

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

*CARACTERISTIQUES ET SOURCES POSSIBLES  
DU CHOMAGE DE LONGUE DUREE EN BELGIQUE*

*JUIN 1995*

## REMARQUES INTRODUCTIVES

Le présent document constitue la base analytique sur laquelle se fonde "l'Avis du Conseil supérieur des Finances relatif au chômage de longue durée et au système d'indemnisation du chômage".

Il comprend deux parties.

Dans la première, descriptive, on tente de cerner la réalité du chômage de longue durée: par l'évaluation de son importance, compte tenu des divers problèmes statistiques que cela pose, et en faisant le relevé de ses principales caractéristiques.

La seconde partie est plus analytique.

Le Ministre des Finances ayant demandé au Conseil d'étudier spécifiquement les relations éventuelles entre les caractéristiques financières du système d'indemnisation du chômage et sa "viscosité", cette question est d'abord abordée, de la façon la plus directe (II.1). On s'intéresse ainsi, par exemple, aux paramètres de la "générosité" du système de chômage (niveau d'indemnisation, durée, etc...).

Au cours de cette analyse on est amené à relever les liens multiples, plus ou moins forts ou directs, existant entre la configuration du système d'indemnisation d'une part et, d'autre part, le coût du travail, les politiques actives du marché du travail, le processus de formation des salaires, la sécurité de l'emploi et sa protection (II.2).

Dès lors, ces divers aspects du fonctionnement du marché du travail, dont les impacts sur le chômage de longue durée sont plus ou moins étroitement enchevêtrés avec celui du système d'indemnisation, sont passés en revue (II.3 à II.6).

Comme dans les deux autres Avis que le Conseil a déjà consacré à la problématique du marché du travail, une comparaison entre la réalité belge et la situation en Allemagne, en France et aux Pays-Bas est effectuée sur plusieurs points.

Dans le cas présent, nous sommes conscients que cette comparaison peut être, à certains égards, peu instructive, trop restrictive, et ne peut servir de référence absolue. En effet, nos voisins sont confrontés à certains problèmes qui sont aussi les nôtres. C'est pourquoi, de temps à autre, l'on évoque l'exemple d'autres pays. Mais, surtout, l'on est amené à réfléchir aux problèmes qui se posent en eux-mêmes, en dehors de toute référence normative extérieure.

TABLE DES MATIERES
--------------------

Remarques introductives

I.	Importance et caractéristique du chômage de longue durée en Belgique	4
1.	Définition du chômage de longue durée	4
2.	Sources statistiques en matière de chômage	4
	2.1. <i>Onem et enquêtes sur les forces de travail: différences dans l'élaboration des statistiques belges</i>	4
	2.2. <i>Comparaison internationale</i>	7
3.	Evolution de la spécificité belge dans le temps	9
4.	Caractéristiques du stock de chômage de longue durée en Belgique	10
	4.1. <i>Chômage total et chômage de longue durée</i>	10
	4.2. <i>Spécificité du chômage belge en fonction de sa durée</i>	12
	4.3. <i>Chômage de longue durée et âge</i>	14
	4.4. <i>Importance du chômage féminin de longue durée</i>	16
	4.5. <i>Incidence de la formation sur la durée du chômage</i>	21
	4.6. <i>Domaine d'activité passée des chômeurs</i>	24
5.	Approche du chômage de longue durée en terme de flux	26
	5.1. <i>Eléments de comparaison internationale</i>	27
	5.2. <i>Caractéristiques des flux d'entrée et de sortie du chômage en Belgique</i>	28
6.	Synthèse	32
II.	Quelques explications possibles à l'importance du chômage de longue durée	35
1.	"Générosité" du système d'indemnisation du chômage	35
	1.1. <i>Effets attendus de l'indemnisation du chômage</i>	36
	1.2. <i>Le piège à l'emploi</i>	39
	1.3. <i>Conditions pour une indemnisation optimale</i>	40
	1.4. <i>Apport des analyses empiriques</i>	42
	1.5. <i>Générosité relative du système belge de chômage</i>	47
	1.6. <i>Générosité de l'indemnisation et viscosité du chômage</i>	54
2.	Multiplicité et interdépendance des causalités	60
	Synthèse intermédiaire	64

3.	Flexibilité, sécurité de l'emploi et protection du travail	68
4.	Processus de formation des salaires	77
	4.1. <i>Influence du niveau du chômage sur l'évolution des salaires</i>	78
	4.2. <i>Théorie du salaire d'efficience</i>	79
	4.3. <i>Théorie des insiders-outsiders</i>	80
	4.4. <i>Degré de centralisation des négociations salariales</i>	81
	4.5. <i>Théorie de l'hystérèse et déqualification progressive</i>	84
5.	Politiques actives du marché du travail	87
	5.1. <i>Poids relatif des politiques actives</i>	87
	5.2. <i>Créations et subventions d'emplois publics</i>	91
	5.3. <i>Formation</i>	92
	5.4. <i>Service public de l'emploi</i>	97
	5.5. <i>Inadéquation de l'offre et de la demande de travail</i>	98
6.	Prélèvement fiscal et parafiscal et coût du travail	103
7.	Synthèse	107

---

## I. Importance et caractéristiques du chômage de longue durée en Belgique

---

### 1. Définition du chômage de longue durée

Conventionnellement, au niveau international, les chômeurs de longue durée sont ceux qui dépassent un seuil de douze mois de chômage.

La notion de longue durée peut varier d'un pays à l'autre ou à travers le temps. Aujourd'hui, l'acuité grandissante du problème du chômage de longue durée dans de nombreux pays conduit à relativiser les choses : une période de chômage de six mois, par exemple, n'est plus considérée comme "longue", car de nombreuses personnes restent sans emploi plus longtemps.

Subjectivement, la longue durée peut également être perçue de différentes façons: un an peut paraître très long pour un jeune diplômé, mais être moins "anormal" pour un ouvrier quinquagénaire.

### 2. Sources statistiques belges en matière de chômage

#### 2.1 ONEM et enquêtes sur la force de travail : différences dans l'élaboration des statistiques belges

En Belgique, les statistiques de chômage ventilées selon la durée d'inactivité proviennent de deux sources : l'Office National de l'Emploi d'une part, et l'Institut National de la Statistique (enquête sur les forces de travail) d'autre part.

1° Pour l'ONEM, la notion centrale est celle de "chômeur complet indemnisé demandeur d'emploi", tirée des registres de l'assurance-chômage. Elle n'est pas exhaustive en matière de chômage et, en particulier, de chômeurs de longue durée.

La règle pour l'ONEM depuis 1987 est de remettre à zéro le compteur de durée du chômage, en cas de retour au chômage, après une période d'au moins trois mois d'occupation (à temps plein ou partiel), de maladie, d'emprisonnement, ou de dispense d'inscription comme demandeur d'emploi. A noter que la notion "d'occupation" inclut toutes les formes de travail du plan de résorption du chômage (CST, TCT, ACS, etc...), l'occupation à temps réduit pour échapper au chômage, les formations professionnelles et le service militaire.

Les données relatives aux chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi ne tiennent, bien sûr, pas compte ni des demandeurs d'emploi non indemnisés, ni des chômeurs dispensés de chercher un emploi pour raisons sociales ou raisons d'âge. Or, ces dernières catégories ont connu un important développement, surtout à la fin des années '80 (Tableau 1).

**Tableau 1**  
**Chômeurs complets indemnisés (C.C.I.) demandeurs d'emploi et non demandeurs d'emploi**

au 30 juin	C.C.I. demandeurs d'emploi	C.C.I. âgés non demandeurs d'emploi	C.C.I. dispensés d'être demandeurs d'emploi pour raisons sociales et familiales
1984	494.270	...	...
1985	455.530	38.284	...
1986	431.006	59.003	1.299
1987	424.390	65.801	2.731
1988	385.731	70.660	8.272
1989	348.626	72.841	21.395
1990	331.767	71.683	36.274
1991	352.337	74.192	44.075
1992	394.670	74.119	41.020
1993	461.232	74.667	24.644
1994	496.523	73.767	17.381

Sources : - Ministère de l'Emploi et du Travail, décembre 1993.  
La population active au 30 juin 1992.  
- Rapports annuels de l'ONEM 1993 et 1994.

Si l'on additionne les C.C.I. indemnisés ou non, demandeurs d'emploi ou non, on obtient un nombre de chômeurs assez largement défini, mais au statut ambigu : dans quelle mesure en effet des chômeurs âgés qui ne reviendront jamais sur le marché du travail sont-ils encore à considérer comme chômeurs de longue durée? Ne sont-ils pas davantage assimilables à des prépensionnés?

2° Les enquêtes sur les forces de travail tentent de cerner une notion plus "active" du chômeur. Elles se réfèrent à la définition du Bureau international du Travail (B.I.T.) selon lequel doit être considéré comme chômeur tout actif effectivement à la recherche d'un emploi et disponible immédiatement. L'évaluation de la réalité de la recherche reste cependant délicate et les critères de mesures variables dans le temps et l'espace, voire aléatoires. On rappellera, par exemple, que dans les enquêtes, toute personne employée au moins une heure au cours de la semaine de référence est considérée comme ayant un emploi.

Dans les enquêtes sur les forces de travail, les personnes comptabilisées ne sont pas nécessairement indemnisées par le système de chômage. Par exemple, l'enquête doit en principe intégrer des groupes tels que les bénéficiaires du minimex, qui ne sont pas chômeurs complets indemnisés et où se concentre une inoccupation de longue durée. De plus, on est en droit de supposer que les chômeurs interrogés ignorent les règles administratives qui régissent la remise à zéro du compteur de durée du chômage. Il est, par exemple, improbable qu'ils se considèrent redevenus des chômeurs de courte durée après une maladie ou une formation professionnelle de trois mois ou plus.

On remarque que les ratios calculés par enquête sont systématiquement supérieurs à ceux issus des statistiques de l'ONEM. L'écart s'est creusé nettement de 1985 à 1989 avant de se réduire progressivement à partir de 1990 (1).

**Tableau 2**  
**Part du chômage de longue durée dans le chômage total**  
**(Belgique)**

		1980	1985*	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Hommes et	EFT	n.d.	68,2	n.d.	73,0	n.d.	75,0	66,8	61,6	59,0	n.d.
Femmes	ONem	57,9	68,3	68,9	67,2	66,8	65,2	62,7	57,4	57,3	56,9
* introduction du système de chômeurs âgés non demandeurs d'emploi.											

Sources : - Eurostat, enquête sur les forces de travail (EFT) (moyenne annuelle)  
- Office National de l'Emploi (ONem) : chômeurs complets indemnisés inscrits comme demandeurs d'emploi (au 30 juin).

Selon que l'on se base sur les enquêtes ou sur les inscriptions au registre de chômage, on peut donc obtenir des résultats qui diffèrent fortement. C'est le cas, par exemple, pour l'année 1989, où la part de chômeurs de longue durée dans le chômage total est de 75% sur base de l'enquête, et 65% selon l'ONEM. Le résultat obtenu sur base des statistiques de l'ONEM sous-estime sans doute, sous certains aspects, le pourcentage de "non-employés" depuis longtemps. Ces mêmes statistiques, et plus encore les enquêtes sur les forces de travail, peuvent aussi surestimer l'importance des réels demandeurs d'emploi de longue durée. Nous y reviendrons.

1 Divers phénomènes, parfois contradictoires, ont probablement concouru à ce résultat : On peut trouver logique, mécaniquement, que l'écart se creuse quand le taux de chômage (ONEM) baisse, car le nombre de chômeurs complets indemnisés se réduit et donc la proportion de chômeurs (surtout de longue durée) non inclus dans les statistiques ONEM croît, en pourcentage. Mais par ailleurs, si la baisse du taux de chômage est due à la reprise économique, les entrées au chômage faiblissent et les chômeurs les moins anciens seront, en principe, les premiers réembauchés, et donc la proportion de CCI de longue durée au sein du total des CCI devrait croître, au moins dans un premier temps. Pour arriver au résultat constaté, on doit donc supposer qu'ont joué des phénomènes, d'ordre administratif, allégeant le nombre de CCI de longue durée enregistré, sans que cela se traduise par une modification, à due proportion, des réponses lors des enquêtes (EFT). Selon Bruno Vanderlinden (\*) le développement des dispenses pour raisons d'âge, sociales ou familiales a pu jouer un rôle important en la matière (les deux derniers systèmes étant aujourd'hui en voie d'extinction).

(\*) B.Vanderlinden, *chômage de longue durée en Belgique : genèse persistance et politiques*, Bulletin de l'I.R.E.S., n°164, février 1993.

La question que l'on peut à présent se poser est de savoir si, sur base de ces deux sources, la situation de la Belgique est atypique en matière de chômage de longue durée, par rapport à ses pays voisins.

## 2.2 Comparaison internationale

En matière de comparaison internationale, la prudence s'impose : les règles adoptées variant d'un pays à un autre, les comparaisons basées exclusivement sur des données administratives ont peu de chances d'être valables. Les données recueillies par voie d'enquête se prêtent généralement mieux aux comparaisons, mais là encore il reste une part d'aléatoire : par exemple, les différences entre pays dans les groupes d'âge couverts ou, nous le verrons, l'influence du système d'indemnisation font qu'il ne faut considérer comme significatifs que les larges écarts de niveau.

1° Sur base des données d'enquête, la Belgique apparaît dans une position nettement défavorable par rapport à ses voisins en ce qui concerne le chômage de longue durée.

**Tableau 3**  
**Fréquence du chômage de longue durée d'après des données d'enquête**  
**(en pourcentage du chômage total)**

	1973	1977	1979	1981	1983	1985	1987	1989	1990	1991	1992
Belgique	37,9	44,8	61,6	n.d.	64,1	68,2	73,0	75,0	66,8	61,6	59,0
Allemagne	12,8	26,7	28,7	22,4	38,4	46,9	47,2	48,4	45,9	45,5	33,5
France	21,7	26,6	30,3	33,4	39,6	43,8	44,6	43,7	39,7	38,7	36,1
Pays-Bas	21,8	37,8	35,9	29,6	46,9	56,4	43,6	45,4	46,2	43,0	44,0

Sources : EC Economic Data book, september 1994.  
Eurostat, Enquêtes sur les forces de travail, éditions 1981 et 1983.

2° Sur base des données issues des inscriptions aux bureaux de placement, la position de la Belgique semble également se distinguer en matière de chômage de longue durée.

**Tableau 4**  
**Fréquence du chômage de longue durée d'après les inscriptions aux bureaux**  
**d'emploi**  
**(en pourcentage du total des chômeurs inscrits)**

	1983	1989	1990	1991	1992	1993
Belgique	62,8	65,2	62,7	57,4	57,3	56,9
Allemagne	28,5	31,4	29,7	28,3	26,6	...
France	...	...	...	...	...	...
Pays-Bas	43,7	56,7	57,4	55,1	50,5	46,8

Source : O.C.D.E., Perspectives de l'emploi, juillet 1994.



Il ressort donc des deux types de statistiques que la situation de la Belgique est particulière par rapport à celle de ses voisins.

Cependant, même les enquêtes, a priori relativement harmonisées au niveau européen, peuvent être influencées par des facteurs institutionnels qui déterminent, dans une plus ou moins grande mesure, les réponses aux questions et introduisent un biais dans la comparaison internationale.

Le système d'indemnisation du chômage est un élément susceptible de rendre plus accusée la position défavorable de la Belgique. Ph. de Villé et B. Vanderlinden (2) notent, par exemple, que "l'octroi d'indemnités d'assurance-chômage en Belgique aux chômeurs de (très) longue durée les incite à demeurer inscrits comme demandeurs d'emploi. Dans les autres pays, le système d'assistance qui se substitue à l'assurance au-delà du seuil de durée exclut une part des chômeurs de longue durée du droit à l'indemnisation, et retire ainsi la première motivation à une inscription à l'office de placement. Dans la mesure où celle-ci n'ouvre que rarement l'accès à des offres d'emploi, ces personnes exclues ne verront plus l'intérêt de conserver leur statut de demandeur d'emploi et, à supposer que cette inscription était la seule manifestation de recherche d'un emploi, elles seront dorénavant recensées comme inactives".

Les auteurs mettent ainsi le doigt sur un problème de fond, même si l'on ne peut les suivre à la lettre. En effet, désormais, la simple inscription comme demandeur d'emploi ne suffit plus, en principe, pour témoigner d'une recherche active d'emploi, comme le demande la définition du B.I.T. (mais, dans divers pays, la simple lecture des petites annonces dans le journal suffirait !?). Il reste que le système d'indemnisation du chômage peut, selon qu'il est plus ou moins extensif, inciter ou non au maintien sur le marché du travail (fut-ce en partie formellement), freiner ou accélérer le "découragement".

Lorsque des chômeurs cessent d'être indemnisés on peut estimer que le taux de chômage de longue durée s'en trouve "réduit" non seulement dans les statistiques administratives, mais aussi dans le cadre des enquêtes sur les forces de travail. D'une part parce que dans les données administratives, des chômeurs de longue durée n'apparaissent plus (même s'ils sont recensés par les enquêtes). D'autre part, parce que des non-employés qui ne recherchent pas vraiment un emploi sortent totalement du marché du travail et ne figurent plus dans les enquêtes... alors qu'ils pourraient encore y figurer en Belgique, parce que, du fait de leur indemnisation, dans le cadre du système "normal" de chômage, ils se sentent encore partie prenante du marché du travail.

L'écart considérable observé pour l'Allemagne entre les taux des tableaux 3 et 4 illustre bien l'importance que peut prendre le chômage non indemnisé.

---

2 Ph. de Villé et B. Vanderlinden, Emploi et chômage en Belgique : dérive actuelle et tendances longues, Reflets et perspective de la vie économique, février 1994, page 19.

Par référence à la Belgique le cas des Pays-Bas est par contre très surprenant: **contre toute attente les données administratives sont, dans ce pays, supérieures aux données issues des enquêtes**, du moins pour la période 1989-1993. On peut encore noter que les deux taux n'évoluent pas parallèlement (cfr 1991-92).

Le phénomène ainsi constaté est troublant : cela signifie-t-il que de nombreux chômeurs inscrits aux bureaux d'emploi ne se considèrent pas comme demandeurs d'emploi (ce qui est possible), et que, suite à des réponses d'une sincérité désarmante, ils ne sont plus considérés comme tels par les enquêtes, bien qu'ils soient inscrits comme demandeurs d'emploi?

Il semblerait, selon l'O.C.D.E., que la fiabilité des statistiques administratives néerlandaises de chômage ne fut pas toujours satisfaisante. Jusqu'en 1988 en tous cas, un grand nombre de personnes inscrites comme chômeuses au service public d'emploi néerlandais travaillaient en réalité. La découverte de telles anomalies amena les autorités à adopter de nouvelles méthodes en 1989, mais ces dernières posaient encore bien des questions (3).

De ce qui précède, il ressort donc surtout, nous semble-t-il, que la robustesse de la base statistique de notre analyse n'est pas à toute épreuve. Mais aussi déjà, que le lien système d'indemnisation-importance du chômage de longue durée est loin d'être simple, et qu'on ne peut pas le réduire au seul volet "incitation à la recherche d'un emploi". Néanmoins, la spécificité de la Belgique en matière de chômage de longue durée ne paraît pas pouvoir être niée.

### 3. Evolution de la spécificité belge dans le temps

La particularité de la Belgique en matière de chômage de longue durée par rapport à ses pays voisins est-elle un phénomène récent ou a-t-elle un caractère de permanence? A-t-elle toujours eu la même intensité?

Le taux de chômage de longue durée (sur base E.F.T.) atteint un maximum (75%) en Belgique en 1989. Ce taux avait augmenté tout au long des années '80.

La fréquence du chômage de longue durée (CLD) était aussi aux environs de son maximum, en 1989, dans les trois autres pays. Mais les pourcentages enregistrés étaient nettement plus faibles (aux alentours de 45%).

A défaut de données pour la Belgique en 1981, année proche d'un dernier minimum, si l'on compare les évolutions entre 1983 et 1989, on constate que c'est en Belgique que l'augmentation du taux de CLD est la plus forte (+10,9 points-pour-cents), mais elle n'est guère plus importante qu'en Allemagne (+10); en revanche elle est faible en France (+4,1) et aux Pays-Bas on enregistre un léger recul (-1,5). La période ainsi envisagée est une période de diminution tendancielle du chômage total (sauf en France); le nombre d'entrées diminue, et donc, en principe, la part de chômeurs de courte durée.

---

3 Voir par exemple O.C.D.E., Etudes économiques, Pays-Bas, 1990-91.

Après 1989 le taux de CLD diminue, à nouveau nettement et d'une même ampleur en Belgique et en Allemagne, plus faiblement en France, très peu aux Pays-Bas.

En résultante de ces mouvements, si l'on compare les années 1983 à 1992 on constate que les positions relatives des quatre pays ne sont guère modifiées.

Si l'on recule un peu plus dans le temps, sous réserve d'une comparabilité peut-être encore moins fermement établie des données, on constate :

- qu'en 1979 et 1991 le taux de CLD fut le même en Belgique : 61,6%. Dans les trois autres pays le taux correspondant était nettement plus élevé en 91 qu'en 79. La spécificité belge subsiste mais le problème du CLD se généralise;
- qu'avant même le premier choc pétrolier, en 1973, le taux de CLD était nettement plus élevé en Belgique (37,9%) que chez ses trois partenaires.  
D'ailleurs, B. Vanderlinden note (4) que le chômage de longue durée est un vieux problème en Belgique : on retrouve des taux de l'ordre de 60-70% en 1970 ou dans les années '60. A l'époque cependant ce problème est d'une toute autre nature : le taux de chômage est beaucoup moins élevé et les CLD sont essentiellement inaptes au travail.

#### 4. Caractéristiques du stock de chômage de longue durée en Belgique

##### 4.1 Chômage total et chômage de longue durée

1° La situation de la Belgique en matière de chômage total est certes loin d'être satisfaisante, mais, au vu du tableau 5, on constate qu'elle n'est pas atypique: on observe par exemple que la position de la France est plus défavorable depuis 1989, tandis que les taux des Pays-Bas sont relativement similaires aux taux belges. Seule l'Allemagne se démarque avec des taux sensiblement inférieurs aux taux de ses voisins.

En matière de taux de chômage, le point le plus haut fut atteint en 1984 en Belgique et en Allemagne et en 1983 aux Pays-Bas, tandis qu'en France le maximum atteint en 1987 fut dépassé en 1993.

Nous avons vu que le maximum de fréquence de CLD était plus tardif.

**Tableau 5**  
**Taux de chômage standardisés**  
**(moyennes annuelles)**

	1974	1979	1984	1989	1990	1991	1992	1993
Belgique	2,3	7,0	12,5	8,6	7,6	7,5	8,2	9,4
Allemagne	1,8	2,7	7,1	5,6	4,8	5,2	6,0	7,0
France	2,8	5,8	9,7	9,4	9,0	9,5	10,0	10,8
Pays-Bas	2,9	5,7	11,6	8,5	7,5	7,1	7,2	8,8

Sources: Eurostat, Chômage mensuel, juin 1994.  
O.C.D.E., Perspectives de l'emploi, juillet 1990.

2° La fréquence du chômage de longue durée a-t-elle tendance à suivre les évolutions du taux de chômage total? La réponse n'est pas triviale.

En général, on considère que la diminution du taux de chômage de longue durée suit, avec un certain retard, la baisse du taux de chômage (voir par exemple (5)).

Dans le passé récent cela s'est de fait vérifié, mais le retard dans la décroissance des CLD n'est pas de même ampleur dans les différents pays : très important en Belgique ou en Allemagne (de l'ordre de 5 ans entre 1983-84, sommet du chômage et 1988-89 amorce de la décroissance de l'importance relative du CLD), il l'est beaucoup moins aux Pays-Bas (2 ans environ) et quasi nul en France.

B. Vanderlinden (6) note qu'en 1988 et 1989, années de croissance forte du P.I.B., les **taux de sortie** annuels de plusieurs catégories de chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi de longue durée ont baissé ou stagné. Cette évolution l'amène à penser que le **taux de sortie vers l'emploi** des chômeurs de longue durée a, en moyenne, fléchi **en pleine expansion**, à un moment où le taux de chômage global baissait fortement.

Diverses causes de ce phénomène sont envisageables : inefficacité des chômeurs de longue durée dans la recherche d'un emploi, manque d'attrait de ces chômeurs aux yeux des employeurs? Mais le problème de la sortie du CLD n'est pas aussi aigu pour toutes les sous-populations de chômeurs; nous y reviendrons.

5 N.Degimbe et F.Szabo, *Le chômage de longue durée : causes et conséquences*, Ministère de l'Emploi et du Travail, Regards sur le marché du travail, avril 1990.

6 Bruno Vanderlinden, *Le chômage et sa durée en Belgique : une approche en termes de flux*, Bulletin de l'I.R.E.S., n°159, février 1992.

#### 4.2 Spécificité du chômage belge en fonction de sa durée

Est-ce seulement au-delà d'un seuil temporel élevé que le chômage belge acquiert une spécificité? Autrement dit, si la fréquence d'une durée de chômage d'un an est plus élevée en Belgique, qu'en est-il après 6 mois ou deux ans de chômage?

La réponse à cette question peut être intéressante dans le cadre de l'analyse des causes de la spécificité belge et, en particulier, de l'impact du système d'indemnisation sur la fréquence du CLD.

Or l'on constate (Tableau 6), que dès 6 mois la faible importance de la sortie précoce du chômage en Belgique est flagrante. Vis-à-vis de nos trois principaux partenaires, l'écart de fréquence du chômage de plus ou moins longue durée se creuse au fil du temps, mais après 6 mois déjà il est de l'ordre de 15 à 20 points pour atteindre, certaines années, 25 à 30 (ou plus) points pour-cents après 2 ans.

Dès six mois, vis-à-vis de l'Allemagne et des Pays-Bas, le handicap des femmes est le plus net. Il se creuse nettement avec le temps, par rapport aux trois pays voisins cette fois. Dans le cas des hommes, vis-à-vis des Pays-Bas et jusqu'en 1987 à l'égard de l'Allemagne, la spécificité belge paraît acquise dans une large mesure dès les premiers mois de chômage.

**Tableau 6**  
**Fréquence d'une durée de recherche d'emploi d'au moins 6 mois \* parmi les**  
**chômeurs recensés par les enquêtes sur la force de travail**

pour-cents du total des "chercheurs d'emploi"

	1985			1987			1988			1991		
	H	F	T	H	F	T	H	F	T	H	F	T
Belgique	80,2	86,7	84,1	85,8	88,2	87,3	84,5	88,9	87,2	72,8	80,5	77,5
Allemagne	68,0	65,5	66,8	61,1	67,7	64,2	68,1	65,5	66,7	64,9	60,1	62,6
France	67,0	74,6	71,0	66,0	73,2	70,0	64,2	70,4	67,8	60,5	66,7	64,0
Pays-Bas	75,7	75,4	75,6	65,2	63,7	64,4	67,9	62,5	65,1	63,9	54,4	58,8
H : hommes; F : femmes; T : total.												
* cette fréquence n'est pas exactement égale à celle qui serait exprimée en pour-cents du total des chômeurs, même dans les EFT. En effet, certains chômeurs ont déjà trouvé un emploi et sont en attente de l'occuper.												

Source : Eurostat, Enquêtes sur les forces de travail.

**Fréquence d'une durée de recherche d'emploi d'au moins un an parmi les**  
**chômeurs recensés par les enquêtes sur la force de travail**

pour-cents du total des "chercheurs d'emploi"

	1985			1987			1988			1991		
	H	F	T	H	F	T	H	F	T	H	F	T
Belgique	64,2	72,6	69,2	72,2	76,1	74,6	74,5	76,9	76,0	59,4	65,2	63,0
Allemagne	49,6	46,0	47,9	47,2	49,2	48,1	52,3	46,0	49,0	49,3	42,0	45,8
France	42,7	50,5	46,8	47,0	51,4	49,4	45,9	49,8	48,1	40,7	44,9	43,1
Pays-Bas	61,5	54,9	58,7	50,7	41,3	45,7	55,1	43,5	49,1	52,3	36,8	43,9
H : hommes; F : femmes; T : total.												

Source : Eurostat, Enquêtes sur les forces de travail.

**Fréquence d'une durée de recherche d'emploi d'au moins 2 ans parmi les**  
**chômeurs recensés par les enquêtes sur la force de travail**

pour-cents du total des "chercheurs d'emploi"

	1985			1987			1988			1991		
	H	F	T	H	F	T	H	F	T	H	F	T
Belgique	46,0	56,9	52,5	53,5	58,8	56,7	62,2	63,2	62,8	46,1	51,7	49,5
Allemagne	30,4	24,8	27,7	31,4	30,6	31,0	35,2	27,4	31,2	32,2	24,1	28,3
France	21,3	27,3	24,5	29,1	30,4	29,8	29,7	28,2	28,9	24,5	25,9	25,3
Pays-Bas	43,2	31,8	38,4	34,6	25,2	29,6	41,9	27,3	34,3	39,0	20,8	29,2
H : hommes; F : femmes; T : total.												

Source : Eurostat, Enquêtes sur les forces de travail.

### 4.3 Chômage de longue durée et âge

Il apparaît clairement d'après le tableau ci-dessous que la durée d'inoccupation tend à augmenter nettement avec l'âge du chômeur.

**Tableau 7**  
**Répartition des chômeurs complets indemnisés selon l'âge et la durée d'inactivité au 30 juin 1990 et 1993**

Classes d'âge	1990			1993		
	Durée d'inactivité					
	- de 1 an	1 à 2 ans	plus de 2 ans	- de 1 an	1 à 2 ans	plus de 2 ans
- de 20 ans	81,9	16,7	1,4	78,9	19,8	1,4
20 à 25 ans	57,7	19,4	22,9	59,8	22,2	18,1
25 à 30 ans	45,1	16,7	38,2	52,1	20,3	27,6
30 à 35 ans	34,4	14,4	51,2	43,9	19,0	37,1
35 à 40 ans	28,7	13,4	57,9	36,7	18,2	45,1
40 à 45 ans	25,1	13,2	61,7	31,1	16,9	52,0
45 à 50 ans	22,2	12,9	64,9	26,5	15,7	57,8
plus de 50 ans	23,4	19,3	57,3	25,1	18,4	56,5

Sources : ONEM, Recensement annuel des chômeurs complets indemnisés inscrits au 30 juin 1990 et 1993.

D'après le Ministère de l'Emploi et du Travail (1990, op.cit.), le taux de sortie des chômeurs complets est d'autant plus tributaire de la durée d'inactivité (et du niveau de formation) que l'âge du chômeur augmente. On peut en partie expliquer cela par le fait qu'un employeur préfère engager un chômeur de longue durée jeune plutôt qu'âgé, car il assimilera plus aisément une formation sur le tas. De plus, un chômeur de longue durée jeune est peut-être plus enclin à suivre une formation professionnelle et à changer de qualification qu'un chômeur âgé ayant un passé professionnel "affirmé".

En conséquence de cela, plus l'âge augmente et moins le taux de chômage est sensible à une reprise de l'activité économique (7).

Les plus âgés parmi les chômeurs (au-delà de 50 ans) peuvent cependant glisser vers divers statuts (prépensions, retraite anticipée, dispense de recherche d'emploi, invalidité dans certains pays) qui les font sortir des statistiques administratives de chômage.

Cela contribue à ce que le chômage de longue durée, comme le chômage en général, concerne majoritairement les tranches d'âge intermédiaires de 25 à 45 ans.

**Tableau 8**  
**Ventilation du chômage total selon l'âge (Belgique)**

Classes d'âge	Nombre de chômeurs total				En % du chômage total			
	1983	1987	1990	1993	1983	1987	1990	1993
- 25 ans	153.778	112.855	66.272	97.444	31,2	26,6	20	21,1
25 à 44 ans	227.944	240.968	194.084	266.460	46,4	56,8	58,5	57,8
+ 45 ans	109.391	70.567	71.411	97.328	22,4	16,6	21,5	21,1
total	491.113	424.390	331.767	461.232	100	100	100	100

Source : ONEM, Recensement annuel des CCI inscrits au 30 juin 1983, 1987, 1990 et 1993.

**Tableau 9**  
**Ventilation du chômage de longue durée selon l'âge (Belgique)**

Classes d'âge	Nombre de chômeurs de longue durée				En % du chômage de longue durée			
	1983	1987	1990	1993	1983	1987	1990	1993
- 25 ans	69.688	56.083	25.963	37.058	22,6	19,7	12,5	14,1
25 à 44 ans	153.040	174.860	126.973	153.145	49,6	61,3	61,0	58,4
+ 45 ans	85.606	54.261	55.083	72.234	27,8	19,0	26,5	27,5
total	308.334	285.204	208.019	262.434	100	100	100	100

Source : ONEM, Recensement annuel des CCI inscrits au 30 juin 1983, 1987, 1990 et 1993.

Ainsi, entre 1983 et 1987, années de forte expansion du retrait du marché du travail des chômeurs âgés, on voit l'importance, absolue et relative, des plus de 45 ans dans le chômage et en particulier le CLD chuter fortement. Mais ensuite ce mouvement marque le pas ou s'inverse.

Le phénomène le plus constant, au cours des années '80, est donc la réduction de l'importance du chômage, et du CLD, des jeunes, soit qu'ils sortent du chômage, soit qu'ils vieillissent dans le chômage. Cette évolution fut en effet déjà sensible entre 1983 et 1987, quand le chômage global (y compris les chômeurs âgés non-demandeurs d'emploi) ne se réduisait pas.

La structure par âge du CLD en Belgique, en 1987, ne différait pas fortement de ce qu'elle était en France en 1988, selon les données fournies par l'O.C.D.E. (Tableau 10). Aux Pays-Bas, la part des plus de 45 ans dans le CLD était un peu plus réduite, conséquence peut-être du système néerlandais d'invalidité. On ne dispose pas de données pour l'Allemagne.



