

# Un coût du chômage ?

par Philippe Barbe \*

**I**l n'existe pas un mais plusieurs coûts du chômage : un coût pour l'État, pour la sécurité sociale, pour le ménage, pour la collectivité. C'est généralement ce dernier que l'on considère, mais on peut également calculer le coût individuel du chômage. Le concept et le chiffre de ce coût a été introduit par une étude RCB de 1977, repris par le rapport Fosset en 1981 et par un article critique de M. Lagrave en 1983. Le chiffrage présenté ici n'est pas global. Il porte sur les chômeurs sortis d'indemnisation en 1986. Ainsi, ce coût avoisinerait 7 000 F par mois et par chômeur, serait supporté à 39 % par l'UNEDIC, 33 % par la sécurité sociale et 26 % par l'État et les collectivités locales. Cependant, la dispersion du coût total est de 1 à 44 et l'on peut distinguer globalement trois groupes de chômeurs. Cette évaluation comporte toutefois des limites dues aux problèmes d'exhaustivité et de disponibilités statistiques.

Le coût du chômage : une étude en 1977, un rapport au Sénat en 1981, un article en revue en 1983, une question parlementaire chaque année, une douzaine d'articles de presse y faisant référence entre janvier et septembre 1987, la question suscite un certain intérêt. Paradoxalement, le chiffrage n'a pas progressé au même rythme que la réflexion théorique sur le concept de coût du chômage : on s'accorde encore à chiffrer globalement le coût sur la totalité du chômage tout en sachant que cela n'a pas de sens en tant que tel.

Cet article se propose donc de rappeler les différentes problématiques possibles, montrant

par là qu'il n'existe pas *un* mais *plusieurs* coûts du chômage correspondant à différentes perspectives ; de reprendre ensuite brièvement et de façon critique différents travaux qui s'inscrivent à la suite d'une étude de 1977 qui introduisit le concept et le chiffrage « du » coût du chômage ; de présenter enfin les résultats d'un chiffrage non global, et de conclure sur quelques limites techniques de tels calculs.

## Les notions usuelles de coût du chômage

Le coût du chômage se définit pour un agent comme la variation de richesse induite par la variation du nombre de chômeurs entre deux états. Il convient donc préalablement à tout calcul de définir clairement ces deux états de référence.

Le premier état, conformément à l'usage, est la situation réelle au moment du calcul. On s'abstrait en général des difficultés sur le concept de chômage en ne considérant que le chômage recensé par l'ANPE. Ces premiers postulats méthodologiques imposés par les usages et les disponibilités statistiques sont acceptables tant que le chômage recensé forme une part majeure du chômage au sens des différentes définitions.

Le deuxième état pose plus de difficulté : il est hypothétique dans la mesure où il s'agit de voir ce que serait l'économie s'il y avait un nombre fictif de chômeurs.

Avec ce concept de situation de référence, on distingue encore deux approches : l'une condui-

(\*) Philippe Barbe est élève à l'ENSAE. Il a effectué un stage à la division « Conjoncture de l'emploi et du marché du travail » du Service des études et de la statistique.

### Un coût du chômage ?

- 320-350 milliards : ordre de grandeur de la mesure financière ajoutée au coût de la politique d'emploi.
- 200 milliards : ordre de grandeur de la mesure financière du chômage.
- 76 milliards : estimation de la mesure financière du chômage pour la sécurité sociale.
- 59 milliards : estimation des indemnités versées par l'UNEDIC en 1986.
- 10 milliards : estimation de la mesure financière du manque à gagner en TVA.
- 150 millions : estimation de la mesure financière du manque à gagner sur la cotisation exceptionnelle de 1986.
- 10 millions : coût marginal moyen de 1 000 chômeurs indemnisés pendant un an en AB.
- 660 000 F : coût marginal moyen d'un cadre de plus de 50 ans sorti d'ASS en 1986.
- 74 300 F : coût marginal moyen d'un chômeur sorti d'indemnisation en 1986.
- 15 000 F : coût marginal moyen d'un jeune sorti d'ABE en 1986.
- 4 000 F : coût marginal moyen du chômeur pour la fiscalité directe.
- 600 F : coût journalier d'un cadre sorti d'AB en 1986.
- 220 F : coût journalier d'un ouvrier sorti d'AB en 1986.
- 75 F : perte journalière moyenne sur le versement de charges sociales pour un chômeur.

sant à l'évaluation d'un coût du chômage, l'autre à l'évaluation d'une « mesure financière » du chômage. Le coût est défini par rapport à une situation de référence où un groupe cible (dans une acception très large du terme, une partie arbitraire des chômeurs, ou éventuellement la totalité) n'est plus au chômage. Situation fictive mais que l'on veut économiquement cohérente, au sens où l'on tient compte des effets induits sur l'économie par la résorption du chômage (par exemple l'ajustement du taux d'imposition dans le calcul du manque à gagner en fiscalité directe ou du niveau de salaire, etc.). La « mesure financière » est calculée plus simplement pour une situation de référence sans prise en compte de l'influence de la baisse du chômage sur les grandeurs macroéconomiques. Les deux concepts coïncident lorsque la baisse du chômage considérée est suffisamment faible pour ne pas influencer les grandeurs macroéconomiques.

