



**CHOMAGE DE LONGUE DUREE EN BELGIQUE :
GENESE, PERSISTANCE ET POLITIQUES**

Par

B. VAN DER LINDEN

N° 164

Février 1993

BULLETIN DE L'IRES

Institut de Recherches Economiques et Sociales
Département des Sciences Economiques
Université Catholique de Louvain
3, Place Montesquieu, 1348 Louvain-la-Neuve (Belgique)



IRES

INSTITUT DE RECHERCHES
ECONOMIQUES ET SOCIALES

**CHOMAGE DE LONGUE DUREE EN BELGIQUE :
GENESE, PERSISTANCE ET POLITIQUES**

Par

B. VAN DER LINDEN

N° 164

Février 1993

Le Bulletin de l'IRES accueille des communications scientifiques de sources tant interne qu'externe à l'IRES.

Contributions à une réflexion, celles-ci ne reflètent pas nécessairement l'état de la pensée de l'IRES sur les thèmes traités. Leurs auteurs en assument la responsabilité.

CHOMAGE DE LONGUE DUREE EN BELGIQUE:

GENESE, PERSISTANCE & POLITIQUES¹

Bruno VAN DER LINDEN

INTRODUCTION	p. 1
I. LE CHOMAGE : MONTEE ET PERSISTANCE	
I.1. Des faits	p. 2
a) <i>Les stocks</i>	p. 2
b) <i>Les flux</i>	p. 5
c) <i>Bilan provisoire</i>	p. 8
I.2. Eléments d'explication centrés sur la problématique de l'emploi dans le secteur privé	p. 9
II. LE CHOMAGE DE LONGUE DUREE : MONTEE ET PERSISTANCE	
II.1. Des faits	
a) <i>Les stocks</i>	p. 12
b) <i>Les flux</i>	p. 19
II. 2. Eléments d'explication	p. 26
a) <i>La durée de chômage, cause de la faiblesse des sorties ou reflet de l'hétérogénéité des chômeurs ?</i>	p. 27
b) <i>Les mécanismes de marché peuvent-ils éliminer le chômage de longue durée ?</i>	p. 29
c) <i>Les problèmes d'appariement sur le marché du travail sont-ils devenus plus aigus ?</i>	p. 36
III. LES POLITIQUES : PRIORITES, PISTES ET QUESTIONS POUR AUJOURD'HUI	p. 40
III.1 Résorption des tensions sur certains segments du marché du travail	p. 40

1

Texte élaboré au départ de l'exposé oral présenté en janvier 1992 au séminaire intitulé "chômage de longue durée : comment en parler ? Comment le combattre ?" organisé par le Service Etudes et Statistiques du FOREM en collaboration avec le Point d'Appui Travail-Emploi-Formation. Je remercie Bernard Delbecque, Bernard Delvaux et Fatemeh Shadman-Mehta d'avoir lu et commenté ce texte, dont l'auteur reste seul responsable.

III.2.	Agir en faveur des sans-emploi en situation de pauvreté et des inoccupés dont les chances de sortie du chômage sont faibles	
a)	<i>De qui s'agit-il ?</i>	p. 41
b)	<i>Faible chance de sortie et indisponibilité de fait</i>	p. 41
c)	<i>Esquisse d'une alternative</i>	p. 43
III.3	Evoluer rapidement vers un système où l'enlèvement dans le chômage est combattu dès les premiers mois d'inoccupation	p. 46
III.4	L'effet des politiques dites actives	
a)	<i>Mises en garde</i>	p. 46
b)	<i>Que sait-on de l'efficacité des différentes mesures ?</i>	p. 47
IV.	ESSAI DE CONCLUSION APRES L'ADOPTION DU PLAN D'ACCOMPAGNEMENT DES CHOMEURS	p. 49
	BIBLIOGRAPHIE	p. 53

INTRODUCTION

L'objectif de ce texte est de faire un tour des connaissances disponibles à propos des causes du chômage de longue durée en Belgique et d'ensuite proposer un certain nombre d'orientations de politique socio-économique à l'égard des sans-emploi. Dans cette perspective, ce texte présente un ensemble de résultats statistiques, synthétise et contraste diverses analyses belges et étrangères et énonce diverses recommandations.

L'éventail des politiques qui concernent les sans-emploi est très vaste. Je m'intéresserai ici surtout à leur indemnisation et aux politiques dites actives vis-à-vis du marché du travail (cette appellation englobe notamment les formations professionnelles, les aides à l'embauche et la création directe d'emplois réservés aux sans-emploi). Certains éléments de la législation du travail feront également l'objet d'une réflexion. Si, pour l'analyse de la genèse et de la persistance du chômage, j'évoquerai notamment des explications de nature macro-économique, les recommandations de politique macro-économique ne seront en revanche pas au centre de cette étude. L'analyse se place dans une perspective de long terme et ne met dès lors pas l'accent sur les évolutions les plus récentes.

Ces quelques mises en garde préliminaires situent, je l'espère, les limites de cette étude. Je reconnais donc bien volontiers que d'importantes questions seront omises : à titre d'exemple, le partage du travail ou encore la fiscalité et les aides concernant les entreprises. L'exposé sera divisé en trois temps. J'évoquerai tout d'abord la montée et la persistance du chômage, puis celle du chômage de longue durée (conventionnellement mesuré à partir d'une année d'inoccupation¹), pour enfin traiter des politiques.

¹

D'autres critères pourraient être retenus. Par exemple, dans la mesure où la probabilité de sortie du chômage d'un individu ou d'un groupe augmente ou est stable durant les premières semaines d'inoccupation et décroît au-delà d'un seuil, certains auteurs ont suggéré que ce dernier soit considéré comme le point de départ du chômage de longue durée.

I. LE CHOMAGE : MONTEE ET PERSISTANCE

I.1. Des faits

L'évocation de données de stocks sera complétée par un ensemble d'informations relatives aux flux.

a) *Les stocks*

Une comparaison internationale de taux de chômage est proposée à la figure 1. Les deux ruptures de 1974 et 1980 sont marquées par des hausses fortes du taux de chômage suivies par des plateaux ou des baisses lentes, tout au moins dans l'Europe des douze. Ceci pose la question des causes de la persistance du chômage. Par ailleurs, on sait que les Etats-Unis et certains pays européens ne faisant pas partie de la Communauté européenne ont des niveaux et/ou des profils temporels de taux de chômage sensiblement différents de ceux de l'Allemagne, de la Belgique ou encore de la France par exemple. L'étude des raisons d'une telle dispersion des comportements supposerait une comparaison internationale systématique. L'analyse présentée ici se veut moins ambitieuse : elle se concentrera sur la Belgique, tout en indiquant à divers moments des éléments de comparaison internationale.

D'après la figure 1, comparé à la moyenne européenne, le comportement du taux de chômage serait remarquable en Belgique entre 1984 et 1989. Le tableau 1 décompose la variation du nombre de chômeurs entre ces deux années de manière à dégager l'importance relative des variations de population active et des variations de l'emploi. Cette décomposition est une simple identité comptable. L'unité de mesure est l'individu sans pondération permettant de tenir compte des statuts occupés à temps partiel. Les termes positifs (respectivement négatifs) du membre de droite de cette identité contribuent à l'accroissement (respectivement à la diminution) du chômage entre les deux dates considérées². Comme l'objet de cette étude n'est pas la mesure du concept de chômage, nous avons retenu telles quelles la classification du Ministère de l'Emploi et du Travail³.

2

Le point de départ du tableau 1 est l'identité "chômage = population active - population active occupée", considérée au 30 juin 1984 et 1989. Par simple différence entre ces identités, la variation absolue (notée Δ) du nombre de chômeurs résulte de la variation de la population active diminuée de celle de la population active occupée. En guise d'exemple, la baisse du chômage masculin (- 100.422 unités) se décompose en une baisse de la population active (- 83.001 unités) et une hausse modeste de l'emploi (17.421 unités).

3

Sources : Ministère de l'Emploi et du Travail (1989, 1990).

INTERNATIONAL : CHOMAGE

CHOMAGE EN % DE LA
N ACTIVE CIVILE

(VSE MOY

— BELGIQUE
+++++ EUROPE
..... ETATS-UNIS
— ALLEMAGNE
----- FRANCE

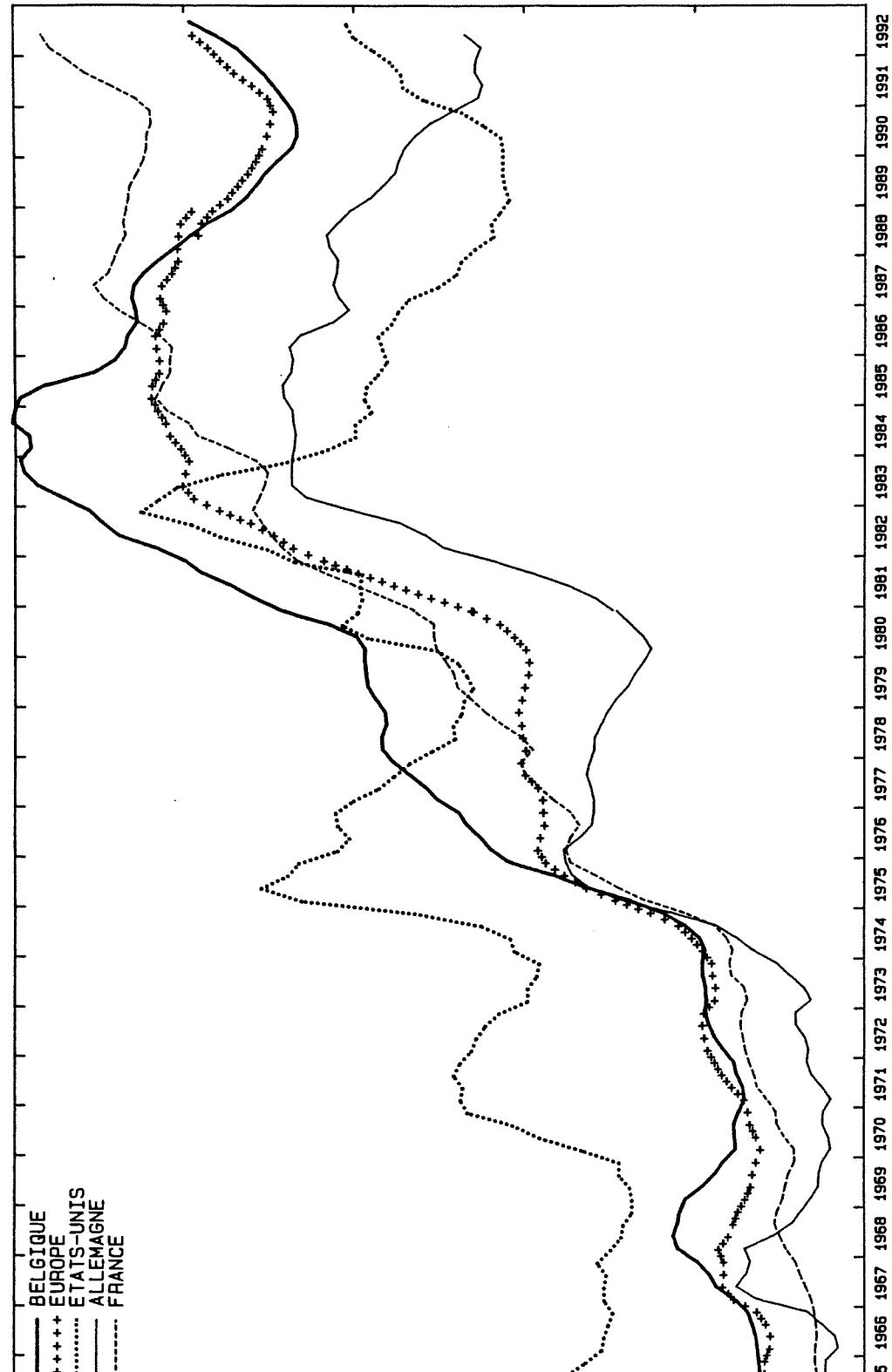


Tableau 1

		Ecart observé entre le 30.6.84 et le 30.6.89	
		Hommes	Femmes
Δ CHOM.	{ Δ C.C.I.D.E. -1A	{ - 31.428	{ - 5.361
	{ + Δ C.C.I.D.E. 1-2A	{ - 26.727	{ - 13.377
	{ + Δ C.C.I.D.E. +2A	{ - 33.668	{ - 35.083
	{ + Δ (A.I.O.+D.E.L.I.)	{ - 8.599	{ - 7.459
=			
Δ POPA.	{ Δ POP. + 14	{ + 71.523	{ + 66.583
	{ - Δ PREPENSIONS	{ - 28.734	{ + 4.901
	{ - Δ INT. CARR.	{ - 3.879	{ - 14.064
	{ - Δ SUSP. CHOM.	{ - 277	{ + 95.530
	{ - Δ C.A.N.D.E.	{ - 47.215	{ - 25.626
	{ - Δ A.IN. +14	{ - 74.419	{ + 84.854
-Δ POPA. OCC.	{ - Δ E.SAL. PRIM.	{ - 884	{ - 1.322
	{ - Δ E.SAL. SEC.	{ + 29.323	{ + 3.150
	{ - Δ E.SAL. TER. PRIV.	{ - 58.494	{ - 97.584
	{ - Δ E.SAL. TER. PUBL.	{ + 29.977	{ - 39.196
	{ - Δ E.NON SAL.	{ - 16.753	{ - 19.559
	{ - Δ S.E. FRONT.	{ - 590	{ - 2.299
	dont - Δ P.R.C.	+ 1.922	+ 1.742
où Δ désigne un écart en niveau (nombre de personnes)			
C.C.I.D.E. -1A = chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi inoccupés depuis moins d'un an			
C.C.I.D.E. 1-2A = idem entre 1 et 2 ans			
C.C.I.D.E. +2A = idem depuis 2 ans ou plus			
A.I.O. = autres demandeurs d'emploi inscrits obligatoires (en particulier les jeunes en période d'attente)			
D.E.L.I. = demandeurs d'emploi libres inoccupés			
POP + 14 = population totale âgée de 14 ans et plus			
INT. CARR. = interruptions complètes de carrières			
SUSP. CHOM. = suspension de chômage			
C.A.N.D.E. = chômeurs âgés non demandeurs d'emploi			
A.IN. + 14 = les autres inactifs de plus de 14 ans			
POPA = population active totale			
E.SAL. = emploi intérieur salarié (PRIM. = secteur primaire; SEC. = secteur secondaire; TER. = secteur tertiaire)			
E.NON SAL. = emploi intérieur non salarié (indépendants + aidants)			
S.E.FRONT. = solde de l'emploi frontalier			
PRC. = emploi du programme de résorption du chômage			
POPA. OCC. = population active occupée.			

Du tableau 1, on peut tirer les enseignements suivants :

1. Le nombre de chômeurs inscrits comme demandeur d'emploi baisse quelle que soit la durée considérée. Cette évolution favorable est cependant liée à celle des chômeurs âgés (de longue durée) non demandeurs d'emploi (CANDE) et à celle des femmes dispensées (SUSP. CHOM.), essentiellement pour raisons sociales et familiales.
2. La baisse du chômage masculin est d'abord un effet de baisse de la population active, largement expliqué par le dynamisme des politiques publiques en cette matière, celle du chômage féminin résulte d'une croissance de l'emploi qui dépasse la hausse de la population active. Du recours aux statistiques de l'ONem, on peut déduire qu'à tout le moins deux tiers de cette croissance de l'emploi féminin a pris la forme d'une occupation à temps partiel. Entre le 30.06.1984 et le 30.06.1989,

le nombre de chômeuses occupées à temps réduit pour échapper au chômage s'accroît en effet de 108.316 unités (24.905 unités chez les hommes). L'intervention publique a ici aussi joué un rôle déterminant⁴.

3. Du côté de l'emploi privé, la tendance demeure défavorable dans le secteur secondaire. Toutes choses égales par ailleurs, cette évolution est particulièrement préjudiciable aux demandeurs d'emploi de statut ouvrier. Par ailleurs, le développement de l'emploi tertiaire et de celui des indépendants et des aidants se poursuit.
4. L'évolution de l'emploi public est favorable aux femmes et défavorable aux hommes. Le niveau de l'emploi au sein du programme de résorption du chômage baisse quant à lui légèrement. La tendance de cette politique publique axée sur la demande de travail contraste donc avec le dynamisme des mécanismes visant à comprimer la population active.

b) Les flux

Les chiffres présentés par l'OCDE au départ de l'enquête sur les forces de travail et repris au tableau 2 révèlent que, comparée à d'autres pays, la Belgique se caractérise par :

1. des taux de "sortie"⁵ du chômage et d'entrée au chômage relativement bas;
2. un taux de sortie faiblement décroissant et un taux d'entrée en "chute libre"⁶ entre 1983 et 1988.

Ces calculs signifient que le recul du niveau du chômage belge entre 1983 et 1988 résulterait d'une diminution des entrées plutôt que d'une augmentation des sorties. Ils suggèrent également une profonde segmentation du marché du travail entre la population active occupée et les chômeurs⁷.

La première affirmation ci-dessus est confirmée par les statistiques d'entrée et de sortie du chômage publiées depuis 1987 par l'ONem. A la fin de la dernière décennie, un peu moins de 1 % de la population active belge entrait chaque mois en chômage (contre environ 2,5 % aux Etats-Unis, 1,5 % en France et au Royaume-Uni et 1 % en Allemagne, d'après Burda et Wyplosz, 1990). A la même époque, environ 1 % de cette même population active sortait du chômage (contre environ 2,5 % aux Etats-Unis, 2 % au Royaume-Uni, 1,5 % en France et 1 % en Allemagne, d'après la même source).

4 Voir R. Tollet (1987).

5 Les guillemets sont justifiés par l'amalgame d'issues au chômage repris sous l'appellation "sortie". Ils ne sont pas répétés par la suite.

6 La baisse relative de ce taux s'élèverait à 63 % au cours des cinq années.

7 La prise en compte du chômage récurrent accentuerait encore cette perception de la segmentation.

Tableau 2 Comparaison internationale de flux mensuels d'entrée et de sortie du chômage

	Belgique	Allemagne	France	Danemark	Suède	USA
FLUX MENSUELS D'ENTREE						
1979	0,22 %	0,18 %	0,27 %	0,76 %	0,58 %	2,07 %
1983	0,27 %	0,27 %	0,26 %	0,40 %	0,77 %	2,46 %
1988	0,10 %	0,26 %	0,33 %	0,44 %	0,40 %	1,98 %
FLUX MENSUELS DE SORTIE						
1979	-	19,6 %	6,6 %	15,0 %	34,5 %	43,5 %
1983	3,0 %	6,2 %	3,5 %	6,9 %	27,1 %	37,8 %
1988	2,7 %	6,3 %	5,7 %	8,3 %	30,4 %	45,7 %

Mesure : Flux mensuels d'entrée

mesure : chômeurs depuis moins d'1 mois
pop. d'âge actif (15-64 ans)

Remarque : la position relative de la Belgique est naturellement influencée par la présence au dénominateur de la population d'âge actif et non de la population active (on sait en effet que les taux d'activité sont relativement bas en Belgique)

Flux mensuels de sortie

mesure : un indicateur de sortie IGNORANT LA DESTINATION
nombre total de chômeurs

Source : OCDE, tableau 1.2 déduit de résultats d'enquêtes

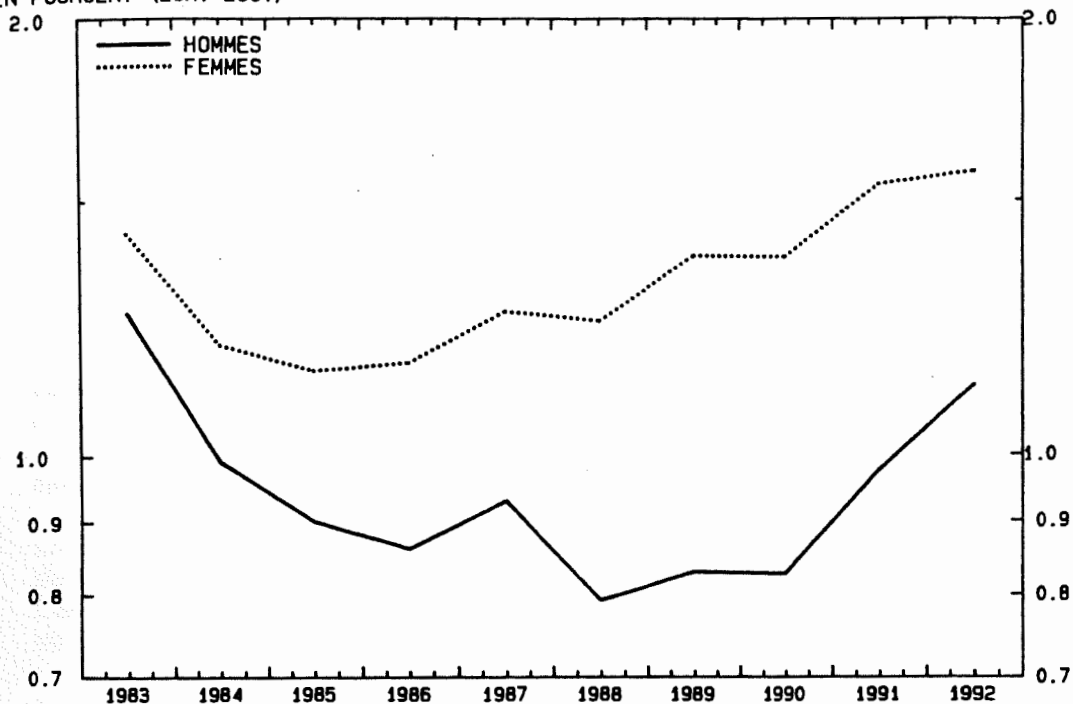
La décroissance du taux de sortie est plus controversée. Comme le montrera la figure 11, les taux de sortie estimés sur base des inscriptions aux bureaux d'emploi sont en effet croissants sur la période. Toutefois, dans une perspective de long terme, cette évolution favorable apparaît modeste.

