

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

AVIS INTERIMAIRE

*relatif aux interventions des pouvoirs publics
sur le marché du travail*

15 juillet 1993

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

AVIS INTERIMAIRE

*relatif aux interventions des pouvoirs publics
sur le marché du travail*

15 juillet 1993

Cet avis émis par le Conseil lors de sa séance du 15 juillet 1993 a été préparé par un groupe de travail constitué au sein du Conseil et placé sous la présidence de M. V. Van Rompuy, Vice-Président du Conseil.

Outre le Président les membres qui suivent ont activement participé aux travaux de ce groupe : MM. Coene, Delporte, Deschamps, Maldague et Tollet.

MM. Bogaert et Masure, du Bureau du Plan et M. Szabo, du Ministère de l'Emploi et du Travail ont participé aux travaux du groupe en tant qu'experts.

Le Secrétariat du groupe de travail a été assuré par MM. M. Weber et Ch. Valenduc, avec la collaboration de E. Deloddere et L. Buffel.

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
Introduction	4
I. Chômage, sous-emploi et politique de l'emploi : premières conclusions résultant d'un essai de comparaison internationale des statistiques de dénombrement et de dépenses	6
A. Principaux problèmes que posent la compa- raison internationale en matière de chômage et de sous-emploi	6
B. Premières constatations tirées de la compa- raison internationale	11
II. Financement des interventions des pouvoirs publics sur le marché du travail	20
III. Prélèvements obligatoires, offre et demande de travail	21
Synthèse - Premières conclusions	24

Annexes

1. Annexe statistique
2. Le retrait précoce des travailleurs âgés du marché de l'emploi

INTRODUCTION

Par une lettre adressée le 29 septembre 1992 à son Vice-Président, Monsieur le Ministre des Finances a demandé au Conseil d'examiner la question de l'intervention des pouvoirs publics sur le marché du travail.

Il a souhaité que cette question soit examinée tant du point de vue des dépenses que de celui des recettes publiques, dans une perspective de comparaison internationale.

Le présent avis intérimaire constitue une première réponse à cette demande. Il présente l'état actuel des travaux du Conseil en la matière.

A ce stade l'examen sous l'angle des dépenses est le plus avancé; les travaux concernant les recettes (sources de financement, coin fiscal, piège de la pauvreté ...) n'ont été qu'amorcés.

Dans une première partie de l'avis qui suit quelques leçons sont tirées de la comparaison des statistiques rassemblées par le Secrétariat à propos de l'importance du sous-emploi, des politiques de l'emploi et des dépenses y afférentes.

Les lacunes des statistiques traditionnelles du chômage sont tout d'abord évoquées (points 1 et 2). On insiste sur la nécessité, surtout dans le cadre d'une comparaison internationale, de raisonner sur base de statistiques englobant toutes les personnes dont le statut relève, de quelque façon que ce soit, de la politique de l'emploi (point 3). Les difficultés que l'on rencontre dans l'établissement de telles statistiques élargies sont recensées (point 4). Par ailleurs, même ces statistiques élargies ne donnent pas une image parfaite du sous-emploi (1). On évoque, en particulier, le biais qu'introduit l'impact des spécificités du système de protection sociale sur le découragement des travailleurs (point 5).

Les problèmes que pose la mesure du sous-emploi se répercutent au niveau du recensement des dépenses correspondantes (point 6). Il s'en ajoute d'autres, tel celui de la pertinence de la prise en compte de l'aide sociale, et en particulier des allocations liées à l'existence d'un revenu minimum garanti, pour améliorer la validité de la comparaison internationale des données recueillies (point 7).

¹ La notion de sous-emploi est très difficile à définir précisément, autrement que par l'exemple chiffré. Grosso modo, cette notion, telle qu'on l'a conçue ici recouvre les demandeurs d'emploi (indemnisés ou non) ainsi que toutes les personnes retirées prématurément du marché du travail (que ce soit définitivement ou temporairement) qui perçoivent une indemnité quelconque dans le cadre d'une politique de l'emploi (explicite ou implicite).

Pour ce qui concerne cette comparaison, il a été choisi, dans un souci de comparabilité maximum, de mettre le cas belge en regard de la situation prévalant dans les seuls trois pays immédiatement voisins de la Belgique, qui lui sont le plus proche socio-économiquement : l'Allemagne, la France et les Pays-Bas.

Même dans ce cadre de comparaison limité, outre les réserves de principe évoquées ci-dessus, l'on doit constater que l'on ne dispose de données relativement complètes, couvrant tout le champ d'investigation retenu, et comparables, que pour trois pays, et pour une assez courte période. Le cas des Pays-Bas n'a pas pu être mis totalement en parallèle avec les autres, sur base des statistiques dont on a disposé. La plupart des statistiques présentées s'arrêtent en 1991, parfois déjà en 1990; elles ont été prolongées jusque 1992 quand cela fut possible.

Sur base du dossier statistique figurant en annexe, l'évolution comparée de l'emploi spontané (ou non aidé) est tout d'abord examinée (point 9.1). Puis l'on analyse brièvement les différents types et évolutions de programmes de créations d'emplois d'intérêt public et d'incitation à la création et/ou à l'occupation d'emplois dans le secteur marchand (point 9.2). Les voies de retrait précoce de la vie active et leurs spécificités sont passées en revue (point 9.3).

Le taux de sous-emploi, le pourcentage d'indemnisés et le niveau d'indemnisation dans les pays considérés sont comparés (point 10).

Enfin, le lien entre l'existence d'un pourcentage élevé d'indemnisés et un faible taux de précarité ou de pauvreté est brièvement discuté (point 11).

La question de la distinction entre politiques active (de formation, réinsertion etc...) et passive (d'indemnisation) n'a pas été abordée.

Dans les deuxième et troisième parties du présent avis intérimaire on introduit brièvement des thèmes qui seront développés plus avant dans un prochain avis.

Dans la deuxième partie est ainsi amorcé le recensement des sources de financement des interventions des pouvoirs publics sur le marché du travail.

De même la troisième partie introduit le thème des effets des prélèvements obligatoires sur l'offre et la demande de travail et sur la taxation effective des facteurs de production, et donc sur la substitution entre ceux-ci.

I. CHOMAGE, SOUS-EMPLOI ET POLITIQUE DE L'EMPLOI : PREMIERES CONCLUSIONS RESULTANT D'UN ESSAI DE COMPARAISON INTERNATIONALE DES STATISTIQUES DE DENOMBREMENT ET DE DEPENSES

A. Principaux problèmes que pose la comparaison internationale en matière de chômage et de sous-emploi.

Les statistiques traditionnelles de chômage ne permettent pas une comparaison internationale satisfaisante, mais des statistiques plus complètes de sous-emploi sont très délicates à construire et il est très difficile de borner le champ d'investigation.

1. *Limites des statistiques traditionnelles de chômage*

Les statistiques traditionnelles de chômage, qu'il s'agisse des statistiques sur base de la définition du Bureau international du Travail (B.I.T.) ou des données administratives recensant les inscriptions dans les services de l'emploi, ne donnent qu'une information très lacunaire sur l'étendue du sous-emploi.

Les lacunes de ces statistiques affectent la portée des comparaisons internationales basées sur elles.

D'autre part, même la limitation drastique du champ couvert par une statistique, comme dans le cas de la définition du chômage au sens du B.I.T., et des procédures uniformes de recueil des informations ne suffisent pas à garantir une totale comparabilité internationale des données ainsi recensées.

2. *Défaut de "neutralité" des statistiques du B.I.T.*

En effet, les statistiques de chômage établies sur la base harmonisée assez étroite retenue par le B.I.T. ne peuvent pas a priori être considérées comme "neutres", c'est-à-dire indépendantes du système d'indemnisation du chômage en vigueur dans chaque pays.

Les réponses aux enquêtes qui permettent l'établissement de ces statistiques risquent, à tout le moins, d'être influencées par le statut administratif et financier dans lequel se trouve le questionné, statut qui dépend de la plus ou moins large couverture des régimes de protection sociale. Par exemple, il n'est pas évident qu'un chômeur indemnisé inscrit comme demandeur d'emploi et un chômeur arrivé en fin de droit à l'assurance chômage émargeant à l'aide sociale exprimeront de la même façon (voire avec une égale sincérité) leur comportement vis-à-vis de la recherche d'un emploi.

Un biais, défavorable aux pays où la couverture sociale est la plus large pourrait être introduit.

3. *Nécessité de statistiques de sous-emploi, au sens large*

Plus fondamentalement, une analyse du sous-emploi doit se baser sur des statistiques qui dépassent le recensement de chômeurs définis restrictivement.

En effet, à l'instar de ce qui s'est fait en Belgique, les pays voisins ont instauré, ou exploité, un certain nombre de systèmes et statuts vers lesquels furent orientés des chômeurs qui ont ainsi cessé, temporairement ou définitivement, d'être demandeurs d'emploi, soit parce qu'ils sont sortis de la population active, soit parce qu'un emploi, aidé d'une manière ou d'une autre par les pouvoirs publics, leur a été fourni. Il n'en reste pas moins que ceux et celles qui relèvent de ces statuts sont en état précaire et/ou de sous-emploi.

Une comparaison internationale valable de la situation du marché du travail devrait donc au moins comporter la mise en parallèle du regroupement de toutes les personnes, faisant ou ne faisant plus partie de la population active, dont le statut relève, de quelque façon que ce soit, de la politique de l'emploi.

4. *Difficulté de l'établissement de statistiques élargies du chômage et du sous-emploi*

La construction de telles statistiques élargies du chômage et du sous-emploi se heurtent malheureusement à de nombreux obstacles, parmi lesquels on peut citer : la disponibilité très variable des données, leur défaut de comparabilité de pays à pays, le manque de transparence des systèmes en cause.

Les difficultés statistiques rencontrées expliquent sans doute le renoncement, dans certains cas, par les organismes internationaux (et l'on pense ici particulièrement à l'O.C.D.E.) à la collecte exhaustive d'informations portant sur la totalité des statuts existants.

Il en est en particulier ainsi lorsque des systèmes (retraite, incapacité de travail, ...) sont détournés de leur finalité première pour absorber des chômeurs. Il est alors extrêmement difficile, voire impossible sans hypothèses approximatives, de distinguer à l'intérieur d'un statut donné les bénéficiaires "légitimes" des ex-chômeurs qui s'y retrouvent par usage "abusif" ou du moins élargi.

Face à ces situations opaques les organismes internationaux paraissent parfois opter, sans doute par souci de pureté méthodologique, pour le recensement de seuls statuts clairement discriminants. Il en résulte malheureusement une image tronquée de la réalité qui, en cas par exemple de mise en parallèle avec la situation belge, fausse la comparaison internationale, en accusant fictivement les écarts entre le niveau de sous-emploi en Belgique et dans les pays voisins.

La Belgique est en effet l'un des rares pays pour lesquels des données détaillées relatives à la quasi totalité des statuts composant le sous-emploi au sens large sont disponibles.

Pour illustrer notre propos le rapprochement, dans deux cas particuliers, des situations belge et allemande est éclairant :

- en Allemagne les sorties précoces de la vie active se font de préférence par glissement anticipé du chômage de longue durée vers la pension légale ou via le passage par le système d'incapacité de travail et d'invalidité, donc par l'usage de statuts non-discriminants, dans lesquels le dénombrement des ex-chômeurs est des plus ardu; en Belgique les voies les plus utilisées sont la prépension et le chômage de longue durée sans plus être demandeur d'emploi, deux catégories de personnes isolément recensées (exemple de non-disponibilité de données);
- en Allemagne les chômeurs qui exercent une activité rémunérée moins de 18 heures par semaine et qui peuvent continuer à percevoir une allocation complémentaire de chômage sont noyés dans la statistique globale des chômeurs recensés par le Bundesanstalt für Arbeit; en Belgique, ceux qui acceptent un travail à temps partiel pour échapper au chômage mais restent inscrits comme demandeurs d'emploi à temps plein et peuvent percevoir une allocation font l'objet d'un dénombrement séparé (exemple de manque de transparence).

Le Conseil a choisi, dans la préparation des statistiques qui suivent, de faire, lorsque cela était nécessaire, un certain nombre d'hypothèses permettant de construire des séries de sous-emploi au sens large aussi pertinentes que possible du point de vue de la comparaison internationale.

5. *Influence du système de protection sociale sur le sous-emploi apparent et le découragement des travailleurs - choix de société*

L'image du sous-emploi ainsi obtenue est cependant encore loin d'être parfaite, et la comparaison internationale sur base de la somme, pour autant qu'elle soit réalisable, de toutes les personnes se trouvant dans un statut lié à la politique de l'emploi, est loin d'être totalement satisfaisante.

En effet, les spécificités des systèmes de protection sociale, ainsi que la nature et le développement des politiques de l'emploi, influencent le retrait du marché du travail de travailleurs découragés.

Par exemple, des politiques actives d'accompagnement et de formation peuvent réduire les causes de découragement; la possibilité de bénéficier d'une couverture sociale étendue peut freiner la tendance au retrait.

Dans les pays où le maillage de la couverture sociale est plus lâche le retrait volontaire du marché du travail peut être plus important. Une frange de population qui n'a plus de stimulation matérielle à exprimer une demande d'emploi difficile à satisfaire peut disparaître des statistiques. L'absence de visibilité n'exclut cependant pas un manque de fait d'emplois destinés à une population qui risque de dériver de la précarité à l'exclusion.

Inversement, là où l'aide financière aux demandeurs d'emploi est extensive, il existe un risque de gonflement artificiel du sous-emploi apparent par le maintien purement formel sur le marché de l'emploi de personnes qui ne souhaitent pas réellement obtenir un emploi, ou le type d'emploi qu'elles prétendent souhaiter. Des procédures d'accompagnement des demandeurs d'emploi peuvent cependant réduire l'ampleur de cet effet.

En définitive, en matière de chômage et de sous-emploi, l'image fournie par les statistiques renvoie toujours à des choix de société.

Ainsi par exemple, toutes choses égales par ailleurs, un taux de sous-emploi apparent et un pourcentage d'indemnisés élevés peuvent être un prix payé dans le but de réduire la précarité ou la pauvreté (ce thème est davantage développé au point 11).

6. *Indemnisés et coût des indemnisations*

Les problèmes que l'on rencontre dans le dénombrement des indemnisés ou bénéficiaires d'allocations, puis dans le calcul des coûts correspondants, recourent à maints égards ceux que l'on a déjà évoqués à propos de l'évaluation du sous-emploi.

A nouveau s'impose la nécessité de considérer le spectre le plus large possible des types d'allocations pouvant être attribuées dans le cadre des politiques de l'emploi, pour avoir la vision la plus réaliste possible du coût des garanties de ressources, en ne se limitant pas aux allocations de chômage au sens strict. Mais l'on se retrouve dès lors confronté à l'obligation de faire un certain nombre d'hypothèses pour compenser l'indisponibilité ou le caractère lacunaire des données requises.

Cette démarche conduit à des montants de dépenses plus ou moins similaires à ceux retenus par l'O.C.D.E. dans les cas les plus transparents (la Belgique d'abord, mais aussi la France) mais sensiblement différents quand la réalité devient plus difficile à cerner (cas de l'Allemagne).

Par ailleurs, les données ainsi rassemblées, allant aussi loin dans le détail qu'il paraît possible, restent malgré tout incomplètes.

7. *Prise en compte de l'aide sociale*

En effet, moins l'aide financière accordée aux chômeurs est généreuse, moins longtemps ils en bénéficient, plus il y a de chance que certains d'entre eux soient contraints de recourir à l'aide sociale. La non-prise en compte de celle-ci introduit donc un biais dans la comparaison internationale, biais défavorable aux pays dont les systèmes de garantie de ressources (au sens large) sont les plus extensifs. Mais ce biais ne peut pas être valablement corrigé, car l'on ne voit pas sur quelle base déterminer la part des dépenses d'aide sociale qu'il serait légitime d'ajouter (et donc d'une certaine manière d'assimiler) à celles relevant, fut-ce de façon extensive, de la garantie de ressource liée au chômage.

Ce n'est donc que pour mémoire que, dans les tableaux statistiques figurant en annexe (2), l'on a repris les bénéficiaires et les dépenses relatives aux aides liées à l'existence d'un revenu minimum garanti (minimex, Laufende Hilfe en Allemagne, R.M.I. en France, A.B.W. aux Pays-Bas ...). Déjà en se limitant à celles-ci des problèmes de comparabilité se posent (par exemple en ce qui concerne les bénéficiaires du "Laufende Hilfe").

On se trouve donc confronté à des données, certes améliorées par rapport à celles qui sont le plus souvent citées, mais qui restent incomplètes, imparfaitement comparables et représentatives de choix de société.

2 Voir les tableaux 1 A1 et B1, 4B, 8B et 11.

B. Premières constatations tirées de la comparaison internationale

8. *Domaine de la comparaison internationale*

Comme il a été dit dans l'introduction, la comparaison internationale fut limitée à quatre pays, suffisamment proches socio-économiquement : la Belgique, l'Allemagne, la France et les Pays-Bas.

Même en délimitant ainsi étroitement le domaine géographique de comparaison on ne peut éluder les problèmes méthodologiques et de principe évoqués (au point A.) ci-dessus. De plus, l'on n'a pu disposer de données relativement complètes, couvrant tout le champ d'investigation retenu, et comparables, que pour trois pays, et pour l'assez courte période allant de 1983-1984 à 1989-1990. Avant, les données concernant les pays voisins sont lacunaires, après l'on ne dispose plus de toutes les données pour la France; le cas des Pays-Bas n'a pas pu être mis totalement en parallèle avec les autres, sur base des statistiques dont on a disposé.

9. *Emploi et politiques de l'emploi (dossier statistique en annexe)*

9.1. *Evolution spontanée de l'emploi*

Si l'on considère, sur base des données disponibles, l'évolution du marché du travail depuis le début des années 70 en Belgique, en Allemagne et en France, une première évidence qui ressort des graphiques en annexe est la chute sensible et continue de l'emploi "classique" (ou spontané, ou non aidé, qu'il soit à temps plein ou à temps partiel) en Belgique entre 1975 et 1986. Cette chute de l'emploi non aidé, concentrée dans le secteur manufacturier, était due principalement, dans l'économie très ouverte que constitue la Belgique, à une augmentation excessive des coûts salariaux en regard de l'évolution de la productivité compte tenu du comportement des termes de l'échange dans le courant des années '70, cela se greffant sur des structures de production inadapées à l'évolution de la demande. Une chute d'une telle ampleur ne se retrouve pas dans les deux autres pays : en Allemagne, jusqu'en 1985, l'emploi "classique" oscille cycliquement; en France il reste quasiment stable jusqu'en 1983 avant de baisser nettement mais seulement durant quatre ans. Après 1986-1987 et jusqu'en 1990 l'emploi se redresse partout.

La spécificité de la situation belge au niveau de l'emploi est certainement, conjointement aux particularités du système de protection sociale, un facteur explicatif essentiel de la singularité du développement des politiques de l'emploi et du sous-emploi en Belgique.

En conséquence des évolutions évoquées ci-dessus, la Belgique eut à résoudre des problèmes plus aigus que ses deux grands voisins que ce soit en terme de flux (accommoder les entrées sur le marché du travail à une baisse continue de l'emploi spontané) et de stock (garantir des ressources à des cohortes nombreuses de licenciés et chômeurs de longue durée, souvent ouvriers peu qualifiés très difficiles à replacer en dehors de leur secteur d'origine).

9.2. *Emploi et programmes spécifiques*

a) Face à la faiblesse, plus ou moins accusée, dans l'évolution de l'emploi non aidé les gouvernements réagissent dans les 3 pays (Belgique, Allemagne, France) par des mesures de créations d'emplois d'intérêt public au sein de programmes spécifiques (3) et par la mise en place, ou le développement de systèmes d'incitation à la création et/ou à l'occupation d'emploi dans le secteur marchand (pour le détail de ces mesures voir les tableaux : "politiques de créations d'emplois" de l'annexe statistique) (4).

Compte tenu de la détérioration beaucoup plus sensible et continue de l'emploi non aidé en Belgique, le développement des programmes y fut plus précoce, plus durable et plus important.

En ce qui concerne les types de mesures privilégiées l'on constate qu'en 1987, à la fin de la période de faiblesse de l'emploi spontané :

- les programmes de création d'emplois dans le secteur non marchand représentaient 2% de la population active belge, contre 0,4% en Allemagne et 0,8% en France;
- les stages d'insertion professionnelle concernaient 0,8% de la population active en Belgique, contre 1,4% en France;
- la technique de l'allégement des charges des entreprises à l'embauche, qui ne fut pas très développée en Belgique, n'y concernait que 0,3% de la population active en 1987, tandis qu'elle était associée à des emplois représentant 1,8% de la population active française, mais seulement 0,1% de l'allemande;
- l'Allemagne recourrait largement au système d'aide (à la mobilité professionnelle et géographique par exemple) pour encourager les travailleurs à accepter un emploi (2,1% de la population active).

Tous ces systèmes conduisaient à des sorties du sous-emploi.

3 En plus, parfois, de l'augmentation de l'emploi traditionnel dans le secteur public.

4 Tableaux 2A et B, 5A et 8 et 9A et 8.

Il n'en était pas ainsi, en revanche, dans le cas des emplois à temps partiel occupés par des chômeurs, les acceptant pour échapper au chômage mais restant inscrits comme demandeurs d'emploi à temps plein, qui constituèrent rapidement la part la plus importante des emplois stimulés par les pouvoirs publics belges (3,7% de la population active en 1987, voir tableau 1A et B). La majeure partie des personnes dans ce statut percevait une allocation en plus de leur salaire.

Rappelons (Cfr.A) que la perception simultanée d'une indemnité de chômage et d'un salaire n'est pas une spécificité belge. Ce qui singularise la Belgique c'est :

- la mise en exergue de ce statut de façon isolée dans les statistiques de sous-emploi. Tandis qu'en Allemagne, par exemple, les travailleurs à temps partiel (moins de 18 heures-semaine) inscrits comme demandeurs d'emploi et percevant une allocation sont noyés dans la statistique globale de chômage;
- l'importance du développement de ce type de situation. En Allemagne les chômeurs dans une situation similaire n'ont probablement jamais dépassé 1,5% de la population active.

b) Les mesures prises permirent d'un peu lisser les fluctuations cycliques en Allemagne, maintinrent l'emploi pratiquement étale en France jusqu'en 1987 et compensèrent près des deux-tiers des destructions nettes d'emplois non aidés en Belgique.

En résultante de l'évolution spontanée et des politiques de l'emploi mises en oeuvre l'évolution globale de l'emploi jusque 1986-1987 (à temps plein et temps partiel, aidé et non aidé, que cette aide soit destinée à l'entreprise qui embauche ou au travailleur qui accepte l'emploi) est malgré tout restée plus défavorable en Belgique que chez nos deux grands voisins, même si les différences ne sont plus fondamentales, comme au niveau de l'emploi "classique": entre 1974 et 1986 l'emploi total diminua de 4,4% en Belgique; si l'on compare la situation de 1974 au creux le plus marqué en Allemagne (1983-1984) on obtient un recul de 1,8% et en France (1987) une augmentation de 1,3%. Hors politique de l'emploi les chiffres correspondants sont de -11% en Belgique, -1,9% en Allemagne et -3,3% en France.

c) Puisque l'emploi aidé constitue une réponse à une carence d'emplois spontanés il paraît a priori intéressant de rapprocher leurs évolutions.

On voit ainsi qu'en Allemagne le nombre de bénéficiaires d'indemnités pour stimuler l'acceptation d'un emploi ou le nombre d'emploi d'intérêt public (abm) fluctue assez clairement, fut-ce avec un certain décalage, en fonction de l'évolution plus ou moins favorable de l'emploi spontané. Et après 1988 le nombre de bénéficiaires de ces systèmes s'est dégonflé.

On retrouve un schéma de comportement des pouvoirs publics comparable en France.

En Belgique, après la reprise de l'emploi en 1987, les choses sont moins nettes. Certes, le nombre net d'emplois créés par les pouvoirs publics dans le non marchand fléchit en 1987, mais il croît à nouveau ensuite pour culminer en 1990 (2,3% de la population active) (5). C'est que, contrairement aux cas des pays voisins, les contrats précaires suscités par les pouvoirs publics belges se révélèrent dans les faits d'assez longue durée et perdirent donc une grande part de leur caractère cyclique. Par ailleurs, le nombre de chômeurs travaillant à temps partiel et inscrits comme demandeurs d'emploi augmente jusqu'en 1990 (4,9% de la population active). Or ce système, partiellement positif du point de vue du partage du temps de travail, a cependant des effets financiers pervers, dans la mesure où l'obtention d'indemnités complémentaires réduisait l'intérêt du passage concret au temps complet. Qu'il s'agisse des emplois créés par les pouvoirs publics dans le non marchand ou du travail à temps partiel aidé une inflexion fut amorcée en 1991.

9.3. *Retrait précoce de la vie active*

Dans les trois pays considérés jusqu'ici, mais aussi aux Pays-Bas le retrait précoce de la vie active fut stimulé. Les voies de sortie anticipée privilégiées diffèrent de pays à pays et varient dans le temps (voir tableaux (6) et note ad hoc en annexes).

Ici encore les options belges (prépensions, possibilité pour les chômeurs âgés de plus de 50 ou 55 ans de ne plus être demandeurs d'emploi), si elles ne sont pas institutionnellement des plus logiques, faisant supporter au système de chômage des charges qui ne correspondent pas à sa finalité première, se caractérisent du moins par leur visibilité, leur transparence statistique. Ceux et celles qui sont écartés prématurément de la vie active se retrouvent dans des statuts spécifiques comptabilisables et comptabilisés au sein du sous-emploi.

5 Cependant, isoler l'évolution de ce type de statuts de celle de l'ensemble de l'emploi dans la fonction publique peut être insatisfaisant.

6 Tableaux 1A et B, 4A et B, 8A et B et 11.

a) Prépensions

La prépension est la voie la plus utilisée en Belgique. Ce système existe (France et Pays-Bas) ou a existé (Allemagne) dans les trois autres pays, où il a connu et/ou connaît encore un important succès. Cependant, en Allemagne, les prépensions n'ont été pratiquées que très temporairement (1984-1988). Par contre le système existait en France avant même qu'il apparaisse en Belgique et il s'est développé dans les deux pays dès après la crise de 1974. C'est à ce moment également qu'est créé le système néerlandais, qui fonctionne sans intervention financière des pouvoirs publics. Il n'a cessé de se développer depuis, étant étendu aux travailleurs du secteur public. En France des modifications dans la législation ont réduit le succès de la prépension à partir de 1986, tandis que ce système a concerné un nombre croissant de personnes en Belgique jusqu'en 1990. A ce moment 3,9% de la population active étaient prépensionnés, contre un maximum de 2,8% en France (1984), de 1,8% aux Pays-Bas (1991) et de 0,4% en Allemagne (1988).

b) Passage anticipé vers le système légal de retraite

En Allemagne, comme en France, le retrait avant 65 ans de la vie active se fait largement à destination du système légal de retraite, éventuellement via le passage par un autre statut. Cela est permis soit par l'abaissement de l'âge légal de la retraite à 60 ans, comme en France, soit lorsque les possibilités de déroger à l'âge légal, fixé à 65 ans, sans perte de pension se multiplient, comme ce fut en France jusqu'en 1983 ou en Allemagne.

Cette forme de sortie de la vie active est somme toute logique. Mais l'absence de statut spécifique du type de retraités concernés, même si leurs conditions d'accès à la retraite et de calcul de leur pension le sont, fait qu'ils ne figurent naturellement plus dans le sous-emploi, et qu'il est très difficile, afin d'arriver à une base internationalement comparable, de les dénombrer (7).

c) Transit par le système d'invalidité et d'incapacité de travail

Le flou statistique est encore renforcé quand, comme en Allemagne, le passage anticipé vers la retraite légale se fait via un transit par le système d'invalidité et d'incapacité de travail qui est par ailleurs la voie de sortie anticipée de la vie active la plus courante aux Pays-Bas.