Corrélativement, si le calcul est effectué dans un but de décision, afin par exemple d'évaluer la rentabilité d'un programme d'emploi, le choix de la situation de référence dépend de la politique de l'emploi choisie.

C'est la situation de référence qui distingue

dans la typologie les coûts économiques et comptables, fixes et variables.

• Si dans la situation de référence, les grandeurs macroéconomiques ont même valeur que dans la situation actuelle, on postule que l'influence de l'accroissement d'emploi est négligeable. On effectue donc un calcul à la marge. La politique correspondante consisterait à créer des emplois n'effectuant pas un groupe de chômeurs ayant des caractéristiques de qualification, de situation géographique, etc. trop voisines, groupe numériquement faible (pour ne pas influencer sur grandeurs macroéconomiques) et assez représentatif de l'ensemble des chômeurs

### Typologie des coûts (D'après M. Lagrave)

#### I) Coûts financiers directs

- 1) Allocations
- 2) Formation professionnelle (effet chômeur)
- 3) Coût de gestion administrative
- 4) Coût financier

#### II) Manques à gagner

- 1) Pour la sécurité sociale :
  - effet direct : Baisse des recettes sur cotisations
  - effet indirect : Exonérations
- 2) Pour la fiscalité :
  - directe : — pour l'État
  - pour les collectivités locales
  - indirecte : — payée par le chômeur

#### III) Coûts dérivés

- 1) Politique d'emploi
- 2) Pertes par transferts
- 3) Effet sur l'économie :
  - par modification de la demande
  - par modifications des consommations intermédiaires
- 4) Coût humain
- 5) Coût de sous-utilisation du capital productif
- 6) Coût d'investissement en formation

#### Remarques sur certains coûts

I-2) On ne retient de la formation professionnelle que l'effet dû au chômage, c'est-à-dire les sommes qui s'il n'y avait pas eu de chômage n'auraient pas été dépensées. On exclut par exemple la formation professionnelle due à la modernisation des équipements.

III-2) Pertes par transferts : pertes dues à divers taxes ou impôts, par exemple l'incidence du prélèvement de 1 % sur les traitements des fonctionnaires, ou le prélèvement exceptionnel sur l'impôt en 1986 considéré comme conséquence du chômage sur le financement de la protection sociale.

III-6) Coût d'investissement en formation ; la formation initiale d'un individu est considérée par certains auteurs comme un investissement que le chômage rend improductif.

### Situation de référence et approche du coût

Groupe cible :		
l'individu	groupe cible plus ou moins restreint	% des chômeurs
Calcul :		
marginal	ciblé	macro-économique
Grandeurs macro-économiques :		
constantes		variables
Type de coût :		
variables et fixes		variables
Typologie :		
DPE, frais de gestion, etc.	selon la cible	tous les postes sont comptabilisés
constants comptés	donc non	
Méthodes :		
évaluation coût par coût		modélisation
Difficultés pratiques :		
exhaustivité, précision		choix de l'indicateur du coût, validité du modèle

pour ne pas créer un effet d'entraînement comme dans le second cas.

- En prenant pour situation de référence à atteindre, une situation où un groupe cible aurait un taux de chômage nul, correspondant à une politique de création d'emplois ciblée (par exemple relance de l'emploi dans un secteur, ou bien si le décideur choisissait arbitrairement de supprimer le chômage des moins de 25 ans, ou des femmes, etc.), les effets macroéconomiques dépendent du groupe cible, compte tenu d'une part de son importance numérique, d'autre part d'un possible effet d'entraînement sur l'économie. Cette seconde situation peut occuper toute position entre la première et la troisième :

- La situation de référence est celle d'une résorption non ciblée du chômage, suffisante pour influencer sur les variables macroéconomiques. Cela correspond à un calcul de type macroéconomique et à une politique de relance massive de l'emploi.

En supposant la situation de référence fixée, il convient alors, avant toute tentative de chiffrage, de définir le point de vue que l'on adopte — coût pour l'État, la sécurité sociale, le ménage, la collectivité... —, et les composantes de ce coût — par exemple le coût pour l'UNEDIC peut être à la fois un coût en terme d'allocation versées et un coût en terme de baisse de cotisation.

Généralement on considère un coût pour la collectivité, pour la Nation.

## Deux exemples d'autres approches du coût du chômage

### Le coût pour le chômeur

À l'opposé d'un coût pour la Nation, on peut considérer le « coût individuel du chômage », c'est-à-dire la désutilité pour un individu de passer au chômage.

Des travaux partiels (1) sur le sujet ont été publiés, notamment des taux de remplacement du salaire par les allocations chômage. Ces diverses publications ont un avantage considérable de simplicité : le salaire de référence et les allocations étant connus, le calcul est aisé. Reste que cette démarche, intéressante en raison de la fréquence des publications, est partielle au sens où le salaire d'un individu n'est pas toujours égal au revenu du ménage auquel il appartient, et que son niveau de vie est déterminé sans doute plus par le revenu du ménage que par le salaire individuel. Trois raisons l'expliquent : la présence éventuelle d'autres salariés dans le ménage dont les salaires sont indépendants de celui du chômeur ; l'attribution possible de prestations familiales, suite éventuellement à un franchissement d'un plafond de ressources induit par le chômage ; l'effet rétroactif de l'impôt qui porte sur les revenus de l'année antérieure.

