

PROGRAMME DE RECHERCHE ET D'ACTIONS SUR L'EVOLUTION DU MARCHE DE L'EMPLOI

POLITIQUE D'EXPANSION ANTI-INFLATIONISTES  
(avec particulière attention aux primes)  
(à l'emploi)

Par :

G. REHN  
Institut recherches sociales  
Stockholm

Pour :

La Commission des  
Communautés européennes  
Bruxelles, 1982  
x

Etude n° 82/19



Cette étude a été financée par la Commission des Communautés Européennes dans le cadre de son "Programme de Recherche et d'Actions sur l'évolution du Marché de l'Emploi". Les analyses et les propositions présentées concernant le marché du travail et d'autres domaines n'engagent pas la Commission.

Les demandes concernant cette étude doivent être adressées à la Direction Générale de l'Emploi et des Affaires Sociales (à l'attention de la Division V/A/1), Commission des Communautés Européennes, 200 rue de la Loi, B-1049 BRUXELLES.

## TABLE DES MATIERES

Table des matières	1
Préface, remerciements	iii
<b>I. INTRODUCTION ET RESUME</b>	<b>1</b>
1. Eléments essentiels	1
2. Effets stratégiques des mesures destinées à réduire les coûts marginaux	2
3. Formes et champs d'application des réductions des coûts marginaux	3
4. Les dangers des politiques actuellement suivies	4
5. Variantes d'actions visant une politique d'expansion anti-inflationniste	6
6. Actions différentes ou complémentaires	8
Addenda à la section I	11
1. Commentaires sur la terminologie	11
2. Aperçu des variantes de primes à l'emploi	13
3. Note sur l'évolution de la théorie des primes à l'emploi	16
<b>II. ANALYSE DES SYSTEMES DE PRIMES A L'EMPLOI</b>	<b>17</b>
1. Généralités	17
2. Présentation d'exemples simples	19
3. Primes à l'emploi et prix	22
4. Primes à l'emploi et niveau d'emploi	26
5. Primes à l'emploi et finances publiques	28
6. Comparaison des exemples donnés	30
7. Variantes de construction	33
8. Primes à l'emploi spécifiques	36
9. Autres commentaires sur certaines objections	39
<b>III. EXEMPLES D'APPLICATION DES PRIMES A L'EMPLOI</b>	<b>46</b>
1. France	46
1.1. Prime à la création d'emplois	47
1.2. Le premier pacte national pour l'emploi de 1977	48
1.3. Le second pacte national pour l'emploi de 1978	51
1.4. Observations sur le système français de subvention à l'emploi des jeunes	52
2. République fédérale d'Allemagne	53
2.1. Subventions à l'emploi de chômeurs	53
2.2. Aide à l'intégration	55
2.3. Nouveaux programmes d'incitation à l'emploi de 1979.	55

3. Irlande	56
3.1. Programme de primes à l'emploi	56
3.2. Programme récent d'Irlande	58
4. Royaume-Uni	59
4.1. Subvention à l'emploi temporaire	59
4.2. Subvention à l'emploi dans les petites entreprises.	61
5. Suède	64
5.1. Prime régionale à l'accroissement de l'emploi	64
5.2. Autres primes à l'emploi en Suède	65
6. Etats-Unis d'Amérique	68
6.1. Crédit d'impôt pour la création d'emplois nouveaux (New Jobs Tax Credit).	68
6.2. Crédit d'impôt pour la création d'emplois spécifiques (Targeted Jobs Tax Credit).	72
6.3. Programmes américains antérieurs	73
. BIBLIOGRAPHIE	75

• - • - • - • - •

AVANT-PROPOS ET REMERCIEMENTS

Dans la plupart des pays, les politiques et les programmes d'incitation à l'emploi sous des formes conçues pour stabiliser les prix des biens et des services en réduisant les coûts de production marginaux n'ont pu jouer jusqu'à présent qu'un rôle mineur dans la double lutte contre l'inflation et le chômage. Le présent document est un plaidoyer en faveur du renforcement de ces programmes, ce qui implique un recours accru aux incitations financières en vue de maintenir, voire accroître l'emploi et la production sous des formes différentes de celles qui favorisent l'inflation par un soutien excessif de la demande ou qui conservent à tort des activités non rentables ou encore des deux.

Si les primes marginales à l'emploi constituent le sujet principal de notre étude, ce n'est pas parce que nous croyons qu'elles puissent constituer une panacée pour résoudre le dilemme inflation-chômage. Nous avons choisi de soumettre ce type de prime à une analyse particulière parce qu'il a moins attiré l'attention que la plupart des autres méthodes de lutte contre l'inflation par la réduction des coûts de l'expansion.

Préconisant le recours accru aux primes à l'emploi depuis le milieu des années 60, l'auteur se plaît à reconnaître que le raisonnement théorique développé dans cette étude s'inspire de plusieurs des auteurs mentionnés dans la bibliographie. Parmi eux, Rûsto, qui avait élaboré un programme d'incitation à l'embauche, appliqué avec un certain succès en Allemagne en 1932, mais malheureusement trop tard pour prévenir les conséquences politiques de la dépression, apparaît comme l'un des pionniers. L'auteur s'est également inspiré d'auteurs américains tels que Bishop, Eisner, Fedtke, Harmermesh, Haveman & Christiansen, Kesselman & al et Roberts & Thunen, ainsi que d'auteurs britanniques tels que Kaldor et Layard & Nickell. Ces auteurs ont travaillé pour la plupart à l'aide de méthodes d'analyse économétrique. Le présent document est écrit à l'intention des lecteurs qui préfèrent les présentations verbales et les raisonnements de simple bon sens.

L'auteur tient à remercier les responsables de la plupart des études d'évaluation résumées dans la section III pour leur coopération à l'analyse des enseignements tirés des programmes déjà en vigueur. Pour les analyses critiques des projets de sa présente étude il exprime aussi ses remerciements aux membres du groupe d'experts de la Commission des Communautés Européennes ayant travaillé sur les perspectives de l'emploi, ainsi qu'à plusieurs autres collègues et amis, et notamment à certains membres du département d'économie de l'université de Californie (Berkeley) où il avait le privilège de séjourner en tant que chercheur-visiteur en 1979. L'auteur prend naturellement la seule responsabilité des lacunes inévitables.

Le manuscrit de cette étude a été finalisé pour la traduction vers le français en juin 1979. Sur quelques points des informations devenues disponibles et des améliorations de langage introduites au printemps 1980 ont été utilisées. Un rapport séparé sur les développements et études des années 1979 - 1982 est en préparation.

POLITIQUE D'EXPANSION ANTI-INFLATIONNISTES (AVEC ATTENTION  
PARTICULIERE AUX PRIMES A L'EMPLOI MARGINALES)

I. INTRODUCTION ET RESUME

1. Eléments essentiels

Depuis plusieurs années, la production et l'emploi se situent très au-dessous de leur niveau potentiel dans la plupart des pays industrialisés. La nécessité d'éviter une accélération de l'inflation fait obstacle à l'Etat de stimuler suffisamment la croissance économique pour ramener le chômage à son niveau antérieur.

Il convient donc de mettre au point de nouveaux types d'action pour réaliser et maintenir le plein emploi sans inflation. La théorie générale et les recommandations correspondantes présentées ici peuvent être résumées comme suit :

Toute politique, qu'elle soit monétaire ou budgétaire, doit être expansionniste visant à instaurer et maintenir le plein emploi. Toutefois, cette expansion favoriserait l'inflation et serait donc vouée à l'échec si elle ne faisait en sorte que la croissance elle-même ait un effet anti-inflationniste. Pour que la croissance puisse avoir cet effet stabilisateur, il est nécessaire d'inclure dans la politique expansionniste des mesures de nature à réduire, dans chaque entreprise, les coûts particuliers liés à une augmentation de la production obtenue avec des travailleurs que les entreprises n'auraient pas employés sans cette réduction de coût. Cela peut se faire soit par une exonération de charges fiscales, soit par des aides financières directes, soit encore par d'autres moyens, mais tous visant la "tranche supérieure" et l'accroissement de la production et de l'emploi. Cette réduction des coûts marginaux devrait exercer un effet de freinage sur les prix.

Dans un monde théorique de concurrence parfaite, il en résulterait une réduction très sensible des prix et, par conséquent, des profits. Dans l'hypothèse opposée de "prix administrés avec des marges bénéficiaires constantes sur les coûts normaux", l'effet serait quasiment nul. Dans les conditions du monde réel qui se situent entre ces deux extrêmes et qui mêlent des situations diverses, il est cependant permis de penser que ce mode de réduction des coûts pourrait au moins contrebalancer (atténuer ou prévenir) les tendances à la hausse des prix, même s'il n'est pas en mesure d'engendrer des réductions effectives des prix.

Il n'est pas possible de chiffrer les effets d'une réduction donnée des coûts marginaux sur les prix et l'emploi. Il faudrait en effet disposer d'enseignements tirés de l'application de programme plus ambitieux que ceux qui ont été mis en pratique jusqu'à présent. Devant l'échec des politiques actuelles en matières d'inflation et de chômage, dont les taux restent élevés, nous suggérons donc que soit appliqué avec vigueur d'autres politiques reprenant les principes indiqués dans ce document.

Par rapport aux importantes subventions qui sont actuellement consacrées au sauvetage d'entreprises non rentables et qui ont pour effet de freiner le progrès économique, ainsi qu'à celles qui engagent les entreprises à réduire leur production plutôt qu'à l'augmenter, les dépenses engagées pour appliquer ces mesures constitueraient une charge moins lourde pour le budget de l'Etat (donc des contribuables) et peut-être même un avantage net. Ces dépenses pourraient être considérées dans une large mesure comme des allègements ou des remboursements des impôts qui rendent actuellement non rentable la tranche supérieure de la production et de l'emploi potentiels, même pour les entreprises à productivité élevée, impôts qui créent une charge supplémentaire pour les contribuables afin de financer les alloca-

cations de chômage. Il va de soi que ces allègements fiscaux ne peuvent être étendus à l'ensemble de l'emploi ou de la production parce que les revenus fiscaux sont nécessaires au financement des dépenses publiques, mais ils peuvent être appliqués à une part limitée de l'activité des entreprises dont une certaine proportion ne serait pas en oeuvre dans l'économie de marché sans cette aide. Tout emploi supplémentaire, ainsi créé, non seulement accroîtra le revenu national, mais fournira également des recettes au Trésor public tout en ralentissant l'inflation.

## 2. Effets stratégiques des mesures destinées à réduire les coûts marginaux

A titre d'illustration, considérons une prime versée aux employeurs pour le nombre d'emplois dépassant, par exemple 90 % des effectifs de l'année précédente dans chaque entreprise \*). On peut aussi envisager une aide aux investissements accordée en fonction de la production supplémentaire ou du nombre de travailleurs utilisant l'équipement acquis avec cette aide. Ces mesures et d'autres moyens analogues de réduction des coûts marginaux, c'est-à-dire ceux qui affectent la tranche supérieure de la production et de l'emploi, profiteront principalement aux entreprises en expansion qui seront incitées à augmenter leurs ventes et, indirectement, l'emploi, en offrant leurs produits à des prix plus bas qu'elles ne l'auraient fait autrement. Appliquée à une grande échelle, une telle politique contiendra donc les prix et les marges bénéficiaires brutes à un niveau modéré par le biais d'une concurrence accrue dans l'ensemble de l'économie. Le besoin et les possibilités d'appliquer des augmentations inflationnistes aux salaires nominaux seront à leur tour réduits, mais les salaires réels seront plus élevés.

Pour ce qui est des bénéfiques, la tendance à la réduction des marges brutes, indiquée plus haut, sera plus ou moins compensée par les gains dus à la production supplémentaire et aux subventions qui découleront de la politique suggérée. Les bénéfiques totaux seront toutefois plus bas que si le même niveau d'activité économique avait résulté de la seule expansion générale de la demande, conduisant à un niveau de prix suffisamment élevé pour rendre rentable l'emploi des catégories de travailleurs les moins efficaces sur postes les moins productifs. Ainsi, l'incitation à la spirale salaires-prix-profits sera moins forte.

Outre qu'elle implique par elle-même un ralentissement du taux d'inflation, la politique suggérée apparaît donc comme une condition préalable importante pour le succès durable d'une politique des revenus, volontaire ou imposée par la loi, qui pourrait se révéler nécessaire pour empêcher une accélération de l'inflation dans une situation de plein emploi.

---

\*) Pour une analyse plus complète de quelques exemples, voir section II. Voir aussi la liste des variantes de primes à l'emploi dans l'Addendum 2 de la section I. Il convient de noter que nous traitons ici de politiques visant le secteur privé, y compris les entreprises publiques du secteur du marché. C'est là principalement que se produit le processus inflationniste et qu'il peut être influencé par les méthodes suggérées de réduction des coûts marginaux. Ceci n'implique pas une sous-estimation du rôle du secteur public, soit comme secteur de création de nouveaux emplois, soit comme facteur d'influences positives ou négatives sur l'inflation.



Les finances publiques aussi subiraient également des influences dans les deux sens, les dépenses supplémentaires correspondant à l'atténuation des coûts marginaux par les primes seraient compensées, comme on vient de l'indiquer, par la réduction des dépenses afférentes aux allocations de chômage et par les impôts additionnels versés par les travailleurs plus pleinement employés, ainsi que par leurs employeurs. Quel que soit le résultat net pour le budget de l'Etat et les autres collectivités publiques, il convient toujours que la politique budgétaire, dûment coordonnée avec la politique monétaire qui détermine le niveau de la circulation de l'argent, vise à adapter la demande totale de biens et de services à la production totale dans le cas du plein emploi.

On connaît bien les problèmes que pose à cet égard un réglage précis de l'économie - "fine tuning"-, mais il serait possible de fixer à un niveau bien plus élevé qu'à l'heure actuelle l'objectif visé en matière de demande totale (aussi imparfait qu'en soit la réalisation), en le combinant avec des subventions tendant à réduire les coûts de la tranche supérieure de production ainsi que nous le préconisons.

Il est également possible d'aboutir à une meilleure adéquation entre l'offre et la demande en recourant à des mesures plus sélectives tendant à orienter l'accroissement de la demande vers les excédents de main-d'oeuvre ou à l'utiliser pour corriger les déséquilibres structurels de l'offre. Au contraire, avec une politique d'expansion globale, une partie de la population restera toujours en chômage bien après qu'un excès de la demande dans d'autres secteurs aura entraîné une inflation générale.

### 3. Formes et champs d'application des réductions des coûts marginaux.

Les mesures visant à réduire les coûts de production marginaux par rapport au coûts moyens peuvent prendre plusieurs formes différentes. Il importe peu que l'on opte pour les subventions directes, les crédits d'impôt ou la réduction des charges sociales, sauf peut-être la différence apparente entre les dispositifs qui réduisent les recettes publiques et ceux qui accroissent les dépenses, même s'ils sont en réalité identiques. Toutefois, il est essentiel que les incitations financières évoquées ici prennent une forme claire et facilement compréhensible de façon à influencer efficacement sur les choix que les entrepreneurs effectuent constamment entre l'accroissement, le maintien ou la réduction de l'emploi, de la production, des investissements et des prix, afin que leurs décisions favorisent un emploi plus élevé et des prix plus bas qu'ils ne l'auraient été sans ces incitations financières.

Les incitations que nous préconisons peuvent viser n'importe quel poste de coût, qu'il s'agisse du capital, de la main d'oeuvre ou les coûts totaux de la production. Elles peuvent aussi viser la production en tant que telle au lieu des coûts, de façon à agir encore plus directement sur les prix. A cet égard, des situations différentes dicteront des choix différents.

Après une période de faible investissement, quelle qu'en soit la raison, il se peut que le chômage résulte de l'insuffisance des moyens de production. Dans ce cas, on peut être amené à accorder la priorité aux mesures qui atténuent le coût des investissements en usines, en équipements ou encore en recherche et développement. Les problèmes structurels peuvent conduire à une aide sélective aux investissements effectués dans des zones à main-d'oeuvre excédentaire et à la reconstruction ou à la reconversion d'industries en déclin.

D'autre part, lorsque le chômage coexiste avec des capacités de production inutilisées, il convient de mettre tout particulièrement l'accent sur les primes à l'emploi et d'autres mesures s'appliquant au marché du travail en vue de réduire les coûts liés à l'accroissement des effectifs des entreprises (ou de contrecarrer la réduction de ces effectifs). Lorsque le chômage frappe plus particulièrement certaines catégories ou régions, la plupart des incitations suggérées doivent promouvoir l'emploi parmi ces catégories et ces régions défavorisées.

Pour orienter les nouveaux investissements vers la création d'emplois supplémentaires plutôt que vers une mécanisation qui ne fait qu'éliminer des emplois existants, on peut être amené à combiner des mesures de soutien visant à la fois l'investissement et l'emploi. En fait, une subvention à l'augmentation brute ou nette des effectifs, surtout si elle porte essentiellement sur les premiers mois ou années suivant cette augmentation, servira en partie à financer les équipements qu'exigent les nouveaux emplois et en partie à compenser les coûts de la formation et de l'intégration des nouveaux travailleurs. Si, au contraire, on essayait de vaincre la résistance à l'expansion (due aux risques et aux coûts immédiats inhérents à l'accroissement de la demande générale) permettant aux entreprises de relever leur prix suffisamment pour couvrir ces coûts et risques supplémentaires, il serait très difficile par la suite de ramener les prix à un niveau plus conforme avec les coûts à long terme. Il est probable que ce serait plutôt le niveau des coûts en termes monétaires qui s'adapterait à ces prix élevés.

Il faut toujours rechercher la relation optimale entre le coût de la main d'oeuvre et le coût du capital productif, c'est-à-dire celle qui permettrait leur pleine utilisation simultanée de la façon la plus efficace. Cette relation est en réalité rarement optimale. Le coût de la main d'oeuvre et le coût du capital productif sont tous deux lourdement influencés par l'imposition fiscale et par d'autres réglementations, fréquemment établies sans tenir compte des distorsions qui en découlent. La nouvelle répartition des coûts devrait souvent permettre de corriger les anomalies dans ce domaine.

#### 4. Les dangers des politiques actuellement suivies.

On conçoit que les actions visant à stimuler et à faciliter un accroissement parallèle et simultané de la demande et de l'offre, comme nous le suggérons, puissent freiner l'inflation de manière plus directe et efficace qu'une limitation générale de la croissance, si largement utilisée aujourd'hui à ce but.

Cette politique restrictive tend à accroître les coûts unitaires moyens en réduisant le taux d'utilisation de la capacité de production et en maintenant les taux d'intérêt à un niveau élevé. Ainsi, c'est essentiellement sur le freinage exercé par le chômage sur la progression des salaires que l'on compte pour abaisser le taux d'inflation. A vrai dire, cet effet se

trouve atténué en ce que les principales victimes de cette politique sont ceux qui influencent le moins la détermination des salaires (les jeunes, les vieux, les handicapés, les travailleurs non qualifiés et les femmes à faible expérience professionnelle).

Les coûts sociaux que comporte cette méthode ne se limitent pas à la perte de production et aux douloureux problèmes humains résultant d'un taux de chômage élevé. Il faut aussi prendre en compte de ralentissement de la croissance de la productivité due à la diminution des investissements pendant des périodes prolongées, à la réduction des possibilités d'adaptation du capital et de la main d'oeuvre aux changements structurels ainsi qu'à une déqualification et à une dégradation des attitudes envers le travail chez les travailleurs frappés par de longues périodes de chômage. En outre dans des conditions de concurrence imparfaites, il semble que la baisse de la demande engendre une augmentation délibérée des prix visant à rétablir les bénéfices en dépit de la réduction du volume des ventes. Il se peut que les effets anti-inflationnistes d'une politique restrictive l'emportent, mais il convient de ne pas sous-estimer les aspects qui accroissent les coûts et les prix dans la mesure où ils affaiblissent l'efficacité et augmentent les coûts d'une telle politique. Dans une situation historique différente, on a pu considérer le maintien du revenu des chômeurs comme un stabilisateur automatique compensant le ralentissement de l'activité économique. Cependant, lorsque ce ralentissement est le résultat d'une politique restrictive délibérément instaurée pour combattre l'inflation, cela signifie simplement qu'il faudra encore accroître le chômage avant d'obtenir l'effet visé.

Un autre cercle vicieux peut résulter des politiques actuelles de "croissance modérée" \*) qui se caractérisent par la fixation annuelle de plafonds pour la circulation monétaire ou par l'application de stratégies analogues. A partir du moment où le faible niveau de l'emploi et du taux d'utilisation des capacités de production commence à réduire les recettes publiques tout en augmentant les dépenses liées aux allocations de chômage ou aux conséquences du faible niveau de l'emploi, le déficit budgétaire tend à grossir. Si cela débouche sur des pressions politiques en faveur de nouvelles mesures restrictives destinées à rétablir l'équilibre du budget, il peut en résulter une nouvelle augmentation simultanée du chômage et du déficit budgétaire.

---

\*) Expression du conseil des Ministres de l'OCDE, juin 1978. La "voie étroite" de la croissance, recommandée par le rapport Mc Cracken (OCDE 1977) constitue une autre version de la même attitude. C'est dans le même esprit que la presse américaine accueillit avec un bel ensemble l'annonce d'un ralentissement considérable de la production au premier trimestre 1979 comme un "succès" de la politique restrictive menée par le Président au lieu d'exiger de meilleures méthodes de lutte contre l'inflation.

Le mécanisme de stabilisation automatique ne peut donc que faire monter les prix à mesure que les coûts augmentent par suite d'une utilisation insuffisante des capacités de production et du ralentissement de la croissance de la productivité. L'inflation et le chômage risquent alors de se trouver tous deux exacerbés. Si un certain nombre de travailleurs, appartenant aux catégories les plus vulnérables deviennent "non employables" à cause de leur longue période de chômage, il se peut que l'on explique le niveau élevé du chômage par leur incapacité ou leur répugnance à travailler au lieu de l'inverse. Une fois les groupes marginaux ainsi éliminés du marché du travail, celui-ci peut fonctionner à nouveau comme dans une situation de plein emploi avec les pénuries inflationnistes habituelles. Si l'on tente dès lors de compenser ces dernières par des mesures restrictives générales, on risque manifestement de voir cette spirale négative se dérouler jusqu'à des niveaux très bas. On voit se profiler le danger supplémentaire de la percée d'un néo-protectionnisme fâcheux qui consisterait à exporter le chômage dans les pays voisins.

Même s'il est possible d'éviter les scénarios les plus pessimistes, il est notoire que la plupart des prévisions de croissance économique et d'emploi à moyen terme dans les pays industrialisés traduisent une réticence permanente à l'égard de politiques plus expansionnistes, compte tenu du risque d'une nouvelle vague d'inflation. Face à une telle résignation, il semble que le chômage, abstraction faite de variations cycliques passagères, aura plutôt tendance à augmenter qu'à diminuer au cours des années 80.

Parfois, ce n'est pas l'inflation, mais le risque de dégradation de la balance des paiements qui est présenté comme la contrainte déterminante face aux actions expansionnistes. On semble ainsi croire qu'il suffirait que le pays jouissant d'un fort excédent de leur balance courante et d'un faible taux d'inflation se lancent dans une politique de relance financière plus vigoureuse pour que la situation des pays à balance déficitaire s'améliore et que l'on parviendrait à une "croissance auto-entretenu" au niveau international. Cependant, on voit difficilement en quoi de telles actions pourraient par elles-mêmes atténuer le dilemme inflation-chômage. L'interdépendance de l'inflation et du déficit extérieur conduit à garder présent à l'esprit les problèmes de la balance des paiements, mais ces derniers n'ont qu'une importance secondaire par rapport à notre principal sujet d'étude. Même si tous les pays parvenaient à coordonner leur politique de manière à maîtriser le déséquilibre des échanges internationaux, il resterait toujours à choisir entre les méthodes expansionnistes et les méthodes restrictives pour combattre l'inflation.

##### 5. Variantes d'actions visant une politique d'expansion anti-inflationniste

En vérité, un certain nombre de mesures fondées sur la théorie selon laquelle l'expansion peut servir à combattre l'inflation plutôt qu'à la renforcer ont été prises, mais dans la plupart des pays, ces mesures ne sont pas suffisamment vigoureuses pour exercer une influence décisive sur l'emploi et les prix. D'un côté, elles comprennent des moyens figurant traditionnellement dans les programmes du marché du travail tels que les services de l'emploi destinés à faciliter la recherche et la sélection de personnel supplémentaire, les allocations de formation et de déplacement visant à abaisser le seuil des coûts d'intégration des travailleurs supplémentaires dans les effectifs existants. D'un autre côté, elles comprennent des mesures moins classiques telles que les primes à l'emploi (y compris les allègements fiscaux) pour inciter les entreprises à accroître ou maintenir

leurs effectifs ou encore à recruter des travailleurs appartenant aux catégories défavorisées. Certaines autres subventions portant directement sur l'augmentation de la production, sur les investissements sous forme de nouveaux équipements ou de stock, sur la reconversion d'industries en déclin ou sur les efforts de recherche et de développement en vue de limiter le niveau des prix et des profits nécessaires pour entreprendre des activités aussi risquées, jouent aussi un rôle dans la réduction des coûts d'expansion.

Les politiques et les programmes dont nous préconisons le renforcement afin d'assurer le plein emploi sans inflation peuvent obéir aux principes d'une économie de marché ainsi qu'à ceux d'une planification économique. Ils offriraient des avantages financiers, à prendre ou à laisser, à l'ensemble des individus ou des entreprises, ou à des catégories importantes d'entre eux, pour les inciter à servir à la fois leurs propres intérêts et ceux de l'ensemble de la société. De telles mesures peuvent être qualifiées de semi-sélectives ou de semi-générales par opposition à l'utilisation non sélective des instruments globaux de politique monétaire et budgétaire ainsi qu'aux règlements dirigistes et aux interventions ponctuelles visant certains individus ou entreprises de façon trop sélective.

Il va sans dire que le maintien de la stabilité économique au niveau du plein emploi exigera toujours l'application simultanée de mesures générales et de mesures ponctuelles, c'est-à-dire celles qui agissent sur le niveau général de la demande en laissant jouer les mécanismes du marché aussi bien que celles qui aident les individus et les entreprises à s'adapter à ces mécanismes ou à résister à leur pression. De manière quelque peu paradoxale, il semble qu'en s'en tenant à des politiques globales qui font confiance aux mécanismes du marché pour réaliser les adaptations nécessaires, on ait abouti à la prolifération de mesures extrêmement sélectives du dernier type. C'est ainsi que de nombreuses actions improvisées et désordonnées ont été entreprises pour sauver les entreprises en difficulté sous la pression de l'évolution du marché. Il se peut que l'adoption délibérée d'une politique intermédiaire, telle que nous la préconisons ici, permette d'éviter en partie ces mesures très coûteuses qui retardent l'adaptation à long terme à de nouvelles structures.

Nous décrirons et analyserons plus loin, de façon plus complète, l'une des applications susmentionnées du principe général de recours aux réductions des coûts marginaux pour contenir l'inflation dans une situation de plein emploi, à savoir les primes à l'emploi. Par primes à l'emploi, nous entendons toutes les formes d'aide financière (subventions directes, allègements fiscaux, etc ...) offertes aux employeurs en contrepartie d'un accroissement et/ou d'un renoncement à une réduction de leurs effectifs. \*)

D'une façon générale, lorsque le problème qui se pose est celui de l'insuffisance du recrutement, il semble a priori qu'il s'agit simplement pour l'Etat d'acheter des possibilités d'emplois supplémentaires à ceux dont c'est le métier de recruter pour produire rentablement. Nous tenons toutefois à souligner qu'il convient d'utiliser un arsenal de mesures bien diversifiées, comprenant également les autres méthodes déjà mentionnées de réduction des coûts marginaux en situation du plein emploi. Dans les quelques paragraphes qui suivent, nous allons même dépasser ce cadre et évoquer brièvement diverses politiques obéissant à des principes radicalement différents.

\*) Voir également Addendum: Commentaire sur la terminologie, page 11, et Aperçu des variantes de primes à l'emploi, page 13.

## 6. Actions différentes ou complémentaires.

En préconisant ici certains éléments nécessaires dans le cadre d'une politique de plein emploi non inflationniste, nous n'entendons nullement nier la valeur ou la nécessité d'autres méthodes poursuivant le même objectif. En fait, certaines mesures que l'on considère souvent susceptibles de remplacer avantageusement les primes à l'emploi et les autres méthodes de réduction des coûts marginaux pourraient se combiner avantageusement avec elles. A cet égard, nous avons déjà signalé qu'une stabilisation efficace peut avoir besoin de s'appuyer sur une réglementation volontaire ou obligatoire des salaires et des prix, en d'autres termes, sur une politique de revenus. Or, il n'est guère possible de maintenir cette politique lorsque le plein emploi est atteint sous l'effet d'une politique d'expansion générale de la demande (et on évite donc une telle ligne d'action tout en acceptant un niveau élevé de chômage).