**Tableau 10**  
**Composition du chômage de longue durée selon l'âge**

1988	- 25 ans	25 - 44 ans	+ 45 ans
France	17,3	60,8	21,8
Pays-Bas	18,2	67,2	14,6

Source : O.C.D.E., Perspectives de l'emploi, juillet 1992.

#### 4.4 Importance du chômage féminin de longue durée

##### 1° Comparaison statistique du chômage masculin et féminin

En Belgique, les femmes sont plus frappées par le chômage de longue durée que les hommes. Cela ressort des statistiques, quelle que soit la source sur laquelle on se base.

**Tableau 11**  
**Fréquence du chômage de longue durée en Belgique chez les hommes et les femmes d'après des données d'enquête**  
**(en pourcentage du chômage féminin total)**  
**et des inscriptions aux bureaux d'emploi**  
**(en pourcentage du total des hommes et des femmes inscrits au chômage)**

	1983	1985	1987	1989	1990	1991	1992	1993
EFT (*)								
Femmes	70,9	73,3	76,4	77,2	72,6	64,3	61,0	...
Hommes	60,3	64,6	72,7	74,7	66,3	57,5	56,3	...
ONem								
Femmes	68,7	72,0	71,5	67,4	65,1	60,1	60,6	60,3
Hommes	56,0	62,3	61,0	61,7	59,0	53,3	52,6	52,1
(*) il n'est pas tout à fait possible de retrouver les données du tableau 2 à partir des statistiques hommes-femmes reprises dans les tableaux 11 à 14								

Source : O.C.D.E., Perspectives de l'emploi, juillet 1990, 1992 et 1994.

Au niveau international, en ce domaine, il n'y a pas de règle commune : dans beaucoup de pays, les taux de chômage de longue durée sont plus élevés pour les femmes que pour les hommes; mais l'inverse n'est pas rare non plus, comme on peut le voir, par exemple, dans le cas de l'Allemagne ou des Pays-Bas.

**Tableau 12**  
**Fréquence du chômage de longue durée en Allemagne, en France et aux Pays-Bas, chez les hommes et les femmes, d'après des données d'enquête**  
**(en pourcentage du chômage masculin ou féminin total)**

	1983	1985	1987	1989	1990	1991	1992	1993
<b>Allemagne</b>								
Femmes	37,7	46,1	49,2	45,9	43,4	42,0	30,6	
Hommes	40,7	49,6	47,3	52,3	49,0	48,9	37,0	
<b>France</b>								
Femmes	44,8	50,5	47,6	45,6	40,2	39,3	38,1	36,4
Hommes	39,0	42,7	42,9	41,6	35,7	34,7	33,7	31,6
<b>Pays-Bas</b>								
Femmes	50,7	56,7	41,3	44,0	42,4	36,7	41,6	
Hommes	50,3	63,5	50,6	56,3	55,5	50,2	47,0	

Source : O.C.D.E., Perspectives de l'emploi, juillet 1990, 1992 et 1994.

Plus importante au total que dans les trois autres pays, la fréquence du CLD est plus élevée en Belgique tant pour les hommes que pour les femmes. Mais si l'on prend l'année 1992 pour référence on constate que la fréquence du CLD féminin était de 61%, soit 30% de plus qu'en Allemagne où elle était la plus faible des quatre pays, tandis que l'écart pour les hommes n'était que de 22% entre le chiffre belge (56%) et le moins élevé, en France, soit 34%. Les situations relatives ainsi esquissées étaient pratiquement identiques en 1983, et tout au long des années '80.

La fréquence du chômage féminin de longue durée en Belgique apparaît donc plus atypique encore que l'importance du CLD dans son ensemble (voir encore à ce propos le point 4.2 et le tableau 6).

Cependant, en France, comme en Belgique, les taux féminins sont supérieurs aux taux masculins et les écarts entre ces taux étaient similaires dans les deux pays, au cours des années récentes.

Aux Pays-Bas (depuis 1985) et en Allemagne (sauf en 1987) les femmes apparaissent relativement moins touchées que les hommes par le chômage de longue durée.

Parmi les sources possibles de ces différences on examinera ci-après le rôle éventuel du taux d'activité féminin et de l'importance des emplois à temps réduit.

## 2° Taux d'activité féminin et chômage

Un problème fondamental auquel on se heurte dans l'évaluation du chômage tient, on l'a vu, à l'absence de démarcation nette entre chômage et non-participation à la vie active, et à l'importance de ce dernier facteur dans la diversité des expériences des différents pays en matière de chômage.

Ainsi, des niveaux de chômage différents peuvent refléter en partie le fait que ici ou là, l'excédent d'offre de travail peut se traduire davantage par une non-participation à la vie active ou plutôt par un accroissement du chômage recensé. Or, selon l'O.C.D.E. l'élasticité des taux d'activité par rapport aux possibilités d'emploi est plus forte dans le cas des femmes que dans celui des hommes.

**Tableau 13**  
**Taux d'activité**  
**population active en pour-cents de la population des 15-64 ans**

	1974	1979	1983	1987	1991 *
<b><u>Belgique</u></b>					
Hommes	84,4	80,8	78,1	74,8	72,8
Femmes	43,6	47,4	49,8	51,8	53,2
<b>Total</b>	<b>64,0</b>	<b>64,1</b>	<b>64,0</b>	<b>63,4</b>	<b>63,1</b>
<b><u>Allemagne</u></b>					
Hommes	88,0	84,5	80,6	79,5	80,6
Femmes	49,8	49,6	49,7	52,0	58,1
<b>Total</b>	<b>68,5</b>	<b>66,8</b>	<b>65,1</b>	<b>68,6</b>	<b>69,5</b>
<b><u>France</u></b>					
Hommes	85,1	82,6	78,4	75,8	74,5
Femmes	50,6	54,2	54,4	55,7	56,8
<b>Total</b>	<b>68,0</b>	<b>68,4</b>	<b>66,4</b>	<b>65,7</b>	<b>65,7</b>
<b><u>Pays-Bas</u></b>					
Hommes	84,2	79,0	77,3	75,0	80,3
Femmes	29,7	33,4	40,3	41,9	54,5
<b>Total</b>	<b>57,2</b>	<b>56,5</b>	<b>59,0</b>	<b>64,1</b>	<b>67,6</b>
* Sauf dans le cas de la France les chiffres relatifs à 1991 ne sont pas comparables à ceux des années précédentes.					

Sources : O.C.D.E., statistiques rétrospectives 1960-1988 et O.C.D.E., Perspectives de l'emploi juillet 1993.

De fait à la fin des années '80, dans la reprise, la hausse tendancielle du taux d'activité féminin semble avoir connu une accélération, particulièrement en Allemagne et aux Pays-Bas, bien que les révisions de séries statistiques troublent la perspective.

En fin de période (1991) et en niveau, les taux d'activité féminine dans les quatre pays considérés n'étaient pas fondamentalement différents. C'est cependant en Belgique qu'il était le plus bas; l'écart avec l'Allemagne ou la France était moindre qu'en 1974.

Dans les années '60 et au début des années '70 encore, le taux d'activité féminine des Pays-Bas était, selon l'O.C.D.E., nettement inférieur à celui de la plupart des autres pays membres. Il s'est ensuite élevé fortement, opérant un rattrapage à partir de niveaux très bas, et dépassant le taux belge au début des années '90, après de fortes révisions statistiques.

En Belgique comme en France, la participation des femmes à la vie active a augmenté le plus fortement au cours des années '70.

En Allemagne, la progression de cette participation fut très lente entre 1960 et la moitié des années '80; une accélération nette se produisit alors.

**Tableau 14**  
**Croissance de la population active féminine**  
**(accroissement en points - pour-cents de la population féminine des 15 à 64 ans)**

	1960-1970	1970-1974	1974-1980	1980-1987	1988-1991	niveau en 1991
Belgique	+3,8	+3,4	+4,4	+3,8	+1,9	53,2
Allemagne	-1,1	+1,7	+0,2	+2,0	+3,3	58,1
France	+2,1	+1,8	+3,2	+1,3	+1	56,8
Pays-Bas	+1,8	+1,7	+5,7	+6,4	+2,9	54,5

Source : O.C.D.E. Perspectives de l'emploi, juillet 1993  
et O.C.D.E. Statistiques rétrospectives 1960-1988.

Si l'on met en parallèle les évolutions des taux d'activité et des taux de chômage féminin, on constate qu'en Allemagne la période de hausse du chômage féminin coïncide avec une pause dans le développement de l'activité féminine, de 1974 à 1984 (zone encadrée dans le tableau 15). De façon moins flagrante peut-être on retrouve une évolution similaire en France vers le début des années '80. On ne voit pas de signe de ce genre en Belgique, sauf peut-être fugitivement vers 1983-84.

La sensibilité conjoncturelle du taux d'activité féminine apparaît moins forte en Belgique que chez ses deux grands voisins, en particulier dans la récession. Il est possible que l'on ait ici une trace de l'effet "anti-découragement" du système belge de chômage, un des facteurs explicatifs de cette moindre sensibilité pouvant résider dans la spécificité belge en matière d'indemnisation de longue durée des chômeurs cohabitants (voir le paragraphe II.1.6., page 54).

**Tableau 15**  
**Taux de chômage \* et taux d'activité féminine**

	1974	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87
<u>Belgique</u>														
Activité	43,6	44	44,8	45,5	46,3	47,4	48,2	48,7	49,4	49,8	50	50,5	51,3	52
Chômage	3,8	6,6	9,4	11,1	11,9	12,5	13,2	15,1	16,7	17,9	17,9	17,2	16,5	16
<u>Allemagne</u>														
Activité	49,8	49,6	49,5	49,3	49,4	49,6	50	50,1	50	49,7	49,7	50,3	51,3	52
Chômage	2,5	4,5	4,9	5,1	5,0	4,5	4,5	5,9	7,7	9,3	9,3	9,4	9,4	9,2
<u>France</u>														
Activité	50,6	51,2	52,0	53,0	53,5	54,1	54,4	54,4	54,6	54,3	54,8	54,9	55,2	55,7
Chômage	4,8	6,2	6,8	7,4	7,7	8,6	9,4	10,5	11,2	11,1	12,6	12,9	13,1	13,6
(*) sources nationales														

Source : O.C.D.E. Statistiques rétrospectives 1960-1988.

Aux Pays-Bas comme en Belgique les taux d'activité et de chômage ont crû nettement, en parallèle jusqu'au milieu des années '80; le taux de chômage féminin néerlandais culminant à 14% en 1984. Néanmoins, malgré la très vive progression du taux d'activité, jusqu'au début des années '90, tant le taux de chômage que, surtout, la fréquence du CLD féminin sont restés plus faibles aux Pays-Bas.

Il faut cependant noter que la progression considérable du taux d'activité féminine aux Pays-Bas est particulièrement flattée. En effet, les taux d'activité, mesurés en termes de personnes ne tiennent pas compte du nombre d'heures ouvrées. Or une proportion non négligeable de femmes, particulièrement aux Pays-Bas, travaille à temps partiel.

### 3° Travail à temps partiel et chômage féminin

Traditionnellement plus importante que dans les trois autres pays considérés, la part relative de l'emploi à temps partiel, particulièrement féminin, aux Pays-Bas, s'est encore accrue, plus qu'ailleurs, au cours des années '80.

**Tableau 16**  
**Proportion du travail à temps partiel dans l'emploi total et féminin**

pour-cents

	Emploi total					Emploi féminin				
	1973	1979	1983	1987	1991	1973	1979	1983	1987	1991
Belgique	3,8	6,0	8,1	9,9	11,8	10,2	16,5	19,7	24,2	27,4
Allemagne	10,1	11,4	12,6	12,7	15,5	24,4	27,6	30,0	29,5	34,3
France	5,9	8,2	9,7	n.d.	12,0	12,9	16,9	20,0	n.d.	23,5
Pays-Bas	n.d.	16,6	21,4	31,1	34,3	n.d.	44,0	50,1	61,7	62,2

L'uniformité des séries n'est pas garantie, particulièrement dans le cas des Pays-Bas.

Source : O.C.D.E., Perspectives de l'emploi.

En Belgique, le nombre de travailleurs à temps partiel a certes considérablement augmenté au cours de la dernière décennie (+67,6% entre 1983 et 1992), pour atteindre 465.988 unités en juin 1992, dont 417.738 femmes, soit 90%. Mais l'évolution de l'importance de ce type d'emplois est, en Belgique, plus comparable à la France qu'aux Pays-Bas. Dans ce pays, le temps partiel représentait déjà plus d'un million d'emplois en 1988/89. Selon l'O.C.D.E. environ 900.000 emplois ont été créés aux Pays-Bas entre 1983 et 1992, mais seulement de l'ordre de 500.000 en équivalents temps plein.

Malgré un certain manque de fermeté dans la base statistique en ce domaine, on peut donc légitimement penser que l'absorption du fort accroissement du taux d'activité féminine aux Pays-Bas, fut compatible avec de meilleures performances qu'en Belgique en matière de chômage, grâce en partie du moins, au développement plus vif du travail à temps partiel.

#### 4.5. Incidence de la formation sur la durée du chômage

Moins les demandeurs d'emplois sont formés plus longtemps ils risquent de rester au chômage. Mais à qualification égale les femmes sont plus longtemps chômeuses.

**Tableau 17**  
**Part des chômeurs de très longue durée\* au sein de C.C.I.**  
**selon les niveaux de formations**

pour-cents

	Niveaux de formation								
	1 9 8 3			1 9 8 7			1 9 9 1 **		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
primaire	42,9	65,0	53,0	53,6	67,0	60,4	48,7	53,9	51,5
secondaire									
- inférieur	21,3	49,2	37,3	33,7	57,5	48,7	30,2	45,9	40,3
- supérieur	18,3	32,7	28,8	23,6	43,1	38,6	19,4	30,6	27,4
supérieur	11,8	14,5	13,6	17,9	28,2	24,9	16,7	16,0	16,3
* plus de deux ans ** dernière année pour laquelle ce type de données fut publié. Les informations contenues dans la publication "Recensement annuel des chômeurs complets indemnisés inscrits au 30 juin" sont devenues de moins en moins nombreuses au fil du temps.									

Cependant, une chose frappe à la considération du tableau 17 : dans la reprise (comparaison 1987-1991) la part du chômage de très longue durée diminua dans les mêmes proportions à tous les niveaux de formation, les mouvements enregistrés du côté du chômage féminin étant prépondérants.

Par ailleurs, avec le temps, la qualification des chômeurs tend à s'améliorer (Tableau 18). La formation des chômeuses est supérieure à la moyenne.

Au cours des années '80 c'est le poids relatif des hommes très peu qualifiés (niveau primaire) qui a diminué le plus nettement.

**Tableau 18**  
**Répartition des C.C.I. selon le niveau d'études**

pour-cents

	Niveaux de formation								
	1 9 8 3			1 9 8 7			1 9 9 1		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
primaire	62,4	45,6	53,4	51,5	37,1	43,0	46,7	36,9	40,9
secondaire									
- inférieur	21,5	25,3	23,5	23,4	27,8	26,0	23,5	28,6	26,5
- supérieur	8,3	19,0	14,0	9,8	22,5	17,3	12,9	22,1	18,4
supérieur	4,8	7,8	6,4	5,1	7,4	6,5	6,3	6,5	6,4

Il importe encore de garder en tête le poids relatif du chômage à différents niveaux de formation. En haute conjoncture, hors jeunes quittant l'enseignement, le taux de chômage des diplômés de l'enseignement supérieur (hommes et femmes, bien que plus encore pour les hommes) est extrêmement bas en Belgique, nettement plus bas que dans les pays voisins; il en est de même pour les hommes ayant accompli des études secondaires complètes (Tableau 19). En revanche, au début des années '90, dans la récession, c'est le chômage des jeunes adultes (25-40 ans) qualifiés (secondaire supérieur et supérieur) qui semble avoir augmenté le plus.

En masse, le CLD structurel concerne presque exclusivement les peu formés, avec une acuité particulière du problème pour les femmes.

**Tableau 19**  
**Taux de chômage par niveau d'instruction (1989)**

pour-cents de la population active de 25 à 64 ans

	Primaire			Secondaire inférieur			Secondaire supérieur			Ens. supérieur (non-univ.)			Ens. supérieur (universit.)		
	H	F	Total	H	F	Total	H	F	Total	H	F	Total	H	F	Total
Belgique	11,3	18,8	14,0	4,4	18,3	9,2	2,0	8,8	4,7	1,4	3,7	2,7	1,6	3,1	2,0
Allemagne	-	-	-	13,8	13,7	13,8	5,5	8,8	6,8	2,7	7,6	3,7	3,3	7,5	4,5
France	10,5	13,4	11,8	7,4	14,1	10,5	4,5	9,8	6,6	2,7	4,0	3,4	2,0	4,7	3,0
Pays-Bas	12,0	16,7	13,6	4,7	11,9	7,6	2,7	8,6	4,8	2,4	7,4	4,6	3,8	8,4	5,0

Source : O.C.D.E., Evaluation de la réforme structurelle, leçons pour l'avenir, 1994.

Il existe peu de sources permettant une comparaison internationale du chômage de longue durée en fonction de la formation. De la seule que nous ayons trouvée, qui ne porte que sur trois des quatre pays que nous analysons, la spécificité du cas belge ressort une fois encore.



**Tableau 20**  
**Fréquence du chômage de longue durée selon le niveau**  
**d'instruction et l'âge en 1991**

	Belgique	Allemagne	Pays-Bas
<u>20 - 24 ans</u>			
- niveau inférieur			
au secondaire inférieur	53,4	27,5	34,8
- secondaire supérieur	38,0	17,8	11,0
- post-secondaire	10,7	5,9	13,6
<u>25 - 54 ans</u>			
- niveau inférieur			
au secondaire inférieur	74,1	53,0	55,8
- secondaire supérieur	59,2	42,0	45,4
- post-secondaire	43,8	34,1	42,9

Source : O.C.D.E., Perspectives de l'emploi, juillet 1994.

Elle apparaît cependant relativement peu accusée, particulièrement vis-à-vis des Pays-Bas, pour ce qui concerne les chômeurs dont la formation dépasse le niveau du secondaire. Mais plus la formation est faible, plus la situation belge apparaît comparativement défavorable. Le cas des jeunes ayant une formation secondaire complète est cependant aussi particulièrement préoccupant.

#### *4.6 Domaine d'activité passée des chômeurs*

Depuis 1985, les enquêtes sur les forces de travail, publiées par Eurostat, contiennent un volet relatif à l'origine professionnelle des chômeurs. Il n'est cependant pas possible selon ces enquêtes de distinguer le cas spécifiques des CLD.

De 1985 à 1991 les renseignements ainsi fournis portaient sur le secteur où avaient travaillé les chômeurs, au sens du B.I.T., au chômage depuis trois ans au maximum, ayant perdu leur emploi pour des raisons économiques.

**Tableau 21**  
**Répartition des chômeurs selon leur ancien secteur d'activité**

pourcentage de chômeurs pour raisons économiques  
issus de l'industrie

	Belgique	Allemagne	France	Pays-Bas
1985	45,9	54,0	47,6	47,8
1987	44,0	55,6	43,2	41,4
1989	48,3	49,2	40,3	32,4
1991	44,1	49,0	40,7	23,2

Source : Enquêtes sur les forces de travail, Eurostat.

La part des chômeurs issus de l'industrie apparaît ainsi comparable en Belgique, Allemagne et France. Mais cette part fut plus stable, au cours de la seconde moitié des années '80, en Belgique que dans les autres pays; elle n'a pas diminué durant la reprise comme en Allemagne ou en France, sans parler de l'effondrement constaté aux Pays-Bas.

Notons encore que dans l'enquête sur les forces de travail de 1992, sur base d'une méthodologie revue, la part des chômeurs issus de l'industrie en Belgique est ramenée aux alentours de 40%, comme en France, contre 50% en Allemagne et 30% aux Pays-Bas.

Par ailleurs, cette enquête de 1992 donne, pour la première fois, des informations quant à la profession qu'exerçaient les chômeurs dans leur dernier emploi. De telles données ne sont cependant pas disponibles pour tous les pays, et entre autres, ne le sont pas pour la France et les Pays-Bas.

Ce qui frappe alors, particulièrement en regard de l'Allemagne, c'est l'importance relative en Belgique du chômage des employés (et surtout des employées) de type administratif. Le cas des ouvriers et employés non qualifiés ne paraît pas, par contre, être atypique.

**Tableau 22**  
**Répartition des chômeurs selon leur ancien emploi (1992)**

pourcentage des chômeurs ayant perdu leur emploi  
pour raisons économiques depuis moins de 8 ans

	Belgique			Allemagne		
	H	F	Total	H	F	Total
Professions intellectuelles	-	-	4,9	-	-	6,0
Professions intermédiaires	-	-	6,6	-	-	12,5
Employés administratifs	10,0	26,7	19,4	5,0	13,4	9,8
Personnel des services et ventes	-	-	16,5	3,6	19,0	12,3
Artisans et ouvriers	35,5	10,4	21,3	30,2	12,9	20,4
Ouvriers et employés non qualifiés	23,3	21,3	22,2	22,7	18,1	20,1

Source : Enquêtes sur les forces de travail, 1992, Eurostat.

### 5. Approche du chômage de longue durée en termes de flux

Nous avons jusqu'ici considéré des stocks de chômeurs. Pour tenter de mieux approcher les sources de la spécificité belge, nous allons examiner maintenant les flux d'entrée et de sortie du chômage.

Cette analyse peut donner un supplément d'information appréciable, il faut aussi être conscient de ses limites et des problèmes qu'elle pose.

En effet, les entrées au chômage (indemnisé ou non) peuvent correspondre à des sorties d'emploi, ou à la fin des études, mais aussi à la fin d'une période de maladie, ou à une arrivée sur le marché du travail à partir de la non-activité.

De même, la sortie du chômage ne signifie pas le passage à l'emploi; on peut sortir du chômage vers la pré-retraite, l'invalidité (surtout dans certains pays, dont les Pays-Bas) ou encore la non-activité par découragement etc...

Un phénomène comme le développement des emplois précaires, des contrats à durée déterminée peut multiplier les entrées et les sorties du chômage, sans nécessairement qu'un plus grand nombre de personnes soient concernées par ces mouvements.

Tout cela fait que les statistiques qui suivent devront être analysées avec prudence.

5.1 *Eléments de comparaison internationale*

**Tableau 23**  
**Flux mensuels d'entrée et de sortie du chômage**

ENTREE (1)						
	Belgique	Allemagne	France	Pays-Bas	Suède	Etats-Unis
1979	0,2	0,2	0,3	0,3	0,6	2,1
1983	0,3	0,3	0,3	0,4	0,8	2,5
1988	0,1	0,3	0,3	0,2	0,4	2,0
1989	0,1	0,3	0,4	0,2	0,4	2,0
1990	0,3	0,2	0,3*	0,1	0,4	2,1
SORTIE (2)						
	Belgique	Allemagne	France	Pays-Bas	Suède	Etats-Unis
1979	-	-	6,1	-	34,5	43,5
1983	3,0	6,2	3,5	-	27,1	37,8
1988	2,7	6,3	5,7	-	30,4	45,7
1989	3,9	7,6	6,7	4,8	35,7	48,2
1990	5,1	8,0	5,5	5,6	30,0	37,3
(1)	Flux d'entrée : chômeurs depuis moins d'un mois divisés par la population d'âge actif (15 à 64 ans) moins les chômeurs					
(2)	Flux de sortie : en pour-cents du nombre total de chômeurs (évalué à partir de l'écart entre flux d'entrée et variation du nombre de chômeurs)					
*	1991					

Source : O.C.D.E., Perspectives de l'emploi 1991 et 1993 (d'après les enquêtes sur la force de travail).

En ce qui concerne les flux d'entrée on constate que, en niveau, ils n'étaient pas fondamentalement différents en Belgique de ce qu'ils étaient dans les trois pays voisins, tant en 1979-83, qu'en 1990. Entre-temps en 1988-89 on constate un net fléchissement, que l'on ne retrouve pas en Allemagne ou en France, mais bien aux Pays-Bas.

Les flux de sortie belges paraissent plus nettement divergents, du moins jusqu'en 1989. Ils étaient en effet faibles en regard des taux enregistrés en Allemagne ou en France. Mais en 1990 on notait des taux similaires en Belgique, France et Pays-Bas, le taux allemand étant plus élevé.

Les taux de sortie allemands (ou danois) bien que plus élevés que ceux de la plupart des pays de l'Europe communautaire restent néanmoins sans commune mesure avec les chiffres relatifs aux pays anglo-saxons (Irlande exceptée) ou scandinaves.

On pourrait dès lors soutenir que, sans être parmi les meilleures, les performances belges s'inscrivent grosso modo dans la ligne des résultats de l'Europe continentale (plus l'Irlande).

Qu'il s'agisse des taux d'entrée ou de sortie, les écarts entre pays de ce groupe, et même entre la Belgique et l'Allemagne, apparaissent presque marginaux, quand on les place en regard des taux suédois ou américains, par exemple.

La faiblesse relative du taux de sortie est certes en soi regrettable puisqu'elle manifeste une difficulté à sortir du chômage. Mais l'on ne peut tirer beaucoup de conclusions de cette sorte de comparaison.

En effet, nous l'avons dit, le taux de sortie mesure les mouvements hors du chômage, pas celui vers l'emploi. Il peut croître avec le découragement et l'exclusion, aussi bien qu'avec la formation ou le développement de l'emploi subventionné; son augmentation peut signifier création d'emplois, mais aussi extension de la précarité!

Nous possédons malheureusement peu d'informations permettant d'étayer des intuitions et de creuser la signification des niveaux, évolutions et écarts constatés, en particulier pour les quatre pays considérés. Notre analyse, sur ce point, se poursuivra donc, pour l'essentiel, au niveau spécifiquement belge.

## 5.2 Caractéristiques des flux d'entrée et de sortie du chômage en Belgique

### a) Flux d'entrée

L'examen par B. Vanderlinden (8) des flux d'entrée dans le chômage au cours des années '80 le conduit aux constatations suivantes :

1. Les femmes sont confrontées à un risque d'entrée en chômage plus élevé que les hommes et l'écart est croissant.  
L'auteur ne conclut pas quant aux causes qui conduisent à cette constatation : différence de formation, fréquence plus ou moins grande des contrats à durée déterminée ou plus grande exigence à l'embauche pour les femmes, lors de la sortie des études...  
B. Vanderlinden note encore qu'au cours de la reprise de la fin des années '80, tandis que les taux d'entrée au chômage, ou en CLD, des hommes fléchissaient, fort logiquement compte tenu du contexte conjoncturel, ceux relatifs au chômage des femmes restèrent extrêmement stables.
2. Le risque est beaucoup plus élevé pour les moins de 25 ans, entre autres à la recherche d'un premier emploi.

---

8 Bruno Vanderlinden, le chômage et sa durée en Belgique : une approche en termes de flux, Bulletin de l'I.R.E.S. n°159, février 1992.

3. Selon une estimation fournie sous toute réserve, et relative à la seule année 1986, dans le cas des hommes, le taux d'entrée serait nettement plus élevé pour les moins formés; ce phénomène ne semblait pas se vérifier dans le cas des femmes.

b) Flux de sortie

Sur base à nouveau des travaux de B. Vanderlinden, mais aussi de F. Szabo et N. Degimbe (9), on constate ce qui suit :

1. Le taux de sortie chute très nettement à mesure que la durée du chômage augmente.  
En particulier, il y a un écart notable entre le taux de sortie des chômeurs depuis 1 à 2 ans et de ceux sans emploi depuis plus de deux ans.  
Même pour ces derniers le taux de sortie est loin d'être nul.  
Cependant, on doit se souvenir que, par exemple, une partie de ces chômeurs cesse d'être des chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi simplement parce qu'ils entrent dans la catégorie des plus de 50 ans qui ne souhaitent plus d'emploi, ou, plus généralement, qu'ils peuvent sortir des statistiques de toutes autres façons que vers l'emploi.
2. a) Du tableau 23 ressortait la constatation troublante que le taux de sortie du chômage aurait été un peu plus faible en 1988, année de forte croissance économique et de développement de l'emploi, qu'en 1983 année de stagnation.  
Outre le fait que le cas allemand n'est pas fondamentalement différent, on doit constater que ce résultat, obtenu par l'O.C.D.E., sur base des données fournies par les enquêtes sur la force de travail, n'est pas corroboré, sans nuances, par les travaux de Vanderlinden, Degimbe et Szabo, menés à partir des statistiques administratives de l'ONEM.  
A l'inverse, le redressement de 1990, selon l'O.C.D.E., ne se retrouve pas chez Vanderlinden.  
Une fois encore le manque de fermeté de la base statistique de notre analyse est ainsi mis en évidence.
- b) Ce qu'établit B. Vanderlinden (à partir des données ONEM) c'est que, dans la reprise, le taux de sortie des hommes fut à peu près stable, ou légèrement croissant, jusqu'à 2 ans de chômage, tandis qu'il fléchissait pour des durées de chômage plus longues. Le taux de sortie des femmes se redressa dans tous les cas, d'autant plus nettement que la durée du chômage était moins longue.  
Suite à ces évolutions, en fin de période (1990), les chances de sortie du chômage de longue durée étaient devenues globalement équivalentes pour les hommes et les femmes : chaque année un CLD sur cinq environ quittait alors le chômage.

**Tableau 24**  
**Flux de sortie du chômage selon la durée du chômage**  
**et le sexe du chômeur (\*)**

pour-cents

Années (au 30 juin)	Moins d'un an de chômage			Plus d'un an de chômage		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
1984 - 85	48,3	54,5	41,4	20,4	22,4	18,9
1985 - 86	48,5	55,3	41,4	19,3	20,5	18,4
1986 - 87	48,2	55,0	41,7	20,9	20,9	20,8
1987 - 88	52,6	60,0	45,8	23,1	22,9	23,4
1988 - 89	54,0	63,3	46,2	22,6	22,6	22,6

(\*) Le taux de sortie mesure, à un an d'intervalle, la probabilité pour un chômeur de sortir du chômage. Ce taux se calcule par différence entre deux stocks. Par exemple, pour la période 1988-89, on calcule le taux de sortie des chômeurs inoccupés depuis moins d'un an de la manière suivante :

Soit les stocks :

- C<sup>-1</sup> 1988 le nombre de chômeurs inoccupés depuis moins d'un an en juin 1988;
- C<sup>1-2</sup> 1989 le nombre de chômeurs inoccupés depuis plus d'un an et moins de 2 ans en juin 1989.

Le taux de sortie s'écrit :  $C^{-1} 1988 - C^{1-2} 1989 / C^{-1} 1988$

Source : Degimbe et Szabo, Ministère de l'Emploi et du Travail, 1990.

3. L'âge est un paramètre qui influence considérablement la chance de sortir du chômage et plus encore du chômage de longue durée.

**Tableau 25**  
**Taux de sortie des chômeurs complets indemnisés selon l'âge,**  
**la durée du chômage et les études faites**  
**(Mars 1988-89) (chômeurs dits "âgés" non compris)**

pour-cents

Durée du chômage	moins de 25 ans		plus de 25 ans	
	- 1 an	+ 1 an	- 1 an	+ 1 an
Primaires	62,4	56,9	47,0	25,0
Second. inf.	62,5	53,0	49,7	23,4
Second. sup.	71,4	60,3	52,5	29,0
Supérieur	86,6	81,2	64,5	44,4
Total	68,3	56,5	50,2	26,2

Source : Degimbe et Szabo, Ministère de l'Emploi et du Travail, 1990.

4. Globalement, plus le niveau d'études est élevé, plus le taux de sorties du chômage est important et ce, quels que soient l'âge et la durée d'inoccupation des chômeurs.

Cependant, on constate (Tableau 25) qu'il n'y a guère de différence entre les chômeurs n'ayant qu'une formation primaire et ceux qui ont achevé les secondaires inférieurs.

On voit aussi que la formation compense difficilement les handicaps de l'âge et de la durée du chômage.

Selon B. Vanderlinden l'influence du niveau d'études sur le taux de sortie est plus net pour les femmes que pour les hommes. Cependant, nous avons constaté (Tableau 17) qu'à qualification égale les femmes restent plus longtemps chômeuses. Il est impossible de départager ce que cela doit au comportement des employeurs ou des chômeuses.

A l'intérieur de la reprise de la fin des années '80 les moins formés parmi les CLD masculins ont vu leur taux de sortie fléchir (secondaire inférieur technique) ou stagner (primaire, secondaire inférieur général).

c) L'analyse, relativement détaillée, des flux d'entrée et de sortie du chômage permet au moins de mettre en évidence les sources de la position défavorable des femmes en matière de chômage de longue durée.

En effet, leur taux d'entrée au chômage est plus élevé, leur taux de sortie après une courte durée plus bas et leur taux de sortie du chômage de longue durée guère différent de celui des hommes.