Une étude assez régulière, non publiée, est menée par la Direction de la Sécurité Sociale qui intègre ces trois facteurs, en calculant les taux de remplacement brut et net du revenu de ménages types. Cette démarche qui rend bien compte de l'incidence du chômage sur le revenu du ménage, se fonde sur des choix très rigoureux. Au lieu de s'intéresser à un chômeur moyen dont l'existence réelle est très hypothétique, les auteurs ont considéré des cas types, effectuant donc plutôt un calcul « en mode » qu'en moyenne, choix qui permettent de faire des calculs exacts avec un nombre réduit d'hypothèses faibles.

Enfin, et ce n'est pas le moindre intérêt, des études sur les taux de remplacement des revenus sont menées dans le cadre de la CEE, permettant ainsi de comparer assez objectivement le niveau d'indemnisation entre les différents pays.

### Un raisonnement probabiliste

Une approche fort différente du coût du chômage pourrait être fondée sur une modélisation probabiliste des coûts, prenant en compte la durée de chômage, et l'employabilité des individus, compte tenu de leurs caractéristiques individuelles et de leur durée déjà passée en chômage.

(1) « L'indemnisation du chômage en 1986 », L. Salzberg, DSTE n° 34-35 Octobre 1987 ; « Comptes de l'Emploi », « Document Travail Emploi », Documentation Française 1981 à 1987.

L'idée de départ de cette démarche est l'impossibilité de saisir très exactement les coûts du fait de la diversité des situations et des durées de chômage d'un individu à l'autre. Certes le coût en moyenne de l'étude de 1977 intègre ces notions, mais ne rend pas compte de la dispersion possible des individus autour de la moyenne, élément important pour prendre une décision marginale. La modélisation probabiliste permet d'évaluer cette dispersion et la répartition des chômeurs selon le coût.

Si l'on suppose connue exhaustivement la répartition des chômeurs selon diverses variables (durée de chômage, situation professionnelle, géographique, salaire avant l'embauche, indemnités reçues, etc.), on peut considérer les caractéristiques de durée, coût, etc. du chômage d'un individu comme des variables aléatoires dont on connaît les répartitions (conditionnellement à diverses variables dont l'indépendance serait à étudier). Cependant les difficultés pratiques d'une telle entreprise sont considérables. Reste que d'un point de vue purement théorique, elle permet de répondre précisément à des questions du type : existe-t-il des moments de sorties du chômage optimaux, qui minimise les coûts, compte tenu de l'employabilité des individus ? Si l'on dispose d'une enveloppe budgétaire permettant de créer 1 000 emplois pour des chômeurs, y a-t-il des chômeurs à privilégier ? Vaut-il mieux tenter de réinsérer des chômeurs de longue durée, ou au contraire, tenter de limiter la durée de chômage d'une fraction des chômeurs nouvellement entrés en indemnisation ?

L'intérêt d'une telle approche pour le décideur est évident, d'autant qu'elle permet théoriquement d'intégrer le coût de la perte du geste professionnel, l'employabilité, la durée probable de chômage, etc. Hélas ! toute ébauche de calcul tourne court du fait de l'éparpillement de l'information statistique, ou plus simplement de son inexistence.

## Les sources

La question du coût du chômage fut indirectement posée en Octobre 1975 par une demande de la Délégation à l'Emploi au département RCB du Ministère du Travail, sous le titre « *Création d'emplois dans le secteur non marchand et réduction du chômage* ». L'objectif était de comparer le coût de création d'emplois non marchands au coût du chômage afin de statuer sur l'opportunité de création d'ENM pour résorber une partie du chômage. Le cadre de la RCB s'étant révélé inadapté pour le sujet en raison des « *difficultés théoriques soulevées par la définition du concept*

*d'ENM* » (2) et les premières analyses du coût du chômage paraissant intéressantes pour elles-mêmes, l'objectif fut modifié. Le département RCB chercha à « *chiffrer le coût économique du chômage, fournissant ainsi un instrument de référence pour l'évaluation de l'efficacité des aides à la création d'emplois* » (3).

Le rapport final (3) donnait une description du chômage sous trois aspects : étude démographique, étude financière, étude économique et sociale. Mais la perspective de la demande de la Délégation à l'Emploi restait : le chiffrage du coût avait, outre un but descriptif, un but décisionnel, permettant de statuer sur la rentabilité d'une création d'emplois par rapport à l'indemnisation d'un chômeur ; les auteurs de l'étude prenant le parti d'effectuer un calcul à la marge, choix tout à fait cohérent avec le caractère d'aide à la décision de l'étude.

Ils ne purent néanmoins résister à la tentation de sommer sur l'ensemble des chômeurs, en déduisant un coût du chômage. Passage du micro au macroéconomique, passage du chômeur au chômage, mais en conservant le concept de coût. Sans conséquences immédiates dans l'étude de 1977, mais qui conditionne les travaux suivants.