La figure 2 est globalement en accord avec l'affirmation de l'OCDE selon laquelle le taux d'entrée en chômage baisse en Belgique entre 1983 et 1988. Ce facteur est déterminant dans l'explication de l'évolution favorable du chômage en Belgique au cours de cette période. Mais au-delà de cette affirmation générale, la figure 2 montre que l'évolution est toute différente selon le sexe considéré. Le problème spécifique du chômage féminin ne résulte pas seulement d'une faiblesse en terme de sortie : les femmes font face à un risque d'entrée en chômage plus élevé que celui des hommes et

Figures 2 et 3

BELGIQUE : CHOMEURS COMPLETS INDEMNISES DEMANDEURS D'EMPLOI
TAUX D'ENTREE EN CHOMAGE

EN POURCENT (ECH. LOG.)

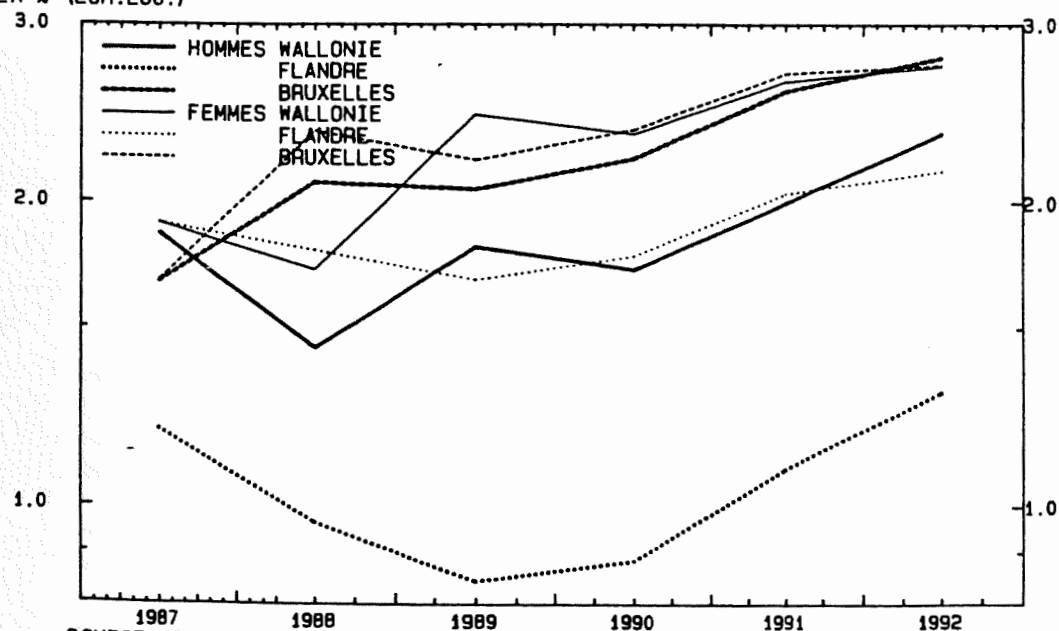


SOURCE: ONEM ET MINISTERE DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL
MESURE: RAPPORT ENTRE LE NOMBRE DE CHOMEURS DE MOINS DE TROIS MOIS
ET LA POPULATION ACTIVE (EVALUES AU 30 JUIN)

REGIONS: CHOMEURS COMPLETS INDEMNISES DEMANDEURS D'EMPLOI
A APTITUDE NORMALE

TAUX D'ENTREE EN CHOMAGE
TOTAL

EN % (ECH. LOG.)



SOURCE : ONEM; CALCUL IRES
MESURE : RAPPORT ENTRE LE NOMBRE DE CHOMEURS INOCUPES DEPUIS MOINS
DE 3 MOIS ET LA POPULATION ASSUREE CONTRE LE CHOMAGE
(EVALUATIONS AU 30 JUIN)

l'écart se creuse nettement de 1983 à 1990⁸. On peut montrer que cette conclusion est robuste. Notons cependant, qu'en matière de taux d'entrée, la distinction entre jeunes et plus âgés est nettement plus marquante que la différence entre hommes et femmes.

Les différences entre régions sont également frappantes. La figure 3 révèle par exemple que le taux d'entrée en chômage des hommes en Flandre est comparativement fort bas et que chaque région a eu son évolution propre entre 1987 et 1989.

c) *Bilan provisoire*

- Les faits ci-dessus mettent en évidence le dynamisme des interventions publiques visant à freiner la croissance de la population active par retrait de certains sans-emploi de cette population. Si le programme de résorption du chômage n'a plus globalement contribué à la baisse de celui-ci (sur la période 1984-1989), en revanche, le soutien public à la création d'emplois à temps partiel a été important.
- L'évolution de l'emploi dans le secteur secondaire a été fort négative depuis 1974 et la tendance ne s'est pas inversée entre 1984 et 1989. Les raisons d'une telle évolution sont au centre des explications qui suivent.
- L'amélioration (en niveau ou en taux) du chômage belge entre 1983 et 1988 s'explique pour une bonne part par un ralentissement des entrées en chômage. Au cours de cette même période, la tendance des sorties toutes issues confondues est sidérante (même si l'enquête sur les forces de travail et les données d'inscription aux bureaux d'emploi conduisent à des évolutions divergentes). On peut avancer l'hypothèse d'un fort cloisonnement du marché du travail entre les sans-emploi et la population active occupée. Je m'interrogerai par la suite sur les causes possibles d'un tel cloisonnement.

8

Ce phénomène reste, semble-t-il largement inexpliqué. L'enquête sur les forces de travail indique néanmoins que l'absence d'emploi, suite à une démission d'une part, suite à l'achèvement d'un emploi à durée déterminée d'autre part, concerne bien davantage les femmes que les hommes (cfr. les tableaux 1.c.2). De plus, les femmes occupées dans un emploi temporaire sont nettement plus nombreuses que leurs homologues masculins. L'enquête européenne de 1989 auprès des chefs d'entreprises et des travailleurs confirme cette situation (Commission des Communautés Européennes, 1991, tableaux 23 b et c). Ce constat se maintient lorsqu'on distingue les personnes occupées qui n'ont pu trouver d'emploi permanent de celles qui ne veulent pas d'un tel emploi (cfr le tableau 1 B 11 de l'enquête sur les forces de travail).

1.2. Eléments d'explication centrés sur la problématique de l'emploi dans le secteur privé⁹

Si l'on regarde l'évolution des résultats de l'enquête à propos des entraves à l'expansion de la production, on est frappé par l'existence durable de contraintes de débouchés (cfr. la figure 4 qui mentionne la part des firmes de l'industrie manufacturière qui déclarent que l'insuffisance de la demande pour leurs produits empêche une expansion de la production). On pourrait en déduire que même entre 1984 et 1989 une stimulation insuffisante de la demande de biens explique pour l'essentiel la persistance du chômage en Belgique. Cette déduction est hâtive pour trois raisons :

1. elle omet de vérifier l'existence de capacités de production sous-utilisées. Or entre 1974 et 1987, il y a eu une destruction nette de capacités (l'emploi de pleine capacité a baissé). Au point qu'une stimulation supplémentaire de la demande aurait rapidement buté sur une contrainte de capacité de production disponible;
2. elle omet de vérifier l'existence d'une main-d'oeuvre disponible et jugée adaptée. Je reviendrai ultérieurement sur ce point;
3. enfin l'analyse doit être étendue à la formation des salaires et des prix.

Lorsque l'analyse représente simultanément la formation de la demande de biens, des prix et des salaires ainsi que les choix technologiques, l'explication ultime de l'évolution de l'emploi se reporte sur divers facteurs exogènes (c'est-à-dire non modélisés) qui déterminent cette évolution via les mécanismes représentés dans l'analyse.

Ce faisant, l'analyse de Sneessens et Shadman-Mehta explique **principalement** la montée du chômage entre 1975 et le début des années 1980 par :

- le renchérissement du prix réel des matières premières;
- le relèvement des taux d'intérêts réels;
- le relèvement des taux de prélèvement obligatoire (cotisations à la Sécurité Sociale et Impôt des Personnes Physiques);
- le ralentissement de la croissance du commerce mondial.

A travers leur influence sur les mécanismes modélisés, ces facteurs sont responsables de la croissance de la part des salaires dans la valeur ajoutée et de l'effondrement de l'emploi au cours de cette période. Ceci s'entend conditionnellement à la structure productive du pays en 1974.

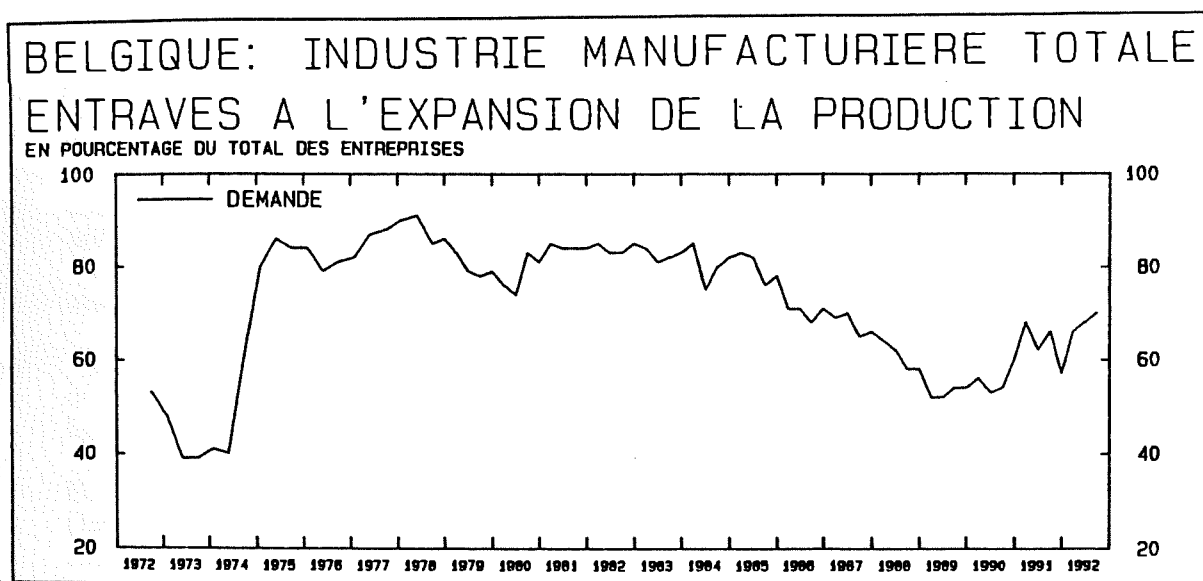
Au-delà de 1982 et jusqu'en 1988, la baisse du prix réel de l'énergie et la modération salariale ont un effet favorable sur l'emploi. Mais la **persistance** relative d'un chômage élevé s'explique tout d'abord par le déficit cumulé de capacités de production (dû à la faiblesse de l'investissement pendant une dizaine d'années et aux nombreuses destructions de capacités). Cette

⁹

Cette section synthétise différents résultats présentés dans Drèze et Bean (1990), Shadman-Mehta et Sneessens (1991) et Lubrano, Shadman-Mehta et Sneessens (1992).

persistance s'expliquerait aussi par la contraction des dépenses publiques et par des problèmes de structure. Les secteurs ont été atteints différemment par la crise : le désengagement des secteurs en déclin, le réinvestissement dans les secteurs en expansion et la réallocation de la main-d'oeuvre disponible sont autant d'ajustements qui se sont révélés lents.

Figure 4



Au-delà de ces conclusions, le European Unemployment Program souligne notamment trois aspects¹⁰ :

1. l'incorporation des gains de productivité du travail dans les salaires réels stimule des substitutions capital-travail qui sont un gaspillage de ressources dans le contexte de chômage des quinze dernières années;
2. via la boucle prix-salaire-productivité, les économies européennes démultiplient l'impact de chocs extérieurs sur les prix;

3. le niveau du chômage influence peu celui des salaires réels dans les pays à hauts taux de chômage. Les raisons de ce phénomène seront évoquées plus loin.

Ces éléments d'analyse ne portent pas directement sur le niveau et l'évolution des flux d'entrée et de sortie du chômage. Pour expliquer la faiblesse relative des flux d'entrée en chômage évoquée précédemment, on peut avancer les pistes suivantes :

- a) la législation belge réglemente davantage les procédures de licenciement que celle d'autres pays tels les Etats-Unis. Au niveau européen, à en croire Emerson (1988) et des résultats d'enquête menée par la Commission des Communautés Européennes (Commission des Communautés Européennes, 1986; Elbaum, 1987), les employeurs belges voient dans les procédures légales de licenciement un obstacle sérieux au développement de l'emploi. Pour mon propos, ceci peut expliquer un taux de rétention de main-d'oeuvre (labour hoarding) relativement élevé (Elbaum, 1987);
- b) sous la réserve de leurs effets induits¹¹, l'allongement de la scolarité obligatoire, le recours massif aux prépensions et les mécanismes de chômage temporaire des ouvriers¹² sont autant de facteurs qui atténuent le flux d'entrée en chômage (complet) en Belgique;
- c) l'octroi de subsides publics durables aux secteurs en difficulté ralentit ou postpose dans un certain nombre de cas leur déclin, ce qui devrait également influencer les taux d'entrée en chômage. Le total de ces subsides apparaît relativement élevé en Belgique (Commission of the European Communities, 1989) et, selon Leonard et Van Audenrode (1991), une fraction fort importante de ces aides est accordée aux secteurs en difficulté.

Les facteurs avancés aux points a) et c) peuvent également contribuer à l'explication de la faiblesse relative des flux de sortie du chômage en Belgique. D'autres éléments d'explication pourront être déduits de la section suivante consacrée au chômage de longue durée, par transposition à la population en chômage toutes durées confondues.

¹¹ Via la formation des salaires et les ajustements de dépenses et de recettes induits à terme par un creusement du déficit public.

¹² Mécanismes que connaissent toutefois aussi la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne et les autres pays du Benelux.

II. LE CHOMAGE DE LONGUE DUREE : MONTEE ET PERSISTANCE

II.1. Des faits

a) *Les stocks*

L'OCDE a établi des mesures de stock de chômeurs dans le souci d'assurer une comparabilité satisfaisante entre pays. Dans la Communauté européenne, elles sont déduites des enquêtes sur les forces de travail. Considérant la part des chômeurs de longue durée (conventionnellement ceux qui dépassent un seuil de douze mois de chômage), trois constatations émergent des figures 5 et 6 et du tableau 3 :

1. La position défavorable de la Belgique est permanente entre 1983 et 1990 et, étant donné la source utilisée, elle ne saurait être expliquée par une remise à zéro des compteurs de durée moins fréquente en Belgique qu'ailleurs. Le système belge d'indemnisation explique en revanche partiellement la position de la Belgique. Pour l'enquête sur les forces de travail, l'inscription à un office de placement suffit pour qu'il y ait une recherche active d'un emploi rémunéré. Une telle inscription conditionne l'octroi d'indemnités de chômage. Elle peut en outre être motivée par les services offerts par l'office de placement. En Belgique, l'octroi d'indemnités d'assurance-chômage aux chômeurs de (très) longue durée les incite à demeurer inscrits comme demandeur d'emploi¹³. Dans les autres pays, le système d'assistance, qui se substitue à l'assurance au delà d'un seuil de durée, exclut une part des chômeurs de longue durée du droit à l'indemnisation et retire ainsi la première motivation à une inscription à l'office de placement. Dans la mesure où celle-ci n'ouvre que très rarement l'accès à des offres d'emploi¹⁴ ces personnes exclues ne verront plus l'intérêt de conserver leur statut de demandeur d'emploi et, à supposer que cette inscription était la seule manifestation de recherche d'un emploi, elles seront dorénavant recensées comme inactives¹⁵.
2. Les ratios calculés par l'OCDE sont systématiquement supérieurs à ceux issus des statistiques de l'ONEm et l'écart se creuse nettement depuis 1985 (sauf en 1990 où il se réduit nettement). L'existence de cet écart pourrait être expliqué par l'inclusion dans l'enquête de groupes tels que les bénéficiaires du minimex, qui ne sont pas chômeurs complets indemnisés et où se concentre une inoccupation de longue durée et par l'ignorance des règles administratives de calcul des durées de chômage. Le récent creusement de cet écart pourrait être attribué à deux modifications réglementaires : le changement intervenu en 1987 dans le mode de calcul des durées de chômage (dont les

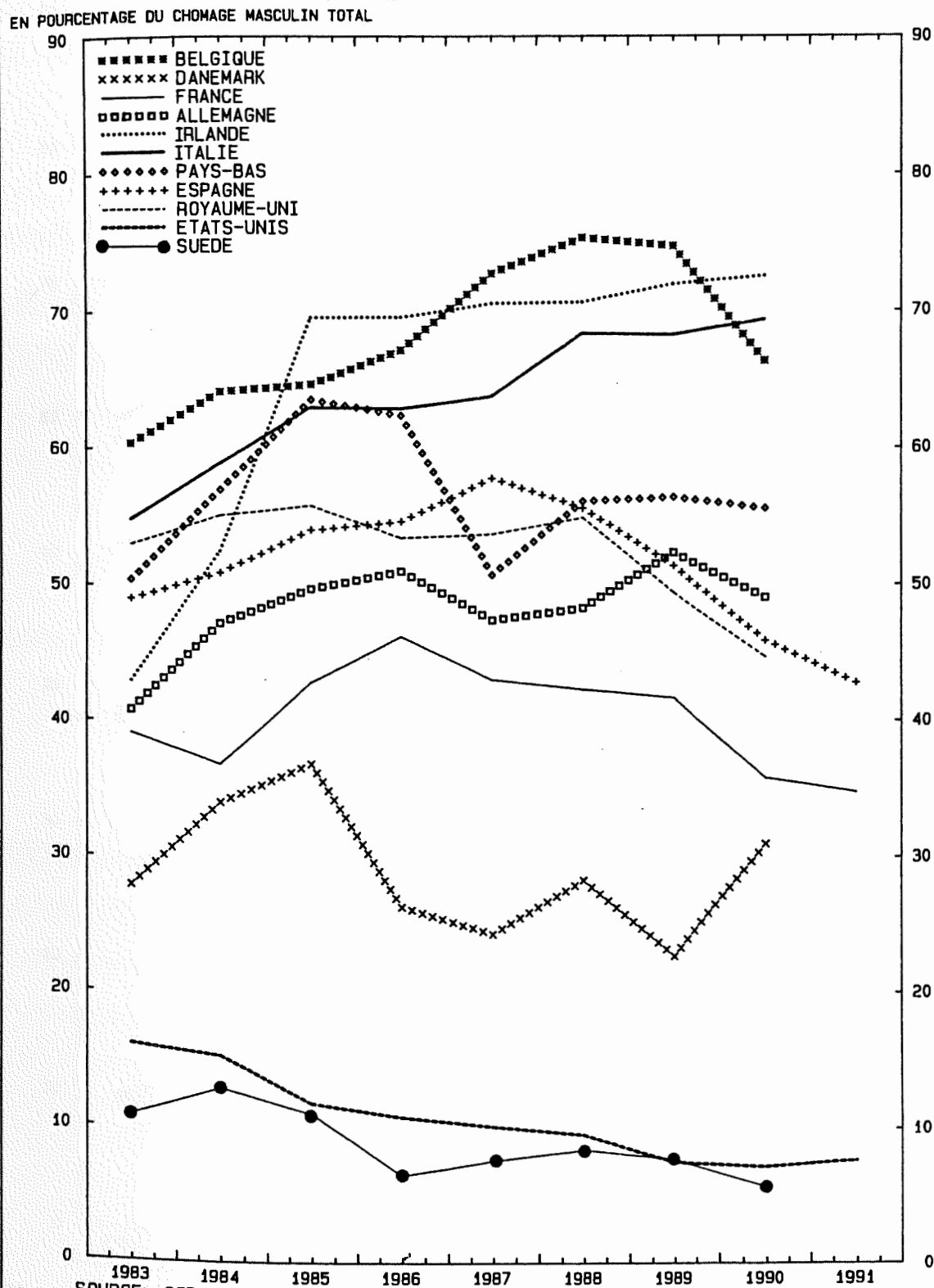
¹³ Le système belge d'indemnisation du chômage n'est certes pas un pur mécanisme d'assurance-chômage. Après la première année d'inoccupation, la prise en compte de critères de ressources et de composition du ménage introduit une dimension d'assistance. L'application de ces critères ne conduit toutefois pas à une interruption de l'indemnisation. Ce point est crucial pour le propos tenu ici.