7 Dans le cas de l'Allemagne nous avons inclus dans l'estimation du sous-emploi le nombre de retraités ayant entre 60 et 65 ans, mineurs exclus.

Dans le cas de l'Allemagne l'usage de ce système en tant que régulateur du marché du travail ressort assez clairement des fluctuations cycliques du nombre de personnes qui s'y retrouvent. Dans les deux pays le niveau extrêmement élevé du taux d'incapacité est frappant. Mais il est hasardeux de départager en son sein ceux qui relèvent d'un usage extensif (ou abusif) du système de leurs bénéficiaires naturels (ou normaux) (8).

d) Chômage de longue durée des chômeurs âgés

Une autre voie d'accès anticipée à la retraite légale sans perte de pension est le chômage de longue durée. Elle est cependant peu utilisée aux Pays-Bas.

Dans le cas des chômeurs âgés, dans les quatre pays, une indemnisation de durée indéfinie (éventuellement dégressive) est de fait garantie (à partir de 57 ans et 4 mois en Allemagne, de 55 ans en France et de 57 ans et 6 mois aux Pays-Bas). Le système belge d'assurance chômage perd dans ce cas une de ses spécificités.

Comparer l'importance relative du nombre de chômeurs âgés non demandeurs d'emploi, statut existant dans les quatre pays, n'a guère de sens si, suivant les pays on peut glisser, sans perte de pensions, plus ou moins tôt vers le système légal de retraite. Mais l'âge d'accès à ce statut est plus bas en Belgique.

On voit dès lors tout à la fois l'importance et la difficulté d'avoir une vision très globale du retrait du marché du travail si l'on veut faire une comparaison internationale pertinente.

Toutes les remarques qui précèdent conduisent par ailleurs à aborder la comparaison internationale des taux de sous-emploi avec beaucoup de prudence.

10. *Comparaisons des taux de sous-emploi et d'indemnisation*

Sous réserve des remarques qui précèdent et sur base des estimations du Secrétariat, il ressort que le taux de sous-emploi (apparent) en pour-cents de la population active était nettement plus élevé en Belgique (vers 22%) à la fin des années '80 qu'en Allemagne ou en France (dans les deux cas vers 13 à 14%), les Pays-Bas se situant entre les deux (aux alentours de 18 à 19%) (voir tableau 13 et graphique 7).

8 Dans notre estimation du sous-emploi en Allemagne et aux Pays-Bas nous avons supposé que le taux d'invalidité lié à la morbidité était environ semblable à celui enregistré en Belgique.

Au sein du sous-emploi les indemnisés et bénéficiaires d'allocations représentaient en 1990 plus de 20% de la population active en Belgique (90% des "sous-employés") contre 10% environ en Allemagne (9,7% soit 70% des "sous-employés") et en France (10,4% soit de l'ordre de 70% des "sous-employés"), mais 17% aux Pays-Bas (17,2% soit plus de 90% des "sous-employés") (voir tableau 15 et graphique 8).

Il convient de noter que les statistiques de population active ont subi une importante rupture en 1987 aux Pays-Bas. Sur base de la série ancienne le taux de sous-emploi et le pourcentage d'indemnisés néerlandais, dans tous les cas inférieurs aux taux belges depuis 1987, seraient sans doute plus proches encore de ceux-ci que dans la présentation actuelle.

En 1984 l'écart entre le taux de sous-emploi et le taux de chômage au sens du B.I.T. était plus élevé en R.F.A. (+ 7,8%) et plus encore aux Pays-Bas (+ 9,7%) qu'en Belgique (+ 7,3%). En 1990-1991 cet écart était devenu deux fois plus important en Belgique (+ 14 à 15%) qu'en Allemagne occidentale (+ 7%); il était également bien plus élevé qu'aux Pays-Bas (+ 11%) (9). Le chiffre correspondant pour la France s'est maintenu durant la période considérée entre 4 et 5% (voir tableau 14).

Par contraste avec ses voisins, et surtout avec l'Allemagne, la Belgique n'a pas connu de décrue du taux de sous-emploi après 1987, quand le repli du taux de chômage au sens du B.I.T. s'est amorcé.

Or ce repli fut beaucoup plus net entre 1987 et 1991 en Belgique que dans les autres pays. L'importance prise par l'emploi à temps partiel joint à une allocation de chômage et, en sous ordre, la montée en charge du statut de non demandeurs d'emploi accordé aux chômeurs âgés expliquent sans doute l'essentiel de cette différence.

En Allemagne la baisse des taux de sous-emploi et d'indemnisés (hors aide sociale) se poursuivit jusqu'en 1991. Il en fut de même en France et aux Pays-Bas, de façon plus modeste, jusqu'en 1990.

Si le pourcentage d'indemnisés s'est maintenu à un niveau élevé en Belgique, le niveau d'indemnisation, estimé sur base du pourcentage de P.I.B. de dépenses d'indemnités par pour-cent de population active indemnisée, a nettement fléchi au cours des années '80 (10). Il était devenu en 1989 (0,14%) nettement inférieur à celui enregistré en France (0,19%), où il a également baissé, et en Allemagne (0,21%) où il est resté stable (voir tableau 16 et graphique 9).

9 La rupture de série dans la statistique de la population active néerlandaise ne fait sans doute qu'accentuer un peu l'écart entre les taux belges et néerlandais.

10 A priori le fléchissement du niveau d'indemnisation est surtout dû à une modification dans la composition des indemnités. Mais vu, le type de mesure adoptée pour le niveau d'indemnisation la pente de la baisse est flattée par l'effet de l'évolution relative des prix à la consommation et du P.I.B..

11. Pourcentage d'indemnisés et niveau de pauvreté

Le pourcentage d'indemnisés très élevé en Belgique peut être mis en parallèle avec celui, particulièrement bas, des ménages et individus dont le revenu disponible est inférieur à la moitié du revenu moyen au niveau national, définition dite européenne du seuil de pauvreté. En 1985 ce taux était évalué, selon diverses études, à 6 ou 7% en Belgique, contre 5,5 à 9,5% aux Pays-Bas, 7,5 à 10,5% en Allemagne et 14,5 à 19% en France (tableau 17). Peu de changement était constaté en 1988 dans le cas de la Belgique par les chercheurs du "Centrum voor Sociaal beleid" de l'U.F.S.I.A..

Certes, il convient de considérer ces données concernant la pauvreté avec prudence. Elles dépendent en effet du choix de la définition de la limite de la pauvreté. Et bien des conclusions diffèrent selon le contenu que l'on donne à la notion de pauvreté. Mais, tous indices confondus, la Belgique et les Pays-Bas apparaissent généralement comme les pays où la pauvreté, où l'insécurité de revenu, paraissent les moins répandues.

Plus spécifiquement, si l'on rapporte le nombre de chômeurs indemnisés au nombre de chômeurs au sens du B.I.T. on obtient pour l'année 1985, un pourcentage de l'ordre de 100% en Belgique et aux Pays-Bas mais des pourcentages sensiblement inférieurs en Allemagne (72%) et en France (65%) (11).

Compte tenu du fait que tous les chômeurs au sens du B.I.T. ne sont pas indemnisés cela signifie qu'à de meilleures performances en matière de pauvreté paraît donc correspondre non seulement une indemnisation indéfinie des chômeurs cherchant un emploi, mais aussi le versement d'allocation au titre du chômage à des personnes dont les enquêtes révèlent le manque d'opiniâtreté dans la recherche d'un emploi (12).

Dans le premier cas, celui du chômeur de longue durée, même si statistiquement les chances de trouver un emploi se réduisent avec le temps, la probabilité correspondante n'est pas nulle. Le versement d'une allocation encourage au maintien dans une structure sociale. Assorti de plan d'accompagnement, d'encouragement à des demandes actives cela peut faire que le chômage sans fin ne soit pas inéluctable, et dans la plupart des cas éviter la marginalisation (13).

-
- 11 En 1991 les pourcentages correspondants s'étaient élevés jusqu'au voisinage de 90% en France et en Allemagne mais dépassaient nettement 100% en Belgique (109%) et aux Pays-Bas (116%).
- 12 Des inflexions en ce domaine devraient apparaître suite au renforcement depuis 1991 des procédures d'exclusion du bénéfice des allocations de chômage (ancien art.143 ou 81 de la nouvelle législation).
- 13 Voir par exemple : "Exclus et exclusions, connaître les populations, comprendre les processus", rapport du groupe technique présidé par Philippe Nasse, Commissariat général du Plan - la Documentation française, janvier 1992.

Le second cas, celui du versement d'allocation à des personnes ne souhaitant pas vraiment obtenir un emploi renvoie à la constatation faite dans le cas de la Belgique par le Centrum voor Sociaal beleid de l'U.F.S.I.A., (14) à savoir la disposition relativement faible au travail de nombreux titulaires au chômage d'un second revenu au sein de ménages avec enfants jointe à la nécessité pour les ménages de disposer du complément de revenu assuré par l'allocation de chômage.

Dans ce cas aussi l'indemnité de chômage peut éviter la précarité. Mais le système de chômage paraît davantage ici détourné de sa finalité la plus naturelle.

En fait tout système de protection sociale renvoie à des choix de société. Le système belge de couverture très large par le système de chômage garantit un certain niveau de ressources sans qu'il soit nécessaire d'effectuer les démarches liées à l'obtention d'un revenu minimum garanti. Démarches que certains n'osent pas faire ou ne savent pas que l'on peut faire. Ainsi, en 1985 2,7% des ménages belges avaient un revenu inférieur au minimum d'existence, contre 7,2% aux Pays-Bas, par exemple (15) (16).

Il resterait à voir si le mécanisme belge est la voie la plus efficace, la plus équitable et la moins coûteuse pour éviter la dérive de précarité en pauvreté.

Diverses études ont été menées à ce propos par le Centrum voor Sociaal beleid de l'U.F.S.I.A.. A travers elle, l'évaluation de l'efficacité relative des systèmes paraît être en partie dépendante des critères choisis pour la limite de pauvreté.

En regard du système belge de chômage les auteurs de ces études paraissent privilégier un mécanisme de type néerlandais dans lequel à des indemnités d'assurance-chômage, relativement élevées mais attribuées durant une période déterminée, succèdent, sous réserve d'évaluation du revenu global du ménage, une allocation de garantie de ressources minimales (R.W.W.) dispensable indéfiniment dans le temps.

Un tel système pourrait constituer une piste de réflexion pour l'avenir. Il devrait être modulé pour tenir compte par exemple, de la volonté manifeste d'un chômeur, même de longue durée, de trouver un emploi, et pour éviter que les exclus de l'assurance-chômage dont le niveau de revenu justifie l'obtention d'une autre allocation rencontrent des difficultés administratives importantes.

14 Bea Cantillon, Mutations socio-démographiques et Sécurité sociale, Bulletin de Documentation du Ministère des Finances, novembre-décembre 1990.
15 En niveau le minimum d'existence était sensiblement plus élevé aux Pays-Bas.
16 Le minimum d'existence, défini légalement au niveau national, ne correspond pas nécessairement à la notion de seuil de pauvreté.

II. FINANCEMENT DES INTERVENTIONS DES POUVOIRS PUBLICS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Après avoir recensé le nombre de personnes concernées par les politiques de l'emploi et évalué le coût de ces politiques, le Conseil a entrepris de se pencher sur les sources de financement des interventions des pouvoirs publics sur le marché du travail, et plus spécialement des allocations versées aux sous-employés.

En particulier, il serait intéressant de mesurer l'importance relative d'une part des cotisations (en distinguant les patronales et celles à charge des travailleurs), dont on peut considérer qu'elles sont une source de financement logique dans le cadre d'un mécanisme d'assurance, et d'autre part de l'intervention directe des pouvoirs publics, qui constitue le mode de financement naturel des interventions qui relèvent de la solidarité.

Ce type d'analyse sera poursuivie dans un proche avenir par le Conseil.

A ce jour, seules quelques données assez frustes, concernant la Belgique, ont pu être recueillies (voir les tableaux 18 et 19 en annexe).

Il en ressort que l'intervention directe de l'Etat, qui couvrait près du quart des dépenses totales (y compris les frais de fonctionnement) en 1987, n'en représentait plus que 2% environ en 1990, la quasi-totalité de ces dépenses (135 milliards) étant alors financées par des cotisations, soit traditionnelles de Sécurité sociale (62 milliards) soit spécifiques (70 milliards) (17).

De même, depuis 1987, ce sont les cotisations qui couvrent la plus grande partie des dépenses de prépensions : 40 milliards sur un total de 48,5 milliards en 1990.

17 Par cotisations spécifiques il faut entendre essentiellement le résultat de la modération salariale alimentant le Fonds pour l'équilibre financier de la Sécurité sociale.

III. PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, OFFRE ET DEMANDE DE TRAVAIL

Les prélèvements obligatoires ont des effets tant sur l'offre que sur la demande de travail.

Le Groupe de travail étudie de manière approfondie trois types d'effets et fera sur ce sujet un rapport définitif dans le courant du dernier trimestre de cette année:

- les effets des prélèvements obligatoires sur l'offre de travail;
- les effets des prélèvements obligatoires sur la demande de travail, ce facteur de production étant considéré isolément;
- les effets des prélèvements obligatoires sur la taxation effective des deux facteurs de production - capital et travail - et par là sur la substitution entre facteurs de production.

Comme l'indique l'énoncé des trois thèmes de travail, la fiscalité et la parafiscalité sont chaque fois considérées conjointement.

1. *Prélèvements obligatoires et offre de travail*

Les effets sur l'offre ont été soulignés à maintes reprises au cours du débat qui a précédé et accompagné les réformes fiscales au cours des années '80: il était reproché aux taux marginaux excessifs - et surtout à ceux que connaissent les hauts revenus - d'encourager un arbitrage travail-loisirs défavorable à l'offre de travail.

Des effets de ce type peuvent également se produire à des niveaux de revenus beaucoup plus bas: l'interaction entre les prélèvements obligatoires et les modalités d'octroi de certaines prestations sociales engendre des "pièges de la pauvreté" et plus globalement des "pièges de l'emploi". Tel peut être le cas lorsque le fait de trouver un "petit boulot" se traduit, dans le cas du bénéficiaire du MINIMEX, par un revenu net (après impôts) égal ou même inférieur à celui dont il bénéficiait auparavant. Tel sera plus globalement le cas lorsque des prestations sociales sont soumises à des conditions de ressources ou à un état de "non-emploi": (p.ex.: allocations familiales majorées pour les enfants de chômeurs).

Une forme plus masquée de "piège de l'emploi" peut également résulter du régime fiscal particulier que connaissent les revenus de remplacement.

Le groupe de travail a entamé l'examen de ce problème.

- L'étude approfondie des situations de sous-emploi doit permettre de repérer les caractéristiques socio-économiques des catégories de la population en âge de travailler qui connaissent un problème de sous-emploi persistant.
- Une fois ces cas déterminés, il conviendra de voir, au cas par cas, si la persistance du non-emploi peut s'expliquer par un effet de type "piège de l'emploi" sur l'offre de travail, en examinant les "taux de conservation", à savoir ce qu'il reste en variation du revenu net d'une variation du revenu brut résultant de l'insertion - généralement partielle - sur le marché du travail.

2. *Prélèvements obligatoires et demande de travail*

Le groupe de travail a entamé l'examen des effets des prélèvements obligatoires sur la demande de travail. Le concept de base est ici celui de "coin fiscal" à savoir l'écart entre le salaire net et le coût salarial pour un niveau donné de salaire net.

Des travaux déjà effectués par le Secrétariat, il ressort que le taux d'imposition global, défini comme le rapport entre le coin fiscal et le coût salarial, avoisine les 50% pour les plus bas niveaux de salaire net, à savoir l'équivalent de l'allocation de chômage d'un isolé. Ce taux n'a connu que de faibles variations pendant la période 1983-1992 (18).

Exprimé par rapport au net, cela signifie que l'insertion sur le marché du travail sans baisse du revenu net exige pour l'employeur un coût salarial égal au double du revenu net minimal qu'obtient l'employé.

Le groupe de travail poursuit l'examen des relations entre prélèvements obligatoires et demande de travail :

- en comparant le coin fiscal qui prévaut en Belgique à celui constaté en France, aux Pays-Bas et en Allemagne (19);
- en examinant l'effet sur le coin fiscal de différentes mesures incitatives; soit sélectives, telles les exonérations partielles de cotisations patronales de sécurité sociale en cas d'engagement de chômeur de longue durée ou de bénéficiaires du MINIMEX; soit plus générales, telle l'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale sur une première tranche du salaire.

18 Voir graphiques 10 et 11 en annexe.

19 Pour une première approche voir l'*Avis sur la structure des recettes et des dépenses des pouvoirs publics dans le cadre de l'Union économique et monétaire*, Juin 1992, Tableau 78, page 127.

Ce type de comparaison sera effectué pour différents niveaux de salaire.

- en tentant d'éclairer autant que possible la question, particulièrement complexe, de l'effet d'une réduction du coin fiscal sur la demande de travail: les mesures de ce type ont-elles un effet spécifique et durable sur le niveau de la demande de travail?

3. *Taxation du travail, taxation du capital et substitution entre facteurs de production*

La troisième piste explorée par le Groupe de travail considère les deux facteurs de production et leur taxation respective: la taxation du facteur travail - quantifiée telle que mentionné au second paragraphe et mise en parallèle avec celle du capital.

Pour ce faire, le Groupe de travail s'appuie sur des travaux réalisés par le Secrétariat dans le cadre du "*Rapport sur certains aspects d'une réforme de l'impôt des sociétés*" (20).

Ces travaux, dont le groupe de travail a pris connaissance, permettent, sous certaines hypothèses, d'évaluer le coin fiscal grevant les investissements dans l'industrie manufacturière, soit dans les secteurs où les pertes d'emploi ont été les plus fortes depuis le premier choc pétrolier jusqu'à la fin des années '80.

La variabilité du coin fiscal sur les revenus de l'investissement est assurément plus forte que dans le cas du coin fiscal sur le facteur travail. Le coin fiscal dépend de nombreux paramètres: type d'investissement, mode de financement, structures d'entreprises, et des interactions par essence multiples entre ces facteurs de production. Même s'il est difficile, voire impossible, de calculer un coin fiscal pondéré pour l'ensemble de l'industrie manufacturière, il ressort des travaux en cours que pour la période 1983-92, la taxation effective des revenus de l'investissement est loin d'être excessive, notamment du fait de l'effet - parfois massif - des incitations fiscales.

Le groupe de travail continue l'examen de ces résultats: même s'il se confirme que l'action de la fiscalité sur les coûts relatifs des facteurs de production va dans le sens d'une incitation à la substitution de capital au travail, encore convient-il de vérifier quel est le poids réel des variables fiscales dans le choix des combinaisons productives, et par là sur la demande de travail. Comme dans le cas de l'effet des modifications du coin fiscal sur la demande de travail, il s'agit ici d'une question particulièrement complexe et controversée, que la Section ne pourra qu'approcher partiellement.

20

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, Section "Fiscalité et parafiscalité", Mai 1991. Voir l'annexe 8, *Évaluation de la taxation effective des revenus de l'investissement et l'effet des incitants fiscaux*.

On mesure "le coin fiscal" à savoir l'écart entre le rendement brut et le rendement net d'un investissement marginal pour un rendement net donné. Ces travaux se base sur la méthode "KING-FULLERTON".

SYNTHESE - PREMIERES CONCLUSIONS

1. Les statistiques traditionnelles du chômage ne donnent qu'une information très lacunaire sur l'étendue du sous-emploi.

En effet, tant la Belgique que les pays voisins ont instauré ou exploité un certain nombre de systèmes et statuts vers lesquels furent orientés des chômeurs qui ont ainsi cessé, temporairement ou définitivement, d'être demandeurs d'emploi. Il n'en reste pas moins que ceux et celles qui relèvent de ces statuts sont en état précaire et/ou de sous-emploi. Une comparaison internationale valable de la situation du marché du travail devrait, au moins, les prendre en compte.

2. L'établissement de statistiques élargies du chômage et du sous-emploi se heurte malheureusement à de nombreux obstacles.

La Belgique est un des rares pays pour lesquels des données détaillées relatives à la quasi-totalité des statuts composant le sous-emploi au sens large sont disponibles. Et où les conditions d'appartenance à ces divers statuts sont assez transparentes.

Dans d'autres pays la réalité est souvent statistiquement beaucoup plus opaque. Il en est en particulier ainsi lorsque des systèmes (retraite, incapacité de travail, ...) sont détournés de leur finalité première pour absorber des chômeurs. Il est extrêmement difficile, sinon impossible, de distinguer à l'intérieur de ces systèmes les bénéficiaires "légitimes" des ex-chômeurs qui s'y retrouvent par usage abusif ou du moins élargi.

3. Dès lors, si, dans le cadre d'une comparaison internationale, on se limite aux statuts clairement discriminants, la relative transparence de la situation belge peut aboutir à une accentuation fictive des écarts entre le niveau de sous-emploi en Belgique et dans les pays voisins.

4. Par ailleurs, les spécificités des systèmes de protection sociale influencent les statistiques relatives au sous-emploi.

La possibilité, en Belgique, de percevoir une allocation de chômage pendant une longue période peut accentuer, *en partie artificiellement*, les écarts entre :

- le niveau de sous-emploi;
- le pourcentage d'indemnisés et les dépenses correspondantes;

en Belgique et dans les pays voisins, et ce en fonction d'au moins deux processus:

- le retrait du marché du travail par découragement peut être freiné en Belgique par la possibilité de continuer à percevoir une allocation de chômage.
Au contraire, dans d'autres pays, en l'absence de stimulations matérielles, une frange de la population peut renoncer à exprimer une demande d'emploi difficile à satisfaire. L'absence de visibilité n'exclut cependant pas un manque de fait d'emplois destinés à une population qui risque de dériver de la précarité à l'exclusion;
- le recours à l'aide sociale sera d'autant plus fréquent que l'aide financière accordée aux chômeurs est moins longue et moins généreuse.
Si l'on ne tient pas compte de l'aide sociale (minimum d'existence etc ...) dans les comparaisons internationales on introduit un biais défavorable aux pays dont les systèmes de garantie de ressources (au sens large) sont les plus extensifs.

La correction des distorsions défavorables à la Belgique évoquées ci-dessus pose malheureusement des problèmes statistiques quasiment insolubles.

5. Néanmoins, sur base des données nationales dont il a pu disposer et en faisant un certain nombre d'hypothèses jugées réalistes, le Secrétariat du Conseil a élaboré des statistiques élargies du sous-emploi en Belgique, en Allemagne, en France et aux Pays-Bas (21). On a pu en tirer les conclusions suivantes :

5.1. Entre 1975 et 1986 l'emploi "spontané" (à temps plein et partiel) connu en Belgique une chute d'une ampleur sans commune mesure avec l'évolution constatée en Allemagne ou en France.

La Belgique eut à résoudre des problèmes plus aigus que ses deux grands voisins, que ce soit en terme de flux (accommoder les entrées sur le marché du travail à une baisse continue de l'emploi spontané) et de stock (garantir des ressources à des cohortes nombreuses de licenciés et chômeurs de longue durée, souvent ouvriers peu qualifiés très difficiles à replacer en dehors de leur secteur d'origine).

Pour répondre à ces problèmes particulièrement graves le développement des programmes d'emploi fut plus précoce, plus durable et plus important en Belgique.

Malgré cela l'évolution globale de l'emploi (aidé et non aidé) jusque 1986-1987 fut plus défavorable en Belgique.

21 Les données concernant les Pays-Bas susceptibles d'être exploitées dans le cadre de la comparaison effectuée étaient plus fragmentaires.

5.2. De 1987 à 1990, malgré la reprise de la création d'emploi "spontané" l'importance de l'emploi "aidé" (22) ne fléchit pas clairement en Belgique, contrairement à ce qui s'est passé en Allemagne ou en France à la même époque.

5.3. Par ailleurs, durant cette même période 1987-1990, par contraste avec ses voisins, et surtout avec l'Allemagne, la Belgique n'a pas connu de décade du taux de sous-emploi, tandis qu'un net repli du taux de chômage (au sens du Bureau international du Travail) était enregistré.

5.4. En niveau, à la fin des années '80 le taux de sous-emploi (apparent), en pour-cents de la population active, était nettement plus élevé en Belgique (vers 22%) qu'en Allemagne ou en France (dans les deux cas vers 13 à 14%) ou même qu'aux Pays-Bas (aux alentours de 18 à 19%).

Au sein du sous-emploi les indemnisés et bénéficiaires d'allocations représentaient en 1990 plus de 20% de la population active en Belgique (90% des "sous-employés") contre 17% aux Pays-Bas (17,2% soit plus de 90% des "sous-employés") et 10% environ en Allemagne (9,7% soit 70% des "sous-employés") et en France (10,4% soit de l'ordre de 70% des "sous-employés").

Par contre, le niveau d'indemnisation, estimé sur base du pourcentage de P.I.B. de dépenses d'indemnités par pour-cent de population active indemnisée, était nettement inférieur en 1989 en Belgique (0,14%) à ce qu'il était en Allemagne (0,21%) ou en France (0,19%).

5.5. Le pourcentage d'indemnisés très élevé en Belgique peut être mis en parallèle avec celui, particulièrement bas, des ménages et individus dont le revenu disponible est inférieur à la moitié du revenu moyen au niveau national, définition dite européenne du seuil de pauvreté. En 1985 ce taux était évalué, selon diverses études, à 6 ou 7% en Belgique, contre 5,5 à 9,5% aux Pays-Bas, 7,5 à 10,5% en Allemagne et 14,5 à 19% en France.

Ces résultats illustrent le fait que tout le système de protection sociale renvoie à des choix de société.

Le système belge de couverture très large par le système de chômage garantit un certain niveau de ressources sans qu'il soit nécessaire d'effectuer les démarches liées à l'obtention d'un revenu minimum garanti.

22 Par emploi "aidé" on entend : l'emploi d'intérêt public au sein de programmes spécifiques ainsi que l'emploi dans le secteur marchand lié à un système public d'incitation.

Il réduit considérablement les risques de dérive vers la précarité ou la pauvreté, ce qui n'exclut pas le souci de rechercher des voies éventuellement plus efficaces, plus équitables et moins coûteuses pour ce faire.

6. Le Groupe de Travail n'a pu qu'entamer l'étude des effets de prélèvements obligatoires sur le marché du travail. Trois pistes sont explorées: les effets sur l'offre que constituent les "poverty-trap" et plus globalement les pièges à l'emploi, les effets sur la demande de travail, et l'effet des prélèvements obligatoires sur la taxation effective des deux facteurs de production, et par là sur la substitution entre ces facteurs de production. Les premières conclusions incitent à poursuivre les recherches: la présence de piège à l'emploi est très plausible et l'écart entre la taxation effective des deux facteurs de production est suffisant pour que l'effet sur les combinaisons productives soit davantage examiné.

ANNEXE STATISTIQUE

La plus grande partie des statuts composant le sous-emploi ou relevant des politiques spécifiques de l'emploi sont recensées dans les tableaux qui suivent, ainsi que les dépenses correspondantes.

La multiplicité de ces statuts fait cependant que l'on n'ose prétendre avoir été exhaustif. Qui plus est certains mécanismes éphémères ou ayant eu peu de succès ont été laissés volontairement de côté ou regroupés avec d'autres.

Le souci de mise en parallèle, de pays à pays, des statuts ou mécanismes similaires a conduit à les regrouper selon des classifications qui sont propres au présent recueil statistique.

Par ailleurs, si la base des statistiques présentées ici est toujours une publication nationale, il a été procédé à certaines estimations ou extrapolations jugées réalistes à partir des données dont on disposait.

