse du chômage, les tendances à la hausse des salaires augmentent, ce qui se traduit par des tensions inflationnistes. L'effet Phillips joue-t-il pareillement quand on favorise l'embauche de jeunes? Les scénarios de type a supposent que oui. Au contraire, les scénarios b supposent qu'il n'y a pas de tension inflationniste.

Globalement, toutes choses égales par ailleurs, les scénarios avec effet Phillips sont

légèrement plus favorables durant les quatre à cinq premières années. Cela s'explique par le retard d'indexation des prix sur les salaires. Sur la fin de période, ils sont très nettement défavorables. Cela se voit aussi bien sur la croissance que sur l'emploi et le solde extérieur. Les écarts en fin de période entre les scénarios a et les scénarios b sont importants (de 100 à 150.000 emplois).



L'UTILISATION
DES RESULTATS

Les résultats obtenus sont à prendre avec beaucoup de prudence. En effet, la simulation

Tableau III - Résultats sur l'emploi des jeunes

Année	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Stock brut de bénéficiaires	308	608	955	687	625	566	617	692	741	737
Création nette ex-ante équivalent temps plein	122	258	414	300	250	229	222	254	209	200
Création totale nette ex-post en équivalent temps plein (tous scénarios)	122/123	258/261	413/419	301/308	253/258	227/237	217/231	244/262	197/220	183/211

30 SEP. 1996

repose avant tout sur des paramètres dont la valeur reste empreinte d'une grande incertitude. Les effets d'aubaine, les effets de substitution ou les effets d'appel restent encore très mal connus. Une seconde limite résulte du fait que ce type d'évaluation ne permet pas de prendre en compte certains effets d'ordre qualitatif et/ou structurel de la politique de l'emploi. On pense notamment au fait que certaines mesures ont un caractère formateur ;

elles peuvent avoir des répercussions, à terme, sur l'emploi et le chômage des jeunes. C'est la raison pour laquelle il faut compléter cette approche par d'autres.

L'intérêt de la démarche est cependant de montrer qu'en introduisant les effets de bouclage macro-économiques, on met en lumière des arbitrages entre les jeunes et les autres actifs, qui pourraient rester méconnus. Des questions analogues à celles qui sont

explorées ici rétrospectivement, se posent aussi pour les politiques actuelles.

**Didier Eyssartier,
Jérôme Gautié**

NOTES

1. Pour plus de précisions d'ordre méthodologique, cf. Eyssartier et Gautié (1996), Gautié (1995, chapitre 6), et Gautié (1996).

2. L'effet d'éviction ou encore, de "cannibalisme", joue lorsqu'une entreprise, grâce à une mesure, bénéficie d'un avantage sur ses concurrentes qui entraîne une suppression d'emplois chez ces dernières. Il n'est pas pris en compte ici.

3. Pour estimer les répercussions sur le chômage, il faut aussi tenir compte de l'effet d'appel, le déploiement d'emplois aidés pouvant inciter certaines personnes, auparavant inactives, à entrer sur le marché du travail.

RÉFÉRENCES

Eyssartier Didier, Gautié Jérôme, 1996, "Dix ans de politique de l'emploi en faveur des jeunes (1985-1994) : une évaluation macro-économique" in *Les jeunes et l'emploi*, Cahier Travail Emploi, La Documentation Française.

Gautié Jérôme, 1995, *Chômage des jeunes et politiques actives de l'emploi en France : du diagnostic à l'évaluation*, Thèse de doctorat, Paris I.

Gautié Jérôme, 1996, *L'évaluation de la politique de l'emploi en faveur des jeunes en France : un bilan critique*, Dossier du CEE, à paraître.

Lechene Valérie, Magnac Thierry, 1996 "L'évaluation des politiques publiques d'insertion des jeunes sur le marché du travail : questions micro-économiques" in *Les jeunes et l'emploi*, Cahier Travail Emploi, La Documentation Française.

CENTRE D'ETUDES DE L'EMPLOI

29, promenade Michel Simon
93166 Noisy-le-Grand Cedex
Téléphone 45-92-68-00
Télécopie 49-31-02-44

Directeur de publication : A. Fouquet
Responsable édition et presse : A. Azouvi
Rédacteur en chef : J.-C. Barbier
Maquette : M. Ferré
Imprimerie : ICEP
C.P.A.P. : 3070 ADEP
Dépôt légal : 245 - septembre 1996