¹⁴ Cfr OCDE (1991), tableau 7.10.

¹⁵ Evoquant la période qui suit la perte des droits à l'indemnisation en France, Fougère (1989) écrit "que la probabilité instantanée d'une absence de pointage (et donc d'un découragement du chômeur) ... croît au delà de cette date".

Figure 5

FREQUENCE DU CHOMAGE DE LONGUE DUREE CHEZ LES HOMMES
D'APRES DES DONNEES D'ENQUETES DANS QUELQUES PAYS DE L'OCDE
CHOMAGE DE 12 MOIS ET PLUS



SOURCE: OCDE ; PERSPECTIVES DE L'EMPLOI

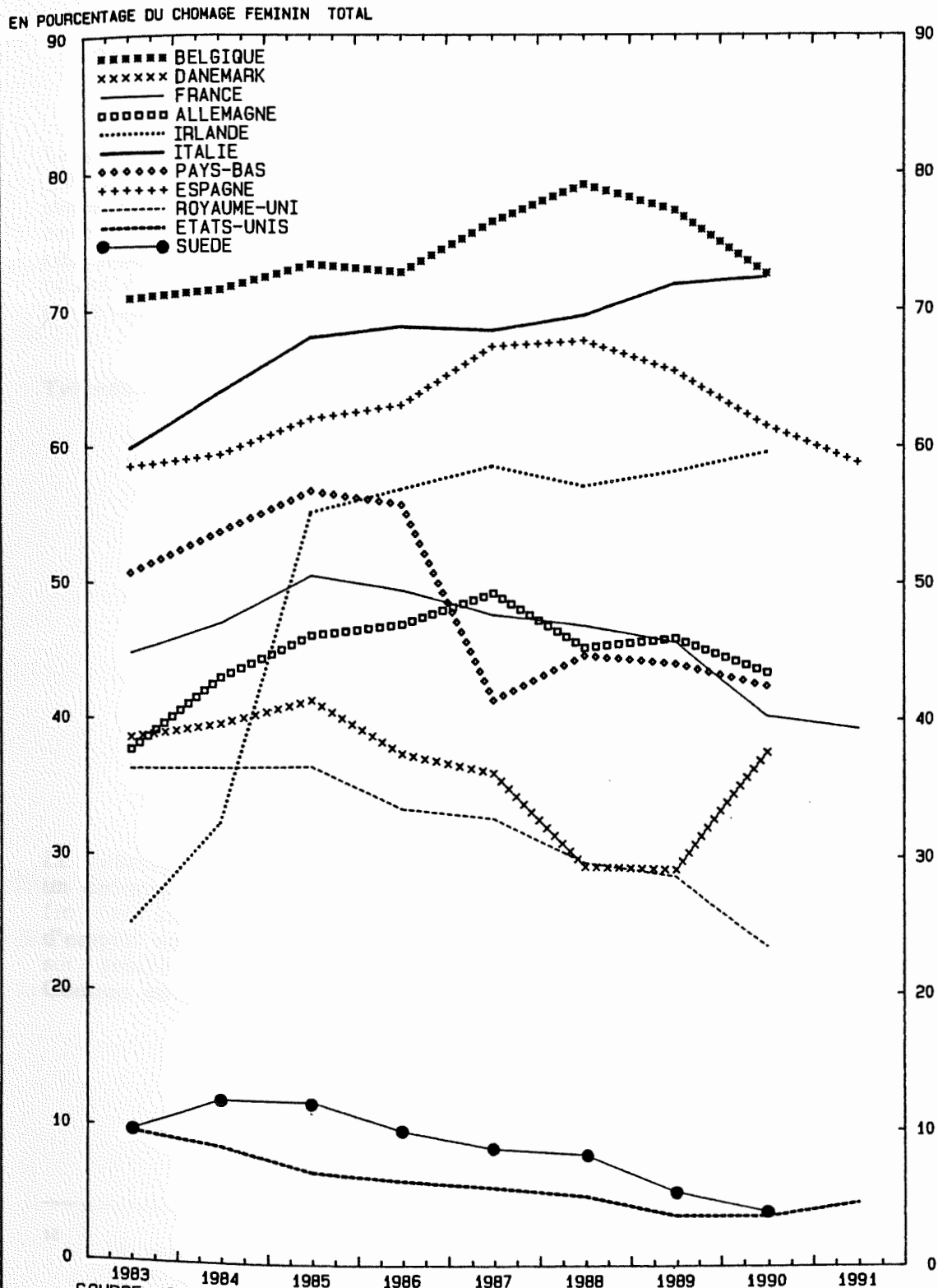
30 NOVEMBRE 1992

©//RES, LOUVAIN-LA-NEUVE

CHOH

Figure 6

FREQUENCE DU CHOMAGE DE LONGUE DUREE CHEZ LES FEMMES
D'APRES DES DONNEES D'ENQUETES DANS QUELQUES PAYS DE L'OCDE
CHOMAGE DE 12 MOIS ET PLUS



SOURCE: OCDE ; PERSPECTIVES DE L'EMPLOI

30 NOVEMBRE 1992

©//RES, LOUVAIN-LA-NEUVE

CHOF

effets étaient à priori ambigus) et le développement fulgurant des dispenses pour raisons sociales et familiales et pour raisons d'âge, à supposer que les personnes dispensées se déclarent à la recherche d'un emploi lors de l'enquête.

3. En total désaccord avec les chiffres de l'ONEm, ceux issus de l'enquête sur les forces de travail révèlent une hausse de la part du chômage de longue durée entre 1983 et 1988 et, qui plus est, la hausse absolue observée entre 1985 et 1989 (+ 6,5 points) aurait été plus forte en Belgique que dans tous les autres pays¹⁶.

La situation de la Belgique apparaît encore plus singulière pour les femmes que pour les hommes. On note toutefois qu'entre 1985 et 1989, la croissance de la part du chômage masculin de longue durée est plus forte que celle de son correspondant féminin et ce, tant en niveau qu'en termes relatifs (respectivement, + 10,1 points et + 15,6 % pour les hommes et + 3,9 points et + 5,3 % pour les femmes). Une réduction de l'écart entre hommes et femmes s'opérerait donc.

Tableau 3 Part du chômage de longue durée dans le chômage total

%		1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Hommes +	EFT	69,8	70,5	74,9	77,5	76,3	69,9	-
Femmes	ONEm	68,3	68,9	67,2	67,0	65,0	62,7	57,4
Hommes	EFT	64,6	67,1	72,7	75,3	74,7	66,3	-
	ONEm	63,1	63,0	61,0	62,6	61,7	59,0	53,3
Femmes	EFT	73,3	72,7	76,4	79,1	77,2	72,6	-
	ONEm	72,2	73,0	71,5	69,5	67,4	65,1	60,1

Sources : OCDE : Enquête sur les Forces de Travail (EFT)

Office National de l'Emploi (ONEm) : chômeurs complets
indemnisés inscrits comme demandeurs d'emploi au 30 juin

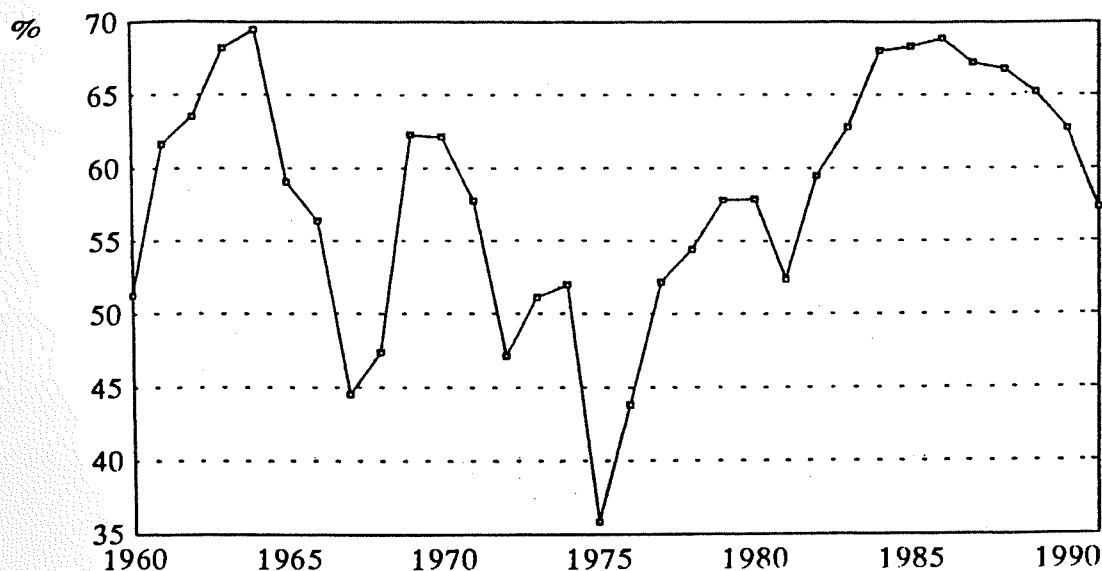
Le chômage de longue durée en Belgique est dans une importante mesure un chômage de très longue durée : selon les statistiques de l'ONEm, à la fin des années 1980, environ un chômeur complet indemnisé demandeur d'emploi sur deux était inoccupé depuis au moins deux ans et environ un sur quatre se trouvait dans cette situation depuis au moins cinq ans. Comme en témoigne la figure 7, si beaucoup de sans-emploi ont une forte

16

La hausse relative sur la même période (+ 9,3 %) est plus forte également que celle des autres pays repris dans la figure 7. Trois pays non illustrés, la Grèce, le Japon et la Norvège, ont toutefois connu des hausses relatives plus marquées que la Belgique.

ancienneté dans le chômage, le chômage de longue durée est aussi un "vieux problème" en Belgique. Cette ancienneté du phénomène suggère qu'il y a probablement une accoutumance collective à sa présence¹⁷.

Figure 7 Part du chômage de longue durée dans le chômage total



Source : Chômeurs complets indemnisés ONEM;

L'explosion du taux de chômage de longue durée (limité aux chômeurs à aptitude normale) s'est produit en deux vagues successives chez les hommes : 1972-1976 et 1981-1984 (voir la figure 9 pour la période postérieure à 1976) tandis qu'elle s'est étalée sur la période 1972-1984 chez les femmes (voir la figure 10).

Comme chacun le sait, le chômage de longue durée atteint différemment les diverses composantes de la population active :

1. le chômage de longue durée marque plus fortement les femmes,
2. le chômage de longue durée concerne de plus en plus les tranches d'âge intermédiaires de 25 à 45 ans,
3. la proportion de chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi au chômage depuis plus de 2 ans est plus forte :
 - . chez les chômeurs de statut ouvrier que chez ceux de statut employé (en 1991, 49,3 % contre 36,3 % chez les femmes, 41,1 % contre 25,2 % chez les hommes),
 - . chez les détenteurs d'un diplôme de niveau primaire que chez les détenteurs d'un diplôme plus élevé (59 % dans le premier groupe contre 50 à 25 % dans d'autres catégories en 1988).

17

Ce graphique ne suggère toutefois pas que le chômage de longue durée des années 1960-1974 est de même nature que celui des années 1980. A titre d'exemple, en 1971, la part du chômage de longue durée dans le chômage total n'est que de 22 % dans le cas des chômeurs à aptitude normale (contre 58 % pour le total des chômeurs). En 1984, cette même part est similaire que l'on considère les chômeurs à aptitude normale ou le total.

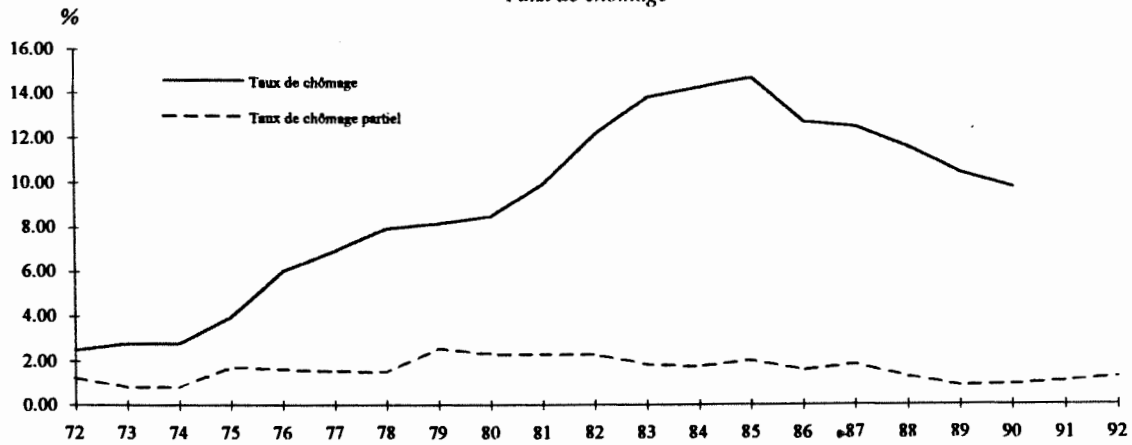
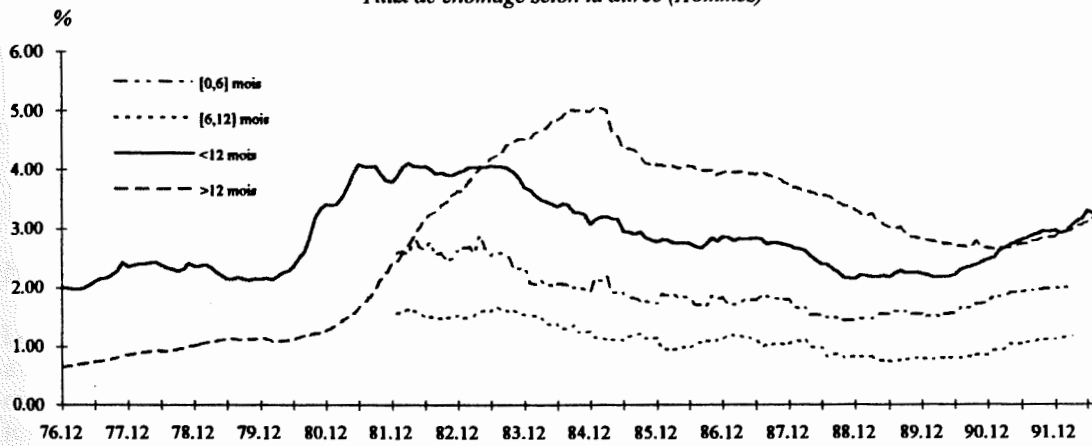
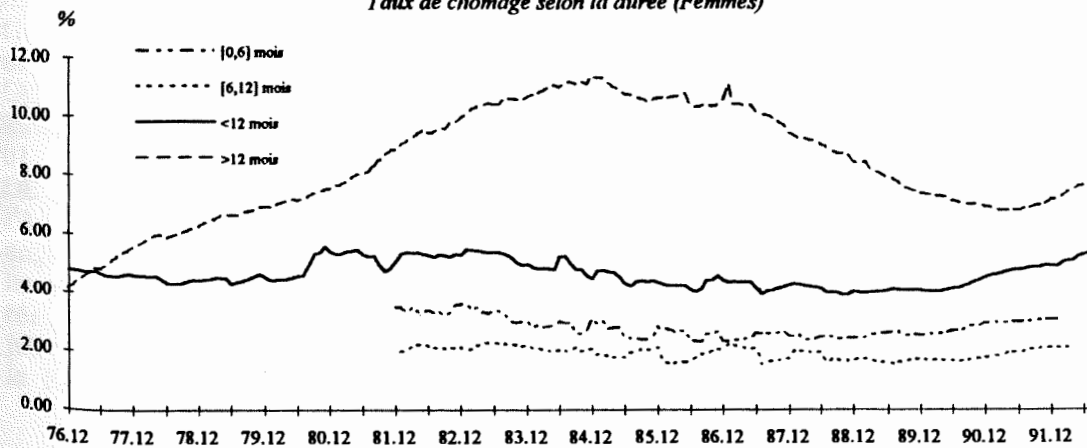
4. Comme l'indique le tableau 4a, le taux de chômage de longue durée fluctue énormément d'une sous-région à l'autre. On notera toutefois que cette dispersion régionale s'atténue à mesure que l'on s'écarte de la notion de chômage sensu stricto. Ceci est suggéré par le tableau 4b, tiré de Delvaux et al. (1991), où l'écart de taux de "chômage" limité aux moins de 25 ans et aux inoccupés depuis plus d'un an (et âgés de plus de 25 ans) varie sensiblement selon la population que l'on considère.

