



**STRUCTURATION DES POLITIQUES BELGES
A L'EGARD DES SANS-EMPLOI**

Par

Bruno VAN DER LINDEN

N° 155

Novembre 1991

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

**STRUCTURATION DES POLITIQUES BELGES
A L'EGARD DES SANS-EMPLOI**

Par

Bruno VAN DER LINDEN

N° 155

Novembre 1991

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.

**STRUCTURATION DES POLITIQUES BELGES
A L'EGARD DES SANS-EMPLOI**

Bruno VAN DER LINDEN

Chercheur qualifié du FNRS

Texte présenté à la Journée d'étude de l'IRES
du 21 novembre 1991 intitulée
"Dynamique des marchés : contraintes et
enjeux pour la Belgique"

Je remercie B. Delvaux et B. Stainier pour les discussions préliminaires à cette analyse. Je les remercie également ainsi que J.P. Lambert, R. Leroy et I. Nicaise pour leurs commentaires à propos d'une première version du texte. La responsabilité de son contenu incombe toutefois uniquement à l'auteur. Cette étude a bénéficié de l'assistance technique de J. Ladang, N. Mernier et A.M. Scalliet.

1. INTRODUCTION

La présence dans le titre de l'appellation "sans-emploi" signifie que la réflexion s'étendra à un public plus vaste que celui des chômeurs (au sens du BIT). Nous évoquerons notamment les "travailleurs sans emploi découragés", qui aspirent à un emploi mais qui, d'échec en échec, abandonnent leurs recherches. L'éventail des politiques qui concernent les sans-emploi est très vaste. Nous nous limiterons ici à leur indemnisation et aux politiques dites actives vis-à-vis du marché du travail (formation professionnelle, aides à l'embauche, création directe d'emplois réservés aux sans-emploi, etc.). Ces dernières sont complémentaires aux politiques macro-économiques et industrielles, qui ne seront évoquées qu'incidemment.

Notre ambition est double. Il s'agit tout d'abord de synthétiser un certain nombre de connaissances à propos de l'efficacité des politiques dites actives et des effets directs et induits de l'indemnisation du chômage sur le rythme de sortie du chômage. Le parcours proposé au sein de la littérature économique permettra de relativiser certaines (fausses) évidences et de mettre en lumière des phénomènes méconnus (tels les pièges financiers) et certaines inter-dépendances généralement ignorées.

Ce parcours de la littérature révélera, si nécessaire, le manque d'études scientifique à propos de ces sujets en Belgique. En tant que chercheur, deux attitudes sont possibles : se taire parce que les connaissances sont trop élémentaires ou prendre le risque d'intervenir sur ces questions aux implications humaines évidentes. Le second point de vue a été retenu. Ce texte propose des priorités et des pistes et met en évidence certains débats et points obscurs en matières de politiques dites passives et actives. Une place particulière y est faite à la réforme de l'assurance-chômage envisagée sous la législature qui s'achève.

Les débats actuels à propos de la réforme de l'assurance-chômage et des orientations de politiques dites actives s'appuient sur des faits, des analyses et aussi de fausses évidences. La deuxième section en propose une sélection. Bien qu'indemnisation et politiques dites actives soient intimement liées, pour la clareté de l'exposition, les deux sections suivantes les évoquent distinctement. La troisième section, consacrée aux politiques de revenu à l'égard des sans-emploi, comprend une recension sélective de la littérature économique, une réflexion sur le thème brûlant du lien entre la disponibilité du chômeur et son droit à l'indemnisation ainsi qu'une présentation de pistes et de questions en vue d'une réforme alternative de l'assurance-chômage. La quatrième section aborde trois questions : faut-il des politiques dites actives ciblées ? Si oui, ciblées en faveur de qui ? Et que sait-on de l'efficacité de ces politiques ? La cinquième section, enfin, est un essai de synthèse.

2. FAITS, ANALYSES ET FAUSSES EVIDENCES QUI ALIMENTENT OU ECLAIRENT LES DEBATS

2.1 La Belgique, un pays qui s'est singularisé par ses politiques touchant au marché du travail ?

Les rapports d'organismes internationaux soulignent que le système belge d'indemnisation est une assurance-chômage illimitée dans le temps. Qu'en est-il au juste ? Tout d'abord, on peut constater que le système belge n'est pas un pur mécanisme d'assurance. Comme d'autres systèmes européens, il se situe quelque part à mi-chemin entre l'assurance et l'assistance-chômage. La prise en compte de la composition du ménage (surtout après la première année d'inoccupation) et celle des moyens financiers (dans le cas des cohabitants en troisième période) donnent en effet au système belge une coloration d'assistance-chômage¹. La présence des mêmes considérations au niveau du critère d'exclusion pour durée de chômage excessive (l'article 143) confirme cette coloration.

A propos du caractère illimité de l'indemnisation, on peut noter que l'article 143 a sensiblement évolué au fil du temps : au cours des années quatre-vingt, le critère de durée anormalement longue a été revu à la hausse et la définition des populations visées est devenue plus restrictive. Alors qu'en 1981-1982 il y avait chaque année près de 10.000 exclusions en vertu de l'article 143 (soit environ 2 % des demandeurs d'emploi inoccupés et, à une écrasante majorité, des femmes), depuis 1985 ce nombre a fluctué entre quelques centaines et quelques milliers d'exclusions. L'année 1991 devrait marquer un tournant à cet égard : les amendements apportés récemment à l'article 143 devraient conduire cette année à l'exclusion de 25.000 chômeurs². Il serait cependant inexact de penser que l'article 143 est le seul ou le principal motif d'exclusion (temporaire ou à durée indéterminée)³.

¹ L'encadré 1 fournit un aperçu de la législation belge en matière d'indemnisation du chômage.

² Propos du Ministre de l'Emploi et du Travail recueillis par la Libre Belgique (le 5 septembre 1991).

³ Ainsi en 1990, pour 111 hommes et 1664 femmes exclus au nom de cet article, l'ONEm a notifié respectivement 254 et 330 exclusions motivées par l'indisponibilité pour le marché de l'emploi, 282 et 286 exclusions motivées par le refus d'accepter un emploi convenable et 2074 et 1189 exclusions en raison d'un estampillage indû de la carte de contrôle ou de "travail au noir" (source Rapport Annuel de l'ONEm). Nous ne disposons pas de chiffres permettant une comparaison internationale du nombre d'exclusions du bénéfice des allocations de chômage pour de tels motifs.

On peut, en résumé, sans grand risque d'erreur, avancer que quasi tout chômeur belge se voit indemnisé au-delà de sa première année de chômage, seuil qui marque le passage d'un système fort proche de l'assurance-chômage à un autre où une dimension d'assistance est présente. A ce moment, un critère de composition du ménage introduit une forte dispersion des taux de remplacement mais, et c'est assurément une différence marquante par rapport à d'autres pays, à ce stade, ni lui ni un critère de revenu ne justifient l'interruption du paiement des indemnités de chômage. L'Article 143 intervient plus tard pour exclure certains chômeurs du second système en tenant compte de divers critères et notamment des moyens financiers du ménage.

S'appuyant sur des ratios entre les dépenses publiques et le PIB⁴, les rapports d'organismes internationaux mettent par ailleurs en évidence que, comparée aux autres pays, la Belgique a historiquement beaucoup misé sur les mécanismes de prépension (comme le Grand-Duché du Luxembourg) et sur la création directe d'emplois dans le secteur public ou dans les organismes sans but lucratif (une attitude semblable est observée en Finlande, pays à bas taux de chômage). En revanche, la Belgique a peu promu la formation professionnelle des adultes (contrairement à la Suède mais comme le Grand-Duché du Luxembourg et l'Autriche, qui tous trois connaissent des bas taux de chômage)⁵. D'autre part, en moyenne sur la période 1980-1988, il apparaît que le chômeur moyen n'a que très rarement reçu une offre d'emploi via les services publics de placement⁶. Un constat semblable s'applique à l'Espagne, à la France et aux Pays-Bas, qui présentent des niveaux de taux de chômage assez dispersés mais globalement peu enviables.

Comme le suggèrent les rapprochements avec d'autres pays, aucun indicateur pris isolément n'apparaît décisif pour expliquer la position relativement défavorable de la Belgique en matière de chômage. S'appuyant sur une classification discutable entre "les dépenses de traitement économique du chômage" et "celle de traitement social" (qui incluent principalement l'indemnisation du chômage, les retraites anticipées et la création directe d'emplois dans le secteur public ou assimilé), l'OCDE a toutefois pu mettre en évidence que les pays qui ont un ratio particulièrement favorable au "traitement social" - parmi lesquels la Belgique - ont un taux de chômage standardisé supérieur à la moyenne. L'Italie, où la part du "traitement social" est très basse, fait toutefois exception.

⁴ Ratios qui peuvent prêter à des interprétations multiples, il est vrai.

⁵ A y regarder de plus près, selon l'OCDE (1990), si l'on considère les formations pour des chômeurs adultes et pour des personnes menacées de chômage, en 1988, la proportion de nouveaux participants par rapport à la population active est similaire en Belgique et en Suède. Les dépenses publiques par nouveau participant sont cependant quatre fois moindres en Belgique.

⁶ Source OCDE (1991).

En conclusions, même si elle a souvent été caricaturée, la singularité du système belge d'indemnisation du chômage est réelle. Il n'en découle pas pour autant automatiquement que ce système nuise au bien-être collectif. Quant à l'agencement des politiques dites actives, il apparaît, sur base des indicateurs disponibles, que, pris un à un, les accents observés en Belgique sont à chaque fois partagés par au moins un pays performant en termes de taux de chômage. Prise globalement, en revanche, moyennant un regroupement des actions sujet à débats, la structure des politiques dites actives place typiquement la Belgique dans un peloton de pays à taux de chômage relativement élevés.

2.2 Un chômage recensé de longue durée massif et persistant : retrait ou rejet du marché du travail ?

L'importance du chômage de très longue durée en Belgique est connue de tous. En guise de rappel, compte tenu des règles régissant la mesure de la durée de chômage, on peut grosso modo considérer qu'un chômeur complet indemnisé (inscrit comme demandeur d'emploi) sur deux est inoccupé depuis deux ans et plus et qu'un tel chômeur sur quatre se trouve dans cette situation depuis cinq ans et plus. A chaque fois, les proportions indiquées à l'instant doivent être modérément réduites pour les hommes et modérément relevées pour les femmes. La tendance récente (1988-1990) est un statu quo de ces proportions pour les hommes et une légère baisse pour les femmes.

En Belgique, le problème de chômage de longue durée est déjà ancien : en 1976, 40 % des chômeurs complets indemnisés inscrits comme demandeurs d'emploi étaient inoccupés depuis plus d'un an; la proportion parmi les femmes était, à l'époque, de 47 %. En 1983, ces proportions s'élevaient respectivement à 56 et 69 %. Actuellement (en 1990), elles atteignent 59 et 65 %. Cette ancienneté du phénomène suggère qu'il y a probablement une accoutumance collective à sa présence⁷.

⁷ Cette ancienneté du phénomène suggère en outre une question: le chômage de longue durée n'est-il pas essentiellement constitué de personnes qui ont perdu leur emploi voici de très nombreuses années et ne sont depuis pratiquement jamais sorties du chômage ? Une analyse en termes de flux réfute cette hypothèse pour autant que l'on adopte un concept de sortie suffisamment large (en l'occurrence, celui retenu par l'administration en matière d'annulation de la durée de chômage). Source : Van der Linden (1991b).

Encadré 1 Aperçu de la législation belge en matière d'indemnisation du chômage (taux des allocations au 1er janvier 1991)

1 - Chômeurs admis sur base des prestations de travail

Catégories de chômeurs	1ère année de chômage		2ème période 6 mois + 3 mois par année de travail		3ème période	
	Taux journal. F/J Max. Min.	% de la rémunération antérieure	Taux journal. F/J Max. Min.	% de la rémunération antérieure	Taux journal. F/J Max. Min.	% de la rémunération antérieure
"Chef de ménage" : travailleur justifiant de charges de famille et de la perte d'un revenu unique*	1.168 1.013	60	1.168 1.013	60	1.168 1.013	60
"Isolés" : travailleurs justifiant de la perte d'un revenu unique sans charge de famille	1.168 725	60	818 725	42	818 725	42
"Cohabitants" : travailleurs ne pouvant justifier, ni de charges de famille, ni de perte d'un revenu unique	1.071 585	55	681 585	35	437 583 (taux majoré lorsque les 2 cohabitants sont chômeurs)	forfait

* En pratique, il s'agit alternativement de chômeurs :
- qui vivent avec un conjoint ne disposant d'aucun revenu (sauf s'il s'agit d'une pension);
- qui forment une famille monoparentale;
- qui vivent seuls et doivent payer une pension alimentaire;
- ou qui vivent avec un ou des parents ou grands-parents pensionnés.

N.B. Les chômeurs âgés de 50 ans et plus pouvant justifier de 20 années de travail au moins bénéficient d'allocations revalorisées.

2 - Chômeurs admis sur base des études

Catégorie de chômeurs	Taux journaliers (F/J)
"Chef de ménage"	1.013
"Isolés"	-18 ans : 282 18 à 20 ans : 443 21 ans & + : 574
"Cohabitants"	-18 ans : 250 18 ans & + : 398 264 425 (lorsque les 2 cohabitants ne bénéficient que de revenus de remplacement)

Sources : Le Bulletin Social et le Ministère de l'Emploi et du travail.

Pour la période récente, les statistiques disponibles de sortie du chômage complet indemnisé (toutes issues confondues) ne permettent, ni de confirmer ni d'infirmer l'hypothèse d'un retrait ou d'un rejet systématique des chômeurs de longue durée. Néanmoins, en 1988 et 1989, années de croissance notoire du PIB, les taux de sortie annuels de bien des catégories de chômeurs complets indemnisés demandeurs 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 conjoncturelle⁴. Pour les uns, ceci pose la question de l'intensité de la recherche d'emploi par les chômeurs de 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 ?)⁸.

2.3 Les goulets d'étranglement sur le marché du travail : ampleur et interprétation

L'apparition et le développement de tensions sur certains segments du marché du travail est un objet de préoccupations pour divers milieux.

En Flandre, le phénomène a été circonscrit par le VDAB⁹. Cette institution, qui affirme traiter environ la moitié des offres d'emploi de cette région, éprouve des difficultés précises à pourvoir à un sixième des postes vacants¹⁰. Ceux-ci appartiennent à 26 groupes de professions, parmi lesquels, à côté de fonctions attendues, on découvre celles de conducteur de poids lourd, de postier ou de peintre, par exemple. L'étude rapporte également, par profession, le nombre moyen de demandeurs d'emploi inoccupés (au 30 juin 1990) au nombre d'emplois vacants en moyenne en fin de mois durant cette année. Lors de ce calcul, elle se concentre sur les "plus employables", à savoir des demandeurs d'emploi à aptitude normale, âgés de 40 ans au plus et inoccupés depuis au plus deux ans. Ce faisant, pour les 26 groupes de professions retenus, le rapport global moyen tombe de 5,34 demandeurs d'emploi par poste vacant notifié à 1,77 demandeurs "davantage employables". Lorsqu'on identifie précisément les professions difficiles à

⁸ Voir Jackman et Layard (1991) par exemple.

⁹ Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (1991).

¹⁰ Seuls sont évoqués ici les résultats relatifs aux offres d'un emploi durable, notion qui inclut les stages et les remplacements d'interruptions de carrière par exemple. Pour les emplois temporaires, le lecteur est renvoyé à l'étude du VDAB.

pourvoir au sein de chacun des 26 groupes, il arrive que ce dernier rapport tombe sous l'unité. L'étude note également que dans bon nombre de cas, les femmes sont sous-représentées parmi les "plus employables" concernés par les 26 groupes de profession.

En Wallonie, le FOREM¹¹ a ventilé les offres d'emploi reçues en 1990 par catégories de profession assez agrégées et les a comparées à la moyenne annuelle des demandeurs d'emploi inoccupés (D.E.I.) recensés en fin de mois. Pour chaque D.E.I., le FOREM ne retient que sa profession principale¹². On déduit du tableau 1 qu'il y a en moyenne près de quatre D.E.I. par offre reçue. Parmi les groupes de professions fortement représentées dans le chômage wallon, ce rapport est nettement plus élevé dans le cas des travailleurs du textile, du cuir et du vêtement et dans celui des vendeurs. Ce même rapport passe à 3 pour les travailleurs de la construction et de la chimie. Il est voisin de 2,5 pour les travailleurs du traitement des produits alimentaires et de 1,4 pour les techniciens et assimilés.

Une source alternative aux statistiques d'emplois vacants paraît plus appropriée pour une prise de recul historique¹³. Il s'agit de la proportion de firmes qui déclarent à l'enquête de la Banque Nationale de Belgique que leur activité a été entravée par un manque de main d'oeuvre. La figure 1, qui se limite à l'industrie manufacturière au niveau national, fournit un recul sur vingt ans. Au passage, elle situe cette source d'entrave à l'activité par rapport aux autres. Sans atteindre les niveaux de 1972-1974, la proportion de firmes entravées par une insuffisance de main d'oeuvre croît substantiellement à partir de 1989, puis retombe brutalement en 1991 à des niveaux voisins de ceux de 1976, 1985 et 1986.

Même si la faiblesse conjoncturelle du moment les atténue notablement, les tensions sur le marché du travail s'avèrent donc être une réalité, propre à des segments du marché du travail et à certaines (sous-)régions. D'aucuns y voient un signe que la faiblesse du taux de sortie des (à vrai dire, de bon nombre de) chômeurs s'explique par leur manque de volonté à se porter réellement demandeurs d'emploi. A y regarder de plus près, comme le suggère le calcul de la réserve de main d'oeuvre par le VDAB, il se peut tout aussi bien que des catégories entières de chômeurs inscrits comme demandeurs d'emploi pour ces professions prisées soient jugées inemployables

¹¹ Office Communautaire et Régional de la Formation Professionnelle et de l'Emploi.

¹² Au contraire, le VDAB, qui il est vrai a travaillé à un niveau nettement plus désagrégé, tient compte des diverses professions auxquelles aspire le D.E.I. pour autant qu'il ait été reconnu capable de l'exercer.