Suivit le « *rapport Fosset* » qui tentait d'établir « *une sorte de bilan au printemps 81* » et « *de discerner quelques pistes menant à un infléchissement d'une politique fondée plutôt sur l'indemnisation du chômage en vue d'axer progressivement l'affectation d'une partie des crédits considérables en cause à des actions plus spécifiquement orientées vers des mesures propres à susciter la création d'emplois nouveaux* » (4). Cette étude qui « ne prétend cependant pas à l'originalité » précisait tout de même quelques difficultés d'obtention de chiffres (par exemple les manques à gagner en fiscalité indirecte), formulait l'idée d'une situation de référence à prendre en compte lors d'une évaluation, tout en soulignant l'indétermination d'une telle situation, introduisait l'idée de sous-utilisation du capital. La première partie, sur le coût du chômage reprend pour le reste l'étude de 1977, la seconde donne « *cinq voies de recherche pour limiter les déperditions financières du sous-emploi* » en une centaine de pages. Ce rapport assumait en outre l'idée d'un coût global du chômage, raisonnant en masse et non à la marge. Il reprit néanmoins les chiffrages — en les réactualisant — et les concepts de l'étude de 1977.

(2) « *Réflexions sur le coût du chômage* », J.F. Colin, L. Thomas, Contribution aux travaux du groupe « Pratique du calcul économique dans les administrations » Commissariat Général au Plan, Sept. 1977.

(3) « *Le coût du chômage* », Ministère du travail, SES, Département RCB, 1977.

(4) « *Rapport d'information (...) sur les aspects financiers et économiques du sous-emploi* », A. Fosset, rapport n° 290, 1981.

« Les difficultés d'évaluation du coût du chômage » (5), article critique de M. Lagrave, proposait in fine une réactualisation de certains coûts du rapport Fosset, c'est-à-dire une réactualisation sur des données de 1975 (manque à gagner pour la sécurité sociale et en fiscalité directe).

La partie critique de l'article soulignait la difficulté posée par la notion de manque à gagner en explicitant une idée du rapport Fosset : « Certes, le chômage entraîne une surcharge sociale et fiscale pour les actifs et une diminution de leur pouvoir d'achat, mais les taux des cotisations et des impôts sont calculés en conséquence. L'insertion des chômeurs dans la population active se traduirait nécessairement par un ajustement en baisse, sans qu'on sache à quel niveau il se situerait. On est donc contraint de raisonner indûment sur les taux actuels ». Complétant et précisant la typologie des coûts, franchissant des « degrés dans l'inconfort », le tableau final ajoutait au rapport Fosset et à l'étude de 1977 les manque à gagner en fiscalité indirecte (mentionnés dans le rapport Fosset et l'étude de 1977, mais non évalués faute de travail statistique sur la question) à l'aide d'un taux de 23 % appliqué sur les salaires nets d'impôts...

De fait le contenu des chiffres de l'étude de 1977 s'est transformé faute d'avoir bien précisé les hypothèses. Le calcul du manque à gagner sur la fiscalité directe en est l'exemple le plus typique. L'étude de 1977 raisonnant sur des cas types, faute d'informations statistiques sur la situation des chômeurs, prenait arbitrairement des célibataires chômeurs durant une année civile choix qui n'est pas neutre étant donné le mode de calcul de l'impôt, mais qui ne nuit pas à l'intérêt du calcul tant que l'hypothèse est clairement explicitée. La sommation sur l'ensemble des chômeurs du manque à gagner ainsi calculé relève alors d'une méthode d'estimation pour le moins risquée : la base marginaliste est erronée, de même que l'hypothèse d'un « toute chose égale par ailleurs » est extrêmement forte. Reste que les deux études suivantes réactualisèrent le chiffre global, en fonction de l'accroissement de l'indemnisation du chômage. Si M. Lagrave soulignait justement en 1983 que « l'ancienneté des statistiques (1975 !) soulève un problème », et que le calcul était fondé sur la réglementation de 1975 alors que « la loi de 1979 a tout modifié », et que le calcul était rudimentaire — « mais aucun autre envisageable » (sic) —, la perte sur la fiscalité directe figurait cependant chiffrée !

De façon générale, le rapport Fosset et l'article de M. Lagrave ont chacun apportés des éléments théoriques sur le concept de coût du chômage, mais les chiffrages proprement dit n'ont pas suscité un grand intérêt.

(5) « Les difficultés d'évaluation du coût du chômage », M. Lagrave, Revue Française des Affaires Sociales, Janv-Mars 1983.

## Le coût marginal des chômeurs sortis d'indemnisation

Le chiffrage que nous avons effectué porte sur les chômeurs indemnisés. Les préretraités ne faisant pas l'objet de mesures de réinsertion sur le marché de l'emploi sont exclus a priori du champ étudié. L'évaluation du coût des chô-

### Les principales hypothèses du calcul

— Le calcul effectué étant un calcul marginal, on suppose les grandeurs macroéconomiques constantes.

— Le chômeur indemnisé en ABE ou AI percevait, s'il travaillait, le salaire journalier de référence (SJR) des entrées en ABE en 1986 ; s'il est indemnisé en AB, AFD ou ASS, il percevait le SJR des entrées en AB.

— Charges sociales : sont comptabilisées les cotisations sociales, cotisations retraites complémentaires, assurance chômage, construction-logement, taxe d'apprentissage, participation à la formation professionnelle continue, taxe pour les transports, aux taux du 1/1/86. Sont prises en compte les parts patronales et salariales lorsqu'il y a lieu. On n'a cependant pas tenu compte des 0,13 % à la charge des employeurs de plus de 8 salariés et de la taxe sur les salaires. Le taux de la cotisation « accidents du travail » est le taux collectif de 1,8 %.