Même si le niveau élevé des prix et des profits ne poussait pas les syndicats au niveau national à relancer la course salaire-prix-bénéfices, le fort excès de la demande observable dans bien des secteurs conduirait les responsables locaux de la détermination des prix et des salaires à enfreindre tous les règlements et directives définis au plan national et à entamer l'efficacité des contrôles. Ces effets seraient atténués, ce qui accroîtrait les chances de succès de la politique des revenus si, au lieu de résulter de l'attrait de prix et de profits élevés, la croissance de l'emploi jusqu'au niveau le plus élevé possible était engendrée par une réduction des coûts marginaux obtenue par le biais de primes à l'emploi (de pair avec la création d'une demande globale adéquate qui est en tout état de cause nécessaire).

Des incitations fiscales autres que les primes à l'emploi, destinées à influencer l'évolution des salaires et des prix, font depuis peu l'objet de discussions, notamment aux Etats-Unis. Les mesures préconisées consisteraient à accroître l'imposition des employeurs ayant accordé des augmentations de salaires supérieures à un pourcentage fixé par l'Etat ou à réduire l'impôt sur le revenu des catégories de salariés dont les salaires ne dépassent pas la norme fixée. Le programme de garantie du salaire réel, proposé par le président Carter en janvier 1979, comporterait une réduction d'impôt destinée à offrir une compensation à ces salariés au cas où la hausse du coût de la vie dépasserait les 7 % prévus pour l'année. On espérait que cette garantie favoriserait une limitation volontaire des hausses de salaires qui éviterait elle-même une hausse trop rapide des prix. Un tel programme, s'il devait entrer en vigueur, aurait de meilleures chances de succès s'il était renforcé par des primes à l'emploi. Il en irait de même de méthodes d'indexation plus traditionnelles destinées à calmer les anticipations de hausses de prix qui sont provoquées autrement par l'augmentation des salaires anticipant celle des prix.

On peut également évoquer à ce propos le problème du rapport optimal entre le niveau de l'emploi dans les secteurs privé et public ainsi que les implications d'une réduction du temps de travail. L'évolution sous ces domaines peut faciliter ou, au contraire, compliquer la solution du problème de l'emploi et de l'inflation. Si les citoyens accordent notamment la priorité à l'amélioration des services financés par l'impôt ou encore à l'augmentation des loisirs plutôt qu'à celle des revenus, il se peut fort bien que l'on s'oriente dans ce sens tout en étant conscient que l'augmen-

tation consécutive des dépenses et de coûts de production tend à accroître les pressions inflationnistes. A vrai dire, il existe des méthodes permettant d'atténuer ces conséquences. Il doit être possible, par exemple, de réduire l'effet inflationniste d'une augmentation des offres d'emploi dans le secteur public en les dirigeant en premier lieu vers des catégories dont le taux de chômage est élevé. Des transferts financiers effectués par l'Etat au profit des collectivités locales, à la manière des primes à l'emploi spécifiques versées aux entreprises privées, peuvent être (et sont souvent) utilisés à cette fin. Parfois, la création d'emplois dans le secteur public, temporaires ou permanents, apparaît en fait la méthode la plus simple pour diminuer le chômage, et cela en dépit du fait qu'il peut se révéler nécessaire de financer ces activités par un prélèvement fiscal parce qu'elles ne sont pas financées par la vente de produits sur le marché.

De même, on peut limiter l'effet inflationniste d'une réduction du temps de travail et de l'augmentation consécutive des coûts de production au moyen de mesures qui incitent les salariés à faire porter l'accroissement de leurs loisirs sur des périodes où la demande de main-d'oeuvre est faible dans le secteur ou la région concernée, ce qui atténue la pénurie inflationniste de main-d'oeuvre pendant les autres périodes. En revanche, si l'on aboutissait à une situation proche du plein emploi à la suite d'une réduction générale, obligatoire et irréversible du temps de travail, les gouvernements se trouveraient à nouveau amenés, selon la politique à la mode, à recourir à des mesures de restriction anti-inflationnistes au moyen des instruments budgétaires et monétaires habituels. Le chômage retrouverait ainsi sensiblement le niveau actuel où, ce qui est plus probable, on ne permettrait pas qu'il retombe à des niveaux jugés susceptibles de ranimer les pressions inflationnistes. Une telle réduction du temps de travail ne nous dispenserait donc pas de rechercher des solutions plus fondamentales au dilemme chômage-inflation, comme tente de le faire la présente étude.

(N.B. il ne faut pas voir dans cette analyse pessimiste sur la possibilité de réduire le chômage au moyen d'une diminution du temps de travail un argument contre une telle diminution fondé sur une préférence pour plus de loisirs plutôt que pour plus de revenus ou encore sur l'idée que l'on doit restreindre la production et la consommation de biens matériels en réduisant le volume de travail afin de limiter la pénurie d'énergie et, plus généralement, de ralentir l'épuisement des ressources non renouvelables. Il s'agit là, toutefois, d'un débat d'une toute autre nature.)

Il convient d'ajouter que nous ne prétendons pas ici appréhender le problème de l'inflation dans sa totalité. Il se peut, par exemple, qu'une forte activité économique dans les pays industrialisés, même si elle prend des formes anti-inflationnistes, entraîne une hausse du prix des sources d'énergie et des matières premières sur le marché mondial. Il n'entre pas dans le cadre de notre étude de déterminer comment un approvisionnement suffisant en produits de base peut être combiné avec une stabilisation des prix internationaux. C'est là un problème qu'il convient peut-être de régler par le biais d'accords internationaux.

Quoi qu'il en soit, des perturbations externes risquent toujours de se produire. Il importe donc de s'assurer que les réactions en chaîne de type inflationniste puissent être rapidement étouffées par des méthodes autres que celles qui conduisent au chômage.

En résumé, la réduction des coûts marginaux par rapport aux coûts moyens, de façon à faire face à une forte demande par un accroissement de la production plutôt que par une hausse des prix, est un principe qui peut s'appliquer en même temps que la plupart des autres mesures poursuivant le même objectif. Ce principe peut être considéré comme une méthode permettant de maîtriser la tendance caractéristique des périodes de haute conjoncture et de plein emploi à l'accroissement de la part des profits au détriment de celle des salaires et à provoquer une pénurie de main-d'oeuvre inflationniste sur des points particulièrement dangereux. Il serait ainsi possible d'établir et de maintenir le consensus social nécessaire à long terme pour éviter la stagnation.



Addenda à la section I.

1. Commentaires sur la terminologie.

L'expression plein emploi sans inflation est utilisée ici de façon abrégée dans le sens de l'expression plus réaliste "niveau d'emploi maximum ne conduisant pas à une inflation accélérée ou intolérable". Il ne faut cependant pas voir dans cette reconnaissance du caractère relatif et évasif des objectifs à poursuivre une sympathie quelconque pour la tendance actuelle à redéfinir la notion de plein emploi en acceptant un "taux de chômage naturel" élevé. De même, elle ne traduit pas une tolérance quelconque à l'égard de l'inflation dont on ne doit pas sous-estimer les effets dommageables sur la productivité économique et sur la cohésion sociale des sociétés démocratiques.

Les expressions supplémentaires (additionnel, expansionniste) sont utilisées dans ce texte pour indiquer de manière abrégée non seulement ce qui s'ajoute au niveau existant ou à "celui que l'on observerait en d'autres circonstances", mais aussi ce qui dépasse un autre niveau de référence.

Cela permet d'éviter parfois des expressions plutôt lourdes comme "augmentation nette et/ou maintien de l'emploi au-dessus d'un niveau donné".

Nous avons défini une prime à l'emploi comme un stimulant financier qui incite les employeurs à accroître ou à maintenir leurs effectifs. Nous parlons donc des primes marginales visant soit l'emploi au-delà d'un certain nombre total de salariés par entreprise, soit une "catégorie marginale" pouvant être subventionnée dans sa totalité. La littérature consacrée à ce sujet opère parfois une distinction entre ces primes marginales et les primes générales ou globales qui sont accordées à tout emploi existant. Etant donné que notre étude ne porte pas sur les primes générales, l'addition de l'adjectif "marginal" ne ferait qu'alourdir le texte. (Il semble que le terme "prime" implique souvent par lui-même "un supplément versé en échange d'un supplément".) Qui plus est, l'idée même d'une prime générale est assez étrange. Dans tous les cas, les employeurs paient, outre le salaire proprement dit, des cotisations de sécurité sociale et d'autres impôts assis sur la masse salariale. Une subvention générale ou non marginale des salaires revient évidemment à réduire ces impôts et peut être ainsi qualifiée. Il n'est donc pas nécessaire, pour désigner de telles modifications générales de la fiscalité, de recourir à la notion de subvention ("prime"). En revanche, nous utiliserons le terme "général" pour désigner les primes à la création d'emplois visant des salariés quelconques de manière à les distinguer des primes catégorielles, sectorielles, régionales ou autres destinées à encourager l'emploi de groupes de travailleurs spécifiques ("targeted incentives", selon la terminologie américaine la plus récente).

Les primes à l'emploi entrent dans la grande catégorie des politiques dites sélectives par opposition aux politiques macro-économiques générales, globales et non différenciées. Il existe également des politiques sélectives qui favorisent la création d'emplois dans certains secteurs, régions ou catégories par l'aide aux investissements ou par la création délibérée d'emplois dans le secteur public, l'organisation de stages de formation

à l'intention des salariés, etc ..., et qui facilitent l'adaptation de l'offre et de la demande de la main-d'oeuvre en encourageant la mobilité géographique ou professionnelle, en facilitant la réadaptation des handicapés, etc... A l'extrême, le terme "sélectivité" peut s'appliquer à des mesures visant certaines entreprises ou personnes et définies par des négociations particulières telles que celles qui portent sur les subventions versées à une entreprise, sur sa prise en charge par l'Etat, sur la participation des individus à des cours de recyclage, etc... Cependant, il peut aussi s'appliquer à des mesures "semi-sélectives" (ou semi-générales) telles que les subventions proposées pour l'emploi ou l'investissement visant une catégorie, un secteur ou une région. Même une prime à l'emploi proposée indistinctement dans toutes les régions et toutes les branches d'activité pour les salariés en général peut encore être qualifiée de sélective lorsqu'elle est marginale (semi-sélective, semi-générale), c'est-à-dire lorsqu'elle ne subventionne que l'emploi qui dépasse un certain seuil.

Le terme "sélectif" n'est donc pas utilisé ici dans un sens qui, comme c'est parfois le cas, le limite délibérément aux mesures prises par l'Etat pour sauver une industrie en difficulté ou une entreprise en faillite, le chargeant ainsi d'une signification d'obstacle au progrès économique par opposition aux politiques macro-économiques dont on espère qu'elles conduiront à un ajustement productif en l'absence de "sélectivité" au sens déformé indiqué ci-dessus. Il faut au contraire reconnaître que les politiques aussi bien sélectives que non sélectives sont à même de favoriser ou d'empêcher les ajustements positifs des déséquilibres structurels et autres.

Enfin, pour prévenir tout malentendu, il convient de souligner que le terme "impôt" peut englober tous les paiements obligatoires, y compris les cotisations de sécurité sociale, etc... De façon analogue, les termes "subvention" et "prime" peuvent se rapporter aussi aux "crédits d'impôt" ou aux "allocations" de différents types (à vrai dire, nous reprenons parfois ces variantes dans le texte pour prévenir justement tout malentendu).

## 2. Aperçu des variantes de primes à l'emploi.

N.B. : Toutes les variantes reprises ici supposent des subventions marginales dans un sens ou dans l'autre.

### 1. Conditions fondamentales d'attribution des primes :

1.1. Primes attribuées à l'emploi dépassant un seuil défini en fonction des effectifs de l'entreprise au cours d'une période de référence donnée (primes expansionnistes),

(1) Variantes relatives à la période de référence : fixe ou mobile, récente ou éloignée par rapport à la date initiale d'attribution de la prime.

(2) Variantes relatives aux taux des effectifs de référence inférieurs, égaux ou supérieurs aux effectifs employés pendant la période de référence ; constants par rapport aux effectifs de référence ou variables pour tenir compte des modifications de la situation de l'emploi.

1.2. Primes attribuées pour renoncement aux compressions de personnel en dépit d'une baisse de la production ou d'une pression en ce sens (primes pour le maintien des emplois).

1.3. Primes attribuées du fait de l'appartenance de l'entreprise ou des travailleurs à une catégorie déterminée (primes à l'emploi spécifiques).

1.4. Primes résultant de négociations entre l'Etat et certaines entreprises particulières (primes ad hoc).

### 2. Champ d'application

2.1. Tous les emplois et les salariés auxquels s'applique au moins l'un des critères fondamentaux 1.1-4.

2.2. Certaines zones géographiques :

(1) tous les salariés des entreprises bénéficiaires (quelle qu'en soit la définition ou le mode de sélection) ou

(2) emplois dépassant un niveau de référence donné (dans chaque entreprise).

2.3. Certains secteurs (branches de l'industrie) ; (1) et (2) comme ci-dessus.

2.4. Certaines catégories de salariés : sexe, âge, infirmité ou autres caractéristiques ; (1) et (2) comme ci-dessus.

### 3. Conditions complémentaires (autres que fondamentales selon point 1 ci-dessus).

3.0. Aucune condition particulière.

Attribution à condition que l'emploi se combine avec :

3.1. L'investissement (sous forme d'équipement, de travaux d'entretien, d'amélioration de l'environnement, d'accroissement des stocks).

3.2. La formation professionnelle.

- 3.3. Le réaménagement des postes de travail pour faciliter l'adaptation des handicapés ou pour réduire les risques d'accident ou de maladie (mesures ergonomiques).
  - 3.4. Le déplacement géographique de travailleurs ou d'entreprises.
  - 3.5. Le renoncement aux compressions de personnel générales ou spécifiques (primes à l'emploi des jeunes à la seule condition que le nombre des adultes ou l'effectif total ne subisse pas de réduction, par exemple).
  - 3.6. L'acceptation par l'employeur de dispositions particulières en matière de prix, de salaires, et/ou de tâches donnés aux travailleurs subventionnés.
4. Limitations éventuelles fondées sur les caractéristiques ou le comportement des entreprises :
    - 4.0. Aucune limitation.
    - 4.1. Prime attribuée uniquement aux entreprises au-dessus ou au-dessous d'une certaine taille.
    - 4.2. Nombre maximum ou minimum d'emplois donnant lieu à attribution de primes dans une entreprise ; (on peut envisager tout une variété de critères possibles portant sur le pourcentage ou le nombre absolu de travailleurs ou sur le total des primes versées).
    - 4.3. Règles particulières applicables aux entreprises nouvellement créées, aux fusions, etc ....
5. Formules de calcul des primes :
    - 5.1. Pourcentage des coûts salariaux (soit le salaire des travailleurs donnant lieu à attribution de primes, soit le salaire moyen dans l'entreprise ou pour une large catégorie de travailleurs).
    - 5.2. Pourcentage des salaires au-dessous d'un plafond donné de salaires annuels, hebdomadaires ou horaires.
    - 5.3. Montant absolu par unité d'emploi donnant lieu à attribution de primes (annuelles, hebdomadaires ou horaires).
    - 5.4. Primes en fonction du nombre de personnes donnant lieu à l'attribution, ceux travaillant à temps partiel aussi bien que ceux travaillent à plein temps ; pourcentage ou montant forfaitaire.
    - 5.5. Prime en fonction des heures travaillées pendant des périodes déterminées (semaine, année) avec ou sans traitement spécial des heures supplémentaires, du temps partiel, du travail par équipe, etc...
    - 5.6. Prime différente selon la date d'embauche des travailleurs donnant lieu à attribution de primes.
    - 5.7. Durée différente de versement de la prime à partir de la date d'attribution : suppression graduelle ou non.

5.8. Prime versée en espèces, sous forme de réduction des contributions assises sur les salaires ou sous forme de crédit d'impôt.

5.9. Prime impossible ou non.

6. Anonymat ou personnalisation :

Tout au long de la présente étude, on suppose que la prime se réfère à un nombre défini statistiquement (niveau des effectifs, nombre d'heures travaillées, etc ...) et aux variations de ce nombre. Il peut cependant arriver qu'une prime soit versée pour l'embauche d'individus spécifiques comme c'est le cas, par exemple, pour l'emploi d'handicapés dans le cadre d'accords particuliers (emplois semi-protégés).

3. Note sur l'évolution de la théorie des primes à l'emploi.

Dès 1925, Sir Alfred Mond préconisa l'octroi d'une subvention de 7% pour lutter contre le chômage au Royaume-Uni, mais cette proposition ne fut pas retenue. Lautenbach et Rüstow eurent plus de succès en 1932 en Allemagne (voir section III). Pigou (1928), Kaldor (1936) et Ragnar Frisch (1947) sont souvent cités comme les pionniers en la matière. Ils ont développé la théorie des primes à l'emploi (aide au salaire) comme instrument de politique économique. A vrai dire, tous ces auteurs ont porté leur attention sur les aides générales par opposition aux aides marginales (portant sur un accroissement) telles que les variations des impôts sur les salaires, par exemple, à l'exception de Kaldor qui a brièvement mentionné les aides marginales comme une variante moins appropriée, mais susceptible d'être utilisée dans des politiques anti-cycliques à court terme. Supposant un taux d'élasticité de la demande de main-d'oeuvre très élevé (supérieur à 2, c'est-à-dire qu'une réduction du coût salarial de 1 % donnerait une croissance de l'emploi de 2 %), Kaldor estima que l'accroissement des recettes fiscales et les économies réalisées sur les allocations de chômage se traduiraient aisément par une augmentation du revenu net pour l'Etat. Les recherches ultérieures (voir étude de Hamermesh, 1976) ont montré que le taux d'élasticité était inférieur à l'unité ce qui nous contraint à une autre approche du problème. Zeuthen (1939) révèle qu'une commission danoise a considéré l'instauration de primes à l'emploi au début des années 30 et résume les motifs qui ont conduit à leur rejet. A l'instar de la Commission, il considérait apparemment comme un important argument négatif le fait que les primes marginales puissent conduire à des réductions de prix. Aujourd'hui, avec l'inflation, cette observation prend manifestement un tout autre relief.

## II. ANALYSE DES PRINCIPES DE PRIMES A L'EMPLOI.

### 1. Généralités.

L'addendum 2 de la section I contient une liste systématique des cas envisageables de primes à l'emploi. Il n'est pas possible d'examiner ici les caractéristiques de toutes ces variantes. La présente section sera tout d'abord consacrée à une discussion des effets principaux et généraux des primes à l'emploi sur les prix, l'emploi et les finances publiques. Nous analyserons leur rôle dans un "ensemble" de mesures économiques visant à atteindre et à maintenir le plein emploi sans inflation.

Nous faisons tout d'abord abstraction de plusieurs types de primes, notamment de celles dont les effets concernent des régions ou des catégories particulières et qui sont traitées plus loin. Dans la pratique, de telles primes spécifiques représentent un élément important de toute politique de plein emploi sans inflation. Elles sont déjà appliquées beaucoup plus largement que les primes générales que nous présentons dans nos exemples simplifiés. Les primes générales, mais marginales, qui serviront de référence pour notre discussion des principes fondamentaux, peuvent être considérées comme la somme d'un certain nombre de primes plus spécifiques, de forme et d'importance diverses, qui visent à résoudre certains problèmes particuliers tout en contribuant à l'objectif général.

Cet objectif général, il est bon de le rappeler, est de mettre fin à la nécessité de poursuivre la politique de restriction que mènent actuellement les gouvernements et les banques centrales. \*) Les primes à l'emploi devraient y contribuer en rendant l'emploi supplémentaire si peu coûteux pour les entreprises qu'elles pourraient offrir leur production supplémentaire à des prix réduits, contrebalançant ainsi plus ou moins les effets inflationnistes qui tendent à résulter d'un accroissement de la demande globale lorsque l'on s'approche du plein emploi. Par consé-

---

\*) De temps en temps, cette politique semble "expansionniste" dans la mesure où elle essaye de faire suivre la croissance effective à une courbe parallèle à celle de la croissance potentielle, mais toujours suffisamment loin du niveau de plein emploi pour éviter d'accélérer l'inflation (NAIRU = Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment, selon une terminologie américaine récente). Ainsi, se trouve maintenu le caractère fondamentalement restrictif de la politique suivie. Cependant, plutôt que d'accepter les conséquences d'un NAIRU augmentant avec le temps, nous examinons ici des méthodes de nature à amener ce chiffre à un niveau aussi proche que possible de zéro en créant une nouvelle situation institutionnelle où la croissance elle-même contribue à freiner l'inflation au lieu de l'accélérer.

quent, tous les systèmes de primes doivent être considérés comme des éléments d'un ensemble d'actions portant aussi bien sur la demande que sur l'offre de telle sorte que l'équilibre et la stabilité soient atteints et maintenus au niveau élevé de production de biens et de services qui accompagne le plein emploi. Ce concept "d'ensemble d'actions" est fondamental. Il ne suffit pas, à moins qu'il ne s'agisse là d'une étape vers une compréhension plus complète, d'étudier les effets directs d'une prime sur l'emploi et sur les prix, mais il faut aussi analyser l'effet de l'ensemble des actions dont elle est un élément nécessaire.

Notre raisonnement repose largement sur l'hypothèse selon laquelle l'équilibre de l'offre et de la demande de biens et de services est recherché au moyen d'instruments de la politique fiscale et monétaire autres que les primes à l'emploi. Naturellement, si l'augmentation de la demande de biens et de services nécessaire pour le plein emploi est partiellement créée en augmentant le revenu réel grâce à une réduction des prix engendrée par les primes à l'emploi, on ne pourra que s'en réjouir. Il en ira de même si une partie de l'augmentation nécessaire de la demande de main-d'oeuvre résulte d'un effet de substitution par lequel le recours à la main-d'oeuvre augmente avec l'utilisation du capital à chaque niveau de production. Le problème d'une accumulation suffisante de capital et de la réalisation de nouveaux investissements serait ainsi atténué. Par mesure de simplification, nous n'évoquerons guère ces aspects, mais ils doivent rester présents à l'esprit comme étant susceptibles, dans une certaine mesure, de rendre le problème crucial inflation-chômage moins ardu que dans notre simplification.

Le contenu optimal de cet "ensemble d'actions" dépendra naturellement de la situation particulière dans laquelle se trouve le pays concerné. Comme nous l'avons déjà dit, en période de faible activité économique, l'emploi devra être stimulé par un accroissement de la demande globale. Dans ce cas, les primes à l'emploi auront pour principal objectif de s'opposer aux effets inflationnistes de l'expansion. Au contraire, en période d'activité économique déjà très forte où le problème le plus urgent n'est pas chômage mais inflation à contrecarrer par une politique de restriction monétaire et budgétaire, la tâche des primes à l'emploi (et d'autres programmes et politiques d'intervention sur le marché du travail) sera de contrebalancer les effets négatifs de ces mesures restrictives sur l'emploi. Entre ces deux extrêmes, on trouve toutes les situations intermédiaires et hybrides.

Plusieurs systèmes de primes à l'emploi ont été récemment appliqués ou sont en cours d'application, mais en général sur une petite échelle. Cette limitation peut être attribuée en partie à une prudence naturelle due au manque d'expérience de telles mesures. A vrai dire, il est rare qu'elles aient été conçues, même en théorie, comme des éléments fondamentaux d'une offensive décisive contre la stagflation. Elles sont plutôt nées de la nécessité, ressentie au niveau politique, de ne pas rester inactif face à la situation préoccupante de l'emploi dans certaines régions ou catégories. Dans certains cas, elles ont constitué des actions temporaires improvisées pour contrebalancer une récession économique ou pour accélérer l'embauche anticipée en prévision d'une reprise. Que ce soit au cours de leur phase d'élaboration ou au stade de l'évolution empirique des résultats obtenus, les analyses coût-efficacité ont donc été essentiellement établies en retenant l'hypothèse d'une situation économique globale donnée sans tenir compte de l'influence des primes à l'emploi elles-mêmes sur cette situation. Nous mettons ici l'accent sur les possibilités que créeraient les primes à l'emploi si elles devenaient un élément permanent et quantitativement important de la politique fiscale et sociale dans le cadre d'une politique économique visant au plein emploi.



Nous insistons sur ce point principalement parce que l'argument le plus souvent avancé contre le recours aux primes à l'emploi comme élément important de la politique économique est qu'elles seraient inutiles : aucun employeur n'embauchera un seul travailleur de plus "s'il n'existe aucune demande pour son produit". En fait, la nécessité de créer ou de maintenir cette demande est le point de départ de tout le raisonnement qui sous-tend l'idée des primes à l'emploi ; elle ne peut donc constituer une critique valable.

## 2. Présentation d'exemples simples.

La forme la plus simple d'une prime à l'emploi est une subvention versée pendant une période donnée à des entreprises pouvant faire état de l'accroissement net de leurs effectifs par rapport à l'année précédente ou à toute autre période de référence analogue. Cette prime à l'emploi supplémentaire constituera notre exemple 1. (Il peut naturellement exister de nombreuses sous-variantes selon la liste de l'addendum 2 de la section I, mais nous considérons ici la forme la plus simple et la plus générale).

Dans ce cas comme dans d'autres, la prime doit être versée à la fois pour la croissance spontanée (qui se produit dans environ la moitié des entreprises même si l'emploi total reste constant) et pour les embauches supplémentaires réellement dues à la prime (et à "l'ensemble d'actions" évoqué plus haut). D'après les diverses constatations faites au Royaume-Uni, aux Etats-Unis et en Suède, ce phénomène (dispersion, parmi les entreprises, des variantes annuelles de l'emploi) impliquerait que la prime soit versée pour 2 à 4 % du nombre total de travailleurs même si ce total reste constant (à supposer que le critère d'attribution de la prime soit le niveau des effectifs par rapport à celui de l'année précédente). Dans une certaine mesure, cela représente une "dépense annexe", c'est-à-dire une dépense inutile qui se traduit pour certaines entreprises par un "bénéfice fortuit". En dépit du caractère marginal de la prime à l'emploi, qui contribue à maintenir cette dépense à un niveau bien plus bas que pour la plupart des autres incitations en matière d'emploi, il convient de ne pas négliger ce phénomène coûteux ; mais il faut souligner que cette "dépense annexe" n'est pas nécessairement à regarder comme une charge inutile. En effet, il peut se produire que le "freinage fiscal" (voir plus loin) nécessite précisément de telles dépenses pour contrebalancer son effet de ralentissement de la croissance.

Dans la mesure où la prime à l'emploi (avec "l'ensemble d'actions") provoque effectivement un accroissement net des effectifs, les finances publiques en bénéficieront sous la forme d'une diminution des dépenses pour les allocations de chômage et de l'accroissement des recettes fiscales grâce aux impôts payés par les travailleurs supplémentaires et par leurs employeurs. L'ordre de grandeur de ce reflux de fonds semble être de l'ordre de 50 % des coûts de main-d'oeuvre supportés par l'employeur (y compris les charges assises sur la masse salariale, etc ...). Il faut prendre ces facteurs en considération lorsqu'on veut déterminer si les primes à l'emploi nécessitent un financement supplémentaire en raison des dépenses annexes substantielles qu'elles impliquent ou si les impôts doivent être réduits pour compenser le reflux de fonds. Tous ces éléments doivent être inclus dans "l'ensemble d'actions" destiné à stabiliser l'économie à un niveau de plein emploi.

Une prime à l'emploi du type de l'exemple 1 présente cependant certains inconvénients (qui seront évoqués plus en détail par la suite) dus au fait qu'il s'agit d'une action à court terme concentrée sur les seules entreprises en expansion. Nous présenterons donc un autre type de primes à l'emploi (déjà indiqué en I.2.) que nous examinerons également sous sa forme simple et avec des variantes simples afin de faciliter l'analyse des problèmes fondamentaux. Ce deuxième exemple peut être considéré comme un système de redistribution. Supposons (2a) qu'une partie des impôts équivalente à 1 % de la masse salariale soit affectée (sans augmentation de son niveau total) au financement d'une prime de 10 % des salaires pour tout emploi au-dessus d'un niveau de référence égal à 90 % des effectifs de chaque entreprise au cours d'une période de référence (l'année précédente, une année antérieure ou une période de plusieurs années, par exemple). Le coût moyen de la main-d'oeuvre se trouve ainsi réduit de 1 % aussi longtemps que le nombre total des travailleurs demeure inchangé. \*) En revanche (2b), si l'impôt assis sur la masse salariale est effectivement augmenté de 1 % des salaires (et n'est pas simplement affecté au financement de la prime dans cette même proportion), le coût moyen de la main-d'oeuvre reste en fait inchangé aussi longtemps que le niveau de l'emploi n'évolue pas. Dans ces deux cas, (2a, b), toute augmentation des effectifs se traduira par une certaine réduction du coût moyen de la main-d'oeuvre grâce à la prime. Cette redistribution des coûts est à double effet : d'une part, elle réduit les coûts de chaque augmentation des effectifs ; d'autre part, elle rend plus coûteuse la réduction de ces mêmes effectifs à cause de la perte des primes pour l'entreprise. Ce double effet devrait rendre ce type de prime à l'emploi plus efficace que le type de prime de l'exemple 1 en raison de ses répercussions conjuguées sur l'emploi et sur les prix : aussi bien les coûts sociaux liés à l'embauche sont des éléments qui entrent en partie dans la prise de décision de chaque entreprise.

