

Quelles réformes pour nos institutions
du marché du travail?
Réflexions autour
d'un certain nombre de pistes.

Bruno Van der Linden

Fonds de la Recherche Scientifique - FNRS
Institut de Recherches Economiques et Sociales

3 avril 2008

Thèmes abordés

1. A propos des différences de situations entre régions
2. La formation des salaires
3. Assurance-chômage, protection de l'emploi et politiques « actives »
4. Prélèvements obligatoires
5. Amélioration des incitations dans l'Etat fédéral

1. Des différences entre régions: oui mais...
... aussi des préoccupations communes:
 - o montée dans toutes les régions de tensions similaires dans l'industrie en cas de reprise de l'activité économique (graphique 1);
 - o chômage élevé *par rapport à la moyenne régionale* pour les jeunes (tableau 1), les peu qualifiés (tableau 2) notamment;
 - o Taux d'emploi faible des travailleurs « âgés » (tableau 3).

Activation comportement de recherche (A.C.R.)

- o Evaluation IRES de cette politique de l'ONEM (+ actions des régions)
 - o lettre d'avertissement envoyée par l'ONEM a des effets très semblables en Flandre et en Wallonie!
- o « le Sud qui manque d'emplois et du Nord qui manque de bras » = caricature grossière
- o Actions simultanées sur l'offre et sur la demande nécessaires partout

2. La formation des salaires

2.1 Constats

o Norme de croissance salariale:

- > dérapage récent de la croissance du coût salarial;
- > mécanismes de correction des erreurs d'anticipation?
- > écarts de productivité entre la Belgique et ses trois voisins?
- > Norme généralement unique pour tout le pays

2.1 Constats (suite)

- o Salaires bruts: quand on tient compte des autres caractéristiques individuelles, des écarts interrégionaux faibles et décroissants dans le temps (Plasman, *et al* 2006).
- o une trentaine d'années d'écarts substantiels de taux de chômage entre régions
- o Ecart inter-régionaux de productivité du travail ?
Prudence vu la méthode de régionalisation des comptes nationaux et l'absence d'information sur les heures travaillées.

2.2 Régionaliser la négociation salariale?

Régionaliser la négociation paraît sensé (pression chômage U -> salaire brut w) et pourtant...

1. Attention à la complexité accrue;
2. U -> w : effet faible; C.L.D. wallon;
3. Effets de comparaison (« externalités négatives »): régionaliser les commissions paritaires est alors moins efficace *pour toutes les régions* que de négocier au niveau national *des croissances salariales propres aux sous-régions*.

Régionaliser la négociation salariale? Conclusions

- différences sous-régionales de chômage rendent nécessaire une différenciation régionale plus nette des coûts salariaux. Raison : stimuler offres d'emplois! (Note: autre enjeu = mobilité)
- régionalisation de la négociation salariale n'est pas efficace pour arriver à cette différenciation
- Y arriver à l'intérieur des mécanismes de négociation actuels: interprofessionnel / sectoriel/Sous-commissions paritaires/firmes
= défi!

3. Assurance-chômage, protection de l'emploi et politiques « actives »

- o Ces politiques forment un tout...
- o ... car elles interviennent *toutes* dans le processus de perte d'emploi et de retour à l'emploi
- o Principe: recherche d'un équilibre entre assurance des travailleurs et incitations (des personnes, des entreprises, des autorités publiques)
- o Importance d'une perspective qui ne se limite pas à une photo instantanée (exemple: niveau des allocations à un moment) mais regarde le bien-être dans la durée.

3.1 Protection de l'emploi

- o Facteurs à prendre en compte:
 - > Coût privé d'un licenciement \ll coût pour la collectivité
 - > Protection élevée de l'emploi ralentit les licenciements mais aussi les embauches
 - > Assurance des travailleurs
- o Hasardeux de changer la protection contre les licenciements collectifs sans une approche globale prenant tous ces facteurs en compte.