— Les points de retraites validés rétroactivement par l'UNEDIC ne sont pas pris en compte.

— On suppose la perte de salaire due au chômage intégralement répartie sur le budget du chômeur, sans modification du taux apparent de TVA auquel est soumis le budget du ménage.

— Pour les impôts directs, on suppose que la structure familiale ne dépend que de l'âge, de la qualification et du sexe du chômeur mais pas, par exemple, du type d'allocation qu'il perçoit.

— La structure des couples par CSP du chef de ménage et du conjoint à qualification, âge et sexe donnés est indépendante du nombre d'enfants et identique à la structure prise sur l'ensemble de la population de même qualification et sexe.

— Le conjoint, s'il y a lieu, perçoit 80 % du salaire brut de sa CSP tel que le donne l'INSEE. Si le conjoint est retraité, on suppose que sa pension est de 5 000 F par mois.

— L'écoulement du flux de sortie est supposé peu saisonnalisé de façon à prendre comme date de sortie moyenne le 31/6/86.

— Les indemnités sortis d'AFD (et d'ASS) avaient, au moment où ils étaient indemnisés en AB (et AFD) des caractéristiques semblables aux sorties d'AB (et d'AFD) en 1986.

— Le temps passé en AB est égal à celui passé en AFD pour les sorties d'ASS.

— Pour la taxe professionnelle, on suppose que la structure par âge/qualification à allocation donnée est indépendante de la région. ■

## Méthode de chiffrage

On se place à type d'allocation, qualification et âge donnés.

*Montant de l'allocation* : il est estimé par allocation/qualification/âge à partir du Fichier National des Allocataires (FNA) de l'UNEDIC qui donne le croisement allocation/âge et allocation/qualification.

*Charges et taxes assises sur les salaires* : le salaire par allocation/qualification/âge est estimé à partir du Salaire Journalier de Référence (SJR) donné par le FNA par allocation/qualification et allocation/âge. Le manque à gagner est évalué par différence entre les charges et taxes versée par l'employeur et l'employé si le chômeur avait un emploi et le 1 % versé sur les allocations. On tient compte des divers effets de plafond, des taux cadres et non cadres.

*Fiscalité directe* : c'est de loin le coût le plus délicat à chiffrer. Il faut tenir compte a) de la situation de famille sur laquelle le FNA donne des indications : célibataire ou non, nombre d'enfants à charge, b) du salaire éventuel du conjoint. La méthode consiste à calculer la perte sur 1 300 ménages type en appliquant les barèmes d'imposition puis à effectuer une moyenne pondérée qui rend compte des différentes hypothèses. On estime ainsi la moins value sur la totalité de la durée d'indemnisation en calculant année par année puis en cumulant.

*Fiscalité indirecte* : on applique à la variation de ressources entre chômage et non chômage un taux de TVA apparent calculé à partir des coefficients budgétaires.

*Taxe professionnelle* : le calcul est effectué en tenant compte de la répartition des chômeurs par région. Le taux moyen de pression fiscale pour la taxe professionnelle étant connu par région on évalue ainsi le manque à gagner.

■ Pour plus de détails, on se reportera à « Le Coût du chômage », Philippe Barbe, Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi, SES, 1987, où tous les calculs sont détaillés.

meurs non indemnisés n'a pu être menée à bien faute d'informations statistiques suffisantes : les hypothèses que l'on devait introduire étaient trop fortes par rapport à celles utilisées pour les indemnisés.

L'objectif initial était de réactualiser la partie « approche économique et sociale » de l'étude de 1977. Plutôt que de raisonner sur des cas types, nous avons tenté d'estimer, dans la même perspective que l'étude de 1977, le coût marginal moyen des chômeurs sortis d'indemnisation en 1986, coût pris sur toute la durée d'indemnisation. Nous avons distingué selon le type d'allocation reçue — allocation de base exceptionnelle (ABE), allocation de base (AB), allocation de fin de droit (AFD), allocation d'insertion (AI), allocation de solidarité spécifique (ASS) —, la qualification — ouvrier, employé, technicien et agent de maîtrise, cadre, « non précisée » — comme le faisait l'étude de 1977 sur des cas types. De plus,

nous avons introduit une distinction par classe d'âge (moins de 25 ans, 25-49 ans, 50 ans et plus). Pour chacun des 75 croisements nous avons évalué : le coût de l'indemnisation, les manques à gagner en charges et cotisations sociales, en fiscalité directe, en fiscalité indirecte, en taxe professionnelle, et enfin pour avoir un ordre de grandeur sur l'incidence du chômage sur des mesures ponctuelles, le manque à gagner sur la cotisation exceptionnelle de 1986. Ne figure donc pas, par exemple, le coût de la formation professionnelle. Seuls les coûts certains et individualisables ont été pris en compte. On obtient de fait un minorant du coût réel qui n'est pas une borne inférieure. Tout le chiffrage est en francs 1986.