De toute évidence, la majeure partie de la dépense dans l'exemple 2 est intentionnellement conçue comme une "dépense annexe" dans la mesure où elle concerne la tranche supérieure (10 %) des emplois déjà existants. A vrai dire, il ne s'agit pas d'une dépense annexe pour le budget national ou pour l'ensemble de l'économie. Il s'agit d'une redistribution interne des flux monétaires au détriment des entreprises qui réduisent leurs effectifs et au profit de celles qui les augmentent. En fait, il s'agit en très grande partie dans l'exemple 2, d'une redistribution des coûts au sein de chaque entreprise : la plupart des entreprises récupèrent sensiblement ce qu'elles ont versé au système de redistribution mais les prises de décision internes sont influencées par la réduction des coûts marginaux par rapport au coût moyen.

Considérer les dépenses annexes comme un coût inutile serait aussi peu approprié que pour le principe de l'amortissement accéléré des équipements en matière de fiscalité (dispositions courantes pour encourager

---

\*) Les chiffres choisis - 1 %, 10 %, 90 % - n'ont naturellement qu'une valeur d'exemple. Des primes de valeur beaucoup plus élevée ont déjà été appliquées dans différents pays, à vrai dire pour des catégories de travailleurs ou dans des régions limitées. Nous négligeons ici l'éventualité d'une élévation du niveau global de l'emploi pour des raisons démographiques ou par suite d'une reprise spontanée de l'activité économique. L'analyse peut facilement s'adapter à de telles variantes.

les nouveaux investissements). Même si cela implique un accroissement relatif de la charge supportée par les autres contribuables, ces règles sont appliquées dans le but d'accroître l'activité économique et de réduire le niveau relatif des charges fiscales, donc dans l'intérêt général. Il se peut même qu'aucun contribuable n'ait à faire face à un accroissement absolu de sa charge fiscale.

Si l'utilisation de la capacité de production au moment de l'application d'une prime à l'emploi du type 2 est si faible qu'elle laisse une marge relativement grande pour l'accroissement de l'emploi et de la production, "l'ensemble d'actions" devra inclure des mesures supplémentaires pour accroître la demande globale. Il se pourrait ainsi que le revenu équivalent à 1 % de la masse salariale et servant au financement des primes doive être compensé par une réduction des impôts. Il se peut que les augmentations et les diminutions nécessaires des impôts s'équilibrent parfaitement. Si, pour cette raison, la taxe sur les salaires n'est pas augmentée, nous nous retrouvons dans le cas de l'exemple 2a où la prime de 10% versée pour le dixième des emplois existants aura simplement réduit le coût moyen de la main-d'oeuvre de 1 %.

On avance parfois que si l'on veut obtenir un tel effet de réduction des coûts, une diminution générale des taxes sur les salaires serait la mesure la plus simple pour lutter à la fois contre l'inflation et le chômage. En fait, nous parlons ici de situations dans lesquelles les pouvoirs publics évitent cette mesure de peur d'accélérer l'inflation à long terme malgré la baisse des prix qui résulterait une fois pour toutes d'une telle réduction d'impôts. On peut s'attendre que la réduction de 10 % des coûts marginaux de la main-d'oeuvre allie les effets de l'expansion générale, supposés découler d'une réduction correspondant à 1 % des coûts salariaux, à ceux plus importants de freinage des prix et de stimulation de l'emploi.

A l'opposé, l'exemple 2b peut s'appliquer lorsque le niveau de l'emploi et les pressions inflationnistes qui s'ensuivent sont déjà relativement forts. Dans une telle situation, il peut se révéler nécessaire d'augmenter effectivement la taxe sur les salaires de 1 % pour financer les 10% de primes versées pour les 10 % supérieurs des effectifs sans procéder à d'autres réductions d'impôts.

La simple appellation "exemple 2" s'appliquera à tout système dans lequel le niveau des effectifs ouvrant droit à la prime est inférieur à 100 % du niveau antérieur et le financement de cette prime est conçu comme une redistribution entre toutes les entreprises, quel que soit le degré auquel cette charge pour les entreprises est compensée par des réductions de la taxe sur les salaires ou par d'autres mesures. (Nous avons donné une liste plus systématique de toutes les variantes possibles dans l'addendum 2 de la section I).

### 3. Primes à l'emploi et prix.

Les relations entre les coûts - notamment les coûts salariaux - et les prix sont l'objet d'un vaste débat. Nous ne pouvons en rendre compte en détail ici. Les arguments théoriques tout comme les études empiriques qui alimentent ce débat font référence à des situations institutionnelles où les primes à l'emploi ne jouent qu'un rôle mineur. Les théories et expériences existantes ne peuvent donc être appliquées que de façon limitée à notre problème.

On peut cependant remarquer, à titre de référence, que la plupart des modèles de prévision économétriques élaborés dans différents pays sur la base d'expériences historiques et de l'état actuel de la théorie appliquant un mécanisme coût-prix du type suivant : parce qu'il existe une certaine "inertie" des prix, tout accroissement des salaires et des autres coûts de production (résultant en partie de l'évolution antérieure des prix) ne se répercute que graduellement sur les prix pratiqués. Pendant un certain temps, on note un décalage entre les marges commerciales souhaitées (habituelles) et les marges effectives, décalage qui détermine les marges bénéficiaires brutes au nouveau niveau de coût. Au bout d'un certain temps, les marges habituelles sont rétablies, dans une large mesure indépendamment de l'évolution du rapport général entre l'offre et la demande qui a déterminé le volume de la production, l'emploi et le profit total. \*) Bien qu'il s'agisse là du mécanisme le plus courant, qui peut être légitimement considéré comme une hypothèse générale des modèles de prévision à court terme, il existe également des secteurs dans lesquels le bénéfice net, voire après impôt, constitue l'objectif qui sert à déterminer les marges bénéficiaires, ce qui montre la malléabilité des marges brutes dans des conditions de concurrence imparfaites. En revanche, il existe aussi des secteurs où la concurrence est plus libre et où les prix et les profits dépendent plus directement de la demande.

En tout état de cause, il apparaît évident que la maîtrise des marges bénéficiaires (abstraction faite des fluctuations imputables aux variations cycliques du taux d'utilisation de la capacité de production) n'est pas hors de portée de la politique économique, y compris des mesures agis-

---

\*) Lorsque le niveau général des prix tend à augmenter par suite d'une longue période d'accroissement des coûts et d'anticipation inflationniste, il faut accorder une certaine relativité à ce raisonnement et l'appliquer aux déviations éventuelles par rapport à l'évolution générale des prix. Il convient également de noter que dans les cas où les effets des primes à l'emploi existantes ou proposées ont été simulées au moyen de ces modèles globaux, ils ont été généralement considérés comme une réduction, répartie sur l'ensemble de la main-d'oeuvre du coût salarial moyen supporté par les employeurs. Cette approche ignore la question relative à la différence existant entre une réduction des coûts salariaux de 1 % pour tous les salariés et une réduction de 10 % de ces coûts marginaux, c'est-à-dire pour la tranche au-dessus de 90 % de l'effectif d'une période antérieure. Mais cette question est au centre même de notre discussion.

sant sur le niveau de la concurrence sur le marché. Nous développerons plus loin certains arguments qui tendent à montrer que les primes à l'emploi permettent de réduire les marges bénéficiaires brutes à court et à long terme par rapport à leur niveau élevé qui tend traditionnellement à s'établir à l'approche du plein emploi. Au demeurant, nous pensons que cela est nécessaire pour maintenir le plein emploi tout en évitant la spirale bénéfice-prix-salaires. C'est pourquoi il nous faut poursuivre l'examen de l'incidence éventuelle des primes à l'emploi sur les prix dans les exemples 1 et 2.

Si l'on s'en tient à la théorie de la concurrence parfaite, exposée dans les manuels élémentaires, selon laquelle les coûts marginaux déterminent les prix, on pourrait espérer que les prix soient diminués d'un montant égal à la réduction des coûts de la production marginale provoquée par le versement d'une prime. Les consommateurs seraient à même d'acheter en plus grande quantité grâce à la réduction des prix, mais aussi à l'accroissement des revenus salariaux par suite de l'amélioration de la situation de l'emploi. Les bénéficiaires seraient cependant sérieusement amputés et se transformeraient même en perte dans de nombreux cas parce que les coûts moyens auraient été sensiblement moins réduits que les prix. Cette situation ne pourrait donc être maintenue et, dans la pratique, ne se produirait jamais comme le prédit la théorie de la concurrence parfaite à court terme (dans sa forme la plus naïve).

Si, au lieu de cela, le principe de détermination des prix par "application d'une majoration constante aux coûts moyens normaux" était appliqué partout, l'effet de réduction des prix ne serait que proportionnel à la valeur moyenne de la prime établie sur la base de la production globale. Il serait même moindre si la prime était financée par une augmentation des impôts se répercutant sur les coûts et les prix. Il en résulterait un accroissement de l'emploi très faible, essentiellement déterminé par l'augmentation des ventes due à la faible réduction des prix et par substitution éventuelle du travail au capital par suite de la modification du rapport des coûts entre ces deux facteurs de production. Cependant, cela aussi relève d'une trop grande simplification. L'auto-discipline à laquelle les entreprises s'astreignent pour appliquer des "principes sains en matière de prix" dans le cadre de la compétition sur le marché (quelque imparfaite et oligopolistique que soit cette compétition) n'est pas sans faille.

Par conséquent, laissant de côté ces théories extrêmes, nous essaieront par raisonnement de bon sens de nous faire une idée approximative de l'incidence des primes à l'emploi sur les prix en l'absence quasi-totale de études empiriques. \*)

Si l'on s'en tient aux théories conventionnelles en la matière, c'est la menace potentielle que des entreprises nouvelles ou en expansion viennent à exploiter une marge bénéficiaire excessive pour casser les prix, qui retient les prix pratiqués par les entreprises déjà établies. Sans ce freinage, la faible élasticité à court terme de la demande spécifique due aux difficultés de démarrage pour les nouvelles entreprises ou à d'autres

---

\*) Il faut signaler cependant l'étude de Bishop (1979a) qui révèle l'effet modérateur étonnant sur les prix, des subventions octroyées aux Etats-Unis en 1977 en faveur d'une augmentation du nombre d'emplois par entreprise.

imperfections de la concurrence, permettrait aux firmes bien établies d'appliquer des marges bénéficiaires exorbitantes. En avantageant l'entreprise nouvelle ou en expansion, les primes à l'emploi viendraient renforcer cet effet modérateur sur les marges bénéficiaires et les prix.

Pour être à même d'utiliser à plein la capacité de production, certaines entreprises estiment pouvoir appliquer avec profit diverses formes de différenciation de leurs prix, par exemple, en accordant des remises "occultes", en élargissant et en prolongeant leurs campagnes de soldes, en proposant des "offres spéciales" ou en pratiquant des prix réduits hors de leur zone de vente habituelle. La prime à l'emploi renforce ces tendances et, en général, encourage les entreprises à se montrer plus circonspectes dans la détermination de leurs prix qu'elles ne le feraient autrement. La concurrence générale sera ainsi stimulée et les marges bénéficiaires générales se trouveront comprimées.

À court terme, tout au moins tant qu'il existe des possibilités d'expansion en termes réels, les variations de la demande effective tendront d'abord et avant tout à influencer sur le volume des ventes, puis à provoquer avec un retard qui dépendra de l'importance des stocks régulateurs et des réserves de main-d'oeuvre, des variations de la production et de l'emploi. Les prix agissent plus lentement puisqu'ils sont essentiellement déterminés par les coûts à long terme (cf. Baily, 1971. Se reporter également à Coutts, Godley et Nordhaus, 1977, et à la référence bibliographique contenue dans leur ouvrage). S'il s'agissait de faire effectivement baisser les prix de manière à provoquer un accroissement de la demande par l'augmentation du revenu réel à revenu nominal constant ou en légère hausse, les primes à l'emploi auraient bien du mal à y parvenir bien qu'elles soient censées renforcer la concurrence. En revanche, s'il s'agit de prévenir ou de freiner une hausse des prix (consécutive à une hausse des salaires, par exemple), la tâche est facilitée par l'inertie naturelle des prix. Les primes à l'emploi agissent alors de concert avec cette inertie et les entrepreneurs hésitent à relever leurs prix de crainte de perdre une partie de leur marché.

L'espoir placé dans les primes à l'emploi pour freiner l'inflation est renforcé par la constatation que les coûts spécifiques d'un accroissement des effectifs sont en partie temporaires. La main-d'oeuvre représente de plus en plus un coût fixe, une fraction des frais généraux. À court terme, le coût marginal du travail effectué par les employés qui font déjà partie des effectifs d'une entreprise est très bas parce qu'il est quasiment impossible de licencier ce personnel (sans s'exposer à des frais de licenciement importants).

Mais les coûts de recrutement, de formation et d'intégration de nouveaux travailleurs à titre permanent sont très élevés et s'apparentent aux risques à long terme. Après quelques temps, lorsque les éléments les plus stables parmi les nouveaux employés ont été formés et bien intégrés dans l'entreprise, ces coûts marginaux diminuent. Si l'accroissement de la demande, qui permet de majorer les prix et les bénéfices, est le seul élément incitant à employer des travailleurs supplémentaires, les salaires ne tarderont pas à s'élever pour s'aligner sur ces prix et bénéfices.

La réduction des coûts à long terme ne pourra donc pas se traduire par une baisse des prix. Toutefois, si les primes à l'emploi aident les employeurs à franchir l'obstacle transitoire, représenté par les coûts de l'accroissement des effectifs, les prix pourront continuer à être déterminés par les coûts à long terme, suivant en cela la tendance déjà existante, sans subir les effets de cliquet à la hausse créés par la période initiale d'expansion.

Un autre espoir (parfois exprimé en termes de probabilité) est qu'un accroissement de la production engendré par la demande puisse entraîner de lui-même une baisse des prix. C'est là un espoir qui contraste avec la théorie classique et avec ce qui demeure probablement le comportement dominant. Comme nous l'avons déjà remarqué, il existe certains secteurs dans lesquels les coûts moyens déterminent les prix de telle sorte qu'une baisse de la demande et, par conséquent, une hausse des coûts unitaires résultant d'une plus faible utilisation de la capacité de production pousse les entreprises à relever leurs prix pour maintenir leurs bénéfices. C'est notamment le cas dans les secteurs où un petit nombre d'entreprises assurent la majeure partie de la production. (Eckstein et Wyss, 1970, Wachtel et Adelsheim, 1976). Inversement, la politique d'expansion pourrait dans une certaine mesure freiner les tendances à la hausse des prix en poussant les coûts unitaires à la baisse ou en permettant aux entreprises d'atteindre leurs objectifs en matière de profit sans avoir à recourir à une telle hausse. Sans vouloir généraliser, il est permis de conclure qu'un système de prime à l'emploi, en renforçant ce mécanisme, devrait contribuer aux effets anti-inflationnistes de l'expansion.

Dans un cycle économique classique, le volume des bénéfices croît sensiblement pendant la phase d'expansion, mais ces fortes hausses sont bientôt suivies par des hausses de salaires qui les compensent, puis par une nouvelle réduction des bénéfices et par une politique de restriction anti-inflationniste engendrant du chômage. Si les mesures que nous venons d'analyser avaient pour effet d'éviter ces hausses de bénéfices pendant la période d'expansion et de freiner les hausses de prix (quelle que soit leur cause initiale), les primes à l'emploi pourraient permettre d'éviter ce cycle de la spirale prix-salaires-bénéfices ainsi que l'effet de cliquet qui en résulte par la suite. Elles auraient déjà un certain effet stabilisateur ; mais le raisonnement que nous avons suivi montre également que l'incidence permanente des primes à l'emploi sur le renforcement de la concurrence pourrait aider la politique économique à maintenir constamment le volume des bénéfices à un niveau inférieur à celui qu'il tend à atteindre au sommet d'une expansion caractérisée par le plein-emploi, sans avoir à rabaisser le niveau de l'emploi. Cela implique évidemment une réduction des marges bénéficiaires par rapport à leur niveau antérieur à long terme, qui correspondait à un niveau de coût moyen à long terme plus élevé, en raison d'un taux moyen d'utilisation des capacités de production moindre qu'en période d'expansion.

On peut peut-être avancer comme argument défavorable que cette politique ne sera pas acceptée par le milieu des affaires qui pourrait réagir en ralentissant la croissance des investissements. Cependant, passer de la politique de restriction actuelle à l'autre politique suggérée ici ne constitue pas un jeu à somme nulle. Le PNB total à répartir entre le travail et le capital serait accru. Bien évidemment, cette politique suppose que le plein emploi renforce sensiblement le pouvoir de négociation des tra-

vailleurs. Ce pouvoir ne peut pas être neutralisé par une "consensus" selon lequel les syndicats maintiendraient les salaires de leurs membres à un niveau bas, au profit des bénéficiaires, de façon à stimuler l'investissement. Cela n'implique pas nécessairement que les bénéficiaires totaux soient inférieurs à ceux qu'imposent les restrictions actuelles. Au contraire, les deux parties peuvent y trouver avantage, même si ses avantages seraient particulièrement importants pour les catégories de travailleurs qui sont les victimes les plus vulnérables des politiques actuelles.

En l'absence d'expérience de primes à l'emploi plus générales que celles appliquées jusqu'ici (voir section III), nous ne pouvons affirmer avec certitude qu'il est effectivement possible de réduire les marges bénéficiaires de façon suffisamment efficace pour atteindre le plein-emploi (semblable à celui des années 60) sans inflation. Nombre d'observateurs et de responsables politiques estiment que le contrôle des prix est nécessaire pour éviter une évolution inflationniste des salaires. De nombreux gouvernements ont déjà essayé d'appliquer ce contrôle, au moins sous la forme d'exhortations à l'adresse des entreprises les plus importantes et, notamment, de celles qui sont quasiment en situation de monopole. Comme nous l'avons déjà souligné, il n'y a toutefois aucune contradiction entre les primes à l'emploi et le contrôle des prix ou d'autres politiques des revenus. Il existe cependant bien des domaines qui ne se prêtent pas à un contrôle effectif des prix. Le renforcement de la concurrence par les primes à l'emploi ne peut que rendre ces contrôles plus efficaces, notamment en limitant l'effet de distorsion sur l'affectation des ressources qui résulte des différentes possibilités d'exercer le contrôle des prix (notons, à cet égard, la différence entre les produits normalisés et les coûts produits de forme et de qualité très variables). Il en va de même, comme nous l'avons déjà indiqué, de toute politique des revenus où le gouvernement influe sur l'évolution des salaires.

#### 4. Primes à l'emploi et niveau de l'emploi.

Nous avons signalé en introduction que les primes à l'emploi ne peuvent pas par elles-mêmes avoir une forte incidence sur l'emploi s'il n'y a pas d'augmentation de la demande globale rendant possible un accroissement du volume des ventes. Cela n'est cependant pas tout à fait exact. Même pour un niveau donné de la demande globale, les primes à l'emploi peuvent entraîner un accroissement de l'emploi par substitution du travail au capital (ou par substitution d'une main-d'oeuvre peu productive à une main-d'oeuvre très productive grâce à des programmes de primes à l'emploi spécifiques), mais nous n'en tiendrons pas compte pour l'instant. \*)

Lorsque l'expansion d'une entreprise est accélérée par l'augmentation de ses effectifs par suite de l'octroi d'une prime à l'emploi, il en résulte des effets à la fois positifs et négatifs pour d'autres entreprises, qu'elles soient ou non elles-mêmes en mesure de bénéficier de primes du fait de leur propre politique du personnel. Les effets positifs consistent en livraisons de matériels, transports et autres services fournis aux

\*) La discussion des effets sur l'emploi revêt de ce fait un caractère trop pessimiste dont il faudra tenir compte lorsque l'on tirera des conclusions pour mettre en pratique des actions appropriées.



entreprises en expansion. Les effets négatifs sur l'emploi (déplacement) se produisent lorsque certaines entreprises ressentent l'éprouvé de la concurrence créée par les primes et réagissent en réduisant leur production et leurs effectifs (à vrai dire, pas dans les mêmes proportions généralement) au lieu de diminuer leurs propres prix. Ces effets de déplacement prendraient un tour fâcheux si les grandes entreprises se mettaient à assurer elles-mêmes certaines productions jusqu'alors sous-traitées. Dans une certaine mesure, on peut s'attendre que les entreprises soumises aux effets négatifs commencent par augmenter leurs stocks ou procèdent à des investissements à court terme en travaillant à l'entretien de l'équipement, à l'amélioration de l'environnement interne et à la formation du personnel nouveau ou déjà existant virtuellement excédentaire. Cela atténuera les effets de déplacement de l'emploi, mais limitera les effets anti-inflationnistes à court terme.

Nous reviendrons dans la section III sur différentes observations relatives à l'incidence des primes sur l'emploi lorsque nous décrirons un certain nombre de programmes en vigueur. Nous nous bornerons ici à indiquer quelques éléments supplémentaires de l'analyse de base.

L'ampleur de l'accroissement net des effectifs est manifestement fonction de plusieurs facteurs qu'il est difficile d'évaluer a priori ainsi que d'observer et de quantifier a posteriori. La réalité ne peut être appréhendée ni par le recensement statistique des augmentations d'effectifs dans les entreprises concernées, ni par les enquêtes menées auprès des employeurs qui ont bénéficié de primes à l'emploi ou de ceux qui ont été soumis à la concurrence de ces derniers. Aucun chef d'entreprise n'est à même de dire dans quelle mesure la demande pour ses produits et, par conséquent, ses besoins de main-d'oeuvre sont déterminés par la fraction de la croissance de la demande globale imputables à l'octroi d'une prime à l'emploi quand celle-ci fait partie d'un "ensemble d'actions" de politique économique.

Pour n'avoir tenu compte ni de cet "ensemble d'actions", ni des modifications de comportement des employeurs évoquées précédemment, les analyses partielles de programmes de primes à l'emploi ont parfois abouti à la conclusion que la croissance de la production des entreprises bénéficiant de la subvention, accentuait la concurrence avec les autres entreprises à tel point que la réduction des effectifs de ces dernières correspondait sensiblement à l'augmentation des effectifs des premières. En fait, on ne peut pas s'attendre à un autre résultat si la demande globale n'est pas stimulée. Mais le problème n'est pas là. Il consiste à déterminer la marge créée pour une action expansionniste par l'effet anti-inflationniste de la prime à l'emploi. Il est clair que cette expansion vers le plein emploi (tout au moins vers un niveau de l'emploi plus élevé qu'avec la politique économique actuelle) neutraliserait la plupart des effets de déplacement.

Il va de soi que tout ralentissement de l'inflation portera préjudice aux entreprises dont l'activité ne peut être soutenue sans une politique de prix élevés. La neutralisation des effets de déplacement ne peut donc être partout parfaite. Les restructurations, toujours nécessaires, impliquent à la fois des mouvements de contraction et d'expansion. Une politique de restriction diffère de la politique préconisée ici en ce qu'elle ne fournit aucun encouragement positif à la restructuration expansionniste et que la menace ou la réalité du chômage constitue sa seule force motrice. La politique de la carotte (primés à l'emploi et autres mesures d'ajustement du marché du travail et de réduction des coûts marginaux) n'a pas cours. Il n'y a place que pour le bâton (le chômage) utilisé dans l'espoir qu'il limitera les salaires à un niveau suffisamment bas pour permettre aux bénéficiaires d'augmenter et, finalement, de relancer les investissements.

### 5. Primes à l'emploi et finances publiques.

Toutes les dépenses publiques (même celles que constitue la non-perception de certains revenus, comme les "crédits d'impôts", les exonérations de charges sociales, etc.) devraient être étudiées en fonction de leurs effets nets sur l'équilibre budgétaire et sur l'ensemble de l'activité économique d'un pays. Malheureusement, c'est rarement le cas. On ne retient généralement que l'incidence budgétaire brute d'une action, et l'on apprécie son opportunité sur cette seule base sans chercher à savoir si ses effets secondaires probables sont positifs ou négatifs. Le fait que les caisses publiques enregistrent d'importants bénéfices chaque fois qu'un chômeur trouve un emploi générateur de revenus (surtout s'il bénéficiait d'allocations de chômage) rend ce genre de question particulièrement pertinent au sujet des primes à l'emploi. Si un employé travaillant un nombre moyen de jours par an travaille un jour de plus plutôt que de toucher des indemnités de chômage, l'amélioration des finances publiques qui en résulte représente, dans les pays européens, plus de 80% de la dépense supplémentaire occasionnée à son employeur (cf. Reyher, Rehn, Mukherjee, 1975). En cas des chômeurs non assurés, ce pourcentage est inférieur, mais on peut raisonnablement retenir 50% comme ordre de grandeur. Si une prime à l'emploi supplémentaire (exemple 1) s'élevait à 10% et si la distribution des accroissements et des réductions spontanées d'effectifs était telle que les primes soient automatiquement versées à 4% des emplois, la dépense annexe représenterait 0,4% de l'ensemble de la masse salariale. Les versements de primes seraient totalement compensés par ce reflux de 50% si l'augmentation de l'emploi suscitée par la prime était de 1% : la subvention serait alors versée à  $(4 + 1 =) 5\%$  des effectifs, soit une dépense de 0,5% équivalente au reflux (50%) provenant de 1% d'augmentation des effectifs. Par mesure de simplification, nous négligeons ici les effets positifs et négatifs de l'influence sur les prix et sur les bénéfices.

De telles considérations doivent avoir une profonde influence sur l'élaboration des "ensembles d'actions" qui comprendraient une prime à l'emploi ainsi que sur l'étude de leurs résultats.

Il n'est pas possible de chiffrer d'une manière générale l'incidence quantitative d'un système de primes à l'emploi sur les finances publiques pas plus que les mesures supplémentaires<sup>1res</sup> ou compensatoires qu'il faudrait inclure dans "l'ensemble d'actions" auquel nous pensons. Cela dépend en effet du montant de la prime, de la dépense annexe, du pourcentage effectif de reflux, de l'effet net sur le niveau de l'emploi, tant dans l'immédiat que dans le futur, et de l'influence des primes sur les prix, des bénéfices et les salaires.

Toutes les variantes, positives ou négatives, sont possibles et exigent tantôt un relèvement, tantôt une diminution des impôts, soit de ceux qui sont directement visés par le système des primes à l'emploi, soit d'autres impôts.

Dans les cas où une augmentation des impôts serait nécessaire pour financer l'octroi de primes (exemple 2b de notre présentation introductive), la prime à l'emploi s'apparenterait aux autres mesures en faveur de la création d'emploi telles que les programmes de travaux publics, les commandes de l'Etat ou les mesures d'incitation à la constitution de stocks ou à d'autres investissements. Ces mesures doivent être finalement financées par l'impôt, tout au moins en partie, afin de compenser leurs effets inflationnistes sur d'autres secteurs de l'économie. Nous aurions cependant raison de penser que le besoin d'une telle imposition serait beaucoup plus limité dans un système de primes à l'emploi que dans le cadre d'une politique où le chômage serait essentiellement combattu par les mesures mentionnées ci-dessous dont le coût par emploi créé est généralement très élevé (cf. Reyher, 1975, et Barrett et Iden, 1975).

En revanche, même un accroissement spontané de l'emploi global a son propre effet de reflux connu sous le terme de "freinage fiscal". Cet effet peut être si fort qu'il entraîne un ralentissement automatique de la reprise. Une prime à l'emploi grâce à sa "dépense annexe" stimulatrice de la demande globale, pourrait bien être le remède adéquat freinant en même temps la hausse des prix. Le résultat effectif des diverses actions et développements envisageables dépendra de l'environnement spécifique propre à chaque situation particulière. Le freinage fiscal et le reflux seront importants dans les pays où le taux d'imposition marginal et les allocations sociales sont élevés ; ils seront également importants lorsque les capacités de production inutilisées seront élevées, ce qui permettra à la prime d'avoir un effet puissant et immédiat sur l'emploi. Dans de telles conditions, il est encore plus probable que la réduction d'impôts, qui implique une augmentation du déficit budgétaire du moins à court terme sera nécessaire à la création d'une demande suffisante pour maintenir le plein emploi.

Ainsi, il est évidemment erroné de considérer que chaque augmentation nette de la dépense publique à l'occasion du versement d'une prime à l'emploi ou chaque augmentation du "besoin d'emprunts publics" (Burton, 1976) constitue un coût. Si l'augmentation du déficit budgétaire est précisément ce qu'il faut pour développer l'emploi, cette dépense permet alors d'améliorer le revenu réel national et elle ne constitue pas un "coût" du programme de prime à l'emploi, quand bien même le déficit serait créé par la "dépense annexe" de la prime elle-même.

Avec la matérialisation de la hausse prévue de l'emploi, il peut se révéler de moins en moins nécessaire d'encourager la demande par le déficit budgétaire. Lorsque le sénateur Javits (s'inspirant de Roberts et Thunen, 1971) proposa l'adoption d'une prime générale à l'emploi aux Etats-Unis, il voulait en faire un stabilisateur automatique qui diminuerait avec la résorption du chômage. Cela pourrait signifier cependant que la réduction des coûts de production marginaux par rapport au coût moyen deviendrait trop faible pour freiner la tendance inflationniste qui se dessine à l'approche du plein emploi. Il serait donc plus avantageux de maintenir la prime à un niveau relativement élevé, afin de freiner la hausse des prix, même s'il devenait nécessaire d'en assurer le financement par l'impôt parce qu'aucun effet additionnel sur l'emploi ne serait plus requis.