¹³ Bien que la notification des emplois vacants aux services publics de placement soit légalement obligatoire en Belgique, en pratique, il n'en est rien. Le degré de notification varie dès lors selon la profession et, probablement, selon la conjoncture. Cette dernière variabilité est particulièrement préoccupante lorsqu'on étudie l'évolution temporelle du phénomène.

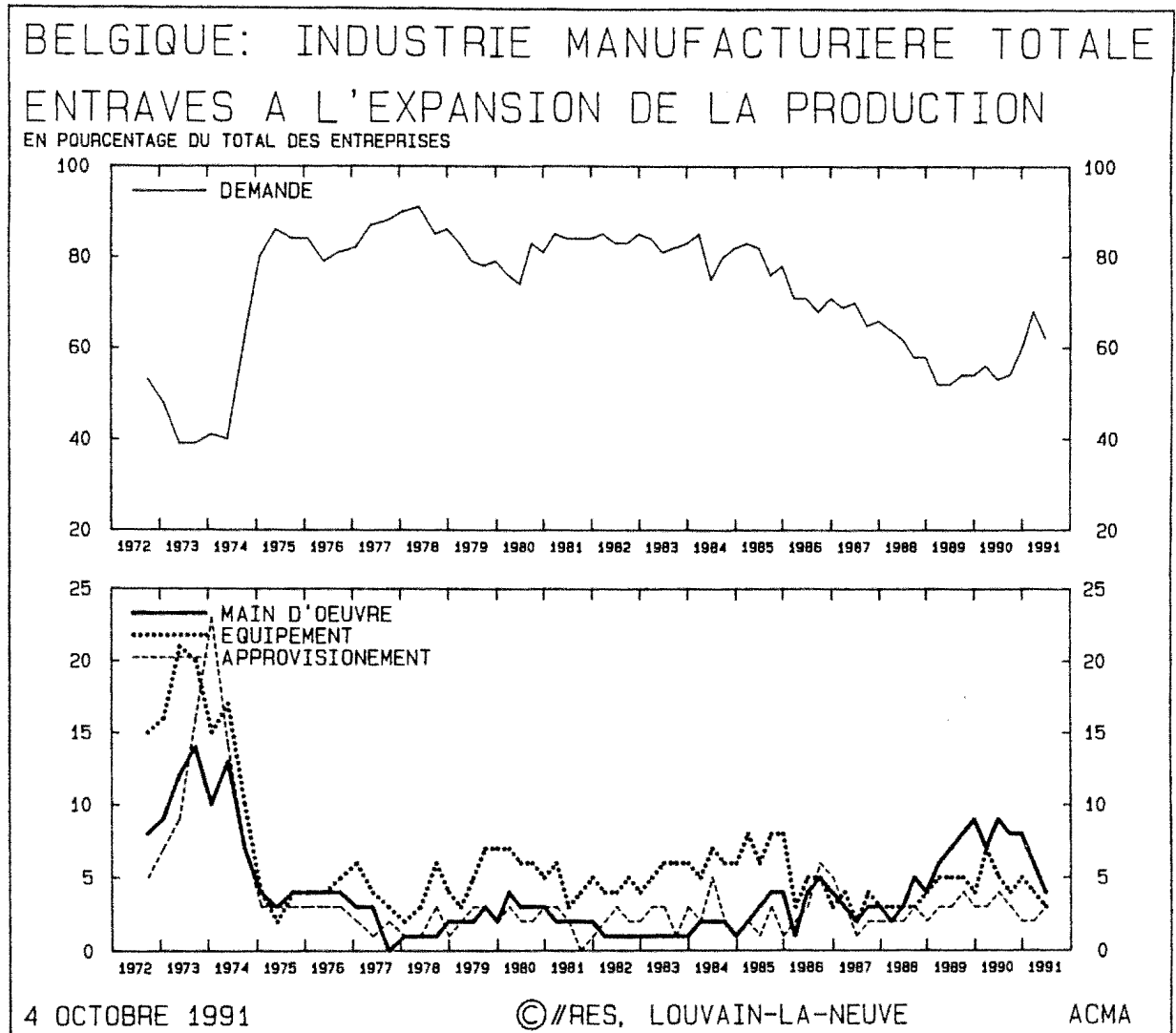
par les firmes et/ou par les placeurs. Certains à raison. D'autres à tort. Quant aux chômeurs non préparés à ces professions, il y a lieu de s'interroger sur leur volonté et leur possibilité d'y accéder.

Tableau 1 Offres reçues rapportées au nombre moyen de demandeurs d'emploi inoccupés (DEI) en 1990 en Wallonie

CUMUL ANNEE 1990	OFFRES RECUES	OFFRES SATISFAITES		TOTAL	D.E.I MOYENNE ANNUELLE	O.R./MOY.O.S./MOY.	
		HOMMES	FEMMES			D.E.I.	D.E.I.
AGRICULTEURS	287	176	12	188	1566	18,3	12,0
CHASSEURS + FORESTIERS	96	54	0	54	211	45,5	25,6
PECHEURS	6	1	5	6	6	100,0	100,0
TRAVAILLEURS DE LA PIERRE ET DES MINERAIS	100	63	1	64	379	26,4	16,9
TRAVAILLEURS DES TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS	1391	808	110	918	4743	29,3	19,4
TRAVAILLEURS DU TEXTILE, CUIRS ET VETEMENTS	875	177	467	644	13956	6,3	4,6
TRAVAILLEURS DE LA PROD. ET TRAIT. DES METAUX	141	110	5	115	1589	8,9	7,2
MECANICIEN DE PRECISION	14	10	1	11	38	36,8	28,9
OPTICIENS ET MECANICIENS EN PROTHESE	51	13	14	27	138	37,0	19,6
HORLOGERS	6	4	0	4	49	12,2	8,2
BIJOUTIERS, JOAILLIERS, ORFEVRES	8	4	2	6	41	19,5	14,6
ARMURIERS ET SERRURIERS DE PRECISION	15	9	0	9	42	35,7	21,4
CISELEURS ET GRAVEURS	3	3	0	3	46	6,5	6,5
TRAVAILLEURS DU DIAMANT	1	1	0	1	6	16,7	16,7
TRAVAILLEURS DE LA TRANSFORMATION DES METAUX	3908	2554	54	2608	14073	27,8	18,5
ELECTRICIENS	1520	781	89	870	5109	29,8	17,0
TRAVAILLEURS DU BOIS	1127	757	5	762	4551	24,8	16,7
TRAVAILLEURS DE LA CONSTRUCTION	3684	2080	18	2098	11443	32,2	18,3
TRAVAILLEURS DE L'IMPRIMERIE	201	127	21	148	1047	19,2	14,1
TRAV.DU VERRE, CERAM. ET AGGLOM. DE CIMENT	174	148	9	157	1619	10,7	9,7
TRAV.DU TRAITEMENT DES PRODUITS ALIMENTAIRES	926	502	46	548	2394	38,7	22,9
TRAVAILLEURS DE LA CHIMIE	263	202	6	208	779	33,8	26,7
OUVRIERS EN TABAC	1	0	1	1	88	1,1	1,1
ARTISANS ET AUTRES OUVRIERS DE LA PRODUCTION	262	207	23	230	965	27,2	23,8
EMBALLEURS, ETIQUETEURS ET ASSIMILES	449	80	324	404	2268	19,8	17,8
CONDUCTEURS DE MACHINES FIXES	2	1	0	1	23	8,7	4,3
CONDUCTEURS DE GRUES ET APPAREILS DE LEVAGE	56	30	0	30	608	9,2	4,9
CONDUCTEURS DE MACHINES DE TERRASSEMENT	100	57	0	57	526	19,0	10,8
CONDUCTEURS D'APPAREILS DE MANUTENTION	80	57	1	58	560	14,3	10,4
DOCKERS ET MANUTENTIONNAIRES	1381	826	266	1092	6486	21,3	16,8
MANOEUVRES	2263	1415	422	1837	9203	24,6	20,0
TRAVAILLEURS DES SERVICES	6540	1208	3735	4943	31660	20,7	15,6
ARTISTES	139	45	50	95	2815	4,9	3,4
PROFESSIONS LIBERALES - TECHNICIENS ET ASSIMILES	13533	2779	7132	9911	18716	72,3	53,0
DIRECTEURS ET CADRES ADMINISTRATIFS	134	50	37	87	832	16,1	10,5
EMPLOYES DE BUREAU	7039	1237	4313	5550	30177	23,3	18,4
VENDEURS	2001	430	813	1243	16190	12,4	7,7
TOTAL	48777	17006	17982	34988	185379	26,3	18,9

Source : FOREM - Service Etudes et Statistiques

Figure 1



2.4. Les politiques publiques ont joué un rôle déterminant dans la baisse récente du chômage complet indemnisé

Décrire l'évolution du chômage par la différence entre celle de la population active et celle de l'emploi fournit un ensemble d'indications utiles¹⁴. L'encadré 2 présente cette identité en se limitant aux variations survenues entre 1984 et 1989. 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 considérées. Comme l'objet de cette étude n'est pas la mesure du concept de chômage, nous avons retenu telle quelle la classification du Ministère de l'Emploi et du Travail¹⁵.

De l'encadré 2, on peut tirer les enseignements suivants :

1. Le nombre de chômeurs inscrits comme demandeurs 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 (C.A.N.D.E.) 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; celle du chômage féminin résulte d'une croissance de l'emploi qui dépasse la hausse de la population active. A tout le moins deux tiers de cette croissance de l'emploi féminin a pris la forme d'une occupation à temps partiel. Entre le 30.06.84 et le 30.06.89, 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 joué un rôle déterminant¹⁶.
3. L'effet des politiques publiques sur le niveau de la population active est déterminant¹⁷. Un simple calcul, mécanique il est vrai, le suggère : en l'absence de prépensions, d'interruption de carrière et de dispenses d'inscription comme demandeur d'emploi, la population active masculine aurait stagné sur la période considérée et la croissance de la population active féminine aurait été supérieure de 60 %.

¹⁴ Voir par exemple J.L. Perez (1990).

¹⁵ Sources Ministère de l'Emploi et du Travail (1989, 1990b).

¹⁶ Voir R. Tollet (1987).

¹⁷ L'encadré 2 ne nous apprend rien quant à d'autres types d'actions sur l'offre de travail : formations, accompagnements individuels, etc.

4. Du côté de l'emploi privé, la tendance demeure défavorable dans le secteur secondaire. Toute chose égale 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.
5. 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.

Encadré 2

		Ecart observé entre 1e 30.6.84 et 1e 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	{ - 21.118
	{ - 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.

2.5 De l'évolution des dépenses relatives au "chômage" à une révision de l'assurance-chômage

Le dynamisme des politiques de réduction de l'offre de travail et celui des politiques de soutien au développement du temps partiel expliquent, pour l'essentiel, la faiblesse des récentes baisses de dépenses dites de chômage¹⁸. Certains observateurs opposent celle-ci à l'évolution du nombre de chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi et préconisent dès lors une réduction des dépenses de chômage. A leur instigation, plusieurs attitudes sont envisagées : le démantèlement de certains systèmes donnant droit à une indemnisation (par exemple, l'interruption de carrière), la détection des (ou de certains) chômeurs indisponibles ou inemployables et leur rassemblement dans un nouveau secteur de la Sécurité Sociale (ce qui est vu comme une "clarification utile" et, selon les scénarios, produirait ou non une économie budgétaire), le passage à une indemnisation du chômage davantage limitée dans le temps, etc.

Ce débat concerne certes l'Etat mais également les partenaires sociaux. A ce propos, il est utile de noter l'évolution de la subvention de l'Etat au secteur chômage de la Sécurité Sociale¹⁹ (voir tableau 2). Grâce au Fonds pour l'équilibre financier de la Sécurité Sociale, le montant des subventions de l'Etat a été fortement réduit à partir de 1983. A titre de comparaison, les dépenses d'allocation de chômage s'élevaient les dernières années aux environs de 125 milliards. Sauf à partager différemment le Fonds pour l'équilibre financier de la Sécurité Sociale et sous l'importante réserve des effets nets induits par une telle mesure, l'économie de subvention que l'Etat peut escompter d'une éventuelle réforme de l'assurance-chômage n'apparaît donc pas considérable.

¹⁸ Voir, par exemple, F. Szabo (1991) pour une analyse qui rapproche l'évolution des dépenses de chômage et celle des diverses catégories indemnisées, demandeuses ou non d'emploi, occupées ou non.

¹⁹ Les dépenses correspondantes concernent les chômeurs complets et partiels, les travailleurs à temps réduit pour échapper au chômage et les chômeurs en formation professionnelle. Les prépensionnés sont en revanche exclus (source ONEm, Rapport Annuel 1990 p. 2.22).

Tableau 2 Subventions de l'Etat pour le financement des dépenses en matière de chômage

Millions de francs courants	1981	1982	1983	1984	1985
	78.265,0	76.740,4	81.296,2	59.057,9	17.853,8

Millions de francs courants	1986	1987	1988	1989	1990
	2.492,8	33.580,4	18.484,9	9.950,3	2.461,3

Source : Rapport Annuel 1990 de l'ONEm

3. POLITIQUES DE REVENU A L'EGARD DES SANS EMPLOI

Tout projet de réforme de l'assurance-chômage devrait s'accompagner d'une évaluation approfondie de ses effets, notamment sous l'angle économique. Par un panorama sélectif de la littérature de cette discipline, la première section présente le canevas d'une telle évaluation. Elle précise en outre les limites des connaissances en la matière et relativise certaines évidences à propos du lien entre les indemnités et le niveau du chômage.

La seconde section traite du débat actuel à propos du lien entre le droit à l'indemnisation et le fait d'être disponible pour le marché de l'emploi.

3.1 Indemnisation et niveau du chômage : un aperçu de la littérature économique

Cette section montre que la relation entre l'indemnisation des chômeurs et le niveau du chômage est plus complexe qu'on ne le pense d'ordinaire. Certaines évidences doivent dès lors être relativisées. Du panorama sélectif des connaissances proposé ci-dessous se dégagent une invitation à la prudence et un agenda pour la recherche. Ceci est particulièrement vrai dans le cas de la Belgique où, à notre connaissance, la question a été fort peu étudiée. Etant donné ce vide relatif, cette section commence par un tour d'horizon de la littérature internationale. Compte tenu des différences institutionnelles, les résultats cités ne peuvent être transposés sans une certaine réserve. Dans un second temps, nous évoquerons les conclusions de deux études belges.

A. UN PARCOURS DE LA LITTÉRATURE ECONOMIQUE INTERNATIONALE

La littérature internationale a été récemment évaluée par Atkinson et Micklewright (1990). Une double critique en émerge. Primo, la littérature s'est généralement limitée au flux vers ou hors du chômage sans distinguer les origines ou les issues de ces mouvements. Or il importe, par exemple, de savoir si la sortie du chômage prend la forme d'un emploi (stable ou non), d'une formation ou d'une sortie de la population active. Secundo, les économistes ont le plus souvent simplifié à l'extrême ou même ignoré les mécanismes institutionnels fondamentaux qui régissent l'octroi d'indemnités de chômage (durée de l'occupation précédant le chômage, modalités de l'interruption du contrat de travail, etc.). Cette critique s'étend à la représentation des mécanismes relatifs à la fiscalité et à divers volets de la Sécurité Sociale utiles pour la question traitée (par exemple, les règles qui

régissent l'assistance sociale). Ces reproches pertinents d'Atkinson et Michlewright (notés dorénavant A-M) conduisent à une sélection d'articles qui se distinguent généralement par le souci de rencontrer une des critiques énoncées à l'instant.

Un premier paragraphe traite des effets directs de l'indemnisation sur le taux de sortie individuel du chômage. Un deuxième paragraphe incorpore les effets induits (par exemple sur le niveau des salaires) lorsque la contrainte budgétaire de la Sécurité Sociale est ignorée. Le troisième paragraphe étend l'analyse à la prise en compte de cette contrainte. Enfin, le quatrième paragraphe évoque une étude qui a développé son analyse dans un cadre qui explicite les enjeux éthiques en cette matière.

(i) *Les effets directs de l'indemnisation sur le taux de sortie individuel du chômage*

Le point de vue est ici résolument micro-économique. La majorité des études économétriques s'appuie sur le modèle de recherche d'emploi (job search). Le processus d'émission d'offres d'emploi y est exogène et, dans les versions simples, l'intensité de recherche des individus est fixée. La stratégie du chômeur est décrite en termes d'un salaire de réservation : une offre d'emploi reçue sera acceptée si et seulement si la rémunération qui y est associée lui est supérieure. Comme le salaire de réservation croît avec le niveau des indemnités, le modèle prédit qu'un relèvement de celui-ci abaisse la probabilité d'une transition du chômage vers l'emploi.

Cette modélisation simplifie à outrance les effets de l'indemnité de chômage et les étapes qui conduisent à une sortie du chômage vers l'emploi. Celles-ci peuvent être décomposées selon le schéma suivant. Notons $P(A|B)$ la probabilité que survienne l'événement A conditionnellement à la réalisation de l'événement B. On a alors l'enchaînement suivant :

P (sortie du chômage vers un emploi salarié pour un individu donné) [1] = P (une offre d'emploi soit émise) x P (l'offre soit découverte par l'individu elle a été émise) x P (l'individu pose sa candidature il l'a découverte) x P (l'employeur lui fasse une offre d'embauche et de salaire l'individu a posé sa candidature) x P (l'offre faite soit acceptée par l'individu l'offre lui a été présentée)	mécanismes en jeu : niveau de l'activité économique intensité de recherche intensité de recherche désirabilité du candidat du point de vue de l'employeur niveau du salaire de réservation et/ou contrainte administrative d'accepter l'emploi
---	--

Outre un rappel de la place au niveau macro-sectoriel et du rôle de la sélection à l'embauche, cette décomposition ouvre la voie à une meilleure prise en compte de l'effet des indemnités sur le processus de sortie.