Tableau 4a Taux de chômage de longue durée par service subrégional de l'emploi et par sexe au 30 juin 1990.
Mesure : le rapport entre le nombre de chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi depuis plus d'un an et la population assurée contre le chômage

	Taux de chômage de longue durée masculin	Taux de chômage de longue durée féminin
Antwerpen+Boom	3,5	7,6
Mechelen	3,2	9,6
Turnhout	2,7	17,4
Bruxelles	9,1	18,8
Leuven	2,3	7,6
Nivelles	3,2	8,7
Vilvoorde	1,9	4,5
Brugge	2,6	6,1
Ieper	2,2	5,6
Kortrijk	1,1	4,7
Oostende	3,4	5,3
Roeselare	0,9	4,0
Aalst	3,5	9,9
Dendermonde	3,2	8,5
Gent	3,7	8,8
Oudenaarde	1,9	4,7
Sint-Niklaas	2,5	6,8
Charleroi+La Louvière	10,7	21,1
Mons	11,9	24,9
Mouscron	4,7	12,5
Tournai	9,5	14,6
Huy+Liège	9,1	19,5
Verviers	4,7	12,1
Hasselt+Tongeren	3,3	16,5
Arlon	3,8	9,9
Namur	8,4	13,8
Moyenne	4,5	10,9
Ecart-type	3,1	5,7

Source : ONEm

Figures 8, 9 et 10

Taux de chômage*Taux de chômage selon la durée (Hommes)**Taux de chômage selon la durée (Femmes)*

Source : ONEm pour les chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi à aptitude normale;
Ministère de l'Emploi et du Travail pour la population active

Tableau 4b Ecart de taux de "chômage" étendu à divers groupes non demandeurs d'emploi à temps plein

	Taux de "chômage"		
	Chômeurs complets indemnisés inscrits comme demandeurs d'emploi (A)	(A) + chômeurs en formation profes. + chômeurs occupés à temps réduit pour échapper au chômage (comptés pour 1/2) (B)	(B) + bénéficiaires du progr. de résorp. du chômage + dispens. en raison de l'âge ou pour raisons sociales et familiales
(1) Flandre	6,3 %	15,0 %	23,3 %
(2) Wallonie et Bruxelles	13,8 %	24,5 %	30,6 %
(2) - (1)	7,5 %	9,5 %	7,3 %
(2) / (1)	2,2	1,6	1,3

Source : Office National de l'Emploi (STAT.92); calculs : HIVA et IRES

- NB : - La durée d'inoccupation est calculée à partir de la date de la dernière inscription à l'ONEm.
 - Au dénominateur du taux de "chômage" on trouve la population assurée contre le chômage au 30 juin 1988.

b) Les flux

Le phénomène du chômage de longue durée en Belgique va à présent être abordé par l'analyse des taux de sortie du chômage et des taux d'entrée en chômage de longue durée (voir figures 11 et 12 qui adoptent une échelle logarithmique).

Les notations de la figure 11 s'interprètent de la manière suivante : 0 (t1, t2) désigne le taux de sortie de chômeurs dont la durée est comprise entre t1 et t2 années. La notation 01 est retenue lorsque la source statistique est le nombre de chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi (CCI-DE). La notation 02 s'utilise dans le cas des sorties de chômeurs complets indemnisés demandeurs ou non d'emploi (CCI). Par opposition à la mesure 01, on ne comptabilise plus ici parmi les sorties le passage du statut CCI-DE au statut de dispensé pour raisons sociales familiales ou en raison de l'âge et de la longue durée d'inoccupation. En revanche, la notion de sortie englobe le changement de statut de ces chômeurs dispensés (en particulier, les départs à la pension de chômeurs âgés non demandeurs d'emploi). Mesurée, sauf mention contraire, à partir de différences de stocks évalués au 30 juin, la valeur des taux de sortie annuels est positionnée sur les figures à la limite entre les deux années civiles concernées.

La figure 11 confirme tout d'abord un résultat bien connu, à savoir la chute très nette du taux de sortie à mesure que la durée de chômage s'allonge. La prise en compte d'un plus grand nombre de tranches de durée d'inoccupation ne remet pas ce résultat en cause (voir figure 13). Par la

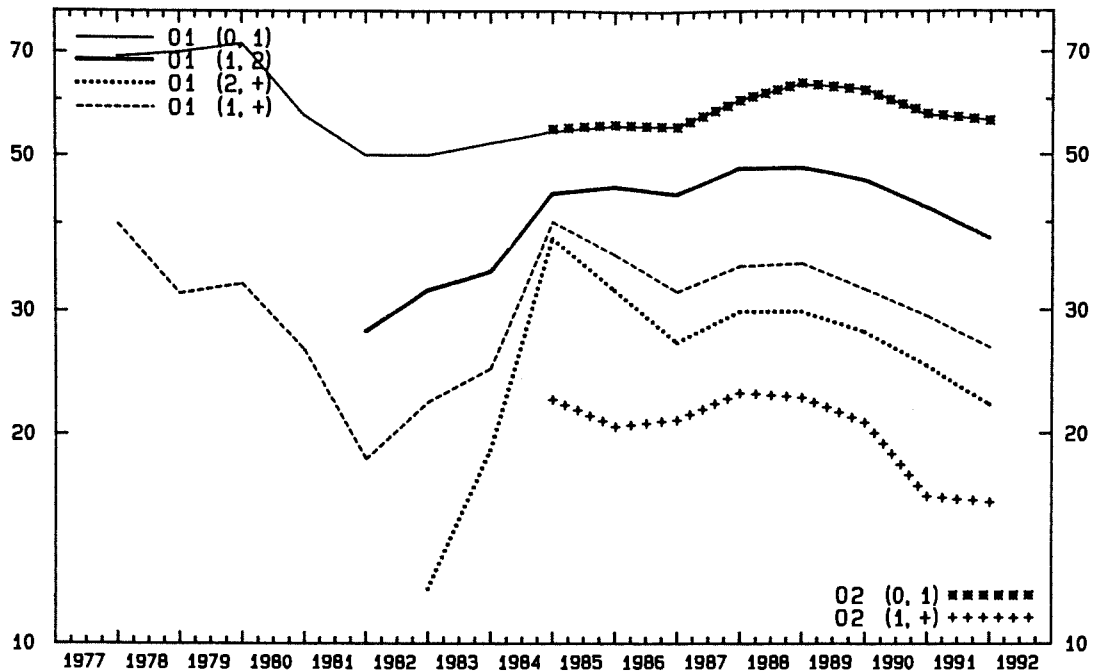
Figure 11

BELGIQUE : CHOMEURS COMPLETS INDEMNISES

TAUX DE SORTIE DU CHOMAGE EN FONCTION DE LA DUREE DE CELUI-CI

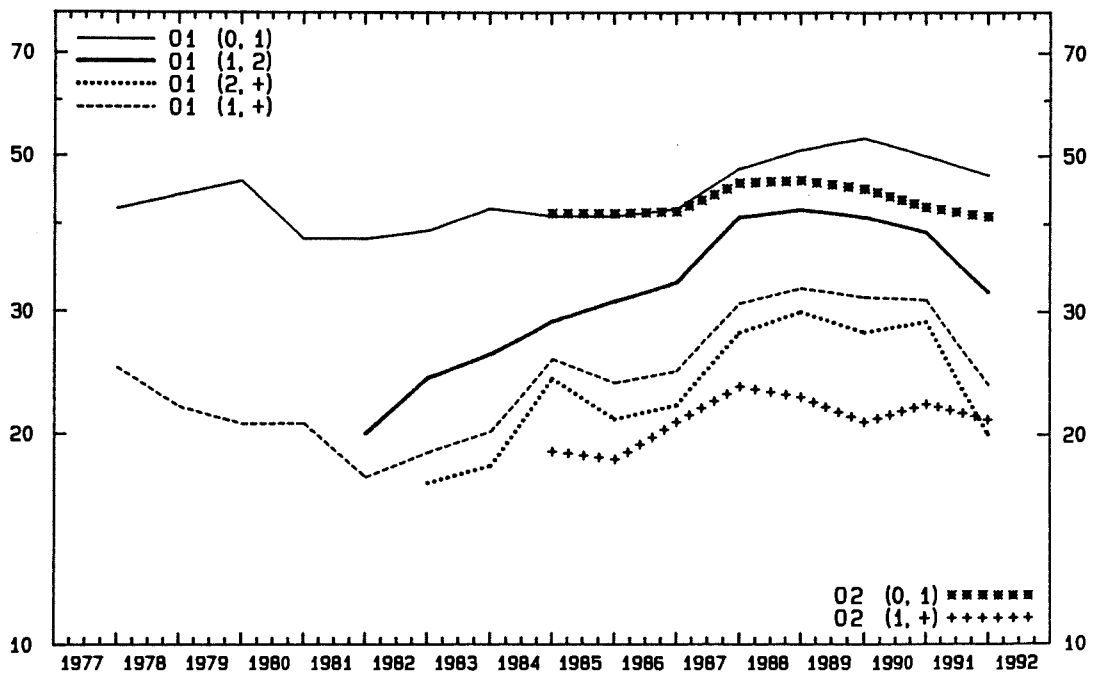
HOMMES

EN POURCINT (ECH. LOG.)



FEMMES

EN POURCENT (ECH. LOG.)

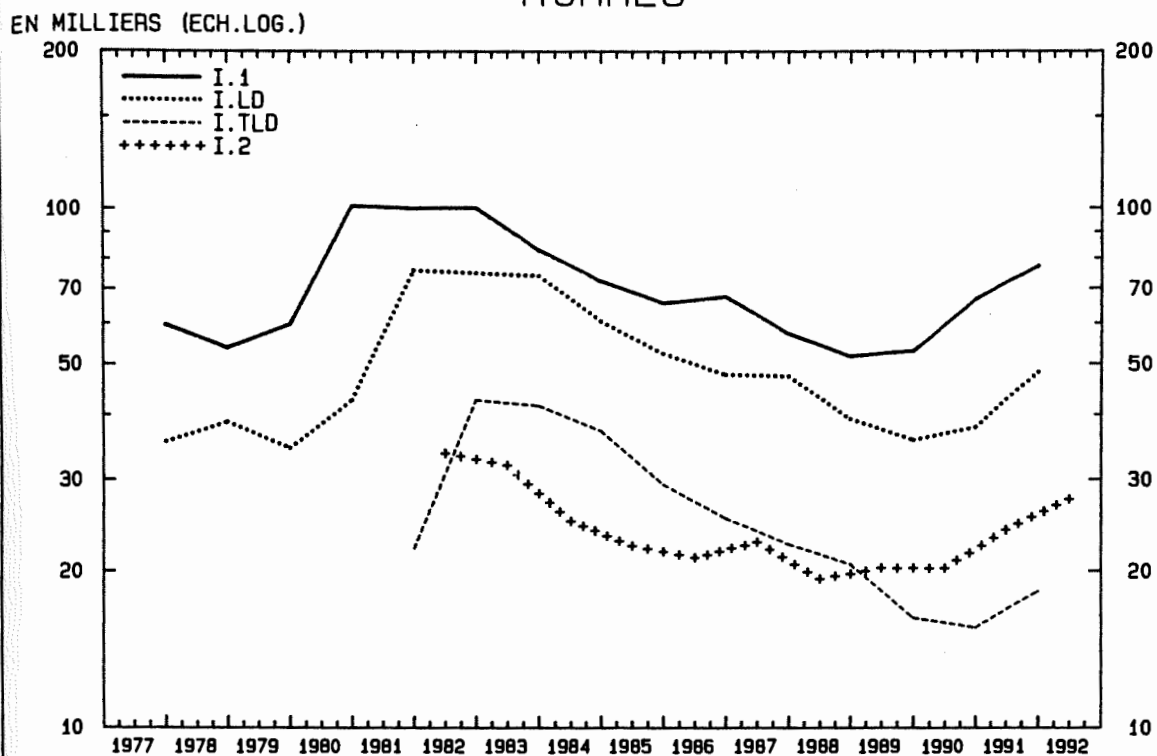


01 SOURCE: ONEM RECENSEMENT DE CHOMEURS COMPLETS INDEMNISES
DEMANDEURS D'EMPLOI AU 30 JUIN ; ESTIMATIONS IRES

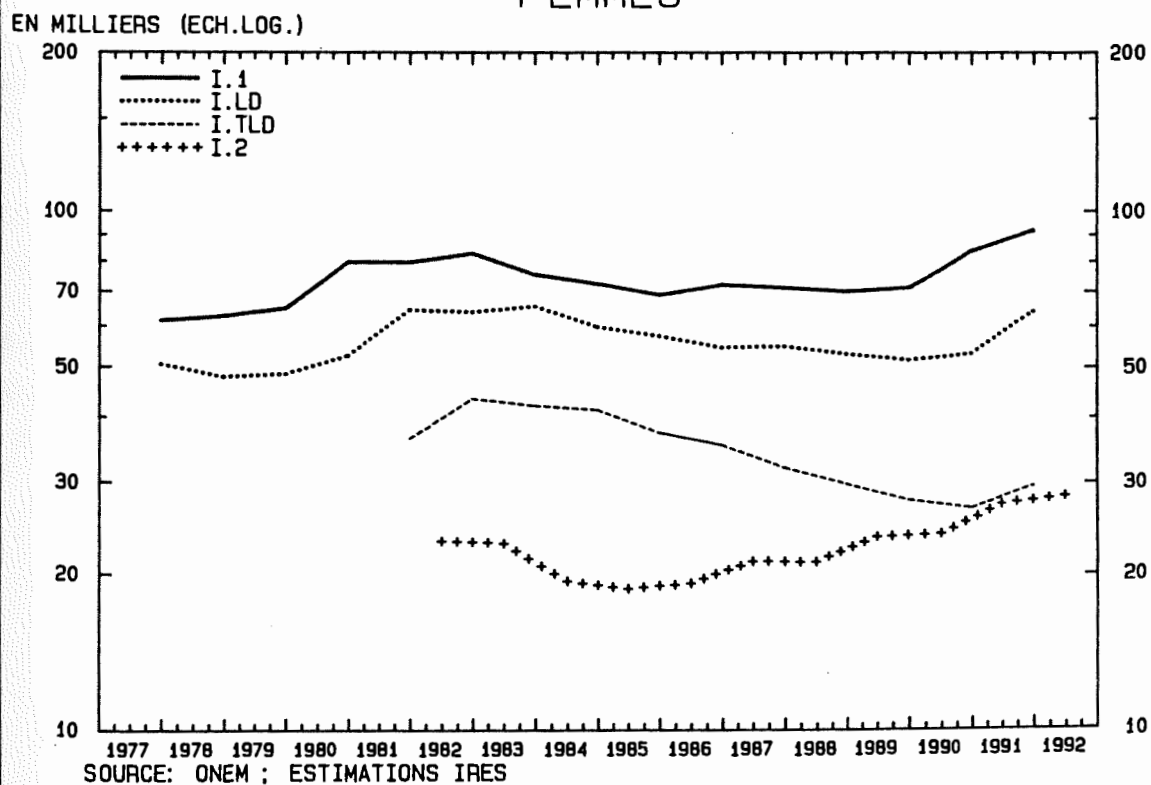
02 SOURCE: ONEM ET MINISTERE DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL
RECENSEMENT DE CHOMEURS COMPLETS INDEMNISES
DEMANDEURS OU NON D'EMPLOI AU 30 JUIN

Figure 12

BELGIQUE : CHOMEURS COMPLETS INDEMNISES DEMANDEURS D'EMPLOI
ENTREES EN CHOMAGE ET EN CHOMAGE DE (TRES) LONGUE DUREE
HOMMES



FEMMES



suite, je réfléchirai à l'interprétation et à la portée de ce phénomène. L'écart observé à la figure 11 entre les inoccupés depuis plus de deux ans et ceux inoccupés depuis plus d'un an et moins de deux ans est fort marqué. L'écart réel est fort probablement beaucoup plus grand si l'on fait abstraction des sorties de la population active.

A durée d'inoccupation donnée, on observe que les taux de sortie féminins sont moins élevés que leur homologue masculin mais l'écart se réduit et peut même s'inverser à mesure que la durée du chômage se prolonge (voir figures 11 et 12 ainsi que Lambrechts (1992) et Van der Linden (1992)). Ce constat découle également du tableau 5 où l'on observe sans surprise la position plus défavorable des ouvriers. On notera enfin que le taux de sortie et le niveau d'étude sont corrélés positivement (cfr Van der Linden (1992)).

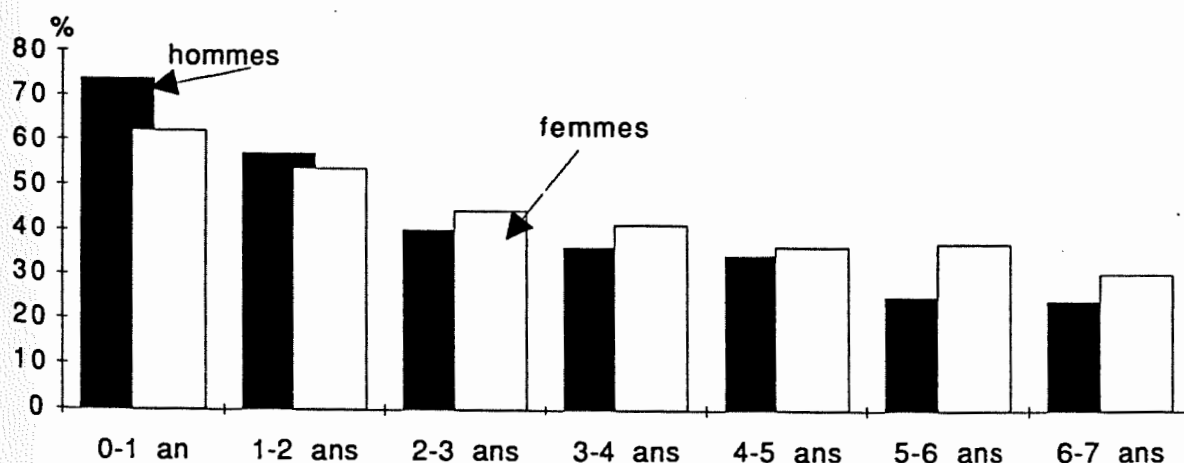
Tableau 5 Taux de sortie entre 1990 et 1991 selon le sexe, la durée et le statut

Durée d'inoccupation au 30.06.1990	ouvriers		employés	
	Homme	Femme	Homme	Femme
Moins d'un an	55,2 %	43,9 %	63,7 %	56,6 %
Plus d'un an	28,5 %	29,0 %	34,0 %	34,4 %

Source : données recueillies par Desutter (1992); Calculs propres

Remarque : concept 01 de taux de sortie

Figure 13 Taux de sortie du chômage mesuré entre 1987 et 1989, en fonction de la durée d'inoccupation en 1987



Sources : Sondage des chômeurs complets indemnisés aux 30 juin 1987 et 1989 (ONEm)

Calculs : Desutter (1992)

Remarque : Concept 02 du taux de sortie

Considérant la période récente, les statistiques disponibles de sorties du chômage complet indemnisé (toutes issues confondues) ne permettent, ni de confirmer, ni d'infirmer l'hypothèse d'un retrait du marché du travail ou d'un rejet systématique des chômeurs de longue durée par les employeurs. Néanmoins, en 1988 et 1989, années de croissance notoire du PIB, les taux de sortie annuels de bien des catégories de chômeurs complets indemnisés demandeur d'emploi de longue durée ont baissé ou stagné. Compte tenu du développement des diverses formes de dispenses d'inscription comme demandeur d'emploi, cette évolution donne à penser que le taux de sortie vers l'emploi des chômeurs de longue durée a, en moyenne, fléchi en pleine expansion conjoncturelle¹⁸.

Pour les uns, ceci pose la question de l'intensité de recherche d'emploi par les chômeurs longue durée (autrement dit, leur offre de travail est-elle "effective" ?). Pour les autres, ce même fait pose la question de l'attrait que représente encore ces chômeurs du point de vue des employeurs (autrement dit, la longue durée de chômage ne serait-elle pas un puissant repoussoir aux yeux des employeurs ?). Ce questionnement va être abordé dans la section suivante. Avant d'y venir, notons que l'hypothèse d'un fort cloisonnement du marché belge du travail entre sans-emploi et population active occupée apparaît ici renforcée et précisée : s'il est vrai, dans une perspective internationale, que les taux de sortie du chômage sont globalement bas en Belgique, il apparaît que le problème est sensiblement plus aigu pour certaines sous-population de chômeurs.