#### 6. Comparaison des exemples donnés.

Dans les paragraphes précédents, nous avons évoqué les mécanismes et les effets des primes à l'emploi dans le cadre des "ensembles d'actions" pour le plein emploi sans faire de distinction, sinon fortuite, entre les différents exemples de primes. Nous allons examiner maintenant de plus près les différences envisageables, essentiellement entre les exemples 1 et 2, c'est-à-dire entre (1) les primes à l'augmentation pure et simple de l'emploi, ce qui constitue le type de prime le plus souvent utilisé jusqu'ici, quoique généralement de manière sélective et spécifique, et (2) les systèmes de redistribution qui consistent à redistribuer une partie des impôts versés par les employeurs à ceux dont les effectifs sont supérieurs à un niveau de référence donné. (Il existe également des programmes de ce type, mais ce ne sont que des applications déformées des "types idéaux" présentés ici). Nous abandonnerons ensuite ces modèles simplifiés pour évoquer les programmes spécifiques ("targeted premiums").

Dans l'exemple 1, où le versement de la prime est subordonné à un accroissement net des effectifs totaux par rapport à une période de référence, le montant des bénéfices fortuits (ou des dépenses annexes) dépend uniquement de l'importance des augmentations d'effectifs auxquelles auraient procédé les entreprises même en l'absence de primes. Etant limitée aux entreprises affichant une croissance nette, la prime doit être relativement importante si l'on veut qu'elle ait une forte influence sur les prix et sur l'emploi. S'il existe déjà des disparités de niveaux de croissance économique et d'emploi entre différents secteurs ou régions, les dépenses annexes génératrices de bénéfices fortuits seront substantielles. Les industries à croissance rapide et les zones à niveau d'emploi élevé risqueront alors d'être soumises à une surchauffe inflationniste qui va précisément à l'encontre de l'objectif poursuivi par la prime à l'emploi. En outre, si l'on choisit comme période de référence l'année précédente, ce système présentera également un risque de déstabilisation, tout particulièrement s'il est devenu partie intégrante de la politique économique un employeur pourrait spéculer contre le système: en exagérant et en accélérant les réductions d'emploi liées à un tassement de la demande, il pourrait enregistrer, au cours de la reprise qui suit, un important accroissement de ses effectifs donnant droit à des primes.

Différentes méthodes peuvent être envisagées pour contrecarrer ces effets indésirables. On pourrait prendre pour référence la meilleure des trois années précédentes, de manière à éviter une spéculation à court terme par des variations délibérées des effectifs. On pourrait également moduler le montant des primes dans le temps afin de susciter des comportements

anti-cycliques. On pourrait aussi plafonner le montant des primes par entreprise pour éviter de verser des sommes considérables à celles qui bénéficieraient de toute façon d'une croissance spontanée importante. La solution logique pour contrecarrer le risque de surchauffe locale ou sectorielle consiste à différencier la prime selon les zones géographiques, les secteurs d'activité ou les catégories de travailleurs. Nous entrons alors dans le domaine des primes spécifiques (voir plus loin).

Les caractéristiques de l'exemple 2 sont différentes de celles que nous venons de décrire. Lorsque les primes sont versées pour tout dépassement d'un niveau de référence inférieur au niveau réel des effectifs (100 %), la dépense annexe et le bénéfice fortuit devient, de façon intentionnelle, un élément central et positif de l'ensemble du programme. Les deux effets visés par ce type de prime à l'emploi, à savoir freiner les tendances inflationnistes et stimuler l'emploi; se retrouveront dans la quasi totalité des entreprises (c'est-à-dire dans toutes celles dont les effectifs ne diminueront pas de plus de 10 %) et non pas seulement dans celles qui sont en mesure d'accroître leurs effectifs en termes absolus.

Comme nous l'avons indiqué ci-dessous, les exemples 2a et 2b peuvent être considérés tous deux (pour les besoins de la discussion) comme des systèmes de redistribution dans lesquels une certaine partie de la taxe sur les salaires (prélevée universellement) finance une prime versée pour tous les emplois au-dessus d'un niveau de référence donné, inférieur à 100 % si bien que le coût moyen de la main-d'oeuvre, pour l'économie dans son ensemble, n'est pratiquement pas affecté par le système en soi. Suivant la situation économique générale, la partie concernée de la taxe sur la masse salariale doit être ensuite compensée en tout ou en partie, voire pas du tout - elle peut même être accrue - par d'autres ajustements fiscaux.

Une telle affectation d'une cotisation de sécurité sociale ou d'une taxe particulière à un objectif déterminé, ne répond, bien sûr, qu'à un souci pédagogique. Toutes ces contributions, d'où qu'elles viennent, n'ont d'autre but que d'aider à maintenir l'équilibre de l'économie. Nos exemples 2a et 2b ont été conçus de manière à ne fonctionner qu'en tant qu'illustration simplifiée : un déplacement des coûts d'une partie à une autre de la masse salariale ; (les coûts salariaux du gros des effectifs sont augmentés à la faveur d'une réduction des coûts imputables aux "tranches supérieures et additionnelles").

Le système de redistribution présenté dans l'exemple 2 n'est pas nécessairement optimal dans la pratique. En fait, il semble préférable, du moins à première vue, de ne pas lier l'accroissement (éventuel) de l'impôt à la masse salariale car l'effet de hausse des prix est alors immédiat. Il serait peut-être préférable d'accroître les impôts sur le revenu et sur les bénéfices à condition toutefois qu'ils ne soient pas déjà trop élevés pour être recouverts efficacement. D'autre part, il ne faut pas donner trop d'importance au fait qu'une mesure de redistribution, par laquelle une hausse de 1 % de la taxe sur les salaires finance une réduction de 10 % de cette même taxe pour tout emploi au delà du seuil de 90 %, entraînerait une hausse des prix plus élevée de quelques dixièmes de point qu'en cas de financement de la réduction des coûts marginaux par d'autres impôts. Cette hausse a lieu une fois pour toutes. Il importe plus que la prime à l'emploi, quel qu'en soit le financement, ait un effet restrictif permanent sur le mécanisme de détermination des prix et des salaires décrit précédemment. Le renforcement de la concurrence, imputable à la production supplémentaire due aux effectifs bénéficiant de la prime, doit pousser les employeurs à ne fixer leurs marges bénéficiaires et à n'accorder des augmentations de salaire qu'avec prudence.

Dès lors que l'emploi a atteint un niveau que l'on peut qualifier de "plein emploi", l'objectif principal de tout programme de prime à l'emploi est d'agir sur le mécanisme des prix. A cet effet, les programmes de primes actuellement en vigueur doivent être modifiés dans le sens de l'exemple 2b. En d'autres termes, ils doivent devenir des programmes qui agissent sur les prix à un niveau donné de l'emploi total et non l'inverse. Néanmoins, même dans ce cas, il faudra continuer à agir sur l'emploi. Les entreprises dynamiques devront accroître leurs effectifs pour compenser toute diminution de l'emploi dans d'autres entreprises ou même dans certains de leurs propres départements, par suite d'une baisse de la demande de leurs produits, d'une faible rentabilité de ces départements ou d'une mécanisation poussée. Il faudra étudier, cas par cas, s'il convient d'appliquer un programme de primes à l'emploi plutôt que d'autres méthodes pour agir sur l'emploi. Il est probable que des mesures visant plutôt à stimuler le reclassement, le recyclage et le déplacement des travailleurs vers les secteurs à pénurie de main-d'oeuvre seraient à préférer comme méthode de réduction des coûts de l'expansion dans les entreprises concernées. Cela signifierait une extension des mesures plus traditionnelles en faveur de la mobilité géographique et professionnelle. Il serait peut-être possible, en conjuguant ces mesures avec une prime à l'emploi, de renforcer leur effet de freinage des prix en situation de plein emploi.

Indépendamment des possibilités de variations annuelles spéculatives et déstabilisatrices des effectifs en vue d'exploiter le système de primes à l'emploi, il existe un autre risque potentiel, fréquemment évoqué, qui consiste, pour des entreprises complices, à tricher en échangeant leurs employés. A cet égard également, l'exemple 2 semble moins vulnérable que l'exemple 1. S'arranger pour réduire ses effectifs une année pour pouvoir faire état d'un accroissement sensible de ses effectifs l'année suivante n'aura aucun intérêt si cette réduction implique en soi une perte de prime, du moins jusqu'au niveau de référence (90% dans notre exemple). De même, les entreprises seront moins tentées de s'échanger leurs effectifs (sans parler des inconvénients tenant à une désorganisation administrative et aux ennuis avec les syndicats) si l'accroissement du montant des primes pour la première entreprise complice s'accompagne d'une perte pour l'autre. Même dans ce cas, il se peut que la prévention des effets déstabilisateurs doive être renforcée par une redéfinition du pourcentage de référence par rapport à l'effectif moyen ou à l'effectif maximum au cours d'un certain nombre d'années antérieures.

Comme nous l'indiquions plus haut, le risque que des firmes importantes trichent en transférant des emplois de leurs sous-traitants à elles-mêmes est un problème plus délicat. Même si la demande globale était stimulée pour atteindre un niveau assurant le plein emploi de sorte à neutraliser de tels effets de redistribution de la main-d'oeuvre au niveau de l'ensemble de l'économie, il pourrait en résulter des injustices au niveau individuel. Cela pourrait aussi conduire à une concentration irrationnelle de la production entre les mains de grosses entreprises ayant les moyens de telles manoeuvres. C'est pourquoi il est nécessaire de parer à ces risques en interdisant toute prime à l'emploi dans ce cas. On pourrait compter sur les victimes potentielles pour faire respecter cette clause. Cependant, l'expérience des programmes existants qui comportent déjà ce risque montre qu'il ne faut pas le surestimer ; les grandes entreprises ne tiennent pas à mettre leur réputation en jeu par ce comportement répréhensible. Il existe cependant un argument en faveur de la concentration des effets des primes à l'emploi sur les petites et moyennes entreprises, soit en réservant le droit à ces primes aux firmes ne dépassant pas une certaine taille, soit en limitant le nombre des emplois pouvant bénéficier

des primes au sein d'une même entreprise. (La section III donne des exemples pratiques d'application de ces deux méthodes).

#### 7. Variantes de construction.

Des variations et modifications de nos schémas fondamentaux peuvent s'appliquer à différents paramètres. Si un pays se trouve confronté à de graves problèmes de restructuration, il peut se révéler nécessaire de différencier les primes suivant les secteurs ou les zones tout en continuant de s'en tenir au principe de semi-généralité ou de semi-sélectivité. Il peut aussi sembler judicieux de réduire l'avantage relatif résultant d'une prime à l'emploi pour les entreprises en expansion par rapport à celles en déclin. Il suffirait pour cela d'appliquer une prime relativement faible à une grande partie de l'emploi. Le seuil ouvrant droit à la prime serait alors ramené à 70 ou à 50 % au lieu des 90 % choisis à titre d'illustration dans notre exemple 2. (La prime régionale à l'emploi appliquée en Grande-Bretagne entre 1967 et 1977 peut être considérée comme une prime dont le niveau de référence est zéro et qui ne se distingue d'une réduction générale de la taxe sur les salaires que dans la limitation au secteur industriel des régions en crise). Inversement, on peut aussi envisager un seuil supérieur à 100 % de période de référence - égal à 102 % du niveau des effectifs de l'année précédente, par exemple (comme dans le système américain présenté plus loin). Cette méthode est logique si l'on considère qu'il est souhaitable de limiter le montant des bénéfices fortuits pour les entreprises dont la croissance est spontanée en l'absence de prime (limitation qui n'est pourtant pas toujours rationnelle). On peut s'attendre que le modèle à niveau de référence bas ait une incidence relativement plus forte sur les prix, mais également qu'il agisse plus comme une mesure favorable au maintien de l'emploi existant que comme une mesure de création de nouveaux emplois. Au contraire, le modèle qui consiste à verser des primes pour une mince tranche supérieure et pour les nouveaux emplois au-dessus de cette tranche (ou seulement pour un accroissement net des effectifs) peut être considéré plus apte à stimuler l'emploi. Il convient naturellement de tempérer ces suppositions en fonction des autres mesures de "l'ensemble d'actions" suivant qu'elles impliquent un financement du déficit ou des variations du taux d'imposition, à la hausse ou à la baisse, selon les circonstances.

On peut choisir de plafonner le nombre d'emplois nouveaux ouvrant droit à la prime dans une même entreprise (comme dans le système américain évoqué précédemment), de façon absolue ou relative ou bien les deux à la fois. Plafonner ce nombre à une valeur absolue rend le programme plus avantageux pour les petites entreprises que pour les grandes, ce qui peut se justifier pour des raisons à la fois économique et politiques. Instaurer un plafond relatif en limitant, par exemple, le taux d'accroissement des emplois subventionnés conduit à réduire les avantages pour les entreprises nouvelles et celles qui ont une propension exceptionnelle à s'accroître spontanément. Il peut être nécessaire de fixer de tels plafonds si l'on veut concentrer l'action des primes à l'emploi sur le processus de détermination des prix plutôt que sur l'accroissement de l'emploi et si l'on veut éviter le risque d'une demande excessive de main-d'oeuvre dans les autres secteurs en forte expansion.

Certains programmes en vigueur consistent à subventionner les emplois menacés et ne s'appliquent qu'aux emplois au-dessous du niveau existant. En d'autres termes, ils incitent les entreprises à éviter toute réduction

d'emploi, mais n'encouragent nullement l'expansion, ce qui est exactement à l'opposé de notre exemple 1. On pourrait également imaginer des programmes dans lesquels les montants des primes varieraient suivant des tranches au-dessus et au-dessous du niveau de l'emploi au cours de la période de référence, et dépendraient des objectifs spécifiques poursuivis par les pouvoirs publics - expansion, restructuration, soutien de l'emploi, stabilisation des prix.

On pourrait prévoir également des conditions annexes pour l'attribution des primes à l'emploi. On pourrait par exemple, subordonner l'octroi des primes à la formation et à la réinsertion de personnes venant de régions éloignées, à des aménagements ergonomiques spéciaux pour les travailleurs handicapés, à la constitution de stocks ou à d'autres investissements, à la protection de l'environnement ou à d'autres travaux d'entretien. On pourrait aussi envisager le contraire et exiger que la production soit destinée à la vente immédiate afin d'obtenir un freinage des prix plus efficace que dans les cas où subsistent d'autres possibilités. Evidemment dans certains des cas précédemment mentionnés, nous touchons à la politique sociale et à la politique de l'emploi traditionnelle. Il n'y a pas de ligne de démarcation précise entre ces types d'action et les simples primes à l'emploi.

Dés questions importantes concernent la durée de l'offre des primes à l'emploi et la durée du versement de ces primes pour les entreprises qui remplissent les conditions d'attribution et qui maintiennent leurs effectifs au niveau ayant justifié cette attribution. Là encore, il nous faut opérer des distinctions suivant les objectifs poursuivis:

Dans l'optique générale de la stabilisation des prix et de l'emploi à un niveau proche du plein emploi, il faut appliquer des programmes durables, notamment pour les catégories et les régions présentant des handicaps permanents, mais peut-être aussi pour l'emploi en général. Comme l'indiquent les études mentionnées plus haut, les prix tendent à s'aligner sur les coûts à long terme et ne sont pas facilement influencés par des variations à court terme, qu'il s'agisse de variations jouant sur les coûts moyens ou sur les coûts marginaux. Les firmes ne réduiront pas leurs prix pour toucher une subvention de 6 mois, si élevée soit-elle, mais peuvent être encouragées à recruter même sans l'attrait d'une augmentation de prix, si la subvention aide à franchir la barrière des coûts initiaux élevés du personnel supplémentaire.

L'application de programmes permanents s'inspirant de l'exemple 2 signifierait que même dans une situation stable, les réductions d'effectifs seraient pénalisées alors que le maintien ou l'accroissement de ces mêmes effectifs serait encouragé. Les primes à l'emploi pourraient alors devenir partie intégrante du système fiscal de la même manière que les règles d'amortissement des investissements en matière d'équipements et de stocks, les subventions de recherche et de développement et d'autres stimulants de l'augmentation de la production au lieu de celle des prix, une fois atteint un niveau d'emploi satisfaisant.



Dans nos deux exemples, on peut bien sûr étaler sur une longue période les versements de la prime attribuée pour un accroissement des effectifs. Afin d'aboutir à une stabilisation à long terme, il est bien préférable d'opter pour le versement d'une prime d'un montant relativement faible pendant une période prolongée plutôt que pour une prime importante de courte durée, car elle offrirait moins de prise à une spéculation déstabilisatrice. En revanche, on peut rencontrer des situations dans lesquelles les pouvoirs publics encouragent la spéculation pour agir sur le niveau général de l'activité économique à court terme. L'offre d'une prime de longue durée à la création d'emplois nouveaux peut être volontairement limitée dans le temps pour inciter les bénéficiaires à la saisir rapidement et exercer ensuite un effet prolongé de ralentissement des prix.

Il convient d'observer que l'efficacité et la valeur des divers programmes de primes à l'emploi sont très sensibles et à la durée d'offre de la prime et à sa durée de versement. Il ne faut pas juger l'efficacité des primes en se fondant sur l'expérience de programmes appliqués sur des périodes si courtes que les employeurs avaient à peine le temps de prendre connaissance de leur existence et des conditions d'attribution des primes. Par conséquent, agir sur une situation à court terme en instaurant un nouveau système de primes ne peut guère se révéler très efficace. En revanche, les variations sensibles du montant d'une prime existante, à laquelle les employeurs ont eu le temps de se familiariser, ou des conditions de son attribution (date limite d'attribution, etc) peuvent avoir des effets très importants. C'est là une conclusion qui peut être tirée des quelques exemples pratiques de primes à l'emploi décrits dans la section III.

Ce sont les différentes situations, dans lesquelles le problème le plus urgent est soit l'emploi, soit l'inflation, qui dictent le choix d'un type ou d'une combinaison d'actions de même que leur différenciation plus ou moins sélective pour satisfaire aux besoins d'ajustement spécifiques. Nous nous contenterons ici d'exprimer l'opinion, de manière générale, que le rôle des primes à l'emploi et des autres mesures de réduction du coût marginal comme élément indispensable d'une politique de plein emploi sans inflation paraît irréfutable, mais que les problèmes de choix des moments d'intervention ou d'ordre administratif peuvent entraîner des complications et des imperfections. L'expérience pratique déjà acquise dans divers pays avec des programmes de conception différente (voir section III) devrait aider à prévoir et à surmonter ces difficultés et les déséconomies qui s'ensuivent. Il est fort probable qu'au bout d'un certain temps, ces difficultés et ces déséconomies paraissent minimes par rapport au gaspillage que constitue un taux de chômage de 5% et plus dans les pays occidentaux.

### B. Primes à l'emploi spécifiques.

L'analyse qui précède s'en tient essentiellement au niveau d'abstraction correspondant aux exemples fondamentaux 1 et 2, c'est-à-dire qu'elle suppose une main-d'œuvre homogène. Même dans cette hypothèse toute théorique, il convient de réduire le coût de la production marginale suffisamment pour renforcer la concurrence et exercer une pression à la baisse des prix au moment où, à l'approche du plein emploi, les tendances à la hausse se font plus vives. Toutefois, cette observation s'impose encore davantage si l'on tient compte de ce que la réalisation et le maintien du plein emploi impliquent l'emploi de catégories marginales dont les aptitudes sont inférieures à la moyenne.

Le fait que le chômage touche surtout les catégories marginales (ou encore des régions ou des branches d'activité marginales) à faible capacité concurrentielle, conduit parfois les observateurs à conclure que ce problème peut et doit être résolu par une politique d'assainissement du marché (afin de réaliser le plein emploi partout sans créer aucun excès de demande) consistant à procéder à des variations de salaires fortes et rapides. Pour la plupart des membres des catégories défavorisées ainsi que pour les travailleurs des industries en déclin ou des régions peu développées, une telle politique aboutirait à des salaires trop bas (ou à des réductions de salaires à certaines périodes) pour être psychologiquement acceptables, que ce soit pour eux-mêmes ou pour l'opinion publique, même si la sécurité sociale complétait les bas salaires par une politique généreuse de maintien des revenus. D'un autre côté, essayer d'adapter la structure des salaires à la situation du marché en offrant des salaires particulièrement élevés dans les secteurs souffrant de pénurie de main-d'œuvre - variable suivant les périodes - déclencherait une course fortement inflationniste entre salaires bien avant que le niveau de l'emploi se soit rapproché du taux de 100%.

De par leurs caractéristiques, les programmes spécifiques peuvent se rapprocher de l'un ou l'autre des exemples 1 et 2 en fixant, par exemple, le montant des primes d'après le nombre des salaires de chaque catégorie dépassant le niveau de référence propre à chacune d'elles ou encore en stipulant que le nombre total des salariés doit être supérieur à un niveau de référence. Ces programmes spécifiques peuvent aussi être conçus comme une assistance permanente aux catégories défavorisées en renonçant à limiter la prime aux seuls salariés au-dessus d'un niveau de référence fixé pour leur catégorie.

On a souvent remarqué que pendant les périodes caractérisées par le "sur-emploi", l'économie absorbait relativement bien diverses catégories d'handicapés. Etant donné qu'une telle situation ne peut se maintenir de manière stable et que la politique qui prévaut actuellement autorise le recours au chômage pour éviter l'accélération de l'inflation, on ne peut que conclure que la politique de l'emploi doit comporter à titre permanent des subventions spécifiques aux catégories marginales dans la mesure où il s'agit d'éviter à la fois le chômage et l'inflation.

Les programmes spécifiques peuvent répondre à ce besoin en permettant d'employer des catégories d'individus dont l'aptitude au travail est limitée (et qui sont peu rentables du point de vue de l'entreprise privée) sans qu'il faille compenser cet inconvénient par des prix élevés et sans qu'apparaisse un excès de demande pour les travailleurs les plus compétitifs qui dominent l'économie dans son ensemble.

Dans l'analyse de ces problèmes, on fait parfois intervenir une distinction fondamentale entre les primes à l'emploi spécifiques et les primes marginales générales. Dans cette optique, même si l'on admet que les primes du dernier type peuvent freiner l'inflation par la réduction des coûts marginaux de chaque travailleur supplémentaire, on nie cette possibilité en ce qui concerne les primes spécifiques : attribuées aux catégories défavorisées, ces primes ne pourraient pas faire tomber le coût marginal au-dessous du coût moyen. Leur seul (ou principal) effet étant de compenser l'excès des coûts de production entraînés par l'emploi de travailleurs moins efficaces, on ne pourrait en attendre aucun effet anti-inflationniste sur les prix.

Il s'agit là, toutefois, de raisonnements trop schématiques et trop statiques, même si l'on néglige le recours possible à des subventions suffisamment élevées pour sur-compenser les handicaps des catégories défavorisées. Lorsqu'une prime à l'emploi spécifique, parce qu'elle réduit les coûts afférents à l'emploi des travailleurs handicapés ou peu qualifiés, conduit les employeurs à pourvoir les postes vacants en faisant appel dans une plus large mesure à ces catégories de travailleurs au lieu de continuer à rechercher ceux auxquels on donne habituellement la préférence, il s'ensuit une réduction de la demande portant sur cette dernière catégorie. Etant donné que la pénurie de cette catégorie de main-d'oeuvre est l'une des sources principales d'inflation, une réduction de la pénurie se traduira par une réduction des pressions inflationnistes. La voie sera alors ouverte à des mesures de reflation générale qui maintiendront l'emploi de cette catégorie de travailleurs à son niveau antérieur sans aggraver la pénurie de main-d'oeuvre, ni les tendances inflationnistes qui en résultent. On peut donc considérer les primes à l'emploi spécifiques comme une forme (ou un élément) d'un mécanisme anti-inflationniste qui consiste à subventionner le coût marginal de production, c'est-à-dire le coût à supporter en prenant les derniers pas vers la pleine réalisation du PNB potentiel.

Les discussions relatives aux subventions à l'emploi spécifiques se sont récemment intensifiées, notamment aux Etats-Unis en liaison avec la suppression du crédit d'impôt pour les nouveaux emplois en général (New Jobs Tax Credit, voir section III) et avec l'adoption du crédit d'impôt pour les emplois spécifiques (Targeted Jobs Tax Credit) de portée beaucoup plus vaste que les programmes précédents de ce dernier type qui ne s'appliquaient qu'à des groupes très limités. Les économistes qui ont largement animé ce débat ont des opinions très divergentes. Johnson et Blakemore (1978), s'appuyant sur des études économétriques de l'élasticité des salaires pour les différents groupes de la population, prétendent que tout succès d'une subvention visant à accroître l'emploi pour les groupes actuellement atteint par un taux de chômage supérieur à la moyenne (exception faite pour les jeunes de couleur) conduirait à de fortes augmentations de leurs salaires par rapport à ceux des groupes actuellement moins touchés par le chômage. Ces subventions n'apporteraient donc pas une

contribution notable à la solution du problème de la réduction des pressions inflationnistes liées au plein emploi. Ils admettent cependant que leurs calculs sont assez schématiques et n'autorisent pas des conclusions définitives. On pourrait ajouter que la réduction des différences de salaire ne pourrait être qu'une opération unique à la suite de laquelle le raisonnement fondé sur les exemples 1 et 2 serait à nouveau applicable: réduction de la pression prix-salaires par une réduction d'ensemble des coûts marginaux. Baily et Tobin (1977) parviennent à des résultats moins pessimistes à partir d'autres études économétriques des effets possibles de la création d'emplois et des subventions même non marginales) sur les prix et sur l'emploi. Le consensus qui s'est dégagé d'un récent colloque parrainé par la commission nationale pour la politique de l'emploi (National Commission for Employment Policy) a mis en lumière, selon Palmer (1978), qu'il faut s'attaquer au chômage parmi les groupes et régions défavorisés, sur un front beaucoup plus vaste, par des subventions aux entreprises privées et pas uniquement par la création d'emplois dans le secteur public et par d'autres formes de création d'emplois directes. (Les quelques paragraphes suivants se réfèrent à ce colloque).

Sur ce sujet, Bishop et Haveman (1978) ont présenté une étude et une analyse relativement exhaustives. L'idée fondamentale de ces auteurs est la même que celle qui se trouve à la base du présent document, à savoir que la motivation de ces actions spéciales peut être recherchée non seulement dans des considérations d'équité sociale, mais encore dans des aspects économiques : tout d'abord, elle tendent à être expansionnistes, mais ensuite "elles réduisent les coûts marginaux et, ainsi, tendent à réduire les pressions des prix vers la hausse".

Il ne nous est pas possible d'entrer ici trop en détail dans le vaste débat qui a eu lieu au sujet des formes et des méthodes des primes à l'emploi spécifiques. Nous nous limiterons à quelques points importants. A la conception prévalant dans certains pays européens selon laquelle les primes à l'emploi spécifiques devraient viser ceux qui ont été privés d'emploi pendant une certaine durée, on objecte que cela encouragerait la prolongation du chômage : dans certains cas, une telle prolongation donnerait à l'employeur accès à la subvention et aux travailleurs un choix plus ample entre les possibilités d'emploi de façon artificielle. La définition des groupes spécifiques ne devrait pas être trop étroite parce qu'elle présupposerait un examen onéreux de la part de l'administration et tendrait à stigmatiser les travailleurs ainsi choisis. (Les programmes américains précédents du même type ont fait fonction de révélateurs.) Il faut se rendre compte, cependant, qu'on se trouve face à un dilemme: les définitions excessivement larges risqueraient de donner lieu à un recrutement centré sur les personnes les moins défavorisées parmi celles que le programme se proposerait d'aider.

Il ne semble guère possible, voire impossible de ne faire dépendre l'ampleur de la subvention spécifique que de l'augmentation du nombre d'employés appartenant au groupe spécifique (chose souhaitable en soi) étant donné la difficulté de fixer un seuil de référence à partir duquel l'accroissement des emplois ouvre droit à subvention. (Dans certains pays,

cependant, il ne devrait pas être trop difficile de surveiller dans chaque entreprise l'évolution du nombre des personnes au-dessus ou au-dessous d'une certaine limite d'âge ; d'autre part, là où s'appliquent les quotas pour les handicapés, les chiffres relatifs à ces catégories sont déjà disponibles). Le temps souvent considérable nécessaire pour assimiler les programmes de subvention, d'une part, et la nature permanente de la plupart des inconvénients qui justifient le subventionnement, d'autre part, sont également des raisons qui militent en faveur du caractère permanent des subventions. Etant donné la grande différence de productivité, aux yeux de l'employeur, entre les principales catégories de la population active et les groupes défavorisés difficiles à employer, il est nécessaire de prévoir des subventions relativement fortes, tout au moins au début. Le besoin de subventions fortes ainsi que les possibilités et le rythme de leur suppression font partie des questions auxquelles il est difficile de répondre avec certitude. Cependant, l'opinion générale qui prévalait au colloque évoqué précédemment, était que les premiers programmes américains prévoyaient des stimulants trop limités pour être efficaces.