Liste des tableaux

Tableau 1 (A et B) :	Belgique - Chômage et sous-emploi
Tableau 2 (A et B) :	Belgique - Politiques de créations d'emplois et de formation
Tableau 3 (A et B) :	Belgique - Dépenses de chômage et de politique de l'emploi (prestations)
Tableau 4 (A et B) :	Allemagne - Chômage et sous-emploi
Tableau 5 (A et B) :	Allemagne - Politique de création d'emploi et de formation
Tableau 6 :	Allemagne - Dépenses en allocations et indemnités
Tableau 7 :	Allemagne - Dépenses pour les politiques d'emploi et de formation
Tableau 8 (A et B) :	France - Chômage et sous-emploi
Tableau 9 (A et B) :	France - Politique de créations d'emplois et de formation
Tableau 10 :	France - Dépenses de chômage et de politique de l'emploi
Tableau 11 (A et B) :	Pays-Bas - Chômage et sous-emploi
Tableau 12 :	Taux de chômage au sens du B.I.T.
Tableau 13 :	Non employés ou sous employés apparents
Tableau 14 :	Ecart entre les taux de sous-emploi et de chômage au sens du B.I.T.
Tableau 15 :	Indemnisés (hors aide sociale - garantie de ressources)
Tableau 16 :	Niveaux relatifs d'indemnisation
Tableau 17 :	Pourcentage de ménages et d'individus sous le niveau de pauvreté dans la Communauté européenne en 1985
Tableau 18 :	Belgique - Chômage - Dépenses et recettes budgétaires
Tableau 19 :	Belgique - Prépension conventionnelle - Dépenses et recettes budgétaires

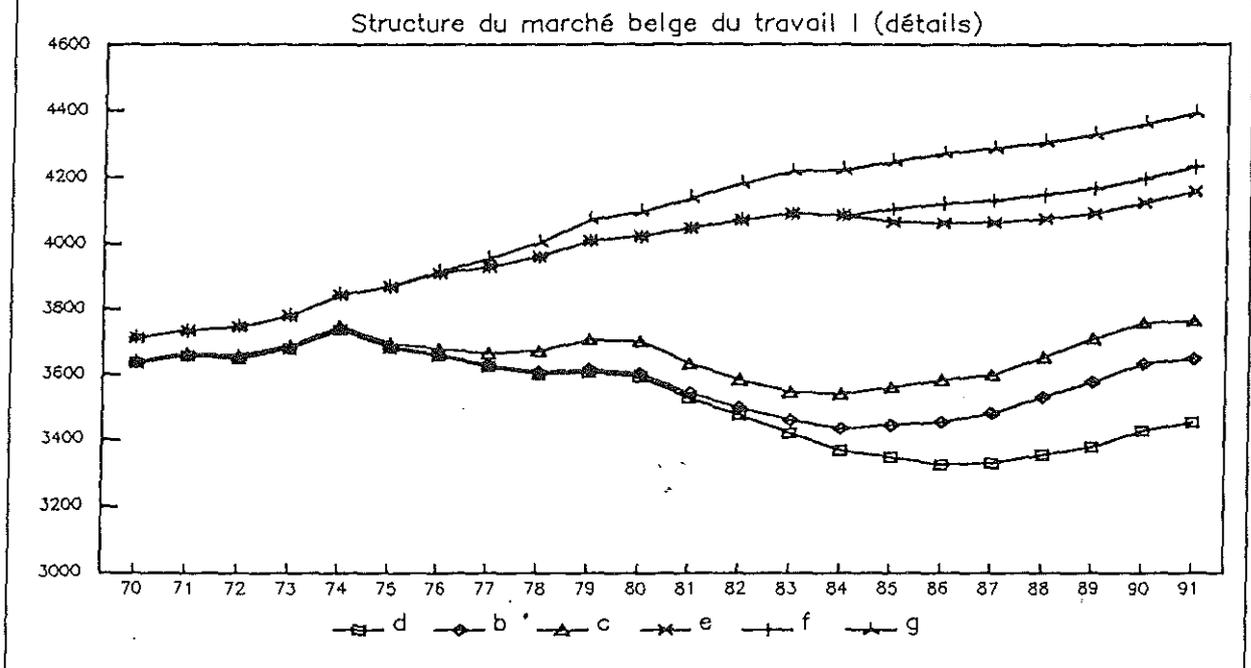
Liste des graphiques

Graphique 1 :	Structure du marché belge du travail (détail)
Graphique 2 :	Structure du marché belge du travail (tous statuts)
Graphique 3 :	Structure du marché allemand du travail I (détails)
Graphique 4 :	Structure du marché allemand du travail II (détails)
Graphique 5 :	Structure du marché allemand du travail III (tous statuts)
Graphique 6 :	Structure du marché français du travail
Graphique 7 :	Taux de sous-emploi
Graphique 8 :	Pourcentage d'indemnisés au sein de la population active
Graphique 9 :	Niveaux relatifs d'indemnisation
Graphique 10 :	De revenu net au coût salarial
Graphique 11 :	Coin fiscal en % du net

Glossaire

- emploi "spontané" (ou non aidé) : emploi à l'exception des emplois créés par les pouvoirs publics dans le secteur non-marchand dans le cadre de programmes spécifiques, des emplois subsidiés dans le secteur marchand par réduction des charges des entreprises qui embauchent et, dans le cas de l'Allemagne, des emplois encouragés par versement d'une indemnité au travailleur ;
- travailleurs à temps partiel involontaires : inscrits comme demandeurs d'emploi à temps plein qui acceptent un travail à temps partiel pour échapper au chômage.
- sous-emploi : cette notion est très difficile à définir précisément, autrement que par l'exemple chiffré. Grosso modo, cette notion, telle qu'on l'a conçue ici recouvre les demandeurs d'emploi (indemnisés ou non) ainsi que toutes les personnes retirées prématurément du marché du travail (que ce soit définitivement ou temporairement) qui perçoivent une indemnité quelconque dans le cadre d'une politique de l'emploi explicite ou implicite.

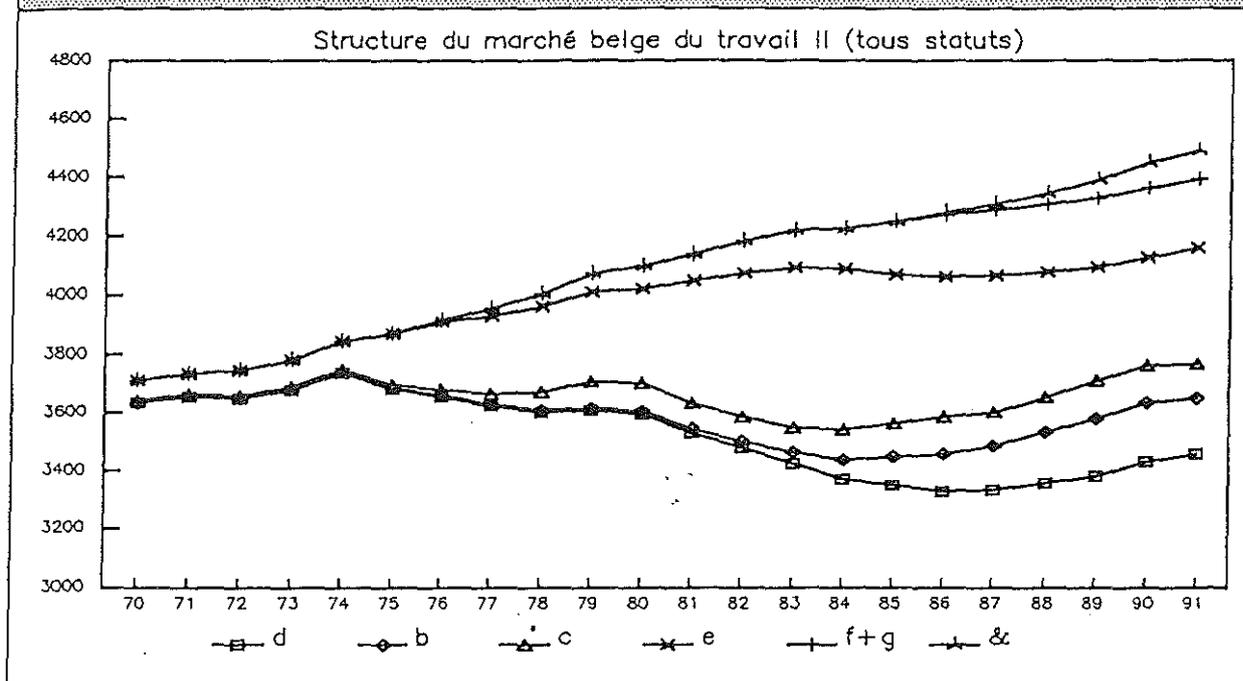
Graphique 1



- d : emploi "spontané" à temps plein ou partiel
- b : inscrits comme demandeurs d'emploi à temps plein qui acceptent un travail à temps partiel pour échapper au chômage
- c : programmes d'emploi
- e : demandeurs d'emplois inscrits inoccupés
- f : chômeurs âgés qui ne sont plus demandeurs d'emploi
- g : prépensions

Données cumulées.

Graphique 2



- d : emploi "spontané" à temps plein ou partiel
- b : inscrits comme demandeurs d'emploi à temps plein qui acceptent un travail à temps partiel pour échapper au chômage
- c : programmes d'emploi
- e : demandeurs d'emplois inscrits inoccupés
- f+g : prépensions et chômeurs âgés qui ne sont plus demandeurs d'emploi
- & : interruptions de carrière et d'inscription comme demandeur d'emploi

Données cumulées.

Tableau 1
Belgique - Chômage et sous-emploi

situation au 30 juin, chiffres absolus

A.

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
<u>1. Chômage au sens du B.I.T.</u>											
1.1. chômeurs complets indemnisés inscrits comme demandeurs d'emploi	89.858	162.000	215.149	246.660	264.679	276.298	294.870	379.052	442.677	491.113	494.270
** 1.2. jeunes en période de stage inoccupés	3.414	6.117	8.318	9.025	11.848	12.302	11.584	16.462	22.629	27.210	26.806
*** 1.3. autres inscrits obligatoires inoccupés											
** 1.4. demandeurs d'emplois inoccupés librement inscrits	3.661	6.367	9.128	10.512	13.908	15.696	15.856	20.041	24.736	26.786	24.644
1.1. à 4 = demandeurs d'emplois inoccupés inscrits	96.933	174.484	232.595	266.197	290.435	304.296	322.310	415.555	490.042	545.109	545.720
<u>2. Autres demandeurs d'emplois inscrits</u>											
2.1. travailleurs à temps partiels "involontaires"	2.538	3.343	4.514	5.805	7.992	9.890	12.253	16.217	22.910	39.965	66.128
****2.2. autres	2.982	3.473	4.184	4.605	5.626	6.265	6.112	6.846	7.566	7.522	6.724
2.1. à 2	5.520	6.816	8.698	10.140	13.618	16.155	18.365	23.063	30.476	47.487	72.852
1+2 = <u>Demandeurs d'emplois inscrits</u>	102.453	181.300	241.293	276.607	304.053	320.451	340.675	438.618	520.518	592.596	618.572
3. <u>Chômage partiel</u> *	18.515	55.240	28.710	56.830	53.385	45.015	41.178	65.307	56.956	62.453	68.614
4. <u>Temporairement absents du marché du travail</u>											
4.1. chômeurs en interruption d'inscription comme demandeurs d'emploi pour raisons sociales ou familiales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4.2. travailleurs en interruption de carrière professionnelle	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4.1. et 2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5. <u>Retirés du marché du travail</u>											
5.1. chômeurs complets âgés	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5.2. pré-pensionnés	-	-	5.136	24.634	42.936	63.303	74.809	90.055	108.489	126.807	136.845
a) conventionnels	-	-	5.088	11.147	19.190	25.938	31.264	40.125	53.059	68.679	83.090
b) autres	-	-	48	13.487	23.746	37.365	43.545	49.930	55.430	58.128	53.755
5.1. et 5.2	-	-	5.136	24.634	42.936	63.303	74.809	90.055	108.489	126.807	136.845
6. <u>Non employés</u> ou, en principe, <u>sous-employés</u>											
1 + 2 + 3 + 4 + 5 :	120.968	236.540	275.139	358.071	400.374	428.769	456.662	593.980	685.963	781.856	824.031
(pour-cents de la population active)	(3,1)	(6,0)	(6,9)	(9,0)	(10,0)	(10,6)	(11,2)	(14,5)	(16,6)	(18,9)	(19,9)
7. <u>Indemnisés</u> *****											
6 - (1.2+1.3+1.4+2.2+0,25 x 2.1) + les chômeurs en formation professionnelle	112.243	223.001	256.809	337.479	372.895	399.301	427.467	555.516	633.251	718.018	758.237
(pour-cents de la population active)	(2,9)	(5,7)	(6,5)	(8,5)	(9,3)	(9,8)	(10,5)	(13,6)	(15,4)	(17,4)	(18,4)

Source : M.E.T.

Belgique - Chômage et sous-emploi

situation au 30 juin, chiffres absolus

1.A.(suite)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980 à 1982	1983	1984 à 1985
<u>pour mémoire</u>									
8. Bénéficiaires du minimum social vital (1986: février; sinon : <u>fin d'année</u>)	n.d.	12.700	11.500	15.800	24.100	24.500	n.d.	32.700	n.d.
(pour-cents de la population active	n.d.	(0,3)	(0,3)	(0,4)	(0,6)	(0,6)	n.d.	(0,8)	n.d.
9. =7+8 (pour-cents de la population active)	n.d.	(6,0)	(6,8)	(8,9)	(9,9)	(10,4)	n.d.	(18,1)	n.d.

* moyenne journalière du mois de juin.

** non indemnisés

*** pour la plupart non indemnisés ou percevant d'autres indemnités que l'allocation de chômage.

**** dont, pour une large part, les demandeurs d'emploi occupés librement inscrits, non indemnisés.

***** approximation - hors aide sociale (garantie de ressources).

Belgique - Chômage et sous-emploi

situation au 30 juin, chiffres absolus

1.B.

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
<u>1. Chômage au sens du B.I.T.</u>								
1.1. chômeurs complets indemnisés inscrits comme demandeurs d'emploi	455.530	431.006	424.390	385.731	348.626	331.767	352.337	394.670
** 1.2. jeunes en période de stage inoccupés	14.433	13.799	13.279	12.573	11.143	9.891	10.676	11.155
*** 1.3. autres inscrits obligatoires inoccupés	15.901	16.894	16.216	16.340	15.558	14.637	17.321	18.517
** 1.4. demandeurs d'emplois inoccupés librement inscrits	20.080	16.231	12.221	9.832	8.691	8.401	10.782	11.379
1.1. à 4 = demandeurs d'emplois inoccupés inscrits	505.944	477.930	466.106	424.476	384.018	364.696	391.116	435.721
<u>2. Autres demandeurs d'emplois inscrits</u>								
2.1. travailleurs à temps partiels "involontaires"	97.887	129.076	151.373	175.746	199.349	204.495	194.787	201.585
****2.2. autres	8.072	8.683	11.387	10.293	9.769	10.685	12.753	14.432
2.1. à 2	105.959	137.759	162.760	186.039	209.118	215.180	207.540	216.017
1+2 = <u>Demandeurs d'emplois inscrits</u>	611.903	615.689	628.866	610.515	593.136	579.876	598.656	651.738
<u>3. Chômage partiel *</u>	48.428	44.450	45.083	34.334	26.543	25.056	35.922	37.679
<u>4. Temporairement absents du marché du travail</u>								
4.1. chômeurs en interruption d'inscription comme demandeurs d'emploi pour raisons sociales ou familiales	-	1.299	2.731	8.272	21.395	36.274	44.075	41.020
4.2. travailleurs en interruption de carrière professionnelle	-	7.103	16.142	28.675	39.653	48.563	51.237	61.078
4.1. et 2	-	8.402	18.873	36.947	61.048	84.837	95.312	102.098
<u>5. Retirés du marché du travail</u>								
5.1. chômeurs complets âgés	38.284	59.003	65.801	70.660	72.841	71.683	74.192	74.119
5.2. prépensionnés	142.506	149.752	156.020	157.957	160.678	163.151	158.069	151.366
a) conventionnels	96.816	113.315	126.492	131.427	135.736	140.699	139.877	138.263
b) autres	45.690	36.437	29.528	26.530	24.942	22.452	18.192	13.103
5.1. et 5.2	180.790	208.755	221.821	228.617	233.519	234.834	232.261	225.485
<u>6. Non employés ou, en principe, sous-employés</u>								
1 + 2 + 3 + 4 + 5	841.121	877.296	914.643	910.413	914.246	924.603	961.151	1.017.000
(pour-cents de la population active)	(20,5)	(21,4)	(22,2)	(22,1)	(22,1)	(22,1)	(22,8)	
<u>7. Indemnisés *****</u>								
6-(1.2+1.3+1.4+2.2+0.25 x 2.1) + les chômeurs en formation professionnelle	766.701	798.762	837.686	835.232	836.026	844.983		
(pour-cents de la population active)	(18,6)	(19,4)	(20,4)	(20,2)	(20,2)	(20,2)		

Source : M.E.T.

Belgique - Chômage et sous-emploi

situation au 30 juin, chiffres absolus

I.B.(suite)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
<u>pour mémoire</u>						
8. Bénéficiaires du minimum social vital (1986: février; sinon : fin d'année)	43.800	50.928	51.782	49.479	51.720	53.698
(pour-cents de la population active)	(1,1)	(1,2)	(1,3)	(1,2)	(1,2)	(1,3)
9. =7+8 (pour-cents de la population active)	(20,5)	(21,6)	(21,5)	(21,4)	(21,5)	

* moyenne journalière du mois de juin.

** non indemnisés

*** pour la plupart non indemnisés ou percevant d'autres indemnités que l'allocation de chômage.

**** dont, pour une large part, les demandeurs d'emploi occupés librement inscrits, non indemnisés.

***** approximation - hors aide sociale (garantie de ressources).

Tableau 2
Belgique - Politiques de créations d'emplois et de formation

situation au 30 juin, stock

2.A.

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1. Emplois créés par les pouvoirs publics dans le secteur non marchand											
1.1. Chômeurs mis au travail	8.954	11.293	16.798	21.998	29.949	34.561	37.277	35.989	32.594	29.039	28.526
1.2. Cadre spécial temporaire	-	-	-	-	6.976	26.418	29.945	24.927	21.166	14.685	15.465
1.3. Fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	846
1.4. Troisième circuit de travail	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.028	19.427
1.5. Contractuels subventionnés auprès de certains pouvoirs publics	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.6. Programme PRIME	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.1. à 1.6.	8.954	11.293	16.798	21.998	36.925	60.979	67.222	60.916	53.760	50.752	64.264
(pour-cents de la population active)	(0,2)	(0,3)	(0,4)	(0,6)	(0,9)	(1,5)	(1,7)	(1,5)	(1,3)	(1,2)	(1,6)
2. Création d'emplois aidés par les pouvoirs publics											
2.1. P.M.E. (A.R. 123 et 258 du 31.12.1983)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.2. Plan plus un	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.600	6.141
2.3. Prêts au chômeur désireux de s'établir indépendant (nbre de prêts accordés dans l'année)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.208
3. Insertion professionnelle											
Stage des jeunes	-	-	1.059	13.440	25.791	29.732	29.313	27.194	30.342	34.193	40.837
(pour-cents de la population active)			(-)	(0,3)	(0,6)	(0,7)	(0,7)	(0,7)	(0,7)	(0,8)	(1,0)
4. Formation professionnelle											
dont 4.1. Chômeurs en formation professionnelle	1.966	3.254	4.428	5.001	5.901	7.267	7.420	8.939	7.946	7.671	8.912

Belgique - Politiques de créations d'emplois et de formation

situation au 30 juin, stock

2.B.

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1. Emplois créés par les pouvoirs publics dans le secteur non marchand							
1.1. Chômeurs mis au travail	31.031	38.223	17.640	16.728	13.043	-	-
1.2. Cadre spécial temporaire	16.583	13.644	6.214	6.105	3.248	-	-
1.3. Fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi	1.160	1.535	1.943	2.295	10.560	10.871	11.178
1.4. Troisième circuit de travail	25.748	34.717	21.055	20.071	22.760	23.273	14.120
1.5. Contractuels subventionnés auprès de certains pouvoirs publics	-	-	35.736	39.757	45.956	61.454	61.539
1.6. Programme PRIME	-	-	-	-	-	-	5.133
1.1. à 1.6.	74.522	88.119	82.588	84.956	95.567	95.598	91.970
(pour-cents de la population active)	(1,8)	(2,1)	(2,0)	(2,1)	(2,3)	(2,3)	(2,2)
2. Création d'emplois aidés par les pouvoirs publics							
2.1. P.M.E. (A.R. 123 et 258 du 31.12.1983)	628	921	814	685	1.005	672	566
2.2. Plan plus un (et plus deux)	12.879	10.654	12.167	13.469	10.189	-	-
2.3. Prêts au chômeur désireux de s'établir indépendant (nbre de prêts accordés dans l'année)	3.693	2.522	1.917	1.574	1.460	697	442
3. Insertion professionnelle							
Stage des jeunes	39.367	40.094	33.897	35.478	36.194	31.979	26.383
(pour-cents de la population active)	(1,0)	(1,0)	(0,8)	(0,9)	(0,9)	(0,8)	(0,6)
4. Formation professionnelle *			54.742	72.229	69.545	84.879	82.151
dont 4.1. Chômeurs en formation professionnelle	8.538	9.342	13.989	17.793	16.778	15.118	n.d.

* Total des travailleurs et chômeurs en formation y compris les chômeurs qui reprennent des études.

Tableau 3
Belgique - Dépenses de chômage et de politique de l'emploi (prestations)

milliards

A.

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1. Allocations de chômage (*)	60,3	63,8	70,3	97,6	106,0	119,6	123,6
dont 1.1. Chômeurs complets indemnisés							
1.2. Travailleurs à temps partiels "involontaires"							
1.3. Chômage temporaire							
1.4. Chômeurs en formation professionnelle							
1.5. Chômeurs dispensés d'inscription pour raison sociale ou familiale	-	-	-	-	-	-	-
1.6. Chômeurs âgés non demandeurs d'emploi	-	-	-	-	-	-	-
2. Interruptions de carrière	-	-	-	-	-	-	-
3. Prépensions	10,5	16,2	18,6	23,7	30,7	39,6	41,7
dont 3.1. Conventionnelles (**)	4,8	6,4	8,4	11,2	15,9	22,6	27,9
3.2. Légales	5,7	7,8	10,2	12,5	14,8	17,0	13,8
4. Dépenses en allocations et indemnités (***) (1+2+3)	70,8	80,1	88,9	121,3	136,7	159,2	165,3
(pour-cents du P.I.B.)	(2,3)	(2,5)	(2,5)	(3,3)	(3,5)	(3,8)	(3,7)
5. <u>pour mémoire</u>							
Aide sociale - garantie de ressources	0,4	0,7	0,7	0,8	1,2	1,8	2,0
6. Système de résorption du chômage (****)	11,5	20,3	24,7	25,2	24,8	24,2	31,7
dont 6.1. Mise au travail des chômeurs	8,2	10,1	11,8	12,3	11,8	11,4	11,5
6.2. Cadre spécial temporaire	3,2	9,9	12,1	11,4	10,7	7,5	9,1
6.3. Troisième circuit du travail	-	-	-	-	0,1	3,6	10,2
6.4. P.M.E. (A.R.123)	-	-	-	-	-	-	0,1
6.5. Stages des jeunes dans des entreprises publiques en restructuration	-	-	-	-	-	-	0,1
6.6. Contractuels subventionnés	-	-	-	-	-	-	-
6.7. Fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi	-	-	-	-	-	-	0,2
7 = 1 + 2 + 3 + 6	82,3	100,3	113,6	146,5	161,5	183,4	197,0
(pour-cents du P.I.B.)	(2,8)	(3,1)	(3,2)	(4,0)	(4,1)	(4,3)	(4,3)

- (*) y compris les allocations complémentaires aux frontaliers et les équivalents d'allocations aux stagiaires en formation professionnelle.
(**) partie chômage, y compris prépensions plan textile et secteur de la construction.
(***) à l'exclusion de l'aide sociale (garantie de ressources).
(****) y compris les primes de réadaptation et à certaines entreprises engageant des stagiaires.

Belgique - Dépenses de chômage et de politique de l'emploi (prestations)

milliards

3.B.

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1. Allocations de chômage (*)	124,9	126,6	128,8	125,2	123,2	126,2	141,0
dont 1.1. Chômeurs complets indemnisés			82,1			70,8	80,5
1.2. Travailleurs à temps partiels "involontaires"			10,8			16,2	13,7
1.3. Chômage temporaire			18,3			11,6	16,4
1.4. Chômeurs en formation professionnelle			1,8	2,2	2,7	2,7	3,0
1.5. Chômeurs dispensés d'inscription pour raison sociale ou familiale	-		0,7			5,3	5,5
1.6. Chômeurs âgés non demandeurs d'emploi			15,2			19,4	22,0
2. Interruptions de carrière	0,1	0,7	1,7	2,9	4,0	5,1	5,8
3. Prépensions	41,5	43,3	43,2	43,5	45,6	48,5	50,5
dont 3.1. Conventionnelles (**)	31,9	37,8	41,5	43,5	45,6	48,5	50,5
3.2. Légales	9,6	5,5	1,7	-	-	-	-
4. Dépenses en allocations et indemnités (***) (1+2+3)	166,5	170,6	173,7	171,6	172,8	179,8	197,2
(pour-cents du P.I.B.)	(3,5)	(3,4)	(3,3)	(3,1)	(2,8)	(2,8)	(2,9)
5. <u>pour mémoire</u>							
Aide sociale - garantie de ressources	2,8	2,5	3,3	3,6	3,9	4,0	
6. Système de résorption du chômage (****)	38,8	44,8	39,6	35,9	33,8	29,3	30,2
dont 6.1. Mise au travail des chômeurs	13,0	15,7	8,8	6,4	4,2	0,5	-
6.2. Cadre spécial temporaire	9,9	8,6	3,7	3,1	3,0	-	-
6.3. Troisième circuit du travail	14,6	18,9	12,8	11,3	11,7	12,3	12,9
6.4. P.M.E. (A.R.123)	0,4	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4
6.5. Stages des jeunes dans des entreprises publiques en restructuration	0,7	1,0	1,1	1,0	0,7	0,1	0,1
6.6. Contractuels subventionnés	-	-	12,0	12,7	13,0	15,8	16,8
6.7. Fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi	n.d.	n.d.	0,7	0,9	0,7		
6.8. PRIME	-	-	-	-	-	0,2	0,4
7 Formation professionnelle des travailleurs et des chômeurs ***	n.d.	n.d.	4,9	5,7	5,8	6,2	6,5
8 = 1 + 2 + 3 + 6 + 7	205,3	215,4	217,6	213,2	212,4	215,3	233,9
(pour-cents du P.I.B.)	(4,2)	(4,2)	(4,1)	(3,7)	(3,4)	(3,3)	(3,4)

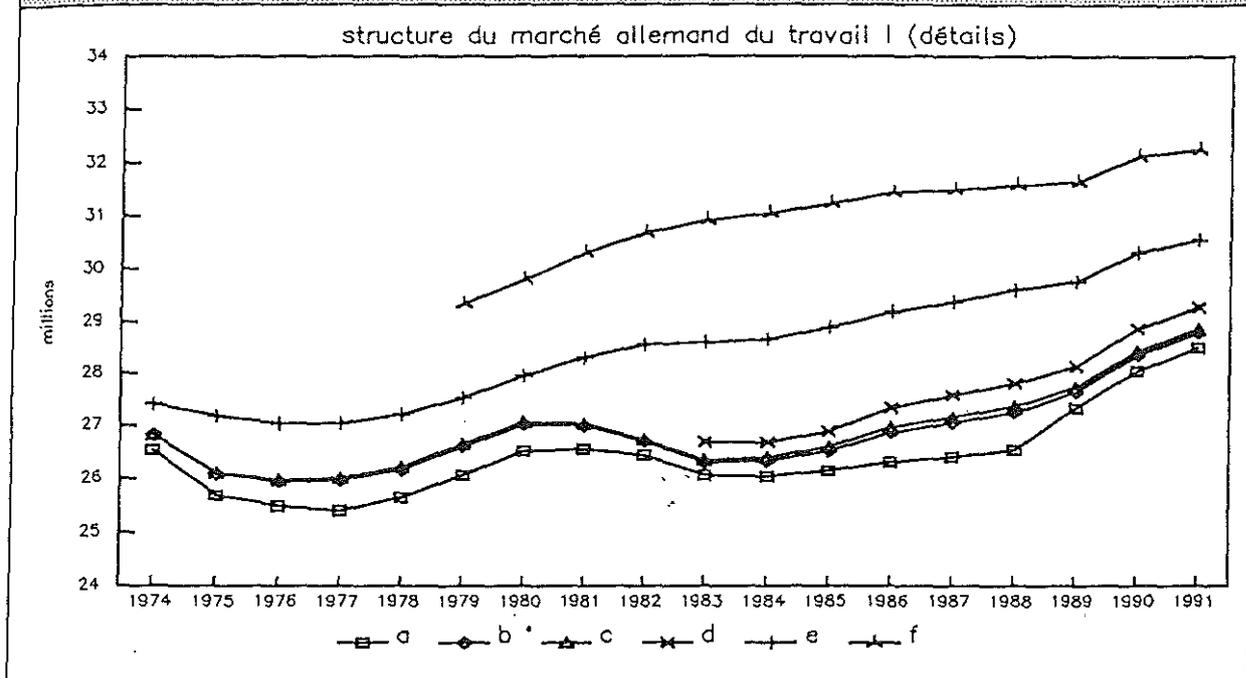
(*) y compris les allocations complémentaires aux frontaliers et les équivalents d'allocations aux stagiaires en formation professionnelle.