## 6. Synthèse

1. *Quel que soit le type de statistique utilisé, la Belgique apparaît dans une position nettement défavorable par rapport à ses voisins en ce qui concerne le CLD, c'est-à-dire le chômage de plus de 12 mois.*

*Les écarts en niveaux sont suffisamment importants pour établir la spécificité du cas belge nonobstant les défauts de comparabilité des statistiques.*

2. *Les différences de pays à pays dans le système d'indemnisation du chômage sont une des sources de biais statistique.*

*En effet, un système relativement extensif incitera au maintien (fut-il en partie formel) sur le marché du travail, freinera le découragement. Un lien essentiellement arithmétique et formel existe donc entre la "générosité" de l'indemnisation du chômage et l'importance du CLD.*

3. *L'importance relative du CLD en Belgique n'est pas neuve.*

*Cependant, la nature de ce type de chômage s'est modifiée à travers le temps: il y a 25 ou 30 ans les CLD étaient essentiellement des inaptes au travail.*

*Si la spécificité belge en ce domaine subsiste, clairement, elle est sans doute moins accusée qu'au début des années '80. Le problème du CLD se généralise.*

4. *A la spécificité de la Belgique en matière de CLD ne paraît pas correspondre une importance particulière du chômage global.*

*Cependant, si d'une manière générale les évolutions en matière de CLD suivent celles du chômage total avec un certain retard, celui-ci paraît important en Belgique.*

5. *Toutes choses égales par ailleurs, la durée d'inoccupation tend à augmenter nettement avec l'âge des chômeurs, et plus l'âge augmente moins le taux de chômage est sensible à l'amélioration de la conjoncture.*

*L'examen des taux de sortie du chômage confirme que l'âge est un paramètre qui influence considérablement la chance de sortir du chômage et plus encore du chômage de longue durée.*

*Cependant, compte tenu des mesures administratives favorisant le retrait des plus âgés du marché du travail, le CLD concerne majoritairement les 25-45 ans, comme d'ailleurs le chômage en général.*

6. *En Belgique, les femmes sont plus frappées par le CLD que les hommes. Cela n'est pas la règle nécessairement commune : en Allemagne ou aux Pays-Bas, par exemple c'est l'inverse.*

*Le taux d'entrée au chômage est plus élevé, en Belgique, pour les femmes que pour les hommes. La probabilité de sortir du CLD était, à la fin des années '80, similaire pour les hommes et les femmes, tandis que cette probabilité est plus faible pour les chômeuses que pour les chômeurs au cours de leur première année de chômage.*

*On remarque par ailleurs que l'accroissement du taux d'activité féminine paraît relativement peu dépendant de la conjoncture et du taux de chômage en Belgique, alors qu'en principe l'élasticité des taux d'activité par rapport aux possibilités d'emploi n'est pas négligeable dans le cas des femmes.*

*En niveau le taux d'activité féminine était, en Belgique, en 1991, légèrement plus bas que dans les autres pays analysés.*

*Ces taux d'activité sont mesurés en terme de personnes et ne tiennent pas compte du nombre d'heures ouvrées. Un plus ou moins grand développement du temps partiel peut influencer notablement l'évolution des taux d'activité et de chômage, particulièrement, mais pas uniquement, dans le cas des femmes. Ainsi, aux Pays-Bas, une très forte poussée du taux d'activité féminine fut relativement bien absorbée, grâce à l'importance du temps partiel.*

7. *Moins les demandeurs d'emploi sont formés, plus longtemps ils risquent de rester au chômage. A qualification égale les femmes sont plus longtemps chômeuses.*

*En masse le CLD concerne de façon prépondérante les peu formés, avec une acuité particulière du problème pour les femmes. Cependant, dans la récession du début des années '90, le chômage des jeunes adultes qualifiés a particulièrement augmenté.*

*Sur base des données fragmentaires dont on dispose à ce propos, il semble que la situation des chômeurs belges peu formés soit comparativement particulièrement défavorable, vis-à-vis de leurs équivalents allemands ou néerlandais.*

8. *D'une manière générale, les flux d'entrée dans le chômage paraissent peu élevés en Belgique, mais, en dehors de certaines années, pas fondamentalement différents des taux enregistrés chez nos trois voisins.*

*De même, au début des années '90, les taux de sortie belges du chômage (et pas nécessairement vers l'emploi) étaient indubitablement très faibles en regard de ceux enregistrés en moyenne dans les pays scandinaves ou anglo-saxons, mais ils n'étaient pas incongrus en Europe continentale et apparaissent comparables, par exemple, à ceux enregistrés en France ou aux Pays-Bas.*

9. *Le risque d'entrée au chômage est plus élevé :*

- *pour les femmes que pour les hommes;*
- *pour les hommes dont la formation de base est faible.*

*Le taux de sortie du chômage chute très nettement à mesure que :*

- *la durée du chômage où l'âge augmente;*
- *le niveau de formation s'abaisse.*

*Si les taux de sortie belges du chômage sont, globalement, modestes, ils sont très faibles pour certaines catégories de chômeurs, et surtout les hommes de plus de 25 ans, peu formés, depuis longtemps au chômage.*

---

## II. Quelques explications possibles à l'importance du chômage de longue durée

---

Les principales caractéristiques du chômage de longue durée en Belgique ont été mises en évidence dans la première partie.

Dans la seconde partie l'on tentera une approche des causes de ces caractéristiques.

Dans un premier temps, on analysera l'impact de la "générosité" du système d'indemnisation du chômage.

Puis, ayant relevé, dans le cadre de notre analyse, de multiples liens, plus ou moins forts ou directs, entre la configuration du système d'indemnisation d'une part et, d'autre part, la sécurité de l'emploi et sa protection, le processus de formation des salaires, les politiques actives du marché du travail, le coût du travail, nous passerons en revue ces divers aspects du fonctionnement du marché du travail.

Ainsi, l'influence éventuelle du système d'indemnisation sur la "viscosité" du chômage sera resituée au milieu de toute une série d'autres déterminants, aux influences plus ou moins étroitement enchevêtrées.

Pour ce faire, on se livrera, dans ce qui suit à une lecture critique d'un certain nombre d'analyses universitaires ou émanant d'organismes internationaux. En particulier, il sera naturellement fait, de multiples fois, référence aux travaux de l'O.C.D.E., dans la mesure où son "Etude sur l'emploi", parue en 1994, constitue une source considérable d'informations et d'analyses, quelles que soient les réserves que l'on puisse avoir à l'encontre de certaines des conclusions qui en sont tirées.

### 1. "Générosité" du système d'indemnisation du chômage

Un lien est souvent établi entre l'importance du chômage et le système d'indemnisation de celui-ci, entre le nombre de CLD et la "générosité" des allocations de chômage, mesurée, surtout, par la durée et le niveau de l'indemnisation.

A vrai dire, d'un point de vue théorique, l'impact global de l'indemnisation du chômage sur le fonctionnement du marché du travail n'est pas a priori évident. On peut en effet en attendre des effets tant positifs que négatifs.

Nous commencerons donc, ci-dessous, par rappeler la variété de ces effets (1.1), en nous penchant un peu plus en détails sur l'un des impacts négatifs possibles : le piège à l'emploi (1.2), qui concerne plus particulièrement le bas de l'échelle des salaires.

Le bref tour d'horizon des avantages espérés et des risques possibles de l'indemnisation du chômage nous permettra de circonscrire les caractéristiques optimales d'un système d'assurance chômage ou, plus précisément, de préciser les facteurs devant être pris en compte pour un choix optimal de la durée et du niveau d'indemnisation (1.3).

L'optimum ne sera cependant ainsi qu'esquissé qualitativement.

Nous nous tournerons alors du côté des études empiriques qui se sont attachées au lien éventuel entre, d'une part, la durée et le niveau d'indemnisation et, d'autre part, le rythme de sortie ou l'importance du chômage (1.4).

Avant d'essayer d'en tirer quelques enseignements (1.4.3) nous aurons rappelé les limites de ce type d'études (1.4.1 et 2).

En particulier, on soulignera le fait que, bien souvent, ces études se rapportent à des pays anglo-saxons, qui ont des structures et organisations du marché du travail profondément différents, à certains égards, de celles que l'on rencontre en Europe continentale. Cela conduit à s'interroger quant à la portée pour nos pays (la Belgique et ses voisins continentaux) des résultats fournis par de nombreux modèles.

Cependant, la faiblesse du support empirique avéré d'une théorie ne permet de conclure ni dans un sens (le soutien), ni dans l'autre (le rejet).

Et c'est armé des apports de la théorie (1.1 à 1.3) et des quelques indications fournies par les études empiriques (1.4) que nous en viendrons, plus spécifiquement, à l'analyse du cas belge.

Dans un premier temps (1.5), nous rappellerons les caractéristiques essentielles du système belge d'indemnisation du chômage et discuterons de sa "générosité" relative.

Puis nous tenterons d'établir un pont entre ces caractéristiques et la viscosité particulière du chômage en Belgique (1.6) avant d'élargir la perspective et de tirer quelques conclusions intermédiaires.

### *1.1 Effets attendus de l'indemnisation du chômage*

Parmi les effets positifs, outre les aspects les plus immédiats de maintien du revenu, nous en retiendrons trois principaux, du point de vue du fonctionnement du marché du travail:

1. La recherche d'un emploi a un coût, lié aux démarches, aux déplacements, à une formation complémentaire éventuelle, etc... L'indemnité de chômage permet aux demandeurs d'emploi d'assumer ces dépenses. A l'inverse, un manque de ressource pourrait limiter leur capacité de recherche active d'un emploi.

Qui plus est, une durée suffisamment longue d'indemnisation permet au chômeur de disposer du temps nécessaire pour trouver un emploi qui lui soit le plus adéquat possible, ce qui est favorable du point de vue de l'allocation des ressources et réduit le risque de retour rapide au chômage.

2. L'existence de l'indemnisation peut encourager la participation à la force de travail, en améliorant la stabilité des perspectives futures de revenus. Elle assure aussi un lien entre le chômeur et l'administration, et par là avec le marché du travail, qui stimule, dans une mesure variable, la recherche d'emploi et donc la participation à la vie active, l'insertion sociale.
3. Dans un univers économique de plus en plus mouvant la protection sociale, et particulièrement l'indemnisation du chômage, constitue un incitant à la prise de risque. Sans elle, sans ce filet de sécurité, les travailleurs ne seront pas motivés à mettre en oeuvre une plus grande flexibilité professionnelle, qui implique un risque de chômage plus élevé.

A côté de cela des effets négatifs sont relevés:

1. L'existence d'un système d'indemnisation du chômage, et sa plus ou moins grande générosité, peuvent influencer le mécanisme de formation des salaires, dans un sens opposé à la modération. En effet, plus l'allocation perçue en cas de chômage est généreuse, moins la perte de bien être est importante en cas de licenciement, ce qui inhibe les craintes de perte d'emploi. Dès lors, d'une part, le comportement revendicatif des salariés en place et des organisations syndicales lors des négociations salariales, est renforcé. D'autre part, moins on craint de perdre son emploi, plus faible est la stimulation au travail. Le patron peut alors chercher à stimuler la productivité de ses travailleurs par l'accroissement des salaires. Ce sont là les deux impacts de l'indemnisation du chômage sur la formation des salaires les plus souvent cités. Mais on pourrait en relever d'autres, dont les effets ne sont pas nécessairement tous concordants. Nous reviendrons plus en détail sur ce thème dans le chapitre 3. Il faut cependant signaler que, empiriquement, les nombreux modèles qui établissent un lien entre allocation de chômage et salaires se révéleraient peu robustes (10)
2. L'indemnisation du chômage peut encourager la venue sur le marché du travail de "faux candidats travailleurs". Cet inconvénient devrait en principe être limité par un suivi administratif et l'application de règles strictes d'exclusion en cas de refus d'emploi. En pratique il peut cependant s'avérer difficile de distinguer entre l'impossibilité de trouver un emploi et le peu de volonté d'en être pourvu. D'autant que les entreprises qui reçoivent des chômeurs, obligés à se présenter, ne sont pas stimulées à les embaucher.

---

10 Voir par exemple H.Sneessens et B.Vanderlinden, de l'optimalité des systèmes d'assurance-chômage, Bulletin de l'IRES, n°163, déc.1992.

Ainsi peut se manifester une certaine collusion, dans l'utilisation abusive des mécanismes de l'assurance-chômage entre les travailleurs et les entreprises, à l'initiative des uns ou des autres.

L'entreprise peut en effet, parfois, trouver avantages et organiser le passage de ses travailleurs par le chômage. On peut citer, par exemple, l'usage dans certains pays, des licenciements temporaires ou, en Belgique, dans un passé récent, l'exploitation des avantages liés au système du travail "involontaire" à temps partiel.

3. L'indemnisation du chômage peut conduire à une élévation du salaire de réservation. Ce salaire fait référence au niveau minimal de rémunération que le demandeur d'emploi exige pour travailler. Il croît, assez logiquement, à mesure que s'élève le niveau de l'indemnisation. Si ce niveau d'indemnisation, le taux de remplacement (11), est élevé, l'incitation à reprendre le travail peut être faible.

Divers cas de figure sont envisageables de ce point de vue:

- a) le revenu tiré d'un retour au travail est sensiblement plus élevé que l'indemnité de chômage, mais l'emploi proposé paraît/est peu stable et moins rémunérateur, malgré tout, que l'ancien emploi du chômeur.

Celui-ci peut craindre qu'en cas de retour, rapide, au chômage, il ne puisse plus bénéficier, vu les conditions de fonctionnement de l'assurance-chômage, que d'un taux de remplacement plus faible que celui dont il bénéficie actuellement. Si la dégressivité de l'indemnisation est faible et la durée de l'indemnisation relativement longue il peut dès lors sciemment faire l'impasse sur l'emploi éventuel qui se présente.

- b) une variante de ce cas est développée dans la théorie du dualisme du marché du travail, segmenté en emplois primaires, assortis de salaires plutôt élevés, de bonnes conditions de travail et d'une relative sécurité de l'emploi, et en emplois secondaires précaires.

Un chômeur issu d'un emploi primaire peut volontairement prolonger sa période de chômage plutôt que d'accepter un emploi secondaire dévalorisant, à ses yeux et aux yeux d'un futur employeur analysant son parcours.

Notons que le regard que l'on porte sur ce phénomène ne doit pas être nécessairement négatif. Outre une possible meilleure adéquation du travailleur à son emploi on peut encore espérer que la réserve de main-d'oeuvre ainsi constituée ait un effet de modération sur la formation des salaires pour les emplois primaires, ce qui serait favorable à l'emploi.

- c) l'écart entre revenu attendu du travail et indemnités est faible. On est là confronté à un piège financier, ou piège à l'emploi.

---

11 On définit le taux de remplacement comme étant le rapport entre l'indemnité perçue et le salaire antérieur.

## 1.2 Le piège à l'emploi

La problématique du piège à l'emploi en Belgique a déjà été abordée par le Conseil (12).

Rappelons que pour évaluer le risque de piège à l'emploi on ne peut se contenter de mettre en regard l'indemnité de chômage perçue et le revenu brut attendu d'une activité professionnelle. Toute une série de facteurs supplémentaires doit être prise en compte, à savoir, les avantages financiers divers qui peuvent être consentis au chômeur au voisinage du seuil de pauvreté ou l'effet de la fiscalité et de la parafiscalité. A cela l'on devrait encore ajouter d'autres réalités, moins facilement quantifiables, telles que la préférence pour le loisir couplée aux possibilités offertes par l'économie souterraine, ou encore les difficultés rencontrées dans la garde des enfants etc...

Sur base de ses analyses propres, mais aussi des travaux de Cappi et Delvaux (13), le Conseil avait pu conclure que l'existence et le niveau du salaire minimum permettaient de limiter les cas de piège à l'emploi. Ceci est d'autant plus vrai que dans de nombreux secteurs et entreprises le salaire minimum contractuel appliqué est supérieur au salaire minimum interprofessionnel (14).

Il mettait cependant en évidence le problème posé par le travail occasionnel des bénéficiaires du Minimex: "pour une large plage de temps de travail (20 à 80% d'un temps plein). [...] une activité professionnelle accrue ne rapporte rien en net".

De plus pour ce qui concerne le retour à l'emploi des chômeurs, le Conseil, à la suite de Cappi et Delvaux, évoquait l'existence probable d'obstacles dans le cas, surtout, des familles mono-parentales et, plus largement, des chefs de ménage, pour lesquels on risque de se situer dans une zone d'accroissement de revenu net, de fait, peu incitatif, vu les taux de remplacement relativement favorables dont ils peuvent, en principe, bénéficier indéfiniment (Tableau 26). A nouveau le problème ne peut être que particulièrement aigu dans le cas du travail à temps partiels.

Il faut noter que, selon certains auteurs (15), le problème se situerait plutôt du côté des cohabitants. L'existence d'une indemnisation, fut-elle modeste, pour les conjoints au chômage de travailleurs pourvus d'emploi, multiplierait les "faux demandeurs (euses) d'emplois". A l'inverse, dans d'autres publications (16) (17) on note que l'indemnisation des cohabitants, après une certaine durée de chômage, sous la forme d'une assistance conditionnelle, fonction du revenu du ménage, peut dissuader des maris et, surtout, des épouses de chômeur de se présenter ou de se

12 Avis du Conseil Supérieur des Finances relatif aux interventions des pouvoirs publics sur le marché du travail (aspects financier et fiscal), juin 1994.

13 R. Cappi et B. Delvaux, les allocataires sociaux confrontés aux pièges financiers : analyse des situations et des comportements, Ires, oct.1990

14 L'existence de salaires minima effectifs supérieurs au salaire minimum interprofessionnel peut, par ailleurs, limiter l'impact de mesures de réductions du coût du travail ciblées sur les bas salaires (voir chapitre 6, page 106).

15 Paul Van den Noord, Le sous-emploi en Belgique, une comparaison internationale, Reflets et Perspectives de la vie économique, 1992-6.

16 Voir par exemple Commission des Communautés européennes, Lutte contre le chômage de longue durée.

17 Etude de l'O.C.D.E. sur l'emploi, chapitre 8, 1994.



maintenir sur le marché du travail. Cela peut être considéré positivement (16) si l'on évite ainsi des "profiteurs" du système, mais moins favorablement (15) si l'on considère que cela aboutit à freiner malencontreusement le développement du taux d'activité, constituant une sorte de piège à la pauvreté.

En ce qui concerne les demandeurs d'emploi, on peut concevoir diverses solutions pour stimuler leur mouvement vers le travail:

- la voie des sanctions administratives en cas de refus d'emploi. Mais nous avons déjà évoqué la difficulté de détecter les "faux chômeurs", ou plutôt les "faux candidats à l'emploi". On doit alors se rabattre sur des solutions telles que l'article 80, d'exclusion pour durée excessive de chômage, dont on ne peut être sûr qu'il soit appliqué avec discernement et qui peut être non pertinent dans le cas du piège à l'emploi puisque, rappelons-le, cet article ne s'applique pas aux chefs de ménage;
- augmenter l'écart entre l'indemnisation et le revenu du travail, soit en terme brut, soit en terme net.

Mais l'on se trouve confronté alors, selon les modalités envisagées, à des problèmes tels que le risque d'extension de la précarité ou celui du coût du travail de certaines catégories de chômeurs, et particulièrement de CLD, jugé exagéré en regard de leur productivité attendue.

Nous reviendrons au chapitre 5 sur le problème du coût excessif des non-qualifiés.

### 1.3 Conditions pour une indemnisation optimale

Les diverses considérations qui précèdent, quant aux effets attendus et pervers de l'assurance-chômage permettent d'approcher ce que pourraient être les caractéristiques optimales d'un système d'indemnisation du chômage.

L'indemnisation du chômage a pour but d'assurer au chômeur un revenu suffisant en cas de perte d'emploi ou, par extension, parfois, durant la période de recherche d'un premier emploi.

L'indemnité de chômage doit avoir un niveau suffisant pour mener une vie décente, selon les critères socio-économiques en vigueur, mais aussi pour atténuer, financièrement, la brutalité de la transition emploi-non emploi. Elle doit fournir les moyens nécessaires à la recherche active d'un emploi. La durée d'indemnisation doit permettre au chômeur de consacrer un temps raisonnable à la recherche d'un emploi adéquat. Le système d'indemnisation doit donner un sentiment de sécurité minimum, favorable à la prise de risque.

A côté de cela, le système d'indemnisation du chômage doit être idéalement conçu de manière à minimiser un certain nombre d'effets négatifs, qui tous, peu ou prou ont pour résultat de réduire la sortie du chômage. Parmi ceux-ci on citera principalement:

- l'accession et le maintien dans le système d'indemnisation de personnes peu désireuses de travailler;
- l'élévation du revenu minimum que le chômeur exige pour travailler et, en particulier, dans le cas des bas salaires, l'effet désincitatif d'un écart trop faible entre l'indemnisation perçue et le revenu attendu du travail (cas du piège à l'emploi);
- la poussée à la hausse des salaires, de la part des travailleurs craignant moins de perdre leur emploi, ou du fait du patronat, pour stimuler une productivité que le sentiment de sécurité relative rend moins performante.

Sur base de ces principes on peut, en particulier, cerner les facteurs devant être pris en compte dans la définition des deux paramètres essentiels d'un tel système: la durée et le niveau d'indemnisation.

Sneessens et Vanderlinden, par exemple, tracent ainsi quelques orientations conditionnelles, quelques pistes prudentes, placées sous le sceau du bon sens raisonné (18).

Ils avancent le principe d'une dégressivité souhaitable de l'indemnisation avec le temps. La vitesse de la réduction progressive de l'allocation pourrait être d'autant plus lente :

- que les contrôles effectués par l'organisme officiel de l'emploi sont rigoureux;
- que l'impact du taux de remplacement sur la durée du chômage est faible.

Par ailleurs le taux de remplacement devrait dépendre :

- de l'aversion pour le risque du chômeur;
- de l'intensité de l'impact de l'indemnité de chômage sur la formation des salaires (19);
- des coûts de recherche d'un emploi à charge du chômeur;
- de la fiscalité et des diverses expressions de l'aide sociale qui interagissent pour créer un piège financier;
- de la possibilité de détecter les "faux chômeurs", qui ne recherchent pas vraiment un emploi.

Le modèle ainsi proposé est très ouvert, peu discutable mais peu défini.

Ces deux auteurs citent par ailleurs diverses études qui arrivent à des résultats similaires. En particulier, Spinnewijn insisterait sur l'importance particulière du contrôle administratif qui, s'il est efficace, rend concevable une indemnisation longue, quasi illimitée, relativement peu dégressive, avec un taux de remplacement relativement élevé.

---

18 H. Sneessens et B. Vanderlinden, décembre 1992, op.cit.

19 On se place là à un niveau plus macro-économique : le taux de remplacement peut affecter le processus de formation des salaires même si on ne décèle pas de lien direct avec la durée individuelle du chômage.

Mais nous avons déjà souligné la difficulté de la mise en place d'un contrôle administratif "efficace".

Il peut dès lors apparaître raisonnable de penser que l'allongement de la durée d'indemnisation, mais aussi le relèvement du taux de remplacement, ne soient pas sans conséquence sur les taux de sortie du chômage. Nous allons voir, dans le paragraphe suivant, ce que les études empiriques peuvent nous apprendre en la matière.

#### *1.4 Apport des analyses empiriques*

Le passage par le stade de l'évaluation empirique d'une théorie est quasiment obligé. Ayant une intuition il est naturel de chercher à l'étayer. Dans le cas présent, il s'agit donc de tenter de déterminer dans quelle mesure le niveau et la durée d'indemnisation du chômage conditionnent le comportement du chômeur en matière de recherche d'emploi et de présence sur le marché du travail, et donc le taux de sortie ou le niveau du chômage.

Plus que jamais, la démarche empirique pose cependant dans ce cas de multiples problèmes.

En effet, au coeur de la question du lien système d'indemnisation-persistance du chômage ou importance du CLD il y a le comportement humain du chômeur (ou du chef d'entreprise) et donc une part d'impondérables.

La multiplicité des influences, la complexité des inter-relations font que de multiples réserves ou objections pourront toujours être opposées aux résultats de l'empirisme, qui nécessite une formalisation réductrice.

Le réalisme impose donc la modestie au niveau des conclusions.

Mais avant d'arriver à celles-ci nous devons détailler un peu plus les problèmes que posent la démarche empirique dans le cas qui nous occupe.

##### *1.4.1 VERS QUOI SORT-ON DU CHOMAGE?*

Implicitement la démarche adoptée dans les analyses de ce type est critique. Elle sous-entend en effet qu'à cause de la générosité de l'indemnisation le passage des chômeurs vers l'emploi est freiné; ou encore, qu'une "trop grande générosité" de l'indemnisation implique celle, indue, des profiteurs du système.

De tels appels à la vigilance, face à la dérive éventuelle du système méritent un examen attentif. On doit le mener en gardant en mémoire un certain nombre de constatations préalablement faites:

- le chômage volontaire n'est pas aisé à mettre en évidence, il ne faudrait pas qu'en voulant légitimement le traquer, l'on accroisse par trop la pression sur les C.L.D. contraints et forcés;

- l'emploi n'est qu'une des voies de sortie du chômage. On peut encore en sortir vers la formation, la retraite, mais aussi le renoncement à la participation à la force de travail ou, dans certains pays surtout, vers le chômage non indemnisé et la précarité voire la marginalité, la pauvreté;

**Tableau 26**  
**Statuts en 1985 de ceux qui étaient au chômage un an plus tôt**

pour-cents

	Chômage	Emploi	Hors de la force du travail
Belgique	69	22	9
France	54	29	17
Pays-Bas	62	24	14
Etats-Unis	26	49	25

Source : Atkinson et Mickelwright, 1991.

- même la sortie vers l'emploi ne peut être appréciée de façon uniforme, les formes d'emplois sont, en effet, de plus en plus diverses. Doit-on porter le même regard sur une sortie vers un emploi traditionnel (de type "primaire") ou vers un emploi précaire (de type secondaire), que celui-ci soit désiré ou non? Peut-on, un peu aveuglément, ou sans nuances, juger préférable la multiplication de passages, relativement courts, au chômage entre divers emplois assortis de contrats à durée déterminée, plutôt qu'un relativement long séjour au chômage avant l'obtention d'un contrat à durée indéterminée dans un emploi relativement stable? Quel regard doit-on porter sur celui qui refuse un emploi "secondaire" pour éviter d'être enfermé dans une sorte de ghetto professionnel (19)?

Plus sont grandes la complexité et la segmentation du marché du travail, moins aisément la réalité se laisse formaliser en équations, nécessairement réductrices.

#### 1.4.2 LIMITES DES ETUDES EMPIRIQUES

Outre les problèmes évoqués ci-dessus, dans leur analyse fouillée de la littérature, Atkinson et Mickelwright (20) relèvent un certain nombre de facteurs qui limitent la portée des conclusions des études empiriques dont on dispose. Nous reprenons ci-dessous l'essentiel de leurs objections, en les développant de notre propre point de vue:

19 Pour autant qu'il soit exact que les emplois secondaires constituent une sorte d'impasse dont il est extrêmement difficile d'évoluer vers un emploi "classique".  
20 A. Atkinson et J. Mickelwright, Unemployment compensation and labor market transitions: a critical review, Journal of Economic Literature, décembre 1991.

1° Seule une minorité d'analyses empiriques élaborées tient compte, de façon plus ou moins satisfaisante, du profil de l'indemnisation du chômage au cours du temps. Cela implique la prise en compte éventuelle, après un certain temps, du revenu du ménage du chômeur pour évaluer le droit à l'indemnisation et dans le calcul de celle-ci.

Mais il est rare (voire impossible) qu'elles intègrent d'autres paramètres fondamentaux, comme par exemple:

- les conditions initiales d'accessibilité à l'indemnisation (travail antérieur exigé ...), ce qui peut constituer une variable cruciale dans le cas des contrats à durée déterminée;
- les mécanismes administratifs d'exclusion du droit au chômage, en particulier en cas de refus d'emploi (ou de durée excessive de chômage, comme dans l'article 80), les modalités pratiques d'application (quasi informalisables) de ces mécanismes étant plus déterminants que la lettre du règlement;
- la possibilité d'obtenir une aide sociale en relais d'une indemnisation du chômage suspendue;
- les conditions particulières auxquelles sont soumis les chômeurs jeunes ou âgés;
- etc...

Or, toutes ces conditions, qui varient de pays à pays, entrent en ligne de compte si l'on veut faire une évaluation pertinente de la générosité relative des systèmes d'indemnisation du chômage.

2° Nous avons vu précédemment (I.2.) que les statistiques de chômage sont multiples. Selon que l'on use de données administratives ou d'enquêtes l'impact de l'indemnisation sur le chômage pourrait apparaître sensiblement différent. En particulier, les sorties des données administratives risquent de ne manifester que la fin de l'indemnisation, pas nécessairement la sortie du chômage, vers quelque destination que ce soit. Mais même l'usage d'enquête ne suffit pas à empêcher, nous l'avons dit, l'existence d'un biais statistique lié aux différences dans le système d'indemnisation.

**En d'autres mots, il se pourrait que l'effet, plus ou moins notable, de la durée d'indemnisation ne détermine pas tant la probabilité de sortie vers l'emploi que la distribution des non-employés entre chômeurs et inactifs (21).**

3° Il est indispensable de distinguer le cas des hommes de celui des femmes, une analyse globale d'un chômeur type est par trop réductrice vu les différences de comportement selon les sexes.

---

21 Voir par exemple J.P.Lambert, *Economic Policy*, octobre 1990, ou E.Balls, *Exploding some 1980s unemployment myths*, *Financial Times*, 12/2/1992.

4° Une part prépondérante des études universitaires existantes en ce domaine sont relatives aux Etats-Unis, au Canada ou au Royaume-Uni. Il s'agit d'études portant sur des séries temporelles où l'on analyse l'impact d'une variation dans la "générosité" (souvent la durée ou le taux de remplacement, c'est-à-dire, rappelons-le, le rapport entre l'indemnité perçue et le salaire antérieur) de l'indemnisation.

Les conclusions qui sont tirées de ces études, et de toute étude nationale d'ailleurs, ne peuvent être généralisées. En effet, si l'on s'arrête au cas des principaux pays anglo-saxons on doit constater que ces pays, et les Etats-Unis plus spécialement, ont une organisation du marché du travail qui diffère sous divers aspects cruciaux de la réalité européenne. Plus largement, dans toutes les subtilités de leur mise en oeuvre, les systèmes d'indemnisation sont extrêmement différents de pays à pays, plus différents même que ne pourrait le laisser penser la simple considération des législations et règlements en vigueur. On ne peut donc, en aucun cas, transposer ce qui paraît établi pour un pays donné aux cas des autres.

5° Dans les études empiriques transversales, prenant en compte la situation de divers pays à un moment donné, si l'on isole l'impact de la fonction indemnisation on ne peut arriver qu'à des conclusions boiteuses. En effet, des politiques qui visent au retrait anticipé du marché du travail des plus âgés, par exemple, ou des politiques actives de formation très extensives interfèrent de fait avec l'effet du système d'indemnisation sur le taux de sortie du chômage. De multiples combinaisons de situations sont possibles.

#### *1.4.3 CONVERGENCES DES ANALYSES EMPIRIQUES*

Avec toutes les réserves qu'imposent les mises en garde qui précèdent, on peut constater que les grandes orientations découlant d'une majorité d'analyses empiriques sont relativement convergentes: il est souvent attribué un effet notable sur le taux de sortie du chômage à la durée d'indemnisation; son niveau est généralement jugé moins déterminant. L'influence des deux paramètres serait décroissante avec le temps, et "l'effet niveau" deviendrait même négligeable pour les CLD.

A vrai dire, si les conclusions générales qui précèdent sont assez largement admises, l'ampleur des phénomènes en cause est beaucoup plus discutée.

Ainsi, l'impact d'une variation du taux de remplacement paraît, au vu de plusieurs études (22), bien peu déterminant et quasi négligeable même, d'une façon générale, en Europe continentale (23). En particulier, au niveau belge, sur base d'une enquête, Deleeck (24) a également conclu au peu d'influence du niveau d'indemnisation sur le comportement de recherche d'emploi, très largement déterminé par la trajectoire passée de l'individu et son environnement socio-économique (25). D'ailleurs, pour les peu qualifiés, une baisse du niveau d'indemnisation ne peut notablement pousser à accepter des emplois à salaire plus bas, compte tenu du plancher que constitue le salaire minimum. Le phénomène en cause ne devrait donc, pour l'essentiel, jouer que dans le cas de qualifiés acceptant des emplois nécessitant une moindre qualification.

Diverses études semblent mettre en évidence l'importance de la durée d'indemnisation pour la stimulation de la recherche d'un emploi (26). Plus précisément, on relève plusieurs fois un pic dans la probabilité de sortie du chômage peu avant la perte des droits à l'indemnisation (études relatives à la France ou aux Etats-Unis). Mais il se pourrait que l'on soit là confronté à un phénomène contingent, lié, par exemple, aux Etats-Unis à l'importance des "temporary lay offs", c'est-à-dire une mise au chômage temporaire de travailleurs qui sont repris par leur entreprise d'origine lorsque leur droit à l'indemnisation arrive à son terme. Dans le cas de l'étude française, citée par Atkinson et Mickelwright, la durée d'indemnisation ne paraît freiner que les sorties vers des emplois précaires, en particulier les contrats à durée déterminée.

L'effet de la durée d'indemnisation paraît le plus nettement ressortir des études transversales, se référant à la réalité instantanée prévalant dans divers pays. Mais ce sont bien souvent ces études qui prêtent le plus le flanc aux critiques relatives au manque de réalisme ou d'excès de schématisme dans la représentation des caractéristiques des systèmes d'indemnisation (27).

En résumé, si les résultats des études empiriques n'infirment pas les intuitions de bon sens et leur formalisation théorique, elles n'apportent pas non plus un soutien décisif à l'évaluation du rôle des paramètres entrant dans la définition d'un système d'indemnisation du chômage sur la permanence de celui-ci.

N'ayant pu, ci-dessus, qu'esquisser quelques orientations assez générales, il nous faut désormais les confronter à la réalité belge.

---

22 Analysées par Atkinson et Mickelwright, op.cit.

23 Voir par exemple, Dimitri G. Demekas, Labor market institutions and flexibility in Italy : a critical evaluation and some international comparisons, I.M.F. working paper, march 1994.

24 Repris par B.Vanderlinden, Structuration des politiques belges à l'égard des sans-emplois, Bulletin de l'Ires, n°155, novembre 1991.

25 Des études en cours à l'UCL pourraient conduire à nuancer ces conclusions.

26 Voir par exemple, O.C.D.E., Progrès de la réforme structurelle, une vue d'ensemble, 1992.

27 Un exemple de manque de réalisme empirique nous semble donné, par exemple, par la somme théorique qu'est: R.Layard, S.Nickell, R.Jackman : Unemployment, Oxford University press, 1992

### 1.5 Générosité relative du système belge de chômage

La comparaison de la générosité des systèmes de chômage est une tâche ardue.

De-ci de-là est tentée la gageure de synthétiser l'étendue de la couverture du système d'indemnisation du chômage en un seul indicateur.

L'O.C.D.E. a ainsi élaboré une "mesure synthétique des prestations de chômage" dont elle fait, depuis peu, un usage intensif.