Il importe par ailleurs d'être conscient de ce que le niveau du chômage de longue durée dépend certes des sorties dans la tranche de durée considérée mais également des entrées. La figure 12 montre en effet que le nombre estimé de chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi passant le cap de la première année de chômage entre deux recensements au 30 juin (I.LD) est important, même durant les années les plus favorables. Dans les limites précises des règles qui régissent la remise à zéro des compteurs de durée de chômage, on peut donc avancer que le chômage de longue durée est alimenté chaque année par un important flux de "nouveaux" arrivants. Il faut également souligner l'inflexibilité saisissante du nombre d'entrées féminines dans le chômage de longue durée : imperturbablement, depuis 1976, 50.000 à 60.000 femmes passent annuellement le seuil d'une première année de chômage¹⁹.

18 Ce phénomène ne semble pas être une anticipation du creux conjoncturel qui suivit : comme le montrent Burda et Wyplosz (1990), les taux de sortie ont en Europe une évolution procyclique.

19 Outre la variable I.LD, la figure 12 mentionne également le nombre d'entrée en chômage, à savoir le nombre de chômeurs inoccupés depuis moins d'un an (I.1) de moins d'un trimestre (I.2), ainsi que le nombre estimé de chômeurs qui passent le seuil de la deuxième année de chômage entre deux recensements au 30 juin (I.TLD). La méthode d'estimation d'I.LD et d'I.TLD est décrite dans Van der Linden (1992).

Combinant l'information relative aux taux de sortie et d'entrée du chômage, on peut décomposer le taux de chômage de longue durée de manière à isoler l'effet des taux d'entrée en chômage, celui des taux de sortie du chômage de courte durée et celui des taux de sortie du chômage de longue durée (à ce propos, le lecteur intéressé peut consulter l'encadré 1). Appliquant la formule (2) de cet encadré dans le but de comprendre l'écart entre les taux de chômage de longue durée masculin et féminin, Desutter (1992) montre que la position défavorable des femmes s'explique par leur taux d'entrée en chômage plus élevé, leur taux de sortie du chômage de courte durée plus bas et pas ou peu par un différentiel de taux de sortie du chômage de longue durée. De même, on peut montrer que les deux hausses brutales du taux de chômage de longue durée masculin résultent chacune d'un vif accroissement des entrées et d'une dégradation forte des sorties (voir figures 11 et 12), entrecoupées par un redressement des sorties entre 1976 et 1979. La croissance étalée dans le temps du taux de chômage de longue durée féminin résulte, elle, d'un choc initial d'entrée et de sortie (situé en 1975) suivi d'une stabilisation puis d'une nouvelle dégradation plus limitée autour de 1981 (voir figures 11 et 12).

Encadré 1

Notons $U_t(t_1, t_2)$ le taux de chômage au 30 juin de l'année t , limité aux chômeurs de durée d'inoccupation comprise entre t_1 et t_2 années

Si $C_t(t_1, t_2)$ est le nombre correspondant de chômeurs et $POPA_t$ la population active, on a

$$U_t(t_1, t_2) = C_t(t_1, t_2) / POPA_t$$

$O_t(t_1, t_2)$ le taux de sortie entre le 30 juin de l'année t et le 30 juin de l'année $t+1$, limité aux chômeurs qui au 30 juin de l'année t avaient une durée de chômage comprise entre t_1 et t_2 années.

Si $NO_t(t_1, t_2)$ est le nombre de sorties correspondant,

$$O_t(t_1, t_2) = \frac{NO_t(t_1, t_2)}{C_t(t_1, t_2)}$$

On peut écrire

$$C_t(1, +) = C_t(1, 2) + C_t(2, +)$$

et donc

$$(1) \quad U_t(1, +) = U_t(1, 2) + U_t(2, +).$$

Le taux $U_t(1, 2)$ peut être décomposé de la manière suivante :

$$U_t(1, 2) = U_{t-1}(0, 1) \cdot \frac{POPA_{t-1}}{POPA_t} (1 - O_{t-1}(0, 1)).$$

Le taux $U_t(2, +)$ se décompose ainsi :

$$U_t(2, +) = U_{t-1}(1, +) \cdot \frac{POPA_{t-1}}{POPA_t} (1 - O_{t-1}(1, +)),$$

où l'on peut substituer une formule semblable à (1).

Par conséquent

$$(2) \quad U_t(1, +) = U_{t-1}(0, 1) \cdot \frac{POPA_{t-1}}{POPA_t} (1 - O_{t-1}(0, 1)) \\ + U_{t-1}(1, +) \cdot \frac{POPA_{t-1}}{POPA_t} (1 - O_{t-1}(1, +))$$

ou encore

$$\begin{aligned}
 (3) \quad U_t(1,+) &= U_{t-1}(0,1) \cdot \frac{POPA_{t-1}}{POPA_t} (1 - O_{t-1}(0,1)) \\
 &\quad + U_{t-2}(0,1) \cdot \frac{POPA_{t-2}}{POPA_t} (1 - O_{t-2}(0,1)) (1 - O_{t-1}(1,+)) \\
 &\quad + U_{t-2}(1,+) \cdot \frac{POPA_{t-2}}{POPA_t} (1 - O_{t-2}(1,+)) (1 - O_{t-1}(1,+))
 \end{aligned}$$

Par substitutions successives, compte tenu des valeurs prises par $O(0,1)$ et $O(1,+)$, le terme qui fait intervenir le taux de chômage de longue durée $U_{t-k}(1,+)$ devient insignifiant et on peut exprimer le taux de chômage de longue durée $U_t(1,+)$ comme une somme de mesures de l'entrée en chômage (les termes $U_{t-r}(0,1)$, $r = 1,2,\dots$) pondérées par les taux de sortie de courte durée ($O_{t-r}(0,1)$, $r = 1,2,\dots$) et les taux de sortie du chômage de longue durée ($O_{t-r}(1,+)$, $r = 1,2,\dots$).

II. 2. Eléments d'explication

On peut estimer que les taux de sortie du chômage de longue durée ne se sont pas remis des chocs économiques négatifs des années 1970 parce que la demande de travail des entreprises est demeurée trop peu dynamique par la suite. Comme lors de l'analyse macro-économique du chômage, il faut pousser l'explication plus loin afin d'y déceler dans quelle mesure notre société est à même d'influencer le cours des choses.

Un choix approprié de politiques en vue de combattre le chômage de longue durée suppose que toute la lumière soit faite sur les déterminants *ultimes* de l'évolution (croissance et persistance) du taux de chômage de longue durée et de la part du chômage de longue durée dans le chômage total. Cette section entend montrer que l'état des connaissances est plus controversé qu'il n'y paraît. Mon point de départ sera l'interprétation de la baisse de la probabilité de sortie du chômage d'une cohorte de demandeurs d'emploi à mesure que son ancienneté au chômage se prolonge. Les interprétations proposées ne renverront pas directement aux déterminants ultimes des phénomènes, qu'il s'agira de rechercher en s'interrogeant sur le fonctionnement des mécanismes de marché et plus largement des institutions qui régissent le marché du travail.

a) *La durée de chômage, cause de la faiblesse des sorties ou reflet de l'hétérogénéité des chômeurs ?*

Comme l'explique de manière plus détaillée l'encadré 2, l'allongement de la durée du chômage peut être sans effet sur les chances de sortie du chômage d'un individu quelconque; l'hétérogénéité des chômeurs dès leur entrée en chômage et l'écémage produit par les mécanismes de marché suffisent à provoquer la chute des taux de sortie d'une cohorte (nécessairement hétérogène) de chômeurs à mesure que sa durée d'inoccupation s'allonge. Selon une seconde interprétation, la dispersion des taux de sortie parmi les chômeurs de très courte durée est un phénomène secondaire comparé à la détérioration de ces taux causée chez chacun par l'allongement de la durée d'inoccupation.

Il apparaît raisonnable de reconnaître la pertinence des deux interprétations et de s'intéresser dès lors aux populations à faible probabilité de sortie du chômage et ce, même si leur durée d'inoccupation est courte. L'adoption de ce point de vue déplace clairement le centre d'intérêt du chômage de longue durée sensu stricto vers le chômage des groupes à faible taux de sortie.

Les deux interprétations de l'encadré 2 font émerger plusieurs questions qui invitent à un approfondissement de l'analyse. Quels facteurs influencent l'intensité de la recherche d'un emploi ? Cette influence varie-t-elle avec la durée d'inoccupation ? Les chocs économiques ont atteint différemment les professions, les secteurs et les sous-régions : dans quelle mesure l'hétérogénéité des chômeurs (en termes de taux de sortie) est-elle affectée par cette distribution des chocs ? Qu'il y ait ou non cette hétérogénéité, les mécanismes de marché pourraient-ils spontanément corriger l'effet des chocs économiques et ainsi empêcher l'émergence du chômage de longue durée ? Si oui, quels facteurs contrecarrent ces ajustements ? Ont-ils une raison d'être ou sont-ils globalement négatifs ? A ces questions, il y a en apparence des réponses assez claires. Je les évoquerai et indiquerai en quoi elles me paraissent devoir être mise en doute.

Encadré 2

Lorsqu'on considère une cohorte quelconque de chômeurs, la probabilité de sortie du chômage baisse typiquement avec la durée d'inoccupation. Cette constatation empirique peut être interprétée de deux manières non exclusives :

Interprétation n° 1 : le chômage agit comme un processus de tri. Les individus les plus "productifs" sortent les premiers. Les "moins productifs" restent et vont grossir le groupe des chômeurs de longue durée. Dans ces expressions, l'adjectif productif peut être pris dans divers sens : recherche active, qualification valorisable, etc.

Conséquence sur le plan des politiques sociale et économique : le groupe à soutenir est à trouver parmi "les moins productifs" PEU IMPORTE LA DUREE de leur présence au chômage.

Interprétation n° 2 : la probabilité de sortie du chômage d'un individu donné quelconque baisse avec la durée du chômage. Les explications possibles de ce phénomène sont multiples. Citons le découragement, voire la déstructuration psychologique, qui nuisent à la recherche d'un emploi, le savoir-faire qui s'émousse (en l'absence de formation professionnelle) ou le savoir-faire qui est dépassé par l'évolution technologique (en l'absence de formation professionnelle) et les employeurs qui considèrent la longue durée comme un repoussoir indépendamment de la productivité objective de l'individu (ou faute de pouvoir l'anticiper). A côté de ces arguments, il en est un autre qui peut expliquer une corrélation positive entre le taux de sortie du chômage et la durée d'inoccupation : l'échec des démarches du demandeur d'emploi, le profil temporel des indemnités ou la réglementation du chômage peut l'inciter à réduire ses exigences salariales (lorsque le contexte social autorise ce type d'ajustement) ou à accepter une déqualification.

Conséquence sur le plan des politiques sociale et économique : si la deuxième interprétation est correcte, la durée du séjour au chômage est un critère valable pour cibler l'action; sa nature et son intensité sont à calibrer en fonction de cette durée.

Curieusement peut-être, la seconde interprétation s'est révélée extrêmement difficile à mettre en évidence au sein de la littérature économétrique. Certains travaux anglais affirment y être parvenu¹. Au niveau belge, diverses enquêtes ont été menées. L'une d'entre elles met en évidence l'apparition d'un découragement durable, d'une résignation durable à l'état de chômeur au-delà d'un seuil². Une autre suggère que dans le cas des femmes, ce phénomène de retrait est temporaire ou intermittent plutôt que durable³. Un mouvement de retrait et de retour s'observe en France aussi⁴.

Il est plausible que les deux interprétations envisagées à l'instant se combinent. Pour tout chômeur, homme ou femme, qualifié ou non, il y a dès lors un seuil de durée au-delà duquel les chances de sortie deviennent sensiblement inférieures à la moyenne globale. Ce seuil est toutefois variable : sans doute plus lointain pour les jeunes et les femmes que pour les hommes plus âgés. Cela dit, Van der Linden (1992) met en évidence que les probabilités de sortie du chômage sont très inégalement réparties dès les premiers mois de chômage⁵. Ceci donne un poids particulier à la première interprétation.

1. Voir Budd, Levine et Smith (1988) et Jackman et Layard (1991) par exemple.

2. K. De Vos et I. Nicaise (1990).

3. R. Cappi et B. Delvaux (1990).

4. R. Tresmontant (1991).

5. Spinnewijn et M. De Smedt ont pu identifier ce phénomène dès le premier mois de chômage.

b) Les mécanismes de marché peuvent-ils éliminer le chômage de longue durée ?

Sur base des modèles macro-économiques disponibles, il me paraît acquis (fut-ce provisoirement) que la relation macro-économique entre le coût salarial et l'emploi est négative en Belgique aux alentours des niveaux de salaire réel que nous connaissons. A court terme, l'effet est peut-être modeste. A plus long terme, il ne l'est pas. L'offre de travail apparaît quant à elle beaucoup moins sensible au niveau des salaires. Dans une vision de marché, parmi les facteurs qui influencent le prix du bien travail, on trouve naturellement l'état de déséquilibre entre offre et demande qu'est le chômage. Or, dans bien des pays européens, les études empiriques à ce propos convergent au moins sur un point : le niveau du chômage influence peu celui des salaires réels. Que le chômage ne soit pas un auto-correcteur du déséquilibre qu'il représente intrigue fortement et depuis longtemps les économistes. Il n'est pas surprenant que ce questionnement soit omniprésent dans la réflexion à propos du chômage de longue durée.

Dans un premier temps, ma réflexion suivra cette logique de marché. Les déterminants de la rigidité salariale et son influence sur le chômage de longue durée seront au centre de l'analyse. Dans un second temps, le marché du travail se révélera plus complexe : ceci offrira la possibilité de porter un regard différent sur la question des rigidités salariales et sur la possibilité d'auto-correction du chômage de longue durée via un mécanisme de marché. Fréquemment au cours de cette section, l'hétérogénéité du facteur travail sera passée sous silence : le raisonnement peut en effet souvent être tenu en supposant qu'il y a un facteur travail unique et donc (initialement) homogène.

b.1. Chômage de longue durée et rôle des insiders : une remise en cause controversée de bien des institutions qui interfèrent avec le marché.

En totale cohérence avec l'histoire de nos économies, partons d'un choc exogène dont l'effet est un glissement défavorable de la demande de travail des entreprises²⁰. L'approche dite des insiders-outsiders avance que les travailleurs en place (les insiders) négocient les salaires dans le but d'assurer leurs intérêts propres, sans prise en compte des chômeurs (les outsiders). Ces derniers rivalisent avec les insiders mais sur pied d'inégalité compte tenu des coûts d'embauche, de formation et de licenciement et du risque de turbulence sociale si la firme substitue des outsiders moins payés aux insiders. Si l'on ajoute l'hypothèse que la majorité des insiders ne se sent pas menacée par le choc négatif²¹ ou que le choc n'a pas été anticipé lors de la dernière négociation salariale et que celle-ci ne saurait être remise

²⁰ La présentation se veut ici aussi simple que possible. On trouvera par exemple dans Shadman-Mehta et Sneessens (1991) une formulation alternative plus réaliste qui met en évidence la formation des prix par les firmes.

²¹ Par sous-estimation de l'ampleur du choc ou parce que le choc ne menace pas la survie de la firme ou du secteur et qu'il y a des règles (implicites ou non) qui président aux licenciements et mettent à l'abri un nombre suffisant d'insiders.

en question à bref délai²², les salaires réels seront rigides à la baisse et l'emploi fluctuera. Si le choc est temporaire si bien que la demande de travail reprend rapidement sa position originelle, selon les cas, les outsiders parviendront ou non à réintégrer les firmes (pour plus de détails, voir Lindbeck, 1992). Dans le cas négatif, leur chômage se prolonge et la seconde interprétation de l'encadré 2 peut progressivement se mettre en place, réduisant ainsi davantage leur capacité à rivaliser avec les insiders. Si le choc est durable, le même processus intervient si bien que la compétition avec les insiders est affaiblie au moment où la demande reprend sa position originelle. Le maintien des outsiders dans le chômage est dès lors plus probable.

Dans ce développement, plus les conditions légales de licenciement sont rigides, plus inégale est la compétition entre outsiders et insiders. Il en va de même si le chômeur voit (pour diverses raisons) son savoir-faire s'émousser et si les pouvoirs publics restent passifs face à cette dégradation du capital humain. Celle-ci peut conduire à une persistance renforcée du chômage par un effet négatif sur la profitabilité des emplois que les firmes sont susceptibles de créer à l'avenir (Pissaridès, 1992). Le système d'indemnisation du chômage peut également déformer les outsiders dans la mesure où il incite à ou tolère un comportement d'attente et non de recherche active d'emploi.

Le raisonnement tenu suppose que les travailleurs en place (ou leurs représentants syndicaux) ont un comportement égoïste (et dans une certaine mesure myope²³) et sont conscients et informés de l'effet de leurs décisions sur l'emploi. A ce propos, la littérature économique considère généralement que la négociation salariale tient davantage compte des outsiders lorsqu'elle est fortement centralisée (au niveau inter-sectoriel).

Au terme d'un tel raisonnement, on voit immédiatement poindre un ensemble de facteurs qui causent le chômage de longue durée en Belgique :

1. les procédures de licenciement y seraient fort rigides (Elbaum, 1987, Emerson, 1988). Notre pays connaît en outre des taux de syndicalisation élevé : on ne peut rigoureusement en déduire que ceci entraîne automatiquement un haut pouvoir de négociation syndical mais il est douteux que ce pouvoir soit négligeable; l'approche des insiders-outsideurs ne requiert pas l'existence des syndicats mais, comme le souligne Lindbeck, ces derniers peuvent par diverses pratiques renforcer les coûts économiques de rotation de la main d'oeuvre au détriment des outsiders. Une réduction de leur pouvoir apparaîtrait donc souhaitable.

22 Cette inertie peut être expliquée par les coûts économiques d'une telle négociation, par les délais requis pour avoir une perception objective du choc ou encore par la crainte d'une manipulation patronale de l'information à ce sujet (cas d'asymétrie de l'information).

23 Cette myopie que je ne développe pas ici peut être comprise dans deux sens distincts : une non prise en compte supposée des conséquences inter-temporelles des choix salariaux présents (voir à ce sujet Blanchard et Fischer, 1989, p. 448 à 453) et une ignorance des gains que les insiders tireraient d'une recherche de partage des risques (voir Leslie, 1992, par exemple).

2. Les indemnités de chômage sont relativement généreuses en Belgique (même si la quantification de cette caractéristique est délicate du fait de la fiscalité et de la complexité des mécanismes de sécurité et d'aide sociales) et les cas d'exclusion pour durée de chômage excessive se sont faits relativement plus rares au cours des années 1980.
3. Notre pays a par le passé relativement peu développé les formations destinées aux chômeurs (mais il a mis l'accent sur un programme d'emplois réservés à leur égard).
4. La négociation salariale n'apparaît ni décentralisée ni centralisée en Belgique.

Examinons point par point le degré de consensus entre économistes à propos de ces causes.

Les effets des coûts de licenciement

Bertola (1990, 1992) et Bentolila et Saint-Paul (1992) notamment ont étudié ces effets. Leurs conclusions sont : (a) que ces coûts ont un effet ambigu sur la demande de travail moyenne et donc toutes choses égales par ailleurs sur l'emploi à moyen et long terme; (b) que ces coûts réduisent les propensions marginales à embaucher et à licencier, mais surtout la seconde, et réduisent dès lors l'amplitude des fluctuations cycliques de l'emploi. Bertola (1990) conclut de son étude empirique que les salaires tendent à être plus bas et plus sensibles au chômage dans les pays où les coûts de licenciement sont élevés, ce qui suggère que la détermination des salaires est davantage influencée par d'autres facteurs que par les règles de licenciement. Ce résultat remet en cause les évidences déduites de l'approche insider-outsider. Bertola (1992) avance que, confrontées à des contraintes sur l'ajustement de leur niveau de main d'oeuvre, les firmes rechercheraient d'autres sources de flexibilité tels qu'un certain degré de polyvalence de la main d'oeuvre (par exemple en Suède), le développement de la sous-traitance ou encore l'ajustement de la durée individuelle de travail (par exemple, via un mécanisme de chômage temporaire des ouvriers tel qu'observé en Belgique).