(**) partie chômage, y compris prépensions plan textile et secteur de la construction et pour frontaliers.

(***) à l'exclusion de l'aide sociale (garantie de ressources).

(****) à l'exclusion des allocations de chômage pendant la formation.

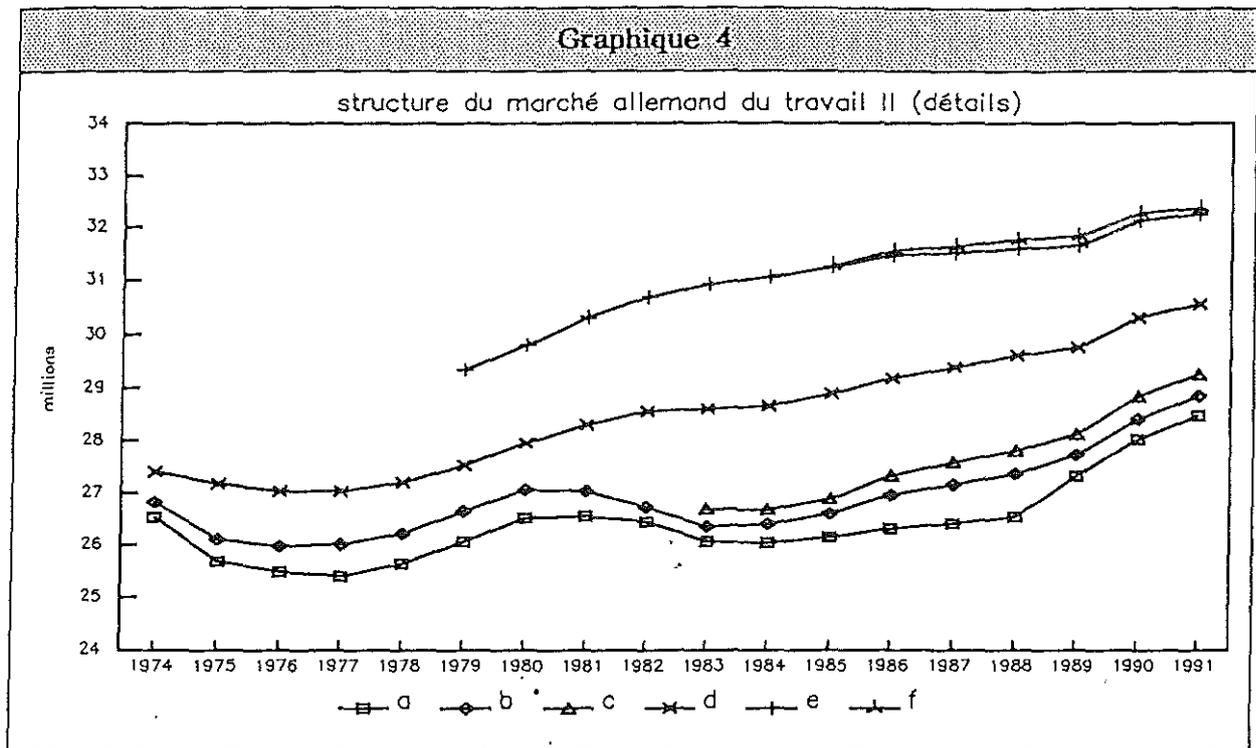
Graphique 3



- a : emploi "spontané" à temps plein ou partiel
- b : emplois encouragés (par versement d'une indemnité au travailleur) ou aidés (par réduction des charges des entreprises qui embauchent)
- c : emplois d'intérêt général créés par le secteur public
- d : travailleurs à temps partiel qui perçoivent une indemnité de chômage (estimation : le nombre de personnes concernées est estimé égal à l'écart entre le chômage au sens du B.I.T. et le nombre de chômeurs recensés par le Bundesanstalt für Arbeit)
- e : chômeurs recensés par le Bundesanstalt für Arbeit
- f : nombre de personnes en situation d'invalidité et d'incapacité de travail

Données cumulées.

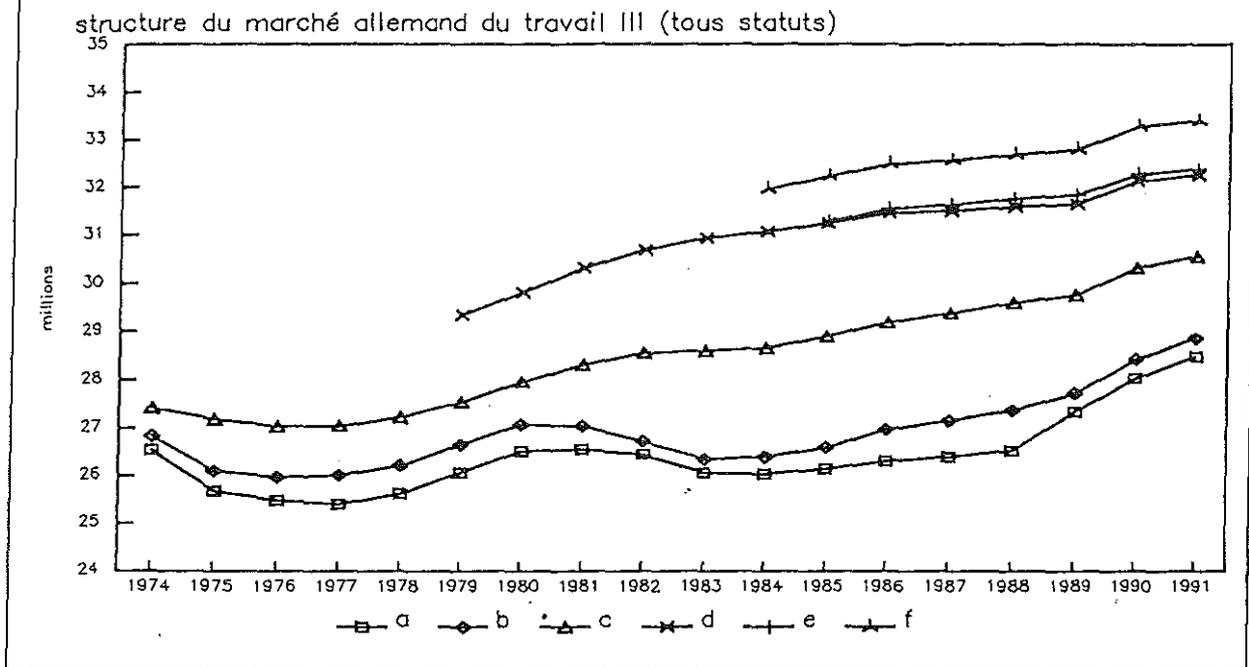
Graphique 4



- a : emploi "spontané" à temps plein ou partiel
- b : emplois encouragés (par versement d'une indemnité au travailleur), aidés (par réduction des charges des entreprises qui embauchent) et emplois d'intérêt général créés par le secteur public
- c : travailleurs à temps partiel qui perçoivent une indemnité de chômage (estimation : le nombre de personnes concernées est estimé égal à l'écart entre le chômage au sens du B.I.T. et le nombre de chômeurs recensés par le Bundesanstalt für Arbeit)
- d : chômeurs recensés par le Bundesanstalt für Arbeit
- e : nombre de personnes en situation d'invalidité et d'incapacité de travail
- f : chômeurs âgés qui ne sont plus demandeurs d'emploi et prépensionnés

Données cumulées.

Graphique 5



- a : emploi "spontané" à temps plein ou partiel
- b : emplois encouragés (par versement d'une indemnité au travailleur), aidés (par réduction des charges des entreprises qui embauchent) et emplois d'intérêt général créés par le secteur public
- c : chômeurs recensés par le Bundesinstitut für Arbeit
- d : nombre de personnes en situation d'invalidité et d'incapacité de travail
- e : chômeurs âgés qui ne sont plus demandeurs d'emploi et prépensionnés
- f : pensionnés de 60 à 65 ans (mineurs exclus)

Données cumulées.

Tableau 4
 Allemagne - Chômage et sous emploi

milliers, moyenne annuelle, sauf indication contraire

A.

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
1. <u>Chômage au sens du B.I.T.</u>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2. <u>Demandeurs d'emplois inscrits</u>									
2.1. Chômeurs	582	1.074	1.060	1.030	993	876	889	1.272	1.833
2.2. Non chômeurs	196	200	236	250	258	254	262	309	328
2.1. à 2.2.	778	1.274	1.296	1.280	1.251	1.130	1.151	1.581	2.161
3. <u>Chômeurs indemnisés</u>									
3.1. Arbeitslosengeld (assurance-chômage)	352	707	615	557	516	448	454	698	926
3.2. Arbeitslosenhilfe (soutien financier)	40	110	164	163	157	134	122	170	291
3.3. Eingliederungsgeld (aide aux immigrants)									
3.1. à 3.3.	392	817	779	720	673	582	576	868	1.217
4. <u>Chômage temporaire</u>	292	773	277	231	191	88	137	347	606
5. <u>Retirés du marché du travail</u>									
5.1. Chômeurs âgés non demandeurs d'emploi	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5.2. Préensionnés *	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5.3. Pensionnés de 60 à 65 ans (mineurs exclus) **	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
5.4. Incapacité de travail	n.d.	n.d.	n.d.	1.742	n.d.	1.816	1.860	2.014	2.133

* fin juin
 ** début janvier

Allemagne - Chômage et sous emploi

milliers, moyenne annuelle, sauf indication contraire

4.B.

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1. <u>Chômage au sens du B.I.T.</u>	1.920	1.980	2.011	1.856	1.807	1.807	1.637	1.451	1.278
2. <u>Demandeurs d'emplois inscrits</u>									
2.1. Chômeurs	2.258	2.266	2.304	2.228	2.229	2.242	2.038	1.883	1.689
2.2. Non chômeurs	346	413	459	526	589	588	573	599	651
2.1. à 2.2.	2.604	2.679	2.763	2.754	2.818	2.830	2.611	2.482	2.340
3. <u>Chômeurs indemnisés</u>									
3.1. Arbeitslosengeld (assurance-chômage)	1.014	859	836	800	834	947	888	799	721
3.2. Arbeitslosenhilfe (soutien financier)	485	598	617	601	577	528	496	433	391
3.3. Eingliederungsgeld (aide aux immigrants)								58	57
3.1. à 3.3.	1.499	1.457	1.453	1.401	1.411	1.475	1.384	1.290	1.169
4. <u>Chômage temporaire</u>	675	384	235	197	278	208	108	56	145
5. <u>Retirés du marché du travail</u>									
5.1. Chômeurs âgés				32	45	58	64	63	63
5.2. Pré-pensionnés *			29	64	87	104	117	89	62
5.3. Pensionnés de 60 à 65 ans (mineurs exclus) **	n.d.	886	947	932	931	932	960	1.003	1.021
5.4. Incapacité de travail	2.330	2.411	2.353	2.267	2.113	1.984	1.883	1.806	1.688
5.1 à 5.4		3.297	3.329	3.295	3.176	3.078	3.024	2.961	2.834
6. <u>Non employés ou, en principe, sous-employés</u>									
6.1. 2+4+5.1+5.2+5.3+0,3x5.4. ***		4.672	4.680	4.659	4.793	4.727	4.425	4.235	4.137
pourcents de la population active		16,30%	16,20%	15,96%	16,31%	15,97%	14,86%	13,78%	13,53%
6.2. 2.1+4+5.1+5.2+5.3+0,3x5.4. ***		4.259	4.221	4.133	4.204	4.139	3.852	3.636	3.486
pourcents de la population active		14,86%	14,61%	14,16%	14,31%	13,98%	12,94%	11,83%	11,40%
7. <u>Indemnisés ****</u>									
3+4+5.2+5.3+0,3x5.4		3.450	3.370	3.274	3.341	3.314	3.134	2.980	2.903
pourcents de la population active		12,04%	11,66%	11,22%	11,37%	11,19%	10,53%	9,70%	9,50%
8. <u>pour mémoire</u>									
aide sociale-garantie de ressource (Laufende Hilfe)		1.217	1.398	1.468	1.552	1.619	1.737	1.772	

* fin juin

** début janvier

*** en prenant compte 30% des invalidités et incapacités de travail (supposant le taux d'invalidité lié à la morbidité environ semblable en Belgique et en Allemagne (pour la période 80-88)).

**** à l'exclusion de l'aide sociale - garantie de ressource.

Note concernant l'aide sociale :

Grosso modo 1/3 des chômeurs ne sont pas indemnisés. Cela doit constituer une cause essentielle de recours à l'aide sociale. Mais les hommes et les femmes ayant entre 25 et 50 ans, hors réfugiés récents, représentaient sans doute moins de 30% du total des bénéficiaires en 1990 soit environ 1,6 à 1,7% de la population active. Pour le reste, cette aide personnelle est dans une mesure non négligeable attribuée à des enfants de moins de 15 ans (de l'ordre de 25% environ en 1990). Parmi les bénéficiaires on trouve également des personnes âgées de plus de 65 ans. Par ailleurs, suite à l'afflux de réfugiés, 27% des bénéficiaires étaient étrangers en 1990, contre 13% seulement en 1985.

Tableau 5
Allemagne - Politique de création d'emploi et de formation

nombre d'emplois concernés, moyenne annuelle, sauf indication contraire

A.

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
1. Emplois créés par les pouvoirs publics dans le secteur non-marchand (ABM)	3.208	15.810	28.842	37.754	51.236	51.192	41.251	38.461	29.189	44.680
Pourcent de la population active	0,01%	0,06%	0,11%	0,14%	0,19%	0,19%	0,15%	0,14%	0,10%	0,16%
2. Emplois dans le secteur marchand aidés par les pouvoirs publics										
2.1. Indemnités aux travailleurs pour les encourager à accepter un emploi	292.860	404.393	454.508	566.422	527.372	534.958	502.660	440.621	250.813	234.057
2.2. Mesures en faveur des entreprises qui embauchent :	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.581
2.2.1. des travailleurs âgés *	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.581
2.2.2. des chômeurs de longue durée *	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pourcents de la population active	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,01%
2.1. + 2.2.	292.860	404.393	454.508	566.422	527.372	534.958	502.660	440.621	250.813	237.638
Pourcents de la population active	1,07%	1,49%	1,68%	2,09%	1,94%	1,94%	1,80%	1,56%	0,88%	0,83%
3. Formation professionnelle **	189.056	191.499	125.450	109.376	141.109	165.877	193.415	289.583	287.257	294.798
Pourcents de la population active	0,69%	0,70%	0,46%	0,40%	0,52%	0,60%	0,69%	1,02%	1,01%	1,03%
dont										
3.1. Formation destinée aux personnes ayant un handicap	n.d.	71.412	72.907	77.705						

* à fin décembre

** fin d'année jusque 1986/87, puis moyenne annuelle y compris les cours de langue.

Allemagne - Politique de création d'emploi et de formation

nombre d'emplois concernés, moyenne annuelle, sauf indication contraire

5.B.

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1. Emplois créés par les pouvoirs publics dans le secteur non-marchand (ABM)	70.983	87.026	102.372	114.699	114.888	96.911	83.350	82.960	78.128
Pourcent de la population active	0,25%	0,30%	0,35%	0,39%	0,39%	0,33%	0,27%	0,27%	0,25%
2. Emplois dans le secteur marchand aidés par les pouvoirs publics									
2.1. Indemnités aux travailleurs pour les encourager à accepter un emploi	282.875	360.305	543.733	628.223	696.163	269.165	247.741	234.576	237.625
2.2. Mesures en faveur des entreprises qui embauchent:									
2.2.1. des travailleurs âgés *	3.788	3.135	6.862	12.085	20.610	30.102	59.183	60.478	56.099
2.2.2. des chômeurs de longue durée *	-	-	-	-	-	12.416	36.108	31.865	24.365
Pourcents de la population active	0,01%	0,01%	0,02%	0,04%	0,07%	0,10%	0,19%	0,20%	0,18%
2.1. + 2.2.	286.663	363.440	550.595	640.308	716.773	299.267	306.924	295.054	293.724
Pourcents de la population active	1,00%	1,26%	1,89%	2,18%	2,42%	1,01%	1,00%	0,97%	0,95%
3. Formation professionnelle **	309.145	338.755	408.909	418.806	467.897	521.933	568.019	553.689	546.749
Pourcents de la population active	1,08%	1,17%	1,40%	1,43%	1,58%	1,75%	1,85%	1,81%	1,77%
dont									
3.1. Formation destinée aux personnes ayant un handicap	78.678	83.450	89.536	94.666	100.077	105.994	108.361	112.368	120.590

* à fin décembre

** fin d'année jusque 1986/87, puis moyenne annuelle y compris les cours de langue.

Tableau 6
Allemagne - Dépenses en allocations et indemnités

millions de DM

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
1. Assurance chômage	3.845	8.804	8.472	7.892	7.886	9.324	9.857	13.662	18.582
2. Soutien financier	91	217	365	699	852	877	1.158	3.512	5.592
3. Chômage temporaire	678	2.207	990	594	596	334	471	1.285	2.216
4. Prépensions	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5. Pensions des 60 à 65 ans (mineurs exclus)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
6.									
6.1. Invalidité et incapacité de travail	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	12.813	13.915	15.655
6.2. 0.3 * 6.1.	-	-	-	-	-	-	3.844	4.175	4.697
7. Total (1) = 1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6.2	(4.614)	(11.228)	(9.827)	(9.185)	(9.334)	(10.535)	(15.330)	(22.634)	(31.087)
(pourcents du P.I.B.)	(0,47%)	(1,09%)	(0,88%)	(0,73%)	(0,73%)	(0,76%)	(1,04%)	(1,47%)	(1,96%)
8. <u>pour mémoire</u> aide sociale - garantie de ressources (Laufende Hilfe)		4.724					8.296	9.276	10.245

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991*
1. Assurance chômage	17.569	14.677	14.644	14.575	15.780	18.389	17.845	17.282	24.145
2. Soutien financier	7.409	9.017	9.472	9.565	9.549	8.450	8.265	8.830	11.076
3. Chômage temporaire	3.075	1.792	1.228	880	1.241	978	453	239	10.435
4. Prépensions	-	-	95	289	398	477	546	400	285
5. Pensions des 60 à 65 ans (mineurs exclus)	n.d.	12.843	14.218	14.111	14.380	14.900	15.895	17.264	18.212
6.									
6.1. Invalidité et incapacité de travail	16.899	18.618	18.920	18.876	18.959	18.201	18.724	19.661	n.d.
6.2. 0.3 * 6.1.	5.070	5.585	5.676	5.663	5.688	5.460	5.617	5.898	-
7. Total (1) = 1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6.2	(33.123)	43.914	45.333	45.083	47.036	48.654	48.621	49.913	
(pourcents du P.I.B.)	(1,99%)	2,51%	2,49%	2,34%	2,36%	2,32%	2,19%	2,08%	
8. <u>pour mémoire</u> aide sociale - garantie de ressources (Laufende Hilfe)	10.922	11.518	12.269	13.112	14.049	14.991	15.744	17.501	

(1) partiel jusqu'en 1983
* y compris les landers de l'Est.

Tableau 7
 Allemagne - Dépenses pour les politiques d'emploi et de formation

millions de DM

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
1. Emplois d'intérêt public créés par les pouvoirs publics dans le secteur non-marchand	32,4	126,7	170,4	580,8	795,6	1.031,8	1.025,4	1.053,9	964,5
2. Indemnités aux travailleurs pour les encourager à accepter un emploi	122,6	186,3	272,5	384	600,2	762,9	725,9	586,1	297,8
3. Coût des mesures en faveur des entreprises embauchant des travailleurs âgés	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4. Dépenses de formation (de 1989 à 1991 ce montant comprend le coût des mesures en faveur des entreprises embauchant des chômeurs de longue durée)	2.521	3.299	2.630	1.969	2.178	3.279	4.575	5.787	5.693
5. 1 à 4	2.676	3.612	3.072,9	2.933,8	3.573,8	5.073,7	6.326,3	7.427	6.955,3
6. Autres mesures actives de soutien à l'emploi (par exemple dans le secteur de la construction)	1.409	1.120	1.262	1.367	1.487	2.205	1.974	2.528	2.218
7. 5 + 6	4.085	4.732	4.334,9	4.300,8	5.060,8	7.278,7	8.300,3	9.955	9.173,3
8. 7 en pourcent du P.I.B.	0,42%	0,46%	0,39%	0,36%	0,39%	0,52%	0,56%	0,65%	0,58%

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1. Emplois d'intérêt public créés par les pouvoirs publics dans le secteur non-marchand	1.228,6	1.764,3	2.218	2.793	3.345	3.718	3.391	2.767	5.613,9
2. Indemnités aux travailleurs pour les encourager à accepter un emploi	261,7	327,4	320,5	480,2	538,1	654,2	295,9	210,8	293,9
3. Coût des mesures en faveur des entreprises embauchant des travailleurs âgés	n.d.	n.d.	39,2	80,6	167,5	286,4	320,8	398,1	514,6
4. Dépenses de formation (de 1989 à 1991 ce montant comprend le coût des mesures en faveur des entreprises embauchant des chômeurs de longue durée)	5.380	5.561	5.908	7.145	8.650	10.428	11.116	13.948	22.558
5. 1 à 4	6.870,3	7.652,7	8.485,7	10.498,8	12.700,6	15.086,6	15.123,7	17.323,9	28.980,4
6. Autres mesures actives de soutien à l'emploi (par exemple dans le secteur de la construction)	1.560	1.613	1.442	1.347	1.239	1.021	910	1.035	1.486
7. 5 + 6	8.430,3	9.265,7	9.927,7	11.845,8	13.939,6	16.107,6	16.033,7	18.358,9	30.466,4
8. 7 en pourcent du P.I.B.	0,51%	0,53%	0,54%	0,62%	0,70%	0,77%	0,72%	0,76%	1,17%

Graphique 6

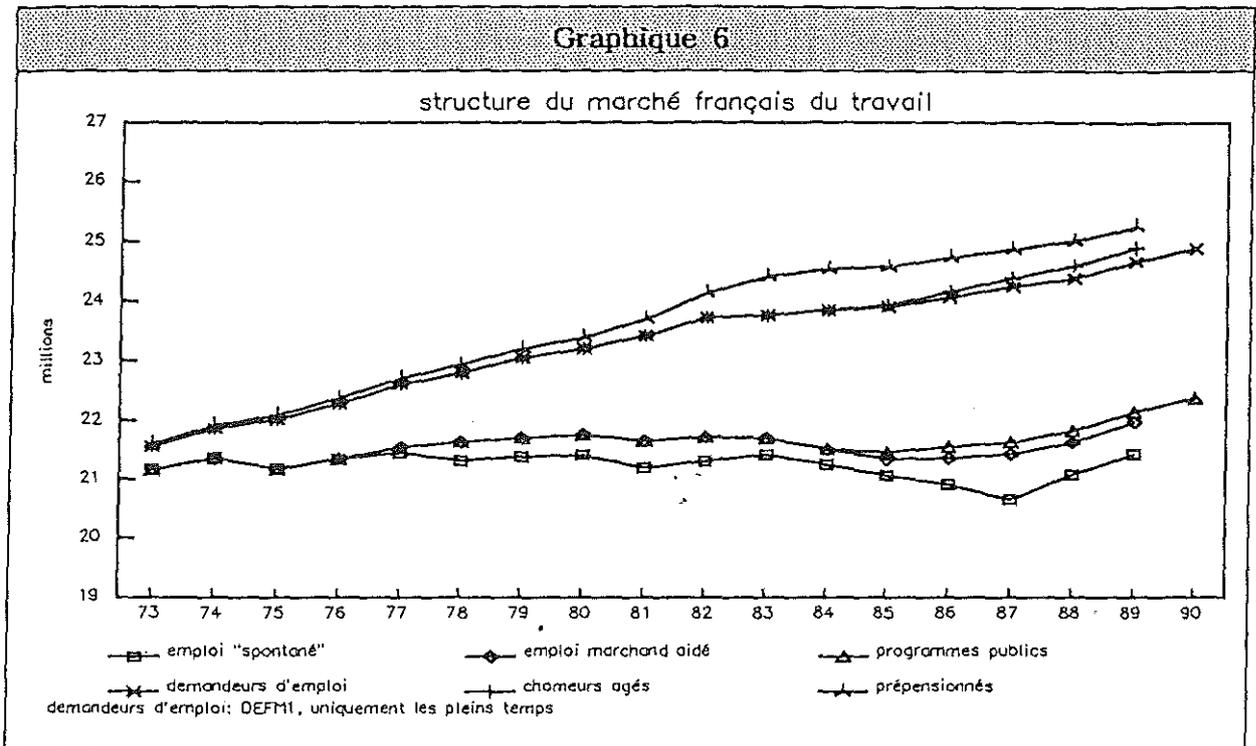


Tableau 8
France (métropolitaine) - chômage et sous-emploi

chiffres absolus, milliers, moyenne annuelle, stock

A.

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
1. Demandeurs d'emploi								
1.1. chômeurs au sens du B.I.T.	632	912	1.022	1.160	1.222	1.387	1.492	1.761
1.2. demandeurs d'emplois à temps plein et à durée indéterminée (au sens de l'A.N.P.E.)	498	840	934	1.072	1.163	1.350	1.451	1.773
1.3. chômeurs indemnisés	313 (1)	623 (1)	797 (1)	962 (1)	1.116 (1)	n.d.	763 (2)	1.031 (2)
2. Chômage partiel (*)	89	299	133	203	178	113	179	320
3. Prérétraites	60	75	93	102	137	158	188	280
dont 2.1. garanties de ressource (60-65 ans)	49	66	87	96	133	155	186	268
2.2. allocations F.N.E.	11	8	7	5	4	3	2	12
4. Bénéficiaires d'une allocation (1.3 + 2 + 3)	462	997	1.023	1.267	1.431	n.d.	1.130	1.631
(pour-cents de la population active)	(2,1)	(4,5)	(4,5)	(5,5)	(6,2)		(4,8)	(6,9)

(1) aide publique et allocations ASSEDIC

(2) données sous-estimées pour 1980 et 1981 les dossiers en instance ne sont pas comptabilisés dans les chiffres indiqués.

(*) effectif concerné.