La possibilité que des travailleurs des catégories ouvrant droit à subvention remplacent des travailleurs non subventionnés est parfois prise en considération comme un risque (dont nous ne connaissons pas la portée). Ce risque est un argument supplémentaire en faveur de la nécessité de combiner le subventionnement des groupes marginaux avec les politiques expansionnistes afin que les emplois subventionnés représentent des accroissements nets par rapport à l'ensemble de l'emploi et de la production. Compte tenu du caractère politique que revêt le risque que les dépenses annexes deviennent des bénéfices fortuits pour les emplois dont la création était de toute manière prévue, les économistes dont nous résumons ici la pensée ont fait observer que la création d'emplois dans le secteur privé, même avec ces dépenses annexes, reviendrait moins cher aux contribuables que dans les travaux publics traditionnels et dans la fonction publique. Un autre risque, dont il est difficile d'apprécier l'ampleur, consiste en ce que des subventions pourraient porter principalement sur les emplois peu attrayants, mal rémunérés et sans perspectives d'avancement. Il devrait toutefois être plus facile de passer à un emploi supérieur à partir d'un emploi inférieur qu'à partir du chômage. Les pouvoirs publics ont aussi des raisons de vouloir lier le subventionnement à la formation professionnelle afin de prévenir ce risque.

#### 9. Autres commentaires sur certaines objections.

Nous avons fait état précédemment de certaines difficultés qui font obstacle au fonctionnement le plus souhaitable des primes à l'emploi, tout au moins sous certaines de leurs formes. Nous allons examiner ici quelques objections supplémentaires présentées quelquefois comme des arguments contre le principe même de mesures de ce type. Bien que nous ne puissions admettre une conclusion aussi négative, il est clair que certaines de ces objections conduisent à réfléchir aux meilleures formes que peuvent revêtir les primes à l'emploi dans différentes situations économiques et administratives. Parmi les auteurs qui ont présenté ces objections, nous citerons notamment Burton (1976 et 1979), CBO (1977), Heller (1977) et

Oswald (1977): Nous avons également présent à l'esprit de nombreux débats oraux et des mémoires gouvernementaux internes.

Une objection courante est que les primes à l'emploi favoriseraient le glissement des salaires et provoqueraient d'autres augmentations inflationnistes de ces derniers. Il est vrai que toute augmentation de l'emploi tend à accélérer la hausse des salaires nominaux. Toutefois, ce qui nous préoccupe, c'est la méthode permettant d'atteindre un niveau d'emploi élevé moyennant des effets inflationnistes moindres qu'avec d'autres méthodes. Il va de soi que les travailleurs useront de leur pouvoir de négociation renforcé par le plein emploi pour conquérir une part accrue du PNB. (Les méthodes de stabilisation des prix en situation de plein emploi, conçues sans tenir compte de ce fait sociologique fondamental, sont probablement vouées à l'échec). Mais cela ne devrait pas nécessairement déboucher sur un taux inflationniste d'augmentation des salaires nominaux. Avec les primes à l'emploi, il faudra s'attendre à des effets freinant cette tendance (par rapport à l'augmentation des salaires réels), comme nous l'avons souligné dans notre introduction sur le principe de réduction des coûts marginaux. Cela ne nous dispense cependant pas d'examiner attentivement cet argument. A l'instar d'une politique déflationniste générale, une politique générale d'expansion anti-inflationniste peut avoir des effets secondaires inflationnistes. Il convient d'en conclure que les primes à l'emploi doivent être dans la mesure du possible spécifiques. Lorsque les primes à l'emploi sont destinées en grande partie aux catégories défavorisées, qui n'ont guère d'influence sur la détermination des salaires, et aux régions à fort excédent de main-d'oeuvre, elles ne risquent pas de conduire à une pénurie de main-d'oeuvre pouvant exercer un effet inflationniste sur les salaires et les prix.

On présente parfois comme une "anomalie" le fait que les primes à l'emploi "donnant à celui qui a", c'est-à-dire bénéficient surtout aux entreprises qui sont sur le point de s'engager spontanément sur la voie de l'expansion et perturbent donc le mécanisme du marché en favorisant de manière excessive le développement de ces entreprises. Dans le même temps, on entend dire qu'une subvention marginale, dont une partie s'applique à des emplois situés au-dessous du niveau de 100% et qui devrait donc freiner les réductions de main-d'oeuvre, tend à encourager le maintien de cette main-d'oeuvre inutile.

La première de ces objections comporte parfois des sous-entendus moralisateurs du type "ne prêtez pas aux riches". Ce sont surtout les "profits fortuits" échéant aux entreprises qui auraient de toute façon accru leurs effectifs, qui semblent susciter l'indignation. En prenant position dans ce sens, on néglige apparemment (voire on nie) que les primes à l'emploi puissent entraîner une compression des marges bénéficiaires en général et que les autres méthodes destinées à favoriser l'expansion non seulement comportent des "profits fortuits", mais consistent en fait à engendrer ce type de profits. C'est ainsi, par exemple, qu'une réduction du taux

de la TVA ou des taxes sur les salaires rend possible, dans une large mesure, une augmentation des marges bénéficiaires brutes en dépit de son effet à court terme sur les prix. En effet, les stimulants fiscaux aux investissements ou les réductions des taux d'intérêt profitent d'emblée à tous les nouveaux investissements et pas seulement à leur "tranche supérieure". Au contraire, les primes à l'emploi marginales se limitent dès le départ à une faible partie de l'emploi, ce qui est de nature à réduire directement l'effet générateur de profits fortuits. (L'un des aspects les plus curieux du débat consacré aux primes à l'emploi dans divers pays est l'importance accordée aux problèmes des profits fortuits et des dépenses annexes alors que dans le cas d'autres mesures expansionnistes où cet élément était beaucoup plus important, il a été dans une large mesure passé sous silence.

A d'autres égards, les objections dont on vient de faire état supposent que le marché du travail fonctionne d'ores et déjà de manière optimale ou qu'une prime trop importante mènera de manière excessive soit à la création d'emplois ("surchauffe"), soit au maintien d'emplois peu productifs, soit à l'un et l'autre selon le cas. Il peut naturellement en être ainsi dans tel ou tel cas particulier, mais ce n'est pas là un argument contre les primes à l'emploi en tant que telles. Etant donné qu'en général la contribution qu'un salarié supplémentaire apporte au revenu national ne revient que pour une faible part à son employeur, il est permis de présumer que bien des emplois susceptibles d'apporter une contribution nette à l'économie ne seront jamais créés (ou disparaissent) parce qu'ils ne constituent une source de bénéfices nets pour aucun employeur sauf si l'employeur bénéficie d'une prime à l'emploi qui réduit ses coûts. Ces objections peuvent donc être valables ou pas selon l'importance et le type particulier de la prime à l'emploi dont il s'agit.

Il est vrai que la tendance moderne au renforcement de la sécurité de l'emploi pour les travailleurs engagés par un employeur et devenus membre du personnel de l'entreprise - tendance qui conduit au maintien de la main-d'oeuvre même durant les périodes de faible activité - ne constitue pas, d'un point de vue social, un avantage tout à fait général dans la mesure où elle implique une réduction des capacités d'adaptation du marché du travail et un obstacle au recrutement des travailleurs qui ne bénéficient pas de cette protection. Cependant, l'amélioration de la sécurité de l'emploi représente, pour les travailleurs, une revendication si puissante que l'on ne saurait envisager un renversement de cette tendance d'autant qu'elle concorde avec l'intérêt des employeurs à la création de liens ou tout au moins d'un attachement vis-à-vis de l'entreprise. La seule stratégie concevable pour en compenser les effets secondaires négatifs consiste à réaliser de nouveaux progrès dans la voie positive de l'assistance accordée aux individus et aux entreprises pour leur permettre de surmonter les obstacles à la création d'emplois nouveaux et à l'accès à ces emplois et à accroître l'aide fournie par la société à chaque effort d'adaptation positif de l'individu. La partie d'une prime à l'emploi portant sur la tranche supérieure de l'emploi, c'est-à-dire celle qui se situe par exemple entre 90 et 100% de l'effectif antérieur d'une entreprise, peut déjà contribuer à atteindre cet objectif. L'effectif étant constamment soumis à une réduction naturelle, cette partie de la prime est essentiellement une incitation au remplacement des partants.

Suivant les circonstances, ce maintien des effectifs pourra être considéré comme un maintien peu souhaitable ou, au contraire, comme une défense souhaitable contre le chômage. Comme nous l'avons déjà souligné, les primes à l'emploi peuvent être envisagées comme une voie moyenne entre une politique pas trop différenciée, qui recourt uniquement à des instruments budgétaires et monétaires généraux (macro-économiques), et la tentation de préserver à tout prix chaque emploi existant. Cette voie moyenne consiste à rechercher une certaine différenciation des actions sélectives à application large permettraient d'éviter à la fois le risque de surchauffe et celui du maintien d'un trop grand nombre d'emplois des types dont l'économie nationale n'a plus besoin.

Parmi les arguments que l'on oppose à l'utilisation des primes à l'emploi, on peut citer, dans le même ordre d'idée que le maintien de travailleurs inutiles dans des entreprises en déclin, leur tendance à encourager les technologies à haute intensité de main-d'oeuvre. Il en résulterait un freinage du progrès économique qui entraîne presque toujours une élévation du degré de mécanisation, autrement dit une intensité de capital supérieure. Comme toujours, il se peut qu'une prime à l'emploi mal conçue produise de tels effets, mais l'argument ne saurait s'appliquer à toutes les mesures de ce type. Aussi y-a-t-il de bonnes raisons de penser que les rapports de coût entre la main-d'oeuvre et le capital sont actuellement faussés à l'avantage du capital de sorte qu'une rectification pourrait se justifier, tout au moins dans certains pays.

Quoi qu'il en soit, il convient de noter que le chômage, qu'il soit provoqué par une mécanisation trop rapide ou par l'insuffisance de la demande entraînant une sous-utilisation des équipements existants, implique une intensité de capital nulle pour la fraction de la population active qui se trouve privée d'emploi. Une mécanisation et une productivité élevée pour certains travailleurs, un capital et une productivité nulle pour d'autres, voilà qui ne constitue pas précisément une répartition optimale du capital disponible. En favorisant l'augmentation de l'emploi total, même au prix d'une faible intensité de capital (une faible mécanisation) pour ceux qui, à défaut, seraient sans emploi, on tend donc à accroître en moyenne l'intensité du capital et la productivité pour l'ensemble de la population active.

Nous avons déjà souligné dans la section I que le recours aux primes à l'emploi s'impose tout particulièrement en cas de sous-utilisation de la capacité de production déjà existante. En revanche, si c'est la capacité de production qui est insuffisante, on pourra préférer les subventions marginales à l'expansion qui favorisent davantage l'achat d'équipements destinés à ces emplois supplémentaires. Nous avons également fait remarquer qu'une forte prime à l'emploi versée pendant une période courte tend à faire office d'incitation à l'investissement. Seules les primes à l'emploi de longue durée sont susceptibles de devenir de fortes incitations à une intensité élevée de la main-d'oeuvre... De toute manière, les primes à l'emploi ne sont qu'un élément parmi l'ensemble d'actions destinées à favoriser une production maximale pour le marché des biens et services dans des conditions non inflationnistes. Il est impossible de déterminer



théoriquement le point d'équilibre optimal entre les incitations à l'investissement et les incitations à l'emploi car ce point dépend de la situation spécifique dans laquelle on se trouve.

On a critiqué certaines primes à l'emploi existantes parce qu'elles conduisaient à des distorsions dans les échanges internationaux. Certains programmes ont même été proposés avec l'amélioration de la balance des paiements d'un pays comme objectif principal (Layard and Nickell, 1977). On entend parfois dire que les primes à l'emploi ne peuvent avantager un pays que dans la mesure où les autres n'y recourent pas (ou ne prennent pas de mesures de rétorsion avec ou sans référence aux accords internationaux de libre échange). Si les primes à l'emploi étaient étendues à tous les pays, leurs effets s'annuleraient et elles ne procureraient aucun avantage.

Cependant, plusieurs précédents montrent d'ores et déjà que les primes à l'emploi n'enfreignent pas les règles de la bonne conduite internationale (sauf dans des cas particuliers où elles produisent des effets nettement discriminatoires). Il est clair que l'effet modérateur exercé par les primes à l'emploi sur le niveau des prix peut se faire sentir aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur des frontières d'un pays. Toutefois, on ne saurait valablement assimiler un tel effet anti-inflationniste à des pratiques telles que le dumping. Dans la mesure où une prime à l'emploi tend à améliorer la balance des paiements d'un pays, il en résultera soit une revalorisation de sa monnaie (sous un régime de taux de change flexible) ; soit la possibilité de suivre une politique plus expansionniste (ou l'un et l'autre de ces deux effets). Dans les deux cas, les autres pays exporteront plus facilement à destination du pays en question. Il faut espérer - et recommander - que l'influence expansionniste ainsi exercée sur les échanges internationaux par une politique de l'emploi anti-inflationniste suscite des réactions autres que des mesures protectionnistes et discriminatoires qui renforcent les tendances dépressives. Dans la mesure où la lutte contre l'inflation et le chômage est d'intérêt général, il convient plutôt de l'encourager sur le plan international, même si le freinage des hausses de prix est de nature à gêner ceux qui ne sont pas compétitifs.

Quant à l'autre aspect de l'objection relative aux échanges internationaux, à savoir que les primes à l'emploi accordées par plusieurs pays verraient leurs effets s'annuler mutuellement, il semble reposer sur une confusion entre les effets anti-inflationnistes et un freinage des échanges. Notre analyse des effets expansionnistes et anti-inflationnistes exercée par un ensemble d'actions comportant à la fois des primes à l'emploi et des mesures d'accroissement de la demande (à partir d'une situation caractérisée par une sous-utilisation des ressources) s'applique aussi bien au marché international qu'à un marché national. Si plusieurs pays s'engageaient dans cette voie, l'efficacité de cette politique ne pourrait que s'en trouver renforcée.

Sous un angle de vue plus politique ou plus psychologique, on a reproché aux primes à l'emploi qu'une fois en vigueur, elles seraient impossibles à supprimer lorsqu'elles ne se justifieraient plus, c'est-à-dire lorsque les pays auraient retrouvé une croissance auto-entretenu. On croit, en effet, que les bénéficiaires de ces primes s'élèveraient contre leur suppression.

L'expérience acquise à ce jour, dont nous ferons en partie état dans la section III, ne semble pas justifier ces craintes. Le système américain du New Job Tax Credit a été supprimé (et remplacé par un système spécifique deux fois moins important) à l'issue d'une période expérimentale de deux ans. La subvention octroyée en France en 1976 et 1977 pour le recrutement de jeunes a été ramenée, en 1978, à la moitié de son montant initial. En Grande-Bretagne, la subvention temporaire à l'emploi instituée en 1975 a été supprimée au bout de 4 ans. En Allemagne, la subvention de 60 % du salaire versée pendant 1 semestre pour le recrutement de chômeurs de longue durée a pris fin en mai 1975 comme il était prévu.

En fait, l'idée de la prime à l'emploi se fonde sur le principe de la libre acceptation d'une offre dont les conditions et la durée sont connues dès le départ par les bénéficiaires. Il semble que ce principe permette au gouvernement de mieux se défendre contre le chantage aux subventions auquel se prêtent des mesures ad-hoc moins systématiques.

D'un autre côté, on aura toujours besoin de systèmes permanents (primes à l'emploi et autres) pour contenir les coûts marginaux de la production et de l'emploi, si l'on veut maintenir durablement le plein emploi sans inflation. En fait, il s'agit là d'un argument en faveur et non à l'encontre de l'instauration des primes à l'emploi quel que soit le sort réservé aux programmes particuliers de ce type.

La tendance des primes à l'emploi à comprimer les marges bénéficiaires brutes donne également lieu à controverse. On peut craindre que cette tendance entraîne une réduction de l'accumulation du capital et du taux d'investissement et freine ainsi le progrès économique. Nous approchons ici de la sphère des idéologies et des jugements de valeur subjectifs. Chaque pays doit choisir entre diverses méthodes de nature à favoriser l'activité et le progrès économiques. Il peut opter soit pour un taux de profit élevé tendant, sur la base des méthodes classiques de l'économie de marché, à assurer un taux effectif de croissance conforme au taux potentiel estimé, la tendance du déséquilibre entre salaires et profits à engendrer une inflation salariale étant constamment contenue par un taux de chômage élevé, soit pour une politique de plein emploi permettant aux travailleurs, grâce au pouvoir de négociation accrue que leur confère cette politique, d'établir une relation plus égalitaire entre les salaires et les profits, l'accumulation du capital étant en partie organisée sous des formes plus collectives. (On peut faire observer que la première de ces politiques prête également le flanc à la critique puisqu'elle limite le volume - sinon le taux - des profits et de l'accumulation du capital, bien qu'elle agisse par d'autres voies que la stimulation de la concurrence par le biais des primes à l'emploi.) Avec le second type de politique, il conviendrait de recourir à la fois aux primes à l'emploi et à d'autres mesures de réduction des coûts marginaux afin de rendre les nouveaux investissements et les nouveaux emplois suffisamment rentables pour que les capitaux disponibles s'investissent effectivement dans la production en vue du maintien du plein emploi. Toutefois, les primes à l'emploi sont politiquement neutres en ce sens qu'elles peuvent être utilisées aussi bien dans le cadre d'une politique fondée essentiellement sur les principes de l'économie de marché que dans celui d'une politique fondée sur la planification économique dirigée par l'Etat.

Nous notons enfin, par parenthèse, que le raisonnement critique ci-dessous (Burton, 1979) semble avoir eu gain de cause dans certains pays :

Un chômeur attend en moyenne 8 semaines, par exemple, avant de retrouver un emploi. Par conséquent, la création d'un emploi supplémentaire grâce à une prime (il s'agit ici d'accroissement net des emplois, compte tenu des effets de déplacement, etc ...) ne peut épargner aux travailleurs ainsi embauchés que 8 semaines de chômage en moyenne. Le reflux d'argent durant ces 8 semaines ne pourra jamais compenser la totalité des dépenses entraînées par le versement d'une subvention égale à 1/3 du salaire ordinaire payé pendant 52 semaines (on vise le cas de la Grande-Bretagne). Les primes à l'emploi sont donc excessivement onéreuses.

Ce raisonnement est tout à fait erroné. Si un emploi supplémentaire est maintenu pendant 52 semaines grâce à une prime, les effectifs sont augmentés d'une unité par rapport à ce qu'ils auraient été cette année là. Quant au nombre de chômeurs, il est réduit d'une unité. Ces deux effets se traduisent par un accroissement des recettes fiscales et une diminution des indemnités de chômage versées. Le gain que le Trésor public peut réaliser par l'imposition de l'activité effectuée par l'homme-année supplémentaire est par conséquent indépendant de la situation individuelle de la personne qui a obtenu l'emploi. Ce que le critique oublie, c'est qu'il faut aussi tenir compte du raccourcissement du temps d'attente des chômeurs qui venaient après cette personne sur la liste des demandeurs d'emplois, selon un effet en chaîne. (Dans la pratique, naturellement, ce raisonnement simpliste peut subir des modifications, mais elles sont accessoires par rapport au fait fondamental, à savoir que les flux financiers à destination et en provenance du Trésor public sont déterminés par les volumes globaux de l'emploi et du chômage et non par la situation de l'individu le premier qui a obtenu l'emploi subventionné.

### III. EXEMPLES D'APPLICATION DES PRIMES A L'EMPLOI.

Nous allons décrire et commenter un certain nombre de programmes de primes à l'emploi de différents types couramment utilisés ou récemment appliqués dans divers pays. Il y a lieu de noter que la quasi totalité des pays industrialisés, qu'ils fassent ou non partie de la Communauté économique européenne, ont recours aux primes à l'emploi. Nous avons principalement fixé notre choix en fonction des évaluations empiriques disponibles. \*) (Les informations reçues sont antérieures à mars 1979 sauf indications contraires.)

Ces exemples concrets devraient étayer le raisonnement théorique précédent et fournir des données supplémentaires sur les problèmes économiques et administratifs rencontrés ainsi que sur les variantes possibles. Ils donnent également quelques indications sur l'évolution en cours et révèlent comment l'expérience suscite des modifications et des innovations. Le rapport du secrétariat de la Commission de la CEE (1978) et l'étude de Haveman et Christainsen (1978) proposent, sur la base des informations disponibles au milieu de 1978 un tour d'horizon plus complet, mais schématique des programmes existants. L'étude de Haveman et Christainsen ainsi que celle de Ashenfelter (1978) contiennent en outre des commentaires plus analytiques.

Avant d'étudier les programmes de primes à l'emploi actuels, il conviendrait de rappeler que les primes à l'emploi ont été instaurées il y a longtemps déjà à une large échelle et qu'elles semblent alors avoir eu des effets considérables. Les économistes allemands Rüstow et Lautenbach sont parmi les tout premiers à avoir élaboré des justifications théoriques et des propositions pour une politique de recours aux subventions à l'emploi marginales (Rüstow, 1978). Leur proposition de 1930 fut mise en application à partir de septembre 1932 dans le cadre du plan Papen. Ce plan prévoyait une subvention de 400 RM par an (environ 25% des salaires) pour tout accroissement net d'emploi dans une entreprise. Une clause, qui semble de nos jours moins judicieuse (et qui fut d'ailleurs supprimée par von Schleicher au bout de 4 mois), stipulait en outre qu'un employeur augmentant ses effectifs était autorisé à réduire dans une certaine mesure le salaire de l'ensemble du personnel pour la tranche horaire comprise entre 30 et 40 heures hebdomadaires, ce qui décourageait aussi bien le chômage partiel que le dépassement d'horaire. La réduction étant en raison directe du recrutement de main-d'oeuvre supplémentaire, le coût de l'accroissement net des effectifs se trouvait réduit de 25 à 75 %. Une réduction spectaculaire du chômage en Allemagne (6 millions en août 1932 contre 5 millions 10 mois plus tard) s'amorça dès la mise en application de cette prime à l'emploi qui faisait partie d'un programme comprenant d'autres mesures expansionnistes. Il est difficile de réfuter l'affirmation de Rüstow selon laquelle ce programme d'incitation à l'emploi, dans lequel cette subvention était l'élément le plus rapidement efficace, explique la première partie de la reprise économique allemande mieux que la référence habituelle au réarmement et à la construction d'autoroutes (qui n'ont pris leur véritable essor que tard dans l'année suivante).

---

\*) A l'initiative de l'OCDE d'évaluations sont faits portant sur les primes à l'emploi temporaires, en République fédérale d'Allemagne, en France, en Irlande, au Royaume-Uni et en Suède (OCDE 1978). Parmi d'autres, ces études sont utilisées sur les points respectives de la section III.

## 1. France.

1.0. Une prime à la création d'emplois a été appliquée en France de 1975 à 1977. Un premier pacte national pour l'emploi a été instauré au milieu de 1977 principalement pour encourager l'emploi et la formation des jeunes par l'octroi de diverses aides financières temporaires. Un deuxième pacte d'un coût budgétaire inférieur a été appliqué en 1978-1979. Nous décrivons et commenterons ces deux pactes plus loin. En juillet 1979, le gouvernement annonçait un troisième pacte pour l'emploi prolongeant et amplifiant les actions du pacte précédent jusqu'au 31 décembre 1981.

### 1.1. Prime à la création d'emplois

Une prime d'un montant de 500 F par mois et par emploi supplémentaire a été proposée pendant les deux derniers trimestres de 1975 aux entreprises s'engageant à conserver pendant au moins un an le personnel recruté. Pour bénéficier de cette prime, les entreprises devaient embaucher des jeunes de moins de 25 ans à la recherche d'un premier emploi à la sortie de l'école ou après le service militaire ou tout autre personne privée d'emploi depuis plus de six mois. Kopits (1978) étudia ce programme à l'aide de techniques économétriques avancées. Il aboutit à des résultats plutôt ambigus, mais il conclut, à vrai dire en se fondant essentiellement sur un raisonnement de bon sens, que l'effet de la prime sur l'emploi (bien que limité) pouvait être jugé positif eu égard aux dépenses budgétaires limitées de ce programme. (La subvention représentait en moyenne 7 % du coût salarial total d'un travailleur pendant un an, durée d'emploi minimale pour bénéficier de la prime ; manifestement, l'économie réalisée par le passage d'une seule personne de l'état de chômeur à celui de contribuable permettait à l'Etat de payer plusieurs primes.)

Bien qu'il fût prévu dès le départ que les subventions ne seraient offertes que pendant le deuxième semestre de 1975, ce programme d'incitation à l'embauche fut prolongé en étant cette fois limité aux petites entreprises. Le champ d'application du programme se trouva de ce fait réduit de bien plus de la moitié, ce qui n'empêche pas le nombre d'emplois subventionnés de passer de 25.000 à la fin de 1975 à 89.000 en mars 1977. Ces chiffres donnent une idée du temps nécessaire pour que les nouveaux programmes de ce type produisent leur plein effet, tout au moins s'ils ne sont pas annoncés à grand renfort de publicité. C'est là la raison principale qui nous a conduit à évoquer ce petit programme. Ces exemples révèlent également le risque qu'il y a à apprécier les résultats de programmes de ce type en se référant à une période initiale brève (bien que ce soit souvent le cas avec ou sans recours à l'analyse économétrique).

## 1.2. Le premier pacte national pour l'emploi de 1977.

L'adoption de ce pacte a été décidée au milieu de 1977 pour lutter contre le chômage accru des jeunes. Conformément aux dispositions du pacte, les subventions existantes ont été renforcées et étendues à l'ensemble du secteur privé, mais elles ne visaient que les jeunes de moins de 25 ans. Les chefs d'entreprise embauchant des jeunes dans le cadre de contrats d'apprentissage ou de contrats normaux de travail avant le 1er janvier 1978 (en principe, les jeunes à la recherche d'un premier emploi à la sortie de l'école, de l'apprentissage, du service militaire ou d'une période de chômage) étaient totalement exonérés des charges sociales patronales jusqu'au 1er juillet 1978 (deux ans pour les nouveaux apprentis). Cette exonération des charges sociales équivalait à une subvention de l'ordre de 24 % du coût horaire total de la main-d'oeuvre pendant la période de subvention, c'est-à-dire pendant six à onze mois pour les catégories autres que les apprentis. Pour pouvoir bénéficier de la subvention, les entreprises devaient s'engager à conserver pendant une durée minimale de six mois les jeunes recrutés, à ne pas procéder à des licenciements pour raisons économiques et à ne pas réduire le niveau moyen de leurs effectifs en 1977 par rapport à 1976. En outre, le pacte proposait des subventions plus élevées aux entreprises (paiement de la quasi-totalité des salaires et des coûts de formation) dans le but de promouvoir le recrutement temporaire de jeunes dans le cadre de stages pratiques d'une durée de six à huit mois assortis d'une formation théorique de 200 h ou de contrats de formation plus poussée pendant des périodes similaires (stages de formation). La plupart de ces subventions n'étaient versées que si le recrutement devenait effectif avant le 1er janvier 1978.

Le pacte de 1977 a fait l'objet d'évaluations statistiques de la part de différents spécialistes et institutions, notamment l'INSEE, la direction de la prévision au ministère des finances, et des fonctionnaires du ministère du travail (Colin et Espinasse, 1978). Ces derniers ont réalisé pour l'OCDE une étude approfondie (avril 1978) qui comprend des enquêtes effectuées parmi les représentants des organisations patronales, des autorités locales et des syndicats. Les données et observations postérieures à cette date ont été empruntées à de Broucker (1979). Pour les besoins du présent aperçu, nous avons également consulté d'autres ouvrages de l'OCDE (non publiés), des débats parlementaires et des interviews de divers experts.

Les statistiques montrent que le pacte de 1977 avait touché à la fin de 1977 plus de 550.000 jeunes se répartissant comme suit : exonération de toutes les charges sociales patronales pour 108.000 apprentis, embauche directe pour 230.000 jeunes, stages pratiques pour 145.000, stages de formation pour 70.000. Ces contrats, y compris quelques mesures annexes,

ont entraîné pour le gouvernement une dépense brute d'environ 5 milliards de F pour l'ensemble des années 1977 et 1978 (environ 0,2 % du PNB pour la période de 18 mois en question). La dépense nette après reflux peut être estimée à 4 milliards (le faible montant des indemnités de chômage et des impôts pour les jeunes ont réduit l'importance du reflux).

Selon différentes estimations, le pacte aurait permis de réduire le nombre total de demandeurs d'emploi de 100 à 200.000 à la fin de 1977 et au début de 1978. A vrai dire, le premier chiffre semble le plus probable. Le nombre d'hommes-an n'était évidemment égal qu'à une fraction, peut-être un quart, de ce nombre maximal.

Les subventions substantielles (presque 100 % des coûts) accordées pour les stages pratiques et pour les stages de formation semblent avoir exercé l'effet le plus sensible en terme relatif. L'exonération des charges sociales pour l'embauche "du type habituel" semble, d'après les observations des agences pour l'emploi, avoir eu un effet net sur l'emploi de 6 à 25% du nombre de cas subventionnés, c'est-à-dire 20 à 90.000, mais dans le même temps, de nombreux recrutements ont été convertis en "stages pratiques". Des estimations résultant d'entretiens avec des fonctionnaires locaux chargés de la gestion du programme ont conduit Colin et Expinasse à conclure qu'un à deux tiers des "stages pratiques" résultaient de telles conversions. La documentation existante montre que les effets de déplacement dans les autres groupes d'âge ont été très limités.