## La moyenne

Le coût moyen d'un chômeur sorti d'indemnisation en 1986 est de 74 300 F pour une durée d'indemnisation de 324 jours, soit un coût mensuel voisin de 7 000 F. L'essentiel du coût est supporté par l'UNEDIC et la sécurité sociale, ceci à double titre : d'une part parce que le chômage implique une baisse des recettes par un manque à gagner en cotisations, d'autre part parce qu'il implique une augmentation des dépenses (seule la dépense sur l'UNEDIC, l'indemnisation, a été mesurée ici, faute d'informations statistiques suffisamment précises sur les dépenses des ménages en services et produits médicaux). Pour l'ensemble des chômeurs sortis d'indemnisation en 1986, le coût est supporté à 39 % par l'UNEDIC, 33 % par la sécurité sociale et 26 % par l'État et les collectivités locales.

Ces chiffres donnent une idée de l'incidence du chômage sur les financements de ces trois agents.

## Taux des cotisations sociales et taxes assises sur les salaires au 1/1/86

Cas d'un non cadre dans une entreprise de moins de 10 salariés

	Employeur (%)	Salarié (%)	Chômeur (%)
Sécurité sociale	31,6	11,3	1
Retraite complémentaire	2,76	1,84	
Assurance chômage	4,62	2,81	
Construction Logement	0,87		
Taxe d'apprentissage	0,1		
Formation professionnelle	1,1		
	41,05	15,95	1
Taxe professionnelle			
Taux moyen national			
Part sur le salaire	3,82		

Il ne faut cependant pas perdre de vue qu'ils sont le résultat d'un calcul à la marge sur des sorties d'indemnisation, et qu'ils ne sont pas a priori exacts dans un contexte macroéconomique et appliqués aux chômeurs « en cours ». On notera toutefois, au moment des discussions sur le financement de la protection sociale que la journée chômeur représente un manque à gagner proche de 75 F, ce qui donne bien la mesure de l'impact du chômage sur celle-là. Mais on se gardera d'extrapoler ce coût unitaire à un nombre trop important de chômeurs : répétons-le, bien que le coût marginal donne une perte de recette de 75 F, 500 000 chômeurs annuels ne représentent probablement pas un manque à gagner de  $75 \times 500\ 000 \times 365 = 14$  Milliards...

### ...masque la diversité des situations...

Il serait aussi erroné de croire que les coûts de chaque type de chômeur sont identiques. La dispersion du coût total est de 1 à 44, de 14 900 F pour un ouvrier de moins de 25 ans sorti d'ABE à 658 000 F pour un cadre de plus de 50 ans sorti d'ASS.

Cette diversité de coût s'explique essentiellement par :

- Le caractère temporaire de certaines allocations ; on opposera par exemple la durée maximale d'indemnisation en ABE (3 mois) à l'éventuel prolongement de l'ASS jusqu'à la retraite... (rappelons que le coût calculé est celui des sortis d'indemnisation ; en particulier, les sortis d'ABE peuvent se trouver encore au chômage, et donc qu'il s'agit ici d'un minorant du coût réel...)

- Les divers montants d'indemnisation ;
- Les diverses durées de chômage indemnisé, les diverses employabilités.

On peut faire abstraction de la durée de chômage en prenant le coût sur une période de référence. Nous avons opté pour un coût journalier. L'écart se réduit alors de 1 à 4 : 165 F pour un ouvrier de moins de 25 ans sorti d'AI, 661 F pour un cadre de 50 ans ou plus sorti d'AB.

Le facteur essentiel de cette dispersion n'est pas tant la situation présente du chômeur que sa situation passée. Il n'est en effet pas surprenant de constater, à allocation donnée le coût supérieur des cadres et le coût inférieur des ouvriers : même pour les allocations à taux fixe, le niveau des charges sociales assises sur les salaires est un élément déterminant des écarts de coût.

### ... selon l'allocation,

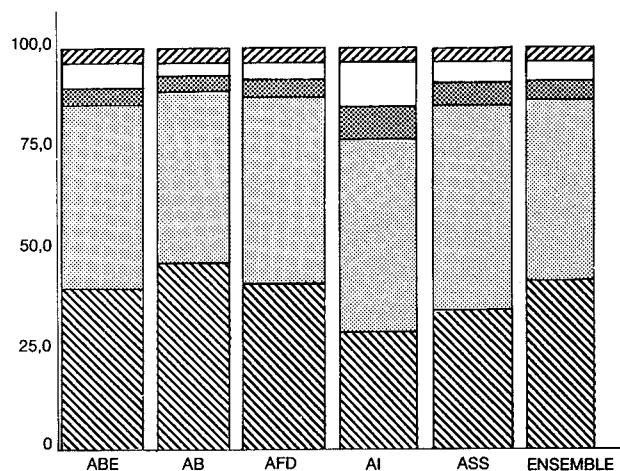
Il convient de distinguer l'ABE et l'AI dont les jeunes de moins de 25 ans forment respectivement 60,6 % et 81,6 % des sortis, des allocations dont les jeunes représentent moins de 40 % des bénéficiaires. Le coût moyen d'ABE est de 15 600 F contre 37 400 F par l'AI, sur toute la durée d'indemnisation, mais pour une durée

moyenne d'indemnisation de 80 jours contre 228 jours, ce qui en coût journalier donne 195 F pour l'ABE et 164 F pour l'AI !