3.1 Protection de l'emploi

- Faire converger les contrats très différents en matière de protection d'emploi (CDD vs CDI, Ouvrier vs employé) car différences injustifiées
- Réfléchir à l'« experience rating »: système de financement de l'assurance-chômage en fonction des pratiques de licenciement des employeurs (incitations)

3.2 Assurance-chômage

- o Idéal: couvrir à 100% le risque chômage
- o Gain pour collectivité si chômage → emploi est >> au gain privé pour le travailleur
- o L'assurance-chômage ne maîtrise pas
 - > l'intensité de l'effort de recherche d'emploi
 - > l'intensité de la création d'emplois vacants
- o Agents économiques en font spontanément trop peu sur ces deux plans
 - Conséquences?

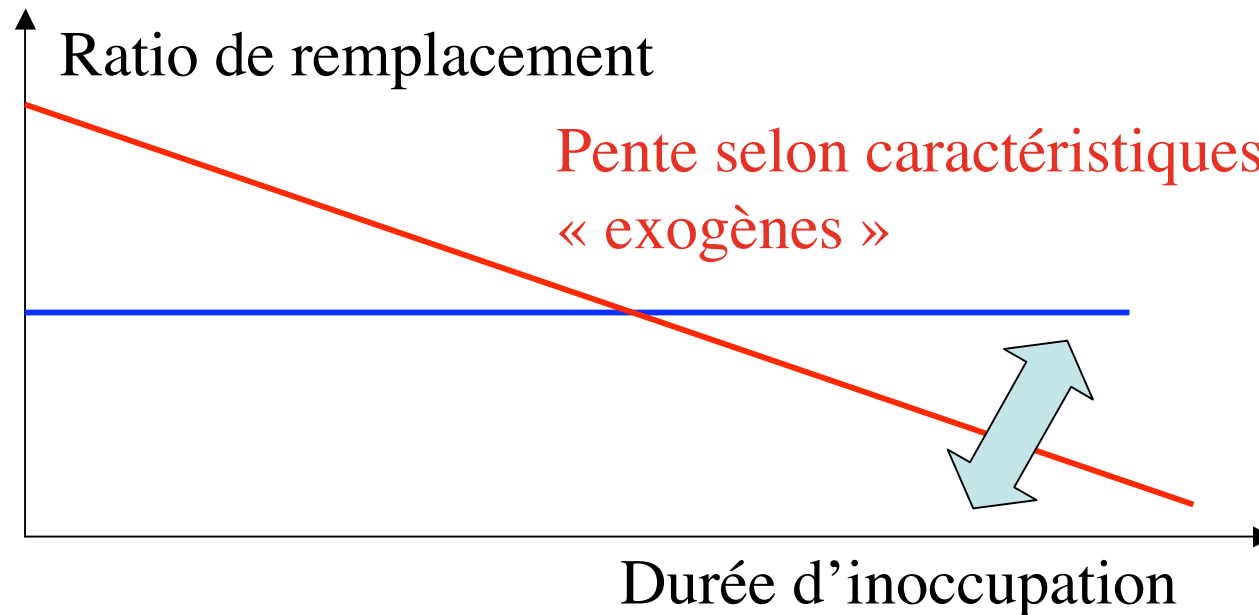
3.2 Assurance-chômage

Le niveau initial et le profil selon la durée des allocations de chômage doivent

- > Viser à assurer au mieux les chômeurs (se rapprocher de l'idéal)
- > En limitant les effets pervers des allocations sur
 - » La recherche et l'acceptation d'emplois
 - » La création d'emplois
 - allocations → salaires → emplois;
 - allocation → recherche → coût de recrutement → emplois

3.2 Assurance-chômage

Si le **réel** effort de recherche d'emploi est (largement) inobservable et est choisi par le chômeur, *pour l'assurer au mieux*, préférer le cas rouge au cas bleu



Allocation de chômage au 1.1.2007

(droit ouvert par le travail; sans complément d'ancienneté)

Revenu d'intégration sociale RIS au 1.4.2007

Cohabitant avec charge de famille (RIS: 877€/mois)

Min.: 913 €/mois; Max. : 1078 €/m

Isolé (RIS: 657€/mois)

1ère année : Min. 767 €/m; Max. 1078 €/m

Ensuite : Min. 767 €/m; Max. 898 €/m

Cohabitant (RIS: 438 €/mois)