Cet indicateur synthétique consiste en une moyenne arithmétique non pondérée des taux de remplacement (brut) des prestations de chômage, pour diverses situations de revenus, de famille et de durée de chômage (Tableau 27). Sur base de cet indicateur, le système belge est classé troisième, en termes de "générosité", après le Danemark et les Pays-Bas (28); la Norvège et la Finlande suivent la Belgique de près, ainsi que la France. L'Allemagne se situe beaucoup plus loin dans le classement.

---

28 Outre les problèmes de fond, évoqués plus loin, on notera que, dans le cas de la Belgique du moins, le calcul de cet indicateur paraît peu fermement établi. De petites variations apparaissent d'une publication à l'autre. Par ailleurs, selon le Ministère de l'Emploi et du Travail, dans la dernière colonne (4e et 5e années, conjoint qui travaille) le taux devrait être de 21% et non de 30 (effet de l'allocation forfaitaire). Cela ne change pas fondamentalement la valeur de l'indicateur synthétique (42 au lieu de 43). Le classement de la Belgique n'est pas affecté par tous ces petits ajustements.



**Tableau 27**  
**Taux de remplacement des prestations de chômage en fonction de la durée du**  
**chômage et de la situation familiale (1)**  
**1991**

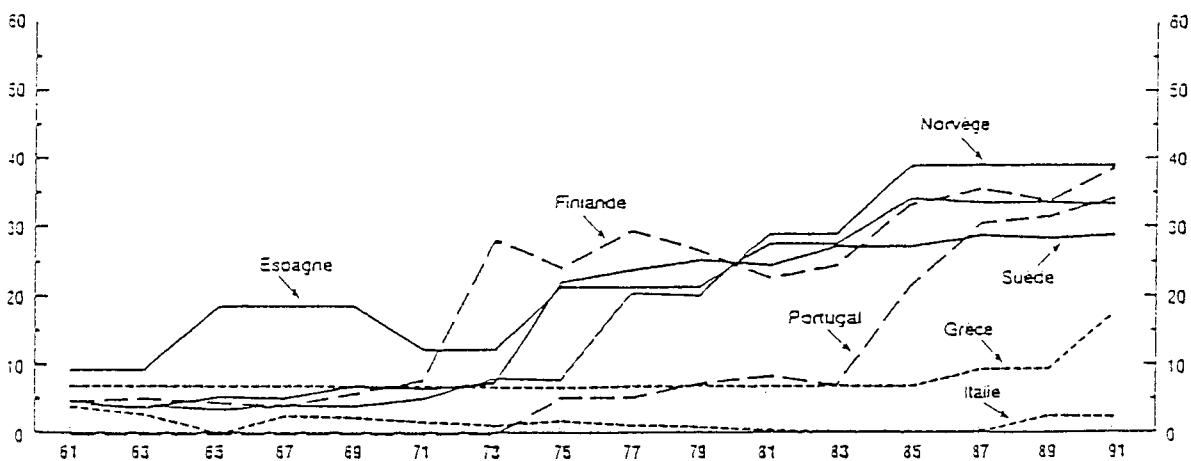
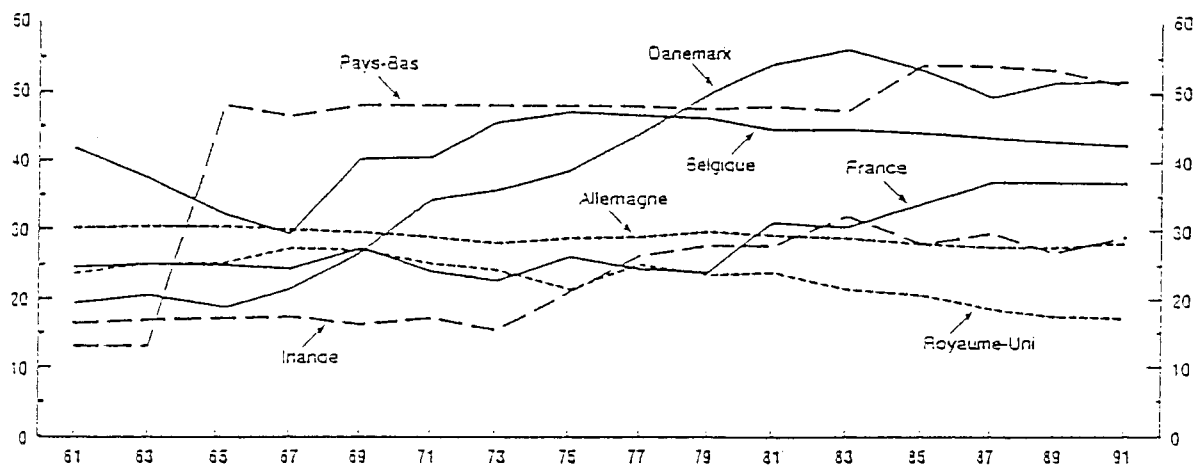
	Belgique	Allemagne	France	Pays-Bas
<b>Catégories de durée:</b>				
PREMIERE ANNEE				
Situation de famille:				
- célibataire	52	37	58	70
- conjoint à charge	52	41	58	70
- conjoint travaille	47	37	58	70
DEUXIEME ET TROISIEME ANNEES				
Situation de famille:				
- célibataire	36	33	37	56
- conjoint à charge	52	36	37	56
- conjoint travaille	30	0	30	56
QUATRIEME ET CINQUIEME ANNEES				
Situation de famille:				
- célibataire	36	33	28	34
- conjoint à charge	52	36	28	48
- conjoint travaille	30 (21)	0	0	0
MOYENNE GENERALE	43 (42)	28	37	51
(indicateur synthétique)				

(1) Droits à prestations avant impôt en pourcentage des gains antérieurs avant impôt. Les chiffres fournis ici indiquent la moyenne des taux de remplacement pour deux niveaux de gains (gains moyens et deux tiers des gains moyens).

Source : O.C.D.E., Etude emploi/chômage, chapitre 8.

Par ailleurs, toujours sur base de l'indicateur synthétique de l'O.C.D.E., l'on peut constater que le système belge est aujourd'hui moins atypique dans sa générosité qu'il ne l'était au début des années '70, époque à laquelle les Pays-Bas auraient cependant déjà assuré une couverture plus extensive du risque de chômage (Graphique 1). Des quatre pays que nous analysons plus en détail la Belgique serait même le seul où cette générosité aurait eu une légère tendance à décroître entre 1975 et 1990, la situation allemande se caractérisant par une grande stabilité.

Graphique 1  
Indicateur synthétique des prestations de chômage  
(évolution 1961-1991)



Source : O.C.D.E.

Ces résultats sont à considérer avec prudence. En effet, les objections à opposer à cet indicateur sont nombreuses. Sa fiabilité paraît insuffisante.

Le profil de l'indemnisation au fil de la durée du chômage est en partie pris en compte, mais en partie seulement. En effet, d'une part la moyenne menant au calcul de l'indicateur synthétique n'est pas pondérée; d'autre part, le profil choisi est celui d'un travailleur ayant une expérience professionnelle très longue (au moins 20 ans), puisque l'on suppose, dans le cas belge, qu'il ne passe pas sous le régime forfaitaire lorsqu'il est cohabitant. La considération du seul cas d'un travailleur ayant une longue expérience professionnelle permet d'éviter la prise en compte de caractéristiques essentielles des systèmes de chômage à savoir:

- les conditions d'accès aux indemnités;
- la modulation de l'indemnisation selon l'âge ou l'expérience.

D'autres caractéristiques, essentielles dans le cadre d'une comparaison internationale, sont également négligées, tels que:

- les conditions d'exclusion du droit aux indemnités de chômage;
- la possibilité de relais à l'indemnisation du chômage par une aide sociale;
- les relais, automatiques dans les pays nordiques, des programmes de réinsertion qui assurent une prolongation de l'indemnisation;
- etc...

Tout cela fait que, au moyen de cet indicateur, la générosité relative du système belge apparaît, sans doute, exagérément accusée (29).

Le Conseil supérieur des Finances a en effet montré (30) :

- que les **conditions posées à l'ouverture des droits à l'assurance-chômage** dans le système belge, sont exigeantes par rapport aux pratiques en vigueur chez nos voisins.

A tort ou à raison, le système belge n'est pas favorable au travail intermittent des jeunes ou de tous ceux ayant peu ou pas de passé professionnel (31).

Cette exigence est cependant atténuée par le fait qu'il n'y a qu'en Belgique, parmi les quatre pays que nous analysons, que les jeunes en fin d'études peuvent bénéficier de l'assurance-chômage. Mais l'allocation d'attente qu'ils peuvent percevoir est, sauf pour les chefs de famille, nettement inférieure à l'allocation minimum de chômage.

On pourrait encore ajouter que, depuis 1981, l'allocation (désormais dite d'attente) attribuée aux jeunes à la fin de leurs études fut fortement réduite en termes réels, sauf à nouveau pour les chefs de ménage (Tableau 28). La spécificité belge en la matière en devient moins accusée.

29 Il va de soi que la générosité **relative** est une notion dynamique. Tout ce qui est dit ici correspond à l'évaluation d'une situation instantanée, basée sur des informations relatives aux années 1991 à 1993, encore valables, pour l'essentiel, dans les quatre pays sur lesquels nous centrons notre analyse au milieu de l'année 1994. Les réformes des systèmes d'indemnisation en Allemagne ou aux Pays-Bas, par exemple, pourraient entraîner la modulation de certaines conclusions.

30 Conseil supérieur des Finances, juin 1994, op.cit.

31 Depuis l'introduction récente de la possibilité de faire se succéder jusqu'à 4 contrats à durée déterminée, pour un maximum de 2 ans, les travailleurs de moins de 35 ans, entrés dans ce type de circuit et ayant eu au moins 1 an d'activité en l'espace de dix-huit mois, pourront avoir droit au chômage. Cela pose un nouveau type de problème. En effet, de défavorisés ces travailleurs pourraient devenir privilégiés, puisqu'un travailleur ayant un contrat à durée indéterminée ne peut pas démissionner après 1 an  $\frac{1}{2}$  à 2 ans pour bénéficier de l'indemnisation du chômage.

**Tableau 28**  
**Evolution de l'allocation d'attente en termes réels**  
**(allocation au 1/1/81 = 100)**  
**Cas d'un ex-étudiant de plus de 21 ans au 1/10/93**

Chef de ménage	Isolé	Cohabitant
103	75	53

Source: B.Delvaux, Regards sur un demi-siècle d'assurance-chômage et sur ses perspectives d'avenir, Reflets et perspectives de la vie économique, 1-2, 1994.

- qu'en ce qui concerne la **durée d'indemnisation** la spécificité du système belge est a priori très nette, puisque l'indemnisation par l'assurance-chômage peut être illimitée. Mais, compte tenu du relais qui peut être pris chez nos voisins par les systèmes d'assistance, cette spécificité ne tient en réalité qu'à l'automaticité de principe de la poursuite, éventuellement indéfinie, de l'indemnisation, quel que soit le niveau du revenu du ménage (32). L'indemnisation de longue durée des isolés et des chefs de famille en Belgique n'apparaît pas atypique en regard de ce qui se fait dans la moyenne des économies socio-économiquement avancées. La seule divergence importante concerne donc a priori les CLD cohabitants, c'est-à-dire dont le conjoint travaille, ou perçoit un revenu de remplacement.

Cependant, même si le lien droit à l'indemnisation-revenus est plus tortueux dans le cas belge l'idée n'est pas absente de la réglementation.

---

32 Sur le thème de l'indemnisation du chômage de longue durée et le relais, chez nos voisins, par un système d'assistance, on pourra consulter: Conseil supérieur des Finances, Avis du 29 juin 1994, op.cit., pages 33 et 34.

**Tableau 29**  
**Taux de remplacement bruts des allocations de chômage en Belgique**

Pour-cents du salaire brut antérieur

	Isolé	Cohabitant avec charge de famille (chef de ménage)	Cohabitant	
1ère année	60%	60%	55%	
2ème année 6 premiers mois	42%	60%	35%	
2ème année après les 6 premiers* mois (éventuellement prolongés)*	42%	60%	ne justifie pas de	justifie de
			20 ans de passé professionnel ou 33% inaptitude permanente	
			allocation forfaitaire	35%

\* la prolongation est de 3 mois par période de 312 journées de travail salarié.

Les allocations à 60%, 55% ou 35% ne peuvent jamais être inférieures à des montants minimums déterminés.

On sait en effet que, dans le cas des "cohabitants", après une période initiale d'un an et demi (qui peut être prolongée pour les chômeurs ayant une expérience professionnelle assez longue), le chômeur ne perçoit plus qu'une indemnité forfaitaire (qui n'est plus liée à son salaire antérieur). Il peut, à partir de ce moment, être exclu du bénéfice de l'indemnisation du chômage s'il apparaît qu'il est chômeur depuis un temps anormalement long (art.80) et que les revenus de son ménage dépassent un plafond donné (art.82). Le plan d'accompagnement de ces chômeurs peut également conduire à leur exclusion s'ils ne manifestent pas clairement la volonté de trouver un emploi.

Le caractère "indéfini" de leur indemnisation n'est donc pas absolu. Par ailleurs, comme dans le cas de l'allocation d'attente, on constate que l'allocation aux cohabitants, et plus particulièrement aux CLD cohabitants, fut fortement réduite, en termes réels, au cours de la dernière décennie. Là encore la spécificité belge a tendance à s'atténuer (Tableau 30).

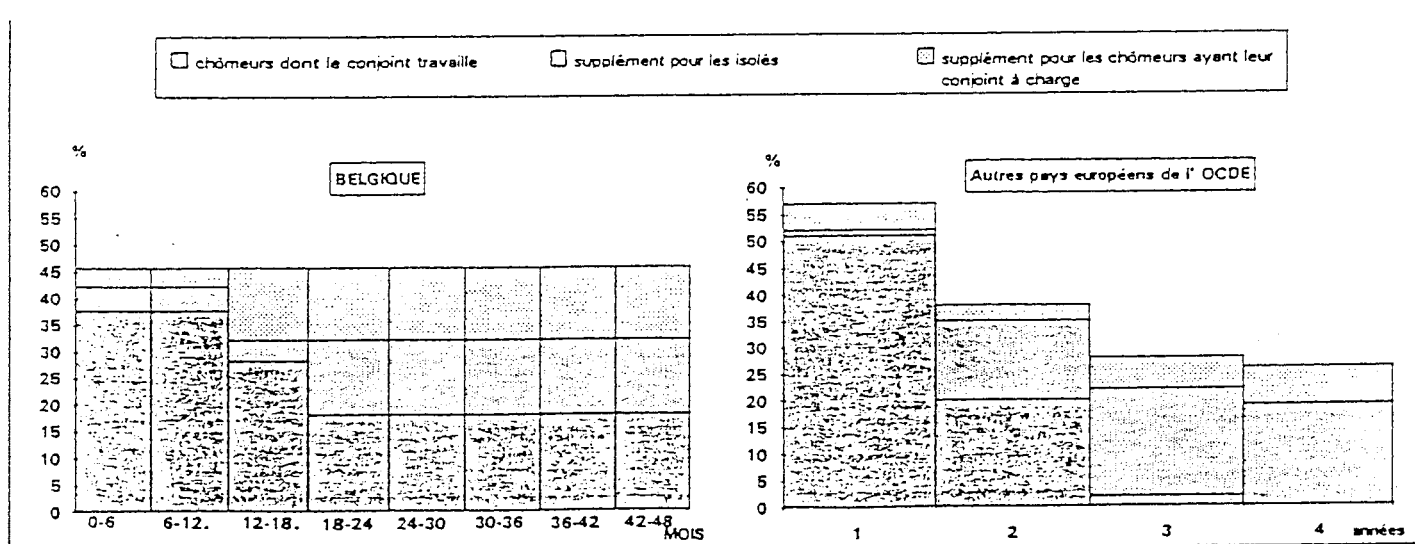
Tableau 30  
Evolution de l'allocation aux cohabitants en termes réels  
(allocation au 1/1/1981 = 100)

au 1/10/1993		
1ère année de chômage	2e période de chômage (de 12 à 18 mois plus les prolongations)	3e période de chômage
77 à 83	77 à 79	58 à 51

Source : B. Delvaux, 1994; op.cit.

- que le niveau de l'indemnisation ne semblait pas systématiquement élevé en regard de ceux pratiqués par nos principaux voisins. D'une part les taux de remplacement bruts barémiques (rapport entre les indemnités prévues et le salaire antérieur) en début d'indemnisation sont relativement moyens (inférieurs à ceux pratiqués en France ou aux Pays-Bas, par exemple), d'autre part le plafond de salaire entrant dans le calcul des allocations est particulièrement bas en Belgique. Cependant avec le temps, et particulièrement à partir de la quatrième ou de la cinquième année de chômage, le taux de remplacement (brut) belge devient supérieur à ce qu'il est en France, voire dans certains cas, selon la composition du ménage et le revenu antérieur, aux taux allemand ou néerlandais. Sauf dans le cas des cohabitants, le système belge n'en devient pas systématiquement plus généreux, mais la dégressivité est incontestablement moins accusée qu'en France, aux Pays-Bas ou dans les pays scandinaves, par exemple.

Graphique 2  
Taux de remplacement en fonction de la durée du chômage



Source: F.SZABO, Ministère de l'Emploi et du Travail.

Il faut rappeler que les constatations reprises ci-dessous portent sur le taux de remplacement brut. Il se pourrait que le passage au net, intégrant les différences éventuelles dans le traitement fiscal des indemnités de chômage, modifie les niveaux relatifs d'indemnisation.

Pour mémoire, nous mentionnerons le calcul fait par l'O.C.D.E. (33) d'un taux de remplacement net correspondant à l'indicateur synthétique des prestations de chômage calculé sur base brute.

Sur cette base la Belgique se classe toujours troisième, toujours après le Danemark et les Pays-Bas, mais elle se rapproche de ses deux devanciers. La France suit, à bonne distance, puis viennent la Finlande et cette fois l'Allemagne et l'Autriche (Tableau 31).

**Tableau 31**  
**Comparaison des taux de remplacement avant et après impôt \***  
**1991**  
**Indicateur synthétique des droits à prestations**

	Brut	Net *	Rapport net/brut
Belgique	43	57	1.34
Allemagne	28	43	1.54
France	37	48	1.29
Pays-Bas	51	58	1.13

\* l'O.C.D.E. signale la difficulté d'information quant aux prélèvements éventuels de cotisations de sécurité sociale sur les indemnités de chômage et à leur mode de calcul. Elle reconnaît dès lors que les taux nets sont donnés à titre indicatif.

Source : O.C.D.E.

## 1.6 Générosité de l'indemnisation et viscosité du chômage

1.6.1 Selon D.Secharde (34), le régime des allocations de chômage n'est pas subitement devenu plus généreux en Europe ces dernières années, sur le plan de la durée ou de l'importance de l'allocation moyenne de chômage. En conséquence il serait difficile de soutenir que l'accroissement tendanciel du chômage, et sa persistance, sont liés au régime d'indemnisation.

33 O.C.D.E., L'étude de l'O.C.D.E. sur l'emploi, Données et explications, chapitre 8, 1994.

34 D.Secharde, Croissance et emploi : à propos d'une initiative, Tendances économiques, n°7 décembre 1994, Ministère de la Région wallonne

L'O.C.D.E. n'élude pas tout à fait cette difficulté. Elle reconnaît (35) que, jusqu'au milieu des années '70, le chômage était moins important là où les prestations de chômage étaient les plus généreuses, tandis qu'il était relativement élevé aux U.S.A., au Canada ou en Italie, où la couverture était mince. Mais ce qui serait caractéristique de pays à indemnisation généreuse c'est la persistance du chômage dans la reprise. Ou encore, l'effet pervers de la générosité ne se fait sentir qu'avec un certain décalage dans le temps.

Les arguments ainsi échangés, sur le ton de l'évidence, ne peuvent nous satisfaire.

Il se peut que, sous certains aspects, le système recèle des potentialités susceptibles de favoriser la persistance du chômage. Il n'est pas évident que ces potentialités devaient nécessairement se concrétiser après un certain temps. Il n'est pas évident non plus que, dans un contexte en évolution, un système aux défauts anodins hier préserve nécessairement son innocuité à travers le temps.

Le reproche le plus souvent adressé au système belge concerne l'automatisme, l'absence de conditionnalité, basée sur le revenu du ménage, dans la prolongation éventuellement indéfinie de l'indemnisation, et ce particulièrement dans le cas des cohabitants. Le manque de dégressivité de l'indemnisation est également maintes fois épinglé. Enfin, les lacunes des politiques actives menées par le service public de l'emploi sont parfois relevées. Tout cela ferait que le système d'indemnisation concourrait, au moins, à l'importance du taux de CLD (36).

1.6.2 Nous l'avons rappelé ci-dessus (1.5) une certaine prise en compte du revenu des ménages est intégrée dans l'indemnisation du chômage en Belgique puisque:

- la dégressivité de l'indemnisation est beaucoup plus accusée pour les cohabitants (55, puis 35% du salaire antérieur, et passage éventuel à une indemnisation forfaitaire);
- les cohabitants, et eux seuls, peuvent être exclus du bénéfice de l'indemnisation pour durée excessive du chômage (art.80-82).

Il n'y a cependant pas filtrage à l'entrée d'un régime d'assistance, qui peut prendre le relais de l'assurance-chômage, sous condition de revenus, après 1, 2, 3 ans d'indemnisation, comme chez nos principaux voisins (37).

La simple existence de ce filtrage dissuaderait les épouses de chômeurs de chercher à intégrer la population active. Inversement, le fait que même les personnes dont le conjoint exerce une activité salariée puissent avoir droit à une indemnité, quelle qu'elle soit, inciterait à se porter, plus ou moins activement sur le marché du travail.

---

35 O.C.D.E., Etude emploi/chômage 1994, op.cit.

36 Voir par exemple : Etudes économiques de l'O.C.D.E., Belgique-Luxembourg, 1991/92.

37 Pour plus de détails, voir Avis du Conseil Supérieur des Finances, juin 1994, op.cit.



Dans la pratique on constaterait, là où existe un système à deux étages (assurance puis assistance conditionnelle), que les femmes mariées cessent souvent d'être inscrites comme demandeurs d'emploi lorsque leurs droits à l'indemnisation s'épuisent; ou encore, la corrélation serait fortement positive entre part des femmes en CLD et taux d'indemnisation de la population féminine en CLD (39).

Notons à nouveau que la prégnance du lien indemnisation-activité peut influencer notablement les réponses lors d'enquêtes des personnes dont la participation à la population active est plus ou moins effective. Et donc des différences dans les systèmes d'indemnisation conduiraient non seulement à des différences dans les statistiques administratives relatives au CLD, mais aussi dans les enquêtes sur la force de travail.

Ainsi, l'indemnisation automatique des cohabitants, au moins dans un premier stade, pourrait expliquer, au moins en partie, que la part de la population féminine en CLD soit (ou apparaisse statistiquement) plus importante en Belgique que dans les autres pays de l'O.C.D.E..

Le problème de l'indemnisation des cohabitants est en effet une matière concernant les femmes de façon très nettement prépondérante.

Les cohabitants représentaient environ 55% des chômeurs complets indemnisés (CCI) en juin 1993, dont 70% des femmes (40).

Les chômeurs cohabitants de longue durée (plus d'un an de chômage), au sens strict (41), c'est-à-dire compte non tenu des cohabitants bénéficiant d'allocation d'attente ou de transition, représentaient, toujours au 30 juin 1993, un peu moins de 50% des CCI de longue durée, parmi eux on trouvait près de 80% de femmes (aux alentours de 100.000). Par ailleurs, les deux-tiers environ des CLD bénéficiant d'allocation d'attente étaient des cohabitants, et pour près de 80% des femmes.

Les bénéficiaires de l'indemnité forfaitaire étaient un peu moins de 75.000 à la même époque, soit légèrement sous les 30% des CCI de longue durée. Parmi eux on trouvait plus de 85% de femmes. Outre les bénéficiaires des allocations d'attente, c'est parmi ces bénéficiaires qui, d'une part sont cohabitants, d'autre part au chômage depuis au moins 18 mois et ont une expérience professionnelle de moins de vingt ans, que l'on devrait retrouver la plus grande partie de ceux et celles qui ne seraient peut-être pas indemnisés dans les pays voisins.

---

39 Voir par exemple: O.C.D.E., Etude emploi/chômage ch.8 1994, op.cit. ou P. Vanden Noord, 1992, op.cit.

40 Les pourcentages donnés ici sont approximatifs. En effet, le total des chômeurs répartis par catégories d'allocations ne correspond pas au nombre de chômeurs complets indemnisés recensés.

41 Catégories d'allocations B2, B3, P et P3 dans les statistiques de l'ONEM.

Même si, arithmétiquement, l'indemnisation de ce groupe n'est pas suffisante pour expliquer tout l'écart de fréquence du CLD féminin entre la Belgique et ses voisins, et qu'elle est moins adéquate encore, pour expliquer les écarts (plus faibles mais non négligeables) existant au niveau du CLD masculin (voir par exemple les tableaux 11 et 12 ci-avant) nous avons mis ici en évidence une source non négligeable, bien que plus probablement partielle, de la spécificité du cas belge.

Par ailleurs, c'est parmi ce groupe d'indemnisés que l'on doit retrouver l'essentiel des victimes de l'application de l'article 80, d'exclusion du bénéfice de l'indemnisation pour cause de chômage anormalement long.

**Tableau 32**  
**Exclusion de l'indemnisation du chômage pour durée excessive**  
**(application de l'article 143 puis de l'article 80)**

	nombre d'exclus	dont femmes	pour-cents du total
1990	1.775	1.664	93,7
1991	23.273	21.293	91,5
1992	17.245	16.077	93,2
1993	35.886	33.114	92,3
1994	21.230	n.d.	n.d.

Sources :           Rapports de l'ONEM.

En 1993, dernière année pour laquelle on dispose d'informations complètes détaillées, le nombre d'exclusions fut exceptionnellement important suite à une modification de la législation. Les jeunes en fin d'études et les personnes bénéficiant d'une dispense pour raisons sociale et familiale sont désormais soumis à l'application de l'article 80. De plus, le mode de calcul de la durée de chômage des travailleurs à temps partiel pour échapper au chômage fut revu. En conséquence de cela, plus de la moitié des exclus concernait cette dernière catégorie de chômeurs. Les CCI ne représentaient que 30% des exclus, soit de l'ordre de 10.750 chômeurs, ce qui équivaut à 8,5% des chômeurs concernés au sens large (les cohabitants chômeurs depuis plus d'un an), ou à près de 15% des plus immédiatement concernés, les chômeurs cohabitants percevant l'indemnité forfaitaire.

Nous ne nous prononcerons pas sur le fait de savoir si ces pourcentages sont élevés ou non.

Ce que l'on peut noter, c'est que la procédure paraît assez fortement discriminante. En effet, toujours sur base des données relatives à l'année 1993, on constate que de 60 à 80% des avertissements préalables à la suspension de l'indemnisation sont suivis de l'introduction d'un ou de deux recours. Et 70% environ des recours introduits sont jugés fondés, que ce soit sur base de critères objectifs (durée du chômage, niveau de revenus familiaux) ou sur base de critères subjectifs (efforts dans la recherche d'un emploi, aptitude physique au travail).

Si l'on admet que la procédure d'exclusion n'est pas aveugle, on ne peut que s'interroger sur la raison pour laquelle on doit attendre de nombreuses années avant de suspendre le versement d'une indemnité à des personnes dont, ni le revenu familial, ni la volonté de trouver un emploi, ne paraît justifier une telle libéralité. Inversement, si dans le cadre de cette procédure on est très attentif aux problèmes matériels des personnes en cause, suffisamment attentif pour permettre une prolongation de l'indemnisation, même lorsque les efforts faits pour trouver un emploi ne sont pas flagrants, on peut se demander si c'est bien au système d'indemnisation du chômage de supporter le poids de ce genre de secours social, surtout compte tenu du mode de financement de ce système d'indemnisation (voir chapitre 6).

En revanche, si d'aventure la procédure d'exclusion était par trop corsetée par le cadre réglementaire rigide qui lui est en principe assigné, il se pourrait qu'elle doive rejeter hors du système des personnes, des femmes surtout, qui ne recherchent pas effectivement un emploi, mais dont le ménage a besoin de l'indemnité perçue pour ne pas glisser vers la précarité. On peut sur ce point rappeler la conclusion à laquelle était parvenue Bea Cantillon:

*"L'utilisation abusive des allocations de chômage reflète l'effet négatif de l'inadéquation des conditions de travail et de la sécurité sociale aux problèmes spécifiques du cumul de deux emplois à temps plein, de la charge de plusieurs enfants (surtout lorsque la femme a un niveau de formation peu élevé) et du caractère indispensable des doubles revenus (surtout dans les catégories socio-professionnelles inférieures)" (42).*

Mais à nouveau on pourrait se demander si c'est bien au système d'indemnisation du chômage qu'il revient de prendre en charge des problèmes liés à l'organisation générale de la société.

Le Conseil supérieur des Finances s'est déjà penché par le passé sur ce type de problème (43).

Il avait relevé le fait que le système belge de couverture sociale très large par l'indemnisation du chômage participait sans doute à l'obtention d'indices de pauvreté particulièrement bas (Tableau 33).

---

42 Bea Cantillon, Mutations socio-démographiques et Sécurité sociale, Bulletin de Documentation, novembre-décembre 1990.

43 Conseil supérieur des Finances, Avis intérimaire relatif aux interventions des pouvoirs publics sur le marché du travail, 15 juillet 1993.

**Tableau 33**  
**Pourcentage de ménages qui vivent sous le seuil de pauvreté \* (1990)**

Belgique	6,3	Allemagne	10,3
Pays-Bas	6,9	Royaume-Uni	14,1
Danemark	8,0	France	18,0

\* Le seuil de pauvreté est ici défini comme la moitié du revenu moyen national.

Source : Eurostat, cité par F.Szabo, Le chômage et l'indemnisation du chômage, 1995.

Mais le Conseil se demandait par ailleurs 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".

Certaines études universitaires comparatives menées, en particulier à l'UFSIA (43) sont dubitatives sur ce point. Elles paraissent plutôt privilégier un mécanisme d'indemnisation 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, dispensable indéfiniment dans le temps.

Une telle configuration recoupe assez bien certaines recommandations de l'O.C.D.E..

En conclusion le Conseil avançait, en 1993, que "un tel système pourrait constituer une piste de réflexion pour l'avenir", sous réserve d'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 ne rencontrent des difficultés administratives importantes".

43 Voir par exemple, Lieve De Lathouwer, Doelmatigheidswerking van het Belgisch en het Nederlands werkloosheidssysteem, Centrum voor Sociaal beleid, UFSIA, maart 1993.

## 2. Multiplicité et interdépendance des causalités

Si l'on dépasse maintenant la stricte considération des caractéristiques administratives du système belge d'indemnisation du chômage pour adopter un point de vue plus analytique et plus large, en partant des caractéristiques du CLD belge que nous avons mises en évidence dans la première partie, mais aussi des lignes directrices d'un système d'indemnisation optimal relevées précédemment (1.3), que constate-t-on ? :

1. La fréquence du CLD est plus élevée en Belgique que chez nos voisins, et ce qui est vrai en général l'est plus encore pour les femmes.

Cela pourrait théoriquement s'expliquer par l'absence en Belgique de passage, après un certain temps à une indemnisation conditionnelle, fonction du revenu du ménage et donc par l'absence de sortie de l'indemnisation (et dans une certaine mesure de la population active) de chômeurs, et surtout de nombreuses chômeuses, cohabitant avec un conjoint percevant des revenus, professionnels ou de remplacement.

Nous avons vu ci-dessus que cette explication est sans doute en partie pertinente. Mais elle est aussi insuffisante.

2. Après six mois de chômage déjà la faiblesse relative du taux de sortie du chômeur belge est évidente (voir I.4.2 et tableau 6).

A priori il n'est pas (ou guère) question à ce moment de différence dans l'exclusion du bénéfice de l'indemnisation, le passage à l'assistance conditionnelle intervient même plutôt au-delà de la première année de chômage, surtout si le travailleur concerné a un passé professionnel certain.

On peut dès lors penser :

- que se manifeste dès le départ un manque de volonté de trouver un emploi dans le chef de ceux (et sans doute surtout de celles) qui usent de l'indemnisation sans réelle volonté de travailler. Ce phénomène pourrait être plus marqué en Belgique car la "générosité" du système d'indemnisation (particulièrement des cohabitants) amènerait à la population active bien des participants formels. Après un certain temps (un an ou plus), pour que cette "résistance à l'emploi" au sein du système de chômage se perpétue, il faudrait admettre qu'au manque de zèle du chômeur réponde un défaut d'efficacité des services publics qui devraient accompagner sa recherche d'emploi. L'efficacité de ces services doit en effet permettre une générosité lucide et sans dommage (1.3). On ne doit, par ailleurs, pas perdre de vue le fait que l'accès à certaines mesures de réinsertion suppose une durée relativement importante de chômage.

Mais l'on peut aussi admettre :

- que la faiblesse du taux de sortie dès les premiers mois est (aussi) le signe d'un handicap spécifique au chômeur belge qui serait, plus qu'ailleurs, peu qualifié ou moins apte à répondre à la demande.

De fait, le CLD est d'abord un problème de peu qualifiés (Tableaux 17 et 18). Même si, nous l'avons dit, dans la récession du début des années '90, l'augmentation du chômage des jeunes adultes qualifiés fut importante.

Plus qu'ailleurs, les chômeurs peu qualifiés belges glissent vers le CLD (Tableau 20). Cela peut une fois encore renvoyer à la générosité du système d'indemnisation, au manque de coercition, mais aussi peut-être au défaut de formation adéquate, qui pourrait leur être dispensée soit lorsqu'ils ont un emploi (insuffisance de la formation continue), soit durant la période de chômage (manque ou inadéquation de la politique active).