La structure des coûts de ces deux allocations se distingue par le poids des prestations versées et du manque à gagner en fiscalité directe. Si les charges sociales représentent toujours autour de 47 % du coût, les allocations comptent pour 39,8 % dans l'ABE contre 29,3 % dans l'AI. La différence se retrouve dans la fiscalité directe (7 %) et indirecte (3 %).

L'AB, l'AFD et l'ASS se distinguent par des coûts croissants du fait de l'augmentation de la durée d'indemnisation : 55 200 F en AB pour 212 jours, 150 500 F en AFD pour 623 jours et 203 500 F en ASS pour 872 jours (on inclut ici dans le coût des sortis d'AFD le coût de la période en AB, et pour les sortis d'ASS le coût en AB et AFD). Si l'on compare les coûts journaliers, en prenant pour l'AFD et l'ASS le coût journalier dans l'allocation, on obtient alors AB : 260 F, AFD : 210 F, ASS : 231 F. Les différences ne sont pas dues à une différence de structure de population mais bien au niveau de l'indemnisation.

### STRUCTURE DES COÛTS PAR ALLOCATION



Légende :  
De haut en bas on a :  
Coût en :  
— impôt local  
— impôt direct  
— TVA  
— charges sociales  
— allocations

En structure, le montant de l'allocation forme 46,9 % du coût pour l'AB, contre 41,8 % pour l'AFD et 34,7 % pour l'ASS, la différence se retrouvant essentiellement dans les charges sociales : 42,9 % pour l'AB, 46 % pour l'AFD et 50,5 % pour l'ASS.

### ... l'âge,

Au sein d'une allocation, l'âge discrimine plus que la qualification, à l'exception de l'ABE. Pour

l'AB par exemple, le coût par âge est de 94 300 F pour les moins de 25 ans, 159 900 F pour les 25-49 ans et 311 000 F pour les plus de 50 ans, soit une variation de 1 à 3,3, tandis que l'écart par qualification est de 2,8. À durée de chômage égale, l'écart n'est plus que de 1 à 2 pour l'AB du fait de l'évolution des salaires en fonction de l'âge ; évolution qui est particulièrement répercutée sur le coût dans le cas de l'AB, d'une part en raison de l'importance du manque à gagner sur les charges sociales proportionnelles au salaire, d'autre part en raison du mode de calcul de l'indemnité versée (un calcul sommaire donne un taux de charges sociales patronale et salariée de 60 % du salaire, et la partie proportionnelle de l'allocation à 40 % du salaire antérieur, soit au total 100 %...).

Donc si l'on intègre la durée de chômage, deux facteurs entrent dans le coût : l'employabilité du chômeur, déterminant la durée d'indemnisation et différenciant les chômeurs jeunes des plus âgés, ainsi que le niveau de la rémunération antérieure.

### ... et la qualification.

Pour toutes les allocations, le classement par coût croissant donne les ouvriers, les employés, les techniciens et agents de maîtrise puis les cadres. Les chômeurs de qualification « non précisée » se trouvent généralement entre les employés et les techniciens agents de maîtrise... En coût journalier, le même ordre est observé et s'explique encore par la différence des rémunérations précédant la période de chômage, compte tenu du fait que la protection sociale dépend de l'activité et des hypothèses de calcul.

### Deux indemnisés sur trois...

On peut globalement distinguer trois grands groupes de chômeur :

— *Les jeunes en AB et AI* dont le coût est nettement plus faible que la moyenne : respectivement 29 800 F et 33 500 F, pour une durée d'indemnisation voisine compte tenu de la réglementation (177 jours en AB, 212 en AI) et un coût journalier de 168 et 158 F. Ressemblance qui cache une différence de structure des coûts, puisque le montant de l'allocation forme 47,6 % du total pour l'ABE et 27,6 % pour l'AI, cette différence se retrouvant surtout dans les charges sociales (6,2 %), les impôts directs (8,4 %) et indirects (4,9 %, chiffre à prendre cependant avec précaution compte tenu de l'hypothèse de parfaite élasticité de la consommation au revenu...).

— *Les employés et ouvriers de 25-49 ans sortis d'AB* dont le coût est de 48 500 F et 44 000 F pour une durée d'indemnisation de 183 et 179 jours, soit un coût journalier de 265 et 246 F. Leurs structures de coût sont quasi identiques, les allocations formant 39 % du total, le manque à gagner en charges sociales 47 %.

— *Les employés et ouvriers de 25-49 ans sortis d'AFD* dont les coûts respectifs sont de 147 700 F et 139 900 F pour 603 et 610 jours d'indemnisations et des coûts journaliers dans l'allocation de 215 et 201 F. La structure des coûts marque une hausse sensible du poids des allocations par rapport à la population précédente, puisqu'elles représentent 42 % du total contre 46 % pour les charges sociales.

Ces trois populations regroupent les deux-tiers des chômeurs sortis d'indemnisation en 1986 (63 %). À l'exception des sortis d'ABE dont le coût est très faible de par la durée réglementaire de l'indemnisation et des chômeurs de longue durée dont le coût sur toute la durée d'indemnisation est beaucoup plus élevé (par exemple 340 000 pour les plus de 50 ans sortis d'ASS et 311 000 F pour les mêmes sortis d'AFD), le reste des chômeurs indemnisés ressemble à l'une de ses trois populations.