Selon les auteurs eux-mêmes, toutes les estimations doivent être considérées comme très approximatives. Leur fondement essentiel, mais précaire, est le déclin, constaté statistiquement, du nombre de jeunes demandeurs d'emploi au cours de l'automne 1977 par rapport aux tendances antérieures.

Ce sont principalement les petites et moyennes entreprises dans les industries à forte intensité de main-d'oeuvre ou du secteur tertiaire, situés dans les régions les moins développées et souffrant d'une rotation rapide du personnel qui ont utilisés les subventions. En dépit de la publicité faite par les organisations patronales, les grandes entreprises industrielles des régions les plus développées ne se sont guère montrées intéressées ou ont mis plus longtemps pour assimiler et accepter le pacte (peut-être en raison des lourdeurs de leur administration.)

Pendant la première moitié de 1978, l'effet du pacte s'estompa manifestement. La plupart des recrutements opérés après décembre 1977 ne pouvaient donner lieu à subvention. Au cours du deuxième trimestre 1978, les employeurs renoncèrent à procéder à de nouveaux recrutements dans l'attente d'un nouveau pacte au milieu de l'année. Cette attitude met en avant un aspect discutable du recours à des mesures conjoncturelles (anticycliques pour s'attaquer à un problème structurel (de Broucker, 1979).

Les organisations patronales centrales consentirent elles-mêmes de gros efforts promotionnels pour assurer le succès du premier pacte pour l'emploi. Les centrales syndicales et les partis de l'opposition prirent au contraire position contre le pacte; parce qu'on le regardait comme une manoeuvre électorale déguisée en vue des élections de 1978. Au niveau local,

les syndicats restaient essentiellement neutres. Dans l'ensemble, ce programme français, bien plus que la plupart des autres programmes d'incitation à l'embauche, fut une pomme de discorde politique. En conséquence, les déclarations sur ses effets vont d'un extrême à l'autre, certains prétendant que la totalité des 550.000 cas subventionnés ont représenté des créations d'emploi, d'autres prétendant au contraire que le pacte n'a eu quasiment aucun effet net si ce n'est dans des statistiques trompeuses.

Des critiques plus détaillées (Bloch-Lainé et Janicot, 1978, ainsi que des parlementaires de toutes les tendances politiques, Journal officiel du 7 juin 1978) ont été exprimées particulièrement à l'encontre de la sécurité d'emploi anormalement réduite offerte par les stages pratiques et les stages de formation de courte durée qui bénéficiaient de subventions plus fortes que l'embauche proprement dite ou les contrats d'apprentissage. Ces critiques reprochaient au pacte de donner aux jeunes des illusions sur leur chances d'emploi à plus long terme ou de susciter chez eux une certaine désinvolture à l'égard du travail et de la formation. La couverture totale des coûts a semblé rendre les employeurs moins attentifs à l'utilisation des jeunes qu'ils employaient. Du reste, à l'issue des stages pratiques, environ la moitié des jeunes seulement furent engagés pour des emplois permanents. De nombreux emplois réguliers ont été remplacés par des formules à court terme peu précises et sans sécurité d'emploi ou autres protections sociales. Les abus manifestes (tricheries portant sur des parents ou d'autres personnes déjà employées, etc.) semblent avoir été fréquents.

Une autre critique formulée à l'encontre du pacte dans son ensemble est que ce type de subventions temporaires peut entraîner de fortes variations du recrutement (comme cela s'est produit au printemps 1978 lorsque les employeurs s'abstinrent d'embaucher dans l'attente d'un nouveau pacte). A l'inverse, le caractère permanent des subventions en faveur de l'emploi des jeunes conduirait soit à dévaloriser les jeunes aux yeux des employeurs qui considéreraient qu'ils ont absolument besoin d'être subventionnés pour trouver un emploi, soit à modifier la demande en faveur des jeunes et au détriment des adultes. Cette opinion a été exprimée par Colin et Espinasse (1978) qui ont cependant indiqué que les futurs pactes pourraient être à l'abri de telles critiques (contradictoires, semble-t-il) si certaines modifications y étaient apportées. Il serait possible de concevoir ces programmes autrement que sous forme "d'accordéon" et de définir également un niveau de subvention qui élimine les facteurs faisant obstacle au recrutement des jeunes sans pour autant empêcher l'embauche des adultes.



### 1.3. Second pacte national pour l'emploi de 1978.

Le gouvernement a élaboré ce programme en tenant compte dans une certaine mesure des critiques susmentionnées. Les embauches effectives au 31 décembre 1979 bénéficient d'une exonération des charges sociales pendant un an pour chaque personne. Toutefois, l'exonération ne porte plus que sur la moitié de ces charges (12 % des coûts salariaux totaux) et elle n'est plus accordée qu'aux entreprises de moins de 500 salariés. Alors que le premier pacte prévoyait que les entreprises ne devaient pas procéder à des licenciements dans l'année pour pouvoir bénéficier de l'exonération, ce nouveau pacte stipule que les entreprises ne bénéficieront de l'exonération que si l'embauche effectuée dans le cadre du pacte se traduit par une augmentation nette des effectifs. La subvention est ainsi devenue une subvention à l'accroissement de l'emploi (notre exemple 1) accordée à condition que l'accroissement des effectifs vise des jeunes.

Les avantages accordés pour les stages d'apprentissage et autres stages de formation sont réduits de diverses manières (principalement en raccourcissant la durée de la subvention). Les stages pratiques (formation dans l'entreprise), qui ont suscité les critiques les plus vives, ne concernent plus que les travailleurs manuels et leur durée est ramenée à quatre mois pendant l'automne et l'hiver de façon à accélérer l'absorption par le marché du travail du flux annuel de jeunes pendant la période la plus difficile. Le gouvernement continue de financer en grande partie la rémunération, fixée à 90 % du salaire minimum garanti, des jeunes bénéficieront de contrats de stages, mais l'aide de l'Etat est désormais limitée à 70% du SMIC, les 20 % restants étant laissés à la charge des employeurs pour les inciter à se montrer moins négligents quant à l'utilisation des jeunes qu'ils recrutent. Les jeunes stagiaires n'ont toujours pas le statut de salariés et ne bénéficient donc pas de la sécurité d'emploi et de la protection sociale habituelle. Cette aide de l'Etat est désormais accordée ~~aux~~ seuls employeurs qui sont, selon une déclaration digne de foi, en mesure de fournir une qualification aux jeunes qu'ils recrutent et de proposer des emplois permanents à la majorité des jeunes qu'ils ont reçus en stage.

Si le pacte de 1978 a été conçu dans le souci d'éviter les abus et autres lacunes du premier pacte grâce à la mise en place de contrôles administratifs sévères, il représente également "une étape délibérée sur la voie de la normalisation" selon le gouvernement. Le coût annuel de ce pacte est estimé à environ 3 milliards. Selon le bilan chiffré sur la période jusqu'au 31 décembre 1978, il semble que le second pacte ait rencontré le même succès que le premier pour les stages emploi-formation en dépit de la réduction des avantages offerts. Le nombre des embauches permettant de bénéficier d'une exonération des charges sociales a diminué de moitié (tout comme le taux de l'exonération). Le nombre des stages pratiques ne dépasse guère 10 % de son niveau de 1977.

#### 1.4. Observations sur le système français de subvention à l'emploi des jeunes

Un programme qui ne vise que les jeunes à la recherche d'un premier emploi ne peut avoir qu'un effet net limité parce que la plupart de ces jeunes seront de toute façon recrutés, tout au moins pour un certain temps, même si le total des emplois offerts à cette catégorie de travailleurs régresse. La situation serait différente si ce programme entraînait dans le cadre d'une politique qui vise à accroître la demande globale et qui fait porter ses efforts sur l'emploi des jeunes dans la mesure où ces derniers constituent une catégorie particulièrement touchée par le chômage. Dans ce cas, il semble cependant rationnel de suggérer que le programme ne soit pas limité aux jeunes à la recherche d'un premier emploi, mais étendu à l'ensemble de la jeunesse en général, éventuellement en prévoyant quelques incitations supplémentaires pour l'embauche et la formation des jeunes d'instruction et de formation limitées.

Dans la conception actuelle du programme, le nombre potentiel de jeunes susceptibles de faire bénéficier les entreprises d'une exonération des charges sociales était limité à un peu moins d'un million correspondant à 650.000 jeunes arrivant sur le marché du travail et à 300.000 jeunes récemment libérés des obligations militaires. Sur ce nombre, on s'attend que 100.000 jeunes soient demandeurs d'emploi à un moment quelconque de l'année. Ce chiffre devrait donc représenter, en principe, le chômage maximum théorique à éliminer (et, pour chacun de ces jeunes, pour la période souvent courte de leur premier emploi) sur le total d'environ 400.000 demandeurs d'emploi de moins de 25 ans enregistrés à la date d'entrée en vigueur du pacte.

Les réflexions précédentes s'appliquaient aux exonérations. Les dispositions relatives aux stagiaires étaient plus souples et s'appliquaient aux jeunes demandeurs d'emploi en général et pas seulement aux jeunes arrivant sur le marché du travail, et pouvaient de ce fait avoir un effet quantitatif plus grand. D'un autre côté, cela réduisait encore plus l'efficacité de l'allègement des charges sociales.

P.S. : Juin 1979. La dégradation de la situation de l'emploi a conduit à l'adoption, le 30 mai, d'un troisième pacte pour l'emploi dont les dispositions s'appliqueront jusqu'au 31 décembre 1981. Outre quelques renforcements de moindre portée, l'exonération (de la moitié) des charges sociales patronales est rétablie même pour les entreprises de plus de 500 salariés. Cette exonération est à nouveau totale (24 % du coût salarial total) et portée à deux ans pour les apprentis. La condition d'accroissement net des effectifs s'applique désormais à chaque établissement et pas nécessairement à l'ensemble de l'entreprise. Une prime de 24.000 F est offerte aux entreprises embauchant des chômeurs de longue durée.

## 2. République fédérale d'Allemagne

### 2.1. Subventions à l'emploi de chômeurs.

Selon les dispositions en vigueur pendant un semestre à cheval sur les années 1974 et 1975, l'emploi de personnes au chômage depuis plus de trois mois dans des régions où le taux de chômage dépassait de plus de 0,5 % la moyenne nationale, donnait droit à une subvention égale à 60 % du salaire pendant six mois. Ce programme est l'un des rares qui visait à éviter les dépenses annexes afférentes à des emplois supplémentaires qui auraient été créés en tout état de cause. Pour pouvoir bénéficier de la subvention, l'employeur devait donc déclarer que le recrutement en question représentait une augmentation nette du nombre d'emplois offerts par rapport à la situation observée au 10 décembre 1974, recrutement auquel il n'aurait pas procédé en l'absence de subvention. En outre, l'emploi ainsi créé devait être envisagé comme un emploi permanent. La subvention était versée immédiatement en bloc, c'est-à-dire essentiellement sous forme d'avance de trésorerie. Ce programme avait pour but d'accélérer le recrutement de travailleurs supplémentaires dans la perspective d'une reprise économique escomptée pour 1975-1976. Il fut donc précisé dès l'origine que la subvention ne s'appliquerait pas au recrutement intervenant postérieurement à mai 1975.

Quelque 80.000 emplois furent subventionnés dans le cadre de ce programme pour un coût total de 380 millions de DM, soit à peu près 5.000 DM par personne. Ce résultat fut inférieur d'environ un tiers aux prévisions. Près de la moitié des subventions allèrent au bâtiment et un tiers à l'industrie manufacturière. Une étude statistique détaillée, réalisée par Schmid pour l'OCDE en 1977, conclua à partir d'une comparaison entre le recrutement subventionné et l'évolution du chômage dans diverses régions, que sur les 80.000 emplois subventionnés, environ 20.000 seulement correspondaient effectivement à de nouveaux postes ou au maintien de postes existants. Ainsi, 75 % des emplois subventionnés auraient été de toute façon créés ou auraient remplacé des emplois non subventionnés. Toutefois, la règle obligeant l'employeur à déclarer le recrutement comme permanent conduit Schmid à supposer que les 20.000 emplois supplémentaires ont une existence supérieure à six mois, durée de la subvention. D'après lui, la durée de l'emploi pour chaque poste nouvellement créé peut être estimée à 8,6 mois (ce qui correspond à la durée normale du chômage supplémentaire prévue pour les chômeurs déjà privés d'emploi depuis plus de trois mois).\*) Il estime également que le recrutement a été avancé de deux mois pour la moitié des 60.000 postes restants. Les économies réalisées au titre des

---

\*) Dans le dernier paragraphe de la section II, nous avons souligné le faux raisonnement qui consiste à utiliser l'intervalle de temps pendant lequel un individu est au chômage pour calculer de tels effets statistiques. Ce raisonnement revient à négliger le raccourcissement ou l'allongement de la liste des chômeurs. Dans le cas présent qui comporte des hypothèses imprécises à presque chaque étage de l'estimation, cette conjecture n'est ni meilleure, ni pire qu'une autre.

indemnités de chômage et les recettes fiscales supplémentaires ont représenté pour le trésor public un gain sensiblement équivalent au revenu personnel avant impôt (soit bien plus que la subvention), mais les "pseudo-créations d'emploi" ayant été subventionnés à 60 %, le coût net de l'opération pour les finances publiques s'est élevé à 70 millions de DM. Schmid estime donc que "ce programme n'a pas été aussi mauvais qu'on a bien voulu le dire parfois".

Phlips (1978) a étudié lui aussi les effets théoriques et pratiques de ce programme. Il en conclut qu'une subvention de ce genre, offerte au cours d'une période de croissance de l'emploi (tout au moins espérée) doit produire l'essentiel de ses effets vers la fin de cette période lorsque les employeurs commencent éventuellement à éprouver le besoin d'embaucher du personnel supplémentaire. A vrai dire, cette reprise espérée ne s'est pas produite. Etant donné que les effectifs des entreprises étaient sous-utilisés et qu'un grand nombre de chômeurs étaient à la recherche d'un emploi, les employeurs n'étaient pas particulièrement intéressés par ceux qui avaient montré l'insuffisance de leur compétitivité sur le marché du travail en restant au chômage plus de trois mois. Selon Phlips, l'analyse des données réunies par Schmid conduit à une estimation encore plus forte de la proportion d'emplois qui ne représentaient probablement qu'une augmentation saisonnière normale qui se serait produite en tout état de cause. Si cela est vrai, la plupart des déclarations des employeurs affirmant qu'il s'agissait bien de créations de postes supplémentaires étaient mensongères. Il semble également que d'autres types de fraudes aient été fréquents comme la création de "nouvelles entreprises" qui n'étaient en fait que d'anciennes entreprises rebaptisées.

Il semble évident que la déception causée par ce programme résulte principalement de ses caractéristiques particulières (caractère saisonnier, perspective à court terme, difficultés de contrôler le respect des règles définies, etc ...). Cependant, les résultats ont, semble-t-il, conduit les responsables de la politique allemande à adopter une attitude générale plus négative à l'égard de tels programmes de primes à l'emploi. \*)

Une enquête menée par l'IFO en 1977 auprès des employeurs pour savoir si ces derniers étaient disposés à embaucher des travailleurs supplémentaires moyennant une subvention sur le coût salarial a également contribué à cette réserve à l'égard des primes à l'emploi. En effet, seulement 7 % des réponses furent positives (Schmid, 1978). La conclusion générale, qui revient souvent dans le débat allemand, a été que seul un accroissement de la demande pouvait inciter les employeurs à accroître leurs effectifs et que les primes à l'emploi devenaient alors inutiles.

Nous avons souligné par ailleurs le non-sequitur de telles conclusions d'enquêtes de ce genre. En effet, aucun employeur n'est à même de définir le rapport existant entre la demande pour ses produits et la politique expansionniste que rend possible un abaissement des coûts par une subvention conçue pour satisfaire cette demande de manière non inflationniste.

---

\*) Il semble toutefois que cette conclusion pessimiste soit contredite par la décision prise en mai 1979 de lancer un nouveau programme de primes à l'emploi.

Tant qu'il ne s'agit que d'un programme aussi limité, qui ne comportait probablement pas de contre-partie sous forme de politique budgétaire ou monétaire délibérément expansionniste, des résultats obtenus peuvent être réalistes. Cela ne justifie cependant pas que l'on adopte cette attitude négative à l'égard de programmes conçus différemment, d'une tout autre ampleur et intégrés dans un "ensemble d'actions" du type indiqué plus haut. (Dans ce cas particulier, les dépenses "inutiles" et les profits fortuits qui en ont résulté, ont eu certainement des effets multiplicateurs qui n'ont pu, en raison de leur caractère général, être perçus dans l'étude empirique).

## 2.2. Aide à l'intégration

Un autre programme de subvention à l'emploi a cependant connu un intérêt croissant en Allemagne. Il a pour but d'aider à l'intégration des nouveaux travailleurs dans l'entreprise par l'octroi d'une subvention appelée Eingliederungsbeihilfe. Cette subvention peut atteindre 80 % du salaire et être versée pendant deux ans (avec possibilité de prolongation illimitée pour les travailleurs âgés) afin de faciliter le recrutement d'individus qui, à défaut, ne retrouveraient que difficilement un emploi. Alors qu'il ne concernait que 6.000 cas en 1973, ce programme portait sur 103.000 emplois en 1977. Moins strictement défini que le programme de 1974-1975, il peut s'appliquer à l'initiative de l'agent compétent en matière de placement, ce qui en facilite le contrôle par rapport au programme antérieur. Comme le note Schmid, on peut observer un processus d'apprentissage de l'utilisation de ce type de programmes aussi bien chez les employeurs que dans l'administration.

## 2.3. Nouveaux programmes d'incitation à l'emploi de 1979

En mai 1979, le gouvernement allemand décida d'adopter un nouveau train de mesures d'incitation à l'emploi dans 23 "régions d'emploi" (sur 146) caractérisées par un taux de chômage particulièrement élevé, c'est-à-dire supérieur à 6 % en 1978. Le recrutement de chômeurs non qualifiés ou en chômage de longue durée (plus de six mois) est subventionné, dans un premier temps, à 90 % du coût salarial pendant la durée nécessaire à la formation et à l'adaptation, puis, dans un second temps, à 70 ou 80 % (selon la durée du chômage antérieur) pendant la période restant à courir jusqu'à l'extinction de la subvention accordée pour une durée totale de douze mois. De plus, le recrutement de chômeurs est subventionné à 100 % du coût salarial pendant deux ans lorsqu'il se combine avec le développement de services sociaux (aide à domicile pour les personnes âgées, par exemple). Une prime de 2.000 DM augmentée éventuellement de 1.000 DM supplémentaires pour les investissements visant à développer les services sociaux peut venir s'ajouter à la subvention en cas de recrutement de chômeurs de longue durée. Pour les travaux d'amélioration de l'environnement (allant au-delà des mesures obligatoires), le coût salarial est pris en charge à 80 %, voire à 100 % pour les chômeurs de longue durée pendant 18 à 24 mois. Indépendamment de ces mesures visant directement le développement de l'emploi, la formation continue de travailleurs déjà employés par des entreprises confrontées à des problèmes de reconversion sera encouragée par la prise en charge de 80 à 100 % du coût salarial des travailleurs concernés, pendant une durée maximale de deux ans, si l'employeur et le comité d'entreprise sont d'accord sur le contenu des programmes. Les demandes de subvention pouvaient être déposées à partir du 1er août 1979 et la date limite de réception de ces demandes était fixée au 1er août 1980. Des crédits budgétaires d'un montant de 500 millions de DM ont été prévus.

### 3. Irlande

#### 3.1. Programme de primes à l'emploi (Premium Employment Programme).

Ce programme de primes à l'emploi a été appliqué de juin 1975 à janvier 1977. Pendant la plus grande partie de 1976, il consistait dans l'octroi d'une prime de 15 livres par semaine, soit quelque 25 % des coûts salariaux moyens. Cette prime fut réduite de moitié après le 18 septembre; l'octroi d'une prime d'un montant plus élevé jusqu'à cette date se fondait sur l'idée qu'il fallait commencer par une prime suffisamment forte pour attirer l'attention des employeurs. Cette subvention était versée pour tout accroissement net de l'emploi dans l'agriculture et les industries manufacturières (à l'exception de certaines activités saisonnières) à la condition que les travailleurs recrutés aient été au chômage pendant plus de quatre semaines immédiatement avant la date de leur embauche; la prime était due également pour les travailleurs suivant certains cours de formation ou de recyclage ainsi que pour les détenus. En outre, ce programme encourageait le passage du travail à horaire réduit au travail à plein temps en octroyant une prime d'un montant proportionnel à l'augmentation du temps de travail hebdomadaire. D'autres programmes bénéficiant de l'expérience acquise ont remplacé ce premier programme dont les résultats ont été évalués par O'Donnell et Walsh (1978) pour le compte du ministère du travail et dans le cadre de l'étude de l'OCDE sur les subventions temporaires à l'emploi. Notre résumé de ce programme se fonde largement sur le rapport de O'Donnell et Walsh et sur un article de Nolan (1978).

Le nombre total d'emplois subventionnés pendant les 18 mois où ce programme a été en vigueur s'est élevé à environ 8.000 dont 3.000 étaient, à l'origine, des emplois à horaire réduit qui ont été convertis en emplois à plein temps. La durée moyenne de chaque emploi était de douze semaines (l'augmentation du temps de travail du personnel qui travaillait auparavant à temps partiel étant calculée en équivalent plein temps). Ainsi, le nombre d'emplois simultanément subventionnés était d'un millier environ (en équivalent plein temps); ce qui représentait 0,5 % du nombre de travailleurs des branches subventionnées et quelque 3 % des chômeurs provenant de ces branches.

O'Donnell et Walsh ont procédé à deux enquêtes portant chacune sur 100 entreprises respectivement subventionnées et non subventionnées. Globalement, 50 % des employeurs ayant bénéficié de la subvention ont déclaré qu'elle les avait influencés dans leur décision de recrutement. Selon une extrapolation maximale, on peut conclure que le programme a conduit à créer 1.300 emplois supplémentaires, à accélérer la création de 1.300 autres emplois et à provoquer le recrutement de 1.200 personnes parmi les chômeurs ouvrant droit à la prime plutôt que dans d'autres catégories, soit au total 3.800 embauches de chômeurs pour des postes plein temps.

Ces chiffres sont des maxima qui supposent que tous les emplois subventionnés dans les entreprises déclarant avoir été "influencés" sont dus à cette subvention. Il est vraisemblable qu'une bonne partie des emplois subventionnés représente une réduction nette du nombre de demandeurs d'emplois, mais il est évident que les chiffres mentionnés sont considérablement exagérés. Non seulement les 4.000 emplois (ceux des entreprises

"non influencées"), mais encore une bonne partie de ceux des entreprises "influencées" auraient été occupés de toute façon. D'un autre côté, une grande partie des emplois subventionnés peut avoir été maintenus bien après la période de versement de chaque subvention et après l'abandon du programme.

Dans son étude (1978), Nolan se pose la question de savoir si le coût de ce programme était couvert par les gains provenant de la réduction des dépenses d'allocation de chômage et par les recettes provenant des impôts sur le revenu des travailleurs supplémentaires. Les économies par emploi net créé s'élevaient à f 30 par semaine pour un salaire de f 44 (ou environ f 50 si l'on y inclut les charges sociales de l'employeur) et pour une subvention moyenne de f 12,5. Cela signifie en gros que le programme aurait un coût nul si le véritable supplément net apporté à l'emploi représentait 42 % du volume total subventionné. Le nombre réel des emplois supplémentaires nets a été probablement inférieur aux chiffres indiqués, mais il n'est pas impossible que le coût du programme ait effectivement été nul si la durée des emplois supplémentaires a dépassé les 12 semaines de subvention. Le programme a eu aussi pour résultat de réduire la demande des travailleurs les plus compétitifs et d'améliorer la situation des chômeurs de longue durée.

O'Donnell et Walsh résument leur étude en soulignant que l'on n'a jamais attendu énormément de ce programme. "Une subvention d'un montant relativement peu élevé par travailleur ..., au demeurant réservée à l'accroissement de l'emploi de certaines catégories de travailleurs pour une durée de 18 mois maximum, tout concourt à minimiser l'impact de ce programme". Pourtant, le résultat est jugé "non négligeable, surtout si l'on considère le coût net peu élevé que le programme a représenté pour le trésor public". Environ un tiers des entreprises non bénéficiaires de la subvention n'avait pas eu connaissance du programme, mais ce n'était pas là la raison majeure de leur abstention qui était principalement due aux pressions s'exerçant dans le sens d'une réduction de l'emploi pendant la période en question.

On remarquera également que l'intention d'éviter autant que faire se peut toute dépense annexe sous forme de paiement de prime pour des emplois qui auraient été créés de toute façon, a abouti à l'élaboration de règles relativement compliquées. Le seuil à partir duquel les nouveaux travailleurs pouvaient être subventionnés était revu mensuellement. Si la subvention était octroyée pour plus de dix emplois ou pour plus de 10 % des effectifs totaux, le seuil devait être majoré de la moitié de ce montant, réduisant ainsi les subventions accordées le mois suivant. D'autres règles prévoyaient une diminution du nombre de primes en cas de congé de maladie d'un travailleur. Il semble que ces mesures aient mis un frein à l'utilisation de la subvention en suscitant un doute quant au droit au versement des primes. L'observation la plus importante demeure cependant que les entre-

prises ayant participé au programme en accroissant leurs effectifs avec des travailleurs ouvrant droit à la prime estimaient souvent nécessaire de recruter également des travailleurs ne remplissant pas les conditions d'attribution de la prime afin de répondre à leurs besoins de main-d'oeuvre qualifiée en dépit d'un taux de chômage de l'ordre de 10 %. La subvention était trop peu élevée pour compenser le handicap de n'être pas concurrentiel par rapport aux travailleurs plus compétitifs. Ainsi, les patrons ont souvent préféré embaucher les travailleurs au chômage depuis peu ou même employés dans d'autres entreprises.

Le rapport s'achève en mettant en lumière "Un certain nombre de dilemmes pour le législateur" : "Comment peut-on rendre une prime plus efficace sans privilégier certaines entreprises ? N'est-il vraiment pas souhaitable que des entreprises dont l'emploi est en expansion fassent des profits fortuits ? Quel effet un tel programme (d'accroissement de l'emploi) peut-il avoir face à une récession générale ? Si le programme est destiné aux travailleurs enregistrés comme chômeurs, quelles sont ses implications pour les autres groupes de demandeurs d'emploi".

### 3.2. Programme récent d'Irlande

Un programme d'incitation à l'emploi (Employment Incentive Scheme) est entré en application le 8 janvier 1977, c'est-à-dire quelques jours après l'expiration du programme précédent. Ce nouveau programme comprend des mesures d'incitation plus fortes, un champ d'application élargi et des règles plus simples. Il propose une prime de £ 20 (non imposable) pour une période de deux ans maximum aux employeurs de la quasi-totalité des branches de l'industrie et des services qui accroissent leurs effectifs en embauchant des travailleurs au chômage depuis plus d'un mois, et une prime de £ 14 pour l'embauche de jeunes de moins de 25 ans à la recherche d'un premier emploi permanent. Les conditions d'attribution de ces primes sont très simplifiées. A la date du 30 mars 1979, 15.000 cas avaient été subventionnés et le nombre de cas en cours était passé à environ 5.000 dont la moitié étaient des jeunes.

Parallèlement à ce programme d'incitation à l'emploi, l'Irlande a mis en application un programme de maintien de l'emploi, destiné spécialement à l'industrie de l'habillement et aux industries connexes, qui constitue, en quelque sorte, une réponse au système britannique de subvention à l'emploi temporaire (Temporary Employment Subsidy). Ce programme attribue à tous les emplois occupés dans les industries concernées (environ 30.000 emplois) une subvention de £ 5 par semaine (quelque 8 % du coût salarial) pour une durée de deux ans à partir du 1er avril 1978.

Aucune étude n'a été entreprise à ce jour (juin 1979) pour apprécier les effets de ces deux programmes.



#### 4. Royaume-Uni

4.0 Une subvention à l'emploi appelée "Regional Employment Premium" a été instaurée au Royaume-Uni en 1967. Cette subvention n'était pas marginale (sauf par son caractère régional) et était octroyée pour tout emploi industriel dans les régions en difficulté. Son montant était compris entre 5 et 10 % des coûts salariaux. Elle était conçue comme une "déévaluation régionale" destinée à accroître la compétitivité de ces régions par rapport aux régions plus prospères du pays. Quelques discussions ont porté sur la possibilité d'accroître son efficacité dans le cadre financier donné en le rendant plus explicitement marginal. En fait, un rapport de l'OCDE intitulé "Problèmes et politique de l'emploi au Royaume-Uni" (1970) suggérait que cette prime soit limitée à la tranche supérieure de l'emploi - à la tranche dépassant 50 % des effectifs antérieurs, par exemple - et que son montant soit en contrepartie accru. Les arguments avancés contre cette suggestion avaient trait aux questions de contrôle et aux autres problèmes administratifs. Une subvention marginale était effectivement octroyée pour le développement des activités de formation des entreprises dans les régions en question. Comme le fit remarquer le rapport de l'OCDE, la différence semblait quelque peu étonnante. En effet, la formation est en elle-même une activité marginale et peut être entièrement subventionnée à un coût total relativement limité. Quoi qu'il en soit, la prime à l'emploi régional fut supprimée en 1976, d'une part parce qu'elle tombait sous le coup d'une campagne de restriction budgétaire, d'autre part parce que la différence des taux de chômage entre les régions visées et la moyenne nationale avait diminué.