L'intensité de la recherche dépend du temps qui y est consacré mais aussi des moyens financiers disponibles. Ces derniers peuvent également influencer la manière d'organiser sa recherche (celle-ci ne se réduit en effet pas à une mesure du nombre d'actes de candidatures par période). S'il est généralement admis que le relèvement des indemnités réduit le temps consacré à la recherche d'un emploi, en revanche, compte tenu de la difficulté d'emprunter lorsqu'on est chômeur, il est plausible qu'un supplément de ressources soit mis à profit pour accroître les moyens consacrés à la recherche d'un emploi. Par ailleurs, le fait d'être indemnisé établit un lien avec une administration qui a un rôle d'information et d'incitation à la recherche d'emploi. Outre certains travaux théoriques qui confirment cet élargissement de la perspective, des estimations économétriques récentes aux Etats-Unis et au Royaume-Uni suggèrent que les chômeurs bénéficiaires d'indemnités conservent un lien plus étroit avec le marché du travail et sont à même de mener une recherche plus intensive et plus durable (Blau et Robins (1990), Wadsworth (1991)).

Lors de la modélisation de la dernière étape de la décomposition [1], qui fait intervenir le salaire de réservation, la littérature ignore les règles administratives qui sanctionnent, sous certaines conditions, le refus d'une offre d'emploi²⁰. Un effort de recherche croissant s'est, en revanche, développé dans le but d'améliorer la perception des gains liés à un retour au travail. Le rôle de la fiscalité et de divers mécanismes d'aide conditionnelle aux ménages a été clarifié. Il s'en dégage qu'à l'inverse de l'assurance chômage, les régimes d'assistance engendrent un mécanisme de piège financier par lequel le retour au travail se voit, tous effets pris en compte, fortement taxés²¹. Ce thème sera réévoqué dans le contexte belge à la section B ci-dessous.

La littérature micro-économétrique concernant les déterminants individuels de la sortie du chômage dispose rarement des données qui permettent d'étudier distinctement les diverses étapes d'une décomposition telle que [1]. Elle n'en est pas dévalorisée pour autant. Pour clôturer ce paragraphe, nous évoquerons les résultats essentiels tirés de la littérature relative à la France et au Royaume-Uni. Dans leur synthèse, Florens, Fougère et Werquin (1990) indiquent que la durée et le montant des prestations de chômage ont, en France, des effets très significatifs quelle que soit la modélisation retenue. Fougère (1989) a en particulier étudié les effets de la perte des droits à l'indemnisation sur la sortie vers l'emploi et sur la radiation par absence de pointage. Il estime principalement :

²⁰ Schmitt et Wadsworth (1991) évoquent plusieurs travaux américains, anglais et hollandais selon lesquels les chômeurs recevraient et rejetteraient peu d'offres d'emploi. Ce dernier résultat pourrait être expliqué par des contrôles administratifs concernant l'acceptation d'offres d'emploi.

²¹ Voir AM ou Micklewright (1990) par exemple. AM évoquent notamment les effets de l'information imparfaite des chômeurs concernant les mécanismes qui sont à l'origine du piège financier.

- "que la probabilité instantanée d'une embauche augmente très sensiblement à l'approche de la perte des droits, puis diminue au-delà,
- et que la probabilité instantanée d'une absence de pointage (et donc d'un découragement du chômeur) n'est pas particulièrement affectée à l'instant même de la rupture de l'indemnisation, mais au contraire croît au-delà de cette date²².

Le premier résultat gagnerait à être complété par une information sur les conditions d'embauche (durée, rémunération, etc.).

Au Royaume-Uni, de l'abondante littérature micro-économétrique se dégage la conclusion qu'un supplément d'indemnités de chômage défavorise la sortie du chômage²³ mais que cet effet est finalement moins important que ne le suggéreraient les premiers travaux. Il s'estomperait même au-delà des premiers mois de chômage. Narendranathan et Stewart (1990) soulignent toutefois que la sensibilité des conclusions au type de modèle retenu requiert des analyses complémentaires.

Comme annoncé, ce parcours sélectif de la littérature décrit une connaissance toute en nuance et encore imparfaite des effets directs de l'indemnisation du chômage sur la sortie de celui-ci. La perception des choses sera complétée au cours des paragraphes suivants. Leur présence est motivée par la limite inhérente aux travaux évoqués jusqu'ici : supposons que, toute chose égale par ailleurs, les personnes les mieux ou les plus longuement indemnisées sortent plus lentement du chômage; comme le signalent AM, cela ne signifie pas pour autant que le niveau agrégé du chômage est plus élevé car les emplois que ne saisissent pas les uns peuvent être offerts aux autres. Il faut donc regarder au-delà de cet effet de composition du chômage. Ceci requiert une analyse des effets induits de l'indemnisation sur l'offre et sur la demande de travail.

²² Source Florens, Fougère, Werquin (1990) p.16.

²³ Au Royaume-Uni, l'indemnisation dans le cadre de l'assurance-chômage est forfaitaire et stable mais limitée à un an au maximum. A cela s'ajoutait jusqu'en 1982 un supplément d'indemnité fonction des revenus antérieurs. En outre, aux allocations de chômage peuvent s'ajouter d'autres prestations accordées sous condition de ressources. Au-delà de la première année de chômage, un système d'assistance prend le relais de l'assurance. Dans certains cas, les prestations d'assistance peuvent excéder les prestations d'assurance (voir OCDE (1991), p.221, pour ce dernier point).

(ii) *Les effets induits de l'indemnisation du chômage abstraction faite de la contrainte budgétaire de la Sécurité Sociale*

Il y a lieu de distinguer les modèles selon qu'ils incorporent ou non une contrainte budgétaire de la Sécurité Sociale. Au niveau de ce paragraphe, cette contrainte est ignorée. Le lien entre l'indemnité de chômage et le taux d'entrée en chômage, l'offre de travail et la formation des salaires seront successivement évoqués.

AM notent qu'hors des Etats-Unis, il y a peu d'évidence empirique à propos de l'effet des prestations de chômage sur l'entrée en chômage. A l'inverse, aux Etats-Unis, on s'est fortement intéressé aux incitants à la négociation de contrats de travail où les fluctuations de la demande s'accompagneraient d'un va-et-vient entre l'emploi et le chômage (qui, de ce fait, porte le nom de chômage temporaire²⁴). Si un effet des indemnités de chômage a pu être mis en évidence par certains auteurs américains, ces effets se transposent difficilement à l'Europe où le chômage temporaire est plus rare ou institué avec un mécanisme d'indemnisation propre, comme c'est le cas en Belgique pour les ouvriers.

Concernant l'effet de l'indemnisation sur l'offre de travail, Friedman (1977) avance que le droit à l'assurance-chômage rend l'entrée dans la population active plus attirante. Des travaux économétriques ultérieurs, cités par AM, le confirment. Récemment, dans un modèle théorique dans la lignée du marché du travail dual, Atkinson (1990) suppose que seul l'emploi dans un premier secteur donne droit à des prestations de chômage. Une interprétation de cette hypothèse est que le second secteur modélisé représente l'économie informelle où l'on ne cotise pas à la Sécurité Sociale. Dans ce contexte, la perspective d'être indemnisé en cas de chômage relève l'attrait d'offrir son travail au premier secteur. Dès lors, le salaire qui y est offert baisse en présence d'une assurance-chômage et il s'en suit que l'emploi y est plus élevé. Le salaire baisse en particulier dans le premier secteur lorsque la durée espérée de l'indemnisation augmente. L'influence des règles d'indemnisation sur le partage de l'offre de travail entre l'économie formelle et l'économie informelle est un aspect souvent ignoré mais important, notamment dans la perspective du financement à long terme de la Sécurité Sociale (un thème qui sort du cadre de cette étude).

Comme il vient d'être suggéré, le niveau des prestations de chômage influence la formation des salaires. Parmi les nombreuses formalisations possibles, nous en retiendrons ici deux : celle du salaire d'efficience et celle des modèles de négociation salariale. Dans l'approche du salaire d'efficience, la productivité du travail, imparfaitement observée par l'employeur, croît avec la rémunération qu'il offre (et fixe unilatéralement). Cette relation entre salaire et productivité peut avoir diverses origines : plus le salaire est élevé, plus forte est la perte de revenu d'un tire-au-flanc, s'il est repéré et licencié; plus le salaire est élevé et moins il y a

²⁴ Comparé aux autres pays, ce phénomène est relativement important aux Etats-Unis.

chance de trouver un autre emploi plus rémunérateur et de quitter la firme (ce qui entraîne des coûts de rotation de main-d'oeuvre); un salaire plus attrayant attire de meilleurs candidats à l'embauche; enfin, les sentiments de loyauté envers la firme et la collaboration des travailleurs peuvent être favorisées par la perception d'un salaire "équitable". Stiglitz (1986) montre que l'effet des indemnités de chômage sur le salaire d'efficience varie selon le mécanisme sous-jacent à la relation salaire-productivité. Il serait trop long d'en faire ici un inventaire. Un cas mérite d'être mentionné car il illustre le reproche d'AM relatif à l'ignorance des règles d'indemnisation. Pour la première version du modèle évoquée plus haut, la pénalité subie par le tire-au-flanc licencié est l'écart entre la rémunération du travail et l'indemnité de chômage. Il en résulte automatiquement qu'une hausse de celle-ci relève le salaire optimal du point de vue de la firme et (en présence d'une offre de travail inélastique) le niveau de chômage. Comme trop souvent dans la littérature, les prestations de chômage sont ici conçues comme "un salaire en l'absence de travail rémunéré". On ignore en l'occurrence que la législation du chômage exclut ou limite les droits à l'indemnisation d'individus "congediés pour des motifs équitables eu égard à leur attitude" (pour reprendre les termes de la réglementation belge).

Dans le modèles de négociation salariale, un syndicat de travailleurs et l'employeur négocient le niveau des salaires (et, dans certains modèles, le niveau de l'emploi). Par hypothèse, le syndicat cherche à maximiser une mesure du bien-être de ses membres. Celui-ci dépend du salaire à négocier mais aussi du revenu accessible hors de la firme. Ce dernier importe en effet lorsque le niveau de salaire convenu provoque des licenciements. Au niveau macro-économique, ce revenu de référence dépend typiquement de la rémunération qui peut être obtenue dans l'économie informelle et/ou des indemnités de chômage octroyées aux licenciés. Typiquement, toute chose étant égale par ailleurs, plus ce revenu de référence est élevé et moins la perte de bien-être est significative pour les licenciés. Il en découle généralement une pression salariale plus forte (et, dès lors, un chômage supérieur). Même s'il est impensable de modéliser finement les règles d'indemnisation - en particulier au niveau agrégé de la macro-économie -, il est à noter qu'ici aussi les prestations de chômage sont "un salaire en l'absence de travail rémunéré", accessible à tout travailleur (indépendamment du montant ou de la durée de ses contributions à l'assurance-chômage) et pour une durée implicitement illimitée.

Comme le suggère le mécanisme des pièges financiers évoqué plus haut, le niveau des indemnités de chômage interagit en particulier avec celui des bas salaires. A côté d'un effet direct sur le bien-être des personnes occupées, un ajustement de celui-ci affecte également le niveau de certaines activités intensives en main-d'oeuvre peu rémunérée. A cela s'ajoutent les effets de substitution du capital au travail.

(iii) *Les effets induits de l'indemnisation du chômage avec prise en compte de la contrainte budgétaire de la Sécurité Sociale*

Jusqu'ici, le financement des modifications apportées à l'indemnisation du chômage a été ignoré. Or, ce point a toute son importance. A titre d'illustration, songeons à une réduction de la durée maximale d'indemnisation au sein de l'assurance-chômage. Outre les effets individuels et induits déjà présentés, une telle réforme peut libérer des moyens au sein de la Sécurité Sociale, comme il peut engendrer un appel accru aux systèmes d'assistance (tels le minimex). La littérature traitant de cet élargissement de la problématique est évoquée dans ce paragraphe.

Cremer, Marchand et Pestieau (1989) s'interrogent sur le niveau et le profil optimal de l'indemnisation du chômage dans un cadre théorique où le chômage, purement volontaire, provient de ce que parmi les chômeurs (qui ne se distinguent que par leur capacité à valoriser le travail non déclaré) certains attendent une offre d'emploi qui rencontre leurs préférences tandis que d'autres rejettent toute offre d'emploi. Ces comportements, l'administration est par hypothèse incapable de les observer et, dès lors, de les sanctionner. L'indemnisation éventuelle des chômeurs volontaires est illimitée et financée par une cotisation sociale proportionnelle au salaire. Le budget du régime d'assurance doit être équilibré. Il est à noter que par hypothèse le salaire et le nombre d'emplois sont exogènes et constants au cours du temps. En l'absence de possibilité d'emprunter dans le chef des chômeurs, les auteurs montrent qu'une assurance-chômage est généralement désirable car elle permet à certains chômeurs d'attendre l'arrivée d'une offre d'emploi qui leur convienne (c'est-à-dire qui maximise leur bien-être individuel). En outre, une dégressivité de l'indemnisation au cours du temps serait préférable. L'intérêt de cette recherche théorique est de montrer la pertinence d'une assurance-chômage même lorsque le chômage est purement volontaire et d'indiquer qu'en l'absence de contrôle sur les comportements individuels des chômeurs, des incitants financiers (la dégressivité de l'indemnité au cours du temps) peuvent être mis en place.

Les résultats théoriques d'Atkinson (1990) évoqués au paragraphe précédent sont étendus sous l'hypothèse que le budget de l'assurance-chômage doit être équilibré. A l'effet favorable de l'indemnisation du chômage signalé ci-dessus, se superpose à présent un effet défavorable à l'emploi du fait des contributions sociales à prélever (les salaires sont ici endogènes). L'effet net peut être ici défavorable à l'emploi.

Au niveau empirique, les résultats sont à notre connaissance encore embryonnaires. Certes, de nombreux travaux ont abordé l'évaluation macro-économique de réductions du déficit budgétaire de l'Etat (par exemple, via une baisse des transferts à la Sécurité Sociale) et celle de modification des taux de cotisation à la Sécurité Sociale. De la sorte, en particulier en Belgique, on dispose d'indications agrégées quant aux retombées de variations du coût budgétaire de l'assurance-chômage. Ces effets apparaissent différents selon que le subside de l'Etat ou les taux de

cotisation sont ajustés pour compenser ces variations²⁵. Néanmoins, à notre connaissance, cette quantification des effets induits sous l'angle des recettes n'a pas été couplée à la mesure des autres impacts évoqués précédemment.

(iv) *Quel critère utiliser pour mesurer les conséquences d'une réforme de l'assurance-chômage ?*

Traditionnellement, on s'appuie au niveau micro-économique sur des fréquences de sortie du chômage et, au niveau macro-économique, sur un critère tel que le niveau de l'emploi ou celui du chômage (d'équilibre). Ces indicateurs ont le mérite de se prêter aisément à une quantification. Ils ne sont toutefois pas le critère ultime pour juger des effets d'une réforme économique ou sociale. Il serait préférable d'utiliser une mesure du bien-être des (de groupes distincts d')individus et d'évaluer l'effet de la réforme sur le bien-être individuel (le cas échéant, pondéré sur base de critères éthiques). Dans cette perspective, Phipps (1990) se penche sur l'efficacité et l'équité d'une réforme de l'assurance-chômage au Canada. Par une évaluation chiffrée, il montre que cette réforme, qui, dans les termes de l'auteur, vise à "réduire la générosité du système", se relève tantôt être un progrès, tantôt une régression selon le type de modélisation des comportements individuels retenu²⁶ et selon la mesure du bien-être de la collectivité adoptée²⁷.

(v) *En guise de conclusion de ce parcours sélectif de la littérature*

Qu'elle concerne le niveau ou la durée de l'indemnisation ou encore les règles administratives (admission, disponibilité etc. du chômeur), une réforme de l'assurance-chômage passe par l'évaluation des effets directs sur le comportement individuel. La décomposition [1] peut aider à structurer l'approche. Ainsi, compte tenu du dynamisme de la demande de travail et des éventuels pièges financiers, une réforme qui incite à une recherche d'emploi plus active permettra d'accroître les sorties vers l'emploi d'un certain nombre de chômeurs. Le supplément de bien-être pour ceux-ci peut être mis en balance avec les pertes éventuelles de bien-être pour les individus qui, après la réforme, demeurent chômeurs ou se retirent de la population active.

Cette évaluation est cependant fort incomplète sans une estimation des effets induits. On pourrait les regrouper en trois niveaux : la formation des salaires et son influence sur l'emploi, le partage entre l'économie formelle

²⁵ Voir, par exemple, Bogaert e.a. (1984).

²⁶ L'offre de travail individuelle est-elle ou non contrainte par la demande ?

²⁷ Cette mesure explicite les enjeux éthiques.

et l'économie informelle (avec ses retombées sur l'offre de travail dans l'économie formelle et sur le financement de la Sécurité Sociale) et les ajustements de recettes de Sécurité Sociale (qui influencent en retour les niveaux précédents).

B. LA LITTÉRATURE BELGE

Par une étude de la littérature (économique et non-économique) et par l'analyse d'une enquête en Flandre, Deleeck e.a. (1988) se sont intéressés à l'influence des prestations de chômage sur la durée du chômage et, plus généralement, sur le comportement des chômeurs à l'égard du marché du travail. Leurs conclusions déduites de l'enquête sont tranchées : le niveau de privation financière ne conduit pas à un comportement de recherche d'emploi plus intensive ni à une plus grande acceptation des offres d'emploi. L'intensité de la recherche est en revanche marquée par l'évaluation personnelle des chances d'embauche, qu'influence la trajectoire passée de l'individu et l'état de son environnement (insertion sociale, taux de chômage local, etc.).