France (métropolitaine) - Chômage et sous-emploi

8.B.

chiffres absolus, milliers, moyenne annuelle, stock

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1. Demandeurs emplois											
1.1. Chômeurs au sens du B.I.T.	1.929	2.019	2.357	2.476	2.525	2.569	2.453	2.320	2.208	2.345	2.548
1.2. Demandeurs d'emploi à temps plein et à durée indéterminée (DEFM cat.1, au sens de l'A.N.P.E.)	2.008	2.068	2.340	2.458	2.517	2.622	2.563	2.532	2.505	2.709	2.911
1.3. Demandeurs d'emploi (DEFM cat.1, 2 et 3, au sens de l'A.N.P.E.)	n.d.	n.d.	2.555	2.671	2.733	2.849	2.790	2.767	2.762	2.998	3.234
2. Chômeurs indemnisés (1)	1.449	1.328	1.461	1.576	1.661	1.765	1.804	1.805	1.824	2.000	2.221
dont 2.1. Allocation de base (y compris spéciale et exceptionnelle)	1.085	871	919	931	943	1.044	1.081	1.073	1.097	1.249	1.478
2.2. Allocation de fin de droits	167	251	263	291	310	275	268	268	264	287	326
2.3. Allocation forfaitaire et d'insertion	182	168	204	212	203	179	161	148	135	121	66
2.4. Allocation de solidarité et de secours	17	38	75	142	206	267	295	316	328	343	351
3. Chômage partiel	201	238	274	197	128	90	45	22	36	129	168
4. Retirés du marché du travail	413	651	686	666	664	617	612	573			
dont 1. Dispensés de recherche d'emploi indemnisés	-	-	1	27	99	141	209	218			
2. Préretraites	413	651	685	639	565	476	403	355	300	248	212
dont 2.1. garanties de ressource (60-65 ans)	359	428	420	375	315	253	199	156	112	71	36
2.2. allocations F.N.E.	39	73	99	137	164	177	187	189	176	164	163
2.3. contrats de solidarité	15	150	166	127	86	46	17	11	12	13	13
dont 2.3.1. préretraite progressive	-	1	1	2	4	6	9	11	12	13	13
5. Bénéficiaires d'une allocation (2 + 3 + 4.2)	2.063	2.217	2.420	2.412	2.354	2.331	2.252	2.182	2.160	2.377	2.601
(pour-cents de la population active)	(8,7)	(9,3)	(10,1)	(10,1)	(9,8)	(9,7)	(9,3)	(8,8)	(8,7)	(9,5)	
6. Sous-emploi probable (1.3 + 3 + 4)**	2.622	2.957	3.515***	3.534	3.525	3.556	3.447	3.362			
(pour-cents de la population active)	(11,0)	(12,5)	(14,7)	(14,8)	(14,7)	(14,7)	(14,3)	(13,7)			
7. <u>pour mémoire</u>											
aide sociale - garantie de ressources											
7.1. Bénéficiaires du R.M.I. (revenu minimum d'insertion)	-	-	-	-	-	-	-	320*	420*	480*	575*
7.2. Allocations de parent isolé ****									129	131	
7.1. et 7.2.									549	611	
(pour-cents de la population active)									(2,2)	(2,4)	

(1) assurance chômage ; allocation de base + allocation de fin de droits + allocation formation - reclassement (au titre du dernier jour du mois)

(*) en fin d'année (estimation)

(**) avant 1984 : 1.2 + 3 + 4

(***) rupture de série

(****) cette allocation de type "catégorielle", versée pour une courte durée, qui ne correspond pas strictement aux spécificités d'un revenu minimum garanti, est reprise ici car la population concernée recoupe les bénéficiaires du R.M.I., le passage d'un système à l'autre n'étant pas rare.

Tableau 9
France métropolitaine - Politique de créations d'emplois et de formation
chiffres absolus, moyenne annuelle (stock)

A.

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1. Emplois créés par les pouvoirs publics dans le secteur non marchand											
1.1. Jeunes volontaires (estimation)	-	-	-	-	-	-	-	-	7.500	7.500	7.500
1.2. Compléments locaux de ressources * (estimation)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.3. Programmes locaux d'insertion des femmes ** (estimation)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.4. Programme d'insertion local (P.I.L.)***	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.5. Travaux d'utilité collective (T.U.C.)***	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	68
1.6. Contrats emploi - solidarité (estimation)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.1. à 1.6.	-	-	-	-	-	-	-	-	7.500	7.500	7.568
2. Création d'emplois aidés par les pouvoirs publics (exonération de cotisations sociales à l'embauche) (estimations)											
2.1. jeunes (moins de 25 ans)	-	-	-	43.700	127.400	97.600	137.900	142.400	115.200	9.400	-
2.2. apprentis	-	-	-	16.800	108.800	173.500	144.000	201.500	198.800	180.100	172.900
2.3. chômeurs de longue durée (C.L.D.)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.4. C.L.D. contrats de réinsertion en alternance	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.5. C.L.D. contrats de retour à l'emploi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.6. premier salarié	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.1. à 2.6.	-	-	-	60.500	236.200	271.100	281.900	343.900	314.000	189.500	172.900
(pour-cents de la population active)				(0,3)	(1,0)	(1,2)	(1,2)	(1,5)	(1,3)	(0,8)	(0,7)
2.7. aide aux chômeurs créateurs d'entreprise ****											
3. Insertion professionnelle											
3.1. Contrats (adaptation, formation, orientation qualification)	-	700	7.900	14.000	21.100	31.800	37.800	36.200	62.100	82.500	85.500
3.2. Stages pratiques (estimation)	-	-	-	17.600	64.900	11.700	24.300	71.200	26.800	-	-
3.3. Stage d'initiation à la vie professionnelle (estimation)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3.1. à 3.3.	-	700	7.900	31.600	86.000	43.500	62.100	107.400	88.900	82.500	85.500
(pour-cents de la population active)				(0,2)	(0,4)	(0,2)	(0,3)	(0,5)	(0,4)	(0,3)	(0,4)
4. Stages de formation professionnelle (estimation)	48.000	62.000	83.000	79.000	95.000	89.000	87.000	83.000	101.000	112.000	119.000
				(0,3)	(0,4)	(0,4)	(0,4)	(0,4)	(0,4)	(0,5)	(0,5)

- * Essentiellement orienté vers les demandeurs d'emploi non secourus ou secourus par l'aide sociale ce système a été abandonné après l'instauration du R.M.I.
- ** Système abandonné en 1990, le relais est assuré par le R.M.I. ou les contrats emploi-solidarité
- *** Remplacés en 1990 par les contrats emploi-solidarité
- **** Nombre de prêts accordés dans l'année.

France métropolitaine - Politique de créations d'emplois et de formation

chiffres absolus, moyenne annuelle (stock)

9.B.

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1. Emplois créés par les pouvoirs publics dans le secteur non marchand							
1.1. Jeunes volontaires (estimation)	7.500	7.500	2.500	-	-	-	-
1.2. Compléments locaux de ressources * (estimation)	-	-	5.000	8.500	4.100	-	-
1.3. Programmes locaux d'insertion des femmes ** (estimation)	-	400	1.400	2.390	2.028	-	-
1.4. Programme d'insertion local (P.I.L.)***	-	-	485	7.280	5.363	1.173	-
1.5. Travaux d'utilité collective (T.U.C.)***	115.293	187.207	192.713	185.625	155.878	69.146	-
1.6. Contrats emploi - solidarité (estimation)	-	-	-	-	-	73.458	212.180
1.1. à 1.6.	122.793	195.107	202.098	203.795	167.369	143.777	212.180
(pour-cents de la population active)	(0,5)	(0,8)	(0,8)	(0,8)	(0,7)	(0,6)	(0,8)
2. Création d'emplois aidés par les pouvoirs publics (exonération de cotisations sociales à l'embauche) (estimations)							
2.1. jeunes (moins de 25 ans) et jeunes sans qualification (91)	-	126.100	221.300	14.900	-	-	3.000
2.2. apprentis	169.200	174.100	198.700	224.800	235.600	233.500	226.000
2.3. chômeurs de longue durée (C.L.D.)	-	-	900	14.900	8.500	-	-
2.4. C.L.D. contrats de réinsertion en alternance	-	-	1.500	26.750	48.900	16.000	-
2.5. C.L.D. contrats de retour à l'emploi	-	-	-	-	1.100	n.d	81.000
2.6. premier salarié 2e et 3e salariés compris en 1991)	-	-	-	-	31.750	86.750	108.000
2.1. à 2.6.	169.200	300.200	422.400	281.350	325.850		418.000
(pour-cents de la population active)	(0,7)	(1,3)	(1,8)	(1,2)	(1,3)		(1,7)
2.7. aide aux chômeurs créateurs d'entreprise ****			63.159	55.634	52.431	49.316	
3. Insertion professionnelle							
3.1. Contrats (adaptation, formation, orientation qualification)	82.300	104.700	239.400	151.300	185.200	217.000	213.500
3.2. Stages pratiques (estimation)	-	-	-	-	-	-	-
3.3. Stage d'initiation à la vie professionnelle (estimation)	9.700	37.200	102.600	106.659	41.919	20.011	
3.1. à 3.3.	92.000	141.900	342.000	257.959	227.119	237.011	
(pour-cents de la population active)	(0,4)	(0,6)	(1,4)	(1,1)	(0,9)	(1,0)	
4. Stages de formation professionnelle (estimation)	135.000	145.000	149.000	198.000			
	(0,6)	(0,6)	(0,6)	(0,8)			

* Essentiellement orienté vers les demandeurs d'emploi non secourus ou secourus par l'aide sociale ce système a été abandonné après l'instauration du R.M.I.

** Système abandonné en 1990, le relais est assuré par le R.M.I. ou les contrats emploi-solidarité

*** Remplacés en 1990 par les contrats emploi-solidarité

**** Nombre de prêts accordés dans l'année.

Tableau 10
France - Dépenses de chômage et de politique de l'emploi

milliards de FF

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1. Allocations de chômage	41,2	46,2	53,3	59,2	66,5	72,0	74,1	
dont 1.1. allocations de base (y compris spéciale et exceptionnelle)		37,9	40,3	42,7	49,3	54,3	55,9	
1.2. allocations de fin de droit		3,9	5,6	7,5	7,0	6,8	7,0	
1.3. allocations forfaitaires et d'insertion		3,2	4,1	4,1	3,7	3,4	3,0	2,7
1.4. allocations de solidarité et de secours		1,1	3,2	5,0	6,5	7,6	8,1	8,8
2. Chômage partiel								
3. Prérétraites (1)	39,8	49,3	48,4	43,9	37,8	32,8	29,1	
dont 3.1. garantie de ressources		30,2	29,0	25,3	21,4	17,9	14,5	
3.2. allocations F.N.E.		6,6	9,4	11,5	12,7	14,0	14,5	
3.3. contrats de solidarité		12,5	9,9	7,0	3,7	0,9	0,1	
4 * = 1 + 2 + 3	81,0	95,5	101,7	103,1	104,3	104,8	103,2	
(pour-cents du P.I.B.)	(2,0)	(2,2)	(2,2)	(2,0)	(2,0)	(1,8)	(1,7)	
5. Politiques de l'emploi (1)								
5.1. emplois créés par les pouvoirs publics dans le non-marchand (rémunérations)			2,1	3,6	3,9	3,9	3,0	4,5
5.2. emplois aidés, dans le secteur marchand (y compris l'insertion professionnelle) (2) (rémunérations et frais de fonctionnement)			2,8	8,1	13,8	12,3	11,3	12,0
5.3. stages de formation (rémunérations et frais de fonctionnement)			14,5	15,7	15,8	20,3	20,8	24,9
5.1. à 5.3.			19,4	27,4	33,5	36,5	35,1	41,4
(pour-cents du P.I.B.)			(0,4)	(0,5)	(0,6)	(0,6)	(0,6)	(0,6)
6 = 4 + 5			121,1	130,5	137,8	141,3	138,3	
(pour-cents du P.I.B.)			(2,6)	(2,6)	(2,6)	(2,5)	(2,3)	
7. Aide sociale - garantie de ressources	-	-	-	-	-	-	4,9	10,3
7.1. R.M.I.	-	-	-	-	-	-	-	3,9
7.2. A.P.I.	2,0	2,5	2,8	3,1	3,3	3,5	3,7	

(1) Ces dépenses peuvent être à charge de l'Etat et des Régions ou de l'Unedic ou des entreprises

(2) Sauf création d'entreprise par un chômeur (1989 : 1.8)

* Chômage partiel non compris et R.M.I. non compris en 1989.

Tableau 11
Pays-Bas - Chômage et sous-emploi

moyenne annuelle, chiffres absolus

A.

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1. Chômage au sens du B.I.T.*							280	n.d.	n.d.	n.d.	740
2. Chômage enregistré											
2.1. chiffres officiels (inscriptions et enquête)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.2. inscriptions dans les bureaux de placement		260	278	271	273	281	325	480	655	801	822
3. Chômage indemnisé	124	180	197	197	197	202	237	371	531	646	689
dont 3.1. Rww (équivalent de l'aide sociale)	20	40	50	60	75	80	85	115	169	257	353
4. Retirés du marché du travail											
4.1. chômeurs âgés qui ne sont plus demandeurs d'emploi **											
4.2. prépensions V.U.T. - V.U.O.	-	-	-	-	-	-	12	20	30	43	58
4.3. incapacité de travail	300	331	413	505	558	602	639	670	695	716	735
5. Non employés ou, en principe, sous employés 2.2 + 4.1 + 4.2 + 0.55 x 4.3 *** (pour-cents de la population active) ****		442	505	549	580	612	688	869	1067	1238	1284
6. Indemnisés ***** 3 + 4.2. + 0.55 x 4.3 (pour-cents de la population active) ****	289	362	424	475	504	533	600	760	943	1083	1151
7. <u>pour mémoire</u> aide sociale - garantie de ressources (ABW) (pour-cents de la population active) ****			321	276	274	270	266	272	285	287	299
			6,37%	5,41%	5,32%	5,17%	4,93%	4,91%	5,04%	4,97%	5,13%

* approximation à partir de diverses données en notre possession

** estimation

*** en prenant en compte 55% des invalidités et incapacités de travail (supposant le taux d'invalidité lié à la morbidité environ semblable en Belgique et aux Pays-Bas (pour la période 1985-1990)).

**** rupture de série de la population active en 1987.

***** hors aide sociale, garantie de ressources pour les non-chômeurs.

Pays-Bas - Chômage et sous-emploi

moyenne annuelle, chiffres absolus

11.B.

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1. Chômage au sens du B.I.T.*	670	630	625	610	560	515	485
2. Chômage enregistré							
2.1. chiffres officiels (inscriptions et enquête)	-	-	450	433	390	346	319
2.2. inscriptions dans les bureaux de placement	761	711	686	682	660	612	
3. Chômage indemnisé	678	648	650	641	619	575	562
dont 3.1. Rww (équivalent de l'aide sociale)	394	407	400	395	387	352	323
4. Retirés du marché du travail							
4.1. chômeurs âgés qui ne sont plus demandeurs d'emploi **	45	45	45	45	45	45	45
4.2. prépensions V.U.T. - V.U.O.	70	79	89	101	112	119	123
4.3. incapacité de travail	755	770	782	803	829	862	893
5. Non employés ou, en principe, sous employés 2.2 + 4.1 + 4.2 + 0.55 x 4.3 ***	1291	1259	1250	1270	1273	1250	
(pour-cents de la population active) ****	21,92%	21,09%	19,21%	19,27%	19,11%	18,39%	
6. Indemnisés ***** 3 + 4.2. + 0.55 x 4.3	1163	1151	1169	1184	1187	1168	
(pour-cents de la population active) ****	19,74%	19,28%	17,96%	17,96%	17,82%	17,18%	
7. <u>pour mémoire</u> aide sociale - garantie de ressources (ABW)	206	206	212	216	219	218	218
(pour-cents de la population active) ****	3,50%	3,45%	3,26%	3,28%	3,29%	3,21%	3,16%

* approximation à partir de diverses données en notre possession

** estimation

*** en prenant en compte 55% des invalidités et incapacités de travail (supposant le taux d'invalidité lié à la morbidité environ semblable en Belgique et aux Pays-Bas pour la période 1985-1990).

**** rupture de série de la population active en 1987.

***** hors aide sociale, garantie de ressources pour les non-chômeurs.

Tableau 12 - Taux de chômage au sens du B.I.T.				
	B	D	F	NL
	pour-cents de la population active			
1983	12,5	6,9	8,4	12,4
1984	12,5	7,1	9,8	12,3
1985	11,8	7,1	10,2	10,5
1986	11,7	6,5	10,4	10,3
1987	11,3	6,3	10,5	10,0
1988	10,2	6,3	9,9	9,3
1989	8,6	5,6	9,4	8,5
1990	7,6	4,8	8,9	7,5
1991	7,5	4,2	9,5	7,0

Source : Eurostat

Tableau 13 - Non employés ou sous employés apparents						
	B		D *		F **	NL ***
	(1)	(2)	(1)	(2)		
	pour-cents de la population active					
1983	18,9	18,7	n.d.	n.d.	12,5	21,4
1984	19,9	19,8	16,3	14,9	14,7	22,0
1985	20,5	20,3	16,2	14,6	14,8	21,9
1986	21,4	21,1	16,0	14,2	14,7	21,1
1987	22,2	22,0	16,3	14,3	14,7	(20,6) 19,2
1988	22,1	21,8	16,0	14,0	14,3	19,3
1989	22,1	21,8	14,9	12,9	13,7	19,1
1990	22,1	21,9	13,8	11,8		18,4
1991	22,8	22,6	13,5	11,4		

(1) y compris les demandeurs d'emplois occupés. (2) non compris (estimation)

* en prenant en compte 30% des invalidités et incapacités de travail (supposant le taux d'invalidité lié à la morbidité environ semblable en Belgique et en Allemagne, en moyenne sur la période 1980-88)

** l'âge légal de la retraite étant de 60 ans en France, depuis 1983, aucun pensionné de 60 à 65 ans n'est repris dans ce total.

*** en prenant en compte 55% des invalidités et incapacités de travail (supposant le taux d'invalidité lié à la morbidité environ semblable en Belgique et aux Pays-Bas, en moyenne sur la période 1985-1990). Rupture de série en 1987.

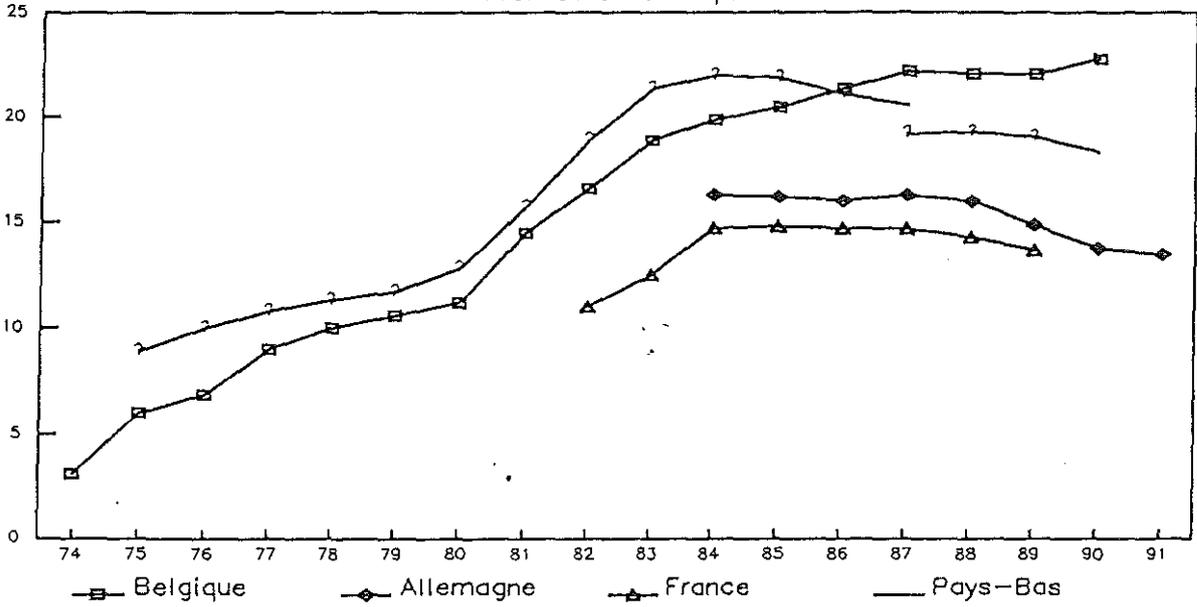
Tableau 14 - Ecart entre les taux de sous-emploi * et de chômage au sens du B.I.T.				
	B	D	F	NL**
	pour-cents de la population active			
1983	+ 6,2	n.d.	+ 4,1	+ 9,0
1984	+ 7,3	+ 7,8	+ 4,9	+ 9,7
1985	+ 8,5	+ 7,5	+ 4,6	+11,4
1986	+ 9,4	+ 7,7	+ 4,3	+10,8
1987	+ 10,7	+ 8,0	+ 4,2	+ 9,2
1988	+ 11,6	+ 7,7	+ 4,4	+10,0
1989	+ 13,2	+ 7,3	+ 4,3	+10,6
1990	+ 14,3	+ 7,0		+10,9
1991	+ 15,1	+ 7,2		

* non compris les demandeurs d'emplois occupés dans les cas belge et allemand.

** rupture de série en 1987.

Graphique 7

Taux de sous-emploi



	B	D *	F **	NL***
	pour-cents de la population active			
1983	17,4	n.d.	9,3	18,8
1984	18,4	12,0	10,1	19,8
1985	18,6	11,7	10,1	19,7
1986	19,4	11,2	9,8	19,3
1987	20,4	11,4	9,7	(19,3) 18,0
1988	20,2	11,2	9,3	18,0
1989	20,2	10,5	8,8	17,8
1990	20,2	9,7	8,6	17,2
1991		9,5		

- * En prenant en compte 30% des invalidités et incapacités de travail (supposant le taux d'invalidité lié à la morbidité environ semblable en Belgique et en Allemagne en moyenne sur la période 1980-88)
- ** L'âge légal de la retraite étant de 60 ans en France depuis 1983 les pensionnés de 60 à 65 ans ne sont pas repris dans ce total.
- *** En prenant en compte 55% des invalidités et incapacités de travail (supposant le taux d'invalidité lié à la morbidité environ semblable en Belgique et aux Pays-Bas en moyenne sur la période 1985-90). Rupture de série en 1987.

	B	D	F *
	pourcentage de P.I.B. de dépenses d'indemnités par pour-cent de population active indemnisée		
1983	0,22	n.d.	0,24
1984	0,20	0,20	0,25
1985	0,19	0,21	0,24
1986	0,17	0,21	0,22
1987	0,16	0,21	0,21
1988	0,15	0,21	0,20
1989	0,14	0,21	0,19
1990	0,14	0,21	
1991	0,14	0,22	

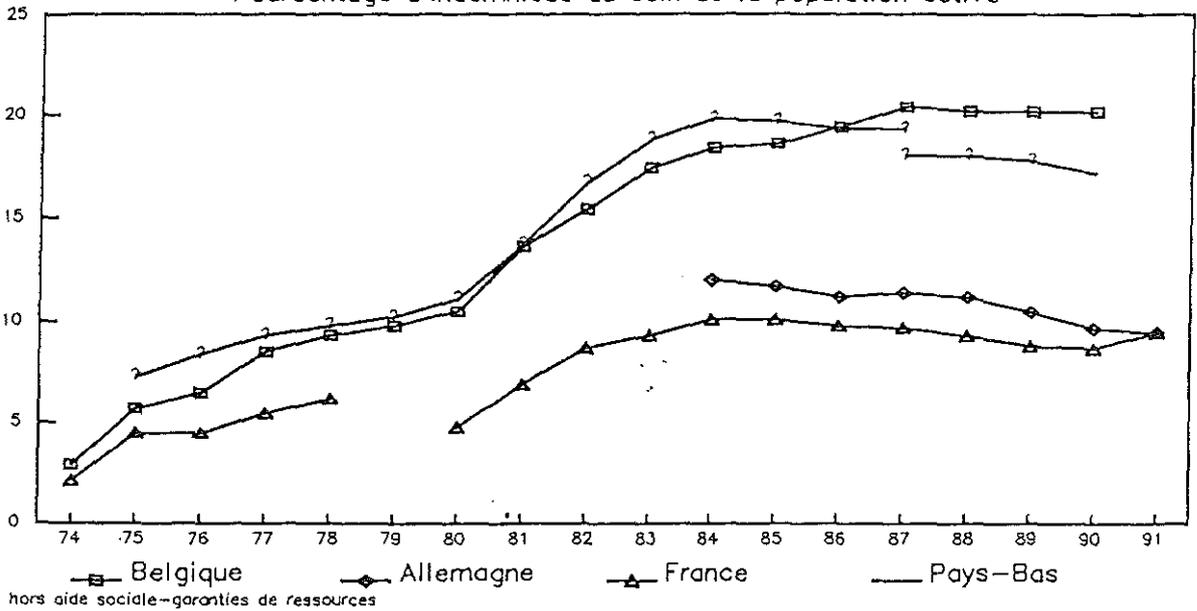
- * France : sans chômage partiel ni R.M.I.

	pour-cents									
	B	NL	DK	D	GB	F	Eire	E	GR	P
individus	7,1	9,6	7,9	10,5	14,6	19,1	18,4	20,9	21,5	32,4
ménages	6,3	6,9	8,0	10,3	14,1	18,0	18,5	20,3	20,5	31,4
Source : Eurostat										
individus	7,2	5,3	14,7	8,5	11,7	17,5	22,0	20,0	24,0	28,0
ménages	6,3	7,4	14,7	7,4	11,7	14,5	20,0	20,0	24,0	28,0
Source : O'Higgins et Jenkins cités par H.Deleeck, L. De Lanthouwer et K. Van den Bosch : Welvaartuitkomsten van Sociale Zekerheidssysteem in comparatief perspectief, Centrum voor social beleid UFSIA, oktober 1992.										

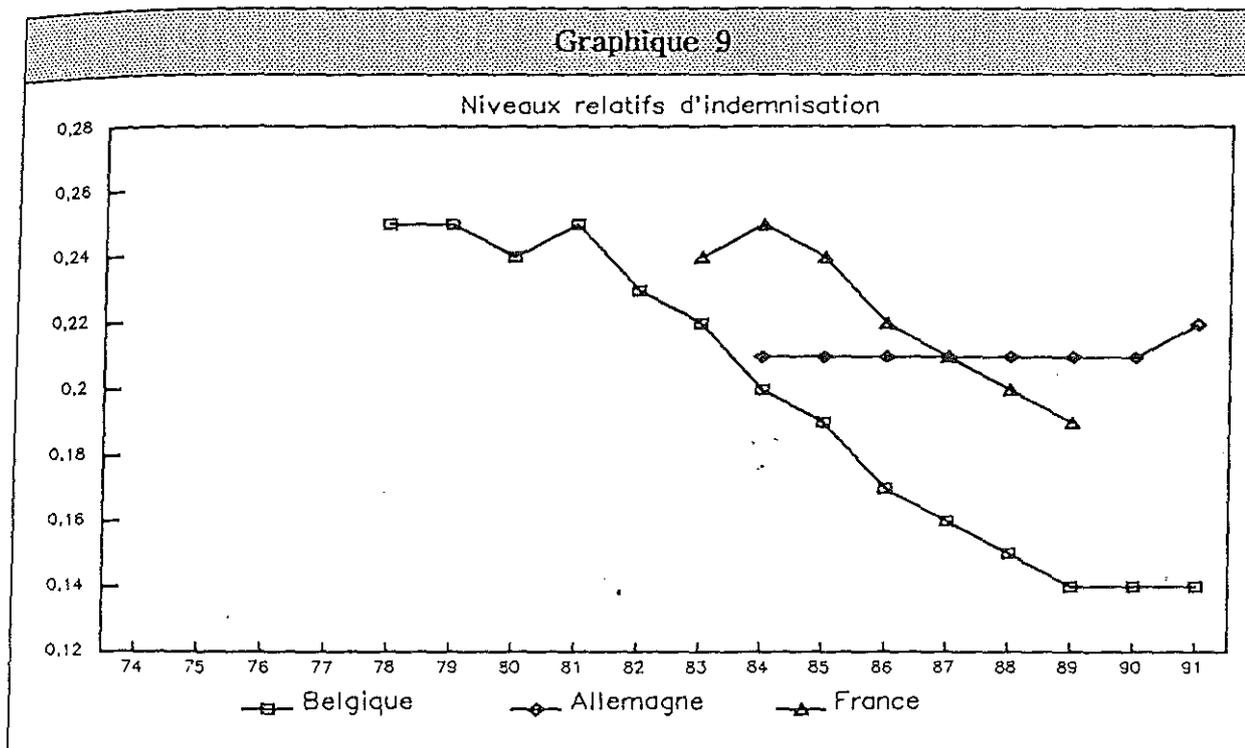
Le niveau de pauvreté est défini comme la moitié du revenu disponible moyen par ménage, traduit en équivalent pour un isolé.