En résumé, si les effets des coûts de licenciement sont plus complexes que ne le suggère le modèle insider-outsider, on note cependant que la sortie du chômage de longue durée devrait être freinée par l'existence de coûts de licenciement élevés dans la mesure où ceux-ci abaissent la propension à embaucher. Il y a donc là un facteur propice à la persistance de ce chômage. L'effet sur l'entrée en chômage est naturellement l'opposé du précédent.

Les effets de l'indemnisation du chômage et du salaire minimum garanti

Même si la littérature économique internationale récente nuance les résultats antérieurs, il apparaît acquis que le niveau et la durée de l'indemnisation ont une influence sur le rythme de sortie individuel du chômage. Cet effet serait cependant ténu dans le cas des chômeurs de longue durée. Si l'on introduit un moment l'hétérogénéité du facteur travail, il est

établi qu'en Belgique, l'incitation financière à reprendre un travail est faible voire dans certains cas inexistante lorsque les personnes cumulent un haut taux de remplacement et de faibles perspectives de revenu en cas d'embauche²⁴. Dans le même temps, bon nombre de celles-ci vivent au voisinage ou sous un seuil de pauvreté. A cela s'ajoutent notamment d'éventuelles contraintes de garde de jeunes enfants liées au rationnement de l'accès aux crèches (en particulier pour les chômeurs).

A côté de ces effets micro-économiques directs sur la trajectoire des individus, il en est d'autres probablement significatifs via :

- le partage de l'offre de travail entre l'économie formelle et l'économie informelle (ou encore souterraine);
- la formation des salaires;
- les recettes à collecter pour financer l'indemnisation.

Ces divers aspects ont été évoqués de manière plus détaillée dans Van der Linden (1991).

Les études passées en revue par Sneessens et Van der Linden (1992) laissent une énorme incertitude sur la valeur du taux de remplacement optimal et sur le degré désirable de dégressivité de l'indemnisation en fonction de la durée d'inoccupation. Pour ces auteurs, baisser substantiellement le niveau ou la durée de l'allocation de chômage inciterait sûrement un certain nombre de chômeurs de longue durée à se retirer du marché du travail, à accepter des petits boulots ou des emplois précaires qu'ils ont jusqu'à présent refusés ou à rechercher plus activement de l'emploi (ce qui réduirait le nombre de postes vacants difficiles à pourvoir et dans une logique de marché devrait exercer une certaine pression à la baisse sur les - ou sur certains - salaires, pour autant que les chômeurs en question intéressent encore les firmes)²⁵. Mais il est également évident que nombre d'entre eux ne trouveront pas d'emploi garantissant le revenu minimum légal. Laisser tomber le salaire minimum net n'est pas non plus une solution car il n'offre que la possibilité d'un niveau de vie modeste. Reste la surévaluation du coût du travail imputable à toutes les cotisations liées au salaire, dont on connaît le niveau élevé en Belgique. La recherche de mécanismes alternatifs de financement de la Sécurité Sociale est dès lors de la plus grande importance.

Le rôle des politiques de formation professionnelle des chômeurs

Si l'on s'en tient à un cadre de réflexion où le facteur travail est homogène, la seule évidence est qu'il faut veiller à la sauvegarde du savoir-faire et à l'intégration sociale des personnes licenciées. Sans cela, il est fort

²⁴ Dans la définition d'un emploi "convenable", on stipule en particulier qu'un emploi réputé convenable doit procurer un revenu professionnel - allocations sociales éventuelles comprises - au moins égal au revenu dont le travailleur bénéficiait avant cette mise au travail. Ceci suppose la disparition des pièges financiers. Ces pièges ont été étudiés par Cappi et Delvaux (1990).

²⁵ Ce raisonnement réintroduit temporairement l'hétérogénéité du facteur travail.

probable que leur position d'outsider sera durable. Ce résultat peut être atteint de diverses manières et pas seulement via des formations. Celles-ci n'acquiescent une spécificité claire que dans le cadre de la section c ci-dessous où l'hétérogénéité de la main d'oeuvre et des chocs économiques est explicitée. A ce stade, on ne peut que noter l'effort impressionnant de la Belgique en vue de créer des emplois publics ou assimilés réservés aux chômeurs (OCDE, 1992a, graphique 15). L'évaluation de l'effet net de cet effort est en cours. Il y a lieu d'y distinguer les créations d'emploi à durée indéterminée des autres car dans le premier cas l'objectif n'est pas d'assurer un emploi temporaire, le temps que le choc économique négatif se résorbe.

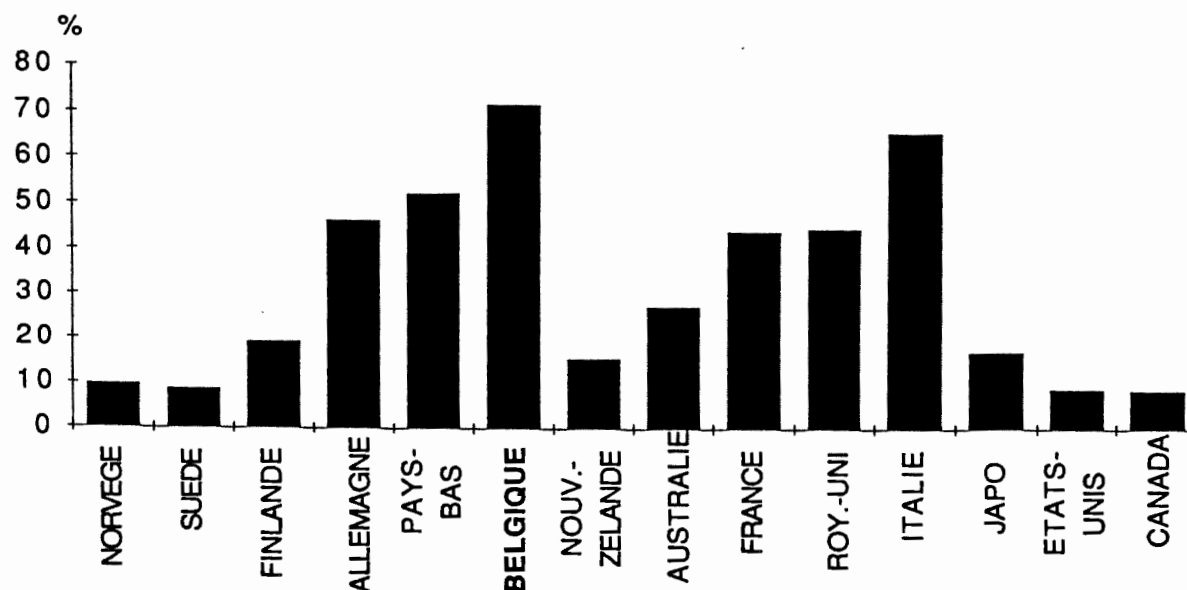
Degré de centralisation des négociations et prise en compte du sort des outsiders

Il est difficile de classer les pays par degré de centralisation. Certains auteurs ont néanmoins tenté de cerner cette caractéristique (Bruno et Sachs, 1985, Calmfors et Driffill, 1988, par exemple). Quasi chaque fois, la Belgique occupe une position proche de la médiane et se caractériserait donc par une centralisation intermédiaire des négociations (c'est à dire où le niveau sectoriel est déterminant). Pour des raisons développées dans la littérature, une telle structure de négociation serait défavorable, tout particulièrement pour les outsiders. Ce constat fut établi en se basant sur les performances économiques des années 1974-1985 environ. Si l'on s'en tient à la part du chômage de longue durée dans le chômage total (en moyenne sur la période 1983-1990, pour laquelle l'OCDE publie des statistiques standardisées) et au classement de Calmfors et Driffill²⁶, il est troublant de constater que les pays à négociation fortement centralisée ou décentralisée ont des performances généralement plus favorables que les autres (voir figure 14 où la position singulière de la Nouvelle-Zélande peut être expliquée par la période couverte). On ne peut toutefois à ce stade exclure la possibilité que la relation observée soit fortuite car les pays situés aux extrêmes de l'axe des abscisses ont en commun d'autres caractéristiques que le niveau supposé de leur négociation salariale. Cela dit, il n'est probablement pas fortuit que la décision de réserver en Belgique 0,18% puis 0,25% de la masse salariale à des initiatives de réintégration professionnelle des "groupes à risque" ait été prise lors de négociations interprofessionnelles (respectivement, pour les périodes 1988-1989 et 1990-1991).

26

Il est clair que ce classement peut être dépassé par les faits. Il n'existe cependant pas à ma connaissance de mise à jour récente de la proposition de Calmfors et Driffill. Au niveau belge, Castel (1992) explique combien il est difficile d'interpréter l'accroissement substantiel entre 1977 et 1985 de la part des conventions collectives signées hors d'une commission paritaire et déposées au greffe du Service des Relations Collectives du Travail dans le total de celles-ci.

Figure 14 Part du chômage de longue durée dans le chômage total (en moyenne sur la période 1983-1990) et degré de centralisation.



Source : Castel (1992) et calculs propres

Note : les chiffres relatifs à la Finlande sont une moyenne sur la période 1983-1987; ceux relatifs aux Pays-Bas contiennent une donnée manquante en 1984; enfin, ceux relatifs à la Nouvelle Zélande sont une moyenne sur la période 1987-1991 (ce qui nuit à la comparabilité)

En conclusion, les causes du chômage de longue durée en Belgique qui découlent quasi automatiquement de l'analyse insider-outsider sont à tout le moins controversées. On peut cependant avancer un certain nombre de recommandations :

- 1) il est plausible que des règles de licenciement assez coûteuses abaissent la propension marginale des firmes à embaucher (tout en ayant par ailleurs des effets positifs et d'autres encore ambigus). La recherche d'un compromis entre la protection des travailleurs occupés et d'autres formes de flexibilité (polyvalence du personnel, ajustement souple du temps de travail,...) serait une condition nécessaire à un relèvement rapide des taux de sortie du chômage après un choc économique défavorable.
- 2) En matière d'indemnisation du chômage et de fixation du salaire minimum, il faut reconnaître un nombre limité d'évidences (voir ci-dessus) mais aussi éviter les raisonnements simplistes. Même si le sujet est d'une grande complexité, il importe de repenser le financement de la Sécurité Sociale et de s'interroger sur la possibilité de fluctuations cycliques des cotisations (Drèze, 1992).
- 3) Une extension des attributions de la négociation interprofessionnelle (et d'autres instances de concertation sociale centralisées) au détriment des secteurs est une piste à envisager.

b.2 Vers une complexification de l'analyse du fonctionnement du marché du travail.

Au paragraphe précédent, le marché du travail était vu comme un marché de bien ordinaire où un déséquilibre entre offre et demande tend à influencer le prix de ce bien dans le sens d'un retour vers un équilibre. L'absence ou la lenteur de ce retour à l'équilibre était imputable à des obstacles au mécanisme de marché, obstacles situés traditionnellement du côté de l'offre de travail et de la formation des salaires. La question qui se pose donc est la suivante : en l'absence de ces obstacles, une flexibilité salariale parfaite permettrait-elle la disparition du chômage ? Dans une série de travaux où la concurrence entre firmes est imparfaite, d'Aspremont et. al. montrent que tel n'est pas nécessairement le cas du fait même du comportement des firmes (voir par exemple d'Aspremont et. al., 1989). Par ailleurs, Drèze et Gollier (1990) ont montré qu'une telle flexibilité est dans les cas les plus réalistes sous-optimale du point de vue du partage des risques. La recherche d'un compromis optimal entre une allocation efficiente du facteur travail et un partage efficient des risques conduit à une certaine rigidité salariale et ce, même s'il doit en découler un chômage accru²⁷.

Solow (1990) déplace la question en s'interrogeant sur la pertinence de l'hypothèse standard selon laquelle les travailleurs en chômage involontaire provoquent une pression à la baisse sur les salaires par la concurrence qu'ils exercent à l'égard des personnes occupées. La question ne porte pas sur les raisons que les firmes ont de rejeter l'offre des chômeurs (par un argument tiré de la théorie du salaire d'efficience, de celle des insiders-outsiders ou encore de l'hypothèse que les chômeurs (de longue durée) apparaissent moins productifs aux yeux des employeurs). La question porte sur la plausibilité d'un comportement concurrentiel "agressif" des chômeurs involontaires, visant à occuper les emplois disponibles. Une telle attitude est au centre de l'analyse du marché du travail selon une logique de marché. Solow avance qu'un tel comportement est davantage l'exception que la règle. Une première explication serait que les chômeurs savent par expérience ou par ouï-dire que cette attitude n'est pas couronnée de succès. Un tel argument, bien que non dénué de fondement, apparaît un peu faible. Solow croit qu'un mécanisme plus fondamental freine, voire interdit, ce type de comportement concurrentiel. Par ce que le marché du travail a une forte spécificité, Solow formule l'hypothèse d'une forme de norme sociale interdisant une telle stratégie de la part des chômeurs. Mais les économistes répugnent à l'usage de tels arguments jugés trop faciles. Conscient de ce type de critique, Solow développe de manière non technique une argumentation inspirée de la théorie des jeux, qui suggère que l'adhésion à une telle norme est individuellement rationnelle.

Si, comme le propose Solow, le marché du travail n'est que partiellement compris à travers une logique de marché (en ce compris les modélisations en concurrence ou information imparfaite), si y règnent également des logiques différentes et en particulier des normes sociales, alors le fonctionnement de ce marché est résolument plus complexe qu'imaginé jusqu'ici et les recommandations de politique économique et sociale déduites d'analyses

27

On notera cependant que ce résultat ne conduit à aucune recommandation en matière de chômage de longue durée.

où seule prévaut une logique de marché devraient être reconsidérées dans un cadre conceptuel élargi. Pour la question au centre de cette section, il est douteux que dans ce cadre élargi un pur mécanisme de marché puisse à lui seul provoquer l'ajustement attendu à la suite d'un choc de demande exogène.

En conclusion, la controverse de la section b.1 à propos du rôle effectif des institutions qui interfèrent avec le marché se double d'une controverse à propos du cadre théorique de référence des économistes. Ces controverses font qu'à ce jour les déterminants ultimes de l'évolution du chômage de longue durée n'ont à mes yeux pas encore été désignés avec toute la clarté souhaitable. S'il est vain de penser que le marché du travail puisse spontanément résorber les déséquilibres provoqués par des chocs exogènes, s'il est vain de croire que cette incapacité s'explique simplement en termes d'obstacles à la logique de marché, alors il existe probablement des politiques de lutte contre le chômage de longue durée qui accordent une attention aux mécanismes de marché et prennent en compte l'existence d'autres logiques à l'oeuvre sur ce marché ainsi que les "réalités du terrain". La section III se veut un essai dans cette direction.

A ce stade, l'analyse a fait peu de place à l'hétérogénéité des individus. La section II.1 a pourtant rappelé combien le chômage de longue durée atteint différemment les divers groupes de la population active (davantage les ouvriers, les moins qualifiés, les résidents de certaines sous-régions, etc.). Le chômage de longue durée est souvent perçu comme un problème de nature structurelle, une inadéquation durable²⁸ entre les caractéristiques des chômeurs et celles des emplois (en particulier au plan des qualifications et de la localisation géographique des uns et des autres). Cette inadéquation engendre le chômage de longue durée selon le mécanisme décrit dans la première interprétation du deuxième encadré. Elle peut s'expliquer de diverses manières : substitution entre le capital et le (certaines formes de) travail, progrès technique économisant certains types de main-d'oeuvre, chocs économiques ayant affecté spécifiquement certaines professions, secteurs et/ou régions, etc. La section c se penchera sur la question de l'ampleur et de l'évolution de ces inadéquations.

c. *Les problèmes d'appariement sur le marché du travail sont-ils devenus plus aigus ?*

La question peut sembler saugrenue. N'est-il pas évident que les dégagements de main-d'oeuvre et les fermetures d'entreprises ont davantage frappé certaines professions, secteurs et sous-régions, et que les créations d'emploi se sont concentrées ailleurs ? N'assiste-t-on pas de plus à une déqualification relative des demandeurs d'emploi causée par le chômage de longue durée ? A de tels arguments, on peut cependant en opposer d'autres qui ont dû atténuer les difficultés d'appariement (autrement dit, le mismatch) : retraits massifs de la population active (prévisions, statuts

28

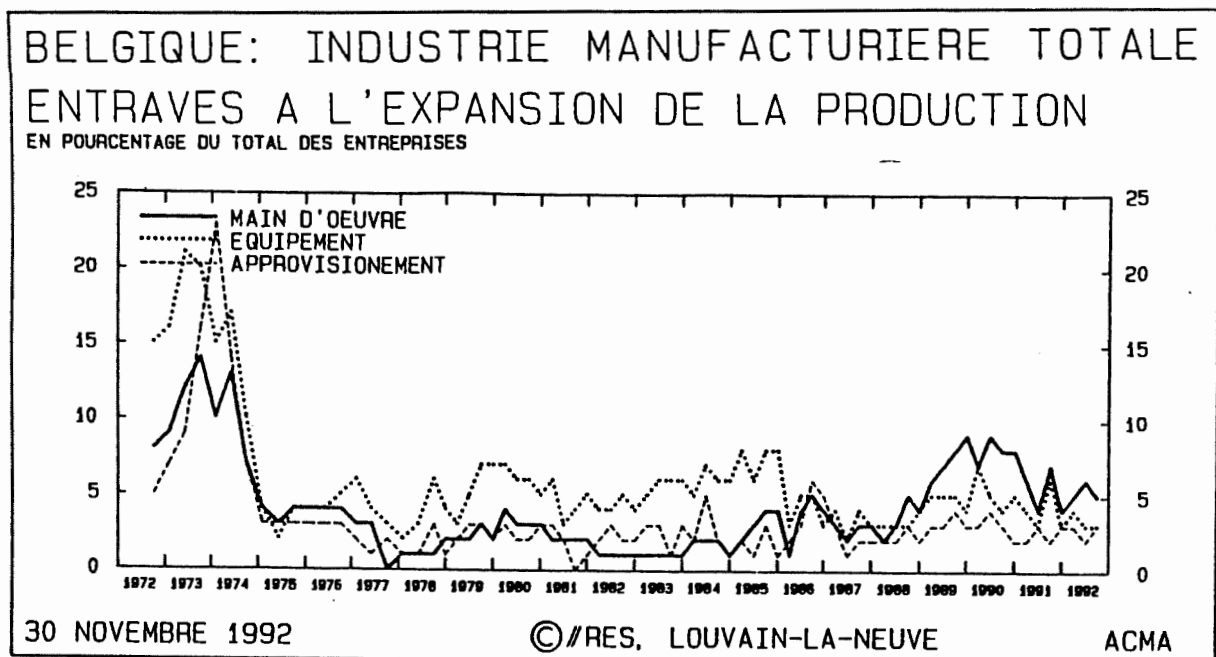
A bien distinguer du "chômage de recherche" (search) où la rencontre entre un travailleur et un emploi approprié n'est pas instantanée parce que l'information est imparfaite et le marché du travail fortement décentralisé.

de chômeurs non demandeurs d'emploi), politiques dites actives sur le marché du travail, entrées sur le marché du travail de jeunes aux formations allongées, etc. Un état de la question n'est donc pas superflu.

A l'appui de la thèse selon laquelle l'appariement est devenu plus difficile sur le marché belge du travail, on trouve :

- a) la tendance 1984-1990 de la proportion de firmes de l'industrie manufacturière qui déclarent à la Banque Nationale de Belgique que l'expansion de leur production est entravée par les disponibilités de main-d'oeuvre qualifiée (voir figure 15 où le recul historique permet une certaine relativisation des tendances récentes);

Figure 15

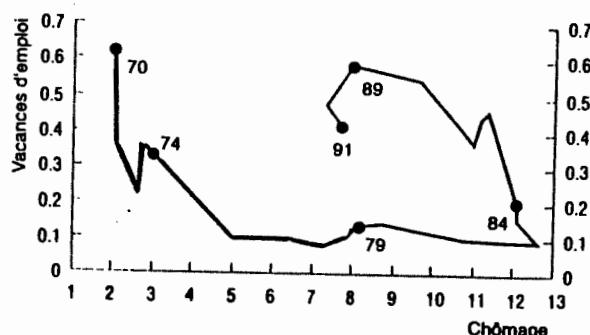


- b) le déplacement quasi horizontal et vers l'extérieur de la courbe de Beveridge²⁹ entre 1974 et 1984; comparant 1979 et 1989, qui correspondent en gros à deux pics conjoncturels, l'OCDE (1992, b) note une augmentation du taux d'emplois vacants à taux de chômage égal (voir figure 16); toutefois, l'OCDE met en garde contre l'utilisation souvent naïve des séries de vacances d'emploi (représentativité des statistiques fluctuante et inégale selon les professions).