Une autre étude (R. Cappi et B. Delvaux (1990)) s'intéresse au mécanisme des pièges financiers en Belgique. Ce mécanisme survient lorsqu'un chômeur ne bénéficie que d'une faible hausse de revenu disponible (voire, subit une baisse de celui-ci) quand il accède à un travail. La mesure de revenu retenue tient compte du revenu du travail, des allocations de chômage, des allocations familiales, des cotisations sociales et du précompte professionnel. Balisant un éventail de caractéristiques²⁸, la recherche conclut que le piège financier menace principalement les personnes qui cumulent un haut taux de remplacement²⁹ et de faibles perspectives de revenu en cas d'embauche. Il s'agit surtout de chefs de ménage mais aussi de certaines catégories de cohabitants et d'isolés lors du passage d'un travail à mi-temps à une occupation à temps plein³⁰. Cette situation peut être expliquée par l'interaction des règles complexes qui régissent l'assurance-chômage, l'octroi d'allocations familiales et la fiscalité des personnes physiques. Il va sans dire que l'étendue du phénomène serait amplifiée si l'on tenait compte du travail dans l'économie informelle ou auprès des agences locales pour l'emploi, des conditions d'occupation de logements sociaux, des frais de garde d'enfants, des autres frais professionnels et des saisies.

28 La situation familiale, la période d'indemnisation, le revenu antérieur (supposé égal au revenu accessible en cas d'embauche) et la durée du travail.

29 Le taux de remplacement est le rapport entre l'indemnisation et le salaire antérieur.

30 Ces notions sont précisées à l'encadré 1. Pour plus de détails concernant les résultats de cette recherche, le lecteur est renvoyé au rapport de Cappi et Delvaux.

D'autres mécanismes de piège sont en outre plausibles. Le manque de ressources financières pour entreprendre une recherche d'emploi efficace en est un. A ce propos, il importe de noter que, selon les calculs de Cappi et Delvaux, un grand nombre de chômeurs (et tous les bénéficiaires du minimex) disposent de revenus de remplacement qui les situent sous le seuil de pauvreté. Par ailleurs, la conjonction d'un taux de remplacement non dégressif et illimité dans le temps et d'un risque de perte future de l'emploi peut conduire à un rejet de l'offre d'embauche si le salaire correspondant, bien qu'attractif dans l'immédiat, est suffisamment bas comparé à la dernière rémunération obtenue (qui détermine le niveau d'indemnité actuel).

Les sondages bi-annuels de l'ONEm fournissent les seules données statistiques concernant les trois catégories d'indemnisés. Ils portent sur l'ensemble des chômeurs complets indemnisés qu'ils soient demandeurs d'emploi, non demandeurs d'emploi ou dispensés (en particulier pour raisons sociales et familiales). Le tableau 3 montre la croissance de la part des chefs de ménages et des isolés. Leur nombre absolu croît également, sauf celui des isolés entre 1987 et 1989. Le contraste entre ces évolutions et celle des cohabitants semble compatible avec l'analyse du piège financier. De là à penser que les chefs de ménages (aux perspectives de revenu modestes) stagneraient dans le chômage par absence de perspective satisfaisante de gain, il n'y a qu'un pas qu'il ne faudrait pas franchir trop vite. Il y a à cela deux raisons. Primo, il y a eu depuis 1986 un assouplissement des conditions mises à l'accès à la catégorie de chef de

Tableau 3 Evolution des "chômeurs" classés par sexe et catégories d'indemnisation

Année	HOMMES				FEMMES				
	Chefs de ménage	Isolés	Cohabitants	Dispensés	Chefs de ménage	Isolés	Cohabitants	Dispensés	Total
1982	13,3 %	3,8 %	27,8 %	0	2,8 %	2,2 %	49,8 %	0	100 %
1985	16,0 %	6,9 %	21,9 %	0	5,3 %	3,7 %	46,2 %	0	100 %
1987	18,1 %	7,5 %	18,4 %	0	7,0 %	4,3 %	44,6 %	0	100 %
1989	19,5 %	7,4 %	13,7 %	0	7,9 %	4,6 %	40,3 %	4,3 %	100 %

ménage. Secundo, en 1989, environ 50 % des hommes chefs de ménage sont âgés de 50 ans au moins et le deux tiers ont 40 ans ou davantage. Leurs perspectives d'embauche sont des plus médiocres. Parmi les femmes de ce même statut, les trois-quart ont, en 1989, entre 20 et 40 ans. Une forte proportion d'entre elles sont responsables d'une famille mono-parentale. Aux problèmes organisationnels et/ou financiers que l'on devine, se superpose un phénomène identifié par Cappi et Delvaux lors d'interviews de chômeuses chefs de ménage : les périodes postérieures à une séparation peuvent s'accompagner d'un retrait temporaire du marché du travail suivi d'un

retour qui se situe trop tardivement au vu des exigences sur le marché du travail. A ces arguments, on pourrait ajouter l'information imparfaite des ménages à propos des mécanismes qui régissent leur revenu futur³¹.

Cela dit, sans minimiser l'importance d'autres déterminants, on peut penser que les pièges financiers ont une importance dans le processus de sortie de divers chômeurs. Plusieurs attitudes sont alors possibles :

1. Inciter, voire forcer, les individus à accepter une offre d'emploi même si leur revenu net (déduction faite des coûts liés au travail) baisse ou croît très faiblement à court terme et ce, parce qu'il s'agit d'un "investissement" (probablement) rentable à moyen terme³². En tant que telle, cette attitude est généralement insoutenable lorsque les chômeurs appartiennent à des ménages en situation de pauvreté ou proche de celle-ci.
2. Abaisser les indemnités de chômage ferait généralement disparaître le piège financier. Cappi et Delvaux estiment cependant que la majorité des groupes concernés - en particulier les isolés au-delà d'un an d'inoccupation et bon nombre de chefs de ménage - se situent sous un seuil de pauvreté. Le caractère incitatif d'une telle mesure est à mettre en balance avec ses effets négatifs déjà évoqués (manque de capacités financières pour entreprendre une recherche active, accentuation de la pauvreté, marginalisation, etc.).
3. Relever le salaire minimum garantirait également la disparition du piège financier mais on ne saurait sous-estimer les effets pervers de cette mesure sur la demande de travail adressée aux populations concernées.
4. La seule voie pleinement réaliste à court terme consisterait à repenser de manière intégrée certains mécanismes qui régissent l'attribution d'indemnités et d'avantages divers ainsi que la fiscalité des personnes physiques. Des propositions en ce sens sont contenues dans le rapport de Cappi et Delvaux.

3.2 Indisponibilité et indemnisation dans le cadre de l'assurance-chômage

Dans le cadre limité de l'assurance-chômage, un critère de disponibilité à occuper un emploi "acceptable" conditionne nécessairement le maintien du droit aux prestations de chômage. Il est dès lors permis de s'étonner de ce que le législateur ait jugé bon de maintenir dans le système de l'assurance-

³¹ Notons toutefois que cette ignorance peut, en théorie, agir en sens divers.

³² Des effets positifs non monétaires liés au travail (surcroît de dignité personnelle, etc.) peuvent également être invoqués ici. Ils ne s'observent toutefois pas systématiquement.

chômage diverses catégories de personnes inoccupées mais devenues indisponibles de droit. Une remise en ordre, fut-elle tardive, peut être justifiée sur cette base. La volonté de la réforme actuelle des autorités publiques ne vise toutefois pas seulement à extraire de l'assurance-chômage les personnes dont l'indisponibilité a été reconnue légalement (par exemple, les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi). Il s'agit également, voire surtout, d'opérer une classification au sein du groupe des inoccupés (en principe) disponibles, afin d'y séparer les personnes réellement disponibles des autres. Ce point est au centre des réflexions ci-dessous. Cette section s'interroge sur le bien-fondé de l'orientation que prend cet aspect de la réforme. Pour procéder à cette classification, on recourt habituellement à des appellations telles que inemployable, découragé, indisponible de fait, inapte, etc. Ces dénominations et les analyses qui les sous-tendent déterminent les attitudes qui seront retenues.

On peut tout d'abord noter que, même si elle s'inscrit dans le cadre de la loi de 1963, la notion de non disponibilité de droit n'a été réellement activée que sous l'impulsion d'une régulation du marché du travail profondément marquée par l'histoire récente de ce marché. Les dispenses en raisons de l'âge (qui sont, pour l'essentiel, une officialisation de la non désirabilité des chômeurs correspondants) et les dispenses pour raisons sociales ou familiales, qui ont toutes deux connu un succès remarquable depuis 1985 ou 1986, trouvent certes leur origine dans un souci d'humanisation du chômage mais aussi dans la volonté de réduire la composante de la population active qu'est le nombre de chômeurs (cfr. la section 1). On notera par ailleurs que le premier type de non disponibilité ne s'accompagne d'aucune modification des indemnités payées³³ tandis que le second ramène l'indemnisation à un forfait (identique à l'allocation d'interruption de carrière). On peut y voir un traitement différent du cas des non désirés par le marché et de celui des indisponibles pour raisons personnelles (par exemple pour éduquer un enfant).

La volonté politique actuelle d'identifier davantage les "indisponibles de fait" s'inscrit elle aussi dans un souci de régulation du marché du travail (et de réduction des subventions de l'Etat au budget du "chômage") marqué par l'histoire toute récente de ce marché (cfr. section 1). Réduire le niveau recensé du chômage et, par une menace de sanction plus évidente, inciter l'offre de travail effective à se rapprocher de celle qui est recensée sont les objectifs de régulation réellement poursuivis.

³³ Sauf s'il s'agit de chômeurs âgés de 50 ans au moins pouvant justifier de 20 années de travail au moins, pour qui les allocations sont revalorisées.

Cette volonté politique nous paraît poser quatre questions connexes :

1. A qui attribue-t-on la responsabilité de cette "indisponibilité de fait" ?
2. Quel traitement financier adoptera-t-on pour ces "indisponibles de fait" ? Celui réservé jusqu'ici aux non désirés par le marché ou celui réservé aux indisponibles pour raisons personnelles (cfr. supra) ?
3. Comment espère-t-on identifier les "indisponibles de fait" ?
4. Perçoit-on bien les effets dérivés des mesures envisagées ?

La réponse à la première question s'appuie sur la classification de Nicaise (1991), pour qui il y a les chômeurs actifs (qui recherchent activement un emploi), les chômeurs découragés (qui aspirent à un travail mais n'en cherchent plus) et les chômeurs "retirés" (qui assument de nouvelles responsabilités familiales ou qui, à la longue, s'adaptent à leur statut et trouvent une valorisation personnelle en dehors du marché formel du travail). Les deux dernières catégories sont la cible potentielle d'un dépistage plus actif des "indisponibles de fait". Or les découragés sont généralement dans cet état, suite à une accumulation d'échecs dans leur recherche d'emploi passée. A la longue, émerge fréquemment chez eux une attitude d'indifférence voire de rejet à l'égard de nouvelles tentatives de réinsertion professionnelle. Ce comportement risque d'être sanctionné si l'on sous-estime le poids des difficultés d'embauche passées et présentes qui a engendré le découragement. L'origine de l'"indisponibilité de fait" des découragés (et de certains "retirés") est donc souvent d'abord de l'ordre de la responsabilité collective.

Au-delà de cela, toute classification risque de figer les chômeurs dans l'état qui prévaut lors de l'établissement de celle-ci. Or, les états de chercheur actif, de découragé et de retiré ne sont pas permanents³⁴. Les mouvements entre ces états, y compris les retours vers une recherche active, ne devraient pas être sous-estimés. Un enfermement, intentionnel ou non, des découragés et des retirés dans un statut officiel d'indisponibilité serait dommageable.

Le deuxième questionnement part du constat que les motifs du retrait du marché du travail influencent, en Belgique, le niveau des prestations sociales. La maladie suite à un accident du travail, les autres sources de maladie ou d'invalidité, le licenciement et les diverses formes autorisées de retrait volontaire du marché du travail introduisent une gradation décroissante dans l'indemnisation. Qu'en sera-t-il pour les "indisponibles de fait" ? La logique suivie par les autorités publiques, qui met en avant leur responsabilité individuelle, devrait conduire à leur imposer au mieux le

³⁴ Cfr. Cappi et Delvaux (1990).

traitement appliqué aux dispensés pour raisons sociales et familiales. Cette option rendrait nécessaire une recherche active de ces indisponibles, ce qui nous amène à la troisième question.

Deux types de réglementation se sont très récemment vus renforcés : l'identification de durées de chômage excessives (Article 143) et le relevé des chômeurs non disponibles par les services de placement (suivi d'une information à l'ONEm). L'Article 143 s'appuie sur la durée de chômage pour identifier les individus qui ont un comportement de recherche relativement insuffisant³⁵. La décomposition [1], présentée à la section 3.1, suggère que la durée d'inoccupation, d'autant plus longue que la probabilité de sortie du chômage est faible, ne peut être qu'un indicateur imparfait d'un comportement de recherche relativement insuffisant³⁶. Certes, la prise en considération assez récente du sexe, de l'âge et de la région des individus permet de tenir compte de l'environnement des chômeurs (le dynamisme des offres d'emploi) mais on peut regretter que la désirabilité variable des individus ne soit perçue que par ces deux indicateurs. Introduire de nouvelles distinctions rendrait toutefois cet article encore plus complexe qu'il ne l'est déjà. Il vaut peut être mieux reconnaître que la durée ne peut fondamentalement pas mesurer ce qu'on attend d'elle et renoncer à un tel critère.

De son côté, l'activation des mesures de contrôle de la disponibilité des chômeurs et leur "objectivation" sous forme de règles, issues de l'accord de coopération signé entre l'Etat national, les Communautés et les Régions, se heurtent à certaines difficultés :

- les placeurs vont-ils volontiers cumuler les rôles de conseiller et de contrôleur ? Accepteront-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. ?³⁷,
- 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 ?

³⁵ Rappelons que l'article 143 fait explicitement intervenir un critère de revenu et de composition de ménage. Il ne concerne en outre notamment pas les chômeurs âgés demeurés demandeurs d'emploi.

³⁶ On notera au passage les exigences de l'Article 143 relatives à la nature de cette sortie. Holderbeke (1991) fait en effet remarquer que le calcul de la durée remonte dans le passé des individus jusqu'à ce qu'on trouve une période de deux années ininterrompues pendant lesquelles aucune allocation de chômage n'a été payée. (Il en va tout autrement lorsqu'on comptabilise les chômeurs complets indemnisés ventilés selon la durée).

³⁷ L'OCDE (1991a) souligne également cette difficulté.

- est-il éthiquement fondé d'exiger la même disponibilité quel que soit le passé de l'individu³⁸ ? 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 ?
- la notion d'emploi convenable est évidemment délicate. Une exigence de déqualification se justifie-t-elle toujours ? Nous songeons au risque d'éviction des chômeurs les moins qualifiés. Par ailleurs, en présence de pièges à pauvreté, peut-on qualifier de convenable un emploi qui ne procurerait pas dès le court terme un pouvoir d'achat supérieur à celui atteint en tant que chômeur ?

Ces difficultés montrent que le contrôle de la disponibilité à l'égard du marché du travail, inhérent à l'assurance-chômage, est un filtre fort imparfait.

La quatrième question s'interroge sur notre degré de connaissance des effets dérivés d'une recherche plus active des "indisponibles de fait", compte tenu de la population de chômeurs que nous connaissons en Belgique. La section 3.1 peut nous aider à structurer ces effets. Au niveau micro-économique, dans le cas d'un certain nombre de sans-emploi, on peut, sous l'effet de la menace, s'attendre à une recherche plus active d'emploi, effective ou factice, et à une plus forte participation aux aides publiques à la réinsertion professionnelle (pour autant que l'offre correspondante s'ajuste)³⁹. Pour les chômeurs ainsi "stimulés", dans la mesure où leur profil intéresse les employeurs, on peut espérer un effet favorable sur leurs chances de sortie du chômage et, sous la réserve des mécanismes de piège financier, sur leur niveau de revenu disponible. Au niveau agrégé, et à court terme, l'effet sur le chômage est réduit par les effets d'éviction (par rapport aux autres catégories de personnes à la recherche d'un emploi : femmes rentrantes, jeunes diplômés, etc.). Il est en outre limité par le tonus de la demande de travail au niveau de chaque segment pertinent du marché. Dans le même temps, les personnes sanctionnées pour "indisponibilité de fait" subiront une perte de revenu si, comme nous le supposons ici, leur indemnité est réduite. Une part d'entre elles viendra grossir la main-d'oeuvre disponible dans l'économie informelle, ce qui pourrait avoir un effet induit négatif sur le niveau de salaire qui y prévaut. Ceci aurait des conséquences en sens divers.

³⁸ Nous ne faisons pas référence ici à une notion d'aptitude physique, dont il est tenu compte dans le système belge.

³⁹ La menace peut d'ailleurs être couplée à une incitation financière. Tel est déjà le cas pour les chômeurs de longue durée qui participent à une formation professionnelle de durée suffisante.

Pour autant qu'il présente un intérêt du point de vue des employeurs, le supplément d'offre effective de travail pourrait exercer une certaine pression à la baisse sur les (ou sur certains) salaires au sein de l'économie formelle. Un effet macro-économique positif sur l'emploi peut en être attendu. Son ampleur sera néanmoins rognée suite à la baisse de pouvoir d'achat des sanctionnés pour indisponibilité. Au plan budgétaire, les effets positifs proviendront de l'économie réalisée par les sanctions et de l'effet positif éventuel induit sur le niveau du chômage. Les effets négatifs découleront de frais de contrôle accru et d'un supplément prévisible d'appel à l'aide sociale (et peut être à l'assurance maladie-invalidité).

Ces considérations, pour le moins imprécises, suggèrent qu'à ce stade les effets dérivés d'une recherche plus active des "indisponibles de fait" sont mal connus.

En conclusion, dans le contexte précis de la Belgique, notre position par rapport à la réforme qui vise à séparer les chômeurs "réellement disponibles" des "indisponibles de fait" tient en trois points :

- a) il doit être admis que l'origine de l'absence de recherche d'emploi des "indisponibles de fait", voire de leurs réticences à l'égard de toute nouvelle tentative de réinsertion professionnelle, relève **souvent d'abord** d'une responsabilité collective historique⁴⁰ et subsidiairement de manquements personnels vis-à-vis des règles de l'assurance-chômage;
- b) il doit également être reconnu que les contrôles de la disponibilité des chômeurs à l'égard du marché du travail, au demeurant nécessaires, sont par essence fort imparfaits⁴¹, en particulier dans le cas du public considéré. Leur capacité à discerner correctement le degré de responsabilité individuelle dans l'indisponibilité des chômeurs nous paraît limitée;
- c) perçue comme un moyen de réduire le taux de chômage recensé et la proportion de chômeurs de longue durée, une recherche plus active des "indisponibles de fait" pourrait se révéler efficace. En revanche, les effets induits d'une telle politique sont beaucoup plus incertains. L'effet net sur le bien-être collectif l'est encore davantage; il dépend en particulier du poids relatif accordé au bien-être des groupes peu favorisés.