3. Tant au début que tout au long de la période de chômage, durant laquelle la spécificité de l'importance du CLD s'accuse, particulièrement dans le cas des femmes, il peut aussi y avoir des facteurs, liés au fonctionnement et à l'organisation du marché du travail qui sont susceptibles de freiner le passage du chômeur vers l'emploi, dans une mesure qui peut être variable de pays à pays.

Ces facteurs, ou certains d'entre eux, peuvent être influencés par les caractéristiques du système d'indemnisation.

Ainsi par exemple:

- la législation de protection ou de réglementation du travail

Nous l'avons vu (1.5.1 et tableau 21), les flux d'entrée au chômage sont, ou ont été passagèrement, relativement peu élevés en Belgique. La rotation de l'emploi y est peu rapide. Or, plus cette rotation est forte plus les occasions d'embauche se multiplient pour les chômeurs, ce qui réduit théoriquement la probabilité de glisser vers le CLD. De plus, selon l'O.C.D.E. (44), lorsque la rotation de l'emploi s'accélère, la sélection à l'embauche est moins rigoureuse et les demandeurs d'emploi en trouvent plus aisément.

Même si l'on peut s'interroger sur la pérennité de ces emplois, la robustesse et la qualité du modèle ainsi proposé, on ne peut exclure que des différences dans la fluidité du marché du travail puissent rejaillir sur l'importance du CLD.

Si l'existence d'un système d'indemnisation du chômage à couverture relativement large peut rendre socialement plus aisé le licenciement, la législation du travail peut le freiner. De même, la lourdeur des contraintes réglementaires pourrait réduire la propension des entrepreneurs à embaucher, et donc le taux de sortie du chômage.

Les interférences des effets du système d'indemnisation du chômage et des dispositions réglementaires en matière de protection du travail, si elles ne sont pas cruciales ne sont dès lors pas négligeables.

D'ailleurs, on pourrait faire état d'une certaine complémentarité apparente entre indemnités de licenciement et allocations de chômage (voir chapitre 3).

- la formation des salaires

Nous l'avons dit (1.1), une indemnisation généreuse du chômage peut être un facteur défavorable à la modération salariale. On pourrait, par exemple, ajouter qu'un système qui favoriserait l'installation dans le CLD pourrait réduire l'aspect réserve de main-d'oeuvre du chômage, et donc son impact sur la formation des salaires.

Or, tout facteur perturbant le mécanisme d'ajustement des salaires à l'offre et à la demande de travail est susceptible d'influer sur le développement de l'emploi, et donc sur les possibilités de sortie du chômage.

C'est pourquoi l'intensité de la relation type d'indemnisation-formation des salaires figure parmi les paramètres qui déterminent les caractéristiques optimales du système de chômage (1.3).

- les coûts non salariaux du travail

A l'issue de l'analyse des caractéristiques des systèmes de chômage en Belgique et dans les pays voisins, le Conseil supérieur des Finances a conclu, en son Avis de juin 1994 (45), que ce qui était fortement atypique, dans le cas belge, c'était le mode de financement de l'indemnisation du chômage. En effet, dans notre pays, depuis 1990, les subventions de l'Etat ne tiennent qu'un rôle marginal dans ce financement qui est presque exclusivement assuré au moyen de cotisations sociales. Or celles-ci pèsent sur le seul facteur travail. Le mode de financement de l'assurance-chômage privilégié en Belgique risque donc d'être défavorable à l'emploi.

Ainsi apparaît une autre voie par laquelle le système d'indemnisation pourrait avoir un effet négatif sur le taux de sortie du chômage, et donc sur l'importance du CLD.

---

45 Avis du Conseil supérieur des Finances, juin 1994, op.cit.

Cet effet défavorable sur les coûts pourrait être particulièrement dommageable dans le cas des non qualifiés. En regard de leur faible productivité potentielle le coût de leur travail pourrait être souvent jugé exagéré. Ainsi trouverait-on une source d'explication du poids important des peu qualifiés dans le CLD.

Des considérations qui précèdent résulte la nécessité de compléter l'examen des causes de l'importance particulière du CLD en Belgique, en approfondissant le rôle, successivement, de la législation assurant la protection du travail et la sécurité de l'emploi (chapitre 3), du processus de formation des salaires (chapitre 4), des politiques actives du marché du travail, qu'il s'agisse, entre autres, de l'accompagnement du chômeur dans sa recherche d'emploi ou de la politique de formation (chapitre 5), du poids des coûts non salariaux du travail (chapitre 6), avant de pouvoir synthétiser définitivement les acquis de notre analyse.

A ce stade quelques premières leçons peuvent cependant déjà être tirées de ce qui précède.



### Synthèse intermédiaire

1. *L'indemnisation du chômage a pour but d'assurer au chômeur un revenu suffisant en cas de perte d'emploi ou, par extension, parfois, durant la période de recherche d'un premier emploi.*

*L'indemnité de chômage doit avoir un niveau suffisant pour mener une vie décente, selon les critères socio-économiques en vigueur, mais aussi pour atténuer, financièrement, la brutalité de la transition emploi-non emploi. Elle doit fournir les moyens nécessaires à la recherche active d'un emploi. La durée d'indemnisation doit permettre au chômeur de consacrer un temps raisonnable à la recherche d'un emploi adéquat. Le système d'indemnisation doit donner un sentiment de sécurité minimum, favorable à la prise de risque.*

2. *A côté de cela, le système d'indemnisation du chômage doit être idéalement conçu de manière à minimiser un certain nombre d'effets négatifs, qui tous, peu ou prou ont pour résultat de réduire la sortie du chômage. Parmi ceux-ci on citera principalement:*

- *l'accession et le maintien dans le système d'indemnisation de personnes peu désireuses de travailler;*
- *l'élévation du revenu minimum que le chômeur exige pour travailler et, en particulier, dans le cas des bas salaires, l'effet désincitatif d'un écart trop faible entre l'indemnisation perçue et le revenu attendu du travail : c'est le "piège à l'emploi", qui peut être surtout sensible dans le cas du travail à temps partiel;*
- *la poussée à la hausse des salaires, de la part des travailleurs craignant moins de perdre leur emploi, ou du fait du patronat, pour stimuler une productivité que le sentiment de sécurité relative rend moins performante.*

3. *Dans la littérature économique l'élévation du niveau et, plus encore, de la durée de l'indemnisation est souvent considérée de nature à favoriser ces effets négatifs et, en particulier, à freiner la sortie du chômage.*

*Il faut cependant noter que :*

- *renforcer les sorties du chômage par une indemnisation plus courte, ne signifie pas nécessairement que les sorties vers l'emploi en seront accrues. On peut sortir du chômage vers l'emploi, mais aussi la formation, la retraite ou encore, surtout dans certains pays, le non emploi non indemnisé synonyme de précarité, voire de pauvreté.*

*Même une sortie vers l'emploi peut être de différentes natures: emplois relativement stables ou emplois précaires ou atypiques dont par exemple les contrats à durée déterminée assortis, parfois, d'une multiplication des passages par le chômage;*

- *les présupposés relevant de la théorie, ou d'une analyse de comportement proche du simple bon sens sont médiocrement étayés par les études empiriques.*

*Le poids de celles-ci ne doit pas être surévalué, car il est rare qu'elles puissent intégrer toutes les subtilités de l'application pratique des règles d'indemnisation.*

*Le fait qu'elles n'apportent pas un soutien décisif à l'évaluation du rôle des paramètres entrant dans la définition d'un système d'indemnisation du chômage sur la permanence de celui-ci ne suffit pas à rendre la théorie caduque.*

*A titre indicatif, on peut retenir des études économétriques que, généralement, elles attribuent un effet notable, sur le taux de sortie du chômage, à la durée d'indemnisation, l'influence de son niveau étant jugée moins déterminante. L'influence des deux paramètres serait décroissante avec le temps;*

- *selon divers auteurs, on pourrait admettre que les paramètres (durée et niveau d'indemnisation) soient plus élevés pour autant que les services administratifs compétents suivent efficacement les chômeurs dans leur recherche d'emploi. Ce serait une condition d'une générosité lucide et sans dommage.*

4. *Sur base de la durée et du niveau d'indemnisation, le système belge d'assurance-chômage est classé, par l'O.C.D.E. par exemple, parmi les plus généreux, en compagnie des Pays-Bas, des pays scandinaves, mais aussi de la France.*

*Sans le remettre foncièrement en cause, ce classement mérite d'être nuancé, puisqu'il ne tient pas compte, par exemple, des conditions d'accès à l'assurance-chômage, particulièrement exigeantes en Belgique, sauf dans le cas des jeunes demandeurs d'emploi en fin d'études.*

*En début d'indemnisation, les taux de remplacement (brut) belges (rapport de l'allocation perçue au salaire antérieur) ne paraissent pas particulièrement élevés en regard de ceux pratiqués dans les pays voisins, surtout si l'on tient compte du plafond assez bas assigné au salaire entrant dans le calcul des allocations.*

*Cependant, le système belge est relativement peu dégressif et avec le temps, surtout après trois ans de chômage, le taux de remplacement devient relativement favorable par rapport aux pays qui nous environnent. Ce n'est cependant que dans le cas des cohabitants que le système belge devient systématiquement plus généreux qu'en Allemagne ou aux Pays-Bas, par exemple.*

On sait en effet que la spécificité, apparemment la plus nette, du système belge tient au principe d'une indemnisation illimitée par l'assurance-chômage. Cependant, compte tenu du relais qui peut être pris chez nos voisins par les systèmes d'assistance, l'indemnisation de longue durée des isolés et des chefs de famille en Belgique n'apparaît pas atypique, en regard de ce qui se fait dans la moyenne des économies socio-économiquement avancées.

La seule divergence importante concerne les CLD cohabitants, c'est-à-dire dont le conjoint travaille, ou perçoit un revenu de remplacement.

Certes, le caractère indéfini de leur indemnisation n'est pas absolu. Ils peuvent être exclus du bénéfice de celle-ci, s'il apparaît qu'ils sont chômeurs depuis un temps anormalement long (art.80) et que les revenus de leur ménage dépassent un plafond donné. Mais il n'y a pas filtrage à l'entrée d'un régime d'assistance, qui peut prendre le relais de l'assurance-chômage, sous condition de revenus, après 1, 2, 3 ans d'indemnisation comme chez nos principaux voisins.

5. Selon l'O.C.D.E., on constaterait fréquemment que les femmes mariées cessent souvent d'être inscrites comme demandeurs d'emploi lorsque leurs droits à l'indemnisation s'épuisent.

Or l'indemnisation des cohabitants concernent les femmes de façon très nettement prépondérante.

Ainsi, l'indemnisation automatique des cohabitants, au moins dans un premier stade, pourrait expliquer, au moins en partie, que la part de la population féminine en CLD soit (ou apparaisse statistiquement) plus importante en Belgique que dans les autres pays de l'O.C.D.E..

Par ailleurs la procédure d'exclusion des cohabitant(es) du bénéfice du chômage en application des art.80-82 pose un certain nombre de problèmes de principe.

Si l'on admet que cette procédure n'est pas aveugle, on ne peut que s'interroger sur la raison pour laquelle on doit attendre de nombreuses années avant de suspendre le versement d'une indemnité à des personnes dont ni le revenu familial, ni la volonté de trouver un emploi ne paraît justifier une telle libéralité. Inversement, si dans le cadre de cette procédure on est très attentif aux problèmes matériels des personnes en cause, suffisamment attentif pour permettre une prolongation de l'indemnisation, même lorsque les efforts faits pour trouver un emploi ne sont pas flagrants, on peut se demander si c'est bien au système d'indemnisation du chômage de supporter le poids de ce genre de secours social. Même si l'application de tels principes a participé à l'obtention en Belgique d'indices de pauvreté particulièrement bas.

6. *Les conséquences de l'indemnisation relativement généreuse des cohabitants ne suffisent pas à expliquer l'écart de fréquence du CLD entre la Belgique et nos voisins.*

*La faiblesse du taux de sortie, dès les premiers mois de chômage paraît témoigner de l'existence d'autres handicaps, moins directement, ou mécaniquement, liés aux principes de l'indemnisation. Parmi les handicaps possibles on peut relever les problèmes suivants :*

- *bien que l'existence d'un système d'indemnisation du chômage à couverture relativement large peut rendre socialement plus aisé le licenciement, la législation de protection ou de réglementation du travail peut freiner la rotation de l'emploi, ce qui pourrait, selon certains, accroître le risque de glisser vers le CLD;*
- *des interférences entre le système d'indemnisation et le processus de formation des salaires pourraient participer à un manque de modération salariale, du fait, par exemple, du sentiment de sécurité que procure l'assurance-chômage, ou suite à la dégradation des compétences de travailleurs installés dans le CLD, qui ne constituent plus de ce fait une véritable réserve de main-d'oeuvre pour le marché du travail. Plus largement, l'ensemble du processus de formation des salaires peut être plus ou moins favorable à l'emploi et donc à la sortie du chômage;*
- *à un certain manque de volonté de trouver un emploi, dans le chef de certains chômeurs, pourrait répondre un défaut d'efficacité des services publics qui devraient accompagner le chômeur dans sa recherche;*
- *le fait que les non qualifiés glissent en Belgique plus qu'ailleurs vers le CLD peut aussi être le signe d'un manque de formation adéquate, continue lorsqu'ils ont un emploi et/ou en cours de chômage;*
- *le mode de financement de l'indemnisation du chômage, presque exclusivement assuré au moyen de cotisations sociales, qui pèsent sur le seul facteur travail et donc sur sa demande, particulièrement dans le cas des non qualifiés.*

### 3. Flexibilité, sécurité de l'emploi et protection du travail

a) Selon l'O.C.D.E. (46), une relation ferme peut être établie entre la faiblesse du taux d'entrée au chômage et l'importance du chômage de longue durée.

Cette relation, qui n'est pas spontanément évidente, tiendrait à ce qu'un faible taux d'entrée au chômage signifierait que la rotation de l'emploi est peu rapide. Or, une rotation rapide ouvrirait de plus nombreuses possibilités d'emploi au chômeur. De plus, à un marché du travail plus fluide correspondrait un mode de recrutement moins sélectif. Dès lors, d'une part, le risque de glissement en CLD par défaut d'offre d'emplois serait moindre, d'autre part, des chômeurs ne constituant pas, a priori, un premier choix de recrutement pour l'embaucheur auraient plus de chances de pouvoir faire leurs preuves.

L'illustration de cette approche théorique, par l'exemple concret de divers marchés du travail, est relativement délicate:

- les **problèmes statistiques** sont nombreux, comme bien souvent en la matière qui nous occupe.  
Ainsi par exemple, les taux d'entrée au chômage fluctuent assez fortement en fonction de l'activité économique et celle-ci ne se situe pas au même point du cycle dans tous les pays à un moment donné. Comparer les taux d'entrée dans différents pays sur une même période est donc délicat. L'usage de statistiques relativement anciennes ne permet pas d'appréhender l'effet des réformes flexibilisantes intervenues dans divers pays au cours des années récentes (47).  
Plus largement, dans certains pays, dont les Pays-Bas, ce type de statistiques ne paraît tout simplement pas fiable (48) ou encore, dans le cas de la France, par exemple, le rapprochement de données de sources différentes amène à se poser de nombreuses questions et encourage à la prudence (49).
- même quand on admet leur validité, **l'interprétation des statistiques** n'est pas aisée. Ainsi par exemple :
  - une forte rotation de l'emploi (50) n'implique pas nécessairement l'ouverture de nombreuses possibilités d'emplois pour les chômeurs. D'une part, en effet, les nouveaux travailleurs recensés pourraient être précédemment inactifs. D'autre part, la forte rotation pourrait résulter d'une importante migration intersectorielle, sans qu'il y ait

46 O.C.D.E., l'Etude de l'O.C.D.E. sur l'emploi, Faits, analyse, stratégie, 1994.

47 Les deux remarques qui précèdent pourraient être objectées à la démarche de l'O.C.D.E., soit dans la synthèse citée ci-dessus (1ère remarque), soit dans le point II du chapitre 6 de la partie analytique de son étude sur l'emploi (2e remarque).

48 Commission des Communautés européennes, l'emploi en Europe, 1994.

49 La Commission fait état d'une grande mobilité en France, ce qui ne paraît pas confirmé au vu de certains graphiques publiés par l'O.C.D.E. (voir les deux publications citées ci-dessus).

50 On peut chiffrer la rotation de l'emploi en évaluant, par exemple, le nombre de personnes qui travaillent à un moment donné dans un secteur déterminé et n'y travaillaient pas un an auparavant.

nécessairement passage par le chômage. Cependant, au niveau européen, en tout cas, les pays où la mobilité intersectorielle semble forte (Danemark et Royaume-Uni) seraient des pays où la mobilité globale et les flux d'entrée dans l'emploi, en venant du chômage ou de l'inactivité, sont également parmi les plus élevés (51).

- une forte rotation de l'emploi peut parfois, paradoxalement, être associée à une ancienneté moyenne dans l'emploi assez élevée. C'est le cas de l'Espagne où, suite à la libéralisation de la législation du marché du travail, celui-ci est devenu dual. Les contrats de travail temporaire se sont brutalement développés à la fin des années '80, pour concerner 30% des salariés en 1990. Mais les autres salariés ont des emplois d'une très grande stabilité. Les contrats à durée déterminée (CDD) y débouchent rarement (15% environ) sur un poste permanent (52).
- une forte rotation de l'emploi (Royaume-Uni, Espagne, Danemark) ne paraît pas associée à de bas taux de chômage. Inversement, une faible rotation se retrouve dans des pays à taux de chômage relativement bas, comme l'Allemagne ou le Portugal, mais aussi à taux de chômage assez élevé, comme la Belgique. Certes c'est le lien avec l'importance du CLD qui est ici en cause, mais l'aspect chômage total n'est jamais négligeable. On pourrait de plus relever que même le lien entre CLD et taux d'entrée n'est, en tout état de cause, pas absolu : des faibles taux de rotation de la main-d'oeuvre et d'entrée au chômage peuvent conduire à des fréquences de CLD élevées comme en Belgique, ou plus moyenne en Allemagne.

b) Cela étant, si nous nous plaçons dans la perspective de l'O.C.D.E., ou de la Commission des Communautés européennes et que l'on admet que la faiblesse de la rotation de la main-d'oeuvre et, en particulier, la faiblesse du taux d'entrée au chômage constituent un facteur favorisant le développement du CLD, il convient naturellement de s'intéresser aux sources de cette dernière faiblesse.

Trois types de causes sont parfois avancées :

1. La plus simple, rappelée par B. Vanderlinden (53) est purement technico-administrative : l'allongement de la scolarité obligatoire ou l'usage des prévisions, en retardant ou évitant le passage par le chômage, ont un effet automatique sur le taux d'entrée.
2. Une deuxième cause reste privilégiée par l'O.C.D.E. (voir, par exemple (54)) : l'importance des subventions aux entreprises. Des subventions importantes, censées préserver l'emploi, freineraient de fait les entrées au chômage. Mais le financement de ces subventions

51 Commission des C.E., l'emploi en Europe, 1994, op.cit.

52 O.C.D.E., Perspectives de l'emploi, juillet 1993, chapitre 4.

53 Bruno Vanderlinden, chômage de longue durée en Belgique : genèse, persistance et politiques, Bulletin de l'I.R.E.S. n°164, février 1993.

54 O.C.D.E., Notes sur le marché du travail (2e partie) doc ECO/CPE/WP1 (94) 2/PART 2, mars 1994.

défensives exigerait une taxation exagérée des entreprises compétitives. Globalement, les créations nettes d'emplois en seraient réduites. Et à la faiblesse du taux d'entrée dans le chômage répondrait celle du taux de sortie.

Dans le cadre de cette argumentation l'O.C.D.E. se réfère aux travaux de Marc Van Audenrode (voir par exemple (55)). Il en ressort effectivement que les taux de destruction (et de création) d'emplois furent relativement faibles en Belgique sur la période 1979-1989. Van Audenrode ne présente cependant de comparaison internationale que pour les années 1979-1984 et pour la seule industrie manufacturière.

**Tableau 34**  
**Taux de création et de destruction d'emplois dans l'industrie**  
**manufacturière**  
**1979 - 84 (excluant les ouvertures/fermetures)**

	Création	Destruction
Belgique	2,3	3,4
Allemagne	5,6	6,1
France	5,7	6,2

\* Les données concernant les créations et destructions d'emplois proviennent dans le cas de la Belgique des bilans des entreprises.

Source : Mulkay et Van Audenrode.

Pour l'ensemble de l'économie et pour la seule Belgique il avance des chiffres un peu plus élevés (3,8 et 5,1) pour les années 1985-1989.

Ces chiffres excluent cependant les créations et destructions d'emplois provenant d'ouvertures et de fermetures d'entreprises. Il se pourrait que cela biaise le résultat de façon non négligeable. Ainsi, dans le cas belge, plus spécifiquement, l'importance des licenciements collectifs en période de récession, lorsque l'entreprise est en perte, c'est-à-dire dans des conditions où la législation du travail est particulièrement peu coercitive, pourrait être importante.

Par ailleurs, les faibles destructions d'emplois mises en évidence par Van Audenrode se rapportent à une période ancienne (plus de dix ans) et l'on ne dispose pas de données récentes comparables. De même, la référence à l'importance des subventions paraît surtout adaptée à la description d'une réalité ancienne.

55 Benoît Mulkay, Marc Van Audenrode, création, destruction d'emplois et chômage : le cas de la Belgique, Economie et Prévision n°108, 1993-2.

Certes, tout au long des années '70 et '80, les subventions d'exploitation ont été plus élevées en Belgique que dans la plupart des pays de la C.E.. Mais depuis le milieu des années '80, avec l'extinction des aides à la sidérurgie ou aux charbonnages, les montants en cause se sont fortement réduits, en pour-cents du P.I.B. Sur la période 1988-1990, les aides d'Etat au secteur manufacturier représentaient en Belgique 4,1% de la valeur ajoutée. Cela était supérieur à la moyenne européenne (3,5%), mais la Commission européenne soulignait, dans son 3ème rapport sur les aides d'Etat, que la Belgique constituait avec l'Espagne, la France, les Pays-Bas et le Luxembourg "un groupe de pays dont les chiffres sont proches de la moyenne communautaire" (56). Par ailleurs, en 1991, sur base des comptes nationaux SEC, les subventions d'exploitation représentaient encore 2,3% du P.I.B. en Belgique, contre 2,2% aux Pays-Bas et 1,4% en Allemagne ou en France. Une part importante de ces aides (plus importante qu'ailleurs (Luxembourg excepté), sur la période 1981-1990 du moins) était destinée au chemin de fer.

Aujourd'hui, et depuis quelques années au moins, la situation de la Belgique ne paraît donc pas significativement différente de celle de ses voisins pour ce qui concerne les subventions à l'industrie (57).

Dans tous les cas, établir une relation directe entre les dépenses de subvention, qui n'ont jamais constitué qu'une part relativement modeste des dépenses des pouvoirs publics, et les charges des entreprises paraît excessif. Il faut donc chercher ailleurs les causes déterminantes de l'importance du CLD.

3. On en arrive ainsi à l'argument de surprotection légale du travailleur en place.

Le poids des procédures de licenciement découragerait l'embauche. Ces procédures freineraient certes les licenciements, et donc l'entrée en chômage, mais auraient un effet plus négatif encore sur l'emploi et donc les sorties du chômage.

Par ailleurs, on l'a dit, lorsque la rotation sur le marché du travail est réduite, le chômage tend à se concentrer de plus en plus dans la longue durée.

Or, selon des enquêtes (déjà anciennes, 1985), réalisées auprès des chefs d'entreprises belges, ceux-ci considéraient, beaucoup plus qu'en Allemagne ou aux Pays-Bas, mais un peu moins qu'en France (58), que les procédures d'embauche et de licenciement constituaient un obstacle important à la création d'emploi. Durée du préavis et indemnités de licenciement étaient également stigmatisées.

---

56 Commission des Communautés européennes, Troisième rapport sur les aides d'Etat dans le secteur des produits manufacturés et certains autres secteurs dans la Communauté européenne.

57 Voir encore à ce propos : Conseil Supérieur des Finances, Avis sur la structure des recettes et des dépenses des pouvoirs publics dans le cadre de l'Union économique et monétaire, 1992.

58 Rappelons qu'en France l'autorisation administrative de licenciement fut supprimée en 1987, avec des effets sur l'emploi faisant l'objet d'appréciations réservées.



Qu'en est-il de la réalité à côté de cette perception?

Force est de constater que, en l'espace de deux ans (en 1992, 1993 et 1994 respectivement) des publications d'un organisme réputé sérieux, l'O.C.D.E., arrivent à propos de la rigueur relative de la réglementation belge à des conclusions sensiblement différentes.

Selon Jørgen Elmeskov (59) la Belgique est à classer immédiatement après l'Italie parmi les pays à réglementation stricte en matière de sécurité de l'emploi, devant l'Espagne, le Portugal et la France. En revanche, sur base de l'indicateur élaboré par David Grubb et William Wells (60) le degré de réglementation du travail salarié en Belgique apparaît relativement peu élevé, en tout cas en regard de ses trois voisins.

**Tableau 35**  
**Indicateur synthétique de réglementation du travail salarié \***  
**et indicateur de "rigueur" de la législation de protection de l'emploi**

Royaume-Uni	1 (1)	France	6 (5)	Portugal	11 (10)
Danemark	2 (2)	Allemagne	7 (7)		
Irlande	3 (3)	Italie	8 (9)		
Pays-Bas	4 (5)	Espagne	9 (10)		
Belgique	5 (4)	Grèce	10 (8)		

Plus l'indice est faible moins la réglementation est contraignante. L'indicateur de protection de l'emploi figure entre parenthèse.

\* L'indicateur synthétique prend en compte : la "rigueur de la législation de protection de l'emploi (préavis, indemnités et procédure de licenciement), la réglementation des formes temporaires de contrats de travail (contrats à durée déterminée, travail intérimaire), la réglementation de la durée du travail

Source : Grubb et Wells.

Enfin, dans les Perspectives de l'Emploi 1994, la protection de l'emploi en Belgique est située au même niveau qu'en Allemagne, en France, aux Pays-Bas ou ... au Portugal . Dans cette classification la réglementation irlandaise est jugée des plus coercitives !

On ne peut donc que rejoindre Grubb et Wells quand ils concluent: "l'emploi est souvent strictement réglementé dans les pays d'Europe du Sud et peu réglementé au Royaume-Uni. La situation est plus complexe dans les autres pays de la C.E.E."

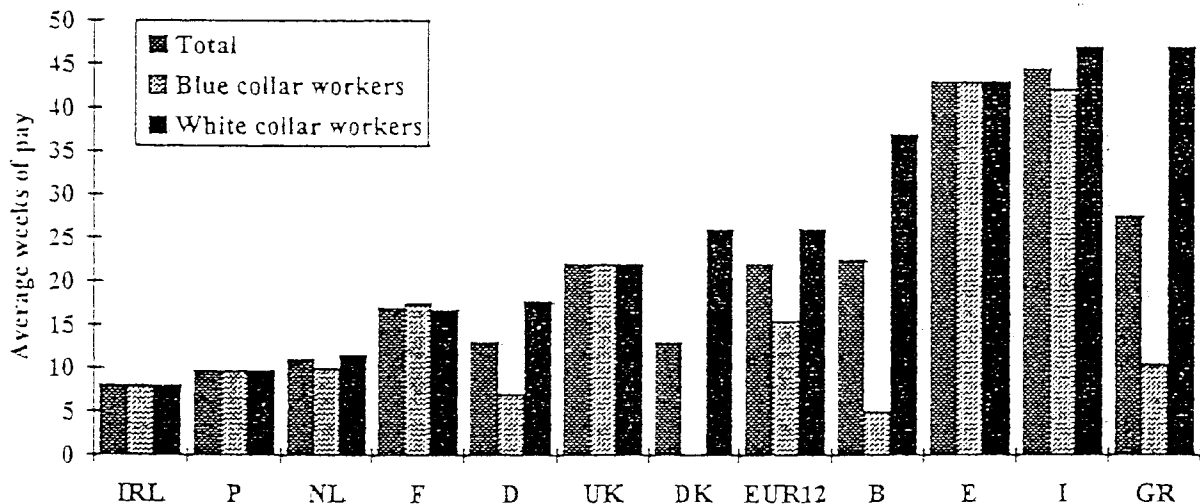
59 Jørgen Elmeskov, niveau élevé du chômage : causes et remèdes in O.C.D.E., Progrès de la réforme structurelle, une vue d'ensemble, 1992.

60 David Grubb et William Wells, la réglementation de l'emploi et les formes de travail dans les pays de la C.E.E., Revue économique de l'O.C.D.E., n°21, Hiver 1993.

Si l'on va un peu plus dans le détail, il n'est que deux domaines où Grubb et Wells mettaient en évidence une réglementation comparativement défavorable à la Belgique :

- la réglementation des contrats à durée déterminée et de l'emploi intérimaire.  
On sait cependant que dans la foulée du plan global les législations en la matière ont été assouplies.
- la législation relative aux préavis et indemnités applicables aux licenciements sans tort.  
Mais même sur ce point la Belgique ne paraissait très atypique, en matière de durée du préavis et/ou de montant des indemnités de licenciements, que dans le cas des employés (et pas des ouvriers, donc), surtout lorsque l'ancienneté du travailleur est faible.

Graphique 3.  
Indemnités de licenciements



Source: European Commission, DG V "Employment in Europe", 1993

Il reste que, pour ce qui concerne les non manuels, nous avons abouti ici à la mise en évidence d'une caractéristique indubitablement atypique du marché belge du travail.

On notera par ailleurs que, hors la Belgique, les pays où les indemnités de licenciement sont importantes sont ceux où le système d'indemnisation du chômage est embryonnaire.

Il paraît raisonnable de penser que cela puisse handicaper la création de certains types d'emplois, sans doute surtout dans les P.M.E.. C'est en tout cas une réalité abondamment dénoncée par les organismes patronaux (voir par exemple (61)) ...sans que l'on puisse facilement évaluer son impact réel.

L'O.C.D.E. a tenté d'évaluer l'importance de la relation coût de licenciement-CLD par un calcul économétrique (62). Elle reconnaît ne pas avoir obtenu de résultats tout à fait convaincants. Il est vrai que, pour des raisons de disponibilité de données, on ne peut mettre en relation les indemnités de licenciement pour les travailleurs manuels d'une part et non manuels d'autre part qu'avec une fréquence de l'ensemble des chômeurs de longue durée.

Dans le cadre de cette même analyse économétrique, l'O.C.D.E. a testé l'impact simultané sur le CLD de trois variables explicatives, à savoir: les conditions de licenciement, la durée de l'indemnisation du chômage, l'importance des dépenses de politiques actives de l'emploi, et ce pour les travailleurs manuels d'une part, non manuels d'autre part.

Selon ces estimations, dans le cas des travailleurs non manuels, les conditions de licenciement constitueraient en Belgique un facteur explicatif prépondérant du CLD, la durée d'indemnisation jouant cependant un rôle non négligeable. Dans le cas des travailleurs manuels c'est cette durée qui apparaît la plus significative, mais les trois variables considérées ne parviennent qu'à expliquer très fragmentairement la réalité.

Chez nos trois voisins, les conditions de licenciement paraissent également jouer un rôle non négligeable dans le cas des non manuels, surtout en Allemagne et moins en France. L'effet apparaît moins net pour les travailleurs manuels, sauf aux Pays-Bas.

Notons que, selon G.Grangéas et J.M. Le Page (63), une mise en évidence empirique satisfaisante de l'importance des coûts de licenciement pour l'emploi aurait été effectuée par L.Ball (Journal of Monetary economics, vol.26, 1990).

c) Le thème abordé ci-dessus constitue un aspect de la problématique de la flexibilité, de la régulation du marché du travail et des liens éventuels entre la rigidité supposée du marché du travail européen et les performances décevantes en matière de création d'emplois ou de permanence du chômage.

Dans ce cadre on tend surtout à mettre la réalité américaine, qualifiée de flexible, en regard de l'Europe communautaire, jugée "rigide", sans toujours distinguer les cas individuels des pays européens (continentaux).

---

61 V.E.V., Op zoek naar groei, het strategisch plan voor Vlaanderen, 1994.  
 62 O.C.D.E., Perspectives de l'emploi, chapitre 3, juillet 1993.  
 63 Geneviève Grangéas et Jean-Marie Le Page, Economie de l'emploi, P.U.F., 1993.

Trop souvent on en a tiré une vision réductrice de la notion foisonnante de flexibilité, ramenée à son seul volet souple du "hiring and firing", l'accent étant mis sur le développement des contrats à durée déterminée ou de l'interim, sur la réduction des contraintes aux licenciements, etc...

Or, la flexibilité n'est pas qu'externe. Elle ne concerne pas que le marché du travail.

L'adaptabilité de l'emploi à une réalité économique mouvante peut aussi se concevoir de façon interne à l'entreprise: par la mobilité fonctionnelle ou l'aménagement des horaires de travail par exemple.

Cette autre forme de flexibilité n'est pas sans atouts, particulièrement dans la mesure où la flexibilité externe ne paraît pas être la panacée (64). En effet:

- des efforts récents de flexibilisation externe ont eu des effets mitigés. On peut citer par exemple: le faible impact de la suppression de l'autorisation administrative de licenciement en France ou de l'élargissement des possibilités de contrats à durée déterminée en Allemagne; les effets pervers de la dualisation du marché du travail en Espagne (ajustement en volume par les contrats à durée déterminée (CDD), les salaires restant déterminés au sein du seul domaine des emplois fixes; extrême difficulté de sortir du cercle CDD-chômage vers un emploi "classique")...
- là où la rotation de la main-d'oeuvre est plus élevée les efforts de formation sont souvent moins importants, car les firmes qui supportent l'investissement en formation sont moins assurées d'en bénéficier à terme. D'autre part, la productivité peut également pâtir d'une forte mobilité qui implique une proportion élevée de travailleurs novices.
- il faut tenir compte des conditions dans lesquelles s'exerce la flexibilité externe. Dans certains cas, la facilité de licenciement, assortie de garanties particulières pour les travailleurs licenciés peut avoir l'effet pernicieux d'encourager les entreprises à mettre, dans des conditions données, certains parmi les moins productifs de leurs travailleurs à charge de la collectivité (cfr les systèmes de prépensions ou de chômeurs âgés non demandeurs d'emploi).

