ÉTUDE UNIVERSITAIRE

Quels mécanismes de soutien pour créer de l'emploi ?

La nouvelle réforme de l'Etat va donner aux Régions la responsabilité de la politique des réductions ciblées de cotisations sociales pour soutenir l'emploi. Dynamisme a commandité une étude à deux professeurs de l'IRES pour répondre à deux questions : quels mécanismes semblent fonctionner, et quelles recommandations pour la future politique de la Région ? Mais l'étude va bien au-delà, couvrant de nombreuses problématiques du marché du travail en Wallonie.

par Didier PAQUOT

La situation désastreuse de l'emploi en Wallonie

On a beau ne pas l'ignorer, on reste tout de même chaque fois atterré quand on se penche sur le niveau catastrophique de l'emploi et du chômage en Wallonie au cours des trente-cinq dernières années. L'occasion nous en est encore donnée par la publication sur le site de «Dynamisme» de l'étude des professeurs Muriel Dejemeppe (IRES, UCL) et Bruno Van der Linden (IRES & FNRS) consacrée aux soutiens financiers à la création d'emplois[1].

Enumérons quelques indicateurs-clés pour l'année 2011[2].

Parmi les 15-64 ans, le taux d'emploi wallon a à peine dépassé les 55% pour cette année-là. Il était le plus bas de toutes les régions limitrophes, si on excepte le Nord-Pas-De-Calais et la Région bruxelloise. Le taux de chômage, quant à lui, se situait juste au-dessous de 10%, bien plus élevé que la Flandre (4,3%) et que les régions avoisinantes d'Allemagne ou des Pays-Bas. Régions qui, pour la plupart, ont, tout comme la Wallonie, connu de profondes restructurations industrielles.

Autres chiffres accablants : toujours pour 2011, le taux de chômage harmonisé était de 25% pour les jeunes de 15-24 ans tandis que 18% des enfants wallons vivaient en 2010 dans un ménage où personne n'a un emploi rémunéré.

(1) M. Dejemeppe et B. Van der Linden, «Etude sur les soutiens financiers à la création d'emploi» disponible sur www.dynamismewallon.be.

(2) L'agence européenne de statistiques EUROSTAT ne fournit pas encore les données des régions européennes pour l'année 2012. Mais les indicateurs nationaux montrent que le chômage et l'emploi se sont encore détériorés l'année dernière.

NIVELINVEST SA
NIVELLEASE SA
START UP SA
S.D.O. SA
SOFINEST SA
SARSI SA dp
SOFINPRO SA

Groupe Nivelinvest

Parc Einstein
rue Louis de Geer, 2
1348 Louvain-la-Neuve
T : +32 10 88 46 46
F : +32 10 88 46 50
invest@nivelinvest.be
www.nivelinvest.be

Cette situation n'est pas due à la crise récente, elle est profondément structurelle. Le taux de chômage wallon n'est quasi jamais descendu au-dessous de 10% depuis 1983 où il était à plus de 13% (premières statistiques standardisées disponibles au niveau régional). On ne peut donc imputer le niveau actuel du chômage aux seules restructurations industrielles des années 80. En clair, l'environnement économique et social de la Wallonie génère en permanence de l'ordre de 10% de chômeurs depuis deux générations. On ne peut donc que s'interroger sur la pertinence des politiques économiques, de l'enseignement et de la formation qui ont été mises en œuvre depuis 30 ans, de même que sur l'efficacité des différents organismes qui agissent sur le marché du travail.

Les soutiens à la création d'emploi : une politique largement répandue

Tous les pays européens ont été peu ou prou confrontés à une forte poussée du chômage entre 1975 et 1985. Chacun a réagi à sa manière et à son rythme. Néanmoins, certaines politiques d'emploi se retrouvent dans de nombreux pays. C'est par exemple le cas des politiques d'incitations financières à la création ou au maintien de l'emploi à travers l'exemption de charges sociales ou l'octroi de subsides à la création de l'emploi, centrés ou non sur des publics-cibles de chômeurs. La Belgique et ses Régions n'ont pas fait exception. Au niveau fédéral, il y eut, dans les années 80, les fameux programmes «MARIBEL». A l'heure actuelle, de nombreuses mesures d'incitations à la création d'emploi sont encore en vigueur. Par exemple, les réductions structurelles des cotisations sociales patronales, forfaitaires sur une large échelle de salaires, ou ciblées sur les premiers engagements ou encore sur certains publics spécifiques. On retrouve aussi toutes les mesures d'activation de l'allocation de chômage (programme Activa). Au niveau régional, citons le programme APE qui subsidie des emplois principalement dans le secteur non-marchand, ou le Plan Formation Insertion (PFI) qui incite à l'engagement de jeunes demandeurs d'emploi non qualifiés pour des périodes de 6 mois.

La régionalisation des incitants ciblés à l'emploi

Le sujet est devenu d'actualité pour les Régions puisque les politiques fédérales de réductions ciblées des cotisations patronales et d'activation des allocations de chômage vont être «régionalisées» lors de la mise en œuvre de la prochaine réforme de l'Etat. Cette régionalisation donnera donc l'occasion à chaque Région de repenser en profondeur sa ou ses politiques d'incitations financières à l'emploi ou à l'embauche.

Dans ce contexte, il est apparu nécessaire à «Dynamisme» de chercher à y voir plus clair : quelles sont ces politiques ? Quels impacts ont-elles ? Quelles mesures faut-il prôner pour l'avenir ? Une étude a été confiée aux professeurs Muriel Dejemeppe et Bruno Van der Linden. L'objectif final de cette étude était de formuler des recommandations de mesures à mettre en œuvre au niveau régional avec les moyens qui seront transférés du fédéral. Dans un premier temps, l'étude procède à un tour d'horizon des évaluations nationales et internationales qui ont été menées sur les effets des politiques de soutiens financiers à la création d'emploi. Dans un deuxième temps, sur base d'un diagnostic de l'emploi et du chômage en Wallonie, l'étude propose un certain nombre de mesures précises qui pourraient efficacement contribuer à la création et au maintien de l'emploi en Wallonie.