Le Royaume-Uni adopta à la place deux nouveaux programmes de type nettement marginal : le programme de subvention à l'emploi temporaire (Temporary Employment Subsidy, TES) datant de 1975 et destiné à éviter les compressions de personnel dans les entreprises temporairement en difficulté, et le programme de subvention à l'emploi dans les petites entreprises (Small Firms Employment Subsidy, SFES) datant de 1977 et proposant une prime forfaitaire d'accroissement de l'emploi conçue selon notre exemple 1.

##### 4.1. Subvention à l'emploi temporaire (Temporary Employment Subsidy)

Cette subvention était de loin, jusqu'à sa disparition récente, la mesure la plus importante pour la promotion sélective de l'emploi. Elle est restée en vigueur d'août 1975 à mars 1979, date à laquelle elle fut supprimée pour des raisons de coopération internationale.

Après avoir été renforcée et élargie, la subvention à l'emploi temporaire se présentait comme suit dans ses dernières années d'application. Les employeurs de n'importe quelle branche industrielle ayant annoncé des licenciements d'au moins dix travailleurs excédentaires pouvaient prétendre, pour chaque licenciement différé, à une subvention de £ 20 par semaine pendant une période maximale d'un an avec, dans certains cas, possibilité de prolongation de six mois à un taux de £ 10. Les entreprises menacées de faillite ou ayant un excédent de main-d'oeuvre inférieur à dix unités ne pouvaient pas bénéficier de la subvention.

Cette somme hebdomadaire de vingt livres représentait environ 30 % du coût salarial moyen dans l'industrie manufacturière, mais les travailleurs touchés (notamment les femmes dans l'industrie textile) avaient généralement des salaires inférieurs de sorte que le pourcentage réel se situait autour de 40 %. Le nombre de travailleurs subventionnés augmenta constamment jusqu'à la fin de 1976 et était de l'ordre de 170 à 190.000 entre cette date et le milieu de 1978. Il retomba ensuite aux environs de 100.000. Le nombre total de chômeurs s'élevait à environ 1 million pendant cette période.

Le ministère de l'emploi procéda à une évaluation des résultats de programme en 1976 et 1977. Nous allons donner les grandes lignes de ces rapports paru dans la gazette du ministère de l'emploi de juillet 1977 et de mai 1978. Sauf indications contraires, les données sont reprises de la gazette de mai 1978. (Ces documents ont servi, pour ce qui concerne le Royaume-Uni, à l'étude de l'OCDE sur les Subventions à l'Emploi Temporaires.)

Près de la moitié des 408.000 emplois ayant bénéficié de subventions jusqu'en mars 1978 se situaient dans le textile, l'habillement et la chaussure. Quelque 80 % des travailleurs subventionnés étaient affectés à la production (72 % en 1976) tandis que les autres travaillaient à la constitution de stocks, exécutaient les travaux d'entretien ou autres travaux d'investissement, se recyclaient en vue d'un nouvel emploi, etc ... Les employeurs ayant répondu à l'enquête ont déclaré qu'en l'absence de subvention, ils auraient dû procéder à la quasi-totalité des licenciements annoncés. (A vrai dire, il ne faut pas s'en étonner car le contraire aurait pu être considéré comme un aveu de fraude). Dans 64 % des cas, l'usine aurait été fermée. Environ un quart des employeurs ayant répondu à l'enquête pensaient que leurs fournisseurs auraient été "sérieusement touchés" s'ils avaient dû se résoudre à réduire leur activité. A la question de savoir quelle avait été la principale destination de la subvention, 70% des employeurs répondirent qu'elle avait servi à "compléter la masse salariale". La subvention a également servi à abaisser les prix ou à différer leur hausse (19 %), à diversifier les produits et les marchés (15%), à financer de nouveaux équipements (8%), etc ... Après la suppression de la subvention, 12 % des travailleurs subventionnés ont été effectivement licenciés. Environ un tiers des entreprises de l'échantillon ont pu renoncer à la subvention avant d'avoir bénéficié des douze mois prévus, grâce, en général, à une amélioration de la marche de leurs affaires. Le même nombre a accru son recrutement après la suppression de la subvention pour différentes raisons. Il semble donc que le programme a atteint dans une très large mesure son objectif qui était d'aider les entreprises à surmonter leurs difficultés temporaires.

L'enquête de 1976 a tenté de déceler les effets de déplacement entre entreprises. Près de la moitié des employeurs dont les salariés étaient affectés à la production pensaient avoir maintenu leur chiffre d'affaires principalement au détriment d'autres entreprises nationales ou étrangères. (Au plan national, on peut observer que ces effets de déplacement ont probablement affecté des entreprises à situation moins précaire ou, pour par-

tie, des entreprises qui, en raison de cette compétition, auraient pu elles aussi prétendre à la subvention.) Dans une certaine mesure, les entreprises subventionnées avaient rapatrié des emplois au détriment de leurs sous-traitants sans toutefois que ces derniers s'en trouvent, d'une façon générale, sérieusement affectés. Nous ne disposons d'aucune information sur les effets secondaires positifs du travail d'entretien, de constitution de stocks, etc .... effectués dans les entreprises subventionnées.

Les rapports du ministère indiquaient que "étant donné que la subvention temporaire à l'emploi est versée spécifiquement pour des emplois qui seraient devenus excédentaires, son taux efficacité/coût est très élevé dans sa tâche principale de maintien de l'emploi puisque les dépenses brutes sont dans une large mesure compensées par des recettes fiscales supplémentaires et par des économies résultant de la réduction des dépenses d'allocations de chômage". Pour chaque individu qui aurait reçu une allocation de chômage, le reflux journalier vers les caisses publiques représentait près du double de la subvention, mais comme la réduction réelle nette du chômage ne peut pas être connue, il est impossible de quantifier le résultat financier net, positif ou négatif, pour le budget public. Quoiqu'il en soit, le coût de chaque emploi "sauvé" a été limité si l'on en croit la Gazette.

La subvention temporaire à l'emploi donnait lieu à des objections en raison de son effet conservateur sur les industries en déclin. Si elle était appliquée sur une longue période, elle encouragerait une utilisation inefficace de la main-d'oeuvre et constituerait un soutien pour les entreprises inefficaces. C'est pourquoi le caractère temporaire a été spécifié d'emblée. Le programme a fait l'objet d'attaques de plus en plus nombreuses à l'intérieur de la Communauté économique européenne à cause de son effet de distorsion sur les échanges commerciaux. Il est vrai que l'attribution de la moitié des subventions à l'industrie textile et à l'industrie de l'habillement soumettaient les industries correspondantes des autres pays, notamment l'Irlande, à des conditions de concurrence accrue. C'est principalement ces raisons qui ont conduit à supprimer la subvention temporaire à l'emploi à la fin du mois de mars 1979.

#### 4.2. Subvention à l'emploi dans les petites entreprises

Les syndicats britanniques avaient maintes fois demandé que les subventions à l'emploi ne soient pas uniquement instaurées pour freiner le déclin d'industries en difficulté, mais servent également à favoriser l'accroissement du nombre des emplois. Etant donné que la subvention temporaire (Temporary Employment Subsidy, TES) n'était versée que le temps nécessaire pour conserver l'emploi, l'employeur qui augmentait ses effectifs se voyait privé de la subvention, ce qui était de toute évidence un frein direct à l'expansion. Manifestement influencé par les critiques du TES dont on a fait état précédemment, le gouvernement britannique modifia le système des subventions à l'emploi par les décisions de 1977 et 1978 qui lui donnent un caractère plus expansionniste.

Un programme de subvention à l'emploi dans les petites entreprises (Small Firms Employment Subsidy) a été appliqué à titre expérimental à partir du milieu de 1977 dans quelques petites régions à taux de chômage élevé. Il proposait une prime de f 20 pendant 26 semaines pour chaque nouvel emploi créé dans les entreprises de moins de 50 salariés à la date de référence de mars 1977. L'expérience ayant été concluante, ce programme fut étendu à des entreprises plus grandes et à des zones plus vastes.

Depuis le 1er janvier 1979, il s'applique dans toute la Grande-Bretagne aux entreprises manufacturières employant moins de 200 salariés à la date de son entrée en vigueur. Dans les régions à chômage élevé, même les petites entreprises non manufacturières peuvent prétendre à la prime qui reste fixée à £ 20 par travailleur et par semaine pour chaque emploi supplémentaire à plein temps (la prime est de £ 10 pour les emplois à temps partiel, c'est-à-dire entre 20 et 35 heures hebdomadaires). Le programme restera en vigueur au moins jusqu'au 30 mars 1980. A la fin de janvier 1979, quelque 30.000 emplois bénéficiaient de la prime. L'extension du programme intervenue au début de 1979 laisse prévoir une augmentation de ce chiffre dans l'avenir. (P.S. Juin 1979 : le nouveau gouvernement a décidé de ramener ce programme à son contenu initial, c'est-à-dire qu'il ne s'applique plus, à nouveau, qu'à l'industrie manufacturière située dans les régions à taux de chômage élevé. Cette décision prend effet le 1er juillet 1979. Près de 100.000 emplois ont bénéficié de ce programme.)

Une évaluation du programme dans sa forme première très limitée a été publiée dans la Department of Employment Gazette de mai 1978. Entre mars et décembre 1977, date à laquelle le nombre de subventions octroyées atteignait 4.300, l'emploi dans les firmes subventionnées a augmenté de 20 % contre 12 % dans un groupe témoin d'entreprises en expansion de taille et de type similaires situées hors de la région subventionnée. Après examen de diverses possibilités (y compris de déplacement), l'étude conclut que la création d'environ 40 % des emplois subventionnés a été suscitée ou accélérée par la subvention.

Le niveau des salaires et des emplois subventionnés était inférieur à la moyenne (résultat logique pour une subvention fixe, donc proportionnellement plus importante pour les bas salaires que pour les salaires élevés). Près du quart des emplois engendrés par la subvention ont pu être créés en renonçant à un recours accru aux heures supplémentaires. Le reflux pour le trésor public (impôt, économies sur les allocations de chômage) a été estimé en moyenne à £ 34 par semaine pour un salaire hebdomadaire de £ 46. Néanmoins, comme 60 % des primes ont bénéficié à des emplois autres que ceux effectivement créés dans le cadre de ce programme, le coût net pour les finances publiques peut être estimé à un tiers environ de la dépense brute. Toute évaluation des effets financiers globaux nets doit aussi considérer, d'une part, que près d'un quart des emplois créés ont remplacé des heures supplémentaires et que certains de ces emplois auraient pu être créés de toute manière, à une date ultérieure il est vrai. D'autre part, certains des emplois créés grâce à la subvention sont devenus permanents et donnent ainsi lieu à des compensations financières sur une durée beaucoup plus longue que celle de la subvention. En fait, l'enquête indiquait que 66 % des emplois créés seraient maintenus malgré l'arrêt du versement de la subvention au bout de 26 semaines. La subvention semble dans une large mesure avoir servi à surmonter les problèmes de liquidités et les coûts initiaux liés à l'embauche et à la formation de nouveaux travailleurs qui se sont ensuite intégrés dans le cadre d'un accroissement définitif des effectifs et de la capacité de production.

L'évaluation du ministère de l'emploi conclut que "la subvention semble avoir atteint son objectif qui était de stimuler l'emploi". Cette conclu-

sion a conduit à un premier élargissement du programme à partir du 1er juillet 1978. Il semble que l'expérience ultérieure, dont il n'existe encore aucun rapport détaillé, ait conduit au nouvel élargissement en vigueur depuis le début de 1979.

Layard (1978), commentant ce programme et le programme de subvention temporaire à l'emploi, relève que des méthodes d'évaluation rudimentaires ont été utilisées dans les deux cas. Il est dans l'ensemble d'accord avec les conclusions de l'évaluation, mais souligne le besoin d'un modèle plus complet pour un traitement économétrique global du sujet.

De telles évaluations seraient certainement souhaitables. Il serait bon d'en savoir plus, en particulier, sur les effets négatifs des déplacements d'emploi ainsi que sur les effets positifs exercés sur d'autres entreprises par l'accroissement de la demande imputable à la subvention proprement dite. Il convient d'ajouter que l'effet de déplacement peut aussi être considéré comme un effet anti-inflationniste parce qu'il est l'expression d'une concurrence qui freine la hausse des prix. Il permet ainsi au gouvernement de mettre en oeuvre une politique plus expansionniste de régulation de la demande sans augmenter l'inflation, ni le déficit de la balance des paiements. Dans le cas de programmes à portée limitée, on ne peut certes pas espérer que ces effets soient statistiquement perceptibles, mais cela ne signifie pas qu'ils sont inexistants.

## 5. Suède.

### 5.1. Prime régionale à l'accroissement de l'emploi

Cette prime est une simple aide financière versée aux entreprises industrielles établies dans les régions septentrionales sous-développées du pays (qui représentent environ 5 % de la population totale) pour tout accroissement net de leurs effectifs. Octroyée pour une période maximale de trois ans, cette prime à l'emploi s'est élevée au cours des dernières années à 7.000 couronnes par an pendant les deux premières années et à 3.500 couronnes pendant la troisième, ce qui correspond sensiblement à 10 % du coût salarial total pour ces trois années. Tous les ans, les nouvelles demandes de subvention ont porté sur environ 6 % des ouvriers employés par l'industrie dans cette région. La gestion administrative de ces demandes est très simple ; les informations nécessaires sont régulièrement communiquées à l'occasion de la déclaration d'impôt annuelle et de l'établissement des statistiques industrielles. Par ailleurs, il semble que les craintes de fraude (par transfert d'emplois entre entreprises, par création artificielle de "nouvelles entreprises", etc ...) ne se soient pas confirmées pendant les neuf années d'application de ce programme.

Cette subvention directe à la création d'emplois est venue s'ajouter à un programme, en vigueur depuis 1965, que l'on peut qualifier de programme de subvention combinée à l'investissement et à l'emploi. Ce programme offrait, et offre toujours, des subventions et des crédits à taux réduit pour les investissements effectués dans la région assistée à condition qu'un accroissement des possibilités d'emploi permanent puisse être envisagé. Dans ce cas, le montant de la subvention par poste créé est approximativement trois fois plus élevé que la simple prime régionale à l'emploi. Il semble que cette subvention ait donné lieu à quelques abus dans la mesure où son attribution était subordonnée à des négociations et à des estimations prévisionnelles et non pas aux résultats enregistrés. Quant aux effets de déplacement dans d'autres régions (souvent en situation de surchauffe) ils n'étaient pas jugés inopportuns dans la mesure où la réduction des différences dans la demande de travail crée des possibilités d'accroissement de l'emploi total.

Consécutivement à ces incitations (et à quelques autres moins importantes telles que des allocations de formation supplémentaires), les emplois industriels dans la région assistée ont augmenté de près de 30 % au cours de chacun des deux quinquennats qui ont suivi 1965 alors qu'à l'échelle du pays tout entier, la situation de l'emploi dans l'industrie est restée quasiment inchangée. S'appuyant sur une étude générale de ces programmes effectuée par un groupe d'experts (ERU, 1977) et sur l'avis émis par une commission ad hoc de la politique de l'emploi (Sysselsättningsutredningen) dans un rapport sur la politique régionale (1978), le gouvernement a soumis au Parlement, en mars 1979, des propositions visant à accroître sensiblement les subventions directes à la création d'emploi dans pratiquement les mêmes régions que précédemment. La nouvelle prime à l'emploi représenterait, dans certaines de ces régions, quelque 20 % du coût salarial sur une période de sept ans. Les incitations à investir resteraient

quasiment inchangées en volume, mais prendraient la forme de prêts qui seraient annulés au bout de trois ou de sept ans si les nouveaux emplois prévus étaient effectivement créés. Leur caractère de subvention combinée à l'emploi et à l'investissement se trouverait ainsi renforcé. (Ces propositions ont été adoptées par le Parlement en juin 1979 et le nouveau système est entré en vigueur le 1er janvier 1980.)

Les études effectuées par l'ERU permettent de conclure que ce sont principalement les petites entreprises à forte intensité de main-d'oeuvre et à rentabilité relativement faible qui ont eu simplement recours à la subvention à l'emploi alors que les entreprises plus efficaces ont également utilisé la subvention à l'investissement. Si l'on en juge par les conclusions tirées par le gouvernement, ce point n'a pas été retenu comme argument à l'encontre des primes à l'emploi. Les entreprises efficaces étaient celles qui disposaient au plus haut point de la compétence et de la capacité nécessaires pour procéder à de nouveaux investissements tout en augmentant leurs effectifs. L'ERU a également cherché à savoir si, au cours de la période où elles étaient seules en vigueur, les subventions à l'investissement avaient fait dévier la technologie vers une mécanisation excessive. Aucun effet de cette sorte n'a été décelé (contrairement aux études effectuées en Grande-Bretagne au sujet des subventions régionales à l'investissement en vigueur au cours des années 60). Il est apparu en effet que les employeurs désirent toujours être à la pointe du progrès en matière d'équipements, qu'ils bénéficient ou non de subventions. Au demeurant, il ne faut pas tirer de conclusions trop précises de cette expérience. Les premiers résultats d'autres recherches effectuées en Suède indiquent en effet que le taux de substitution entre la main-d'oeuvre et le capital est relativement élevé.

## 5.2. Autres primes à l'emploi en Suède

Tout au long des années 70, la Suède mit en place plusieurs autres programmes de primes à l'emploi parallèlement à son vaste programme de mesures classiques en faveur de l'emploi. Ces programmes, destinés à promouvoir l'emploi et à en favoriser la création, proposaient à la fois des primes générales et des primes spécifiques. Parmi les primes à l'emploi générales, on peut citer le "programme des 25 couronnes" permettant aux employeurs de recevoir 25 couronnes par heure (quelque deux tiers du coût salarial) pendant un mois et 15 couronnes pendant cinq mois supplémentaires à condition qu'il organisait des cours de formation à l'usage des travailleurs en surnombre en lieu de les licencier. (Depuis le 1er janvier 1979, le système a été simplifié en fixant uniformément le montant de la subvention à 20 couronnes par heure pour l'ensemble de la période, à l'exception des 40 premières heures.) Ce système a fait l'objet d'une étude spéciale (à la demande de l'OCDE) en 1977 lorsque le nombre des bénéficiaires passa en trois mois de 4000 à 45.000, soit plus de 1 % de la population active, à la suite d'une augmentation de la subvention, précédemment fixée à 8 et 12 couronnes seulement. (Ce chiffre de 45.000 bénéficiaires donne une image exagérément optimiste de l'effet réel de la subvention sur l'emploi car nombre de bénéficiaires occupaient des postes à temps partiel). \*)

---

\*) Des études plus récentes font état de 16.000 hommes-an pour 1977-1978.

Il est clair que le programme des 25 couronnes doit sa popularité à la facilité avec laquelle les employeurs pouvaient en bénéficier en faisant passer rapidement leur personnel du travail aux cours de formation. Les cours n'étaient pas toujours très poussés du point de vue professionnel ou technique. Une grande partie du temps était consacrée à des cercles éducatifs destinés à informer les travailleurs sur les nouvelles lois sociales (cogestion, sécurité de l'emploi et sécurité du travail). Dans quelle mesure ce programme a-t-il réellement contribué à maintenir l'emploi ? Voilà une question qui prête à discussion. Un chiffre de 50 % paraît plausible, ce qui met en évidence un certain nombre d'abus. D'un autre côté, il est difficile de lui reconnaître un quelconque effet de déplacement, bien au contraire, puisque la subvention a atténué, pour les entreprises concernées, la pression à poursuivre la production à tout prix.

La situation de l'emploi s'étant améliorée, le nombre de bénéficiaires retomba à quelques milliers en 1979.

En mai 1978, le Parlement adoptait, sur la recommandation de la direction du marché du travail, une nouvelle subvention à l'embauche, générale mais temporaire. Il considérait que les nombreuses mesures (importantes et coûteuses) prises pour favoriser le maintien de la production et de l'emploi dans les industries en déclin justifiaient ce type d'incitation positive à la restructuration de l'économie. Cette incitation était conçue sous la forme de primes versées aux entreprises privées de l'industrie manufacturière et de la plupart des autres industries en vue d'accélérer l'embauche en 1978 et au début de 1979 en prévision d'une reprise espérée dans le courant de 1979. La prime s'élevait à 12.000 couronnes (ce qui représentait 15 à 20 % du coût salarial annuel dans la plupart des cas) pour l'embauche effectuée au cours du troisième trimestre 1978. Son montant était ensuite réduit progressivement d'un tiers par trimestre. La prime était due uniquement si l'embauche conduisait à une augmentation nette des effectifs par rapport au niveau d'avril 1978, date à laquelle le gouvernement présenta sa proposition devant le Parlement, et si cette augmentation se maintenait au-delà du premier semestre 1979. Pour pouvoir bénéficier de la prime, les employeurs devaient également notifier préalablement à la commission du marché du travail leur intention de procéder à une embauche dans le cadre de ce programme et dispenser au personnel recruté une formation destinée à le familiariser avec son travail. Nous ne connaissons pas encore le résultat de ce travail. A la fin du mois de mars 1979, quelque 50.000 demandes avaient été déposées, ce qui n'est pas un chiffre très élevé puisqu'il correspond approximativement à la croissance prévisible des entreprises en expansion au cours d'une période où la croissance moyenne de l'emploi est nulle. On peut penser que ce programme confirmera la règle qui veut que les employeurs mettent un certain temps pour apprendre à tirer parti d'offres de ce genre. Ce qui fait principalement la valeur de ce programme, c'est peut-être bien la condition, annexée d'octroie de la subvention qui oblige les employeurs à assurer de manière plus systématique la formation initiale des nouveaux embauchés.



Sans entrer dans les détails, nous allons donner enfin quelques lignes générales de divers programmes suédois consacrés aux catégories défavorisées. Ces programmes comprennent essentiellement une subvention initiale qui, suivant les cas, est comprise entre 50 et 75 % du coût salarial total et est supprimée au bout de six mois ou maintenue en permanence avec ou sans réduction progressive (comme dans le cas des emplois "semi-protégés" destinés aux travailleurs handicapés). Il existe divers programmes de ce type visant les personnes âgées et/ou handicapées, les jeunes sans expérience et les femmes occupant un emploi "masculin" (ou l'inverse). L'expérience montre en général que ces programmes attirent peu l'attention au cours de la période qui suit leur mise en place, mais qu'ils suscitent ensuite un intérêt croissant au fur et à mesure qu'employeurs et travailleurs apprennent à l'utiliser. Ils sont devenus un élément important de la politique active de l'emploi en Suède.

## 6. Etats-Unis d'Amérique

6.0. Aux Etats-Unis d'Amérique, l'idée des primes à l'emploi s'est matérialisée dans quelques petits programmes au cours des années 60 et du début des années 70, mais uniquement pour stimuler l'embauche de catégories de travailleurs particulièrement défavorisées. En 1971, le Sénateur Javits et d'autres soumièrent un projet de loi qui prévoyait une subvention simple à l'accroissement de l'emploi selon les principes suggérés par Roberts et Thunen (1971). Ce projet ne déboucha sur aucun texte de loi immédiat, mais la question était posée, et en 1976, pas moins de 14 projets de loi proposant diverses formes de primes à l'emploi furent présentés au congrès. L'un de ces projets, baptisé plan Ullman, servit de base à un programme de subvention de nouveaux emplois (New Jobs Tax Credit) qui fut appliqué en 1977 et 1978.

### 6.1. Crédit d'impôt pour la création d'emplois nouveaux (New Jobs Tax Credit)

Comme il s'agit là de l'exemple de prime à l'emploi le plus général et le plus "pur", nous allons en donner une description relativement complète et résumer les études empiriques qui en ont fait l'évaluation.

Adopté par le congrès des Etats-Unis en mai 1977 pour la période courant jusqu'au 31 décembre 1978, ce programme prévoyait un crédit d'impôt conçu de façon à représenter une subvention brute de 2100 dollars par personne (soit quelque 20 % du coût salarial annuel moyen, charges patronales comprises, moyennant entre 630 et 1806 dollars après impôt sur les bénéficiaires) pour toute embauche portant en 1977 le niveau des effectifs d'une entreprise au-dessus de 102 % du niveau de 1976. L'offre fut renouvelée en 1978 sur le modèle de 1977. Une subvention supplémentaire de 10 % fut offerte pour les personnes handicapées. Officiellement, les 2100 dollars étaient destinés à réduire de 50 % les dépenses des entreprises au titre des salaires FETA (Federal Employment Tax Act), c'est-à-dire les 4200 \$ par salarié sur lesquels étaient assises les cotisations d'assurance chômage. Cette mesure a parfois avantage le travail à temps partiel tout en favorisant l'embauche de travailleurs supplémentaires aux dépens des heures supplémentaires. Les informations relatives aux salaires FETA figurent dans la déclaration d'impôt annuelle, ce qui a simplifié le travail administratif des entreprises et des pouvoirs publics.

Le montant de la subvention versée par entreprise était limité à la plus faible des valeurs suivantes :

- a) 100 000 dollars, ou environ 48 travailleurs supplémentaires pour toute année donnée, excepté les 10 % supplémentaires pour les handicapés. De ce fait, le programme favorisait les petites entreprises plutôt que les grandes. Il contrecarrait aussi toute tendance des grandes entreprises à transférer les emplois vers leurs établissements au détriment de leurs sous-traitants.

- b) 25 % des salaires FUTA payés par l'entreprise pendant l'année en cours. Ce critère limita la subvention accordée aux petites entreprises bien que cette subvention fut en proportion plus élevée que les 100 000 \$ prévus pour les grandes. Une entreprise de 10 salariés en 1976 pouvait obtenir la subvention pour 10 travailleurs supplémentaires (100 %) en 1977 alors que les entreprises de 100 salariés et plus ne pouvaient recevoir la subvention que pour un maximum de 48 personnes (48 %). Pour les nouvelles entreprises, cela signifiait que la subvention était ramenée à la moitié de sa valeur de base par personne.
- c) 50 % de la tranche de la masse salariale annuelle dépassant 105 % de la masse salariale de l'année précédente. Ce critère a supprimé l'intérêt de remplacer les travailleurs à temps plein par des travailleurs à temps partiel, ce qui aurait pu être tentant dans la mesure où la prime était multipliée par le nombre de travailleurs et non par le volume de l'emploi (heures travaillées). Au demeurant, l'embauche de travailleurs supplémentaires à temps partiel ou pour une courte durée était toujours encouragée.
- d) La charge fiscale de l'employeur pour l'année. Cette règle peut avoir été dictée en partie par une antipathie d'ordre psychologique à l'égard des "aides" ou des "subventions" et par une préférence pour les exonérations d'impôt. Ces exonérations apparaissent dans le budget du gouvernement comme une diminution des recettes et non pas comme un accroissement des dépenses. La limitation du montant des subventions à celui de la charge fiscale avait en même temps pour conséquence d'empêcher le subventionnement d'entreprises inefficaces et la constitution frauduleuse "d'entreprises" qui, en réalité, ne faisaient pas d'affaires. Les crédits non utilisés dans l'année en cours pouvaient cependant être reportés sur trois ans et prorogés pour sept ans. (La liaison avec le système fiscal était aussi fondée sur des considérations de simplification administrative).

Il existait aussi des règles spéciales applicables à des groupes d'entreprises sous contrôle commun, à des sociétés de personnes, à des travailleurs indépendants devenus salariés et aux sociétés changeant de propriétaire.

Des caractéristiques du programme, c'est-à-dire ses diverses limitations et la courte période pour laquelle il a été dès le départ déclaré en vigueur, eurent un certain nombre d'effets secondaires notables. La règle des 2 % minimum d'accroissement des effectifs et les divers plafonds ont été établis pour éviter une partie des profits fortuits dont bénéficient les entreprises en expansion spontanée. L'existence de ces profits fortuits avait été l'un des arguments les plus puissants avancés contre le programme. Ces règles eurent pour effet de réduire non seulement les profits fortuits, mais aussi l'incitation économique à l'embauche de travailleurs supplémentaires.

Pas plus les entreprises incapables de franchir le seuil de 2 % que celles qui avaient accru spontanément leurs effectifs de plus de 48 travailleurs ne furent incitées à embaucher du personnel supplémentaire (bien que ces dernières eussent reçu de toute façon la subvention jusqu'au plafond). De plus, le langage juridique complexe et, par conséquent, l'incertitude quant à la recevabilité des demandes de primes pour les embauches effectuées au cours de l'année constituèrent une entrave à l'utilisation du programme. La coordination entre les experts fiscaux chargés d'examiner les avantages éventuels de l'offre du gouvernement, d'une part, et leurs collègues du service du personnel censés en déduire la politique effective d'embauche, d'autre part, peut avoir été parfois assez imparfaite. Il est donc difficile de dire si les règles destinées à limiter les profits fortuits ont réduit ou augmenté la part de la dépense du gouvernement correspondant à ces profits.