On pourrait encore ajouter que selon un récent rapport (65) les rigidités sur le marché du travail constituent un obstacle mineur à la création d'emplois en Europe en regard de celui attribuable aux règles rigidifiant le fonctionnement du marché des biens et services (heures d'ouverture, barrières à l'entrée, etc...).

---

64 Voir par exemple : I.L.O., World employment 1995.

65 Mc Kinsey Global Institute : Employment performance, 1994.

Il ressort de ce que nous rappelons ci-dessus qu'il ne faut pas excessivement se focaliser sur le thème de la flexibilité externe du marché du travail et de la surprotection du travailleur en place. Ce qui ne signifie pas qu'il faille négliger l'indication d'atypismes qui, dans certains cas au moins, pourraient constituer un handicap à la création d'emplois, à la lutte contre la permanence du chômage.

Les conditions de licenciement des employés, tant en ce qui concerne les indemnités que les délais de préavis constituent indéniablement un atypisme, par rapport aux règles en vigueur chez nos voisins.

En dehors du domaine évoqué ci-dessus, la législation de protection du travail n'est pas particulièrement rigide en Belgique. Il faudrait toutefois faire le partage entre la lettre de la loi et la pratique des relations sociales.

Comme le note B.Vanderlinden (66) : *"Notre pays connaît [...] des taux de syndicalisation élevé; on ne peut rigoureusement en déduire que ceci entraîne automatiquement un haut pouvoir de négociation syndical, mais il est douteux que ce pouvoir soit négligeable. [Cela peut], par diverses pratiques, renforcer les coûts [...] de rotation de la main-d'oeuvre"*.

Il faudrait cependant se garder, sur cette seule base, de déduire hâtivement que l'impact de la syndicalisation est négatif. Une faible représentativité des représentants des travailleurs peut compliquer le dialogue social surtout si, comme en France, elle se combine à un éparpillement des voix aux élections sociales.

d) Outre l'effet direct de découragement de l'embauche, du fait du coût du licenciement, la protection du travailleur en place pourrait avoir un effet indirect sur l'emploi, via le salaire. Ce phénomène est formalisé dans la théorie dite des "insiders-outsiders", que nous rappellerons dans le prochain chapitre.

---

66 Bruno Vanderlinden, Face au cloisonnement du marché belge du travail, l'analyse économique est interpellante et interpellée, Journée d'études du XXe anniversaire de la FOPES.

#### 4. Processus de formation des salaires

L'existence du CLD est une manifestation de déséquilibre du marché du travail. En principe, sur un marché concurrentiel "idéal", le plein emploi devrait être permis par des variations à la baisse du salaire. Si ceci ne se vérifie pas, ce peut être pour des raisons institutionnelles, l'existence d'un salaire minimum, par exemple. Il se peut aussi que le niveau de salaire correspondant à l'équilibre soit irréaliste. Le marché du travail ne peut en effet se conformer en tout aux mêmes règles qu'un marché de biens. Et le salaire ne peut descendre sous un niveau assurant la subsistance du travailleur. Il se peut encore que les agents économiques (travailleurs, employeurs) ne soient pas "preneurs" au prix (salaire) "d'équilibre". Il convient donc de passer en revue les diverses voies selon lesquelles le processus de formation des salaires peut être infléchi, et investiguer les éventuelles spécificités belges en ces domaines.

Notons tout d'abord que les entraves à l'ajustement du salaire ne constituent concrètement un frein à la sortie du chômage que pour des travailleurs dont la qualification ou "l'employabilité" peut être qualifiée de "normale". Il est des demandeurs d'emploi dont la productivité potentielle pourrait ne pas permettre l'attribution d'un salaire compatible avec nos critères sociaux minimaux. Les réponses à apporter à leurs problèmes ne relèvent plus alors, ou plus exclusivement, du marché.

Hors cela, la baisse des salaires jusqu'à un niveau permettant théoriquement l'équilibre sur le marché du travail peut être freinée, ou empêchée par le comportement soit des employeurs (théorie du salaire d'efficience) soit des travailleurs pourvus d'un emploi (théorie des insiders-outsiders), les deux effets pouvant se combiner.

L'effet de ces comportements est de réduire, plus ou moins fortement, l'effet modérateur du niveau du taux de chômage sur la progression des salaires: quel que soit ce niveau une augmentation du salaire réel reste possible, ce qui conduit à des niveaux de salaires incompatibles avec la résorption du chômage. Les salaires peuvent certes s'ajuster à des variations de chômage, mais selon un processus lent.

A ce stade, avant de revenir brièvement sur ces théories, il paraît logique de se demander si, de fait, on a constaté statistiquement la manifestation d'entraves à l'ajustement des salaires en Belgique. On rappellera pour ce faire quelques tentatives de mesure de l'influence du chômage.

#### 4.1 Influence du chômage sur l'évolution des salaires

L'analyse de la relation en question ne peut être que toute en nuance.

L'évaluation de la sensibilité des salaires au niveau de chômage est des plus délicates. Une illustration en est donnée dans un article de F. Heylen (67) où l'auteur présente une série d'études en la matière. Il en ressort que, dans quelques pays les salaires sont à l'évidence particulièrement sensibles au chômage (Suède, Japon), mais aussi que pour la plupart des autres pays la situation est moins tranchée.

Dans une récente étude (68) Jørgen Elmeskov et Maitland Mac Farlan arrivent à la conclusion que les salaires belges seraient relativement sensibles au niveau de chômage, davantage qu'en Allemagne ou en France. Mais les auteurs font état de difficultés d'ordre statistique.

Il faudrait aussi évoquer les interférences des périodes de blocage de salaires sur de tels calculs.

Elmeskov et Mc Farlan évaluent également la réactivité des salaires à une modification du taux de chômage.

**Tableau 36**  
**Effets du chômage sur la croissance des salaires réels \***

Semi-élasticités \* de la croissance des salaires par rapport au:

	Chômage total	Chômage de courte durée	Chômage de longue durée
Belgique	- 0,78	- 1,32	- 0,53
Allemagne	- 1,26	- 1,72	- 0,54
France	- 0,58	- 0,77	- 0,16
Pays-Bas	- 0,99	- 1,34	- 0,45
Suède	- 1,59	- 1,60	- 0,74
* La période d'observation n'est pas définie par l'auteur. L'usage de semi-élasticités permet d'évaluer l'effet d'une variation de un <b>point pour-cent</b> du taux de chômage sur le <b>pourcentage</b> de variation des salaires réels..			

Source : Jørgen Elmeskov et Maitland Mac Farlan, *Persistance du chômage*, Revue économique de l'O.C.D.E., n°21, hiver 1993.

Sur base de leurs calculs (tableau 36), la réactivité des salaires belges au taux de chômage paraît globalement faible, par rapport à l'Allemagne ou aux Pays-Bas. Mais si l'on décompose le chômage global en courte et longue durée on constate :

67 Freddy Heylen, *Arbeidsmarktbeleid, loonvorming en macroeconomische prestaties*, SESO-Studiedag : toegepaste economie en overheidsbeleid, mei 1992.

68 Jørgen Elmeskov et Maitland Mac Farlan, *Persistance du chômage*, Revue économique de l'O.C.D.E., n°21, hiver 1993.

- que la sensibilité des salaires au chômage est toujours plus forte pour le chômage de courte durée;
- qu'elle est toujours plus forte en Belgique qu'en France;
- qu'elle est grosso modo comparable en Belgique et aux Pays-Bas pour le chômage de courte durée d'une part et pour le chômage de longue durée d'autre part.

La position défavorable de la Belgique par rapport aux Pays-Bas dans la relation salaire-chômage total ne serait donc que le résultat mécanique d'une plus forte proportion de CLD. On ne peut dès lors pas en tirer des conclusions simples en ce qui concerne la rigidité relative des marchés du travail;

- que si dans le cas de l'Allemagne la réactivité des salaires à l'importance du chômage de courte durée est plus forte qu'en Belgique, les situations belge et allemande sont comparables pour ce qui est du CLD.

En bref, si l'on s'en tient à la comparaison de la Belgique avec ses trois voisins immédiats une fois que l'on procède à une décomposition du chômage selon sa durée, la réactivité des salaires au niveau de chômage ne paraît pas être particulièrement défavorable, sauf vis-à-vis de l'Allemagne pour les chômeurs de courte durée.

A un niveau agrégé le cas belge paraît par contre défavorable, tant à l'égard de l'Allemagne que des Pays-Bas.

L'apport statistique est donc relativement décevant, du point de vue de la mise en évidence d'atypismes éventuels, du moins en regard de nos voisins immédiats. Nous allons tenter de voir si néanmoins, au niveau des phénomènes susceptibles de gripper le mécanisme d'ajustement des salaires, certaines spécificités belges peuvent se manifester.

#### 4.2 *Théorie du salaire d'efficience*

Selon cette théorie les chefs d'entreprise ne souhaitent pas payer un salaire trop bas; ils refusent d'abaisser le salaire jusqu'à un niveau qui assurerait un équilibre walrassien.

Plusieurs explications de cette attitude peuvent être envisagées (69). Nous en retiendrons deux principales:

---

69 Lawrence F.Katz, *Efficiency wage theories: a partial evaluation*, NBER (National Bureau of Economic Research), 1986.



- d'une part, payer des salaires élevés permet à une entreprise d'attirer chez elle les éléments les plus compétents et de dissuader les plus productifs de ses employés de chercher à changer d'employeur;
- d'autre part, les entreprises chercheraient à stimuler l'intensité au travail de leurs employés en les payant davantage que les entreprises concurrentes. La crainte de la perte d'emploi ou même du passage dans une autre entreprise maximiserait la productivité.

Autrement dit, l'entreprise peut considérer que ses coûts de production unitaires ne seraient pas minimisés en payant des salaires moindres, même en cas d'offre de travail excédentaire. Elle peut estimer qu'une réduction de salaire, assortie d'embauches supplémentaires, pourrait avoir un effet pervers sur la productivité dépassant les avantages obtenus du côté du coût salarial. Ainsi se manifeste une résistance à la baisse des salaires, tandis que des demandeurs d'emploi sont maintenus dans le chômage involontaire.

L'impact de la générosité relative du système d'indemnisation du chômage sur le salaire d'efficience et l'emploi fut évoqué par les promoteurs de cette théorie. Il est loin d'être clair.

On peut estimer plausible qu'une moindre crainte de perdre son emploi, du fait d'une indemnisation généreuse du chômage puisse freiner l'intensité au travail. Mais, d'autre part, sur le plan théorique, des effets plus complexes ont été envisagés.

En tout état de cause, l'impact du système d'indemnisation du chômage sur le salaire d'efficience ne devrait pas être fondamentalement différent en Belgique et chez nos voisins, si l'on admet que la générosité de ces systèmes ne diverge pas fortement.

Dès lors, d'une manière générale, on ne voit pas en quoi cette théorie permettrait d'expliquer la spécificité belge en termes de CLD, du moins vis-à-vis de nos principaux partenaires. En particulier, nous ne disposons pas d'informations relatives à d'éventuelles différences de comportement des entreprises belges, allemandes, françaises ou néerlandaises sur base de cette grille de lecture.

#### 4.3 Théorie des insiders-outsiders

Selon la **théorie des insiders-outsiders**, du fait des coûts de rotation de la main-d'oeuvre, les travailleurs qui occupent un emploi, ont une position de force sur le marché du travail. Ils en usent pour s'assurer un salaire supérieur à celui auquel les chômeurs seraient disposés à travailler, sans prendre en considération la situation de ceux qui sont au chômage.

Les coûts de rotation comprennent les frais d'embauche et de licenciement, mais aussi, par exemple, d'apprentissage. Par ailleurs, selon les initiateurs de cette théorie, il faut encore prendre en compte les pertes de productivité qui pourraient résulter d'une attitude collectivement hostile des équipes en place par rapport aux nouveaux arrivants.

Dans la pratique, les effets du salaire d'efficience et du rôle des insiders pourraient se combiner, le comportement rationnel des entreprises et des travailleurs employés conduisant à un niveau de salaire supérieur au salaire d'équilibre.

En cas de ralentissement de l'activité économique, les deux phénomènes concourent pour rigidifier les salaires à la baisse. Tandis que, en cas de reprise, les insiders exercent une pression à la hausse sur les salaires qui empêche un redémarrage de l'embauche, les niveaux de salaires faisant que les outsiders ne pourraient que difficilement être rentables.

Ainsi les chômeurs n'auraient-ils que peu d'influence sur les salaires et l'emploi.

L'action des insiders serait, toutes choses égales par ailleurs, d'autant plus forte que la probabilité de se retrouver au chômage serait faible, mais aussi que la perte de bien-être consécutive à la mise au chômage serait limitée, et donc que le système d'indemnisation du chômage serait "généreux".

Notons que, selon Bean (70) les études empiriques macro-économiques ne permettent généralement d'accorder qu'un poids relativement modeste à l'effet insiders-outsideurs. Diverses études micro-économiques tendraient à prouver que cet effet est particulièrement faible dans les pays nordiques et relativement élevé aux Etats-Unis, c'est-à-dire que son importance pourrait croître quand les négociations salariales sont plus décentralisées et inversement.

#### 4.4 *Degré de centralisation des négociations salariales*

Nous venons de le voir, le développement possible de l'effet insiders-outsideurs dépendrait, entre autres, du degré de centralisation des négociations salariales.

Selon divers auteurs, il existe un lien direct entre ce degré, la flexibilité des salaires, l'emploi et le chômage.

La théorie correspondante fut élaborée par Calmfors et Drifill (71)(1988). Selon eux les pays où la négociation salariale est fortement soit centralisée soit décentralisée ont de meilleures performances que les autres, du point de vue du chômage.

Cela peut s'expliquer à partir d'une analyse schématique des comportements des acteurs dans les divers cas de figure possibles.

Dans le système centralisé, la négociation a lieu entre un syndicat des travailleurs, une organisation patronale, et éventuellement le gouvernement. Les acteurs tiennent compte dans leurs décisions des effets induits et, en particulier, de l'impact des hausses de salaires sur l'emploi, et donc sur le nombre de chômeurs.

70 Charles Bean, 1994, European unemployment: a survey, Journal of Economic Literature, vol.XXXII, June 1994.

71 L. Calmfors and J. Drifill, Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance, Economic Policy, April 1988.

Au niveau du secteur, la conscience des réalités macro-économiques et de l'intérêt général joue moins: on ne se préoccupe guère de l'impact des décisions sur les entreprises des autres secteurs, ni sur les chômeurs. Les comportements tendent à être davantage corporatistes.

Enfin, dans le système décentralisé, la négociation se situe essentiellement au niveau de l'entreprise; elle peut même être fortement individualisée. La logique de libre concurrence prévaut, entre autres, entre travailleurs ayant un emploi et chômeurs. Par ailleurs, la sanction du marché à tout relâchement de la discipline salariale, et donc affaiblissement de la compétitivité, est très directement ressentie par les négociateurs.

La théorie se tient.

Au niveau de l'analyse empirique divers problèmes se posent.

Parmi les problèmes à prendre en compte il y a, surtout, la difficulté relevée par B. Vanderlinden (72) de classer les degrés de centralisation. Définir un niveau de négociation prédominant implique, par exemple, d'évaluer dans quelle mesure des décisions prises à un niveau supérieur sont contraignantes à des niveaux plus décentralisés, etc...

Bean (73), comparant diverses études en la matière, souligne combien les résultats des estimations sont sensibles au contenu, à la définition de l'indicateur de centralisation, ce qui contribue à fragiliser la relation mise en évidence.

Une fois encore il est relativement aisé et raisonnable, de mettre en évidence les cas qui, en première analyse, semblent les plus tranchés, telle la forte centralisation des négociations en Scandinavie, et surtout en Suède (du moins jusqu'en 1990), ou en Autriche. Il est plus spécieux de vouloir effectuer un classement, dans une zone intermédiaire diffuse, qui est celle occupée par nos quatre pays, même si presque tous les essais de classement concluent que la centralisation est un peu plus forte en Allemagne et un peu plus faible en France, Belgique et Pays-Bas occupant une position intermédiaire.

La spécificité du cas suédois (ou autrichien) peut paraître suffisamment affirmée pour en déduire, avec une bonne probabilité, qu'une forte centralisation des négociations salariales exerce un effet favorable sur la réactivité des salaires au chômage et donc, a priori, favorable à "l'employabilité" des chômeurs.

Sur base des travaux d'Heylen (74) (graphique 4), il nous semble que les avantages de la décentralisation des négociations sont bien moins clairement établis. Ce qui est d'ailleurs conforme aux attentes théoriques de Calmfors. Quant aux cas des quatre pays que nous analysons traditionnellement ils sont peu nettement différenciés.

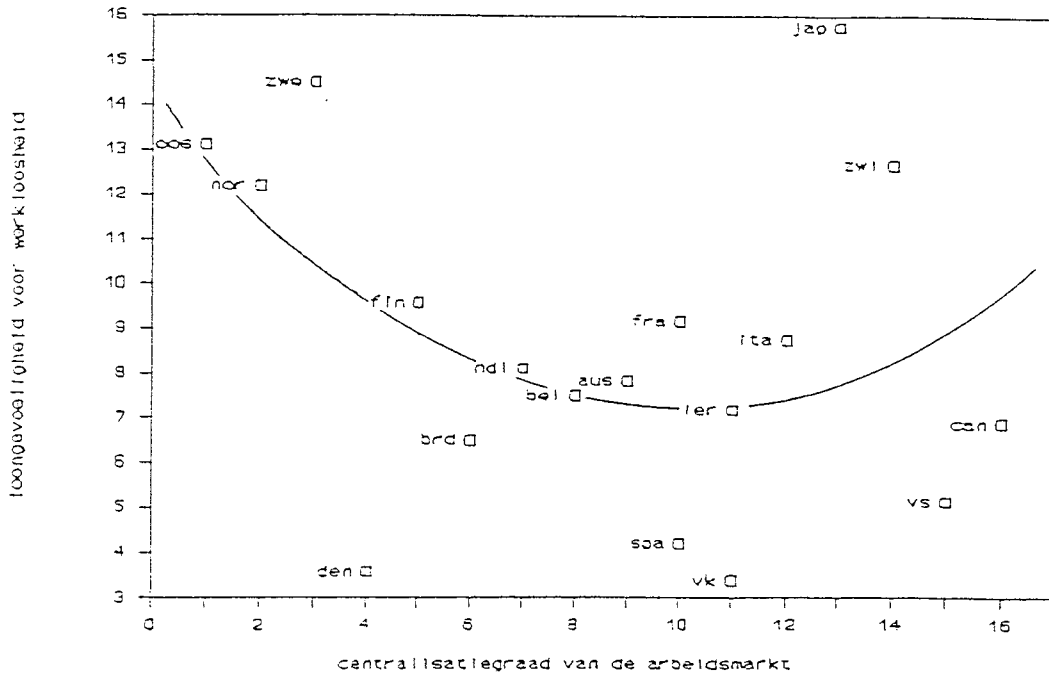
---

72 Bruno Vanderlinden, FOPES, op.cit.

73 Charles Bean, June 1994, op.cit.

74 F. Heylen, mai 1992, op.cit.

Graphique 4  
Centralisation des négociations salariales et sensibilité des salaires au chômage



Source : F. Heylen, mai 1992, op.cit.

Les constatations qui précèdent doivent cependant être complétées et nuancées par au moins trois remarques :

- Les négociations centralisées entre partenaires sociaux ne concernent pas uniquement les salaires. Elles portent, ou peuvent porter, également sur les conditions de travail, la durée du travail, mais aussi sur la formation des travailleurs, tous facteurs qui peuvent contribuer à renforcer l'emploi et l'employabilité.  
En particulier, le niveau centralisé (intersectoriel) peut être le plus adéquat pour mettre l'accent sur la formation permanente, puisque c'est à ce niveau seulement que peuvent être appréhendés les effets externes positifs de l'amélioration de la qualification dans chaque entreprise.

- La notion de centralisation est faussement simple. Les observateurs suédois eux-mêmes sont prudents à ce propos. Un récent rapport officiel suédois (75) met l'accent sur l'importance d'avoir un nombre limité de degrés de négociations, mais aussi une confrontation minimale entre organismes représentatifs. Un système de large coopération et coordination entre représentants des travailleurs d'une part et des employeurs d'autre part, à tous les niveaux de négociation, pourrait être aussi efficace qu'un processus hyper-centralisé (on pense ici à un modèle de type allemand). Il ne faut pas d'ailleurs avoir une idée monolithique de la centralisation qui ne serait pas conforme à la réalité même suédoise (76).
- Selon certains, les avantages paraissant liés à la centralisation des négociations entre partenaires sociaux pourraient, au moins en partie, être de l'ordre de la coïncidence. Ainsi, selon un récent rapport du Commissariat général du Plan français (77), l'efficacité du système suédois proviendrait: "moins du niveau centralisé des négociations que d'un consensus national pour maîtriser les coûts du travail ainsi que de politiques actives d'emploi". Bean (78) insiste également sur le rôle majeur que ces politiques pourraient jouer dans les pays nordiques. Mais l'on pourrait rétorquer à cela que le développement des politiques actives fut peut être favorisé par la centralisation des négociations.

Enfin, le thème brièvement esquissé ici apparaît des plus complexes. Les avantages attribués à l'un ou l'autre système de négociation semblent, en particulier, fortement influencés par le contexte national.

Dès lors, s'il mérite indiscutablement une investigation approfondie, il ne nous paraît pas possible, sur base d'une approche assez fruste de ce domaine situé aux franges du champ de notre réflexion, de tirer, à ce stade, quelque conclusion que ce soit, quant à l'impact du système de négociations entre partenaires sociaux qui prévaut en Belgique sur la permanence du chômage.

#### 4.5 *Théorie de l'hystérèse et déqualification progressive*

Les défauts d'ajustement des salaires contribuent à la prolongation du chômage. Or, lorsque celui-ci perdure, il entraîne une déqualification progressive du chômeur.

Cet aspect de la réalité du chômage apparut dans la littérature en 1972, dans le cadre de la théorie de l'hystérèse initiée par Phelps.

Cette théorie constitue un mode d'explication plausible, parmi d'autres, de la relative inertie du chômage, particulièrement européen, depuis le milieu des années '70.

75 Ministry of Finance, Sweden, The medium term survey of the swedish economy, 1992.

76 Lars Calmfors, Centralisation of wage bargaining and macroeconomic performance : a survey, O.E.C.D., Working Papers, n°131, 1993.

77 Commissariat général du Plan, coût du travail et emploi : une nouvelle donne, la Documentation française, 1994.

78 Charles Bean, 1994, op.cit.

On peut schématiquement résumer cette approche sous la forme du postulat: plus le chômage était élevé hier, plus il l'est aujourd'hui. Plus précisément, la hausse du chômage consécutive à un fléchissement conjoncturel contient une part persistante, au-delà de la reprise, qui viendra s'additionner au taux de chômage naturel incompressible.

Dans les présentations récentes de la **théorie de l'hystérèse**, trois causes principales de celle-ci sont avancées (79) :

- le comportement de ceux qui sont pourvus d'un emploi (c'est la relation insiders-outsiders évoquée en 3.3);
- l'insuffisance de stock de capital physique.
- la dépréciation du capital humain;

En ce qui concerne l'aspect stock de capital, les relations de causalité peuvent être résumées comme suit (80) : une période prolongée de chômage élevé et de faible demande anticipée peut conduire les entreprises à déclasser prématurément une partie de leur stock de capital sans réinvestir. La reconstitution du stock de capital pourrait se révéler longue et coûteuse. Si le degré de substituabilité capital-travail se révèle faible, il existera un obstacle majeur au développement de l'emploi. La demande de travail se révélerait par ailleurs, dans un tel contexte, insensible au salaire réel ou à la baisse des coûts salariaux.

Blanchard et Summers se montrent extrêmement dubitatifs quant à la validité de cette explication de la permanence du chômage. En particulier, ils font remarquer qu'aucun exemple du passé ne vient conforter cette thèse.

Une illustration empirique en fut cependant donnée par C.Bean en 1989. Il a calculé l'écart entre la population active et le niveau d'emploi associé à un taux d'utilisation de 90% de l'équipement. Cet écart était chiffré en 1987 à 12,8% en Belgique, 9% en Allemagne et 11,9% en France. Or ces pourcentages ne sont pas sans rappeler ceux du chômage (sur base des inscriptions dans les organismes de l'emploi): 12,2% en Belgique, 8,1% en Allemagne et 10,7% en France.

A supposer qu'effectivement la Belgique ait pâti d'une insuffisance de stock de capital, on peut noter qu'un certain rattrapage par rapport à ses deux grands voisins s'est opéré dans la reprise de la fin des années '80: la progression de l'investissement en équipement fut alors beaucoup plus vive en Belgique.

---

79 Voir par exemple: Olivier Blanchard and Lawrence Summers, Hysteresis and the European unemployment problem, NBER, 1986.

80 J.-Ph.Cotis et F.Mihoubi, L'hysteresis du taux de chômage en Europe, Economie et Prévision, n°92-93, 1990.

**Tableau 37**  
**Croissance de la formation brute de capital fixe en équipement**

période 1986-1990, moyenne annuelle, pour-cent

Belgique	Allemagne	France	Pays-Bas
+ 11,1	+ 7,2	+ 6,8	+ 3,6

Source : Commission des C.E., Autumn 94 forecasts.

Cependant, parmi les causes d'hystérèse citées ci-dessus, la dépréciation du capital humain est généralement jugée la plus essentielle en Europe. Elle résulte de ce que, avec le temps, le savoir-faire se perdrait, s'il n'est pas entretenu. Qui plus est le CLD n'a pas de contact avec les technologies nouvelles, en l'absence du moins de formation adéquate, il perd peu à peu les habitudes du rythme de travail. Sa productivité estimée s'érode et les employeurs préfèrent éviter de l'embaucher. La masse des CLD ne constitue plus ainsi une véritable réserve de travail et de compétence.

La relation insiders-outsiders renforce le mécanisme d'exclusion. En effet, les insiders conscients de la lente détérioration des compétences des chômeurs sont incités à renforcer leurs revendications salariales, et donc, l'écart entre le niveau des salaires et la productivité potentielle des CLD, car même licenciés, fraîchement chômeurs, ils seraient les plus recherchés par les employeurs. A cela viennent encore se superposer les effets du salaire d'efficience.

On se trouve là face à une variante d'une des deux explications que l'on peut donner à la baisse de la probabilité de sortie du chômage en fonction de la durée d'inoccupation.

Les deux interprétations possibles, non exclusives, de ce phénomène sont les suivantes:

- 1° le chômage agit comme un processus de tri: les individus les plus performants (en terme de qualification, de dynamisme, etc...) sortent les premiers, les autres dérivent vers le groupe des CLD;
- 2° la déqualification progressive de tout chômeur et la réduction de son attrait par l'employeur. A cela se superpose une évolution du comportement : avec le temps, et l'accumulation des échecs, la recherche peut se faire moins intensive, avant que, cédant au découragement, le CLD ne se retire de fait du marché du travail.

L'affaiblissement du dynamisme dans la recherche d'emploi ainsi que la préférence des employeurs lors de l'embauche pour des chômeurs de courte durée auraient été établis, par enquêtes, dans le cas du Royaume-Uni (81).

Au niveau belge, il a été établi qu'au-delà d'un certain seuil (plus lointain pour les jeunes et les femmes que pour les hommes âgés) un découragement se manifeste, et que la probabilité de sortie du chômage faiblit nettement. Mais, par ailleurs, pour Spinnewijn (82) les probabilités de sortie sont très inégales dès les premiers mois de chômage.

Il est cependant difficile, sinon impossible, de départager, en particulier dans le cas des CLD, ce qui dans la faiblesse du taux de sortie du chômage est dû au manque d'attrait pour les employeurs (au manque d'adéquation du CLD à la demande de travail) et ce qui résulte du manque d'intensité dans la recherche de l'emploi, ou du niveau de revendications salariales du demandeur d'emploi.

On voit ici clairement apparaître des interférences avec les politiques, actives et passives, de l'emploi, et plus précisément avec, d'une part, la formation (continue) ou l'encadrement des chômeurs que ce soit en vue de stimuler leur motivation ou de mettre en contact offre et demande de travail et, d'autre part, le système d'indemnisation du chômage (83).

## 5. Politiques actives du marché du travail

Sous le vocable "politiques actives de l'emploi" on peut regrouper des mesures, de natures très différentes, qui relèvent de trois grands types d'actions destinées à aider les personnes sans emploi à en trouver un:

- l'intervention du service public de placement;
- la formation et l'insertion professionnelles;
- la création d'emplois publics.

On peut y associer la réduction du coût de l'embauche par subvention ou aides de nature fiscale ou parafiscale, que nous ne ferons qu'évoquer ici, pour y revenir plus en détails dans le chapitre (6) suivant.

### 5.1 Poids relatif des politiques actives

L'importance des politiques actives dans un pays donné est généralement mesurée par le poids des dépenses qui y sont consacrées.

---

81 Voir par exemple: Olivier Blanchard, Wage bargaining and unemployment persistence, Journal of Money, credit and banking, August 1991.

82 Cité par B. Vanderlinden, février 1993, op.cit.

83 Le lecteur intéressé trouvera une synthèse du présent chapitre aux pages 112 à 114.



Cette démarche peut paraître assez naturelle, elle appelle néanmoins deux remarques :

- comparer des masses de dépenses dans des pays où le nombre de chômeurs est parfois très différent ne dit rien de l'importance de l'effort consenti par chômeur;
- dans les comparaisons internationales, publiées par l'O.C.D.E., on ne prit pendant longtemps en compte que les dépenses au sens strict, et pas les dépenses fiscales. Or celles-ci ont, et auront sans doute de plus en plus, une importance non négligeable. Leur absence pouvait donc fausser les comparaisons.

Depuis peu (dans les Perspectives de l'emploi parues en juillet 1994), certaines dépenses fiscales sont intégrées dans les statistiques de dépenses publiques pour les programmes du marché du travail. Un poste spécifique n'a cependant pas été créé à cet effet dans les tableaux statistiques, et ces dépenses fiscales sont reprises, conjointement avec les subventions à l'emploi dans le secteur privé et les créations directes d'emploi dans le secteur public et les organisations sans but lucratif, sous l'intitulé : "Mesures d'aide à l'embauche".

Jusqu'en 1992, dernière année pour laquelle ces données sont connues au niveau international, l'importance des dépenses fiscales retenues par l'O.C.D.E. dans ses statistiques paraît relativement marginale (au plus 0,1% du P.I.B.) dans les quatre pays que nous analysons. Mais, une fois encore, la base statistique pour une comparaison internationale paraît sur ce point peu ferme.

L'O.C.D.E. ne prend en compte que les dépenses fiscales correspondant à des mesures qu'elle juge suffisamment ciblées. Ainsi, Maribel, mesure jugée trop diffuse, n'est pas retenue.

Or l'on sait que jusqu'en 1992, cette mesure conservait un poids prépondérant dans le montant des réductions de cotisations patronales du Sécurité sociale en Belgique: 14,47 milliards sur un total de 15,84 milliards (0,23% du P.I.B.) (Tableau 38a).

Depuis 1993 les mesures de réductions des cotisations sociales patronales ont été étendues et renforcées. Celles associées au plan d'embauche des jeunes ou en faveur des bas salaires ont un impact particulièrement notable (Tableau 38b).

On ne dispose pas d'évaluation satisfaisante de l'ampleur du développement éventuel de réductions de cotisations dans les autres pays analysés. On peut cependant noter que:

- en Allemagne il n'y a pas de prise de mesures centrées sur la réduction des coûts indirects du travail;
- la réduction des cotisations sociales est recherchée en France et aux Pays-Bas. Dans le premier pays les mesures ciblées (sur les bas salaires, par exemple) sont privilégiées, tandis que dans le second il s'agit de mesures plus générales.

**Tableau 38**  
**a) Réductions des cotisations patronales en Belgique en 1992**

	milliards	pour-cents des cotisations totales
Maribel	14,47	1,9
A.R. 495 et 498 (jeunes et CLD)	1,22	0,16
A.R.230 (anciens stagiaires)	0,14	0,02
Divers	0,01	-
	15,84	2,08

Source : rapport annuel de l'O.N.S.S., exercice 1992.

**b) Estimation des réductions de cotisations patronales en Belgique en 1994**

Mesures	milliards de francs
Maribel	19,1
Bas salaires	8,8
Plan d'embauche des jeunes	4,3
Divers	4,9
Total	37,1 soit 0,5% du P.I.B.

Source : Exposé général du Budget pour l'année budgétaire 1995, page 128.

En première approximation, selon les données publiées par l'O.C.D.E. en pour-cents du P.I.B., les dépenses de politiques actives de l'emploi apparaissent moyennes ou faibles en Belgique selon que l'on prenne ou non en compte les dépenses afférentes aux mesures d'aide à l'embauche, et plus spécialement celles relatives aux créations d'emplois publics (Tableau 39).

