

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

AVIS

*RELATIF AU CHOMAGE DE LONGUE DUREE ET
AU SYSTEME D'INDEMNISATION DU CHOMAGE*

14 JUILLET 1995

AVANT-PROPOS

Le présent Avis s'inscrit dans la suite logique des travaux que le Conseil consacre, depuis près de trois ans, à certains aspects du marché du travail.

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

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

Le Conseil a fourni les premiers éléments d'une réponse à cette question dans l'Avis intérimaire du 15 juillet 1993. Celui-ci était essentiellement consacré à l'évaluation de l'importance du sous-emploi, des politiques de l'emploi et des dépenses y afférentes.

La poursuite de la réflexion du Conseil conduisit à l'Avis du 29 juin 1994 qui traitait d'une part, du recensement des sources de financement de l'indemnisation des chômeurs, ou pré-retraites, et d'autre part, des effets des prélèvements obligatoires sur l'offre et la demande de travail, sur la taxation effective des facteurs de production et donc sur la substitution entre ceux-ci.

Le contenu de ce deuxième Avis a amené Monsieur le Ministre des Finances à demander au Conseil de poursuivre ses investigations dans deux directions :

- l'examen d'un lien éventuel entre les caractéristiques financières du système belge d'indemnisation du chômage et la "viscosité" plus marquée du chômage en Belgique qu'à l'étranger, qui se traduit par l'importance du chômage de longue durée;
- l'examen des voies possibles de financement d'un allègement des coûts indirects du travail, tant du côté des recettes que du côté de la maîtrise renforcée des dépenses, et des effets nets des solutions alternatives envisagées, y compris en l'absence de solution européenne.

Le présent Avis constitue la réponse du Conseil au premier volet de la demande complémentaire du Ministre.

Comme les Avis précédents, il a été préparé par un groupe de travail formé au sein du Conseil et présidé par M. V.VAN ROMPUY, Vice-Président du Conseil.

Le Secrétariat du Groupe de travail a été assuré par M. M.WEBER.

M. MASURE, Bureau fédéral du Plan et M. SZABO, Ministère de l'Emploi et du Travail, ont participé aux travaux du groupe en tant qu'experts.

INTRODUCTION

Le Ministre des Finances a demandé au Conseil d'étudier plus spécifiquement les relations éventuelles entre les caractéristiques financières du système d'indemnisation du chômage et sa "viscosité", c'est-à-dire la tendance relativement forte à la permanence du chômage en Belgique.

Pour pouvoir répondre à la question qui lui était posée, le Conseil a, dans un premier temps, tenté 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 (points 1 à 9).

Puis l'on s'est intéressé aux caractéristiques fondamentales d'un système d'indemnisation du chômage, et du système belge en particulier, et l'on a très directement analysé les liens que l'on pourrait établir entre les principaux paramètres (niveau, durée, ...) qui définissent le mode d'indemnisation du chômage et sa viscosité particulière (points 10 à 14).

Au cours de cette analyse on a été amené à relever les liens multiples, plus ou moins forts ou directs, qui existent 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 (point 15).

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, ont été passés en revue (points 16 à 20).

Il convient d'insister sur le fait que le présent document n'est pas une réflexion d'ensemble sur le fonctionnement du marché du travail, ni même sur la configuration du système belge d'indemnisation du chômage, mais qu'il répond à une préoccupation bien définie par la question du Ministre.

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, 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 autres, 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.

Une annexe technique accompagne l'Avis qui, pour la plus grande partie, en constitue une synthèse.

I. Importance et caractéristiques du chômage de longue durée

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 chômage de longue durée (CLD), c'est-à-dire le chômage de plus de 12 mois (des demandeurs d'emploi).*

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 "générosité" de l'indemnisation du chômage et 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'emplois 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. Indemnisation du chômage et chômage de longue durée

10. *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.

11. *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.*

12. 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.*

13. 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.

14. 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.

III. Des causes multiples et non indépendantes

15. *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, 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 16);
- 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 17);
- 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 18);
- 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 19);
- *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 20).

16. 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 de 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.

17. 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.

18. 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'emploi 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.

19. 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.

20. 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.

21. En guise de conclusion générale, pour ce qui concerne la relation entre le système d'indemnisation et le chômage de longue durée, on peut considérer que, en comparaison avec les pays voisins, la Belgique est surtout atypique du point de vue de la durée de l'indemnisation et, plus particulièrement, de celle des cohabitants.

L'importance particulière du chômage de longue durée ne peut cependant être exclusivement expliquée par ce facteur. Parmi d'autres facteurs atypiques, qu'ils aient ou non un lien avec le système d'indemnisation du chômage, on peut citer:

- des conditions réglementaires plus généreuses pour le licenciement des employés (pas de ouvriers);
- les moindres moyens consacrés à la politique active, directe, de lutte contre le chômage (formation des chômeurs et formation continue, insertion professionnelle, services d'accompagnement dans la recherche d'un emploi);
- l'usage nettement plus large des cotisations reposant sur le salaire pour financer le système d'indemnisation du chômage.