Graphique 8

Pourcentage d'indemnisés au sein de la population active



Graphique 9



pourcentage du P.I.B. de dépenses d'indemnités par pour-cent de population active indemnisée.

France : sans chômage partiel ni R.M.I.

Tableau 18
Belgique - Chômage - Dépenses et recettes budgétaires

milliards

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Allocations de chômage	123,7	125,6	129,0	124,9	122,9	125,9	143,4
Frais de fonctionnement	7,8	8,3	8,6	9,7	8,7	7,8	8,6
Divers	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,1	0,8
TOTAL	132,8	135,2	138,9	135,9	132,9	134,8	152,8
Cotisations de sécurité sociale	46,2	48,5	49,6	51,8	56,4	62,1	65,9
Cotisations spécifiques *	67,5	84,6	53,8	64,7	62,7	70,3	69,0
Intervention de l'Etat	17,8	2,5	33,5	18,4	10,6	2,5	2,4
Divers	1,5	1,4	1,5	2,0	3,2	1,7	2,0
TOTAL	133,0	137,0	138,4	136,9	132,9	136,6	139,3

Source : M.E.T.

* Par cotisations spécifiques il faut ici entendre essentiellement le résultat de la modération salariale alimentant le Fonds pour l'équilibre financier de la Sécurité sociale.

Tableau 19
Belgique - Prépension conventionnelle - Dépenses et recettes budgétaires

milliards

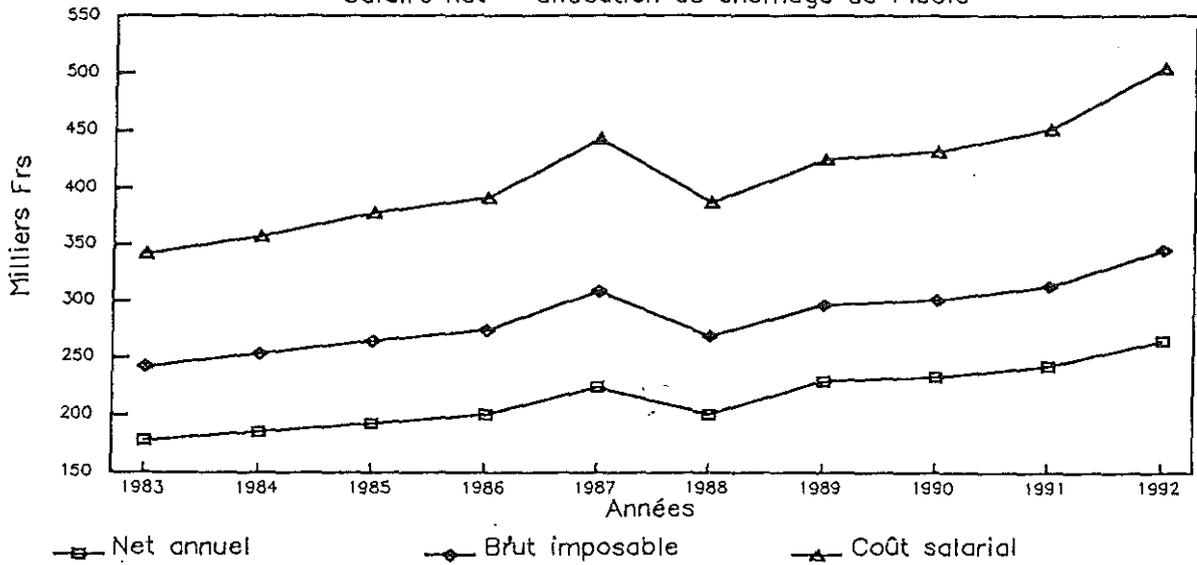
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Dépenses budgétaires	41,3	43,1	42,6	44,6	45,1	48,5	50,5
Cotisations employeurs	-	-	37,6	37,6	36,6	39,9	42,5
Intervention de l'Etat	41,3	43,1	4,9	7,0	8,5	8,6	8,0
TOTAL	41,3	43,1	42,5	44,6	45,1	48,5	50,5

Source : M.E.T.

Graphique 10

Du revenu net au coût salarial

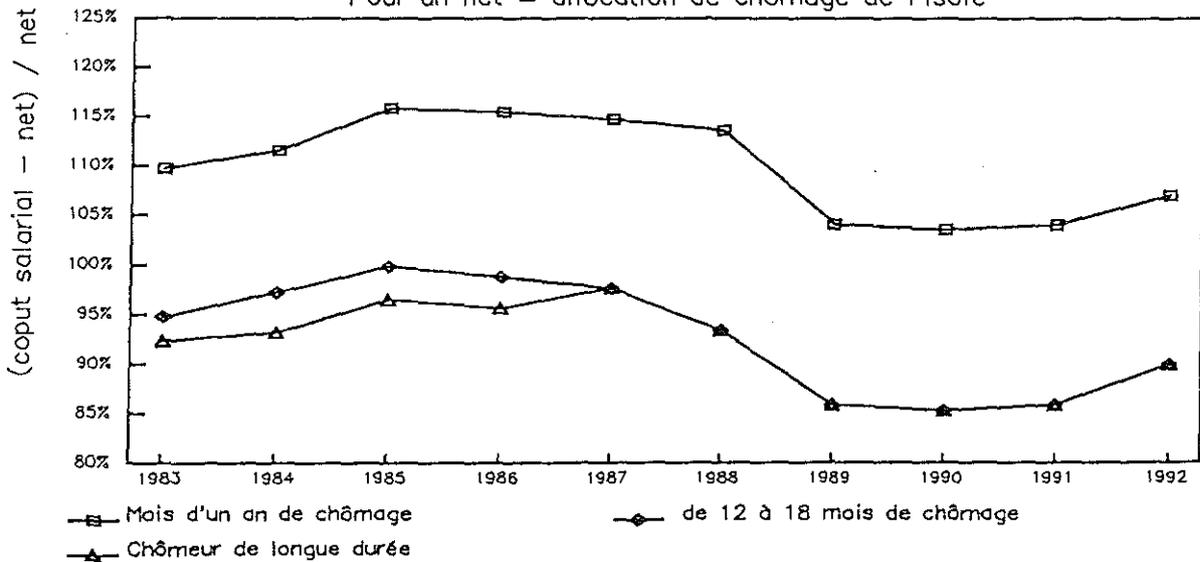
Salaire net = allocation de chômage de l'isolé



Graphique 11

Coin fiscal en % du net

Pour un net = allocation de chômage de l'isolé



Annexe II.
Le retrait précoce des travailleurs âgés du marché de l'emploi (1)

1. Evolution de l'activité des travailleurs âgés

a) Dans le cas de pays pour lesquels on dispose de séries temporelles de taux d'activité masculine extrêmement longues (Allemagne, France par exemple) on constate tout au long du siècle une tendance à la baisse de ce taux pour les plus de 65 ans. Cette baisse fut très précoce en Allemagne, puisque voisinant les 75% au début du siècle le taux en question se situait déjà sous les 30% durant les années '30. Elle fut plus lente et progressive en France où, partant d'un niveau plus bas (vers 65% en 1900), les 30% ne furent atteints qu'aux alentours de 1960. A cette date les pourcentages correspondants étaient de l'ordre de 20% en Allemagne et de 10% en Belgique.

Une explication des différences dans les degrés d'activité des plus de 65 ans à cette époque, peut résider dans l'importance relative du secteur agricole dans l'emploi de ces différents pays : en 1960 l'emploi dans l'agriculture représentait 22% du total en France, 14% en Allemagne et moins de 9% en Belgique.

Le retraite, généralement à 65 ans, pour les salariés s'était imposée comme la norme. Compte tenu du repli continu, et rapide jusqu'au début des années 70 de l'emploi agricole, mais aussi alors de certaines formes d'emplois indépendants dans le commerce de détail, la décroissance du taux d'activité des hommes de plus de 65 ans se poursuivit rapidement dans les années 60 et 70, plus lentement ensuite.

En 1988, ces taux étaient devenus quasiment anecdotiques : 4,7 et 4,6% en Allemagne et en France; 2,8% aux Pays-Bas et 2,3% en Belgique.

Dans le cas des femmes les taux d'activité des plus de 65 ans ne dépassèrent pas 20 à 30% au cours du siècle. Ces taux baissèrent selon un schéma comparable aux taux masculins, jusqu'au négligeable dans les années 80.

b) Historiquement, le taux d'activité des hommes de 55 à 65 ans est quant à lui resté extrêmement stable en Allemagne jusqu'aux alentours de 1970. Il en fut de même en France pour les taux relatifs au moins de 60 ans, celui des 60-65 ans s'effritant légèrement. Dans les deux pays les taux correspondants pour les femmes s'érodèrent plutôt avec le temps, toujours jusqu'en 1970.

A ce moment, le niveau des taux d'activité des travailleuses âgées était bien plus bas en Belgique qu'en Allemagne ou en France, un peu inférieur aux taux néerlandais. Il est vrai que le pourcentage total de femmes actives était également plus faible en Belgique (39,4% en 1968) qu'en Allemagne ou en France (47,7 et 47,1%), mais nettement plus élevé qu'aux Pays-Bas.

Tableau 1

pour-cents

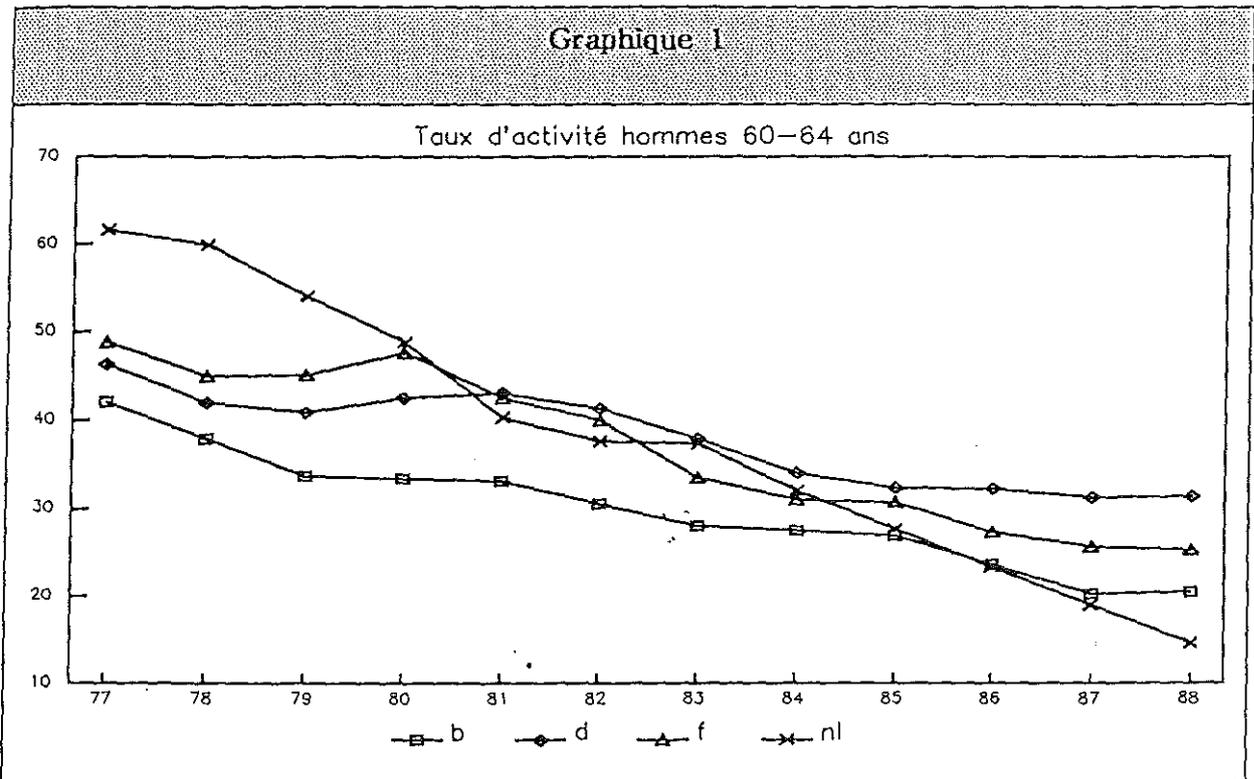
a) Taux d'activité des travailleurs âgés								
	1970		1981		1985		1988	
	55-59	60-64	55-59	60-64	55-59	60-64	55-59	60-64
Belgique	82,3	63,8	71,2	32,4	62,6	27,0	51,3	20,5
Allemagne	88,4	71,8	79,4	43,0	76,2	32,4	76,6	31,5
France	82,9	68,0	79,5	42,5	67,8	30,8	67,3	25,4
Pays-Bas	86,6 (1)	73,7 (1)	71,6	40,3	64,8	27,8	60,0	14,6

b) Taux d'activité des travailleuses âgées								
	1970		1981		1985		1988	
	55-59	60-64	55-59	60-64	55-59	60-64	55-59	60-64
Belgique	20,0	7,6	17,4	5,8	16,6	5,4	16,3	4,1
Allemagne	36,4	20,4	37,7	12,4	35,9	10,1	38,5	10,8
France	46,0	34,3	46,6	25,3	42,8	18,9	45,3	17,9
Pays-Bas	17,7 (1)	11,8	17,7	7,5	18,3	6,3	16,7	1,9

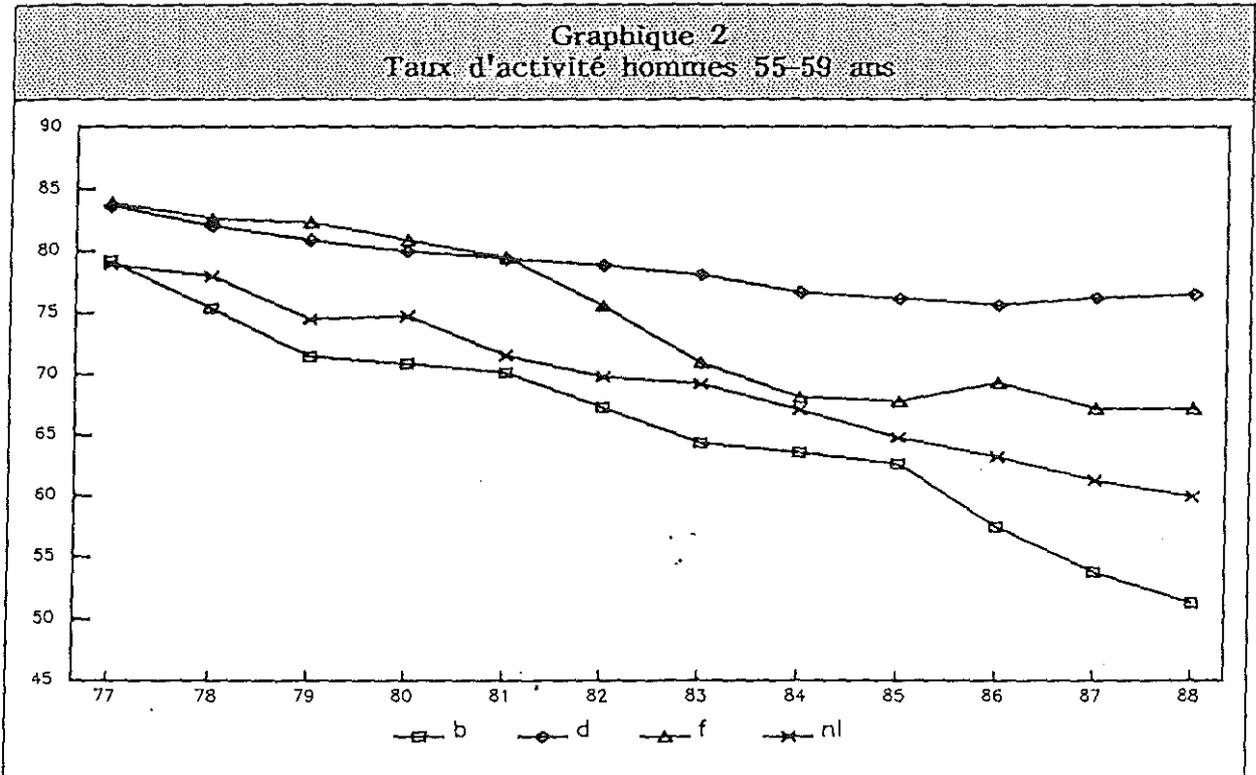
(1) 1971.

Sources: Perspectives de l'emploi 1992, O.C.D.E., chapitre 5 et Time for retirement (chapitre 2); Cambridge Univ. Press.

Par ailleurs du côté des hommes, si le taux d'activité belge était comparable à celui enregistré dans les pays voisins pour les 55-59 ans, il était sensiblement inférieur pour les plus de 60 ans.



c) Dès la fin des années 60 les taux d'activité masculins des 60-64 ans ont chuté, un peu partout. En 1985, la situation belge n'apparaissait plus guère singulière en ce domaine. La baisse de l'activité des 55-59 ans fut parfois un peu plus tardive (en France notamment, elle ne devint très nette que vers la fin des années 70) mais très forte également. A nouveau en 1985 le cas belge ne semblait pas fondamentalement atypique en regard des situations française ou néerlandaise, mais le taux allemand était sensiblement plus élevé.



Il convient cependant de garder en mémoire le fait que le taux d'activité recouvre tant les personnes ayant un emploi que celles qui sont au chômage.

Leur niveau est donc fortement influencé par les voies de sortie précoce de la vie active qui sont privilégiées dans un pays donné : préretraite ou détour par les systèmes de chômage ou d'invalidité (ces derniers pouvant être couplés dans le cas d'invalidité partielle).

Les travailleurs âgés chômeurs se retrouvent souvent dans un statut ambigu, l'administration peut ou non les considérer comme demandeurs d'emploi, ils peuvent ou non se ressentir tels.

Pratiquement, dans ces tranches d'âge, il n'y a guère de différence, dans la majorité des cas et la plupart des pays, entre un chômeur et une personne ayant officiellement quitté le marché du travail, du point de vue de la probabilité d'occuper à nouveau en emploi. L'O.C.D.E. a établi, pour un certain nombre de pays, que les flux de sortie du chômage vers l'emploi sont nettement plus faibles pour les travailleurs âgés et que, pour toute durée de chômage, la probabilité d'en sortir vers l'emploi diminue avec l'âge.

Par ailleurs, les services publics de l'emploi n'investissent que très peu dans les tentatives de placement ou la formation des chômeurs âgés.

Les taux d'activité officiels des plus âgés et les différences de niveau entre ces taux de pays à pays peuvent donc être largement formels.

Ainsi par exemple, en Allemagne, la présence parmi les chômeurs au moins jusque 58 ans, âge à partir duquel on peut ne plus être considéré comme demandeur d'emploi, peut être une voie de passage obligé vers la prépension. Il peut en résulter un gonflement du taux d'activité des 55-59 ans.

On peut à tout le moins constater que, au cours des années 80, non seulement le taux d'activité, mais aussi le taux de chômage des 55-64 ans, fut régulièrement plus élevé en Allemagne que dans les autres pays considérés. En 1985, par exemple, il y atteignait 10% alors qu'il était de 6,7% en France, de 6% aux Pays-Bas et se situait sous les 5% en Belgique. L'Allemagne paraît d'ailleurs être l'un des très rares pays de l'O.C.D.E. où les taux de chômage des plus de 55 ans sont sensiblement plus élevés que ceux de la moyenne de la population active.

Dès lors, la signification de l'écart apparent, en 1985 entre les taux d'activité allemand et belge pour les hommes de 55 à 59 ans doit être relativisée.

De même l'on doit évoquer, à propos des Pays-Bas, le cas des travailleurs âgés de 57½ ans ou plus qui, s'ils sont licenciés, peuvent bénéficier d'une indemnité jusque 65 ans, mais continuent selon l'O.C.D.E. à être considérés, tout à fait artificiellement, comme faisant partie de la population active.

On pourrait encore ajouter, pour ce qui concerne les évolutions plus récentes, qu'en France, après 1986, le chômage devint une voie de sortie des travailleurs âgés du marché du travail beaucoup plus importante suite aux suppressions de certaines formes de préretraites et de l'autorisation administrative de licenciement.

Quant à la chute en Belgique, après 1985, du taux d'activité des plus âgés avec une rapidité sans commune mesure avec celle notée dans les pays voisins, surtout pour la tranche d'âge 55-59 ans, elle s'explique par la décision administrative, prise en 1985, qui aboutit à ce que depuis 1988 plus des deux-tiers des chômeurs âgés de plus de 50 ans ne sont plus considérés comme demandeurs d'emplois et sortent de ce fait de la population active. Cela ne fait dans de nombreux cas que réconcilier l'apparence et la réalité. Dans d'autres pays la considération de l'évolution du taux d'activité peut conduire à sous-estimer la tendance au retrait plus précoce de la vie active, retrait opéré de fait sous le masque du chômage, souvent de longue durée, si ces chômeurs restent, plus ou moins fictivement, considérés comme demandeurs d'emploi.

Tableau 2
 Pourcentage de chômeurs de longue durée dans le chômage par groupe d'âges

Années	1983		1989	
	55-64	25-54	55-64	25-54
Belgique	81,7	66,4	74,8	82,5
Allemagne	47,2	45,0	73,4	55,5
France	66,5	38,5	67,1	43,2
Pays-Bas	64,7	55,5	80,9	69,3

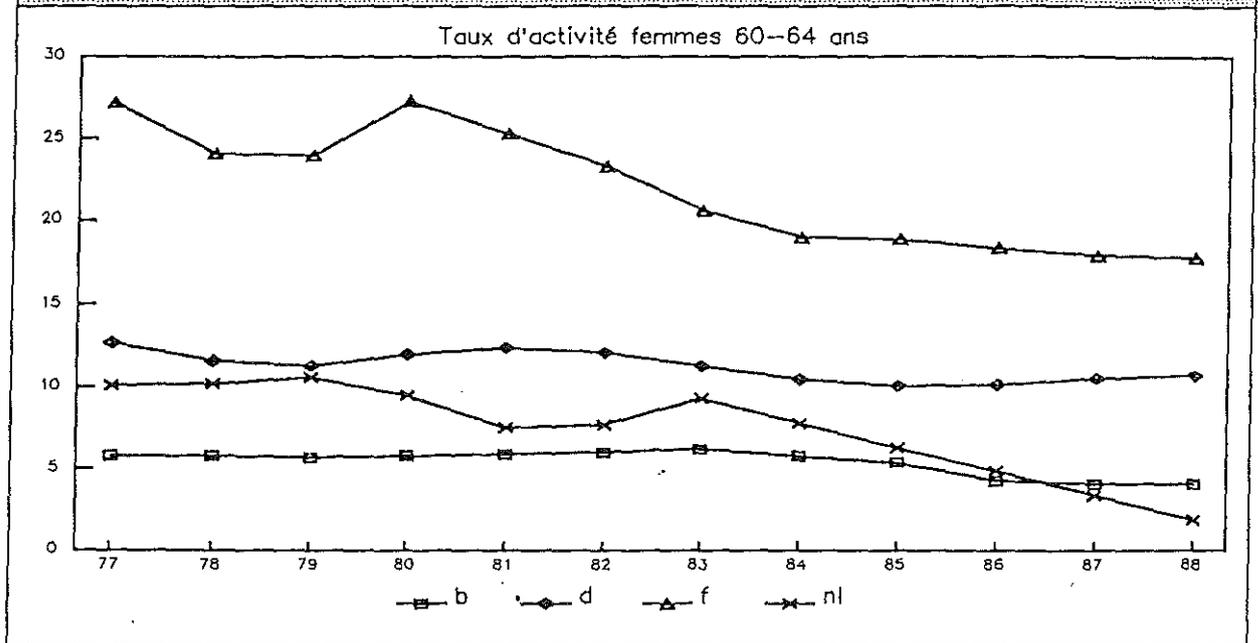
Source : O.C.D.E.

L'on peut encore noter que le pourcentage de chômeurs âgés de longue durée était relativement proche dans les quatre pays considérés en 1989, alors que pour l'ensemble des chômeurs ce taux est beaucoup plus élevé en Belgique, en conséquence des spécificités du système belge de chômage. Par ailleurs en Allemagne, comme aux Pays-Bas, cette proportion a considérablement augmenté au cours des années récentes. Enfin, en Allemagne et en France l'écart entre les pourcentages de chômeurs de longue durée dans les tranches d'âges 55-64 ans et 25-54 ans est considérable (aux alentours de 20%) alors qu'en général dans les pays de l'O.C.D.E. cet écart ne dépasse pas la dizaine de pour-cents. L'importance de cet écart doit sans doute beaucoup à l'usage important qui est fait dans ces pays du chômage de longue durée comme voie de sortie de la vie active (voir plus loin).

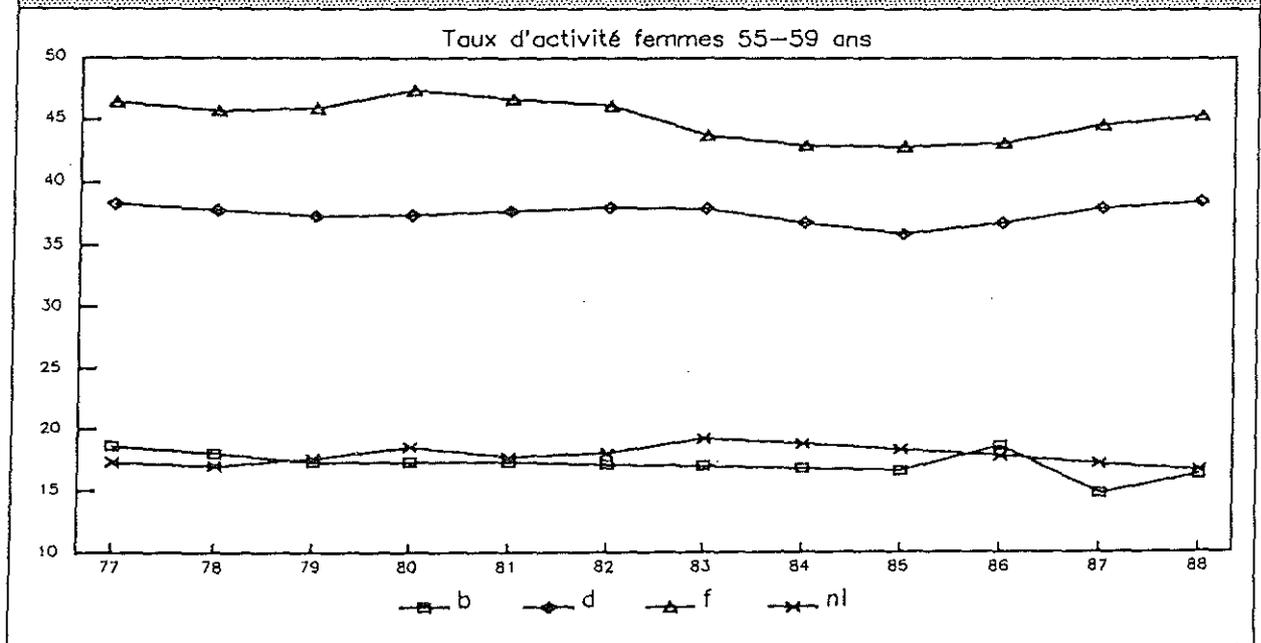
d) Dans le cas des femmes actives de plus de 55 ans les évolutions récentes sont plus complexes que dans le cas des hommes.