**Tableau 39**  
**Dépenses publiques pour les programmes du marché du travail \***

a) en pour-cents du P.I.B.									
	1988			1990			1992		
	Adminis- tration	Forma- tion	(1)+(2)	Adminis- tration	Forma- tion	(1)+(2)	Adminis- tration	Forma- tion	(1)+(2)
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Belgique	0,18	0,22	0,40	0,18	0,22	0,40	0,19	0,24	0,43
Allemagne	0,23	0,32	0,55	0,22	0,38	0,60	0,24	0,66	0,90
France	0,13	0,28	0,41	0,13	0,33	0,46	0,14	0,39	0,53
Pays-Bas	0,09	0,21	0,30	0,09	0,21	0,30	0,15	0,19	0,34
Suède	0,20	0,51	0,71	0,21	0,53	0,74	0,25	1,13	1,38
	1988			1990			1992		
	Aides à l'embauche			Aides à l'embauche		dont créations d'empl. publ.	Aides à l'embauche		dont créations d'empl. publ.
Belgique **	0,77			0,67		0,56	0,64		0,52
Allemagne	0,22			0,17		0,10	0,51		0,44
France	0,04			0,07		0,01	0,14		0,08
Pays-Bas	0,06			0,05		0,02	0,12		0,10
Suède	0,20			0,13		0,11	0,42		0,27
b) par personne au chômage en pour-cents de l'output par personne (1988)									
	Administration			Formation			Emploi		
Belgique	1,6			***	1,2		6,0		
Allemagne	3,5				4,8		3,3		
France	1,2				2,5		0,4		
Pays-Bas	0,9				2,0		0,6		
Suède	6,1				15,7		6,1		
* A l'exclusion des mesures en faveur des jeunes.									
** Les chiffres publiés par l'O.C.D.E. sous le titre "création d'emplois publics" ne correspondent pas exactement aux données fournies par le Ministère de l'Emploi et du Travail, à savoir 0,50% en 1990 et 0,40% en 1992.									
*** Depuis la publication de l'article de Jackman, Pissarides et Savouri d'où proviennent ces données, les dépenses de formation en Belgique ont été réévaluées de 50% environ. Mais l'essentiel de cette réévaluation concerne la Formation des adultes occupés.									
- par <b>Administration</b> on entend les dépenses relatives aux services publics de l'emploi;									
- la <b>Formation</b> concerne tant les chômeurs que les travailleurs menacés de chômage ou les adultes occupés;									
- le vocable <b>aides à l'embauche</b> renvoie aux subventions et à certaines dépenses fiscales en faveur de l'emploi dans le secteur privé et aux créations d'emplois dans le secteur public ou les a.s.b.l.									

Sources : 1988 : R. Jackman, Ch. Pissarides, S. Savouri, Unemployment policies, Economic Policy, October 1990.  
1990 et 1992: O.C.D.E., Perspectives de l'emploi, juillet 1994.  
dépenses de Formation en Belgique en 1988 : F. Szabo, M.E.T.

## 5.2 Créations et subventions d'emplois publics

Les types d'emplois considérés se développèrent davantage en Belgique que dans les pays voisins (84).

Au début des années '90, jusqu'en 1992 du moins, un nombre, relativement stable de 90 à 95.000 personnes était concerné par les créations directes d'emplois publics ou les emplois publics subventionnés. Les agents contractuels subventionnés (ACS) représentaient environ les deux tiers de ce total. Mais en 1991 le nombre d'ACS auprès des communes avait été bloqué, et d'une manière générale, dans le chef du pouvoir fédéral en tout cas, ce type de mesure ne paraît plus appelé à se développer.

Les considérations budgétaires ont joué un rôle dans la limitation de ce type d'emplois. Déjà d'ailleurs, le remplacement des statuts CST ou TCT par les ACS constituait une diminution de charge financière pour les pouvoirs publics.

La réforme de l'Etat conduisit également à un désengagement des autorités fédérales des politiques de remise au travail, du fait des transferts de compétences. Le programme Prime assura un relais en Région wallonne. Il était le seul instrument de ce type en nette expansion en 1991-92.

Certes, ce type de mesure assure le plus directement la réinsertion des CLD. Face à la réticence des employeurs à les embaucher, on peut penser qu'une expérience professionnelle est la seule voie de leur réinsertion ou de la restauration de leur potentiel productif. Mais il les enferme également dans un circuit de sous-statuts dont il s'avère généralement très difficile de sortir.

En principe, les tâches auxquelles les CLD sont ainsi affectés ne devraient pas être spontanément entreprises par d'autres. Ainsi aurait-on plus de chances de s'assurer que la création ou la subvention d'emplois publics correspondent à un accroissement net de l'emploi, ce qui renforcerait la légitimité de la démarche, que certains considèrent peu favorablement du point de vue de l'efficacité économique.

En effet, d'une part, accorder un traitement de faveur à des groupes dont la qualification est inférieure à la moyenne peut peser sur la productivité globale de l'économie et, peut-être, in fine, sur l'emploi (85). D'autre part, pour certains auteurs dont Heylen et Van Gompel (86), la création d'emplois publics, en provoquant un écrémage du chômage, allégerait la pression à la baisse sur les salaires. Mais ce type d'emplois ne draine pas a priori les plus "attractifs" des chômeurs pour le marché, et le même Heylen rappelle (87), avec pertinence, que l'effet d'un chômeur sur les salaires est d'autant plus net que sont fortes ses qualités d'"employabilité" et l'intensité de sa recherche.

---

84 Voir par exemple : Conseil Supérieur des Finances : Avis intérimaire relatif aux interventions des pouvoirs publics sur le marché du travail, 15 juillet 1993.

85 O.C.D.E., Mesures d'aides aux CLD dans quelques pays de l'O.C.D.E., 1988.

86 F. Heylen et J. Van Gompel, De ontwikkeling van de werkloosheid en de inactiviteit in België (1970-1990), Maandschrift Economie, 1992.

87 F. Heylen, mai 92, op.cit.

Le problème des CLD est, a contrario, leur niveau de qualification souvent faible et leur manque d'empressement à encore chercher un emploi auquel fait écho le manque d'intérêt des employeurs.

### 5.3 Formation

L'expression "formation" recouvre une réalité multiple. Nous nous concentrerons essentiellement ci-dessous sur la formation des adultes (5.3.1 et 5.3.2), et plus particulièrement des chômeurs (5.3.3 à 5.3.5) qui relève de la politique active du marché du travail. Mais la formation c'est aussi l'enseignement dispensé aux jeunes. Ce thème n'est ici que très brièvement approché, sous l'un de ses aspects, au point 5.5.

5.3.1. Nous l'avons vu (Tableau 39), les dépenses publiques de formation des adultes sont relativement faibles en Belgique (0,24% du P.I.B. en 1992). En 1992, en pour-cents du P.I.B., elles étaient comparables aux Pays-Bas (0,19%), mais nettement supérieures en France (0,39%) ou en Allemagne (0,66%, mais 0,38 en 1990, avant l'unification), sans parler du cas suédois (1,13%), qui constitue un maximum. Outre l'Allemagne et la France déjà citées, les dépenses de formation sont, au sein de l'O.C.D.E., plus élevées qu'en Belgique dans les pays scandinaves, au Canada, en Irlande et en Nouvelle-Zélande.

Les dépenses prises en compte ci-dessus concernent tant les chômeurs que les travailleurs menacés de chômage ou que les adultes occupés. Les dépenses destinées à ces derniers constituaient en 1992 en Belgique plus du tiers du total. Une proportion si importante ne se retrouve que très rarement dans les autres pays (Danemark, Grèce, Irlande, Portugal, suivis de loin par la France). Dès lors, si l'on considère les seules dépenses consacrées aux chômeurs et travailleurs menacés de chômage, la Belgique (0,14% du P.I.B.) se trouve dépassée également par les Pays-Bas (0,19%).

Par ailleurs, sur la période 1988-1992 on ne constate aucune expansion relative de ces dépenses, contrairement à ce qui s'est passé en Allemagne ou en France, par exemple. Une légère augmentation se serait produite en 1993.

Par personne au chômage, selon Jackman, Pissarides et Savouri (op.cit.), les dépenses publiques de formation se situaient, en 1988, en Belgique à un niveau sensiblement inférieur à ce qu'il était en France ou aux Pays-Bas. Elles étaient quatre fois plus importantes en Allemagne, et plus de dix fois plus élevées en Suède.

5.3.2. Une fois encore, les données qui précèdent sont à considérer avec une certaine prudence. Jusqu'à récemment (Perspectives de l'emploi 1993) il n'était pas fait mention dans les publications de l'O.C.D.E. des dépenses consacrées à la formation des adultes occupés en Belgique. La présentation des tableaux en question pouvait faire penser que ces dépenses étaient nulles, alors que tout simplement les données n'étaient pas disponibles. Il est difficile de savoir si le peu d'importance du poste correspondant dans la plupart des autres pays est réel ou ne trahit qu'un manque d'informations.

S'il est bien vrai que la Belgique constitue un cas relativement exceptionnel par l'importance donnée, au sein des dépenses publiques de formation, à celle destinée aux adultes occupés, cela pourrait trahir un manque de pertinence dans la répartition des moyens publics, que l'on sait rares.

L'intervention des pouvoirs publics dans la formation des adultes se justifie par la nécessité de combler un manque (88). Or, si travailleurs et entreprises peuvent être parfois insuffisamment stimulés à investir dans une formation valorisante, hors l'intervention des pouvoirs publics, il y a peu de chance que qui que ce soit assure le coût de la formation d'un chômeur et particulièrement d'un CLD. C'est donc là que le manque a de fortes chances d'être le plus criant.

L'importance des dépenses publiques consacrées à la formation n'est cependant qu'un indicateur quantitatif et, à ce titre, déterminant mais pas suffisant pour évaluer la politique de valorisation du capital humain: la qualité et la sélectivité des programmes mis en oeuvre sont fondamentales.

5.3.3. La formation des CLD, comme de tout chômeur, a pour but d'améliorer leur productivité, ou du moins d'éviter son effritement continu. On pourrait ajouter que ce type de formation n'a pas seulement une finalité économique, mais qu'il permet d'éviter une marginalisation du chômeur et favorise son intégration sociale.

Idéalement la formation doit permettre à des chômeurs de rester une réserve de main-d'oeuvre attractive. Ainsi pourraient-ils peser, jusqu'à un certain point, sur la formation des salaires.

L'objectif n'est pas aisé à atteindre.

Dans un rapport consacré spécifiquement aux CLD (89), la Commission des Communautés européennes notait, par exemple, que le faible niveau général d'études d'un grand nombre de ceux-ci restreignait fortement la possibilité de leur inculquer des qualifications correspondant à la demande. Elle concluait dès lors, de façon assez pessimiste, que "la formation en soi n'est pas créatrice d'emplois pour les CLD". Au contraire, les déceptions qu'ils sont susceptibles de ressentir au sortir de certaines de celles-ci peuvent être source de démotivation supplémentaire.

Ceci n'est pas nécessairement contradictoire avec l'utilité des politiques de formation, en particulier pour les CLD, mais attire l'attention sur le fait qu'un certain nombre de conditions doivent être réunies pour qu'elles puissent être efficaces.

---

88 Sur ce thème on consultera, par exemple, R. Deschamps, Formation des adultes, croissance et emploi dans une perspective de long terme, CIFOP, novembre 1994.

89 Commission des Communautés européennes, Lutte contre le chômage de longue durée: évaluation des différentes actions possibles.

Tout d'abord, à un **niveau macro-économique**, comme le note Lars Calmfors dans une récente synthèse consacrée aux politiques actives (90), la formation n'est pas en soi une réponse suffisante au problème du chômage, et en particulier à celui des CLD.

La formation ne trouve sa pleine efficacité que comme adjuvant dans le cadre d'une reprise. Elle a peu d'impact en période de crise.

De plus, dans le cas des CLD, il faut tenir compte du phénomène de "file d'attente" qui fait que, même dotés d'une formation complémentaire, ils ne sont embauchés que suite à une croissance soutenue et prolongée des effectifs (91).

Par ailleurs, d'un **point de vue** plus **micro-économique** et qualitatif, on peut avancer, sur base de l'expérience, un certain nombre de traits dominants qui font qu'une politique de formation peut être efficace.

Ainsi, il faut éviter l'éparpillement, concentrer un effort de formation de qualité sur un nombre limité de participants.

Il apparaît par ailleurs important que la formation soit bien ciblée. Quoique un ciblage exagérément étroit sur les plus difficiles à placer pourrait dévaloriser certaines sessions de formation aux yeux des employeurs, stigmatiser les participants (92).

Pour les CLD, la démarche la plus unanimement recommandée est de leur faire suivre une sorte d'apprentissage à la recherche d'emploi.

Quant aux formations plus techniques, il semblerait que des programmes fondamentaux, à profil large, base d'une adaptabilité à des spécialisations professionnelles à acquérir en entreprises sont les plus performants (93).

D'autre part, les chances de réussite de ce type de formation paraissent fortement liées à la motivation des participants. Pour obtenir un bon résultat de réinsertion il faut donc miser (assez logiquement) sur les plus aptes et les plus motivés. La démarche pourrait alors paraître superflue, dans la mesure où l'on aide ceux qui paraissent le moins en avoir besoin. Mais il faut se souvenir que, bien que non nulles, les chances de sortie du chômage vers l'emploi deviennent très faibles au-delà d'un certain seuil.

L'existence de ce seuil (difficile à situer précisément) pose le problème du moment le plus adéquat pour entamer la formation des chômeurs. Trop précoce cela peut sembler un gaspillage, mais si l'on attend trop la compétitivité du chômeur peut devenir difficile à rétablir. La tendance dominante des spécialistes serait dès lors de recommander une intervention après six mois de chômage environ, ciblée sur ceux dont le profil correspond à une faible probabilité de sortie.

---

90 Lars Calmfors, Politique actives du marché du travail et chômage, cadre d'analyse des aspects cruciaux de la conception des mesures, Revue économique de l'O.C.D.E., n°22, 1994.

91 Voir par exemple Le Monde, "Initiatives", du 7 septembre 1994.

92 Lars Calmfors, 1994, op.cit.

93 Voir par exemple: J.-J. Paul, La relation formation-emploi, Economica 1989.

Le cadre général dans lequel devrait s'inscrire l'offre de formation peut ainsi être défini sur base d'une réflexion relevant du bon sens.

5.3.4. Le contour ainsi défini des caractéristiques d'une formation efficace des chômeurs devrait pouvoir être déduit tant des analyses empiriques que de l'expérience pratique de certains pays.

Il faut cependant reconnaître que beaucoup d'estimations empiriques de l'impact de l'importance des dépenses de formation sont, à bien des égards, décevantes. Par ailleurs diverses études micro-économiques ont conclu au faible impact apparent des stages de formation. Néanmoins, certaines analyses macro-économiques ont conduit, par exemple, à une appréciation positive de l'impact de la formation sur la réactivité des salaires au chômage. Mais dans le cas de la Belgique et de la France, des tests du même genre, effectués par l'O.C.D.E. (94), n'ont donné aucun résultat statistiquement significatif.

Dès lors, l'accent mis sur la formation doit sans doute beaucoup à la valorisation des expériences positives enregistrées, par exemple, en Suède ou en Allemagne.

En Suède, un nouveau chômeur, qui n'est pas immédiatement réemployable, se voit très précocement proposer des stages de formation de longue durée (de l'ordre de six mois). Mais le système suédois procède d'une vision globale du traitement du chômage qui n'est pas évidemment transposable à l'extérieur (95). De plus, outre le fait que le système dans son ensemble paraît avoir atteint ses limites, l'efficacité de la seule formation y est discutée.

En particulier, il est des catégories de chômeurs pour lesquelles la formation n'a que peu ou pas d'efficacité (ou de sens): les chômeurs proches de l'âge de la retraite, les jeunes qui viennent d'abandonner leurs études (96). Pour ces jeunes en particulier, la formation sur poste de travail est sans doute la voie la plus efficace.

On peut étayer cette affirmation par une référence au système allemand (ou autrichien, ou suisse) d'apprentissage qui "a remarquablement réussi à maintenir un très faible taux de chômage parmi les jeunes et à donner les bases nécessaires à un ajustement rapide des compétences en fonction des besoins du secteur privé" (97).

---

94 O.C.D.E., Perspectives de l'emploi, 1993, op.cit.

95 Voir par exemple: Ph. Bouyoux et A. Sapir, Emploi et Chômage : vingt ans d'expérience suédoise, Economie internationale, n°56, 4e trimestre 1993.

96 Voir Lars Calmfors, 1994, op.cit.

97 O.C.D.E., progrès de la réforme structurelle, 1992, op.cit.



**Tableau 40**  
**Taux de chômage des jeunes (1991)**

	15-19 ans		20-24 ans		Taux de chômage global
	Total	Niveau inférieur au secondaire supérieur	Total	Niveau inférieur au secondaire supérieur	
Belgique	19,9	22,7	13,9	21,7	7,2
Allemagne	6,8	6,6	6,6	10,1	4,2
France	23,3	23,5	18,4	26,0	9,4
Pays-Bas	15,2	15,7	8,2	10,2	7,0

Source : O.C.D.E., Perspectives de l'emploi, juillet 1994.

5.3.5. Une intuition fondamentale est que la formation devrait être une des voies privilégiées pour tenter de tarir le flux d'entrée en CLD. Vu l'accumulation de problèmes spécifiques à ceux-ci, en réduire le stock s'avère un problème beaucoup plus ardu.

Or, force est de constater (cfr 5.3.1.) que dans le passé récent, en Belgique, la formation pour les chômeurs fut peu développée: on a peu combattu la dégradation du savoir-faire.

Selon B. Vanderlinden (98) seuls 10% environ des chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi bénéficiaient d'une formation durant la période 1988-1991/92, pour des résultats jugés ... ambigus. Minime la couverture de la formation était cependant alors en hausse par rapport à la période 1975-87, durant laquelle elle ne concernait grosso modo que 5% des chômeurs.

Quelles que soient les prudences dont on a entouré notre regard sur la formation et son efficacité (ou les conditions probables de celle-ci), force est de constater qu'une option de lutte contre l'enlisement dans le CLD semble avoir été négligée en Belgique.

Plus largement, ce sont apparemment tous les mécanismes publics de mise en contact et concordance de l'offre et de la demande de travail qui ont été longtemps peu valorisés.

#### 5.4 Service public de l'emploi

En additionnant les dépenses consacrées d'une part à la formation, d'autre part à l'accompagnement et au placement des chômeurs, F. Heylen (99) aboutissait, pour l'année 1987 en exprimant les montants correspondants par chômeur et en monnaie commune, à une mise en évidence de la faiblesse de l'implication publique en ces domaines de la Belgique (Tableau 41). Elle était classée nettement derrière la France, les Pays-Bas et l'Allemagne, qui dépensait plus du double, par chômeur, pour les mêmes objectifs.

**Tableau 41**  
**Dépenses d'adéquation de l'offre à la demande de travail (1987)**

en dollars par chômeurs

Belgique	Allemagne	France	Pays-Bas	Suède
744	2.078	997	1.128	11.068

Source : F. Heylen, mai 1992.

Cependant, les seules dépenses relatives au service public de l'emploi étaient, sur la période 1988-91/92, plus élevées en Belgique, qu'en France ou aux Pays-Bas, et relativement peu inférieures à ce qu'elles étaient en Allemagne (voir Tableau 39). Mais le nombre de chômeurs par agent des services de l'emploi était en 1992 plus important qu'en Allemagne ou aux Pays-Bas (Tableau 42).

**Tableau 42**  
**Nombre de chômeurs par agent des services publics de l'emploi (1992)**

Belgique	Allemagne	France	Pays-Bas	Suède
118	70	276	103	38

Source : Etude de l'O.C.D.E. sur l'emploi 1994.

L'efficacité de ces services paraît, par ailleurs, faible. Ils ne réussiraient guère à offrir effectivement des emplois vacants aux chômeurs. Selon Paul van den Noord (100), le délai entre deux offres serait de 20 mois.

Les suites, apparemment peu satisfaisantes du Plan d'accompagnement (101) des chômeurs lancé en janvier 1993, vont également dans le sens de l'illustration d'un manque d'efficacité, quelle qu'en soit la cause, car on pourrait, peut-être, en partie, incriminer la faiblesse des moyens mis en oeuvre (102).

- 99 Freddy Heylen, Arbeidsmarktbeleid, loonvorming en macroeconomische prestaties, SESO-Studiedag : toegepaste economie en overheidsbeleid, mei 1992.  
 100 Paul Van den Noord, Le sous-emploi en Belgique, une comparaison internationale, Reflets et Perspectives de la vie économique, 1992-6.  
 101 Le Soir, 7 octobre 1994.  
 102 Voir par exemple, F. Heylen, Werkloosheid en werloosheidsbestrijding in België, een bijdrage tot de actuele discussie, Beleidsnota 1992/01 SESO/UFSIA, nov.1992.

Mais les retombées de mesures de ce genre, qui assurent un pilotage, un suivi et/ou un encadrement des chômeurs sont discutées, et peu fermement établies.

On retrouve en effet des démarches similaires en France dès 1982/83, puis à nouveau sous une autre forme en 1992, en Allemagne en 1985/86, aux Pays-Bas également pour les chômeurs de très longue durée. On estime généralement, prudemment, qu'elles ont conduit à une légère amélioration des (faibles) taux de sortie, vers l'emploi, des CLD, éventuellement aux dépens des chômeurs de moindre durée, non encore accompagnés (expérience britannique).

Les taux de sortie bruts (quelle que soit la destination) peuvent s'améliorer plus sensiblement. Car, plus ou moins ouvertement, l'accompagnement permet également de débusquer les chômeurs qui ne font aucun effort de recherche d'emploi, et ne sont pas prêts à en faire, pour quelque raison que ce soit. Selon B. Vanderlinden (103) l'enquête sur les forces de travail de 1990 montrait que 15% environ des chômeurs étaient dans ce cas.

Une nouvelle fois on se trouve dans la perspective d'un système "à la suédoise", sans nécessairement vouloir ou pouvoir endosser tout ce qu'implique sa cohérence.

En Suède l'accompagnement du service public de l'emploi est étroit. Le nombre de chômeurs à charge d'un agent est relativement faible (38 en 1992, voir Tableau 42). Cet agent suit tous les aspects du parcours du chômeur: information, formation, indemnisation, contrôle, contact avec les employeurs ... La pression vers l'emploi est forte, et l'indemnisation peut, par exemple, être conditionnée à l'acceptation d'une formation (très prenante). La philosophie sous-jacente est sévère et généreuse. Sa mise en pratique, très personnalisée, ne peut se concevoir que moyennant une forte centralisation du suivi du bénéficiaire. Par ailleurs, de l'aveu même des autorités suédoises (104), l'efficacité et la viabilité du système deviennent très difficiles à assurer lorsque le taux de chômage dépasse 5%, comme c'est le cas en Suède depuis deux ans.

##### 5.5. Inadéquation de l'offre et de la demande de travail

L'inefficacité des services de placement peut contribuer, sans en être une cause essentielle, à la coexistence d'un taux de chômage élevé et d'une demande de main-d'oeuvre insatisfaite relativement importante.

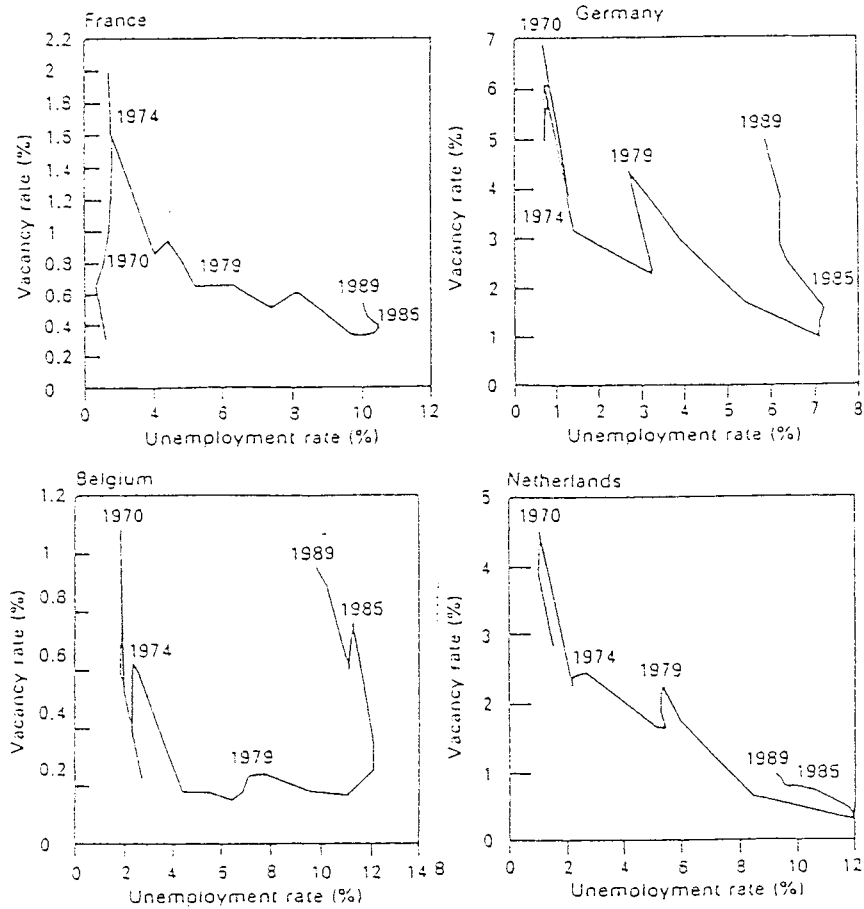
Cette coexistence, qui manifeste un manque d'efficacité du marché du travail est la plus clairement apparue, lors de la reprise de la fin des années '80, dans la Communauté européenne et particulièrement dans certains pays membres, dont la Belgique.

Elle correspond à un glissement vers la droite de la courbe de Beveridge, qui met en relation taux de chômage et de vacances d'emploi.

103 B. Vanderlinden, février 1993, op.cit.

104 Intervention de M.Wadman assistant under-secretary, Ministry of Labour, réunion à l'O.C.D.E. le 10 mars 1995.

Graphique 5  
Courbes de Beveridge



Source : R. Jackman, Ch. Pissarides et S. Savouri, *op.cit.*

Avant d'aller plus loin il convient de faire état des nombreuses réserves techniques qui doivent accompagner la présentation des courbes de Beveridge. Selon de multiples sources (105) la valeur des données concernant les vacances d'emploi est des plus aléatoires. Cette fragilité statistique fait que selon les études considérées le tracé de la courbe peut être sensiblement différent pour certains pays (France ou Pays-Bas, par exemple). Nous admettons que dans le cas de la Belgique, le tracé paraît relativement assuré. Il ne faut cependant pas perdre de vue l'influence sur sa forme de certains décisions administratives, tel le développement des prépensions ou du statut particulier des chômeurs âgés (106).

105 Voir par exemple: Vanderlinden, février 1993, *op.cit.*; R. Jackman et Alii, 1990, *op.cit.* ou O.C.D.E., Progrès de la réforme structurelle, 1992, *op.cit.*

106 Pour plus de détails voir : B. Van Haepelen, La relation emplois vacants-chômage en Belgique 1970-1990, Bulletin de l'Ires, n°165, avril 1993.

L'inadéquation grandissante de l'offre et de la demande de travail peut avoir de nombreuses causes. Parmi celles-ci on peut retenir :

- l'inadaptation des compétences des demandeurs d'emploi aux besoins;
- la sélectivité croissante des travailleurs et entrepreneurs dans leurs choix;
- une diminution de l'intensité dans la recherche d'emploi;
- la dispersion géographique de l'offre et de la demande ...

Le comportement des acteurs (travailleurs et employeurs) sur le marché du travail peut dépendre, nous l'avons vu, de la durée du chômage, de la réticence des employeurs face aux chômeurs et particulièrement aux CLD, mais aussi, dans le chef du demandeur d'emploi, de l'indemnisation du chômage.

Par ailleurs, bien que l'analyse de la répartition des chômeurs selon leur ancien secteur d'activité (voir Tableau 21, page 25) soit peu concluante, il paraît plausible que des chômeurs issus de restructuration dans l'industrie puissent avoir une difficulté particulière à retrouver un emploi, particulièrement en Belgique où il n'y a pas eu de créations d'emplois dans l'industrie au cours des vingt dernières années, si l'on excepte une croissance marginale en 1989-1990.

A côté de cela, il existe des signes concrets de manque de main-d'oeuvre qualifiée. Comme le rappelle B. Vanderlinden (107) à partir de 1985, et plus encore entre 1987 et 1990, un nombre croissant d'entreprises du secteur industriel ont déclaré, lors des enquêtes de la B.N.B., que leur production était entravée par le manque de main-d'oeuvre qualifiée.

L'interprétation de cette réalité peut ne pas être aussi évidente qu'il paraît. En effet il se pourrait, sur base d'une expérience française (108), que, dans certains cas, des jeunes qualifiés répugnent à accepter des emplois dans des secteurs jugés peu attractifs (telle que la construction, par exemple), surtout si pour occuper cet emploi ils ont à supporter certaines contraintes, de déplacement ou autres. Ainsi des pénuries pourraient-elles être fictivement accentuées.

Néanmoins, le niveau particulièrement bas du taux de chômage des plus formés au sommet de l'activité, en Belgique à la fin des années '80 (voir Tableau 19), en coexistence avec des taux de chômage et de CLD extrêmement élevés parmi les non qualifiés, paraît aller dans le sens de l'évidence d'une inadéquation structurelle des qualifications à la demande de travail.

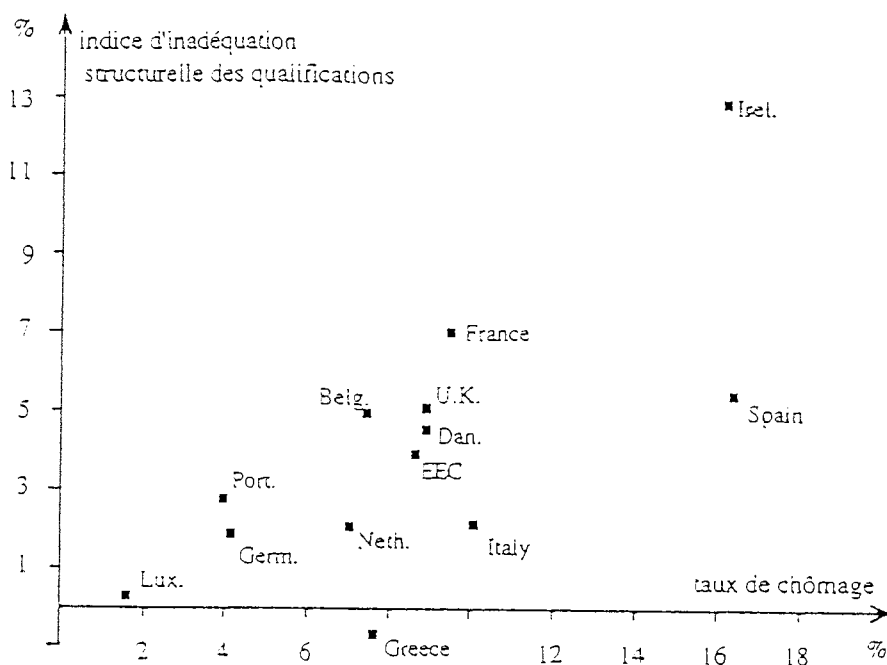
H. Sneessens a récemment présenté une quantification de cette inadéquation et mit en évidence une relation positive entre son "indicateur d'inadéquation structurelle des qualifications" et le taux de chômage (109). L'inadéquation apparaît moins nette en Belgique qu'en France, mais beaucoup plus accentuée qu'en Allemagne ou aux Pays-Bas.

107 B. Vanderlinden, février 1993, op.cit.

108 Enquête du CEREQ (Centre d'Etudes et de Recherche sur les qualifications), Le Monde Initiatives, 7 septembre 1994.

109 H. Sneessens, Persistance du chômage, un problème de répartition et qualifications, Flash Ires, nov.1994;  
H. Sneessens, Courbe de Beveridge et demande de qualifications, Economie et Prévision, n°113-114, 1994.

Graphique 6  
Taux de chômage et indicateur d'inadéquation structurelle des qualifications  
(1991)



Source : H. Sneessens, 1994.

L'indicateur d'inadéquation structurelle est défini par le rapport entre la part des emplois qualifiés dans l'emploi total et la part des travailleurs qualifiés dans la population active totale moins 1.

Dans le cas de la France, du moins, l'emploi qualifié est défini sur base d'une classification en catégories socio-professionnelles, la qualification intégrant ainsi le savoir-faire (contremaître, etc...). Les travailleurs qualifiés sont par ailleurs définis comme diplômés d'études supérieures (Flash Ires). L'ensemble reste un peu une boîte noire.

Quelles que soient les réserves que l'on peut avoir sur son exercice, du fait des problèmes liés à la disponibilité des données de base, on peut, à partir des positions relatives mises en évidence par Sneessens, se demander ce qui pourrait expliquer la distinction du cas belge par rapport à ses voisins.

Deux réalités sont susceptibles de se conjuguer en ce domaine : une demande peu favorable à la main-d'oeuvre peu qualifiée et une offre insuffisante de main-d'oeuvre qualifiée.

Du côté de l'offre de main-d'oeuvre qualifiée, la Belgique ne paraît pas produire moins de diplômés de l'enseignement supérieur que ses voisins (Tableau 43), mais au contraire nettement plus qu'aux Pays-Bas.

**Tableau 43**  
**Pourcentage d'une classe d'âge ayant obtenu le premier diplôme de l'enseignement supérieur**

	1985	1991
Belgique	13	13
Allemagne	13	13
France	12	16
Pays-Bas	6	8

Source : Etude de l'O.C.D.E. sur l'emploi, Tableau 7.10.

Rien ne permet de dire qu'une éventuelle tendance à la sur-qualification serait plus développée en Belgique.

Une piste pourrait être une relative négligence du développement, et de la valorisation, du savoir-faire, à côté de la formation essentiellement intellectuelle.

L'obligation scolaire jusqu'à 18 ans pourrait maintenir dans le circuit scolaire classique une population peu intéressée qui, dans le cadre d'un modèle allemand, pourrait acquérir une formation équilibrant mieux expérience pratique et conceptualisation. On en revient ainsi aux avantages attribués à l'apprentissage, même si ceux-ci seraient peut-être à réexaminer dans le cadre d'une société où l'activité industrielle prend moins de place que par le passé.

Plus généralement on peut estimer souhaitable de promouvoir une formation de base à profil large, base d'une adaptabilité à des spécialisations acquises en entreprises, rapidement en phase avec les besoins (110).

Il est évident que l'on se place ainsi dans une perspective de long terme, cherchant à réduire peu à peu l'afflux de population vulnérable sur le marché du travail.