29

Cette courbe met en relation le stock de vacances d'emploi divisé par la population active et le taux de chômage.

Figure 16 Vacances d'emploi et chômage (Courbe de Beveridge)



Source : OCDE (1992 b)

- c) Sneessens (1990) indique que le taux de chômage structurel à l'équilibre macro-économique (SURE)³⁰ est passé de 3,3 % en 1955 (où le taux de chômage s'élevait à 5,8 %) à 4,7 % en 1985 (où le taux de chômage s'élevait à 18 %, selon la série statistique utilisée), soit une hausse absolue des difficultés d'appariement (sur les marchés du travail et/ou des biens) mais sans commune mesure avec la hausse observée du taux de chômage.

Une diminution des difficultés d'appariement depuis 1979 est à l'inverse observée dans plusieurs travaux :

- a) dans des recherches à ce jour non publiées, B. Van Haepereen met en oeuvre l'indice de mismatch préconisé par Jackman et Roper (1987). On y somme sur les 29 professions de la classification de l'ONEm (respectivement les 30 bureaux régionaux de chômage) la valeur absolue de l'écart entre le nombre de chômeurs rapporté au chômage total et le nombre d'offres d'emploi insatisfaites rapporté au total des offres insatisfaites. Ces calculs conduisent à une réduction du mismatch régional de 1979 à 1988 suivie d'une légère augmentation et à une tendance à la baisse depuis 1979 du mismatch professionnel.
- b) face aux imperfections des séries statistiques de postes vacants, plusieurs auteurs ont proposé des indicateurs de mismatch estimés à partir des seuls taux de chômage par profession. Tant la mesure

30

Il s'agit du taux de chômage que l'on observerait si les niveaux agrégés de demande de travail, d'offre de travail et d'emploi de pleine capacité étaient égaux.

d'inadéquation relative des professions de Jackman et. al. (1991)³¹ que celle de la dispersion absolue des taux de chômage par profession de Bentolida et Dolado (1991)³² conduisent au même constat :

- comparé aux autres pays, la Belgique connaît un taux de mismatch professionnel élevé,
 - mais la situation s'améliore entre 1979 et 1989.
- (Source : OCDE (1992 b) tableau 2.12)

En conclusion, l'état des connaissances économiques est ici encore controversé. Les conclusions tirées semblent fort sensibles aux méthodes suivies. Si les divers travaux paraissent s'accorder sur le constat de l'importance du niveau du mismatch en Belgique, en revanche on ne peut, à ce stade, rapprocher la croissance du chômage de longue durée à partir de 1979 à une exacerbation du mismatch sur le marché du travail.

31 On y mesure la variance des taux de chômage relatifs pondérés, $\text{Var}(u_i/u)$, où u_i est le nombre de chômeurs selon leur profession antérieure par rapport au nombre d'actifs par profession et u est la moyenne pondérée des taux de chômage spécifiques à chacune des professions. Les poids sont les populations actives correspondantes. Par cette mesure, on quantifie de combien les taux de chômage par profession s'écartent du taux de chômage, toutes professions confondues, indépendamment du niveau de ce taux.

32 Variance des taux de chômage pondérés, $\text{Var}(u_i)$.

III. LES POLITIQUES : PRIORITES, PISTES ET QUESTIONS POUR AUJOURD'HUI

Cette partie ne contient ni des recettes, ni des projets "clé-sur-porte" mais, comme le suggère son titre, des orientations et un certain nombre de questions ouvertes.

Laissant de côté les politiques macro, à l'heure actuelle, trois priorités doivent être poursuivies simultanément :

1. il faut résorber les tensions apparues surtout en 1989 et 1990 sur certains segments du marché du travail. La menace inflationniste qu'elles font peser nuira à toute reprise conjoncturelle. Il en va de même des dysfonctionnements qu'elles sont susceptibles d'engendrer au sein des entreprises;
2. il faut développer une action volontariste en faveur des sans-emploi en situation de pauvreté et des inoccupés qui ont les perspectives d'emploi les plus sombres³³;
3. il faut, aussi vite que possible, évoluer vers un système où le risque d'enlèvement dans le chômage est combattu dès les premiers mois d'inoccupation.

Ces trois priorités vont à présent être reprises avec plus ou moins de détail.

III.1 Résorption des tensions sur certains segments du marché du travail

De manière fort schématique, on peut recommander quatre attitudes :

1. Identifier finement les fonctions concernées, comme l'a fait le V.D.A.B. en 1991.
2. Comprendre les raisons des tensions propres à ces fonctions (elles sont probablement différentes selon que l'on considère les ingénieurs civils ou les infirmières).
3. Là où c'est possible, orienter les formations offertes aux publics considérés dans la deuxième priorité de manière à ce qu'elles débouchent sur des opportunités d'embauche à court terme et contribuent ainsi à la résorption des tensions³⁴.
4. Des actions à long terme relatives aux filières d'enseignement.

³³ A propos du choix de ce dernier critère, on consultera Van der Linden (1991), p. 42-43.

³⁴ En Flandres, certaines professions assez peu qualifiées font partie de la liste des vacances difficiles à pourvoir (cfr V.D.A.B., 1991). Sous la réserve d'une bonne compréhension du phénomène, cela suggère que la deuxième priorité n'est pas étrangère à la première.

III.2. Agir en faveur des sans-emploi en situation de pauvreté et des inoccupés dont les chances de sortie du chômage sont faibles

a) *De qui s'agit-il ?*

Une intersection existe entre les deux groupes : on peut estimer que 40 à 45 % des chômeurs indemnisés inoccupés depuis un an se situent sous un seuil de pauvreté. Cela dit, quels sont les groupes à faible chance de sortie ? Sur base de Van der Linden (1992), on peut en distinguer trois :

1. les chômeurs de longue durée (plus d'un an d'inoccupation) peu qualifiés³⁵ et plus particulièrement les femmes³⁶;
2. pour les autres groupes de qualification, les chômeurs de très longue durée (en l'absence d'information précise, le seuil de deux années de chômage est probablement un point de repère)³⁷;
3. les chômeuses de courte durée peu qualifiées³⁸;

au total, ces groupes représentaient 68 % du chômage complet indemnisé total en Wallonie au 31 décembre 1991.

b) *Faible chance de sortie et indisponibilité de fait*

On peut connaître une faible chance de sortie du chômage pour diverses raisons non exclusives : rareté des offres "d'emploi convenable", exigences salariales (ou autres) de l'individu incompatibles avec les offres disponibles, faible intensité de la recherche d'emploi. Pour des raisons évidentes qui ont trait à l'imperfection de l'information, on ne peut ventiler de manière objective la population des chômeurs à faible taux de sortie selon les catégories de raisons répertoriées à l'instant. On notera cependant que selon Eurostat (1992), en 1990, 14,2 % des chômeurs belges cherchant un emploi salarié présente l'inscription au bureau de l'emploi comme unique méthode de recherche (la moyenne européenne est similaire). D'autre part, toujours

³⁵ Cette appellation recouvre d'abord les personnes qui ont au plus un diplôme de l'enseignement primaire. Elle englobe, au delà, les personnes détentrices d'un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur ou d'un certificat d'apprentissage. Dans le cas des femmes, les diplômées de l'enseignement professionnel inférieur apparaissent aussi prioritaires que celles diplômées tout au plus de l'enseignement primaire. Il va sans dire que le niveau de diplôme ne cerne pas pleinement le degré de qualification. Avec la profession recherchée, c'est toutefois le seul critère repris dans les statistiques publiées.

³⁶ En se limitant, compte tenu des statistiques publiées, aux chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi, ce groupe concerne 83.575 personnes en Wallonie au 30 décembre 1991 (source : Ministère de la Région Wallonne).

³⁷ Selon les mêmes sources que ci-dessus, ce groupe englobe 11.657 chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi en Wallonie (au 30 décembre 1991).

³⁸ Le nombre correspondant est ici de 18.388 femmes.

selon l'enquête sur les forces de travail (tableau 1.c.12 de l'INS), bon an mal an, 14 % des hommes sans emploi à la recherche d'un emploi n'a utilisé aucune méthode de recherche durant les quatre semaines qui ont précédé l'enquête. Le taux est en moyenne de 16 % chez les femmes. En supposant qu'elles soient fiables, ces proportions sont à la fois élevées en termes absolus et basses comparées à la part des chômeurs à faible probabilité de sortie mentionnée ci-dessus. Quoi qu'il en soit, la réflexion concernant ces derniers est indissociable du débat à propos de l'identification et du traitement des chômeurs censés être disponibles à l'égard du marché du travail mais jugés, selon l'expression officielle, "indisponibles de fait".

A propos des "indisponibles de fait", ma position tient en trois points :

1. L'absence de recherche d'emploi des chômeurs "découragés"³⁹, voire leurs réticences à l'égard de toute nouvelle tentative de réinsertion professionnelle, relève souvent d'abord d'une responsabilité collective et subsidiairement de manquements personnels vis-à-vis des règles de l'assurance-chômage. Cette responsabilité collective est portée par les décideurs publics et privés et en particulier les partenaires sociaux. Elle a pour enjeu la création d'emplois. Elles ont certes été fortes à la fin des années 1980, mais elles se sont globalement limitées aux services, en particulier privés. Et si l'on considère l'ensemble des années 1980, la perspective est, on le sait bien, beaucoup plus sombre. On notera, en particulier, que selon les calculs de l'OCDE portant sur les années 1980, la Belgique partage avec l'Espagne, la France et les Pays-Bas le triste privilège d'avoir le plus rarement offert un emploi aux chômeurs via ses services publics de placement.
2. Les contrôles de la disponibilité des chômeurs sont inhérents à l'assurance chômage mais ils sont par essence bien imparfaits (sur le plan de leur efficacité et sous l'angle de l'équité)⁴⁰.
3. Une recherche plus active et la pénalisation financière des "indisponibles de fait" aurait un effet favorable sur les statistiques de chômage et sur le budget de l'assurance-chômage. L'effet net direct sur les finances publiques serait en revanche nettement moins positif si les

39 Personnes sans emploi qui aspirent à un travail mais n'en recherchent plus.

40 Les difficultés me paraissent être les suivantes :

- les placeurs cumulent-ils volontiers les rôles de conseiller et de contrôleur ? Acceptent-ils de tester la disponibilité des individus au risque de déplaire aux employeurs par l'envoi de chômeurs dont l'inemployabilité est pressentie, au risque aussi de perturber, le cas échéant, le bon fonctionnement des formations professionnelles par l'envoi de "chômeurs peu motivés", etc... (l'OCDE (1991) souligne également cette difficulté);
- dans un certain nombre de cas, la disponibilité ne peut-elle pas être simulée moyennant certaines facultés personnelles dont disposent les uns mais non les autres ?
- est-il éthiquement fondé d'exiger la même disponibilité quel que soit le passé de l'individu (nous ne faisons pas référence ici à une notion d'aptitude physique, dont il est tenu compte dans le système belge) ? Si la réponse à cette question est négative, la prise en compte de ce passé n'est-elle pas extrêmement difficile à codifier ? Si oui, ne se condamne-t-on pas à une appréciation plus ou moins arbitraire de cette réalité ?

exclus de l'assurance sont en droit de faire appel à l'aide sociale⁴¹ (ou s'ils glissent vers le régime de l'assurance maladie-invalidité). En outre, on peut montrer que les effets induits d'une telle politique sont multiples et que l'impact net sur le bien-être collectif est incertain. Les effets induits d'une telle mesure sont en effet : l'acceptation d'emplois précaires (déclarés ou non), une participation plus forte, effective ou factice, aux aides publiques à la réinsertion professionnelle (si l'offre correspondante est relevée), une recherche plus active d'emploi, effective ou factice elle aussi, qui peut déboucher sur une embauche à condition qu'il y ait des postes de travail, une demande pour l'output produit, des conditions de prix et de salaire conformes aux objectifs de la firme et une adéquation de la main-d'oeuvre.

c) Esquisse d'une alternative⁴²

J'identifierai ici des pistes qui me paraissent souhaitables, sans pour autant cacher les questions qu'elles posent. Ces pistes concernent uniquement les chômeurs actuels aux chances de sortie faibles. On leur présenterait un contrat de partenariat qui joint une coopération active de l'individu à un parcours individualisé et qui aboutit à la garantie d'un emploi à tout le moins temporaire. A ceux qui refusent un tel contrat et présentent une disponibilité durablement faible à l'égard du marché du travail après un fort long séjour au chômage, on proposerait un statut de non demandeur d'emploi, car compte tenu du passé de ces personnes, il est, me semble-t-il, exclu de leur imposer un contrat de réinsertion.

Cette alternative pose à tout les moins deux questions :

- pourquoi et comment mettre en oeuvre une réinsertion professionnelle pour un public de ce type ?
- comment indemniser ceux qui optent pour le statut de non demandeur d'emploi ?

Première question : pourquoi et comment mettre en oeuvre une réinsertion professionnelle pour un public de ce type ?

La réinsertion professionnelle des chômeurs enlisés peut être justifiée par des arguments éthiques et économiques. Ces derniers, c'est bien connu, suggèrent de mettre en balance le coût actualisé d'une réinsertion, d'une part et l'économie actualisée de dépenses publiques au fil du temps ainsi que le surcroît de revenus privés actualisés d'autre part. S'il est bien connu dans son principe, ce calcul acquiert cependant une dimension nouvelle si l'on tient compte des difficultés de financement de la Sécurité sociale à long terme.

⁴¹ Tel n'est pas le cas dans le cadre de l'actuel article 80 (l'ex-article 143).

⁴² Même si ce qui suit fait référence aux chômeurs, dans mon esprit, ces pistes peuvent être généralisées à d'autres groupes, tels les minimisés.

Cela étant acquis, la question devient "comment réussir cette réinsertion ?" Je ne prétends pas avoir une recette mais j'estime qu'il s'agirait de conclure un contrat de partenariat où, en échange d'une coopération précise, le service de placement élaborerait avec la personne un parcours de réinsertion professionnelle, le cas échéant sociale, adapté aux caractéristiques de l'individu et aboutissant à tout le moins à la garantie d'un emploi temporaire rémunéré conformément aux conventions collectives. Cette proposition nécessite quelques précisions :

- il faut que le chômeur soit un partenaire dans ce projet et non l'exécutant d'un programme imposé, sinon le risque d'échec est gigantesque;
- il faut que le contrat de réinsertion prévoie une remontée par paliers en partant du niveau où les personnes se trouvent actuellement. Cela suppose la mise en place d'actions successives coordonnées et, en particulier, une collaboration et non une concurrence malsaine entre les divers intervenants publics et privés;
- en échange de la coopération réelle du chômeur, il faut lui fournir certaines garanties :
 - a) Elles sont d'ordre financières (couverture de frais liés à la réinsertion; lutte contre les pièges financiers, ...).
 - b) Il s'agirait d'inclure au contrat une disposition souple en cas d'échec durant le parcours (réorientation ou passerelle vers le statut de non demandeur d'emploi) ou au terme de celui-ci (si l'emploi temporaire n'est pas suivi d'une embauche durable, le droit aux indemnités de chômage doit être assuré). Afin de limiter le nombre d'échecs, il faudrait veiller à certaines dispositions durant le parcours de réinsertion et au delà (par exemple, l'accession commode à une garde des enfants). Si de telles conditions étaient remplies, une indisponibilité pour le marché du travail, identifiée dans la clarté, ne saurait que s'accompagner de sanctions administratives.
 - c) Un élément de garantie supplémentaire est cet aboutissement partiel qu'est l'emploi temporaire. Compte tenu du passé des personnes concernées, une telle garantie me paraît requise. Qu'il s'agisse de cet emploi temporaire ou de la promotion d'emplois durables pour un public qui en général ne peut espérer accéder à de hautes qualifications, un certain nombre de pistes sont envisageables :
 - . le repositionnement d'une part du programme de résorption du chômage qui le situerait à l'aboutissement d'un parcours de réinsertion bien pensé;
 - . même si cela crée peu d'emplois et entraîne d'importants effets de déplacement, l'octroi de subsides marginaux à l'embauche (ils se sont avérés efficaces aux Pays-Bas dans le cas de chômeurs adultes de très longue durée);
 - . une mesure structurelle (et donc à effets à long terme) d'allègement forfaitaire des cotisations patronales de Sécurité sociale applicable à tous les salariés, qui favorise le développement d'entreprises intensives en main-d'oeuvre et en particulier de celles qui occupent des travailleurs à bas salaires relatifs et

qui aurait globalement un effet favorable sur la formation des salaires⁴³. Une telle proposition a été formulée il y a quelques années par le groupe dit des 72 économistes francophones. Depuis lors, le contexte, en particulier fiscal, a changé. Il faut donc repenser les nécessaires compensations de recettes pour la Sécurité sociale et ce, de manière à apaiser les craintes des partenaires sociaux à l'égard du financement à long terme de la Sécurité sociale;

- . il est par ailleurs probable que certains chômeurs tentés par ce projet de réinsertion ne pourront pas (ou pas rapidement) retrouver les standards de productivité attendus par les entreprises privées ou publiques "classiques", que d'autres encore en seraient systématiquement rejetés en raison de leur âge par exemple, que d'autres enfin préféreraient une occupation professionnelle en dehors de ces secteurs. Il y aurait là place pour l'extension d'un tiers secteur productif (encore appelé "économie sociale"), offrant dans certains cas un emploi temporaire, préliminaire à une embauche dans les entreprises "classiques". A ce sujet, on consultera les travaux de la quatrième Commission du dixième Congrès des Economistes belges de langue française, tenu en novembre 1992;
- . si toutes ces initiatives et d'autres non mentionnées ici n'aboutissent pas à un volume d'emplois suffisants, l'Etat serait le pourvoyeur ultime de ces emplois temporaires.

Deuxième question : comment indemniser les indisponibles de fait qui optent pour un statut de non demandeur d'emploi ?

Rappelons que cette question se pose pour des sans-emploi à l'indisponibilité durable après un fort long séjour au chômage.

Moins encore qu'ailleurs, je dispose ici de recette. J'espère que ces quelques réflexions éclaireront néanmoins les débats. On peut montrer qu'une baisse fort modeste de leur allocation n'entraînerait pas de perte de bien-être par rapport à la situation de départ où ces personnes sont censées être demandeuses d'emploi. Comme je viens de l'indiquer, la "baisse d'indemnité sans perte d'utilité" serait de faible amplitude étant donné le public visé. Ceci me paraît poser une question : comment justifier que ces ex-chômeurs devenus non demandeur d'emploi reçoivent une indemnité (permanente) non conditionnelle supérieure à celle des bénéficiaires du minimex ? La durée et/ou le montant des cotisations sociales perçues par le passé pourraient fournir un élément de réponse, qui conduise à une dispersion des niveaux d'allocations octroyés aux non demandeur d'emploi.

Une baisse plus prononcée de l'indemnité octroyée aux non demandeurs d'emploi poserait elle aussi un certain nombre de problèmes :

43

On notera que la récente enquête de la Commission relative aux obstacles à l'embauche révèle que pour les employeurs la première entrave à l'embauche est le niveau des prélèvements obligatoires (Commission des Communautés européennes, 1991).

1. selon Cappi et Delvaux, bon nombre de chefs de ménages et les isolés concernés par notre propos se trouvent initialement sous un seuil de pauvreté. Une baisse d'indemnité entraînant une perte d'utilité apparaît ici lourde de conséquence. Elle renforcerait très probablement la nécessité d'un travail dans l'économie informelle;
2. une part des sans-emploi concernés accepterait de manière factice un contrat de réinsertion, ce qui perturbait fortement le fonctionnement de ce système;
3. cette baisse serait perçue par les intéressés comme une punition alors que le diagnostic proposé met ici en avant les responsabilités collectives du découragement.