1ère année : Min. 575 €/m; Max. 988 €/m

3 mois (prol.) : Min. 575 €/m; Max. 719 €/m

Ensuite (forfait) 405 €/m ou 531 €/m

3.2 Assurance-chômage. Fin de droit?

Aborder la question sans tabou:

- o Effet incitatif d'une limite claire à la durée d'indemnisation (distincte de la procédure A.C.R. de l'ONEM) sur
 - > Recherche
 - > Acceptation d'emplois
- o Réforme limitée aux « nouveaux entrants » en chômage (notion à préciser)
 - > Effet pervers: frein à la sortie pour le stock actuel
- o Assistance
 - > Ajustement des moyens (fédéraux) et rôles des C.P.A.S. + niveau R.I.S.
 - > Pièges financiers !
 - > Moyens de subsistance hors de l'emploi légal (« noir », délinquance, solidarités courtes, ...)
- o Quelles politiques *efficaces* pour minimiser le nombre atteignant la fin de droit ?
Réponses nécessaires et complexes → temps!

A quel niveau organiser l'assurance-chômage?

Avantages d'une assurance nationale	Inconvénients d'une assurance nationale
<ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="280 571 974 702">1. Diversification risques: Assurance meilleure<li data-bbox="280 726 896 857">2. Coûts administratifs moindres<li data-bbox="280 880 1030 1165">3. Si régionalisation et asymétries régionales, concurrence → niveau d'assurance sous-optimal	<ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="1120 571 1960 782">1. Plus difficile prise en compte de particularités régionales (Ex. passé: art. 80)<li data-bbox="1120 805 1926 1165">2. Problèmes d'incitation: régions supportent les coûts des politiques actives; le fédéral concerné par le financement

A quel niveau organiser l'assurance-chômage?

- o Particularités régionales → règles régionales (ex. Sanctions) → financement régionalisé de facto sinon on renforce les problèmes d'incitation du système
 - › Effets pervers d'une proposition de Mr K. Peeters
- o Gain d'une régionalisation sur le plan des incitations n'est pas automatique. Dépend des incitations à la coopération entre le service public de placement régional et l' « ONEM régionalisé »

A quel niveau organiser l'assurance-chômage? Conclusions

- o Assurance-chômage reste fédérale
- o **Mais** les incitations doivent être renforcées afin que les régions prennent mieux en compte la contrainte de financement de l'assurance-chômage.
Conviction: chômage wallon tellement persistant qu'on ne peut incriminer le seul hasard, la seule responsabilité des "autres".
Comment renforcer les incitations? Section 5.

A propos des politiques « actives »:

Contrôle et accompagnement

- o message clair, annoncé et crédible à propos des comportements attendus y compris menace sanctions (transparence du mécanisme!)
- o Bien-fondé d'un contrôle axé sur des preuves de démarche de recherche d'emploi = discutable (*efficace et juste?*)
 - proposition de Mr K. Peeters
- o Plutôt offres individualisées + contrôle des comportements vis-à-vis de celles-ci (même si cela présente aussi certaines difficultés)
- o Ciblage: trop tôt = gaspillage et, sans doute, léger → « profilage » ou attendre qqes mois