⁴⁰ Faiblesse historique de la demande de travail dont il faut voir les origines notamment dans la formation des salaires (qui engage des responsabilités multiples) et dans la structure industrielle et politique du pays.

⁴¹ En termes d'efficacité et d'équité.

3.3. Pistes et questions pour une réforme alternative de l'assurance-chômage

Dans cette section, nous nous posons trois questions :

- A. Dans le prolongement de la section 3.2., y a-t-il moyen de développer une politique alternative à l'égard des "indisponibles de fait" ?
- B. Quelle attitude adopter en faveur des chômeurs actuels en recherche active d'un emploi ?
- C. Quelle orientation proposer pour les futurs chômeurs ?

A. PISTES ET LIMITES D'UNE POLITIQUE ALTERNATIVE A L'EGARD DES "INDISPONIBLES DE FAIT".⁴²

Deux possibilités se présenteraient aux chômeurs actuels sensés être disponibles mais dont l'activité de recherche ou plus globalement la disponibilité apparaît durablement faible sur base de critère nécessairement imparfaits mais clairement codifiés⁴³ : un contrat de réinsertion ou un statut de non demandeur d'emploi. Dans le premier cas, se concluerait un contrat de partenariat où, en échange d'une coopération précise, le service chargé du placement élaborerait avec la personne un parcours de réinsertion professionnelle et, 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. Compte tenu de leur passé, cette garantie nous paraît être une condition nécessaire à l'adhésion de ces sans-emploi au contrat⁴⁴.

⁴² Les propositions qui suivent et en particulier celle du contrat de réinsertion s'étendent à d'autres publics que celui des chômeurs indemnisés. Nous songeons notamment aux bénéficiaires du minimex et de l'aide sociale.

⁴³ Comme indiqué plus haut, l'article 143 remplit mal cette fonction.

⁴⁴ Il s'agirait en outre 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). Par ailleurs, un tel contrat requerrait une disponibilité effective pour le marché du travail. En pratique, cela supposerait, notamment, que certaines dispositions soient favorisées durant le parcours de réinsertion et au-delà (par exemple, l'accès 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.

Si elle est nécessaire, cette garantie n'est naturellement pas aisée à mettre en application. Le nombre de personnes concernées est évidemment inconnu mais il est potentiellement important⁴⁵. On doit en outre s'interroger sur la possibilité de susciter l'embauche de ce public au terme du contrat de réinsertion. Qu'il s'agisse de l'emploi temporaire garanti ou de la promotion d'une insertion plus durable, 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 (à propos desquels on verra à la section 4 qu'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 relatifs⁴⁶;
- 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". Cette extension supposerait la définition d'un statut juridique favorisant la simultanéité d'une dimension sociale marquée et d'une activité économique.

Il est prévisible que les services publics d'orientation, de formation et de placement ne pourront que s'adapter progressivement au suivi intensif que requiert ce projet de réinsertion. Les spécificités des uns et des autres suggèrent la mise en place d'accords de collaboration entre ces services et d'autres institutions publiques ou privées. Bien qu'urgent, un tel dynamisme ne peut s'instaurer instantanément. Si nécessaire, dans une phase transitoire,

⁴⁵ Sans qu'il ne s'agisse d'une estimation du public potentiel, on peut toutefois noter qu'il y a en Belgique environ 50.000 bénéficiaires du minimex, 70.000 chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi (CCIDE) dont la durée d'inoccupation est comprise entre deux et cinq ans et 65.000 CCIDE inoccupés depuis au moins cinq ans.

⁴⁶ Cfr. la proposition des 72 économistes francophones; notons qu'une telle proposition requiert un financement alternatif et stable de la Sécurité Sociale.

l'adhésion des chômeurs à cette première possibilité pourrait donc prendre la forme d'une inscription de principe, dans l'attente (aussi courte que possible) d'une définition concrète de leur parcours de réinsertion.

Une seconde possibilité serait présentée aux chômeurs actuels, reconnus comme étant durablement "indisponibles de fait" (sans l'être de droit). Il s'agirait d'un statut de non demandeur d'emploi. Compte tenu à nouveau du passé de ces personnes, il est en effet exclu de leur imposer un contrat de réinsertion⁴⁷. Il serait en revanche regrettable d'empêcher un passage du statut de non demandeur d'emploi vers celui de participant à un contrat de réinsertion. Une invitation périodique à emprunter un tel passage serait même souhaitable.

Pour que les chômeurs identifiés comme "indisponibles de fait" effectuent réellement un choix entre ces deux possibilités, il faudrait mettre sur pied des scénarios adaptés de réinsertion et réunir les moyens financiers correspondants. Il y a là un véritable défi à relever. Mais l'existence ou non d'un réel choix dépendrait bien entendu aussi du niveau d'indemnisation offert dans les deux possibilités. Les sans-emploi qui opteraient pour le contrat de réinsertion devraient pouvoir bénéficier d'une couverture des frais liés à la participation à ce contrat⁴⁸ et peut être, au-delà, d'une prime pour compenser la perte de revenus tirés de travaux au sein des agences locales pour l'emploi, par exemple. De plus, il serait indispensable de repenser les critères d'attribution d'indemnités de Sécurité Sociale et d'avantages divers ainsi que les éléments de l'impôt des personnes physiques, qui, combinés, engendrent les pièges financiers (cfr. la section 3.1.).

L'indemnisation de ceux qui opteraient pour le statut de non demandeur d'emploi est une question particulièrement délicate. A ce stade, nous n'avons qu'un certain nombre de réflexions à formuler. Une baisse de leur indemnité⁴⁹ pourrait être justifiée par un argument économique standard : libérés des tâches qui occupent en principe les demandeurs d'emploi, les ex-chômeurs optent pour plus de temps libre et peuvent dès lors recevoir une indemnité moindre sans perte d'utilité. Cet argument a toutefois ses limites. Primo, dans la mesure où les personnes concernées sont découragées ou "retirées" les tâches en question sont quasi inexistantes⁵⁰. Secundo, le

47 Mais il est probablement bon de promouvoir leur participation à la vie sociale. On notera qu'outre un "circuit actif" de réinsertion, Nicaise (1991) propose un "circuit passif" où le statut de non demandeur d'emploi est temporaire et conditionné par l'exercice d'une activité bénévole jugée d'utilité sociale par la collectivité.

48 Ceci suppose que l'infrastructure (crèches, etc.) existe et soit accessible.

49 Par comparaison avec celle obtenue en tant que demandeur d'emploi.

50 Outre une atténuation de la portée de l'argument ci-dessus, ceci suggère que le surplus de revenu non déclaré obtenu le cas échéant grâce au passage vers le statut de non demandeur d'emploi devrait être faible.

raisonnement évoqué à l'instant ne se prête pas immédiatement à une quantification car on ne dispose pas actuellement de l'élasticité de substitution entre le loisir et le revenu. Cela dit, pour identifier les questions en suspens, il est utile de se référer au cas d'une "baisse d'indemnité sans perte d'utilité". On peut alors envisager les questions liées à ce statu quo et celles qui apparaissent en cas de baisse plus forte des indemnités.

Comme nous venons de l'indiquer la "baisse d'indemnité sans perte d'utilité" serait de faible amplitude étant donné le public visé. Ceci nous paraît poser une question : comment justifier que les ex-chômeurs devenus non demandeurs d'emploi reçoivent une indemnité (permanente) 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 demandeurs d'emploi⁵¹.

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

- selon Cappi et Delvaux, bon nombre de chefs de ménage et les isolés concernés par notre propos se trouvent initialement sous le 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;
- une part des sans-emploi concernés accepteraient de manière factice un contrat de réinsertion, ce qui perturberait fortement le fonctionnement de ce système;
- cette baisse serait perçue par les intéressés comme une punition alors que notre diagnostic met en avant les responsabilités collectives du découragement et les limites du contrôle de la disponibilité des individus à l'égard du marché du travail.

⁵¹ Ce questionnement pourrait être critiqué de deux points de vue. On pourrait lui reprocher de retenir le minimex existant comme référence. Pourquoi, en effet, ne pas relever celui-ci de manière à ce que ce problème d'équité s'estompe ? Outre le problème du financement, cette critique omet que, toute chose étant égale par ailleurs, le relèvement du minimex accentue les pièges financiers et pénalise donc les minimexés qui attirent un contrat de réinsertion. Cette critique pose donc elle-même un certain nombre de questions. On pourrait par ailleurs avancer qu'une forte proportion d'"indisponibles de fait" sont des cohabitants en troisième période d'indemnisation et que par conséquent leur indemnisation en tant que demandeur d'emploi est similaire à celle du "minimex cohabitant". La question posée ci-dessus serait dès lors de peu de poids. A y regarder de plus près, cette critique est peu convaincante. D'une part, l'indemnité minimale offerte aux cohabitants en troisième période n'est pas conditionnelle à un contrôle des ressources du ménage. D'autre part, sur base du dernier sondage des chômeurs complets indemnisés (au 30 juin 1989), on peut tabler sur environ 45 % d'"indisponibles de fait" au statut (financièrement plus favorable) de chef de ménage ou d'isolé.

On s'aperçoit donc qu'aucune recommandation n'émerge clairement. Espérons néanmoins que les réflexions qui précèdent auront contribué à clarifier le débat.

B. QUELLE ATTITUDE ADOPTER EN FAVEUR DES CHOMEURS ACTUELS EN RECHERCHE ACTIVE D'UN EMPLOI ?

Il est urgent de leur apporter un soutien autre que financier, si l'on veut éviter leur entrée progressive dans un état de découragement⁵². Les politiques dites actives peuvent y contribuer (cfr. la section 4). Mais elles ne sauraient suffire. Tant qu'une pénurie généralisée de main d'oeuvre ne se profilera pas à moyen terme, il faut promouvoir une croissance riche en emplois. Celle-ci nécessite notamment une modération des aspirations salariales de la population active occupée⁵³, une réforme du mode de financement de la Sécurité Sociale, une promotion d'un tiers secteur productif (encore appelé économie sociale) et une amélioration de notre structure de produits (ajustable à long terme). La difficulté du projet est à la hauteur de son enjeu. Il serait impardonnable que nos conflits institutionnels internes en freine la réalisation.

C. QUELLES ORIENTATIONS POUR LES FUTURS CHOMEURS ?

Même si elles peuvent en partie recouvrir les mêmes personnes à des moments différents⁵⁴, il nous paraît essentiel de distinguer la population de chômeurs héritée du passé de celle des chômeurs à venir. L'éventail des politiques d'indemnisation possibles à l'égard de ces derniers est plus vaste. L'intention n'est pas ici de broser le portrait complet d'un mode d'indemnisation pour les futurs chômeurs⁵⁵ mais plutôt d'identifier deux logiques et, là où c'est possible, les conséquences probables de celles-ci en matière d'indemnisation.

⁵² Il faut en particulier être conscient des effets de déplacement en leur défaveur si une action dynamique de réinsertion prend place en faveur des actuels "indisponibles de fait".

⁵³ Sous la réserve du phénomène de diffusion des croissances salariales, ceci concerne avant tout les segments du marché du travail accessibles aux chômeurs.

⁵⁴ Ce point devra être approfondi.

⁵⁵ Cela supposerait à tout le moins la définition d'une attitude concernant les conditions d'accès au droit à l'indemnisation, le calcul de celle-ci (relation aux revenus antérieurs, dégressivité éventuelle en fonction de la durée d'inoccupation, etc.), les conditions que doit remplir l'allocataire durant le chômage et la durée de l'indemnisation.

Deux points de vue (au moins) peuvent être envisagés, qui conduisent à des recommandations à certains égards divergentes. Une première attitude mettrait en avant les avantages personnels tirés du travail rémunéré et/ou la nécessité de promouvoir la participation à l'activité productive. Dans le premier cas, l'emploi est vu comme l'accès privilégié au revenu et comme une source de valorisation personnelle non monétaire. Dans le second cas, la promotion du travail rémunéré serait dictée par les perspectives démographiques et le souci de sauvegarder la Sécurité Sociale.

De ce premier point de vue ne découlent pas de recommandations immédiates en matière d'indemnisation. Si l'on se limite aux deux paramètres essentiels que sont le taux de remplacement et la durée d'indemnisation, on peut cependant formuler les réflexions suivantes :

1. un taux de remplacement abaissé (par rapport à la situation actuelle) favoriserait la disparition de certains pièges financiers tout en promouvant un autre qui découle de la pauvreté (cfr. la section 3.1.);
2. un taux de remplacement relevé agirait naturellement en sens inverse mais le désincitant à la reprise d'un travail serait nettement moins puissant si l'individu savait que la durée d'indemnisation est limitée dans le temps;
3. l'effet de la durée de l'indemnisation sur les probabilités de sortie est, à notre connaissance, peu étudié dans la littérature. On rappellera néanmoins un résultat de Fougère (1989) qui conclut que la probabilité instantanée d'une embauche (sans plus de précision) augmente très sensiblement à l'approche de la perte des droits, puis diminue au-delà;
4. la présence d'une durée d'assurance limitée dans le temps poserait la question du devenir des personnes qui dépassent ce seuil de durée. Leur nombre devrait tout d'abord être aussi faible que possible grâce à la mise en place de politiques actives précoces⁵⁶ et, plus globalement, grâce à un consensus social effectif en faveur de l'emploi (cfr. le paragraphe B ci-dessus). Cela dit, comme certains épuiserait néanmoins leur droit à l'assurance, un système complémentaire serait à prévoir au-delà. A ce sujet, le défi est double : maintenir une aide à la réinsertion au-delà de la limite à l'assurance et y assurer une indemnisation qui évite les pièges financiers. Or, celle-ci prendrait probablement la forme d'une assistance-chômage qui, c'est bien connu, engendre fréquemment de tels pièges. Un important travail de recherche complémentaire s'impose ici aussi.
5. Repensant à l'article d'Atkinson (1990) cité précédemment, on ne peut ignorer que la générosité des conditions de l'indemnisation (durée et niveau) influence probablement l'offre de travail dans l'économie formelle, ce qui, en retour, rejaillit sur les possibilités de financement de la Sécurité Sociale.

⁵⁶ Et concentrées sur les populations aux taux de sortie de chômage les plus bas, sans quoi le terme de l'assurance-chômage ne pourrait être identique pour tous les chômeurs.

Un point de vue alternatif, à ce jour minoritaire, fait remarquer que la logique précédente valorise le travail rémunéré en tant que tel, sans tenir compte de la réalité peu valorisante d'un certain nombre d'emplois, et ouvre presque la porte au "travail forcé" lorsque le financement à long terme de la Sécurité Sociale est mis en jeu. Ce point de vue alternatif souligne également que l'octroi d'allocations conditionnelles provoque des intrusions parfois humiliantes dans la vie privée des bénéficiaires et coince bon nombre d'entre eux dans les pièges financiers. La mise en place d'une allocation universelle rencontrerait ces inconvénients en offrant une plus grande liberté réelle aux individus (en particulier par rapport au travail). Cela dit, l'allocation universelle soulève un certain nombre de questions qui sortent du cadre de cette étude. Notons cependant que parmi ses défenseurs, un consensus tend à se dégager pour affirmer

1. que le type de réforme auquel il est utile de songer dans l'immédiat consisterait dans l'introduction d'une allocation universelle **partielle**, c'est-à-dire d'un montant nettement inférieur au niveau du revenu minimum garanti existant dans la plupart des pays européens;
2. que cette réforme laisserait subsister les autres prestations sociales (pensions, allocations de chômage, revenu minimum garanti, allocation d'handicapé, etc.), dont le montant serait cependant réduit d'un montant égal à l'allocation universelle partielle;
3. que le financement de l'allocation universelle proviendrait d'une autre source que les cotisations sociales;
4. que la réforme devrait de préférence s'opérer simultanément au niveau de la CEE dans son ensemble ou en tous cas d'un sous-ensemble significatif des pays membres.

La justification, la critique et la concrétisation de ces propositions dépassent largement les limites de notre analyse mais il importe de noter les oppositions entre les deux points de vue schématisés ci-dessus : conditionnalité d'une part, inconditionnalité partielle de l'autre; sous certaines conditions, présomption en faveur d'une indemnisation limitée dans le temps d'un côté, mise en valeur d'une allocation illimitée de l'autre. Il y a là place pour un débat fondamental.

4. LES POLITIQUES DITES ACTIVES A L'EGARD DES SANS-EMPLOI

Bien qu'elles ne puissent être dissociées du reste, nous laissons ici dans l'ombre les mesures qui ont trait à l'indemnisation des sans-emploi et nous nous penchons sur les autres politiques les concernant. Nous nous limitons ici essentiellement à ce qui est communément désigné par l'appellation "politiques actives relatives au marché du travail". Ces politiques sont complémentaires aux politiques macro-économiques et industrielles. Leur insertion dans un cadre théorique cohérent est proposée par exemple par Johnson et Layard (1986).

Nous procéderons en trois étapes, répondant, partiellement tout au moins, à trois questions :

1. Quels avantages et inconvénients peut-on attendre des actions ciblées visant le marché du travail ?
2. S'il faut cibler, sur qui s'agit-il de centrer l'effort ?
3. Que sait-on de l'efficacité des divers types de politiques dites actives ?

4.1 Avantages et inconvénients des actions ciblées visant le marché du travail

Par ciblage, on entend la délimitation d'un groupe particulier de bénéficiaires de la mesure. Le ciblage peut présenter divers avantages :

- 1)- introduire une discrimination positive en faveur d'un groupe jugé désavantagé ou agir de la sorte pour réagir plus efficacement à un problème limité;
- 2) atténuer certains effets induits de l'intervention; à titre d'exemple, Jackman (1986) souligne qu'en restreignant une politique de réinsertion aux chômeurs de longue durée, dont la présence n'a que peu d'effet modérateur sur la croissance salariale, en cas de succès, on renforce moins les pressions inflationnistes que lorsque la politique est accessible à tous les chômeurs (et en particulier aux chômeurs de courte durée).