Selon les premiers chiffres (reçus par le département du Trésor américain), le total des demandes de crédit d'impôt se référant au niveau de l'emploi de 1977 équivalait à 2,4 milliards de dollars pour quelque 1,2 millions de cas. Après déduction de 38 % correspondant à l'imposition des bénéfices des entreprises, les pertes nettes de recettes ressortent à 1,5 milliards; ce montant devait être encore réduit ultérieurement par le reflux d'impôts provenant des salaires versés aux employés recrutés grâce à la subvention. Le crédit d'impôt pour la création d'emplois nouveaux était accessible à environ 3,5 millions d'entreprises privées employant globalement quelque 70 millions de salariés en 1976. On a enregistré entre 1976 et 1977 une augmentation totale des emplois de 2,6 millions, principalement due à l'expansion démographique et à la reprise de l'activité économique, incluant l'effet du New Jobs Tax Credit.

En 1978, un certain nombre d'études ont été entreprises pour déterminer l'effet de ce crédit d'impôt. Nous reprendrons pour l'essentiel le résumé d'une étude non publiée de John Bishop (1979). Pour les comptes rendus originaux, voir McKewitt (1978), Bishop (1978), et Perloff et Wachter (1978 et 1979). Pour des appréciations générales, voir aussi Eisner (1978b) et Ashenfelter (1978b). Nous résumerons également plus loin une étude ultérieure de O'Neill (1979) à paraître. Toutes ces évaluations, hormis la première, se fondent sur les résultats d'une enquête de l'office de recensement (Bureau of Census) réalisée en février 1978 pour savoir si les employeurs avaient connaissance de la subvention qui leur était proposée et pour connaître l'évolution de l'emploi dans leurs entreprises respectives. Sur quelque 4 200 entreprises sondées, il y eut 3 200 réponses (exploitables) à la question sur la subvention et 1 800 à la question sur l'évolution de l'emploi entre 1976 et 1977.

McKewitt (1978) a établi un rapport sur les enquêtes trimestrielles réalisées par l'Association nationale des entreprises indépendantes (National Association of Independent Business) auprès d'un échantillon de ses membres. Ces enquêtes ont révélé que les employeurs n'ont pris connaissance du programme que graduellement. En janvier 1978, seulement 13 % des employeurs déclaraient connaître le programme. En juillet, ce pourcentage n'atteignait encore que 58 %. Dans la dernière enquête, 4,1 % de tous les employeurs déclarent avoir été influencés par la subvention et avoir

augmenté le nombre de leurs employés de 2,3 personnes en moyenne. Cela signifierait que ce programme d'incitation à l'emploi aurait eu pour résultat une augmentation du nombre des emplois supérieur à 300 000. Il s'agit là de la moins élaborée des études évoquées. Si l'on compare ces résultats avec les chiffres obtenus par l'Office de recensement au sujet de la connaissance du programme et de l'influence de la subvention, il apparaît qu'ils sont peut-être sous-estimés.

La seconde étude (Bishop, 1978) était limitée à trois secteurs dont on pouvait attendre que le taux d'utilisation de la subvention soit élevé: bâtiment, commerce de détail et commerce de gros. Bishop a évalué les effets du crédit d'impôt en calculant les différences existant entre l'évolution réelle de l'emploi et des prix et celle qui aurait dû se produire en l'absence de subvention (par suite des variations de coûts et d'autres facteurs importants), puis en rapportant ces différences entre évolution réelle et évolution calculée au pourcentage progressif d'employeurs ayant connaissance de la subvention d'après l'enquête de l'Office de recensement.

Au cours de la période étudiée (12 mois), l'emploi total dans ces trois secteurs s'est accru de 1,3 millions. Bishop a calculé que le nombre des emplois nouveaux imputables à la subvention était compris entre 150 000 et 670 000, mais se situait plus probablement aux alentours de 400 000 + 180 000. Il semble que ces résultats soient dus en partie à l'accroissement du nombre de travailleurs par rapport au nombre d'heures de travail et au volume de la production, à l'inverse de la relation normale selon laquelle un accroissement du nombre d'heures de travail et du volume de la production s'accompagnent d'une croissance moins rapide de l'emploi - "Okun's law" - (voir également Bishop et Haveman, 1978).

Bishop aboutit à des résultats particulièrement intéressants sur les effets de la subvention sur les prix. Il a en effet calculé qu'un an après son entrée en vigueur, la subvention avait permis de freiner l'évolution des prix des biens de consommation d'environ 1 % par rapport à l'évolution prévue. Pendant cette période, il en a résulté pour les consommateurs une économie d'un montant comparable à la dépense publique (perte de recette) correspondant au crédit d'impôt.

Pour leur étude, Perloff et Wachter (1978) ont également eu recours aux données réunies par l'Office de recensement pour comparer la croissance de l'emploi dans les entreprises qui avaient eu connaissance de la subvention et dans celles qui n'étaient pas au courant. Entre 1976 et 1977, les entreprises qui avaient entendu parler du crédit d'impôt avant février 1978 ont connu un taux de croissance supérieur de 3 % à celui des autres entreprises (après correction des variations relatives à la taille, au type d'industrie, à la progression du chiffre d'affaires, etc ...). L'écart a été de 9 % entre les entreprises qui déclarèrent avoir fait des "efforts délibérés" et celles qui n'en firent aucun, bien qu'elles aient eu connaissance du crédit d'impôt. Par extrapolation de ces données, on obtient 700 000 emplois supplémentaires pour 1977, soit une augmentation d'environ 1 % de la main-d'œuvre totale du secteur privé. Les auteurs

soulignent toutefois que ce calcul surestime les résultats réels parce que les employeurs dont les effectifs progressaient, connaissaient probablement mieux que les autres leur droit à la subvention. Dans une seconde publication (1978b), Perloff et Wachter se sont donc abstenus de quantifications de ce type, se contentant de conclure que certains effets positifs s'étaient fait sentir.

Sur la base de l'enquête de l'Office de recensement ainsi que de statistiques ultérieures précises sur la main-d'oeuvre et le volume des ventes, O'Neill (1979) procéda à de nouvelles évaluations visant à corriger la surestimation contenue dans la première étude de Perloff et Wachter. En se fondant toujours sur les différences d'évolution de l'emploi entre les entreprises connaissant ou ignorant l'existence de la subvention, il parvient à un effet net de 300 000 à 540 000 emplois supplémentaires, soit 0,4 à 0,8 % de l'emploi total du secteur privé.

Aucune évaluation chiffrée du reflux provenant des impôts sur le revenu payés par les travailleurs embauchés et des économies réalisées sur les indemnités de chômage n'a été publiée. A vrai dire, ce type d'évaluation est difficile si l'on considère qu'un certain nombre d'emplois supplémentaires correspondent à un glissement d'emplois à plein temps avec heures supplémentaires vers des emplois à temps partiel. Selon une estimation approximative, il faudrait un accroissement net du volume de l'emploi d'environ 300 000 hommes-an pour que le reflux financier dépasse la "dépendance nette" de 1,5 milliard mentionnée plus haut.

Voilà pour les tentatives d'évaluation empirique. Tous les auteurs soulignent que ces études ne sont que des tentatives d'évaluation fondées sur les résultats de la première année d'un programme mis en vigueur au mois de mai de la première année où les effets devaient se faire sentir. Il faut attendre les résultats finals de 1978 avant de tirer des conclusions définitives. (Ces résultats ne sont pas disponibles avant 1982.)

#### 6.2. Crédit d'impôt pour la création d'emplois spécifiques (Targeted Jobs Tax Credit, 1979)

En dépit des résultats positifs, quelque peu surprenants, des études susmentionnées, le programme de crédit d'impôts pour la création d'emplois nouveaux a été interrompu à la fin 1978 conformément à ce qui était prévu initialement. Les motifs semblent divers. Il semble que ceux qui étaient opposés à ce programme depuis le début, à savoir le président, l'AFL-CIO, la chambre de commerce, certains économistes universitaires - voir les auditions du Congrès en février 1977 - n'ont pas cru aux effets positifs révélés par les études empiriques et ont considéré que l'argent des contribuables avait été trop généreusement distribué pour des emplois qui auraient été créés même sans subvention. En outre, nombreux étaient ceux qui pensaient que la situation de l'emploi pour le groupe centrale de la population active (les salariés masculins de race blanche de 25 à 50 ans) s'était tellement améliorée depuis le début 1977 qu'il était permis de parler de plein emploi pour eux.

Une subvention à l'emploi marginale et générale comme le crédit d'impôt pour la création d'emplois nouveaux conduirait donc à une demande excédentaire inflationniste pour certaines catégories de travailleurs. (Voir Sunhill, 1978, pour une présentation de l'argumentation du département du Trésor contre la poursuite du crédit d'impôt pour la création d'emplois nouveaux, particulièrement dans la situation de 1978 et 1979, et pour l'introduction de primes spécifiques, Targeted Jobs Employment Tax Credit, TJTC.)

En novembre 1978, le Congrès décida d'instituer un crédit d'impôt pour la création d'emplois nouveaux spécifiques. Ce nouveau programme est entré progressivement en vigueur en 1979. La subvention est destinée à encourager l'embauche de diverses catégories de travailleurs défavorisés: des jeunes et autres, les membres de familles à faible revenu, les anciens combattants de la guerre du Vietnam, les handicapés bénéficiant de programmes de rééducation, les anciens détenus, etc. ... Conçue à nouveau sous forme de crédit d'impôt, elle équivaut à 50 % du salaire pour la première année et à 25 % pour la seconde. Le salaire annuel servant au calcul de la subvention est plafonné à 6000 dollars. La subvention est attribuée aux employeurs qui embauchent les personnes que les autorités locales ont déclaré appartenir au groupe subventionné. Le programme expire à la fin de 1980. L'octroi de la subvention n'est pas subordonné à un accroissement net de l'emploi total, et les personnes embauchées dans le cadre de ce programme continueront d'être subventionnées même si le nombre de travailleurs faisant partie de leur catégorie diminue dans l'entreprise.

### 6.3. Programmes américains antérieurs

Le programme de 1979 ne constitue pas le premier exemple de subvention attribuée aux Etats-Unis pour la création d'emplois spécifiques. C'est ainsi qu'en 1967, le Work Incentive Program fut instauré pour encourager l'embauche de personnes bénéficiant de l'assistance aux familles ayant des enfants à charge (Aid to Families with Dependent Children). Les organismes chargés d'évaluer ce programme (le Congress Budget Office, par exemple, en 1977) ont conclu que s'il était peu efficace et fort coûteux en dépit du petit montant des subventions, c'était précisément parce qu'il n'offrait aux employeurs que de petits avantages financiers (20 % d'une année de salaire) en échange d'engagements relativement lourds. Ce programme fut renforcé parallèlement à l'introduction du crédit d'impôt pour la création d'emplois spécifiques. Dans un programme similaire - Job Opportunities in the Business Sector, JOBS, 1968-1974 - la National Association of Businessmen s'engageait à embaucher certaines catégories de travailleurs défavorisés. La plupart des entreprises susceptibles de bénéficier des subventions (au demeurant limitées) préféraient prendre entièrement à leur charge le salaire des travailleurs recrutés conformément aux dispositions du programme plutôt que d'affronter les complications administratives. Les résultats décevants de ce programme conduisirent à son abandon en 1974.

Cette expérience n'est sans doute pas étrangère à l'ampleur du programme de crédit d'impôt pour la création d'emplois spécifiques. Cependant, la durée relativement courte de versement de la subvention offerte ne permet guère d'en attendre des effets durables de quelque importance.

• - - - • - - - •

Diverses conclusions ou réflexions sur les enseignements tirés des programmes de primes à l'emploi en application dans différents pays sont implicitement ou explicitement présentées dans la section II.



BIBLIOGRAPHIE

Note : La présente bibliographie sur les primes à l'emploi et les problèmes connexes ne se limite pas à la liste des références contenues dans le texte. Elle reprend également les documents qui ont servi de base à une étude du débat théorique sur ce sujet (en préparation).

- Ashenfelter, Orley (1978a), Summary of NCMP Conference on Current European Manpower Policies, July 19-21, 1978. National Commission for Manpower Policy, Washington, DC.
- \_\_\_\_\_ (1978b), Evaluating the Effects of the Employment Tax Credit. In Conference Report on Evaluating the 1977 Economic Stimulus Package. US Department of Labour 1978(a).
- Bailey, Martin J. (1971), National Income and the Price Level. McGraw Hill, New York.
- Baily, Martin N. and James Tobin (1977) Macroeconomic Effects of Selective Public Employment and Wage Subsidies. Brookings Papers on Economic Activity, 2.
- Barett, Nancy N. and George Iden (1975). Temporary Measures to Stimulate Employment. An Evaluation of Some Alternatives. Congressional Budget Office, Washington.
- Barth, Michael C. (1974), "Market Effects of a Wage Subsidy". Industrial and Labour Relations Reviews, 27, N°4.
- Bishop, John H. (1979a) Employment in Construction and Distribution Industries. (Impact of the New Jobs Tax Credit). Institute for Research on Poverty, Discussion Papers.
- \_\_\_\_\_ (1979b) Potential of Wage Subsidies. Unpublished report for the US Department of Labor, Washington, DC.
- Bishop, John and Robert Haveman. (1978a), Selective Employment Subsidies: Can Okun's Law Be Repealed ? Institute for Research on Poverty, Discussion Papers. University of Wisconsin, Madison.
- \_\_\_\_\_ (1978b), Targetted Employment Subsidies : Issues of Structure and Design. In Creating Job Opportunities in the Private Sector, National Commission for Manpower Policy Conference, October 19-20, 1978.

- Bloch-Lainé, Françoise and Daniel Janicot (1978), Bilan des aides publiques directes et indirectes à l'emploi. Ministère du Travail, Paris.
- Bundesregierung (1979), Jahreswirtschaftsbericht, Bonn.
- Björklund, Anders (1979), Marginal Employment Subsidies, see EFA.
- Burton, John (1976), Employment Subsidies . Pro or Con ? Kingston Polytechnic, Human Resources Workshop Paper 7. (Also n°4-6 in the same series).
- \_\_\_\_\_ (1977), Depression, Unemployment, Union Wage Rigidity, and Employment Subsidies. International Journal of Social Economics, 25-31.
- \_\_\_\_\_ (1979), The Job Support Machine. Centre for Policy Studies, London.
- Calame, André (1979), Arbeitsplätze durch Lohnsubventionierung. Discussion paper dp/79-50. International Institute of Management, Wissenschafts-Zentrum Berlin.
- CBO - Congressional Budget Office (1977), Employment Subsidies and Employment Tax Credits. US Gov. Printing Office.
- Colin, J.F. and J.M. Espinasse (1978), Evaluation de l'expérience française des subventions temporaires à l'emploi. Ministère du Travail, Paris.
- Commission of the European Communities (1976), Group of Independent Experts : Outlook for Employment in the European Community to 1980.
- Corcoran, John (1977), Employment Subsidies and the EEC. Unpublished manuscript, Dublin.
- Coutts, Kenneth, Winn Godley and William Nordhaus (1978), Industrial Pricing in the UK, Cambridge University Press.
- De Broucker, Patrice (1979), La politique française de l'emploi. Doctoral thesis at Université de Paris, IX Dauphine.
- Department of Employment (1978), By far the Largest Measure, (Report on the Temporary Employment Subsidy). Dept. of Empl. Gazette, May. (Also : July 1977).

- Eckstein, Otto, ed. (1970), The Econometrics of Price Behaviour. Conference Report sponsored by Board of Governors of the Federal Reserve System.
- Eckstein, Otto, Robert Gough and Frank L. Cooper (1976), Strategies for High Employment. Data Resource Review, September 1976.
- EFA (Swedish Group for Labour Market Research, 1979) Labour Market Policy in Translation, Summary of Public Report SOU 1978 : 60, Stockholm.
- Eisner, Robert (1973), Bonanzas for Business Investment, Challenge. Nov.-Dec.
- \_\_\_\_\_ (1978a), A direct Attack on Unemployment and Inflation, Challenge, July-August.
- \_\_\_\_\_ (1978b), Employment Taxes and Subsidies, Paper for Conference on Worktime and Employment Decisions sponsored by the National Commission for Manpower Policy, Washington, D.C., October 6-7.
- ERU (Swedish Expert Group for Regional Development Research - 1978) Regionalpolitiska stödformer ... Public Report, SOU 1978 : 62, Stockholm.
- Fethke, Gary C. and Andrew J. Policano (1977), Employment Tax Credits as a Countercyclical Device Under Rational Expectations. Working Paper Series n°77-20a. University of Iowa.
- Fethke, Gary C., Andrew Policano, and Samuel Williamson (1978). An Investigation of the Conceptual and Qualitative Impact of Employment Tax Credits; W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Friedman, Milton, (1968), The Role of Monetary Policy, Am. Ec. Rev. Vol. 58.
- \_\_\_\_\_ (1977), Inflation and Unemployment, Journ. Pol. Ec., Vol. 85.
- Frisch, Ragnar (1949), Price-Wage-Tax-Subsidy Policies. ECOSOC, UN, Code E/CN.1/sub. 2/13.
- Greenston, Peter M. and C. Duncan MacRae (1973), Categorical Wage Bill Subsidies : Theory and Application, Working Paper, 3603-03. The Urban Institute, Washington, D.C.
- Hackman, Johannes and Harald Keiter (1976) Lohnkostenzuschüsse nach dem "Program zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum bei Stabilität" von 12 Dezember 1972, in theoretischer Sicht. Finanzarchiv, Bd. 34, Heft 2.
- Hamermesh, David S. (1976), Econometric Studies of Labor Demand and Their Application to Policy Analysis. Journal of Human Resources, v. 11 (Fall 1976).

- (1978), Subsidized Job Creation in the Private Sector. Problems and Prospects. In J. Palmer, ed. Creating Jobs, Brookings.
- Hansen, Bent (1958), The Economic Theory of Fiscal Policy : Allen and Unwin, London (orig. Swedish Public Report, SOU 1955: 25).
- Haveman Robert H. and Gregory B. Christainsen (1978), Public Employment and Wage Subsidies in Western Europe and the US. What we're doing and what we know. Institute for Research on Poverty Discussion Papers, University of Wisconsin, Madison.
- Heller, Walter (1977), Testimony on Tax Aspects... See US Congress Print, February 2-9 (below).
- Hultgren, Thor (1960), Changes in Labor Cost during Cycles in Production and Business. National Bureau of Economic Research. New York.
- Hymans, Saul H. (1970), Prices and Price Behavior in Three US Econometric Models. In Eckstein, ed., The Econometrics ... (see above).
- INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques), (1977), METRIC - Modèle économétrique trimestriel de la conjoncture. Annales de l'INSEE, 26-27 (Avril-Septembre).
- Javits, Jacobb (1971), See US Congress Print, October 1.
- Johannesson, Jan (1979), Swedish Labour Market Policy during the 1860s and 1970s. The International Institute of Management, Wissenschaftszentrum, Berlin.
- Johnson, George E. and Arthur Blakemore (1979), The Potential Impact of Employment Policy on the Unemployment Rate Consistent with Nonaccelerating Inflation. American Economic Review, May.
- Kaldor, Nicholas (1936), Wage Subsidies as a Remedy for Unemployment. Journal of Political Economy (December).
- Kesselman, Jonathan, Samuel H. Williamson, and Ernest R. Berndt (1977), Tax Credits for Employment Rather than Investment. American Economic Review, 67 (June).
- Kopits, George F. (1978), Wage Subsidies and Employment : An Analysis of the French Experience. International Monetary Fund, Staff Papers, September.

Layard P.R.G. and S.J. Nickell (1977), The Case for Subsidising Extra Jobs, Centre of Labour Economics, London School of Economics, Discussion Paper n°15. (Forthcoming : Ec. Jour., 1980 : March).

Layard, P.R.G. (1976), Subsidising Jobs without Adding to Inflation, The Times, 28.1.1976, 28 January.

\_\_\_\_\_ (1978), The Costs and Benefits of Selective Employment Measures : The British Case, Paper for the Conference on Recent European Manpower Policies organized by the National Commission for Manpower Policy, New York, July 19-21.

MacRae, C. Duncan, Robert W. Crandall, and Robert E. Smith (1972), Wage Subsidy Research : Existing Models and Programs, Final Report. Washington, D.C. : The Urban Institute.

McKewitt, J.D. (1978), Testimony on Jobs Tax Credit. See US Congress Print, July 26.

McCracken, P. (1977), Towards Full Employment. See OECD 1977.

Mertens, D. (1976), Alternative Strategies for a Full Employment Policy. Paper at I.G. Metal Conference, 12-19 May.

Mocini, Louis (1978), The Impact of Demand and Price Expectation on the Behaviour of Prices. American Economic Review, March.

Mukherjee, Santos, (1975), Unemployment Costs, PEP pamphlet, London.

National Commission for Manpower Policy (1976), Jobs for American, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J.

\_\_\_\_\_ (1976) Reconsidering European Manpower Policies. Conference report.

\_\_\_\_\_ (1979), Recent European Manpower Policy. Conference report.

Nolan, Brian (1978), an Examination of the Premium Employment Programme, Central Bank Bulletin, Dublin.

Nordhaus, William (1970), "Recent Developments in Price Dynamics" (in Eckstein, ed. The Econometrics....).  
\_\_\_\_\_. (1974), The Falling Share of Profits, Brookings Papers on Economic Activity, 1 : 1974.

Okun, A. and G. Perry, ed. (1978), Curing Chronic Inflation. Brookings, Washington, D.C.

O'Donnell, Rory and Brendan Walsh (1978), Report on the Premium Employment Programme. Department of Labour, Dublin.

OCDE (1970), Politique de main-d'oeuvre au Royaume-Uni.

\_\_\_\_\_. (1977), Groupe d'experts indépendants : Pour le plein emploi et la stabilité des prix (Report McCracken).

\_\_\_\_\_. (1978a) Une stratégie à moyen terme pour les politiques d'emploi et de main-d'oeuvre. Document MAS (78)2, diffusion restreinte.

\_\_\_\_\_. (1978b), Inventaire des mesures relatives à l'emploi et à la main-d'oeuvre. Doc. MAS/WP5(78)3/1-24 (un doc. pour chacun des 24 pays membres), diff. restr.

\_\_\_\_\_. (1978c), Programmes de subventions temporaires à l'emploi Résumés des études de consultants. Doc. MAS(78)20, diff. restr.

\_\_\_\_\_. Subventions temporaires à l'emploi : évaluation de l'expérience dans certains pays de l'OCDE. Doc. MAS(78)21, diff. restr.

Note sur des documents à diffusion restreinte de l'OCDE. Ces documents ne sont ni vendus ni distribués au public ou à la presse. Ils peuvent être accessibles aux chercheurs bona fide par le biais des délégations nationales. Un bon nombre de documents de ce type ont plus ou moins abordé le problème des subsides à l'emploi marginal et d'autres problèmes du même ordre.

Nous n'avons cité ici que ceux qui ont été utilisés dans les études par pays, en section III.

O'Neill, Dave (1979), Evaluation of Job Creation Programs (prel. title of forthcoming paper for General Accounting Office, Washington, D.C.).

Oswald, A (1977), Testimony for AFL-CIO on Tax Aspects .... (See US Congress Print, February 2-9.)

- Palmer, John L., ed., (1978b), Creating Jobs : Public Employment Programs and Wage Subsidies, Brookings.
- \_\_\_\_\_ (1978c), Testimony on Job Tax Credits. (See US Congress Print, July 18).
- \_\_\_\_\_ (1978d) Improving Private Sector Job Opportunities for Selected Target Groups, Paper for National Commission on Employment Policy Conference, December.
- Perloff, Jeffrey M. and Michael L. Wachter (1978), The New Jobs Tax Credit An Evaluation of the 1977-78 Wage Subsidy Program, Center for the Study of Organizational Innovation, University of Pennsylvania, Discussion Paper n°30.
- \_\_\_\_\_ (1979), The New Jobs Tax Credit : An Evaluation of the 1977-78 Wage Subsidy Program. American Economic Review, May.
- Perry, George L. (1978), "Slowing the Wage-Price Spiral". In Okun and Perry, eds. Curing Chronic Inflation, Brookings.
- Peterson, Jan, and Vassilis Vlachos (1977), Sysselsättningssubventioner Nationalekon. Inst., University of Lund.
- \_\_\_\_\_ (1978), Evaluation of the Employment Maintenance Training Subsidy - english Summary of report produced for OECD. Institute of Political Economy, University of Lund
- Philips, Louis (1978), Selective Manpower Policies in Germany with Special Reference to Wage-Cost Subsidies. Paper for Conference on Recent European Manpower Policies organized by the U.S. National Commission on Manpower Policy; July
- Pigou, Louis (1932), The Economics of Welfare, 4th ed. Part IV, ch. vii (reprinted 1950, McMillan, London).
- Rehn, Gösta (1975), Manpower Policy and the Fight against Stagflation, in Active Manpower Policy in Selected Countries Conference Proceedings, International Institute of Management, West Berlin.
- \_\_\_\_\_ (1976) Needs and Methods for Further Development of Manpower Policy. Seminar paper in Sw. Inst. Soc. Research. Also in Reconsidering European Manpower Policy, Conference Report by the US National Commission on Manpower Policy, 1976.

- Reyer, Lutz (1975), Beschäftigungspolitische Alternativen zu hoher Arbeitslosigkeit, WSI Mitteilungen, Februar.
- Roberts, B.F. and Richard N. Thunen (1971), "Employment Tax Credit : Proposal for Stabilization Policy", US Congress Print (Oct. 18
- Russek, Frank (1978), Unpublished memorandum in US Congr. Budget Office, with evaluation of various employment creation programs.
- Rüstow, Hanns-Joachim (1932), Konjunkturankurbelung. In Reich und Staat, 1932 : 12.
- (1977), Entstehung und Überwindung der Wirtschaftskrise am Ende der Weimarer Republik und die gegenwärtige Rezession. In Karl Holl, ed., Wirtschaftskrise und liberale Demokratie, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen.
- (1978), The Economic Crisis of the Weimar Republic and how it was Overcome - A Comparison with the Present Recession, Cambridge Journal of Economics, (1978:2).
- Sawhill, Isabel V. (1978), Employment Subsidies and Tax Credits as a Response to Unemployment, in Current European Manpower Policies - Conference Report, US National Commission on Manpower Policy, Washington D.C.
- Schmid, Günther (1977), Wage-Cost Subsidy Programme in Germany 1974/75. Discussion paper, dp/77-111. Inst. of Management, Berlin
- Schmid, Günther (1979), The Impact of Selective Employment Policy : The Case of a Wage-Cost Subsidy Scheme in Germany 1974-75. The Journal of Industrial Economics, June.
- Seidman, Laurence S. (1977), The Return of the Profit Rate to the Wage Equation, see US Congress Print, 1978, May 22-23.
- Sunley, Emil M. (1977), Statement on Employment Tax Credits - see US Congress Print, July 12 and 26.



Sysselsättningsutredningen, (Swedish Employment Policy Commission) 1978, Regionalpolitik. Public Report SOU 1978:62. Stockholm.

Tannenwald, Robert (1977), Job Tax Credits. Congressional Research Service, Mimeo, Washington, D.C.

Wachtel, Howard M. and Peter Adelsheim (1976), How Recession Feeds Inflation : Price Markups in a Concentrated Economy, Challenge, September - October 1977. Also in US Congress Print, 1976.

Wachter, Michael I. (1978), "Evaluating the 1977 Stimulus Package : A Summary". In Conference Report on Evaluating the 1977 Economic Stimulus Package, US Department of Labor.

US Department of Labor (1978), New Jobs Tax Credit Survey - Covering Tax Year 1977. Mimeo, Washington, D.C.

Zayas, E. (1978), Testimony for National Association of Independent Business on Jobs Tax Credits. See US Congress Print 1978, Sept. 5.

Zerthen, F. (1939), Arbejdsløn og Arbejdsløshed, Copenhagen.

US Congress Print (in date order).

All in US Government Printing Office , Washington, D.C.

1971, October 1. Congressional Record, Senate, 92nd Congress, 1st Session, V 117 (Senator Javits introducing Bill on Employment Subsidies, with annex by Roberts and Thunen.

1975, June 17-19. Senate Committee on Small Business. Hearings. (Eisner on Wage Subsidies for young people).

1976, various dates. Joint Economic Committee. Reports and Hearings on: Achieving the Goals of the Employment Act of 1946. (Wachtel and Adelsheim on the Inflationary Impact of Unemployment. In Volume 3, Paper No. 1.)

1977, February 2-9, House Committee on Ways and Means. Hearings on Tax Aspects of President Carter's Economic Stimulus Program. Bentsen, Carlson, Eisner, Fielding, Heller, Oswald, Ullman and others for and against various bills suggesting employment tax credits).

- 1978, May 22 and 23. Senate Committee on Banking, Housing, etc. Hearings on Anti-inflation Proposals. (Bosworth, Okun, Rees, Seidman, Sunley, Wallich, Weintraub and others for and against Tax-Based Incomes Policies, "Real-Wage Guarantee".)
- 1978, July 18 and 26. Senate Finance Committee. Hearings on Job Tax Credits. (Bishop, Eisner, Fethke, Coffey, Palmer, Packer, Sunley and others for and against NJTC and/or Targeted Jobs Tax Credit).
- 1978, September 25. House Small Business Committee. Subcommittee Hearings on the Role of Small Business in Creating Jobs.
- 1978, November 27. Section-by-Section Summary of the Revenue Act of 1978. (Targeted Jobs Credit and Changes in Work Incentive Program - WIN p.31 ff.)