## Limites d'une évaluation du coût du chômage

Contrairement à la définition du coût du chômage qui en théorie ne pose pas trop de problèmes — en tant que définition en effet, la seule contrainte qui s'impose est la cohérence du langage utilisé, ainsi que la cohérence avec les travaux précédents — le passage au chiffrage n'est pas sans difficultés majeures. On se heurte d'une part au problème de l'exhaustivité (comment être sûr d'avoir pris en compte tous les effets dus à une baisse du chômage), d'autre part aux disponibilités statistiques.

L'adéquation des chiffres de base à la réalité n'est pas assurée. D'un point de vue théorique, le coût global s'évalue par cumul des différents coûts distingués dans la typologie. En pratique, on se trouve face à une chaîne causale, à des effets induits, qui induisent d'autres effets, etc. De fait, la remontée de cette chaîne causale n'a pas dépassé le maillon 1, celui des manques à gagner immédiats, les chiffrant « toute chose égale par ailleurs » ; hypothèse évidemment trop forte pour un passage du micro au macroéconomique, mais difficilement contournable.

Dans le même type de difficultés, ajoutons celui de l'exhaustivité de la typologie. Les différentes typologies des coûts donnent une certaine impression de totalité achevée, mais rien ne permet d'affirmer que tous les coûts sont comptabilisés. De même, lors des calculs, de nombreuses hypothèses nécessaires de par le manque d'informations statistiques introduisent un biais sur le résultat final si elles ne sont pas rappelées. Si l'incidence de certaines hypothèses est certainement négligeable, le cumul des biais introduits par présupposition est mal connu.



On voit donc qu'un certain flou entoure les chiffres finals. L'inquiétude sur la fiabilité du résultat définitif pourrait être apaisée si les différentes estimations donnaient des chiffres voisins. Or, on ne peut guère conclure non plus sur la convergence des résultats, puisque les coûts calculés ne portent pas toujours sur les mêmes quantités, ne comptabilisent pas toujours les mêmes effets.

Devant ces imprécisions, on peut penser que la définition d'une problématique claire lève toute ambiguïté. En particulier que la distinction des trois approches : calcul à la marge, calcul ciblé et calcul macroéconomique suffit à définir trois outils ou méthodes de calcul. À l'aide d'une typologie dont on espère qu'elle est exhaustive et correctement faite on peut alors espérer un résultat clair et pas trop ambigu.

La première difficulté, lors du calcul macroéconomique, outre celle de la situation de référence, est dans le choix de la mesure du coût du chômage. Rien ne dit que le coût du chômage — défini par la somme des coûts de la typologie — entre deux états de l'économie coïncide avec la variation de richesse — par exemple au sens d'une variation du PIB — entre ces deux états. Toute typologie centrée sur le coût du chômage perd une partie de sa valeur explicative lors d'un calcul macroéconomique.

La seconde difficulté du calcul macroéconomique est dans la fiabilité d'un modèle lors d'extrapolations à des situations fort différentes de celle pour laquelle il a été construit. Certains de ses paramètres étant évalués dans un contexte donné, ceux-ci sont-ils encore valides dans un contexte différent ?

Pour l'approche ciblée, l'inconnue de la cible ne permet guère de généralités. Le choix des outils est fonction des effets attendus a priori.

Une approche microéconomique est plus aisée, surtout si le problème de l'exhaustivité est résolu. Il est cependant nécessaire de tenir compte des différentes situations des chômeurs. On se heurte alors rapidement aux limites de l'information statistique. Par exemple, le calcul correct du manque à gagner en fiscalité directe ou indirecte nécessite d'introduire un certain nombre d'hypothèses, faute de pouvoir connaître exhaustivement les situations familiales des chômeurs ou leurs revenus. L'amélioration des données disponibles permet toutefois de réduire la force des hypothèses. Le calcul demeure néanmoins incomplet dans le cadre d'un instrument d'aide à la décision, puisqu'il conviendrait d'introduire un facteur temps : le coût d'un chômeur récent n'étant pas le même que celui d'un plus ancien ; c'est-à-dire raisonner dynamiquement.

Deux directions sont possibles : soit tenter d'obtenir le coût d'un chômeur ayant des caractéristiques données, soit chercher le chômeur financièrement le plus intéressant à remettre au travail pour un agent donné (l'État, les collectivités locales, l'UNEDIC,...). Le calcul d'un coût moyen, en différenciant selon quelques critères est, d'une part un moyen d'évaluer la dépense pour le chômage, donne d'autre part le coût d'un échantillon de chômeurs de taille réduite (réduite, afin de ne pas modifier les variables macroéconomiques par des effets induits). Reste que les difficultés liées à la présence d'une chaîne causale subsistent, et du même coup celle du calcul d'un ordre de grandeur de l'incertitude. Enfin, il est clair que certains coûts sont inchiffrables avec certitude comme le soulignaient les diverses études depuis 1977 : coût du traumatisme, perte du geste professionnel, conséquences socio-professionnelles, etc. ■

Pour être à la  
pointe de l'actualité  
dans votre spécialité,

**ABONNEZ-VOUS**

**A**

**TRAVAIL ET EMPLOI**

page 100