Le ciblage présente aussi des inconvénients :

- a) du fait de la difficulté de circonscrire correctement le groupe à favoriser (cfr. infra), on peut exclure des individus fort semblables aux bénéficiaires. Moyennant des consignes précises, on peut espérer

contourner ce problème de justice sociale en laissant une part de l'enveloppe budgétaire disponible à la discrétion de l'institution qui gère effectivement le programme;

- b) on doit s'attendre à des retombées négatives en défaveur des groupes exclus du bénéfice de la mesure. Dans l'exemple ci-dessus emprunté à Jackman (1986), l'efficacité (supposée) de l'action en faveur des chômeurs de longue durée (CLD) peut se matérialiser dans la création nette de postes de travail occupés par des CLD mais aussi dans un effet de déplacement sans création d'emploi qui entraîne une diminution des chances de sortie du chômage des sans-emploi de courte durée (CCD) et, à la période suivante, un renforcement du nombre d'entrées dans le CLD;
- c) la discrimination positive en faveur d'un groupe peut se retourner contre lui en le stigmatisant davantage. A titre d'illustration, Bassi et Ashenfelter (1986) évoquent une expérience menée en 1981 dans l'Ohio. Des bénéficiaires de l'aide sociale furent divisés aléatoirement en trois groupes. Dans le premier, chaque personne était porteuse d'un document officiel informant l'employeur potentiel qu'il bénéficierait d'un crédit d'impôt en cas d'embauche dans le cadre d'une loi donnée. Anticipant la crainte de l'employeur de voir le crédit d'impôt s'accompagner d'un contrôle fiscal renforcé, les expérimentateurs munirent chaque membre du second groupe d'un document officiel annonçant une prime payée à l'employeur en cas d'embauche de la personne. On recommanda vivement aux participants des deux premiers groupes de faire état de cet avantage lors de leur candidature à une offre d'emploi. Enfin, au sein du troisième groupe, aucun avantage financier ne fut accordé. Sans plus de précision - ce qui limite la portée de la conclusion -, Bassi et Ashenfelter signalent qu'au bout de huit semaines 21 % des membres du troisième groupe avaient trouvé un emploi contre seulement 13 % au sein des deux premiers. Les auteurs en déduisent, peut être un peu rapidement, que la notification d'une aide publique à l'embauche identifiait et stigmatisait les candidats à l'emploi. Ce risque est à prendre en compte : son acuité dépend probablement du type de mesure envisagé, du type de bénéficiaire, du montant et de la durée de l'aide financière éventuelle etc.;
- d) le contrôle du respect des conditions d'éligibilité entraîne des coûts administratifs supplémentaires.

En résumé, une politique ciblée est défendable sur base de l'argument (1) ci-dessus mais il y a lieu de la concevoir en étant aussi conscient que possible des effets pervers éventuels (c) et des inévitables effets induits (2 et b). Compte tenu de l'impossibilité de couvrir toutes les caractéristiques pertinentes (a), il y a également un équilibre à trouver entre la précision des conditions d'éligibilité et le coût administratif associé (d). Il importe en outre de reconnaître la méfiance des utilisateurs potentiels face à une législation complexe.

4.2 Cibler : oui, mais en faveur de qui ?

Plutôt que d'essayer, peut être vainement, d'apporter une réponse générale à cette question, il nous paraît préférable de l'inscrire dans la réalité du moment. En guise de préalable, il est utile de distinguer deux types d'interventions sur le marché du travail : celles de nature préventive et celles à vocation "curative" ou "réparatrice". Dans le contexte actuel, il est socialement inacceptable de tout miser sur les premières. Dans le même temps, l'urgence peut faire oublier que celles-ci sont vitales pour l'avenir. Deux remarques doivent être faites concernant cette distinction. Primo, elle est relative et elle doit donc être précisée cas par cas. Ainsi, on peut considérer qu'une action ciblée sur les (des) chômeurs de courte durée est de type préventif parce qu'elle vise à limiter l'entrée dans le chômage de longue durée. C'est, en partie tout au moins, le caractère massif de ce dernier type de chômage qui donne à cette intervention sa coloration préventive. Secundo, l'approche préventive est celle qui, par excellence, peut faire intervenir une gamme d'initiatives bien plus large que les politiques dites actives : songeons par exemple à l'adéquation entre l'enseignement et les besoins futurs en main d'oeuvre⁵⁷, ou encore aux conventions collectives (tant dans leur dimension salariale que dans celle qui peut avoir trait à l'organisation du travail : formations et mobilité internes, etc.). Ces aspects dépassent largement les limites du sujet traité ici.

Trois défis doivent être relevés à l'heure actuelle.

Ces défis sont les suivants :

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. Dans le contexte conjoncturel du moment, ce souci est de nature davantage préventive (cfr. la section 2),
2. il faut encourager la (ré)insertion professionnelle des sans-emploi en situation de pauvreté, ainsi que celle des inoccupés qui ont les perspectives d'emploi les plus sombres (politique "réparatrice"),
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 (politique préventive).

Une réorientation d'une part des chômeurs de courte durée, voire de ceux évoqués au point 2, peut atténuer le premier problème. Mais il est probable que sa solution suppose d'autres ajustements : au niveau de l'enseignement

⁵⁷ Leur imprévisibilité, si elle est croissante, pourrait signifier que la polyvalence et la capacité d'apprentissage permanent sont prioritaires.

(à moyen terme) et au niveau du marché du travail interne des entreprises importantes (promotions internes des sur-qualifiés embauchés il y a quelques années, moyennant une mise à niveau).

A propos du troisième défi à relever, des suggestions ont été formulées par Nicaise (1991) (qui s'inspire du modèle danois).

La définition des groupes concernés par le deuxième défi n'est pas une évidence. Aussi consacrons-nous la suite de cette section à la justifier et à la préciser.

Justification de la formulation du deuxième défi.

Toute politique, en particulier sur le marché du travail, a des implications plus ou moins importantes sur la distribution des revenus réels des ménages. Certains économistes défendent la position que cette préoccupation ne devrait pas intervenir dans le choix des politiques dites actives sur le marché du travail. D'après eux, il serait possible de séparer les problèmes relatifs à l'allocation des ressources de ceux relatifs à la distribution des revenus. Les politiques actives (mais aussi, selon certains, l'indemnisation du chômage) serviraient exclusivement un objectif d'efficience allocative tandis que l'imposition des revenus, l'aide sociale etc. seraient les instruments redistributifs. Il est cependant de plus en plus largement reconnu que la politique des transferts sociaux a des limites (notamment du fait qu'elle interfère elle-même avec l'allocation des ressources). On ne peut dès lors exclusivement s'appuyer sur elle pour atteindre une distribution équitable des revenus.

Aussi, par transposition des propos de Layard (1990), on peut avancer trois justifications à la priorité donnée aux sans-emploi à faibles chances de sortie du chômage :

- a) le gaspillage de ressources humaines : si un certain niveau de chômage semble nécessaire pour lutter contre l'inflation et ses effets induits, encore faut-il que les chômeurs considérés soient des candidats effectifs à l'occupation d'un emploi et reconnus tels. Dans le cas des chômeurs à faible probabilité de sortie du chômage, l'une ou l'autre de ces caractéristiques est absente. Il ne reste ici que la dimension d'une ressource humaine improductive (sous la réserve que les personnes correspondantes peuvent néanmoins produire certains services, voire des biens, en dehors du circuit économique monétaire, dans les agences locales pour l'emploi, ou, ce qui est matière à débat, dans l'économie dite informelle);
- b) l'argument budgétaire pour l'Etat et la Sécurité Sociale : 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 à mettre en balance avec le surcoût

d'une réinsertion professionnelle (compte tenu du risque de retour ultérieur au chômage). On peut raisonnablement s'attendre à ce que l'effet net penche fréquemment en faveur de la réinsertion (a fortiori, si l'on tient compte des effets induits en matière de recettes fiscales et para-fiscales). Cet argument se renforce nettement si l'on tient compte des analyses à long terme menées par le Bureau du Plan à propos de l'avenir de la Sécurité Sociale;

- c) les préoccupations distributives : compte tenu des sources à notre disposition, nous réduisons fortement ce point de vue à un critère de positionnement par rapport à un seuil de pauvreté⁵⁸. Comme cela apparaîtra plus loin, les groupes à faibles taux de sortie du chômage se retrouvent dans une large mesure parmi les moins qualifiés et les femmes. Dans la mesure où le revenu antérieur du travail est étroitement corrélé à la qualification⁵⁹, les premiers bénéficient d'indemnités proches des minima. S'ils sont chefs de ménage ou isolés, ils se retrouvent sensiblement sous le seuil de pauvreté. Quant aux femmes, elle se retrouvent fréquemment sous le seuil de pauvreté pour autant qu'elles ne soient pas cohabitantes.

Avant d'indiquer qui sont actuellement les groupes à faibles taux de sortie du chômage, il est bon de s'interroger davantage sur la précision de ce critère. La question est : ne faut-il pas se limiter aux populations qui ont peu de chances de sortir du chômage et qui veulent en sortir ? Repartant de la décomposition [1] à la section 3.1, on pourrait avancer que l'intensité de la recherche et le niveau d'exigence exprimé par le salaire de réservation relèvent purement de l'initiative individuelle, tandis que la désirabilité du candidat du point de vue de l'employeur est une dimension sur laquelle l'emprise du demandeur d'emploi est faible (à court, voire à long terme). De là à définir les groupes prioritaires non pas en termes de taux de sortie mais à partir du seul critère de désirabilité par les employeurs, il n'y a qu'un pas que nous suggérons de ne pas franchir pour deux raisons :

1. L'intensité de la recherche d'un emploi est toujours, mais dans une mesure très variable, le résultat d'un choix (personnel ou au sein du ménage). La marge de liberté peut être extrêmement faible, en particulier pour des raisons financières. Le manque de ressources du chômeur peut limiter grandement sa capacité à assumer les frais inhérents à une recherche active d'emploi⁶⁰. Les mécanismes de piège financier agissent dans le même sens. Bref, l'intensité de la recherche est elle aussi conditionnée par des facteurs exogènes du point de vue de l'individu.

⁵⁸ Cfr. Cappelletti et Delvaux (1990) qui utilisent un seuil absolu de pauvreté calculé à partir d'une liste de besoins jugés incompressibles, variant selon la composition du ménage.

⁵⁹ Affirmation qui mériterait quelque nuance.

⁶⁰ L'affirmation s'étend aux frais liés à la participation à une formation professionnelle, chemin possible pour améliorer le facteur de "désirabilité" déjà évoqué.

2. Il n'y a pas d'indicateur fiable de la désirabilité d'un chômeur du point de vue des employeurs. On pourrait vouloir quantifier cette dernière à partir d'une statistique représentative des emplois vacants complétée par une confrontation entre les caractéristiques **effectives** requises pour une embauche et celles des divers groupes de sans emploi. Cette démarche butte sur une double difficulté qui ne nous paraît pas contournable à brève échéance :

- le caractère représentatif des statistiques d'emplois vacants est loin d'être acquis;
- les exigences **effectives** des employeurs peuvent s'écarter de celles communiquées à l'Office de placement⁶¹.

Ces raisons font que le critère du taux de sortie, qui ne cherche pas à dissocier l'impact de l'intensité de la recherche et celui de la "désirabilité", nous paraît préférable. Cela dit, nous sommes conscients de ce qu'une faible probabilité de sortie du chômage peut être uniquement le reflet d'un retrait pleinement volontaire du marché du travail. Cet inconvénient est somme toute réduit : un groupe jugé éligible pour l'aide à la (ré)insertion professionnelle, mais non désireux d'en profiter, n'y fera simplement pas appel⁶².

Qui sont les groupes à faible probabilité de sortie du chômage ?

A présent que ces précisions ont été apportées, on peut établir un inventaire des groupes à privilégier. Une analyse limitée aux chômeurs complets indemnisés inscrits comme demandeur d'emploi, suggère que les groupes suivants ont les probabilités de sortie les plus faibles⁶³ :

61 C'est très clairement le cas si des pratiques discriminatoires prévalent : celles basées sur le sexe sont illégales; la publicité de celles liées à l'ethnie ou à la nationalité sont mal venues.

62 Remarquons que l'auto-révélation des préférences des individus qui émerge du principe de participation volontaire peut être biaisée de deux manières : primo, parce que l'histoire personnelle (rejets répétés par des employeurs, par exemple) marque fortement le choix de participer ou non à un processus de réinsertion; secundo, parce que l'adéquation du programme proposé aux caractéristiques des chômeurs conditionne cette participation.

63 Cfr. Van der Linden (1991b). Il est à noter :
 - que la notion de sortie englobe tous les événements qui peuvent justifier la radiation du registre des chômeurs complets indemnisés inscrits comme demandeurs d'emploi,
 - que la ventilation relative à la qualification n'a été appliquée qu'à des données de la Région Wallonne,
 - que les conclusions ne sont pas tirées d'une analyse de données individuelles ou très finement désagrégées.

- a) les chômeurs de longue durée (plus d'un an d'inoccupation) peu qualifiés⁶⁴ et plus particulièrement les femmes⁶⁵;
- b) 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)⁶⁶;
- c) les chômeuses de courte durée peu qualifiées⁶⁷.

La détermination des groupes les plus menacés de stagnation dans le chômage pourrait être affinée davantage dans diverses directions. Tout d'abord par la prise en compte de l'âge des personnes. En ce moment, nous ne disposons pas d'une estimation des taux de sortie ventilés selon la durée, le sexe, le niveau d'étude et l'âge. En revanche, la durée moyenne d'inoccupation a été calculée par le HIVA par sexe, niveau d'étude et classe d'âge. A niveau d'étude et à sexe donnés, cette durée moyenne croît à mesure que l'âge progresse⁶⁸. Cette caractéristique est à rapprocher du fait que, toute chose égale par ailleurs, le taux de sortie des jeunes est plus élevé que celui des plus âgés. Le refus de cibler davantage les groupes prioritaires identifiés en faveur des tranches d'âge plus élevées peut être motivé par le souci d'entreprendre une action préventive. Une seconde motivation pourrait être que le taux d'entrée en chômage des plus jeunes est, toute chose égale par ailleurs, plus élevé que celui des âgés : en l'absence d'évaluation concernant le bien-être des groupes à hauts taux de sortie et d'entrée, on éviterait de cibler en leur défaveur.

Un autre affinement pourrait résulter de l'identification des handicapés ou des migrants. Nous ne disposons pas des taux de sortie de ces chômeurs. Les handicapés sont d'ailleurs dénombrés de manière imparfaite à l'aide des

64 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 publié.

65 En se limitant, compte tenu des statistiques publiées, aux chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi, ce groupe concerne 78.616 personnes en Wallonie au 30 juin 1991 (source : Ministère de la Région Wallonne).

66 Selon les mêmes sources que ci-dessus, ce groupe englobe 10.720 chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi en Wallonie (au 30 juin 1991).

67 Le nombre correspondant est ici de 19.238 femmes.

68 Avec, il est vrai, un retournement de tendance après 50 ans, limité à la Flandre. Le retrait des statistiques de chômeurs âgés non demandeurs d'emploi pourrait expliquer cette particularité.

statistiques de chômage disponibles. Des indicateurs partiels suggèrent toutefois que globalement une aptitude au travail inférieure à "la normale" favorise l'enlèvement dans le chômage. Ce résultat était entièrement prévisible. En ce qui concerne les migrants, leur taux de chômage serait approximativement le double de celui des belges et la baisse de celui-ci entre 1984 et 1988 serait significativement plus basse que celle observée dans le cas des nationaux⁶⁹.

Jusqu'ici, du fait des statistiques disponibles, les publics à privilégier ont été identifiés parmi les chômeurs complets indemnisés inscrits comme demandeurs d'emploi. La liste doit, en toute logique, être étendue aux autres demandeurs d'emploi de mêmes caractéristiques. Jusqu'ici également, le critère de revenu n'est apparu que comme une justification complémentaire à d'autres, la désignation des groupes prioritaires s'effectuant à partir des taux de sortie. Notre position est que la (ré)insertion professionnelle fait partie des actions prioritaires pour lutter contre la pauvreté des sans-emploi pour autant que les mécanismes de pièges à pauvreté soient simultanément combattus⁷⁰. On peut penser que les sans-emploi en situation de pauvreté ont généralement de faibles chances d'être embauchés et que donc ils sont englobés dans la population à faible taux de sortie du chômage. Il y a à tout le moins deux raisons de penser que ce n'est pas entièrement correct. Primo, la pauvreté nuit très probablement à la qualité de la recherche d'un emploi (manque de moyens financiers, obligation de parer au plus pressé en travaillant dans l'illégalité, etc.) mais, en même temps, elle peut aussi forcer les individus à accepter des emplois temporaires, auquel cas ils apparaîtraient comme des chômeurs récurrents. Secundo, en pratique, le risque est grand que certains pauvres n'accèdent pas ou très difficilement au statut de demandeur d'emploi. Une prise en compte explicite de ces catégories s'impose donc⁷¹.

4.3 Que sait-on de l'efficacité des divers types de politiques dites actives ?

En Belgique, quasi aucune évaluation sérieuse n'a, à notre connaissance, été publiée à ce jour. Face à ce vide, nous évoquerons à nouveau surtout la littérature internationale avec la même réserve que précédemment : les différences institutionnelles font que les conclusions tirées à l'étranger ne se transposent pas aveuglément à la Belgique.

⁶⁹ P. Biren (1990).

⁷⁰ Cette situation survient lorsque des personnes initialement sous le seuil de pauvreté ne bénéficient que d'une hausse marginale de revenu disponible (voire, dans certains cas, d'une baisse de celui-ci) lorsqu'ils accèdent à un emploi. Cfr. Cappi et Delvaux (1990).