III.3 Evoluer rapidement vers un système où l'enlèvement dans le chômage est combattu dès les premiers mois d'inoccupation

De manière fort succincte, on notera trois domaines d'attention :

- au plan des politiques macro-économiques, la vigilance quant au niveau des salaires réels dans une économie aussi ouverte que la nôtre et la recherche d'un financement alternatif pour la Sécurité sociale;
- la mise en oeuvre de "politiques actives" dès les premiers mois de chômage pour les populations à faible chance de sortie du chômage;
- la mise en place d'un vaste programme de recherche pluri-disciplinaire portant sur les règles de l'assurance-chômage et les systèmes alternatifs⁴⁴.

Je ne développerai pas davantage ces points ici, préférant, pour conclure, parler brièvement des connaissances concernant l'efficacité des "politiques actives".

III.4 L'effet des politiques dites actives

a) *Mises en garde*

Comme dans le cas des indemnités de chômage, il faut souligner qu'à côté des effets directs sur les bénéficiaires, il y a un certain nombre d'effets induits :

- effets de déplacement par lesquels un bénéficiaire d'une politique active évince un autre chômeur indemnisé ou quelqu'un qui entre sur le marché du travail;
- effet de déplacement par lequel un emploi du programme de résorption du chômage évince le cas échéant un autre "plus standard";

⁴⁴ Voir par exemple Van der Linden (1991), p. 35-37.

- effets induits via à nouveau la formation des salaires et le financement des politiques.

Il faut aussi souligner qu'il n'y a pas nécessairement un consensus sur les critères d'évaluation de l'efficacité des politiques actives : créer de l'emploi ? favoriser le taux de sortie de certains groupes peu favorisés au détriment d'autres ? accroître les revenus individuels à long terme ? etc.

Notons enfin, que l'évaluation micro-économique de l'efficacité des politiques - c'est-à-dire l'évaluation au niveau individuel - pose des problèmes méthodologiques aigus. En particulier, il est souvent admis que rien de fiable ne peut être déduit sans la présence d'un groupe de contrôle, c'est-à-dire d'un groupe témoin qui ne bénéficie pas de la mesure. Or, en pratique, dans les évaluations administratives on omet généralement ce point.

b) *Que sait-on de l'efficience des différentes mesures ?*

Sans entrer ici dans les détails⁴⁵, on peut affirmer qu'aucune mesure ne fait l'objet d'un consensus et ce, même si l'on se limite aux évaluations de qualité. Des problèmes méthodologiques subsistent probablement. Mais cette relative dispersion des résultats suggère surtout que l'évaluation économétrique doit être complétée par l'interprétation d'informations plus qualitatives concernant les étapes de mise en oeuvre d'une politique. Ceci suppose en particulier une étude du fonctionnement de l'institution chargée de la gestion du programme.

Dans l'immédiat, on peut prôner les attitudes suivantes :

1. une diversification des actions (sans pour autant sombrer dans le saupoudrage);
2. l'articulation des actions entre elles : coupler une aide à l'embauche et une formation en est un exemple; dans un autre ordre d'idée, il faut aussi parvenir à articuler les actions menées par les institutions publiques et celles organisées par des associations privées (chacun a sa spécificité);
3. le développement d'actions peu coûteuses mais semble-t-il efficaces telle l'information personnalisée du chômeur et le conseil;

⁴⁵ Voir par exemple Van der Linden (1991), section 4.

4. bon nombre de recommandations précises ne peuvent venir que des personnes directement impliquées par les actions : la structuration et la dynamisation de cette expertise sont indispensables.

Des informations plus précises pourront être tirées des nombreux travaux d'évaluation en cours.

IV. ESSAI DE CONCLUSION APRES L'ADOPTION DU PLAN D'ACCOMPAGNEMENT DES CHOMEURS

Cette étude avait un triple objectif :

- (i) synthétiser un ensemble de données de stock et de flux à propos du chômage et du chômage de longue durée en Belgique;
- (ii) rechercher les causes de ces phénomènes au delà d'indicateurs apparents et de raisonnements simplistes;
- (iii) proposer certaines orientations sans cacher les questions qu'elles soulèvent étant donné l'état des connaissances limité en matière de lutte contre le chômage et le chômage de longue durée.

Un premier apport de ce travail est d'avoir proposé des schémas d'analyse des causes du chômage et du chômage de longue durée qui dépassent deux types de simplisme : celui qui explique le chômage par la rareté de l'emploi, comme si l'emploi était une donnée qui s'impose à un pays; celui qui ramène les causes du chômage et du chômage de longue durée à une énumération des institutions qui interfèrent, tels des obstacles, avec les mécanismes de marché.

Dans le but de relever les taux de sortie du chômage vers l'emploi, l'étude suggère qu'à côté de politiques macro-économiques qu'on pourrait préciser à partir de l'analyse de la section I.2,

- 1) on recherche une souplesse d'ajustement du facteur travail qui ne se réduise pas à une flexibilité quantitative de l'effectif (par la baisse des coûts de licenciement) mais englobe la variabilité de la durée du travail et la recherche d'une mobilité à l'intérieur des firmes (par un effort de formation de la main-d'oeuvre occupée);
- 2) on évite les pièges financiers (qui rendent financièrement peu avantageux le retour au travail de certains groupes) en repensant de manière intégrée divers mécanismes qui régissent l'attribution d'indemnités et d'avantages divers ainsi que la fiscalité des personnes physiques; cette recommandation n'est pas à confondre avec un appel à une baisse substantielle du niveau ou de la durée de l'indemnisation, qui inciterait sûrement certains au retrait du marché du travail, d'autres à l'acceptation de petits boulots (déclarés ou non), d'autres encore à rechercher plus activement un emploi sans que cette attitude ne débouche nécessairement sur une embauche du fait des exigences des employeurs, du profil de nombreux chômeurs et du niveau du coût salarial minimum (le revenu minimum net étant quant à lui assez modeste)⁴⁶;
- 3) on repense le financement de la Sécurité sociale dans le but d'alléger le coût du travail peu qualifié et on s'interroge sur la possibilité de fluctuations cycliques des cotisations sociales;

⁴⁶ L'analyse approfondie de l'effet des règles de l'assurance-chômage et de systèmes alternatifs est assurément une priorité pour la recherche.

- 4) on envisage l'extension des attributions de la négociation interprofessionnelle au détriment des niveaux de négociation plus désagréés;
- 5) on améliore les efforts de conseil de formation et de réorientation des chômeurs au profil peu valorisable car les problèmes d'appariement entre main-d'oeuvre et emploi sont relativement importants en Belgique (mais ils ne sont pas nécessairement devenus plus aigus au cours des années 1980). L'efficacité de ces actions n'a pas toujours pu être démontrée, ce qui suggère combien la qualité de leur mise en oeuvre doit être au centre des préoccupations.

Au delà d'un seuil éventuel, l'allongement de la durée d'inoccupation affaiblit les chances de sortie du chômage d'un individu. Par ailleurs, l'hétérogénéité des chômeurs est substantielle : certains groupes ont de faibles taux de sortie dès les premiers mois de chômage, ce qui conduit à d'importantes entrées dans le chômage de longue durée. On doit dès lors préconiser de centrer l'attention sur les groupes à faible probabilité de sortie, qu'il s'agisse de chômeurs de courte ou de longue durée. Cette étude recommande de développer une action d'envergure en faveur des sans-emploi en situation de pauvreté et des chômeurs qui ont des faibles probabilités de sortie (qu'il s'agisse de chômeurs de courte ou de longue durée⁴⁷). Il s'agit schématiquement (cfr le paragraphe III.2 pour plus de précisions) d'un contrat de partenariat qui joint une coopération active de l'individu à un parcours de réinsertion individualisé et qui aboutit à la garantie d'un emploi à tout le moins temporaire.

Dans le contexte actuel des finances publiques et compte tenu du public visé, on peut douter du réalisme de cette proposition. La section III.2 contient des pistes concrètes afin d'assurer la garantie d'un emploi temporaire. En outre, la mobilisation de moyens en faveur de la réinsertion professionnelle de ces personnes se justifie par des arguments éthiques (dignité des personnes, lutte contre la pauvreté, etc.) et économiques. Parce que leur taux de sortie du chômage est faible, la somme actualisée des indemnités et de l'aide sociale que ces sans-emploi percevront probablement au fil du temps est en effet à mettre en rapport avec le surcoût d'une réinsertion professionnelle, compte tenu du risque de retour ultérieur au chômage mais compte tenu également des effets induits en matière de recettes fiscales et para-fiscales, y compris à long terme⁴⁸.

Reste alors le cas de ceux qui refuseraient un tel contrat de réinsertion. Dans la mesure où leur indisponibilité à l'égard du marché du travail apparaît durable et fait suite à un fort long séjour au chômage, il m'apparaît justifié de leur accorder un statut de non demandeur d'emploi, pour lequel une baisse fort modeste (mais actuellement non chiffrée) de l'allocation est concevable sans perte de bien-être individuel; la section III.2 présente les arguments en faveur d'une telle politique et ceux qui vont

47 Dans le premier cas, on verra en cette action une prévention du chômage de longue durée, dans le second un essai de thérapie de ce dernier.

48 Cfr les analyses du Bureau du Plan relatives au financement de la Sécurité sociale à long terme.

à l'encontre de celle-ci; un développement analogue est proposé dans l'hypothèse d'une baisse plus substantielle de l'allocation; il ne s'en dégage pas de recommandation évidente.

Ces propositions concernant les chômeurs à faible probabilité de sortie doivent nécessairement être reconsidérées suite à l'adoption du plan d'accompagnement des chômeurs. Celui-ci entend prévenir le chômage de longue durée par un suivi personnalisé entamé au dixième mois d'inoccupation. Il pourrait être vu comme complémentaire aux propositions résumées à l'instant. Il s'en distingue en fait assez nettement pour la raison suivante. Le choix du dixième mois de chômage présente l'avantage de la simplicité. Il s'inscrit étroitement dans la logique qui voit dans la durée d'inoccupation une cause de l'affaiblissement des chances de sortie. Il eut cependant été préférable d'établir un critère alternatif basé sur la faiblesse des chances de sortie du chômage, duquel il eut découlé une liste de groupes de chômeurs aux durées d'inoccupation variées (voir section III.2). Dans un second temps, il eut été possible de rechercher un équilibre entre politiques "préventives" (visant, là où cela a un sens, à agir avant que le taux de sortie du chômage ne soit faible⁴⁹) et politiques "curatives" (telles les propositions résumées à l'instant), compte tenu des moyens budgétaires, des actions déjà développées et des groupes cibles retenus par le Fonds social européen. Parce qu'il n'a pas suivi cette logique, le plan d'accompagnement va par exemple développer une action pour des chômeurs de moyenne durée diplômés de l'enseignement supérieur (dont le taux annuel de sortie s'établissait entre 50 et 70 % en 1991 en Wallonie⁵⁰) et postposer de plusieurs mois une action en faveur des chômeuses de courte durée diplômées de l'enseignement secondaire inférieur professionnel (dont le taux annuel de sortie s'établissait à la même époque aux alentours des 20 %)⁵¹.

D'autres caractéristiques du plan d'accompagnement sont sensiblement différentes des propositions développées à la section III.2. Ces différences découlent principalement du choix de la population cible. A titre d'exemple, même si la promotion d'opportunités d'emploi est capitale et suppose encore d'autres mesures que celles prévues dans le plan d'accompagnement, on peut avancer que la garantie d'un emploi à tout le moins temporaire se conçoit pour des chômeurs de longue durée découragés et en règle générale pas ou moins pour un chômeur de moyenne durée.

D'autres considérations pratiques pourraient être formulées à propos du plan d'accompagnement. Elles ont trait au degré de préparation des services chargés de l'établissement du plan d'accompagnement individualisé, à la capacité nécessairement limitée des services d'orientation, de formation et de placement et dès lors aux règles de priorité à établir etc. Par manque d'information, ces aspects essentiels ne seront pas développés ici.

49 Attitude qui n'est pas développée dans ces conclusions mais qui fait partie des priorités de l'heure (cfr la section III.3).

50 Cfr Van der Linden (1992).

51 Cfr Van der Linden (1992).

Pour clore cette étude, j'exprime ma crainte que le plan d'accompagnement ne mobilise des ressources qui, à contrainte budgétaire donnée, rendront improbable à moyen terme le développement d'actions nouvelles ambitieuses en faveur des nombreux chômeurs déjà inoccupés depuis un an ou davantage et des demandeurs d'emploi de courte durée dont les taux de sortie du chômage sont initialement faibles. Comme j'ai pu l'expliquer ci-dessus, un tel retard est injustifiable sur les plans éthique et économique.

BIBLIOGRAPHIE

Bentolida S. et Dolado J.J. (1991), "Mismatch and internal migration in Spain, 1962-1986", in Padoa Schioppa, (dir. publ.), "Mismatch and labour mobility", Cambridge : Cambridge University Press

Bentolida S. et Saint-Paul G. (1992), "A Model of labour demand with linear adjustment costs", Document n° 92-05, DELTA-OERAS, Paris

Bertola G. (1990), "Job security, employment and wages", European Economic Review, 34, 851-886

Bertola G. (1992), "Labour turnover costs and average labour demand", Journal of Labour Economics, 10, 389-411

Blanchard O.J. et Fischer S. (1989), "Lectures on macroeconomics", Cambridge, MIT Press

Bruno M. et Sachs J. (1985), "The economics of worldwide stagflation", Basil Blackwell, Oxford

Budd A., Levine P. et Smith P. (1988), "Unemployment, vacancies and the long-term unemployed", The Economic Journal, 98, 1071-1091

Burda M. et Wyplosz Ch. (1990), "Gross labour market flows in Europe : some stylized facts", Discussion Paper n°439, Centre for Economic Policy Research, London

Calmfors L. et Driffill J. (1988), "Centralisation of wage bargaining and macroeconomic performance", Economic Policy, 6, 16-61

Cappi R. et Delvaux B. (1990), "Les allocataires sociaux confrontés aux pièges financiers", Rapport pour les Services de Programmation de la Politique Scientifique, Bruxelles

Castel B. (1992), "Négociation collective : pouvoir des syndicats et performance économique", mémoire de licence en Sciences économiques, Université Catholique de Louvain, Département des Sciences économiques

Commission des Communautés Européennes (1986), "Problèmes de l'emploi, opinion des chefs d'entreprise et des travailleurs", Economie européenne, n°27, mars

Commission des Communautés Européennes (1991), "Evolution de l'emploi dans la Communauté", Economie européenne, n°47, mars

Commission of the European Community (1989), "First survey on state aids in the European Community", Luxembourg, Office for official publications of the European Community

d'Aspremont C., Dos Santos Ferreira R et Gérard-Varet L.A. (1989), "Unemployment in an extended Cournot oligopoly model", Oxford Economic Papers, p. 490-505

De Vos K. et Nicaise I. (1990), "Tewerkstelling door sociale zekerheid", HIVA, KU Leuven, Projekt Sociura

Delvaux B., De Vos K, Nicaise I, Pacolet J et Van der Linden B (1991), "Evaluation ex ante du cadre communautaire d'appui de la Belgique relatif aux objectifs 3 et 4", Rapport pour la Commission des Communautés Européennes, IRES et HIVA

Desutter L. (1992), "Le chômage de longue durée des femmes", mémoire de licence en Sciences économiques, Département des Sciences économiques, Université Catholique de Louvain

Drèze J.H. et Bean Ch. (1990), "Europe's employment problem : a synthesis", in Drèze J.H. e.a. eds "Europe's Unemployment Problem", MIT Press

Drèze J.H. et Gollier Ch. (1990), "Risk-sharing on the labour market and second-best wage rigidities", CORE discussion paper n°9206, Université Catholique de Louvain

Drèze J.H. (1992), "Can varying social insurance contributions improve labour market efficiency ?", CORE Discussion Paper n°9206, Université Catholique de Louvain

Elbaum M. (1987), "Qu'attendent les entreprises de la flexibilité de l'emploi ? Une comparaison France - Belgique - Royaume-Uni", Economie et Statistique, n°197, 41-52

Emerson M. (1988), "Regulation or deregulation of the labour market", European Economic Review, 32, 775-817

Eurostat (1992), "Enquête sur les forces de travail. Résultats 1990", Thème 3, série C, Luxembourg

Fougère D. (1989), "Indemnisation et processus de sortie du chômage", Communication aux VIème journées de micro-économie appliquée, Orléans, 29-30 mai

Jackman R. et Roper S. (1987), "Structural unemployment", Oxford, Bulletin of Economics and Statistics, 49, 9-36

Jackman R. et Layard R. (1991), "Does long-term unemployment reduce a person's chance of a job ? A time-series test", *Economica*, 58-93-106

Jackman R., Layard R. et Savouri S. (1991), "Mismatch : a framework for thought" in Padoa Schioppa F. (dir. publ.), "Mismatch and labour mobility", Cambridge : Cambridge University Press, 44-93

Lambrechts R. (1992), "Uitstroom uit de werkloosheid tussen 1972 en 1990", Nieuwsbrief vna het Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid, Vorming, April, KU Leuven

Leonard J. et Van Audenrode M. (1991), "Corporation run amok : job stability and industrial policy in Belgium and the United States", University of California, Berkeley, miméo

Leslie D. (1992), "Insider-outsider theory and the case for implicit contracts", *The Economic Journal*, 102, 37-48

Lindbeck A. (1992), "Macroeconomic theory and the labour market", *European Economic Review*, 36, 209-236

Lubrano M., Shadman-Mehta F. et Sneessens H. (1992), "Real wages, quantity constraints and equilibrium unemployment : Belgium 1955-1989", European Unemployment Programme, Final Conference, Chelwood Gate, September

Ministère de l'Emploi et du Travail (1989, 1990), "La population active en Belgique", Bruxelles

O.C.D.E. (1990), "Perspectives de l'emploi", Paris

O.C.D.E. (1991), "Perspectives de l'emploi", Paris

O.C.D.E. (1992 a), "Etudes économiques de l'OCDE : Belgique, Luxembourg, 1991/1992", Paris

O.C.D.E. (1992 b), "Perspectives de l'emploi", Paris

Pissaridès C. (1992), "Loss of skill during unemployment and the persistence of employment shocks", *The Quarterly Journal of Economics*, 1371-1392

Shadman-Mehta F. et Sneessens H. (1991), "Contraintes et débouchés, salaires réels et emploi", *Bulletin de l'IRES*, n°157, novembre

Sneessens H.R. (1990), "Structural problems and quantity constraints in macroeconomic models", *Structural change and Economic Dynamics*, 1, 27-40

Sneessens H. et Van der Linden B. (1992), "De l'optimalité des systèmes d'assurance-chômage : quelques réflexions", *Rapport préparatoire de la Commission 1 du 10ème congrès des économistes belges de langue française et Bulletin de l'IRES* n°163

Solow R.M. (1990), "The labour market as a social institution", Cambridge, Basil Blackwell

Spinnewijn F. et De Smedt M. (1988), "Een dynamische benadering van de arbeidsmarkt", *Services de Programmation de la Politique Scientifique, Nationale onderzoekacties ter ondersteuning van FAST*, Bruxelles

Tollet R. (1987), "Travail et chômage" in G. Quaden "L'économie belge dans la crise", Labor, Bruxelles

Tresmontant R. (1991), "Chômage : les chances d'en sortir", *Economie et statistique*, n°241, p. 41-51

V.D.A.B. (1991), "Analyse vakaturen'90", Studiedienst

Van der Linden B (1991), "Structuration des politiques belges à l'égard des sans-emploi", *Bulletin de l'IRES* n°155

Van der Linden B. (1992), "Le chômage et sa durée en Belgique : une approche en termes de flux", *Bulletin de l'IRES*, n°159