On retrouve bien une baisse du taux d'activité des plus de 60 ans, fut-elle peu spectaculaire.

Graphique 3



Graphique 4



Mais dans le cas des 55-59 ans aucune tendance ne se dessine, sous l'effet conjoint et contradictoire d'une participation générale plus forte des femmes au fur et à mesure que le temps passe, et du retrait plus précoce du marché du travail qui concerne tant les femmes que les hommes.

e) Nous avons souligné (au point c) combien les différences de niveau dans les taux d'activité des plus de 55 ans devaient être interprétées avec prudence.

La tendance à un retrait de plus en plus précoce de la vie active est généralisée dans la zone O.C.D.E. et apparaît particulièrement forte dans les quatre pays que nous considérons. Mais elle se combine avec le développement d'une zone floue et protéiforme, intermédiaire entre l'activité et la retraite à l'âge "normal" ou légal.

Les statuts et systèmes apparus dans cette zone intermédiaire ont connu de multiples avatars, ce qui tend à faire penser qu'une certaine improvisation présida à leur mise en place. Les fréquents ajustements des politiques menées en ce domaine ont sans doute été souvent motivés par la volonté de modifier les poids respectifs des divers acteurs sociaux (entreprises, travailleurs ou organisations syndicales, pouvoirs publics) dans le contrôle du processus et la couverture de son coût.

Dans le paragraphe suivant on passera rapidement en revue les différents systèmes de sortie de la vie active dont il est (ou parfois fut) fait usage dans les pays auxquels nous nous intéresserons, en portant une attention particulière aux rôles dévolus aux divers acteurs sociaux.

2. Les voies de retrait de la vie active.

Parmi les différents statuts d'états intermédiaires entre le chômage et la retraite, les plus fréquemment utilisés sont la préretraite, le maintien en état de chômage de longue durée et l'invalidité.

a) En Belgique les voies normalement utilisées actuellement sont la prépension conventionnelle (138.263 bénéficiaires en juin 1992) et le chômage sans plus être demandeur d'emploi (74.119).

a.1. L'origine de la prépension conventionnelle remonte à la période 1973-74, avant la "crise" donc. Elle se voulait une réponse à un niveau de chômage des jeunes jugé à l'époque préoccupant : il y avait environ 20.000 chômeurs de moins de 25 ans, soit un peu plus de 20% du total, jusqu'à l'explosion du nombre de chômeurs à partir du troisième trimestre 1974.

Le principe du système est d'accorder à des travailleurs ou travailleuses licenciés, âgés à l'origine de 60 ans au moins, une indemnisation complémentaire à l'allocation de chômage, à charge de l'employeur, dans le but de rendre le travailleur réceptif à la perspective du licenciement.

L'indemnité complémentaire prévue est assurée jusque 65 ans. Elle représente la moitié de la différence entre la rémunération nette antérieure et l'allocation de chômage. Bien que licencié, et chômeur, d'un genre particulier, le préretraité n'est plus considéré comme demandeur d'emploi.

A l'origine il était prévu que l'âge à partir duquel il était possible de devenir prépensionné pouvait être abaissé dans le cadre de conventions collectives. Ces possibilités d'abaissement ayant été utilisées de façon excessive les pouvoirs publics ont précisé la limite d'âge inférieur et harmonisé les conditions d'accès à la prépension, qu'il y ait convention collective particulière ou non à ce propos. Depuis 1986/87, l'âge limite retenu est de 58 ans, mais à l'époque de nombreuses dispositions dérogatoires, tenant compte des conventions existantes, étaient prévues. Une harmonisation générale vers l'âge de 58 ans, devant être réalisée pour la fin du siècle, fut décidée à l'occasion de la préparation du budget 1993. Feront exceptions à cette règle les travailleurs licenciés par des entreprises en difficulté et restructuration, qui bénéficient de conditions particulières depuis 1984, pour qui l'âge de la prépension pourra être abaissé jusqu'à 50-52 ans, et les travailleurs ayant au moins 38 ans de carrière.

Initialement par ailleurs, l'allocation de chômage du prépensionné était fixée une fois pour toute, sans dégressivité avec le temps, à 60% du salaire brut (plafonné). Pour endiguer les coûts qui s'ensuivaient, ces conditions, plus favorables que celles liées aux allocations normales de chômage, ne furent plus accordées, à partir de 1986, que pour autant que le travailleur licencié était remplacé par un demandeur d'emploi, sauf dans le cas des entreprises en difficulté ou restructuration où les conditions antérieures furent maintenues. A partir de 1990, le remplacement du prépensionné devint obligatoire et une cotisation par prépensionné fut mise à charge des entreprises.

A partir de 1986 des conditions d'ancienneté furent également édictées.

Tableau 3
Evolution du nombre des prépensionnés

au 30 juin de chaque année	Chiffres absolus	Variation
1976	5.136	5.136
1977	24.634	19.498
1978	42.936	18.302
1979	63.303	20.367
1980	74.809	11.506
1981	90.055	15.246
1982	108.489	18.434
1983	126.807	18.318
1984	136.845	10.038
1985	142.506	5.661
1986	149.752	7.246
1987	156.020	6.268
1988	157.957	1.937
1989	160.678	2.721
1990	163.151	2.473
1991	158.069	- 5.082
1992	151.366	- 6.703

Source : Ministère de l'Emploi et du Travail (M.E.T.)

Les prépensions connurent leur plus forte expansion en Belgique de 1977 à 1983, un moindre accroissement étant cependant noté en 1980-81. Jusque 1982 cette expansion fut plus encore attribuable au succès de la prépension dite légale qu'à la conventionnelle. Après 1984 et malgré le net développement des prépensions de retraite jusque 1987, l'augmentation du nombre de prépensionnés se ralentit. Elle fut relativement faible de 1988 à 1990. En 1991 et 92 il y eut diminution de ce nombre.

a.2. Au cours du temps les aménagements des systèmes de prépension décidés par les pouvoirs publics ont cherché à :

- réduire la part du coût du système à la charge de l'Etat.
Dans le cas des prépensions de retraite ou légale les indemnités perçues par les prépensionnés de plus de 60 ans (ou de 55 pour les femmes dans le cas de prépension légale) étaient jusque 65 ans intégralement à la charge des pouvoirs publics. L'obligation de remplacement du prépensionné inhérent aux deux systèmes devait cependant alléger les dépenses de chômage. Ces deux systèmes ont été abrogés en 1982 (prépension légale) et 1991 (prépension de retraite). De même que fut abrogés en 1982 le système de prépension pour chômeurs âgés, lui aussi à la charge exclusive de l'Etat.
Dans le cas de la prépension conventionnelle l'indemnités complémentaire à l'allocation de chômage est à charge de l'employeur ou de Fonds alimentés par des cotisations-employeur.

On a vu par ailleurs que l'Etat n'accordait plus une allocation de chômage maximale qu'en cas de remplacement du prépensionné.

Les multiples conditions restrictives, ou coûteuses pour l'entreprise peu à peu instaurées depuis 1986-87, n'étant pas valables pour les entreprises en difficulté ou en restructuration le système de prépension n'est plus clairement avantageux que pour celles-ci.

Cette constatation va à l'opposé d'une autre tendance.

- tenter de maximiser l'effet espéré sur l'emploi des systèmes mis en place. Et ce en rendant plus avantageux puis purement et simplement obligatoire le remplacement du prépensionné.

Notons enfin que dans le cas des prépensions légale ou de retraite le travailleur pouvait avoir l'initiative de la demande de prépension. Dans le cas de la prépension conventionnelle l'initiative est du côté de l'entreprise, même si dans certains conventions collectives il était prévu de satisfaire les demandes des travailleurs. La flexibilité de l'âge de la pension a cependant réintroduit le possibilité de choix de ceux-ci, au-delà de 60 ans (2).

Tableau 4
Dépenses de prépensions à charge de l'ONEM

milliards

	Prépension conventionnelle	Prépension légale	Total	Pourcentage du montant des allocations de chômage normales
1980	8,4	10,2	18,6	26
1981	11,2	12,5	23,6	24
1982	15,9	14,8	30,7	29
1983	22,6	17,0	39,6	33
1984	27,9	13,8	41,7	34
1985	31,9	9,6	41,5	33
1986	37,8	5,5	43,3	34
1987	41,5	1,7	43,2	33
1988	43,5		43,5	35
1989	45,6		45,6	37
1990	48,5		48,5	39
1991	50,5		50,5	35

Sources: Rapports annuels O.N.E.M. et M.E.T.

L'augmentation des dépenses de préretraite, à charge de l'ONEM, fut très rapide jusque 1983. Elles progressèrent ensuite plus modérément. Depuis 1983 ces dépenses équivalent à plus du tiers du montant des allocations "normales" de chômage.

2 Il est à noter que les prépensionnés masculins resteront prépensionnés jusque 65 ans et ne pourront faire usage de la loi sur la flexibilité de l'âge de la pension.

b)

b.1. En Allemagne l'âge légal de la retraite est de 65 ans, mais il a été instauré en 1973 un système de retraite flexible à 63 ans. Le retrait à 63 ans avec une pension sans réduction pour retrait anticipé suppose néanmoins 35 ans d'activité et d'assurance. L'âge limite de 63 ans fut réduit par la suite à 60 pour les personnes fortement handicapées et dans certains cas pour les femmes.

Après 1973 le taux d'activité des 63-64 ans c'est indubitablement effondré. Il n'est cependant pas possible de mettre en évidence les parts respectives dans cette évolution de la mise en place du système de retraite flexible et du début de la crise. A priori, l'on peut néanmoins juger que ce cas est une bonne illustration de la force de l'impact des systèmes permettant un retrait anticipé de la vie active peu ou non coûteux en terme de pension perçue.

En pratique cependant, l'existence de divers systèmes de retraite anticipée fait que l'âge moyen d'entrée dans le système de pension s'est toujours situé au voisinage de 59 à 61 ans au cours des 35 dernières années.

b.2. De 1984 à 1988 il existait également en Allemagne un système de préretraite accessible à partir de 58 ans. Dans ce système, la prépension résultait d'une décision volontaire du travailleur, en accord avec l'employeur et la demande excédait parfois le supportable pour l'entreprise qui devait dresser des listes d'attentes. Le travailleur était assuré de percevoir au moins 65%, mais souvent 70% de son dernier salaire, jusqu'à 65 ans dans certains cas, mais le plus souvent jusqu'à ce que soit atteint l'âge minimal permettant l'obtention de la pension légale (63 ou 60 ans). L'indemnité était à charge de l'employeur. Si l'employeur remplaçait le prépensionné par un chômeur il bénéficiait d'une subvention publique égale à 35% de l'indemnité de prépension et des cotisations sociales y afférentes.

Tableau 5
Coût pour les pouvoirs publics de la préretraite des salariés en Allemagne

millions de DM

1985	1986	1987	1988	1989
400	500	707	850	775

Source: Eurostat, recueil statistique sur la protection sociale en Europe, 1992.

Ce système de préretraite, résultant de conventions collectives, fut abandonné malgré son succès auprès des travailleurs (environ 200.000 personnes avaient fait usage de cette possibilité à la fin de 1988, époque à laquelle 100.000 environ restaient dans le système), car les employeurs ne souhaitaient pas sa prolongation vu son caractère coûteux et les syndicats avaient d'autres priorités.

Un relai à la préretraite fut cherché par l'introduction d'une procédure de retraite anticipée à temps partiel, pour les travailleurs de plus de 58 ans. Il apparaît que ce système n'a eu presque aucun développement (500 personnes furent concernées en 3 ans), semble-t-il surtout du fait du manque d'offre d'emplois à temps partiel.

Pour le reste, les deux voies de retraite anticipée de la vie active actuellement utilisées passent via le système d'invalidité ou d'incapacité de travail et via le chômage de longue durée et conduisent au système de pension légale.

b.3. La pension anticipée pour chômeurs de longue durée peut être attribuée à partir de 60 ans pour autant qu'au cours des dix-huit mois précédant la mise à la pension le travailleur ait été au chômage pendant au moins un an et qu'ils remplissent des conditions de cotisations minimales. Par ailleurs, comme au-delà de 54 ans la durée maximale de perception des allocations d'assurance-chômage est de 32 mois (deux ans et huit mois) l'on voit que l'âge réel de retrait de la vie active est souvent de 57 ans et 4 mois. On constate d'ailleurs une poussée, artificielle, du taux de chômage à cet âge.

Depuis 1986, les chômeurs de plus de 58 ans ne sont plus considérés comme demandeurs d'emploi (3).

L'accession à la pension anticipée via le chômage de longue durée est très utilisée (voir tableau 6). L'usage croissant de ce système de 1981 à 1985 fut, logiquement, lié à l'augmentation du chômage.

Dans ce système, c'est l'employeur qui décide en principe du licenciement et contrôle donc les possibilités de pré-retraite, mais bien des cas le licenciement résulte de l'accord des deux parties. Le coût est supporté par l'assurance-chômage financée à parts égales par les cotisations des salariés et des employeurs, les pouvoirs publics soldant d'éventuels déficits temporaires ex-post.

b.4. L'autre voie importante vers la prépension est, nous l'avons dit, l'invalidité ou l'incapacité de travail. C'est la plus souvent empruntée par les hommes (voir tableau 6).

3 Le fait que les chômeurs de plus de 58 ans ne soient plus considérés comme demandeurs d'emploi, à partir de 1986, devrait normalement entraîner une baisse du taux d'activité des hommes de 55 à 59 ans à partir de 1981-87, de façon similaire au cas belge après 1985. Or sur base des sources que nous avons utilisées et qui envoient à l'O.C.D.E., rien de semblable n'est perceptible (voir graphique 5). Un examen plus fin des données statistiques nationales et internationales serait ici sans doute souhaitable. Des sources allemandes (Time for retirement (Germany)) évoquent d'ailleurs le flou qui domine en cette matière.

Tableau 6
Voies d'accèsion à la pension légale

pour-cents du total

	Hommes				Femmes		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)	(6)	(7)=(4)
1970	48,2	2,8	-	49,0	45,4	26,1	28,2
1975	36,8	3,7	30,7	25,9	46,0	27,1	24,3
1980	48,2	7,6	13,0	14,6	50,0	31,8	14,9
1985	42,9	11,4	16,2	17,0	30,2	34,3	31,8
1988	38,1	12,6	18,4	18,3	17,7	30,4	48,1

Source : Time for retirement; (Germany; K.Jacob, M.Kohli, M.Rein) Cambridge Univ.press.

- (1) incapacité de travail et invalidité
- (2) chômage de longue durée
- (3) flexibilité à 63 ans
- (4) âge légal, 65 ans
- (6) retraite à 60 ans pour femmes.

En matière d'invalidité aucune limite d'âge minimum n'est fixée. Simplement, pour avoir droit à l'indemnité, un minimum de 5 ans de cotisations est exigé, ainsi que trois ans d'activité au cours des cinq dernières années.

Le cheminement sur la voie de l'incapacité de travail passe tout d'abord par six semaines de maladie, avec maintien de salaire à charge de l'employeur, puis, pendant au maximum un an et demi, 90% du salaire peut être versé par l'assurance maladie, enfin l'on peut passer vers la système d'incapacité de travail proprement dit qui assure une pension jusqu'à 65 ans. Cette pension d'incapacité de travail ou d'invalidité équivalait, en 1988, selon l'O.C.D.E., à 43% du revenu antérieur brut dans le cas d'un ouvrier qui percevait le salaire moyen. Il s'agit là d'une indemnité équivalente à l'allocation d'assurance-chômage au moment de la perte d'emploi, mais contrairement à l'allocation de chômage la pension d'invalidité reste constante jusqu'à 65 ans.

Par ailleurs, il semble que la notion d'incapacité de travail qui a cours en Allemagne soit extrêmement large : est considérée comme étant dans l'incapacité de travailler toute personne qui ne peut pas trouver un emploi qui lui soit adapté. Au départ, ce principe fut édicté par référence à une personne capable de travailler à mi-temps mais ne trouvant pas d'emploi à temps partiel, et qui de ce simple fait fut déclaré éligible à une pension d'invalidité totale. Mais la notion s'est de plus en plus élargie, et l'âge seul semble devenir un critère d'incapacité. A contrario, depuis 1985, certaines conditions d'obtention de l'allocation d'invalidité, en termes d'activités passées, ont été renforcées.

Par ailleurs, la réalité de la pratique paraît assez éloignée de la lettre du système qui met l'accent sur les efforts de réhabilitation de l'invalidé et l'orientation vers les emplois adéquats disponibles, par exemple à temps partiel.

Le succès du système d'invalidité (financé par des cotisations réparties à parts égales entre employeurs et employés) résulte à l'évidence d'une convergence d'intérêts des travailleurs (et des syndicats) soucieux de quitter le travail, et des employeurs voulant réduire leurs effectifs. Mais de multiples cas particuliers existent, et il peut être très délicat de déterminer qui se trouve réellement à l'origine du processus.

Tableau 7
Invalidité et incapacité de travail en Allemagne

pour-cents de la population active (Belgique)
ou active civile (Allemagne)

	Allemagne		Belgique
	Taux de chômage au sens du B.I.T.	Pourcentage de bénéficiaires de pensions d'invalidité	Pourcentage de bénéficiaires de pensions d'invalidité
1980	2,7	7,3	5,6
1981	3,9	7,5	5,6
1982	5,6	7,8	5,7
1983	6,9	8,3	5,5
1984	7,1	8,6	5,5
1985	7,1	8,6	5,5
1986	6,5	7,8	5,5
1987	6,3	7,2	5,4
1988	6,3	6,8	5,3
1989	5,6	6,4	n.d.

Source : Eurostat, recueil statistique sur la protection sociale, Tome 2, 1992.

Il est frappant que le nombre de bénéficiaires d'une pension d'invalidité ou d'incapacité de travail a évolué en Allemagne d'une manière similaire au chômage tandis qu'en Belgique, par exemple, le taux d'invalidité-incapacité de travail par rapport à la population active restait très stable.

De même, le "détournement" du système d'incapacité ressort de la comparaison entre le pourcentage d'invalides du travail en Allemagne et en Belgique. Il paraît difficile de croire que des différences de morbidité puissent expliquer des écarts de 2 à 3 points entre ces pourcentages.

b.5. Si l'on met en parallèle les systèmes belge et allemand de retrait précoce de la vie active et que l'on s'intéresse à leur impact sur le taux d'activité des tranches d'âge allant de 55 à 65 ans, ce que l'on ne peut que constater au premier abord c'est la transparence du système belge.

Les nombres de bénéficiaires des préretraites, ou de chômeurs n'étant plus considérés comme demandeurs d'emploi sont disponibles. Des coûts sont isolables. Cette mise en évidence des coûts est beaucoup plus complexe, lorsqu'il n'y a pas de préretraite, mais passage à la pension légale plus tôt. Par ailleurs, parmi les invalides comment distinguer les "vrais", parmi les chômeurs de plus de 57 ans combien y en-a-t-il de convenance ?

Le souci du remplacement du travailleur âgé par un jeune chômeur fut moins présent dans la législation allemande, hors la pré-retraite de 1984-88.

Cela étant les réglementations allemandes apparaissent à certains égards plus restrictives qu'il s'agisse de l'âge auquel le chômeur est considéré comme exclu de la vie active, ou de l'âge auquel une retraite anticipée est considérée comme normale. Par ailleurs, l'implication financière directe de l'Etat est moindre en Allemagne.

Qui plus est, compte tenu des perspectives démographiques, un réexamen des possibilités de retraite anticipée fut effectuée dans le cadre de la révision globale de la législation sur les pensions décidée en 1989 et concrétisée en 1992.

b.6. Cette réforme prévoit de revenir à un âge "normal-effectif" de la retraite fixé à 65 ans, à partir de, selon les cas, 2006 et 2012, du moins si l'on souhaite percevoir une pension complète. Mais un système de retraite flexible est instauré permettant de se retirer trois ans avant l'âge légal, moyennant une réduction de la pension établie selon un calcul actuariel. Un système de retraite partielle est aussi prévu.

Par ailleurs, les systèmes de retraite anticipée, des femmes ou des chômeurs de longue durée, hors les cas des mineurs ou des handicapés profonds, sont revus dans un sens restrictif pour s'aligner sur les règles générales. Le retrait restera possible à partir de 60 ans mais, peu à peu, après 2001, l'âge à partir duquel on peut percevoir une pleine pension sera relevé de 60 à 65 ans. En cas de retrait plus précoce la pension sera amputée sur base d'un calcul actuariel.

c)

c.1. En France (4) l'âge légal à partir duquel l'on peut prendre sa retraite en bénéficiant d'une pension à taux plein, pour autant que l'on ait cotisé à la caisse de retraite pendant 37 ans et demi, fut abaissé à 60 ans en 1983. Il faut cependant noter que la possibilité de prendre la retraite à 60 ans était offerte aux femmes depuis 1977 et depuis 1975 aux travailleurs manuels ayant cotisé 40 ans. Mais auparavant, ceux qui acceptaient de travailler plus longtemps y étaient encouragés par l'octroi d'un supplément de pension. D'autre part, via le chômage, des systèmes avaient été mis en place, dès 1963 mais surtout à partir de 1972, pour favoriser la préretraite des plus de 60 ans, sans perte de pension au-delà de 65 ans.

Ces systèmes, dits de garantie de ressource licenciement ou démission, assuraient 80% du salaire net jusqu'à l'âge légal de la retraite. Ils connurent un succès considérable (voir tableau 8) et le nombre de bénéficiaires explosa littéralement au début des années 80.

Par ailleurs, bien qu'il fut théoriquement destiné au plus de 60 ans, l'existence du système de garantie de ressource licenciement permit, à partir de 1975, en le couplant avec les possibilités maximum offertes par l'assurance-chômage ordinaire, un retrait effectif de la vie active dès 56 ans et 3 mois. Le taux d'activité des 55-59 ans se trouvait ainsi gonflé de chômeurs se trouvant de fait en état de pré-retraite.

Suite au développement des moyens de préretraite moins de 18% des retraits de la vie active se faisait encore à l'âge légal de 65 ans en 1981.

L'abaissement de l'âge de la retraite permettait paradoxalement peut-être de limiter le coût de la retraite anticipée, les pensions donnant un moindre taux de remplacement que les systèmes de prépensions. Par ailleurs, il y avait une certaine logique à décharger du poids des préretraites un système d'assurance chômage qui, en principe, est fait pour assurer une garantie de revenus en cas de perte temporaire d'un emploi. La logique du système du chômage français géré par les partenaires sociaux veut par ailleurs que son coût soit très largement couvert par les cotisations des employeurs et des employés. La lourdeur du système de préretraite impliquait une intervention financière de plus en plus importante des pouvoirs publics.

c.2. L'abaissement de l'âge légal de la retraite à 60 ans ne constitua qu'une solution très temporaire à ces problèmes, car le développement des préretraites glissa alors plus nettement vers la tranche d'âge 55-59 ans. Le fléchissement du taux de participation des 57-58 ans fut très sensible de 1982 à 1984.

Divers systèmes prendront en effet le relais de la garantie de ressources en vigueur pour les 60-65 ans jusque 1982.

Le premier, qui connut un énorme succès durant sa courte période d'application (1982-83), fut celui des contrats de solidarité. Ces contrats visaient à encourager le départ volontaire des travailleurs âgés de 55 à 60 ans pour les remplacer par un demandeur d'emploi. Ils assuraient 80% de leur salaire net antérieur (70% du salaire brut) au démissionnaire jusque 60 ans, âge auquel il percevait une pension non amputée. La charge financière de ces contrats était répartie entre caisse de chômage (UNEDIC), à concurrence de 50% du salaire brut antérieur, et Etat, à hauteur de 20% du salaire brut.

Tableau 8
 Nombre de bénéficiaires des principaux systèmes de préretraite (1)
 (au 31 décembre)

milliers

	Garantie des ressources (60-64 ans)		55-59 ans			Total (2)
	licenciement	démission	Allocation Fonds nat. emploi	Contrats de solidarité	Préretraite graduelle	
1975	76,8	-	-	-	-	84,2
1980	118,0	95,5	-	-	-	214,8
1983	204,5	229,5	86,5	183,4	1,2	705,2
1985	159,8	190,6	155,5	107,6	2,8	616,3
1986	126,8	162,3	175,0	62,7	5,4	532,1
1987	88,9	138,0	184,7	21,7	8,1	441,4
1988	84,8	135,1	186,2	18,5	8,5	433,2

Source : Time for retirement (France; A.M. Guillemard); Cambridge Univ. press.

- (1) Certains systèmes ne figurent pas ici. Parmi les plus importants on doit citer celui concernant les travailleurs de la sidérurgie.
 (2) Y compris le système mis en place en 1963.

A la même époque fut institué un système de retraite partielle, avec remplacement à temps partiel par un demandeur d'emploi du retraité qui perçoit une allocation complémentaire lui permettant de conserver environ 80% de son salaire net antérieur. Ce système n'a pas connu un grand développement (voir tableau 8).

Enfin, en 1981 fut créée une "allocation spéciale" contractuelle (Fonds national pour l'emploi) attribuée au chômeur licencié après 56 ans et 2 mois, de façon à faciliter leur sortie de la vie active. Le nombre de bénéficiaires de cette allocation est rapidement devenu important, mais de réformes en réformes les conditions de son obtention sont devenues plus strictes et l'importance de l'allocation fut un peu réduite. Par ailleurs la portion du coût du système à charge des entreprises fut augmentée, en dépit des principes à la base de la réforme de 1984 de l'assurance-chômage.

Dans le cadre de cette réforme on distinguait en effet ce qui relève de l'assurance, qui est à charge de l'UNEDIC avec intervention minimale des pouvoirs publics, de ce qui est de l'ordre de la solidarité, dont les préretraites, devant être assumée par l'Etat.

c.3. L'utilisation des voies de prépension via le chômage, avec allocation complémentaire, était intéressante pour les entreprises dans la mesure où cela permettait de désamorcer les oppositions des travailleurs aux licenciements et donc d'éviter les oppositions de nature juridique et administrative à ceux-ci.

La suppression de l'autorisation administrative préalable au licenciement en 1986 rendit ces systèmes beaucoup moins attractifs, alors même que leur coût pour les employeurs tendait à augmenter.

Par ailleurs, dans bien des cas, il devenait aussi intéressant pour le travailleur d'être mis au chômage proprement dit, du moins au-delà de 56 ans et 3 mois.

Dès lors, le chômage pur et simple de longue durée devint la voie la plus courante de sortie de la vie active avant 60 ans (l'impact de la suppression de l'autorisation administrative de licenciement est mis en évidence dans le tableau 9).

Tableau 9
Entrées des plus 55 ans dans les systèmes de chômage normal ou d'allocations
Fonds national pour l'emploi (FNE)

chiffres absolus

	Chômage classique	Contrat F.N.E.
1985	51.798	60.868
1986	67.790	50.717
1987	80.497	40.257

Source : Time for retirement (France; A.M. Guillemand); Cambridge Univ. Press.

Il importe cependant de noter qu'ainsi la décision de l'éviction de l'emploi est totalement entre les mains de l'employeur. Qui plus est, le travailleur mis au chômage avant 56 ans et 3 mois (ou dans certains cas 55 ans) n'était pas couvert par l'assurance chômage (allocation de base) jusqu'à sa pension et devait pendant un certain temps se contenter d'une allocation réduite, de fin de droit (5).

5 Depuis août 1992 les chômeurs entrant au chômage à partir de 55 ans perçoivent une indemnité dégressive, jusqu'à la retraite à 60 ans, pour autant qu'ils aient cotisés 27 mois au cours des trois années qui précèdent leur entrée au chômage.