⁷¹ Le lecteur intéressé trouvera une argumentation plus détaillée concernant la prise en compte du critère de pauvreté dans Delvaux e.a. (1991).

a) Préoccupations méthodologiques

Comme le montrent Bassi et Ashenfelter (1986), l'évaluation de l'efficacité micro-économique d'une politique (de formation, d'aide à l'embauche, etc.) pose des problèmes méthodologiques aigus. En l'absence de groupe de contrôle, il est généralement admis qu'aucune évaluation n'est fiable. Et la sélection de celui-ci doit reposer sur des critères précis et difficiles à mettre en oeuvre si l'on veut se prémunir contre les biais de sélection.

Certains auteurs considèrent que les évaluations micro-économiques (c'est-à-dire celles basées sur des données individuelles) ne donnent pas de réponse définitive à la question de l'efficacité des politiques. Il leur manque la prise en compte des effets de déplacements⁷² et l'impact induit des politiques sur la formation des salaires⁷³. Ces auteurs recourent alors à des modèles théoriques ou à l'estimation économétrique de l'effet de variables telles que les montants dépensés à des politiques sur le taux de sortie de diverses catégories de chômeurs. Cette dernière approche se heurte à diverses limites inhérentes au recours à des montants dépensés : emploi d'agrégats de politique du fait de limitations statistiques et comparabilité internationale limitée.

b) Eléments d'analyse

L'éventail des politiques dites actives susceptibles de promouvoir la réinsertion professionnelle des chômeurs est a priori assez vaste : formation professionnelle, enseignement de promotion sociale, programmes visant à l'acquisition d'une expérience professionnelle (stages), subsides marginaux à l'embauche, aide aux indépendants qui s'établissent, simulations de démarches de recherche d'un emploi, accompagnement intensif tout au long du parcours, stage obligatoire dans des travaux d'utilité publique, création d'emplois au sein d'un programme public de résorption du chômage (création directe d'emplois dans le secteur public ou dans des organismes sans but lucratif), promotion d'initiatives locales en faveur de l'emploi, mesures en faveur de la conciliation entre emploi et responsabilités familiales, etc. Toutes ces formules ne sauraient être traitées ici⁷⁴. Nous rassemblons ici quelques résultats de recherche concernant des politiques mises en oeuvre à

⁷² Effet de substitution entre un individu qui a bénéficié de la mesure et un autre, effet d'éviction lorsque le projet soutenu évince un autre qui préexistait, etc.

⁷³ Dans la mesure où elle est efficace, toute politique dite active renforce la concurrence entre les demandeurs d'emploi qui en bénéficient et les travailleurs en place. On peut en attendre une pression à la baisse sur les salaires. Dans le même temps, l'existence de telles politiques rend la perspective d'un séjour au chômage moins pénible, ce qui peut renforcer les exigences syndicales lors des négociations collectives.

⁷⁴ Voir par exemple OCDE (1988, 1990, 1991b) pour des compléments.

des degrés divers en Belgique. Bien que des combinaisons de politiques sont possibles, voire souhaitables, chaque type d'action sera, dans la mesure du possible, considéré séparément.

Les aides à l'embauche

Ces subventions ont généralement un caractère temporaire et sont conditionnelles à une augmentation nette du niveau de l'emploi. Leur efficacité est fréquemment mise en doute : "d'après les évaluations qui ont été faites, la plupart des aides à l'embauche se traduisent par d'importantes pertes sèches, en d'autres termes, de nombreux emplois subventionnés auraient été créés de toute façon"⁷⁵. Pour d'autres, il faut voir dans les subsides à l'embauche ciblés non pas tant un incitant à la création nette d'emplois que le moyen de réorganiser la file des chômeurs en attente d'un emploi. Cette discrimination positive introduit nécessairement des effets de déplacements entre chômeurs mais c'est exactement l'objectif principal poursuivi au nom d'un critère d'équité⁷⁶. On peut par ailleurs se demander si ces subsides marginaux favorisent une occupation durable ou temporaire (le temps durant lequel le subside est octroyé, voire moins). La référence citée ci-dessous apporte un éclairage sur ce point. Cela dit, même si l'occupation est temporaire, ce type d'emploi pourrait, par exemple, ôter l'éventuel stigmate de la longue durée de chômage plus efficacement que d'autres formules d'embauche temporaire dans le secteur (para-)public.

de Koning (1991) a étudié deux politiques mises en oeuvre au Pays-Bas : "de Wet Vermeend-Moor" (WVM) et "de Job-maatregel" (JM). Tous deux sont orientés exclusivement en faveur des chômeurs de longue durée. L'action WVM, centrée sur les adultes inoccupés depuis au moins trois ans, octroyait une baisse de cotisations sociales qui s'élevait à environ 17 % du coût salarial et ce, durant quatre ans au maximum. En outre, l'employeur recevait un subside forfaitaire qui équivalait à 72.000 BEF environ pour la "mise à niveau" du chômeur. Adoptant une approche macro-économétrique complétée par une analyse d'enquête, de Koning conclut

1. à l'efficacité de l'action WVM sur le niveau du chômage de longue durée,
2. à un faible taux de retour au chômage,
3. à un fort effet de déplacement par rapport aux chômeurs de courte durée (ce qui signifie, toute chose égale par ailleurs, un accroissement des entrées dans le chômage de (très) longue durée) et
4. à une création nette d'emplois qui se situe entre 15 et 30 % des cas d'embauche⁷⁷.

⁷⁵ OCDE (1990) p. 51.

⁷⁶ OCDE (1988).

⁷⁷ Un taux de 20 % est cité comme point de référence par l'OCDE (1990).

L'action JM, centrée sur les jeunes inoccupés depuis deux ans au moins, accordait une réduction du coût salarial de 33 % durant au plus un an. Le succès de cette mesure en terme de baisse du chômage de longue durée est selon de Koning beaucoup plus mitigé. L'effet de création nette d'emplois est très faible. Ce contraste par rapport à la mesure WVM pose question. de Koning propose des éléments de clarification à ce propos : il a tenté d'expliquer par un ensemble d'indicateurs le statut d'occupé ou de non occupé lors d'enquêtes postérieures à la première réinsertion professionnelle. Il constate que deux facteurs favorisent significativement une réinsertion durable dans le cas WVM et dans le cas JM : la durée initiale du contrat dans le cadre de la mesure d'aide à l'embauche et la présence d'une formation au cours de celui-ci. Or, on peut penser que l'action WVM favorise la première caractéristique et, dès lors, sans doute la seconde parce que le subside y est octroyé de manière plus durable que dans le cas de l'action JM.

En Belgique, la loi-programme du 30 décembre 1988 octroie une baisse de cotisation de 32 points de pourcentage sur le salaire brut limité au revenu minimum mensuel. Cette exemption est donc considérable. Elle s'étale sur deux ans au maximum. Ses bénéficiaires potentiels sont principalement des chômeurs de longue durée⁷⁸. Le contrat de travail doit être à durée indéterminée, à temps plein ou partiel. A la fin de 1989, le stock de bénéficiaires de la mesure s'élevait à 3.906 ouvriers et 178 employés.

En Belgique, le nombre historiquement modeste de bénéficiaires de ce type de mesure⁷⁹ reste à expliquer. A côté des pistes établies par de Jong, deux facteurs interviennent probablement. Le premier est la lourdeur administrative, la complexité de la législation (impliquée par la nécessité de contrôler qu'il y a création nette d'emploi) et la multiplicité des changements de législation intervenus au cours des dix dernières années. Le second est le caractère temporaire du subside. La création effective d'un emploi (durable) signifie un investissement pour l'employeur (création d'un poste de travail, formation du personnel embauché). Une baisse fort longue ou permanente du coût relatif du travail serait une formule plus incitative (et administrativement peu coûteuse si le subside marginal se mue en un subside moyen tel une baisse du taux de cotisation à la Sécurité Sociale pour tout travailleur occupé)⁸⁰.

⁷⁸ Le critère de durée fluctuant avec l'âge et le statut occupé.

⁷⁹ Sous la réserve que seules des données de stock sont accessibles.

⁸⁰ En pareil cas, l'état des Finances Publiques belges requiert la mise en oeuvre d'un mécanisme de compensation. Voir par exemple Defeyt (1990). L'efficacité d'une telle politique a été analysée par Ginsburgh et Van Regemorter (1990) et par Van der Linden (1991a). Ses effets induits en matière de formation des salaires peuvent être approfondis à partir de de la Croix (1990).

Les formations professionnelles

La question de l'efficience des politiques de formations professionnelles peut sembler saugrenue à certains. Certaines (fausses) évidences à ce propos doivent être reconsidérées :

- (i) il est globalement correct qu'acquérir une formation (complémentaire ou supplémentaire), apporte toujours un plus par rapport à l'alternative qu'est le chômage⁸¹. Notons cependant que ceci n'est pas nécessairement vrai pour ceux qui cherchent activement un emploi puisque le temps consacré à cette recherche est nécessairement réduit durant la formation. Plus généralement, la présence supposée d'"un plus" n'est peut être pas assez motivante et elle est assurément insuffisante car les ressources sont rares : il se peut que telle formation soit plus efficiente que telle autre ou que telle action soit plus efficace que les formations professionnelles. Il y a donc lieu d'évaluer;
- (ii) les taux de placement après une formation peuvent être vus comme une preuve de leur efficacité. Il n'en est rien. Comme il est indiqué au paragraphe ci-dessus, la sélection d'un groupe de contrôle approprié est indispensable;
- (iii) la concentration du chômage parmi les moins qualifiés est un autre argument couramment avancé en faveur du développement de formations professionnelles. Une courte analyse montre que l'observation de départ est en réalité compatible avec deux analyses différentes (mais éventuellement complémentaires). Plaçons-nous dans le cas où les personnes étaient occupées à la période précédant leur entrée en chômage⁸². Considérons le groupe des chômeurs qui exerçaient une même fonction (exigeant de faibles qualifications). Leur présence en chômage peut résulter d'une destruction nette de postes de travail associés à cette fonction. Il se peut aussi que, globalement, il n'y ait pas eu de telle destruction mais que les offres d'emploi correspondantes aient été saisies par des plus qualifiés (phénomènes d'éviction). Dans la première hypothèse, avant de trancher en faveur d'une formation à une profession alternative, il faut notamment s'interroger sur le caractère durable ou irréversible de la destruction nette de postes de travail et sur la polyvalence de la formation disponible. Dans la seconde hypothèse, où le manque d'emplois n'est pas à l'origine du chômage, avant d'opter en faveur d'une formation à une profession alternative, il faut ici s'interroger sur le caractère durable ou irréversible du

⁸¹ Elévation du capital humain, compensation de la perte de capital humain due à l'inoccupation, etc.

⁸² L'argumentation peut être transposée au cas d'un chômage à la sortie des études ou lors d'un retour au sein de la population active.

mouvement de déqualification⁸³ et sur les perspectives de création nette d'emplois pour ce niveau de fonction (ou d'autres pour lesquels les compétences sont disponibles).

D'un point de vue de logique macro-économique, l'efficacité des politiques de formation professionnelle des chômeurs n'est pas une évidence. Un premier élément qui limite cette efficacité est l'effet d'éviction entre l'individu qui a bénéficié de la formation et un autre. En outre, à supposer que les formations soient orientées vers les segments du marché du travail où les emplois vacants sont observés, dans un premier temps, le nombre de ceux-ci limite le nombre de formations qui peuvent donner lieu à une embauche. Au-delà, au niveau de chaque segment du marché du travail, se pose la délicate question de la synchronisation entre le rythme d'accroissement de l'offre de travail et celui de la demande, qu'influencent dans une certaine mesure les tensions sur le marché du travail⁸⁴.

Ces mises au point étant faites, considérons à présent les apports de la littérature internationale. En dépit de difficultés méthodologiques considérables, un certain nombre de résultats micro-économiques s'en dégagent, notamment aux Etats-Unis, en Suède et aux Pays-Bas.

C'est aux Etats-Unis que les connaissances sont les plus développées. A la demande des autorités publiques, l'évaluation des programmes de formation y est quasi systématique et rendue possible par la mise en place de données appropriées. Dans leur synthèse des acquis micro-économiques, Bassi et Ashenfelter (1986) indiquent que de manière récurrente, les femmes tirent un bénéfice (modeste) de leur participation aux formations professionnelles alors qu'aucun effet significatif n'est observé chez les hommes. Pour évaluer le bénéfice dégagé, les chercheurs américains retiennent le profil des revenus postérieurs à la formation. L'accroissement de revenus dont bénéficient les femmes découle davantage d'un accroissement de la durée d'occupation que d'un avantage salarial par rapport au groupe de contrôle. Pour Bassi et Ashenfelter, les actions de formation et les programmes d'occupation de chômeurs dans des emplois publics ont eu une efficacité (micro-économique) semblable en terme de promotion des revenus ultérieurs mais le coût des premières est moins élevé, ce qui les rend plus avantageux.

Björklund (1990) dresse un bilan sévère des connaissances en Suède : comparé à l'importance accordée aux formations, ce pays aurait entrepris un effort d'évaluation rigoureuse dérisoire. Les conclusions de ses propres recherches (micro-économiques) sont :

⁸³ Cfr. la réponse à apporter aux tensions apparues sur certains segments du marché du travail.

⁸⁴ Nous ne mettons pas ici en cause l'apport possible des formations professionnelles à l'atténuation des tensions salariales qui en résultent.

1. que l'efficacité des politiques de formation (en termes de probabilité d'embauche ou de revenus) n'est pas établie, ni pour les femmes, ni pour les hommes et que
2. les conclusions sont fort sensibles à la modélisation retenue.

Au Pays-Bas, de Koning e.a. (1990) ont développé une évaluation micro-économique des centres de formation professionnelle pour adultes⁸⁵. Leur conclusion est que tout au moins parmi les travailleurs des secteurs du métal et de la construction, les chances de trouver un emploi sont meilleures qu'au sein du groupe de contrôle. Pour ces populations, la durée espérée du chômage serait, toute chose égale par ailleurs, la moitié environ de celle des personnes du groupe de contrôle. Les auteurs reconnaissent que des biais de sélection ont pu entacher leurs calculs⁸⁶.

Ces résultats, globalement médiocres, sont troublants. Au niveau individuel, on s'attendrait intuitivement à un effet favorable des formations, fut-ce par éviction d'autres personnes moins qualifiées. Le peut de confirmation de cette intuition peut trouver son origine dans des difficultés de nature méthodologique (observation trop courte des trajectoires individuelles, etc.) ou dans l'inefficacité des formations offertes (mauvaise orientation, non reconnaissance par les employeurs potentiels, perte du savoir-faire parce que la formation n'est pas immédiatement suivie d'une mise en pratique chez un employeur, impossibilité de compenser la stigmatisation dont souffrent les individus, etc.). Mais il ne s'agit là que d'hypothèses.

La création d'emplois publics pour les chômeurs

Pour les Etats-Unis, les conclusions de Bassi et Ashenfelter ont été indiquées au point précédent. Au Royaume-Uni, Haskel et Jackman (1988) ont évalué l'effet du Community Programme sur les taux de sortie du chômage. Cette politique procurait des emplois temporaires (souvent à temps partiel) dans des organisations publiques locales ou des associations assimilées. Accessible aux chômeurs de longue durée⁸⁷, cette action a

⁸⁵ Centrum voor Vakopleiding voor Volwassenen.

⁸⁶ Les chercheurs hollandais ont, en effet, dû faire preuve d'imagination pour constituer leur groupe de contrôle. Une faiblesse à ce niveau fait que l'on ne sait pas nécessairement bien distinguer l'efficacité de la formation en tant que telle de son rôle éventuel de sélection (à l'entrée) sur base de caractéristiques individuelles inconnues du chercheur (autrement dit, à la limite, la formation peut apparaître efficace pour l'unique raison qu'on n'y admet que les personnes qui au départ déjà sont les plus à même de trouver un emploi au sein d'une population donnée, fut-elle défavorisée).

⁸⁷ Inoccupés depuis plus de 6 à 12 mois selon la tranche d'âge.

surtout attiré des jeunes⁸⁸. La conclusion de l'étude est que le Community Programme aurait entraîné un relèvement des taux de sortie des 18-24 ans⁸⁹, n'aurait pas eu d'effet significatif sur les 25-54 ans et aurait provoqué un effet de déplacement en défaveur des plus âgés⁹⁰.

Les actions de conseil

Nous citons ici les conclusions de l'OCDE (1991) :

"Les études faites par un certain nombre de pays semblent indiquer que des contacts plus fréquents avec les chômeurs abrègent la durée du chômage. Des constatations expérimentales faites au Royaume-Uni (en 1980) et en Suède (en 1974)...révèlent un accroissement des taux de réemploi pour un groupe de chômeurs choisis au hasard qui ont bénéficié d'entretiens et de conseils plus personnalisés. Dans certains états des Etats-Unis, des expériences par sélection aléatoire ont montré que l'intensification des conseils en matière d'emploi était extrêmement rentable. Les entretiens avec les demandeurs visaient d'abord à mettre au point un plan réaliste d'obtention d'un emploi mais conduisaient dans certains cas à envoyer l'intéressé en formation ou à réexaminer son droit aux prestations. Hanna et Turney (1990)⁹¹ signalent pour le Nevada des réductions de 2.1 semaines (15 %) de la durée moyenne de versement des prestations; un plan analogue, dénommé "Re-Employment Minnesota", a permis une réduction de 3.5 semaines (30 %) de cette durée" (p.234).

⁸⁸ 62 % des bénéficiaires avaient entre 18 et 24 ans.

⁸⁹ Ce relèvement est jugé modeste comparé au flux de placements au sein de ce programme.

⁹⁰ En Belgique, De Smedt et Spinnewijn (1986) ont cherché à expliquer la durée du chômage et celle de l'emploi par un ensemble de caractéristiques individuelles. Les auteurs y ont rangé la variable binaire "être ou non passé par le statut du CST" et une variable correspondante pour le TCT. D'après le modèle, ceux qui ont un jour été CST verraient leurs durées moyennes de chômage et d'emploi s'allonger. Dans le cas du TCT, la durée moyenne de chômage serait raccourcie et celle de l'emploi allongée. La fiabilité de ces conclusions est malheureusement incertaine. En effet, le passage par les statuts de CST et de TCT n'est pas une caractéristique individuelle au même titre que le sexe ou le niveau de diplôme. Comme le chômage et l'emploi, ces statuts sont en revanche des états dans lesquels les individus peuvent se trouver. Comme eux, ils font donc partie du processus stochastique à décrire.