Parallèlement, la formation continue, ou celle des demandeurs d'emploi peut contribuer à élever le niveau de qualification de l'offre de travail.

Mais il convient aussi de pallier la réduction tendancielle de la demande de main-d'oeuvre peu qualifiée, consécutive à l'évolution technologique, qui engendre la mécanisation des tâches les moins sophistiquées, ou à la mondialisation et à la concurrence des pays à bas salaires.

Pour ce faire, on peut penser au développement d'emplois spécifiques, mais le poids du coût du travail paraît être déterminant.

## 6. Prélèvement fiscal et parafiscal et coût du travail

6.1. Le Conseil a déjà souligné, dans un Avis antérieur (111), qu'une spécificité majeure du système belge d'indemnisation du chômage, particulièrement en regard de la situation qui prévaut chez nos trois principaux partenaires, est son mode de financement.

Depuis 1990, les subventions de l'Etat ne jouent plus qu'un rôle marginal dans ce financement qui est presque exclusivement assuré au moyen de cotisations sociales (98% en 1990).

Il importe de rappeler que l'importance relative de l'intervention publique dans le financement de l'indemnisation du chômage ne découle pas naturellement du type d'organisation administrative de celle-ci.

Certes, l'indemnisation du chômage s'effectue en Belgique par l'intermédiaire d'un système unique d'assurance-chômage, tandis que dans les trois autres pays le système d'indemnisation du chômage est organisé selon une structure à deux étages: un régime d'assurance financé en principe par les cotisations des employeurs et des travailleurs et un système supplétif de solidarité financé par l'intervention publique, et donc par l'impôt, sur tous les types de revenus. Mais un même schéma de base conduit dans ces trois pays à des degrés d'intervention publique dans le financement extrêmement variables. Par ailleurs, jusqu'au milieu des années '80, l'intervention publique dans le système belge fut importante ou très importante.

Le financement de l'assurance-chômage par la voie quasi exclusive des cotisations sociales (cotisation chômage proprement dite ou de modération salariale) revient à en faire supporter le coût par le seul facteur travail. Cela risque d'être défavorable à l'emploi.

Le mode de financement de l'indemnisation du chômage privilégié en Belgique participe à l'élévation de la taxation globale du facteur travail (112) à un niveau relativement élevé par rapport à celui enregistré chez nos principaux partenaires et, plus encore, en regard de la moyenne de l'O.C.D.E.

6.2. Des travaux effectués par le Conseil il ressort clairement que "la taxation globale du facteur travail est élevée en Belgique, dès les bas niveaux de coût salarial, et [qu'] elle n'a pas diminué de manière significative pendant les dix dernières années".

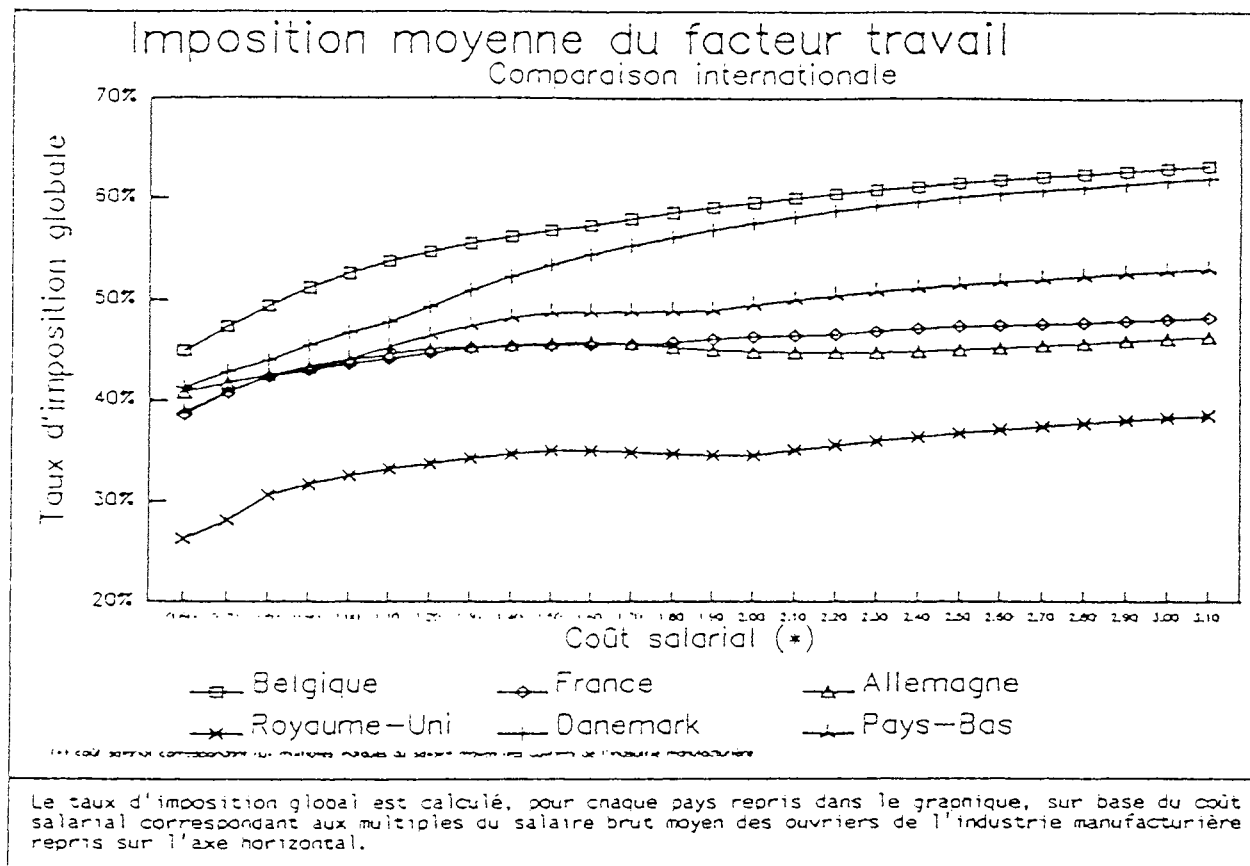
111 Conseil supérieur des Finances, juin 1994, op.cit.

112 La taxation globale du facteur travail est mesurée par le taux d'imposition global TIG=CS-SN/CS où CS est le coût salarial et SN le salaire net.



Ainsi par exemple, au niveau du salaire minimum, le taux moyen d'imposition globale était-il de 43,7% en 1992 (avant l'introduction de la mesure de réduction des cotisations sociales patronales sur les bas salaires). Le graphique 7 illustre par ailleurs le fait que, la même année, l'imposition globale du facteur travail en Belgique était, pour tous les niveaux de salaire brut, parmi les plus (ou la plus) élevées des pays de l'O.C.D.E.

Graphique 7



- d'autre part, la Belgique est un des seuls pays où le profil des prélèvements obligatoires n'est pas régressif, le profil du taux marginal d'imposition en fonction du revenu est très régulier.

Les cotisations sociales sont en effet neutres à l'égard du revenu du travail; il n'existe pas de plafond au salaire servant de base à leur calcul.

Il s'en suit que, quel que soit le niveau du coût salarial, le taux d'imposition est toujours inférieur au taux d'imposition marginal.

Ainsi, du seul point de vue du système de prélèvements, il coûte moins cher à l'employeur de créer un poste de travail supplémentaire que d'assurer le volume de travail correspondant par des prestations supplémentaires des travailleurs en fonction.

Ceci correspond d'ailleurs à une recommandation du chapitre 8 du Livre blanc: "ajuster la fiscalité sur les employeurs de telle sorte que les coûts non salariaux soient neutres ou progressifs, et non plus dégressifs (...), afin d'encourager la création d'un plus grand nombre d'emplois pour les travailleurs moins qualifiés".

6.3. L'incidence économique de l'importance du coin fiscal fut également évaluée par le Conseil.

Des diverses études empiriques macro-économiques passées en revue il ressort:

- qu'à long terme il y a compensation entre les prélèvements et le salaire net, de sorte que le coût salarial n'est pas affecté par la hausse des prélèvements sur le facteur travail;
- qu'à court-moyen terme les prélèvements sur le facteur travail poussent le coût salarial à la hausse et que parmi les différents types de prélèvements ce sont les cotisations sociales patronales qui ont l'effet le plus net;
- que l'emploi varie en raison inverse de coût salarial, mais que l'ampleur de la relation est délicate à estimer.

Ces résultats, provenant d'études macro-économiques, évaluent l'effet des prélèvements obligatoires sur le facteur travail à partir d'un taux de prélèvement macro-économique moyen. Ils n'intègrent donc pas l'impact éventuel d'une modulation des prélèvements obligatoires sur la composition de la demande de travail.

6.4. Par ailleurs, le Conseil a procédé à un examen comparé de l'effet des prélèvements obligatoires sur les deux facteurs de production (capital et travail). Il en ressort que, si leur effet est toujours de renchérir l'utilisation du facteur travail, il n'en va pas de même pour les investissements en capital physique. Le coin fiscal grevant les revenus de ces investissements est parfois négatif, de sorte qu'à la marge, le travail est taxé et l'investissement en capital physique parfois subsidié.

Cet effet divergent de la fiscalité sur le coût relatif des facteurs de production est d'autant plus important qu'il s'avère que les facteurs de production sont en fait substituables. Tant les études macro-économiques que les études faites sur les données individuelles constatent une élasticité de substitution significative mais variable selon les secteurs, et il s'avère en outre que l'élasticité de substitution est plus forte chez les travailleurs moins qualifiés.

6.5. Le Conseil a complété les constatations qui précèdent d'une première évaluation des mesures de réduction des cotisations patronales de Sécurité sociale prises en Belgique dans les années '80.

En regard de la conception théorique idéale de telles mesures, qui implique, pour que l'efficacité en soit maximum, que les subventions à l'emploi soient marginales, sélectives, durables, simples, transparentes et d'ampleur suffisante, le Conseil constatait que, avant le Plan global du moins, les mesures mises en oeuvre étaient trop complexes pour être bien perçues par les employeurs, trop limitées dans le temps pour avoir des effets autres que des substitutions, trop timides en termes de réduction de l'imposition globale et du coût salarial pour avoir un effet significatif.

Le Conseil relevait cependant, en juin 1994, sans pouvoir encore les évaluer, que les mesures prises dans le cadre du plan global sont à la fois plus simples, plus importantes et plus durables. La prise de relais au plan d'embauche des jeunes par le plan d'embauche conforte ce point de vue.

6.6. Fort de l'acquis de son analyse le Conseil proposait une réforme des prélèvements obligatoires favorable à l'emploi, dont les mesures incluses dans le plan global pouvaient être conçues comme des premiers jalons.

Les propositions émises par le Conseil l'an dernier restent pertinentes. Quelques grands axes de réforme devraient être ainsi privilégiés:

- réduction structurelle importante et permanente) de la taxation globale du facteur travail;
- usage privilégié pour ce faire de la réduction des cotisations patronales de Sécurité sociale;
- ciblage sur les moins qualifiés;
- modification de la composante fiscale des coûts relatifs des facteurs de production, de façon à redonner un avantage à l'emploi dans le choix des combinaisons productives.

Les compensations budgétaires à la réduction de la charge parafiscale pourraient être a priori recherchées tant du côté des dépenses que du côté des recettes.

Il convient, par ailleurs, de se souvenir que l'efficacité des mesures ciblées sur les moins qualifiés peut être liée aux réponses apportées à l'existence éventuelle de pièges à l'emploi, particulièrement dans le cas du travail à temps partiel.

## 7. Synthèse (114)

1. *L'indemnisation du chômage a pour but d'assurer au chômeur un revenu suffisant en cas de perte d'emploi ou, par extension, parfois, durant la période de recherche d'un premier emploi.*

*L'indemnité de chômage doit avoir un niveau suffisant pour mener une vie décente, selon les critères socio-économiques en vigueur, mais aussi pour atténuer, financièrement, la brutalité de la transition emploi-non emploi. Elle doit fournir les moyens nécessaires à la recherche active d'un emploi. La durée d'indemnisation doit permettre au chômeur de consacrer un temps raisonnable à la recherche d'un emploi adéquat. Le système d'indemnisation doit donner un sentiment de sécurité minimum, favorable à la prise de risque.*

2. *A côté de cela, le système d'indemnisation du chômage doit être idéalement conçu de manière à minimiser un certain nombre d'effets négatifs, qui tous, peu ou prou ont pour résultat de réduire la sortie du chômage. Parmi ceux-ci on citera principalement:*

- *l'accession et le maintien dans le système d'indemnisation de personnes peu désireuses de travailler;*
- *l'élévation du revenu minimum que le chômeur exige pour travailler et, en particulier, dans le cas des bas salaires, l'effet désincitatif d'un écart trop faible entre l'indemnisation perçue et le revenu attendu du travail: c'est le "piège à l'emploi", qui peut être surtout sensible dans le cas du travail à temps partiel;*
- *la poussée à la hausse des salaires, de la part des travailleurs craignant moins de perdre leur emploi, ou du fait du patronat, pour stimuler une productivité que le sentiment de sécurité relative rend moins performante.*

3. *Dans la littérature économique l'élévation du niveau et, plus encore, de la durée de l'indemnisation est souvent considérée de nature à favoriser ces effets négatifs et, en particulier, à freiner la sortie du chômage.*

*Il faut cependant noter que :*

- *renforcer les sorties du chômage par une indemnisation plus courte, ne signifie pas nécessairement que les sorties vers l'emploi en seront accrues. On peut sortir du chômage vers l'emploi, mais aussi la formation, la retraite ou encore, surtout dans certains pays, le non emploi non indemnisé synonyme de précarité, voire de pauvreté.*

114 La présente synthèse de la seconde partie reprend les cinq premiers points de la "synthèse intermédiaire" (pages 64 à 67) et l'enrichit de l'apport des chapitres II.2 à II.5.

*Même une sortie vers l'emploi peut être de différentes natures: emplois relativement stables ou emplois précaires ou atypiques dont par exemple les contrats à durée déterminée assortis, parfois, d'une multiplication des passages par le chômage;*

- *les présupposés relevant de la théorie, ou d'une analyse de comportement proche du simple bon sens sont médiocrement étayés par les études empiriques.*

*Le poids de celles-ci ne doit pas être surévalué, car il est rare qu'elles puissent intégrer toutes les subtilités de l'application pratique des règles d'indemnisation.*

*Le fait qu'elles n'apportent pas un soutien décisif à l'évaluation du rôle des paramètres entrant dans la définition d'un système d'indemnisation du chômage sur la permanence de celui-ci ne suffit pas à rendre la théorie caduque.*

*A titre indicatif, on peut retenir des études économétriques que, généralement, elles attribuent un effet notable, sur le taux de sortie du chômage, à la durée d'indemnisation, l'influence de son niveau étant jugée moins déterminante. L'influence des deux paramètres serait décroissante avec le temps;*

- *selon divers auteurs, on pourrait admettre que les paramètres (durée et niveau d'indemnisation) soient plus élevés pour autant que les services administratifs compétents suivent efficacement les chômeurs dans leur recherche d'emploi. Ce serait une condition d'une générosité lucide et sans dommage.*

4. *Sur base de la durée et du niveau d'indemnisation, le système belge d'assurance-chômage est classé, par l'O.C.D.E. par exemple, parmi les plus généreux, en compagnie des Pays-Bas, des pays scandinaves, mais aussi de la France.*

*Sans le remettre foncièrement en cause, ce classement mérite d'être nuancé, puisqu'il ne tient pas compte, par exemple, des conditions d'accès à l'assurance-chômage, particulièrement exigeantes en Belgique, sauf dans le cas des jeunes demandeurs d'emploi en fin d'études.*

*En début d'indemnisation, les taux de remplacement (brut) belges (rapport de l'allocation perçue au salaire antérieur) ne paraissent pas particulièrement élevés en regard de ceux pratiqués dans les pays voisins, surtout si l'on tient compte du plafond assez bas assigné au salaire entrant dans le calcul des allocations.*

*Cependant, le système belge est relativement peu dégressif et avec le temps, surtout après trois ans de chômage, le taux de remplacement devient relativement favorable par rapport aux pays qui nous environnent. Ce n'est cependant que dans le cas des cohabitants que le système belge devient systématiquement plus généreux qu'en Allemagne ou aux Pays-Bas, par exemple.*

On sait en effet que la spécificité, apparemment la plus nette, du système belge tient au principe d'une indemnisation illimitée par l'assurance-chômage. Cependant, compte tenu du relais qui peut être pris chez nos voisins par les systèmes d'assistance, l'indemnisation de longue durée des isolés et des chefs de famille en Belgique n'apparaît pas atypique, en regard de ce qui se fait dans la moyenne des économies socio-économiquement avancées.

La seule divergence importante concerne les CLD cohabitants, c'est-à-dire dont le conjoint travaille, ou perçoit un revenu de remplacement.

Certes, le caractère indéfini de leur indemnisation n'est pas absolu. Ils peuvent être exclus du bénéfice de celle-ci, s'il apparaît qu'ils sont chômeurs depuis un temps anormalement long (art.80) et que les revenus de leur ménage dépassent un plafond donné. Mais il n'y a pas filtrage à l'entrée d'un régime d'assistance, qui peut prendre le relais de l'assurance-chômage, sous condition de revenus, après 1, 2, 3 ans d'indemnisation comme chez nos principaux voisins.

5. Selon l'O.C.D.E., on constaterait fréquemment que les femmes mariées cessent souvent d'être inscrites comme demandeurs d'emploi lorsque leurs droits à l'indemnisation s'épuisent.

Or l'indemnisation des cohabitants concerne les femmes de façon très nettement prépondérante.

Ainsi, l'indemnisation automatique des cohabitants, au moins dans un premier stade, pourrait expliquer, au moins en partie, que la part de la population féminine en CLD soit (ou apparaisse statistiquement) plus importante en Belgique que dans les autres pays de l'O.C.D.E..

Par ailleurs la procédure d'exclusion des cohabitant(es) du bénéfice du chômage en application des art.80-82 pose un certain nombre de problèmes de principe.

Si l'on admet que cette procédure n'est pas aveugle, on ne peut que s'interroger sur la raison pour laquelle on doit attendre de nombreuses années avant de suspendre le versement d'une indemnité à des personnes dont ni le revenu familial, ni la volonté de trouver un emploi ne paraît justifier une telle libéralité. Inversement, si dans le cadre de cette procédure on est très attentif aux problèmes matériels des personnes en cause, suffisamment attentif pour permettre une prolongation de l'indemnisation, même lorsque les efforts faits pour trouver un emploi ne sont pas flagrants, on peut se demander si c'est bien au système d'indemnisation du chômage de supporter le poids de ce genre de secours social. Même si l'application de tels principes a participé à l'obtention en Belgique d'indices de pauvreté particulièrement bas.

6. Les conséquences de l'indemnisation relativement généreuse des cohabitants ne suffisent pas à expliquer l'écart de fréquence du CLD entre la Belgique et nos voisins.

*La faiblesse du taux de sortie, dès les premiers mois de chômage paraît témoigner de l'existence d'autres handicaps, moins directement, ou mécaniquement, liés aux principes de l'indemnisation. Parmi les handicaps possibles on peut en citer cinq, dont le Conseil a brièvement tenté d'évaluer l'importance:*

- *bien que l'existence d'un système d'indemnisation du chômage à couverture relativement large peut rendre socialement plus aisé le licenciement, la législation de protection ou de réglementation du travail peut freiner la rotation de l'emploi, ce qui pourrait, selon certains, accroître le risque de glisser vers le CLD (point 7);*
- *des interférences entre le système d'indemnisation et le processus de formation des salaires pourraient participer à un manque de modération salariale, du fait, par exemple, du sentiment de sécurité que procure l'assurance-chômage, ou suite à la dégradation des compétences de travailleurs installés dans le CLD, qui ne constituent plus de ce fait une véritable réserve de main-d'oeuvre pour le marché du travail. Plus largement, l'ensemble du processus de formation des salaires peut être plus ou moins favorable à l'emploi et donc à la sortie du chômage (point 8);*
- *à un certain manque de volonté de trouver un emploi, dans le chef de certains chômeurs, pourrait répondre un défaut d'efficacité des services publics qui devraient accompagner le chômeur dans sa recherche (point 9);*
- *le fait que les non qualifiés glissent en Belgique plus qu'ailleurs vers le CLD peut aussi être le signe d'un manque de formation adéquate, continue lorsqu'ils ont un emploi et/ou en cours de chômage (point 10);*
- *le mode de financement de l'indemnisation du chômage, presque exclusivement assuré au moyen de cotisations sociales, qui pèsent sur le seul facteur travail et donc sur sa demande, particulièrement dans le cas des non qualifiés (point 11).*

## *7. Flexibilité des marchés*

*a) Les taux d'entrée et de sortie du chômage sont généralement estimés faibles en Belgique. La faiblesse du taux d'entrée renvoie à une faible rotation de la main-d'oeuvre. Or une rotation rapide devrait en principe ouvrir de plus nombreuses possibilités d'emplois aux chômeurs.*

*Concrètement une forte rotation de l'emploi (comme au Royaume-Uni, en Espagne ou au Danemark) ne paraît pas associée à des bas taux de chômage. Mais, tant l'O.C.D.E. que la Commission européenne jugent avéré le lien entre l'importance du CLD et la faiblesse de la rotation de la main-d'oeuvre ou du taux d'entrée au chômage. Cependant faibles taux de rotation et d'entrée peuvent conduire à des fréquences élevées de CLD, comme en Belgique, ou plus moyennes, comme en Allemagne.*

b) Deux causes de la faiblesse du taux d'entrée au chômage sont principalement avancées :

- *l'importance des subventions aux entreprises.*  
 Mais, si tout au long des années '70 et '80 les subventions d'exploitation ont été plus élevées en Belgique que dans la plupart des pays de la C.E., depuis quelques années la situation de notre pays ne paraît plus significativement différente de celle de nos voisins.
- *la surprotection légale du travailleur en place.*  
 Après l'assouplissement, dans le cadre du Plan global, de la réglementation des contrats à durée déterminée et de l'emploi intérimaire, il semble qu'il n'y ait plus qu'un domaine dans lequel la réglementation belge est particulièrement contraignante: les préavis et indemnités applicables aux licenciements sans tort **des employés** (et pas des ouvriers).  
 Selon des estimations économétriques de l'O.C.D.E. ce pourrait être un facteur explicatif important du CLD.  
 Il s'agit en tous cas d'une caractéristique atypique du marché belge du travail.

c) *Le thème évoqué ci-dessus constitue un aspect de la problématique de la flexibilité du marché du travail.*

*Il convient ici de rappeler :*

- *que la flexibilité externe n'est pas sans inconvénients.*  
 Par exemple, là où la rotation de la main-d'oeuvre est plus élevée les efforts de formation sont souvent moins importants;
- *que la flexibilité n'est pas qu'externe.*  
 L'adaptabilité de l'emploi à une réalité économique mouvante peut aussi se concevoir de façon interne à l'entreprise: par la mobilité fonctionnelle ou l'aménagement des horaires de travail, par exemple;
- *que la flexibilité ne concerne pas que le marché du travail.*  
 Les règles rigidifiant le fonctionnement du marché des biens et services (heures d'ouverture, barrières à l'entrée, etc...) peuvent constituer un obstacle majeur à la création d'emplois.

## 8. Formation des salaires

a) *En principe, sur un marché concurrentiel "idéal" le plein emploi devrait être permis par des variations à la baisse des salaires. Cette baisse, jusqu'à un niveau permettant théoriquement l'équilibre sur le marché du travail, peut être freinée, ou empêchée, soit pour des raisons institutionnelles, telle que l'existence d'un salaire minimum, soit par le comportement des employeurs et/ou des travailleurs pourvus d'un emploi.*



b) *L'entreprise peut souhaiter ne pas payer un salaire trop bas, pour attirer et conserver les travailleurs les plus compétents et productifs, pour stimuler l'intensité au travail de ses employés (théorie du salaire d'efficience).*

*A priori, cette intensité au travail devrait être freinée par l'assurance d'une indemnisation généreuse du chômage qui réduit la crainte de perdre son emploi. L'impact de la générosité du système de chômage sur le salaire d'efficience a cependant, sur le plan théorique, des aspects plus complexes.*

c) *Du fait des coûts de rotation de la main-d'oeuvre (frais d'embauche ou de licenciement, apprentissage), les travailleurs qui occupent un emploi (insiders) ont une position de force sur le marché du travail. Ils en usent pour s'assurer un salaire supérieur à celui auquel les chômeurs seraient disposés à travailler, sans prendre en considération la situation de ceux qui sont au chômage (théorie des insiders-outsiders).*

*A priori l'action des insiders devrait être, toutes choses égales par ailleurs, d'autant plus forte que la probabilité de se retrouver au chômage serait faible, mais aussi que la perte de bien-être consécutive à la mise au chômage serait limitée, et donc que le système d'indemnisation du chômage serait "généreux".*

d) *Dans la pratique, les effets du salaire d'efficience et du rôle des insiders pourrait se combiner, le comportement rationnel des entreprises et des travailleurs employés conduisant à un niveau de salaire supérieur au salaire d'équilibre.*

*En cas de ralentissement de l'activité économique, les deux phénomènes concourent pour rigidifier les salaires à la baisse. Tandis que, en cas de reprise, les insiders exercent une pression à la hausse sur les salaires qui empêche un redémarrage de l'embauche, les niveaux de salaires faisant que les outsiders ne pourraient que difficilement être rentables.*

e) *Si l'on admet que la générosité du système belge de chômage n'est pas fondamentalement différente de celle des systèmes des pays voisins, l'impact de ce système sur le salaire d'efficience ou l'attitude des insiders ne devrait pas permettre d'expliquer les spécificités belges en matière de permanence du chômage.*

f) *D'autre part, selon certains auteurs, le développement possible de l'effet insiders-outsiders dépendrait, entre autres, du degré de centralisation des négociations entre partenaires sociaux. Il serait plus important là où les négociations sont les plus décentralisées.*

Plus généralement, il existerait un lien direct entre le degré de centralisation des négociations, la flexibilité des salaires, l'emploi et le chômage. Selon cette théorie les pays où la négociation est soit fortement centralisée, soit (mais ceci est moins clair) décentralisée ont, du point de vue du chômage, de meilleures performances que ceux qui se situent dans une position intermédiaire.

Au niveau de l'expérience concrète, il apparaît que le thème ainsi abordé est d'une grande complexité. En particulier, les avantages attribués à l'un ou l'autre système de négociation semblent fortement influencés par le contexte national. Dès lors, faute d'une analyse suffisamment approfondie, toute conclusion en la matière paraît, à ce stade, hasardeuse.

g) Salaire d'efficience et relation insiders-outsiders ont pour effet de réduire l'influence que les chômeurs peuvent avoir sur les salaires et l'emploi.

Cette influence est encore réduite du fait de la déqualification progressive des chômeurs. Avec le temps le savoir-faire s'érode. De plus, le CLD n'a pas de contact avec les technologies nouvelles, en l'absence du moins de formation adéquate. Il perd peu à peu les habitudes du rythme de travail. Sa productivité estimée se réduit et les employeurs préfèrent éviter de les embaucher. La masse des CLD ne constitue plus une véritable réserve de travail et de compétence.

Ainsi, avec le temps il devient de plus en plus difficile, de départager ce qui dans la faiblesse du taux de sortie du chômage est dû au manque d'attrait pour les employeurs (au manque d'adéquation du CLD à la demande de travail) et ce qui résulte du manque d'intensité dans la recherche de l'emploi, ou du niveau de revendications salariales du demandeur d'emploi.

## 9. Interventions des services publics sur le marché du travail

a) Sous le vocable "politiques actives de l'emploi" on regroupe essentiellement trois grands types d'actions: l'intervention du service public de placement, la formation et l'insertion professionnelle, enfin la création d'emplois publics.

Les dépenses consacrées à ces actions en Belgique (en tenant compte des dépenses fiscales les plus ciblées), en pour-cents du P.I.B. semblent moyennes ou faibles, en comparaison des autres pays de l'O.C.D.E., selon que l'on prenne ou non en compte les dépenses afférentes aux mesures d'aide à l'embauche et plus spécialement celles relatives aux créations d'emplois publics.

Ces emplois se développèrent, de fait, davantage en Belgique que dans les pays voisins. Mais désormais, hors le programme Prime en Wallonie, ce type d'emplois ne croît plus guère.

b) Par chômeur, les seules dépenses de formation et de placement des chômeurs étaient très faibles, en Belgique, en regard des pays voisins, il y a quelques années.

Inversement le nombre de chômeurs par agent des services publics de l'emploi est sensiblement plus élevé en Belgique qu'en Allemagne ou aux Pays-Bas, ou plus encore qu'en Suède.

Évaluée sur base du nombre d'offres d'emploi faites au chômeur, l'efficacité de ces services paraît faible.

## 10. Formation

a) Les dépenses publiques de formation des adultes paraissent relativement modestes en Belgique (0,24% du P.I.B. en 1992). Le niveau de dépenses est comparable aux Pays-Bas, mais supérieur dans la moitié environ des pays de l'O.C.D.E.

Par ailleurs, un pourcentage particulièrement élevé de ces dépenses est consacré chez nous aux adultes occupés. Seul 0,14% du P.I.B. est consacré aux chômeurs et travailleurs menacés de chômage.

On ne constate guère d'expansion relative de ces dépenses.

b) La formation des CLD, comme de tout chômeur, a pour but d'améliorer leur productivité, ou du moins d'éviter son effritement continu. Cependant, le faible niveau général d'études d'un grand nombre d'entre eux restreint la possibilité de leur inculquer des qualifications correspondant à la demande.

Un certain nombre de conditions doivent dès lors être réunies pour que la formation des CLD puisse être efficace.

Il faut que ces formations soient : ciblées, de qualité, concentrées sur un nombre limité de participants.

Le succès de la formation est lié à la motivation des participants.

Le type de formation le plus recommandé pour les CLD est une sorte d'apprentissage à la recherche d'emploi. Les formations plus techniques doivent, de préférence, être fondamentales, à profil large, pour pouvoir servir de base à une adaptabilité à des spécialisations professionnelles à acquérir en entreprises.

Par ailleurs pour être efficace la formation ne devrait pas intervenir trop longtemps après l'entrée au chômage, à un moment où la compétitivité du chômeur est encore assez aisée à maintenir, ou rétablir.

*Cependant, même conçue idéalement, la formation n'est pas en soi une réponse suffisante au problème du chômage en général et des CLD en particulier. Elle peut par contre avoir un rôle important d'adjuvant dans le cadre d'une reprise. Elle a peu d'impact en période de crise.*

*c) La formation continue, ou celle des demandeurs d'emploi peut contribuer à élever le niveau de qualification de l'offre de travail.*

*Or, le niveau particulièrement bas du taux de chômage des plus formés au sommet de l'activité, en Belgique à la fin des années '80, en coexistence avec des taux de chômage et de CLD extrêmement élevés parmi les non qualifiés, paraît aller dans le sens de l'évidence d'une inadéquation structurelle des qualifications à la demande de travail.*

*La Belgique ne paraît pas produire moins de diplômés de l'enseignement supérieur que ses voisins. Mais il se pourrait que l'on ait relativement négligé le développement et la valorisation du savoir-faire, à côté de la formation essentiellement intellectuelle.*

*D'autre part, à côté de la formation, il convient de pallier la réduction tendancielle de la demande de main-d'oeuvre peu qualifiée. Pour ce faire on peut penser au développement d'emplois spécifiques, mais le poids du coût du travail paraît être déterminant.*

#### *11. Prélèvement fiscal et parafiscal et coût du travail*

*a) Comme le Conseil l'a déjà souligné dans un Avis antérieur, une spécificité majeure du système belge d'indemnisation du chômage, particulièrement en regard de la situation qui prévaut chez nos trois principaux partenaires, est son mode de financement. Depuis 1990 il s'effectue quasi-exclusivement par la voie des cotisations sociales. Ceci revient à en faire supporter le coût par le seul facteur travail.*

*b) Ce mode de financement participe à l'élévation, dès les bas niveaux de coût salarial, de la taxation globale du facteur travail, à un niveau relativement élevé par rapport à celui enregistré chez nos principaux partenaires et, plus encore, en regard de la moyenne de l'O.C.D.E.*

*Cela risque d'être défavorable à l'emploi :*

- à court-moyen terme parce que les salaires nets ne s'ajustent pas aux écarts de taux d'imposition;*

- à long terme, l'adaptation des salaires nets à une imposition globale du facteur travail comparativement plus élevée peut se produire, mais un autre effet défavorable à l'emploi s'exerce par la substitution capital-travail: alors que l'effet des prélèvements obligatoires est toujours de renchérir le coût du travail, c'est parfois l'inverse pour le coût du capital, de sorte que les prélèvements obligatoires modifient les coûts relatifs des facteurs de production dans un sens défavorable à l'emploi. Cet effet divergent de la fiscalité sur le coût relatif des facteurs de production est d'autant plus important que les facteurs de production sont substituables. Or, il s'avère que l'élasticité de substitution est plus forte chez les travailleurs moins qualifiés.

c) Fort de l'acquis de son analyse, le Conseil a proposé une réforme des prélèvements obligatoires favorables à l'emploi, dont les mesures incluses dans le plan global pouvaient être conçues comme des premiers jalons.

Les propositions émises par le Conseil l'an dernier restent pertinentes. Quelques grands axes de réforme devraient être ainsi privilégiés :

- réduction structurelle (importante et permanente) de la taxation globale du facteur travail;
- usage privilégié pour ce faire de la réduction des cotisations patronales de Sécurité sociale;
- ciblage sur les moins qualifiés;
- modification de la composante fiscale des coûts relatifs des facteurs de production, de façon à redonner un avantage à l'emploi dans le choix des combinaisons productives.

Les compensations budgétaires à la réduction de la charge parafiscale pourraient être a priori recherchées tant du côté des dépenses que du côté des recettes.

Il convient, par ailleurs, de se souvenir que l'efficacité des mesures ciblées sur les moins qualifiés peut être liée aux réponses apportées à l'existence éventuelle de pièges à l'emploi, particulièrement dans le cas du travail à temps partiel.