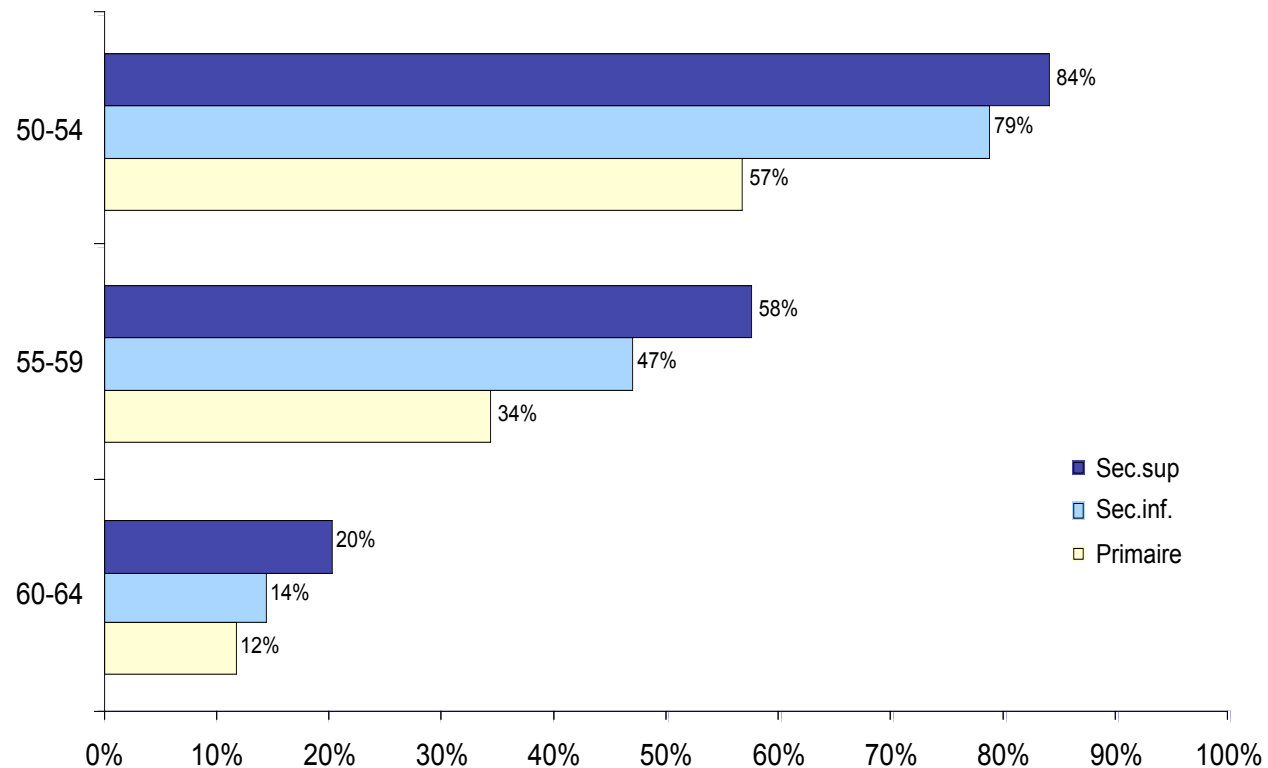
4. Prélèvements obligatoires

o Pièges financiers à chômage

- > 1999 et 2003, le gain net en cas de reprise d'emploi au revenu minimum s'est accru (De Lathouwer, 2005)
- > récents relèvements de certaines allocations / salaire min. → mise à jour
- > Attention aussi à d'autres facteurs: vieillissement (« care »), freins actuels à la mobilité (transport public, logement)

4. Prélèvements obligatoires

- o Nécessité de stimuler la création d'emplois pour certains groupes (or, lourdeur parafiscalité)
- o Allègement des cotisations sociales patronales:
 - Efficacité maximale* quand l'allègement porte sur les travailleurs moins qualifiés
 - = bas salaires... mais à moduler avec l'âge pour atteindre aussi les travailleurs « âgés » moins qualifiés
 - Taux de prélèvement négatifs*: pas exclu
 - NB: *Financement alternatif compensatoire de la sécu.*



Graphique 2: Taux d'emploi des hommes par classe d'âge et niveau de qualification en Belgique, 2002.

- o Vu les statistiques + le diagnostic, doute qu'il faille cibler les allégements structurels différemment selon les (sous-)régions.
- o Si on le faisait malgré tout,
 - > complexité (De Vos et Konings, 2007)
 - > Risque de concurrence fiscale
- o Piste: subventions temporaires ONEM (activa,...)

5. Amélioration des incitations dans l'Etat fédéral

5.1. Historique

- o Droits de tirage (1989): réinsertion coûte aux régions et l'état fédéral économise allocations
- o « programme de transition professionnelle »
- o Plans d'accompagnement successifs (1993-2007) et accords de coopération
- o Renforcement récent collaborations VDAB-ACTIRIS-FOREM

Besoin d'aller plus loin !