⁹¹ "The Economic Impact of the Nevada Claimant Employment Program", Nevada Employment Security Department (polycopié).

Les actions d'accompagnement individuel intensif

Aux Etats-Unis, ces actions ont, selon Bassi et Ashenfelter, démontré une efficacité certaine. Durant la seconde moitié des années septante, la "National Supported Work Demonstration" fut mise en place de manière idéale pour permettre une évaluation rigoureuse. Il s'agissait d'un programme d'accompagnement individuel intensif visant à un retour progressif dans "le monde du travail". Etaient concernés par cette action : les bénéficiaires de l'aide sociale, les ex-drogués, ceux qui avaient un passé de délinquance et les jeunes ayant interrompu prématurément leur parcours scolaire. Le programme mis en oeuvre a surtout révélé son efficacité pour les deux premiers groupes⁹². Pour eux, une analyse coût-bénéfice aurait même conclu que le programme était auto-financé par les économies ultérieures qu'il permettait⁹³.

Cela étant, que faire ?

Il est probable qu'aucune des mesures évoquées ci-dessus ne fasse l'objet d'un consensus et ce, même si l'on se limite aux évaluations de qualité. Sous la réserve d'imperfections méthodologiques éventuelles, cela suggère qu'aucune politique dite active n'est une panacée et que l'analyse des données quantitatives doit être complétée par le recueil et l'interprétation d'informations qualitatives concernant chacune des étapes qui va de la définition des règles qui régissent les programmes d'actions à leur gestion par l'institution compétente. On peut espérer que l'analyse des informations qualitatives et des données quantitatives permettra de comprendre pourquoi telle mesure a mal fonctionné, alors qu'une autre apparemment voisine a connu un succès certain⁹⁴. Ceci suppose que les initiateurs de ces actions manifestent, spontanément ou non, un souci effectif d'évaluation sérieuse de leurs projets et promeuvent en cette matière des collaborations internationales.

Dans l'immédiat, face à une certaine incertitude quant à l'efficacité des diverses politiques dites actives, on peut prôner les attitudes suivantes :

1. une diversification des actions (sans, pour autant, sombrer dans le saupoudrage),

⁹² Efficacité mesurée en terme d'emploi et de revenu au cours des deux années qui suivaient la participation au programme.

⁹³ En Belgique, l'action Weerwerk, développée en Communauté flamande par le VDAB, est un accompagnement intensif de chômeurs de longue durée et de bénéficiaires du minimex. Une évaluation de ses effets est en cours.

⁹⁴ Cette démarche a été partiellement mise en oeuvre par de Koning (1991) cité au paragraphe relatif aux subsides à l'embauche.

2. pour les populations peu favorisées, l'articulation cohérente d'actions qui permettent un retour par étapes vers l'emploi,
3. le développement d'actions peu coûteuses, mais semble-t-il efficaces, comme l'information personnalisée et le conseil,
4. la formulation de projets qui tiennent compte des éléments de clarification contenus dans la littérature et de l'expertise accumulée par les membres de l'administration en contact direct avec les bénéficiaires potentiels.

5. ESSAI DE SYNTHÈSE

L'éventail des politiques qui concernent les sans-emploi est très vaste. Nous nous sommes limités à leur indemnisation et aux politiques dites actives vis-à-vis du marché du travail (formation professionnelle, aides à l'embauche, création directe d'emplois réservés aux sans-emploi, etc.). D'autres politiques qui affectent également le sort des sans-emploi, telle la réduction du temps de travail, n'ont donc pas été évoquées. En outre ce texte n'avait pas la prétention de traiter spécifiquement de chaque catégorie de sans-emploi.

Une première contribution de cette étude est d'avoir structuré des schémas d'analyse tant pour l'évaluation des règles d'indemnisation du chômage que pour celle des politiques dites actives touchant le marché du travail. A chaque fois, l'estimation des effets directs sur les trajectoires individuelles fournit des informations utiles mais incomplètes. L'indemnisation du chômage et les politiques dites actives induisent également des ajustements salariaux, affectent le partage entre l'économie formelle et l'économie informelle et, par la collecte de recettes pour les financer, influencent indirectement l'emploi. En outre, les politiques dites actives provoquent généralement des effets de déplacement à partir du moment où elles sont ciblées sur certains groupes. Ces affirmations ont reçu ici un contenu précis grâce à un parcours de la littérature belge et internationale qui, au passage, a permis de mettre en évidence certains mécanismes tels les pièges financiers et de relativiser certaines fausses évidences, en particulier au niveau des effets de l'indemnisation du chômage sur l'économie.

Ce parcours de la littérature a mis en évidence le manque d'études scientifiques à propos de ces sujets en Belgique. Le risque est donc grand d'introduire des réformes sans pouvoir en apprécier les conséquences. Nous lançons donc ici un appel pressant au développement d'un programme rigoureux d'évaluation des politiques mises en oeuvre. Un tel programme suppose notamment la définition de critères d'évaluation. Le recours aux taux de sortie du chômage et au niveau de revenu disponible est un pas dans la bonne direction, surtout lorsque la nature et la durée de la sortie du chômage sont identifiées. Cela dit, la réflexion économique sur la mesure du bien-être invite au développement d'indicateurs plus satisfaisants⁹⁵.

⁹⁵ Voir par exemple les études appliquées de Schokkaert et Van Ootegem (1990) et de Phipps (1990).

La seconde contribution de cette étude est d'avoir suggéré des priorités et des pistes et d'avoir mis en évidence certains débats et points obscurs en matière de politiques dites passives et actives. A notre sens, 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 sombres⁹⁶ et
3. il faut, aussi vite que possible, évoluer vers un système où le risque d'enlissement dans le chômage est combattu dès les premiers mois d'inoccupation.

Un dynamisme au niveau des deux dernières priorités peut apporter une réponse partielle au premier problème. D'autres pistes pour y faire face ont été entrevues au paragraphe 4.2. La deuxième priorité, quant à elle, est à situer dans le débat à propos de la réforme de l'assurance-chômage. Le volet délicat de la réforme envisagée sous la législature qui s'achève concerne l'identification et le traitement des chômeurs sensés être disponibles à l'égard du marché du travail mais jugés "indisponibles de fait". Cette population est un sous-ensemble du groupe des sans-emploi à faibles chances de sortie et, le cas échéant, en situation de pauvreté, évoqué ci-dessus. A propos des "indisponibles de fait", notre position tient en trois points :

- a) leur absence de recherche d'emploi, voire leurs réticences à l'égard de toute nouvelle tentative de réinsertion professionnelle, relève souvent d'abord d'une responsabilité collective⁹⁷ et subsidiairement de manquements personnels vis-à-vis des règles de l'assurance-chômage;

⁹⁶ Ce second groupe recouvre :

- a) les chômeurs de longue durée (plus d'un an d'inoccupation) peu qualifiés et plus particulièrement les femmes;
- b) 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);
- c) les chômeuses de courte durée peu qualifiées.

La notion de faible qualification a été précisée au paragraphe 4.2.

⁹⁷ Faiblesse historique de la demande de travail dont il faut voir les origines notamment dans la formation des salaires (qui engage des responsabilités multiples) et dans la structure industrielle et politique du pays.

- b) les contrôles de la disponibilité des chômeurs sont inhérents à l'assurance-chômage mais ils sont par essent fort imparfaits⁹⁸;
- c) 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. Les effets sur les Finances publiques seraient en revanche moins positifs du fait d'un appel accru à l'aide sociale (et peut être à l'assurance maladie-invalidité). En outre, les effets induits d'une telle politique sont incertains. L'impact net sur le bien-être collectif l'est encore davantage : il dépend en particulier du poids relatif accordé au bien-être des groupes peu favorisés.

Prenant appui sur ces trois considérations, ce texte a suggéré de présenter deux possibilités aux chômeurs actuels dont l'activité de recherche apparaît durablement faible sur base de critères imparfaits mais clairement codifiés (et autres que l'Article 143)⁹⁹. Il s'agit schématiquement (cfr. le paragraphe 3.3 pour plus de précisions) :

- a) 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; il suppose un effort intégré en vue de l'élimination des pièges financiers;
- b) d'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; à la section 3.3, nous présentons les arguments en faveur d'une telle politique et ceux qui vont 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.

Dans le contexte actuel des Finances publiques et face à la simultanéité des trois priorités évoquées plus haut, on peut craindre un scepticisme à propos de la première possibilité présentée à l'instant. Concernant son réalisme, la section 3.3 contient des orientations 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

⁹⁸ En termes d'efficience et d'équité.

⁹⁹ Notons que ceci ne concerne donc pas les "indisponibles de fait" (tels les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi).

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-fiscale, y compris à long terme¹⁰⁰.

La troisième priorité évoquée en commençant cet essai de synthèse concerne les chômeurs actuels qui sont en recherche active et les chômeurs à venir. La lutte précoce contre l'enlissement dans le chômage ne se limite certes pas au développement cohérent de politiques dites actives mais elles y trouvent naturellement leur place. A ce sujet, en l'absence de publication d'évaluations rigoureuses concernant les orientations adoptées historiquement en Belgique, notre tour d'horizon de la littérature internationale révèle une certaine perplexité quant à l'efficacité des diverses politiques dites actives. Dans ce contexte, on peut prôner les attitudes suivantes :

1. une diversification des actions (sans, pour autant, sombrer dans le saupoudrage);
2. pour les populations peu favorisées, l'articulation cohérente d'actions qui permettent un retour par étapes vers l'emploi;
3. le développement d'actions peu coûteuses, mais semble-t-il efficaces, comme l'information personnalisée et le conseil;
4. la formulation de projets qui tiennent compte des éléments de clarification contenus néanmoins dans la littérature et de l'expertise accumulée par les membres de l'administration en contact direct avec les bénéficiaires potentiels.

Cela dit, la troisième priorité interpelle également la politique d'indemnisation du chômage. Comme l'indique la section 3.1, un certain nombre d'évidences à propos de l'effet de l'indemnisation sur l'économie doivent aujourd'hui être mises en doute. En outre, comme cela a été montré à la section 3.3, selon le type de critère de jugement retenu¹⁰¹, on peut entrevoir des orientations assez divergentes à l'égard de l'indemnisation des chômeurs à venir : elles portent sur la tension entre conditionnalité et inconditionnalité (partielle) de l'allocation et sur la limitation de l'indemnisation dans le temps.

¹⁰⁰ Cfr. les analyses du Bureau du Plan relatives au financement de la Sécurité Sociale à long terme.

¹⁰¹ Maximiser les taux de sortie du chômage, promouvoir la participation à l'activité productive pour assurer le financement de la Sécurité Sociale à long terme ou octroyer une large liberté réelle en particulier au niveau du choix entre travail et non travail.

BIBLIOGRAPHIE

Atkinson A.B, (1990) "Institutional features of unemployment insurance and the working of the labour market", Discussion Paper WSP/50, London School of Economics, September.

Atkinson A.B, & Micklewright J. (1990), "Unemployment Compensation and labour market transitions : a critical review", Discussion Paper n° TIDI/143, London School of Economics, January.

Bassie L. & Ashenfelter O. (1986), "The effect of direct job creation and training programs on low-skilled workers" in Danzinger S. et Weingerg D. (1986), "Fighting poverty : what works and what doesn't", Cambridge University Press.

Biren P. (1990), "Le processus d'intégration économique et sociale de la population étrangère sur le marché du travail en Belgique (francophone)", Document de travail n°1, Service de démographie économique, Université de Liège, décembre.

Björklund A. (1990), "What do we know about the effects of employment training ?" in The Nordic Labour Market Committee, "Nordic Labour Market Policies and Labour Market Research", Nordic Council of Ministers, Copenhagen, 1990.

Blau D. & Robins P. (1990), "Job search outcomes for the employed and unemployed", Journal of Political Economy, 98, p.637-655.

Bogaert H., de Biolley T., Thys-Clement F. et Van Regemorter D. (1984), "Gains et coûts des politiques de réduction du déficit public. Une analyse macro-économique par comparaison des modèles Maribel et Breughel", 6ème Congrès des économistes belges de langue française, Commission 2, Rapport préparatoire, chapitre 4, section 1.

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

Cremer H., Marchand M. et Pestieau P (1989), "The optimal level and profile of unemployment insurance benefits in a model of employment mismatch", Discussion Paper n° 8926, Center for Operations Research and Econometrics, Université Catholique de Louvain.

Defeyt Ph. (1990), "Pourquoi, pour qui et comment réduire le coût du travail ?", Bulletin de l'IRES n° 143.

de Koning J., Koss M. et Verkaik A. (1990), "A quasi-experimental evaluation of the vocational training centre for adults", European Association of Labour Economists, 2ème conférence annuelle, Lund.

de Koning J. (1991), "Measuring the placement effects of two wage - Subsidy schemes for the long term unemployed", European Association of Labour Economics, 3ème conférence annuelle, Madrid.

de la Croix D. (1990), "Wage bargaining, social security and capital-labour substitution", Working Paper n° 9013 du Département des Sciences Economiques, UCL.

Deleeck H., van Hoyer R., Janssens E. et Peeters J. (1988), "De determinanten van de herintrede op de arbeidsmarkt", Onderzoek in opdracht van het Fonds voor Kollektief Fundamenteel Onderzoek, eindrapport, C.S.B., U.F.S.I.A., Antwerpen.

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 DG XXII et la DG V de la Commission des Communautés Européennes, octobre.

De Smedt M. et Spinnewijn F. (1986), "Profiel van de beroepsloopbaan van jonge werklozen in Halle-Vilvoorde", In "Met een stempel door het leven", Leuven, HIVA, p. 59-80.

Florens J.P., Fougère D. et Werquin P. (1990), "Durées de chômage et transitions sur le marché du travail", document de travail du Groupe de Recherche en Economie Quantitative et Econométrie, Marseille, Juin.

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

Friedman M. (1977), "Inflation and unemployment", Journal of Political Economy, 85, p. 451-472.

Jackman R. (1986), "A Job Guarantee for long-term unemployed people", Employment Institute, London.

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

Johnson G.E. & Layard R. (1986), "The natural rate of unemployment : explanation and policy" in Ashenfelter O. & Layard R. (1986) "Handbook of Labor Economics", Volume 2, Elsevier Science Publishers.

Ginsburgh V. et Van Regemorter D. (1990), "Peut-on augmenter l'emploi en modifiant les règles de prélèvement des cotisations de sécurité sociale ? Réflexions autour de la proposition du groupe des 72", Cahiers Economiques de Bruxelles, p. 273-287.

Haskel J. & Jackman R. (1988), "Long-term unemployment in Britain and the effects of the Community Programme", Oxford Bulletin of Economics and Statistics, p. 379-408.

Holderbeke F. (1991), "La vulnérabilité de catégories professionnelles face à l'application de l'article 143", Lettre d'information du point d'appui Travail, Emploi, Formation, n° 2, juin.

Layard R. (1990), "Understanding unemployment", discussion paper n°4, Centre for Economic Performance, London School of Economics.

Micklewright J. (1990), "The reform of unemployment Compensation : choices for East and West", European Economic Review, 35, p.419-429.

Ministère de l'Emploi et du Travail (1989), "La population active en Belgique. 2. Récapitulatif depuis 1970", série "Regards sur le marché du travail". Direction de l'étude des problèmes du travail. Administration de l'emploi.

Ministère de l'Emploi et du Travail (1990) "La population active en Belgique 1. Situation au 30 juin 1989", série "Regards sur le marché du travail". Direction de l'étude des problèmes du travail. Administration de l'emploi.

Narendranathan W. & Stewart M. (1990), "How does the income effect vary as unemployment spells lengthen ? Some semi-parametric evidence", Mimeo Economics Department, University of Warwick, U.K., August.

Nicaise I. (1991) "Vers une différenciation de l'assurance-chômage ? Allocations de chômage "volontaire" et "involontaire"", Colloque national sur l'avenir de l'assurance-chômage en Belgique à l'initiative du Ministre de l'Emploi et du Travail, 29.04.1991.

✕ OCDE (1988), "Mesures d'aide aux chômeurs de longue durée dans quelques pays de l'OCDE", Paris.

OCDE (1990), "Le marché du travail : quelles politiques pour les années 90 ?", Paris.

OCDE (1991a), "Perspectives de l'emploi", chapitre 7, Paris.

✕ OCDE (1991b), "L'évaluation des programmes pour l'emploi et des mesures sociales : le point sur une question complexe", Paris.

* Perez J.L. (1990), "Offre et demande d'emplois : le chômage en Belgique de 1984 à 1988", Bulletin de l'IRES n° 147.

Phipps S. (1991), "Equity and efficiency consequences of unemployment insurance reform in Canada : the importance of sensitivity analyses", Economica, 58, p. 199-214.

Schmitt J. & Wadsworth (1991), "A test of the effect of benefits on search activity in a model of endogeneous job offer arrivals", Discussion Paper n° 38, Centre for Economic Performance, London School of Economics, June.

Schokkaert E. et Van Ootegem L. (1990), "Sen's Concept of the living standard applied to the belgian unemployed", *Recherches Economiques de Louvain*, 56,3-4, p.429-450.

Stiglitz J.E. (1986), "Theories of wage rigidity" dans Butkiewicz J.L., Koford K.J. & Miller J.B. (eds) "Keynes' Economic Legacy", Praeger, New York.

Szabo F. (1991), "L'évolution des dépenses de chômage", *Revu du Travail*, Ministère de l'Emploi et du Travail, Bruxelles, janvier-février-mars, p. 41-44.

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

* Van der Linden B. (1991a), "Diminution des cotisations patronales à la Sécurité Sociale et création d'emplois en Belgique", *Recherches Economiques de Louvain*, p. 33-60.

Van der Linden B. (1991b), "Le chômage et sa durée en Belgique : une approche en termes de flux", *Bulletin de l'IRES* (à paraître).

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

Wadsworth J. (1991), "Unemployment benefits and search effort in the U.K. labour market", *Economica*, 58, p. 17-34.