Tableau 10
Coût des politiques de retrait de l'activité en France

milliards FF

	Préretraites (1)			Dépenses totales d'incitation au retrait de l'activité(2)
	Eurostat	Livre blanc	INSEE	INSEE
1975	1,6			2,7
1977	2,8			4,0
1979	6,6			8,0
1980	9,6	9,1		11,2
1981	15,7	15,7		18,3
1982	24,6	26,2		29,8
1983	42,3	37,2	39,8	52,3
1984	49,2	48,6	49,3	54,0
1985	52,6	50,6	48,4	58,1
1986	49,0	46,7	43,9	54,4
1987	43,4	41,2	37,8	49,3
1988	39,3	36,8	32,8	45,1

Sources: - Eurostat, Recueil statistique sur la protection sociale, tome 1, 1992
- Livre blanc sur les retraites, Documentation française, 1991
- Annuaire statistiques de la France, INSEE

- (1) Nous disposons de diverses séries de dépenses de pré-retraites. Leurs évolutions sont similaires. Les causes des différences de niveau nous sont restées obscures.
- (2) Cette notion, utilisée par l'INSEE, recouvre, outre les préretraites, d'autres aides telles que celles accordées aux agriculteurs âgés qui cessent leurs activités.

c.4. Nous avons vu que le nombre de bénéficiaires de la préretraite avait explosé au début des années 80. Il en fut de même des dépenses afférentes à ces systèmes, qui furent multipliées par cinq entre 1980 et 1984, la hausse la plus brutale ayant lieu entre 1982 et 84.

Après 1984, lorsqu'il avait été mis fin au système des contrats de solidarité et que les conditions d'accès à l'allocation-FNE furent devenues plus restrictives, il y eut un pallier dans ces dépenses qui fléchirent après 1986, date de la suppression de l'autorisation administrative de licenciement, tant en valeur absolue qu'en pourcentage des dépenses de chômage.

c.5. L'invalidité ne paraît pas avoir été une voie de sortie du marché du travail artificiellement utilisée en France. Le pourcentage de bénéficiaires d'allocation invalidité/incapacité de travail fut très stable au cours des 10 dernières années, au voisinage de 2% de la population active, sur base des données fournies par Eurostat. Selon l'O.C.D.E. (6) la France est un des trois ou quatre pays de la zone où les règles de reconnaissance d'une invalidité sont les plus sévères.

d)

Aux Pays-Bas les systèmes d'invalidité-incapacité de travail constituent les voies principales de sortie anticipée de la vie active. Le passage par le chômage est relativement peu utilisé. Il existe enfin un système de pré-retraite privée qui s'est fortement développé au cours des années 80.

d.1. Trois systèmes d'invalidité fonctionnent en parallèle : un des trois est réservé aux fonctionnaires (ABPW); un autre est destiné aux salariés des entreprises privées et publiques (WAO : wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering); enfin un troisième est ouvert à tous les résidents (AAW: algemene arbeidsongeschiktheidswet), pour autant qu'ils aient eu une activité professionnelle dans l'année précédant l'apparition de l'incapacité.

L'entrée dans le système d'invalidité se fait en principe après un an d'incapacité de travail, période couverte par l'assurance maladie. Celle-ci assurait légalement (du moins jusqu'en 1985) 80% du salaire brut antérieur, mais des compléments prévus par conventions collectives relevaient bien souvent cette indemnité au niveau du salaire.

Le passage d'un système à l'autre (maladie vers invalidité) se fait bien souvent quasi automatiquement, à l'initiative de l'entreprise.

Pour pouvoir bénéficier d'une allocation d'incapacité de travail il faut que soit constatée une invalidité d'au moins 15% (WAO) ou 25% (AAW).

A l'origine la notion d'incapacité retenue était extensive. Elle renvoyait à l'impossibilité pour l'invalidé de percevoir le même salaire qu'un autre dans un emploi correspondant à son expérience et à sa formation. Le risque de chômage inhérent à un handicap devait être pris en compte dans l'estimation du degré d'invalidité. A partir de 1987, la lettre du système a été révisée et il fut précisé qu'il ne fallait plus établir un lien dans l'évaluation de l'invalidité entre celle-ci et la situation de la personne concernée sur le marché du travail. Néanmoins, en pratique un travailleur âgé légèrement handicapé se voit toujours accordé un pourcentage d'invalidité estimé en fonction de ses possibilités d'emploi, de façon à lui assurer un retrait de la vie active dans des conditions socialement acceptables.

L'importance de l'allocation accordée varie bien sûr selon le pourcentage d'invalidité, de plus, en vertu d'une loi actuellement en discussion au Parlement, elle pourrait dépendre également de l'âge du bénéficiaire. La base de calcul de l'allocation diffère selon le système dans lequel on se trouve. Dans le cas du système de base (AAW) l'on se réfère à un salaire minimum légal. Dans le cas du WAO le calcul est établi à partir du dernier salaire perçu plafonné.

Actuellement, en cas d'invalidité supérieure à 80%, l'allocation d'incapacité de travail représente 70% du salaire brut de référence. Mais dans le cas du WAO ce pourcentage est bien souvent porté à 90 voire 100%, pour un certain temps du moins, à charge de l'employeur, en vertu de conventions collectives.

Les règles applicables aux handicapés partiels (moins de 80%) sont assez complexes. Elles varient selon que le bénéficiaire soit chômeur ou qu'il travaille. Les allocations accordées sont, en principe, adaptées de façon à ce que le revenu global du bénéficiaire (salaire, indemnité de chômage, allocation d'invalidité) ne dépasse pas 85% du revenu de référence (le salaire dans le cas du WAO ou le salaire minimum légal dans le cas de l'AAW).

Actuellement l'allocation d'invalidité est servie, inchangée, jusqu'à 65 ans. Dans le texte actuellement discuté au Parlement il est prévu que, dans le cadre du WAO, seuls les "nouveaux invalides" de plus de 57 ans pourront encore bénéficier, sans limite dans le temps, d'une indemnité équivalant à 70% de leur revenu salarial brut antérieur. Pour les plus jeunes l'indemnisation sera réduite, éventuellement après un délai de 3 ans au maximum, en fonction de l'âge, pour se situer quelque part entre 70% du salaire minimum légal (l'indemnité AAW donc) et 70% du salaire antérieur (7).

Par ailleurs, les textes en discussion prévoient une révision des principes présidant à la fixation du taux d'invalidité, dans un sens plus restrictif. On devrait moins s'attacher à l'impossibilité d'occuper le même emploi qu'avant, ou un emploi correspondant à son expérience passée, et davantage tenir compte des possibilités réelles d'emploi, même à un salaire moindre que précédemment.

Il reste que, comme précédemment, la gestion du système d'invalidité est entre les mains des partenaires sociaux et de médecins qui paraissent partager les préoccupations des employeurs et employés, trouvant les uns et les autres des avantages au système.

Pour freiner la tendance des entreprises à se séparer des travailleurs âgés par l'intermédiaire du système d'invalidité, un régime de bonus-malus fut institué en 1992, selon lequel des amendes ou bonifications, représentant actuellement de 6 à 12 mois de salaires bruts, sont prévues pour les entreprises qui orientent vers le WAO ou embauchent des travailleurs ayant un certain taux d'invalidité.

On ne peut anticiper l'effet des présentes réformes sur l'usage du mécanisme d'invalidité. Dans le passé récent diverses inflexions souhaitées au niveau des pouvoirs publics ne s'étaient pas clairement concrétisées au niveau de l'exécution supervisée par les partenaires sociaux. Et le succès du système ne s'est pas démenti tout au long des années 80, même si en fin de période les pré-retraites privées l'ont concurrencé.

7 Dans le cadre de conventions collectives l'écart entre les niveaux des indemnités selon l'ancienne et la nouvelle réglementation pourrait être compensé par des assurances privées.

Tableau 11
Bénéficiaires d'allocations d'invalidités

milliers

	WAO	AAW	ABPW	Total
1980	462	145	53	660
1985	509	188	71	768
1986	515	197	72	784
1987	521	204	73	798
1988	530	210	74	814
1989	536	222	n.d.	n.d.
1990	548	230	n.d.	n.d.

Source : Eurostat, Recueil statistique sur la protection sociale en Europe, tome 2, 1992.

Il faut noter que, contrairement à ce que l'on a constaté dans le cas de l'Allemagne, le pourcentage global des allocataires de pensions d'incapacité de travail au sein de la population active ne paraît pas fluctuer avec le cycle, évoluer en phase avec le taux de chômage. Ainsi entre 1980 et 1985 le taux "d'invalides" est resté assez constant tandis que le taux de chômage fluctuait fortement. Cependant, il semblerait, selon l'O.C.D.E.(8), que le nombre des bénéficiaires de pension d'invalidité dans la tranche d'âge 55-64 ans soit par contre plus sensible à l'état du marché du travail.

Aux Pays-Bas, au moins jusque 1987-88, le retrait précoce du marché du travail était un droit bien établi faisant l'objet d'un consensus. Il n'était pas exclusivement lié à des facteurs conjoncturels, mais résultait de la volonté de faire bénéficier les plus anciens du progrès économique et social, tout en libérant des emplois pour les plus jeunes, tandis que les entreprises se détachaient volontiers de travailleurs jugés moins productifs et plus "coûteux". Pour ce faire la voie de l'incapacité de travail était la plus aisée à emprunter.

Tableau 12
Coût des systèmes d'incapacité de travail et invalidité

milliards de florins

1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
15,0	17,8	18,1	18,6	18,9	19,3	22,5

Source : Eurostat, Recueil statistique sur la protection sociale en Europe, tome 2, 1992.

Le problème du coût du système fut de plus en plus souvent évoqué au cours des années récentes. Tant l'AAW que la ZW ou la WAO sont financés par des cotisations prélevées sur le salaire (plafonné) du travailleur. Les cotisations pour l'AAW et la ZW sont assez modestes mais les cotisations WAO sont lourdes. Il n'y a pas de lien jusqu'à présent entre les allocations perçues et les primes versées.

d.2. Le passage par le chômage en tant que sortie organisée de la vie active est beaucoup moins fréquent. Il est (ou était jusqu'à très récemment) moins intéressant pour le travailleur que le système d'invalidité, et même très peu intéressant pour ceux qui se retrouvent définitivement au chômage avant 57,5 ans.

A partir de cet âge en effet il est possible de bénéficier d'une indemnité de chômage jusqu'à 65 ans. Mais d'une part, contrairement au cas de l'invalidité, l'allocation de chômage ne se trouve généralement pas accrue d'un versement complémentaire de l'entreprise que l'on quitte, d'autre part si au départ l'allocation de chômage représente 70% du dernier salaire (en brut) perçu elle peut, après un délai dépendant des années de travail passé être ramenée à 70% d'un salaire minimum légalement fixé. Les chômeurs de plus de 57 $\frac{1}{2}$ ans peuvent ne plus s'inscrire comme demandeurs d'emploi.

Quant au salarié mis au chômage avant 57 $\frac{1}{2}$ ans il peut se retrouver en fin de droit aux indemnités de chômage avant 65 ans et ne plus bénéficier que du minimum social (RWW: Rijksgroepsregeling Werklozen). Cependant, si le travailleur a commencé à chômer après 50 ans il peut obtenir une indemnité (IOAW) calculée en tenant compte des revenus globaux des ménages.

d.3. A côté des systèmes officiels de sortie de la vie active par le biais de la Sécurité sociale, des accords de pré-retraite se sont multipliés à partir de 1976. Ce système né dans les entreprises privées fut ensuite étendu au secteur public.

Ce sont principalement les travailleurs de plus de 60 ans qui sont concernés, mais progressivement l'âge à partir duquel on peut accéder au VUT (vervroegde uittreding) s'est abaissé et, dans certains cas extrêmes, il est désormais possible d'être préretraité à 55 ans.

Cette voie de sortie de la vie active est utilisée par un nombre non négligeable d'employés et cadres moyens, avec une forte proportion de fonctionnaires, tandis que les cheminements relevant de la Sécurité sociale sont plus souvent empruntés par les ouvriers.

Les VUT sont régis par des conventions collectives sectorielles parfois complétées par des accords conclus au niveau de l'entreprise. Dans le cas des entreprises privées il n'y a aucune implication des pouvoirs publics dans le système. Par ce biais la sortie d'activité est en principe volontaire. Le coût du système est couvert par des cotisations patronales et à charge du travailleur selon une proportion souvent proche de 2/3 pour 1/3. Les allocations perçues par les bénéficiaires sont plus intéressantes que celles octroyées dans le cadre du système d'incapacité de travail. En 1989, elles assuraient jusque 65 ans, en général entre 75 et 85% du salaire brut antérieurement perçu, 80% étant le plus courant. En général, si un nombre minimum d'années d'activité (5 à 10 ans) au sein de l'entreprise est exigé pour pouvoir bénéficier du VUT, il n'y a pas de lien entre la durée de cotisation et le niveau de l'allocation perçue. L'établissement d'un tel lien est cependant de plus en plus souvent envisagé.

En 1988, près de la moitié des entreprises pratiquaient le système du VUT. Ce sont surtout les travailleurs des petites entreprises qui ne bénéficient pas de ce système.

Initialement le système du VUT était associé à l'idée de remplacement du travailleur âgé par un plus jeune. Dans la pratique le remplacement est rarement prévu dans les conventions. Il semblerait qu'il ait lieu environ deux fois sur trois (1988).

Si tous les observateurs s'accordent à reconnaître le développement rapide du VUT, chiffrer valablement ses bénéficiaires ne paraît pas simple. L'on se trouve ici confronté, comme il n'est pas rare, à des séries statistiques issues de sources toutes très respectables (Eurostat, O.C.D.E., etc...) et peu compatibles. Sous toute réserve, nous avancerons que le VUT concernait 20.000 personnes en 1980 et de 80 à 90.000 en 1987-88, dont 40% de fonctionnaires. Depuis 1987-88 le VUT serait le système de sortie de la vie active le plus utilisé par les hommes de 60 à 64 ans.

3. Premières conclusions

a) Considérations générales

Il existe une tendance de fond allant dans le sens d'un retrait de plus en plus précoce du marché du travail. Dès que la retraite à 65 ans fut devenue une évidence dans nos sociétés la participation de la tranche des 60-64 ans commença à s'éroder et ce avant l'apparition de la crise économique en 1974.

Cette tendance spontanée fut amplifiée par la mise en place de toute une série de dispositifs facilitant une sortie anticipée de la vie active. Dans certains cas (invalidité, chômage de longue durée ...) des systèmes mis en place pour répondre à des cas sociaux particuliers furent détournés de leur fin première pour faciliter la sortie massive de certaines classes d'âge du marché du travail, dans d'autres cas (préretraite, flexibilité de l'âge de la pension...) des systèmes originaux furent créés à cette fin.

Dans tous les cas l'impact de l'institutionnalisation de nouveaux systèmes ou de nouvelles pratiques fut frappant, parfois cependant après un délai de réponse plus ou moins long. Cela semble prouver que des attentes existaient en la matière, tant du côté des entreprises que de celui des travailleurs.

L'importance des rôles respectifs de ces acteurs est discutée. On peut penser que le travailleur est satisfait de se voir offrir une solution de sortie anticipée d'activité qui préserve ses pleins droits à la pension de retraite légale et lui assure une allocation de soudure relativement confortable. Selon des enquêtes d'opinion menées en France, les avantages financiers des systèmes mis en place paraissent décisifs dans l'attraction qu'exerce le retrait de la vie active. Cela justifie les avantages particuliers parfois offerts au niveau de la firme lorsque celle-ci souhaite réellement le départ de travailleurs. C'est là une façon d'influencer son choix. Mais d'autres formes de pressions moins transparentes, et sans doute moins élégantes, peuvent être exercées par des sociétés soucieuses de réaliser leur restructuration.

Souvent le retrait anticipé résulte d'un large consensus entre le travailleur, le syndicat, l'entreprise, le corps médical même dans le cas de l'invalidité mais l'employeur paraît malgré tout, dans la plupart des cas, détenteur d'un pouvoir clé, qu'il soit à l'origine de la décision ou que sa réalisation soit subordonnée à son autorisation.

L'employeur peut juger intéressant, en toute circonstance, de se séparer de ses employés les plus âgés et donc, souvent, tout à la fois les plus coûteux et les moins productifs, entre autres par défaut de formation aux techniques de pointe, que ce soit pour les remplacer par des plus jeunes ou pour effectuer une compression de personnel. Les systèmes ad hoc mis en place lui permettent d'éviter les obstacles juridiques au licenciement et de réduire leur coût en indemnités de licenciement.

Quant aux pouvoirs publics ils cherchent à faciliter l'insertion des jeunes sur le marché du travail, particulièrement difficile quand la conjoncture est déprimée et le chômage élevé, tout en permettant aux entreprises de gérer au mieux, économiquement et socialement, la traversée de périodes difficiles. Dans ce cadre, faciliter la sortie d'activité des aînés paraît être la politique la plus consensuelle. Elle n'est cependant pas sans poser quelques problèmes.

Les premiers sont d'ordre financier. Les mécanismes mis en place sont en effet coûteux. Ils ont fait supporter aux systèmes de chômage ou d'invalidité des dépenses ne correspondant plus strictement à leurs missions au risque de les déséquilibrer financièrement. Cela n'est pas sans implication, surtout dans les pays où ces systèmes, et particulièrement l'assurance-chômage, sont ou étaient quasiment autonomes, l'intervention des pouvoirs publics dans leur financement n'étant qu'assez réduite. Dès lors, la répartition du coût de la retraite anticipée entre les acteurs sociaux et plus spécialement entre les pouvoirs publics et les entreprises fit l'objet de nombreux ajustements, avec des conséquences qui ne sont pas indifférentes du point de vue de la compétitivité et donc de l'emploi.

Par ailleurs, la viabilité à terme du système de pension, déjà mis en question du fait des évolutions démographiques, est rendue plus problématique encore suite à l'abaissement de l'âge du retrait de la vie active, qui a pour conséquence une augmentation du taux de dépendance.

Les perspectives démographiques, à l'horizon 2000-2010, annonçant une probable raréfaction de la main-d'oeuvre, sous réserve des évolutions de l'immigration ou du taux de participation des femmes, se pose, ou se posera, la question de la pertinence du maintien de systèmes mis en place ou développés, en fonction d'un état donné du marché du travail, mais qui peu à peu peuvent devenir une réalité intégrée à tout le maillage de protection sociale, considéré comme allant de soi, et qu'il est dès lors très difficile de remettre en cause.

Deux problèmes de moyen terme se superposent donc:

- celui de la viabilité financière de systèmes assurant un retrait total précoce de la vie active, accompagnée d'allocations relativement importantes jusqu'à la perception pleine et entière de la pension légale, une réponse à ce type de problème étant parfois cherchée du côté de la retraite anticipée avec réduction actuarielle de la pension,
- celui de la pertinence même de ce type de système.

D'ores et déjà, l'existence des systèmes de préretraite a sans doute précipité l'exclusion des travailleurs les plus âgés, et détourné les entreprises d'une réflexion approfondie sur la gestion du personnel le plus âgé, ses possibilités de recyclage etc... Qui plus est, par effet d'entraînement la perspective d'une "prochaine" pré-retraite amène de plus en plus rapidement le travailleur en "fin de carrière", et relativement jeune encore, il paraît déjà trop âgé pour investir encore dans sa formation.

Des études menées à ce propos dans différents pays, dont la France parmi ceux que nous étudions, établissent clairement qu'une fois privé de son emploi le travailleur âgé a relativement peu de chance d'en retrouver. Cela est à mettre en relation avec le fait que, hors des cas particuliers comme le VUT néerlandais, parmi les travailleurs âgés au chômage ou dans des systèmes de retrait anticipé de la vie active, les ouvriers peu ou non qualifiés issus de grandes entreprises de secteurs en déclin ou en difficulté sont surreprésentés.

Dès lors, seul l'encouragement à la formation paraît ici constituer une alternative à l'accompagnement social de la sortie de la vie active. Sa crédibilité souffre sans doute de réticences, du manque d'expériences convaincantes dans nos régions, d'interrogation quant à l'adaptabilité des candidats éventuels.

b) Enseignements de la comparaison internationale

Il faut tout d'abord noter que, au niveau de l'O.C.D.E., les quatre pays que nous avons retenus dans notre étude sont ceux où la tendance à la sortie précoce d'activité est la plus prononcée, Italie exceptée.

b.1. L'on sait que le bas taux d'activité, principalement masculin, est l'une des caractéristiques du marché belge du travail souvent mis en exergue par les organismes internationaux.

Si l'on excepte l'effet d'une obligation scolaire plus longue que la moyenne en Belgique, les différences de taux d'activité par rapport à nos voisins sont concentrées dans les tranches d'âge supérieures.

Nous avons vu à ce propos que l'apparence est peut-être trompeuse et que bien des lacunes statistiques rendent banales des conclusions trop hâtives.

Rappelons qu'en Belgique l'on peut officiellement cesser d'être demandeur d'emploi, et disparaître de la population active, à 50 ans, si l'on a un certain degré d'inaptitude physique, ou à 55 ans, et continuer à percevoir l'allocation de chômage jusqu'à la pension.

Si l'on veut percevoir l'assurance chômage jusqu'à la pension à 60 ans, sans arriver en fin de droit, on ne peut entrer dans le système de chômage en France qu'à 55 ans et en Allemagne qu'à 57 ans et 4 mois. Aux Pays-Bas l'on doit attendre 57 ans $\frac{1}{2}$ pour bénéficier d'une pleine allocation de chômage jusqu'à la retraite à 65 ans. Néanmoins en Allemagne une prolongation de l'indemnité est assurée à ceux qui sont entrés au chômage après 54 ans et aux Pays-Bas une allocation est allouée à ceux qui sont devenus chômeurs après 50 ans. L'existence même de ces compléments constitue une reconnaissance de la présence importante de chômeurs de longue durée parmi les plus âgés, dont le maintien parmi les demandeurs d'emploi et la population active (jusqu'à 58 ans en Allemagne, 57 ans $\frac{1}{2}$ aux Pays-Bas) est largement artificiel.

En ayant un bas taux d'activité des 55-59 ans la Belgique pêche peut-être surtout par transparence.

L'on devrait sans doute encore évoquer le cas des handicapés légers partiellement au chômage, et donc maintenus dans la population active, qui pourraient, probablement marginalement, influencer les résultats.

Le phénomène du temps partiel relativise d'ailleurs la portée des taux d'activité évalués sur base du nombre de travailleurs. Une évaluation sur base du nombre d'heures prestées pourrait être instructive.

A ce stade l'on ne peut donc qu'émettre des réserves quant à la substance des digressions à propos du taux d'activité.

b.2. Pour le reste, les systèmes mis en place pour accommoder la sortie précoce des travailleurs de la vie active, dans les quatre pays que nous avons passé en revue, ont de nombreux points communs, avec des nuances, qui tiennent parfois aux différences dans les mécanismes d'assurance-chômage.

Dans les quatre pays existent ou ont existé des systèmes de préretraite. Dans trois d'entre eux ils font partie depuis de nombreuses années du paysage social, particulièrement en Belgique et en France où ils ont cependant pris des formes multiples, modifiées à de nombreuses reprises. En Allemagne ce fut une assez courte parenthèse (1984-88).

En France et en Belgique après un énorme succès au début des années 80, l'engouement pour ces systèmes s'est émoussé. Aux Pays-Bas le système privé de préretraite connaît un développement continu. Enfin en Allemagne il fut arrêté en pleine expansion.

L'abandon (D) ou l'usage moins intensif de ces mécanismes (B, F) est essentiellement le fait des employeurs, éventuellement suite à des modifications dans les systèmes décidées par les pouvoirs publics (B, F).

Alors que dans le passé le travailleur eut parfois l'initiative (B, D, F), ce sont les employeurs qui sont désormais à l'origine de la mise en oeuvre de la procédure dans les systèmes restant en vigueur en France et en Belgique. Aux Pays-Bas la sortie vers la préretraite est volontaire.

Au fil du temps les modifications des réglementations ont rendu tant en Belgique qu'en France, la préretraite plus coûteuse pour les entreprises. Les pouvoirs publics ont cherché à limiter leur implication financière qui, explosive au début des années 80, fut de fait endiguée, mais dans un contexte économique plus favorable. Les conditions d'accès sont également devenues plus restrictives. Aux Pays-Bas les pouvoirs publics n'interviennent pas financièrement dans les préretraites. En Allemagne le coût du système était entièrement supporté par les entreprises, sauf si elles embauchaient un remplaçant pour le travailleur âgé partant, auquel cas une subvention publique était accordée.

Comme en Allemagne, la période de développement maximum des préretraites en Belgique et en France correspond à leur association à l'idée de remplacement des travailleurs âgés par de jeunes chômeurs. Obligatoire en Belgique depuis 1990, le remplacement ne l'est plus en France. Aux Pays-Bas il était évoqué dans les principes présidant au démarrage de la préretraite mais n'est pas toujours pratiqué.

Les taux de remplacement assurés par les préretraites furent en général partout très favorables. Les taux les plus élevés sont obtenus dans le système privé néerlandais où ils atteignent de 75 à 85% du salaire brut. Dans le meilleur des cas (celui où le prépensionné perçoit une allocation de chômage représentant 60% de son salaire brut antérieur) des taux similaires peuvent être obtenus en Belgique. Mais ici la préretraite est plafonnée. En France aussi un plafond existe. Sous ce plafond 65% des gains antérieurs bruts sont assurés.

Enfin, l'âge minimum de sortie de la vie active via la préretraite se situe en principe à 60 ans aux Pays-Bas, mais peut descendre à 55 ans, à 56 ans et 3 mois en France et était de 58 ans en Allemagne. En Belgique l'on sait qu'il tend à être fixé à 58 ans aussi mais il est encore de 56 ans et des sorties beaucoup plus précoces ont été enregistrées dans le passé. La préretraite restera par ailleurs possible à 50 ou 52 ans dans les entreprises en difficulté et en restructuration.

L'originalité du système belge de préretraite se situe donc sans doute surtout dans la précocité de la sortie officielle de la vie active. L'on retrouve ainsi le phénomène déjà constaté au niveau du chômage.

b.3. Par contre, il n'est pas fait un usage extensif et intensif, en Belgique, du système d'incapacité de travail, comme c'est le cas en Allemagne ou aux Pays-Bas, où il permet une sortie d'activité sans limite d'âge minimale, avec des taux de remplacement assez élevés (60% net en Allemagne) ou très élevés (80% net, parfois temporairement plus, aux Pays-Bas).

b.4. Enfin, la France fut le seul pays où l'âge légal de la retraite ait été abaissé, de 65 à 60 ans, au cours des années récentes. Il ne s'agissait pas à proprement parlé d'une mesure visant à accélérer notablement la sortie d'activité puisque déjà en 1982 la majeure partie des travailleurs n'était plus actif à 60 ans. L'effet essentiel fut donc un glissement du coût financier de ce retrait des caisses de chômage vers la pension légale de retraite.

Quant à la Belgique et à l'Allemagne elles ont toutes deux instaurés des systèmes de retraite flexible, à partir de 60 ans en Belgique, de 63 ans, moyennant 35 ans d'assurance en Allemagne.

b.5. La diversité, et parfois l'opacité, des systèmes mis en oeuvre rendent extrêmement difficiles une comparaison statistiquement satisfaisante. Nous avons émis des doutes à propos de conclusions trop rapides. Nous n'avons pas pu aller, pour l'instant bien au-delà.

b.6. Pour conclure, l'on rappellera que dans les trois pays qui nous entourent des mesures ont été récemment prises afin de freiner la sortie d'activité.

En France, depuis 1989, des exonérations de charges sociales et le paiement de formation sont prévus en cas d'embauche de chômeurs de plus de 50 ans.

Aux Pays-Bas, depuis 1992, un système, discuté, de bonus-malus, vise à décourager le rejet et encourager l'embauche de travailleurs ayant une incapacité de travail partielle.

Enfin, en Allemagne, un programme de relèvement progressif de l'âge de la retraite fut mis en place, en 1992, sans qu'il rencontre une forte opposition. La possibilité de retrait anticipé sera maintenue, mais avec perte de pension, sur base actuarielle.