5.2 Les incitations induisent généralement des effets pervers !

Exemple: introduction d'incitations financières en fonction d'une mesure du chômage indemnisé de (très) longue durée

- frontières entre chômage indemnisé - non demandeurs d'emploi indemnisé - invalidité / aptitude réduite dans le chômage → incitation à manipulation
- Incitant < 0 à collaboration inter-régionale
- Bruxelles crée beaucoup d'emplois pour les 3 régions: effets d'incitations ignorant cela?

5.3 Quel mécanisme incitatif alors ?

- o Objectif:

Que les régions mènent des politiques plus efficaces afin de réduire les coûts financiers et sociaux du chômage pour la collectivité fédérale

- o Comment?

D'abord en choisissant les politiques actives les plus efficaces... Évaluation!... De vraies évaluations (on en est souvent très loin)

Ignorant largement quelles politiques sont efficaces, non sens d'une responsabilisation régionale fonction des *moyens mis en oeuvre*

5.3 Quel mécanisme incitatif ?

o Comment ? Ensuite,

Relever la perception du gain pour les régions
en cas du passage du chômage à l'emploi

Principes de mise en oeuvre

Un chômeur d'une région A qui passe du chômage à l'emploi dans une région B ($B = A$ ou non) donne droit à un transfert financier du fédéral, fonction de la durée d'emploi après la sortie du chômage*

* Et certaines catégories de personnes inactives

5.3 Quel mécanisme incitatif ?

- o Principes de mise en oeuvre (suite)
 - > Transfert du fédéral partagé entre les régions A et B
 - > Transfert plus faible (élevé) si croissance internationale forte (faible)
 - > Pour éviter effet de substitution: transfert non limité aux chômeurs *indemnisés*
 - > Transfert indépendant d'une participation à une politique active régionale

- o Principes de mise en oeuvre (suite)
 - > Un nombre max. de versement par personne et par période (exemple: 1 par an)
 - > Montant du transfert unitaire à bien réfléchir: montant < à l'économie faite par le niveau fédéral.
 - > Ne pas exclure de moduler le transfert selon certains critères non manipulables concernant les personnes qui transitent
- o Opérationnel? Suivi de trajectoire des chômeurs (via la Banque Carrefour de Sécurité Sociale et DIMONA); pas laisser aux régions la mesure des transitions (réfléchir + aux risque manipulation)

Comme les moyens fédéraux dégagés proviendraient de la régionalisation de politiques nationales existantes (choix!)

- o Calcul sur année récente de la formule proposée, voir la répartition régionale des transitions et mesurer comment se ventileraient les moyens selon cette clé de répartition
- o Si décalage net par rapport à la répartition régionale actuelle des moyens fédéraux, alors prévoir une période de transition ou partir de la répartition actuelle et se servir de *variations* de l'indicateur pour changer la ventilation des moyens entre les régions

Critique: “Les régions ont-elles les moyens d’agir sur ces transitions ?”

- o Elles ont certains moyens mais pas tous les moyens
- o Elles ont à se poser plus sérieusement la question de l’efficacité de leurs politiques → réorientations
- o Correction pour la conjoncture : cfr ci-dessus (ou plus subtil)
- o Possibilité de nuancer encore le critère pour tenir compte de chocs exogènes spécifiques à une région. Mais difficile à mettre en oeuvre concrètement: comment tenir compte d’un problème climatique régional majeur, d’une hausse brutale de la migration clandestine dans une région,....?

Et si ce système de transferts ne produit pas assez d'effets?

Alors, après évaluation, il paraît sensé de passer à un système de pénalités:

- > Fixation d'objectifs à atteindre par les régions (mais attention aux effets pervers des indicateurs retenus!) avec une échéance dans le temps:
 - » Remboursement monétaire des régions au fédéral si les objectifs ne sont pas atteints... Peut-être mais pourrait → un cercle vicieux (région va mal et perd encore des moyens)
 - » Faute de mieux et en espérant progresser dans l'évaluation, obliger la région à renforcer les moyens dépensés à certaines politiques visant les objectifs.