L'étude des professeurs Dejemeppe et Van der Linden distingue deux types de soutien :

- Les subventions temporaires à l'embauche : c'est-à-dire un subside ou une réduction de cotisations sociales octroyé(e) à une entreprise pour une période donnée quand elle embauche une personne dans une catégorie de demandeurs d'emploi donnée.
- Les subventions structurelles à l'emploi : c'est-à-dire un subside ou une réduction de cotisations sociales étendu(e) à l'ensemble des travailleurs (déjà employés ou nouvellement recrutés), dont le montant varie généralement en fonction du niveau de salaire.

Entrons dans le vif du sujet : que nous apprend la synthèse des évaluations disponibles dans la littérature belge et étrangère sur les politiques de soutiens financiers à la création d'emploi ?

Les subventions temporaires à l'embauche

Les conclusions que l'on peut tirer des évaluations sont les suivantes :

- Si les subventions à l'embauche sont octroyées sur une trop longue période et/ou sur un public de demandeurs d'emploi mal choisi, on risque d'importants effets d'aubaine (les demandeurs d'emplois auraient été engagés de toute façon), effets de substitution (on engage des chômeurs ciblés par le subside au détriment d'autres), effets de déplacement (on remplace un travailleur déjà engagé par une nouvelle recrue qui bénéficie des avantages). Ces effets sont une source de préoccupation quel que soit le type d'employeur (privé ou non).
- Plus concrètement, ces subventions temporaires à l'embauche semblent inefficaces sur les chômeurs âgés, mais on manque encore d'évaluations rigoureuses sur ce public cible, en particulier en Belgique, pour tirer une conclusion définitive.
- Par contre, elles paraissent efficaces pour les chômeurs jeunes inexpérimentés et peu qualifiés. Ces subventions incitent les employeurs à les embaucher et à leur permettre de montrer «ce qu'ils valent». S'ils ne se maintiennent pas en emploi, l'expérience professionnelle acquise favorise une embauche ultérieure. Pour les chômeurs de longue durée, ces subventions temporaires peuvent aussi se révéler efficaces parce qu'elles permettent de redonner une expérience professionnelle après une interruption longue. Dans les deux cas, la durée de subvention doit être courte car elle n'a pas pour objectif de combler un déficit structurel de productivité. Si c'est le cas, d'autres politiques doivent prendre le relais (formation, réduction structurelle du coût du travail, etc.).
- Si elles ont pour objectif une insertion dans le «circuit économique standard», les périodes de travail subventionné dans des emplois éloignés de ce circuit standard ne donnent pas un «signal» positif aux employeurs privés. Dès lors, les subventions temporaires à l'embauche dans de tels emplois protégés du secteur public risquent d'y enfermer les travailleurs.

Les subventions structurelles à l'emploi

Quelques conclusions importantes émergent des études :

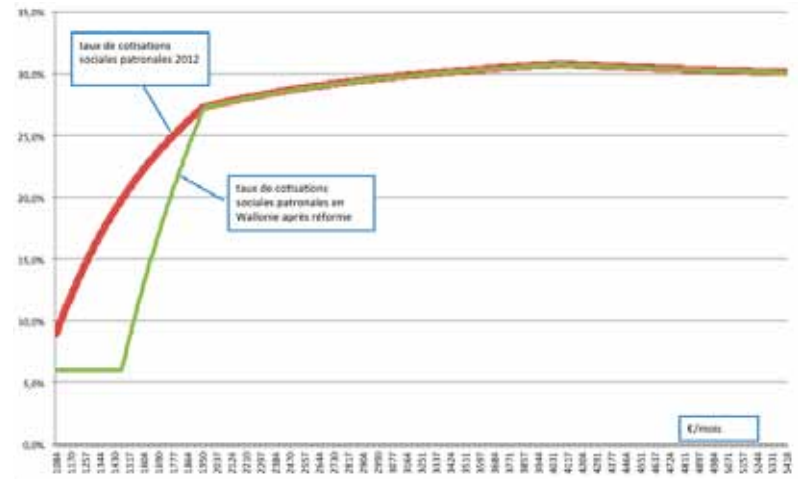
- Les subventions/réductions structurelles du coût du travail augmentent la création d'emplois et freinent la destruction d'emplois.
- Mais, pour obtenir un tel effet, ces allégements devraient être ciblés sur les bas salaires. C'est en effet là que l'emploi réagit le plus au coût du travail.
- Notons enfin que ce type d'allègements a l'avantage d'envoyer aux employeurs un message clair, souvent simple et durable, sur le niveau du coût du travail. C'est donc une information que l'employeur peut facilement intégrer dans sa décision d'embauche.

Les propositions pour la Wallonie

Fort du résultat de ces évaluations et compte tenu du diagnostic de la situation mené par l'étude, les professeurs Dejemeppe et Van der Linden préconisent deux grandes mesures régionales de soutiens financiers à la création d'emplois pour la Wallonie.

La mesure-phare consisterait à renforcer la réduction structurelle fédérale des cotisations patronales sur les bas salaires. Comme le montre le graphique ci-dessous, l'allègement proposé par l'étude conduirait à un taux de cotisation patronale de 6% sur les salaires au-dessous du revenu minimum garanti (environ 1.500 euros bruts par mois), contre 34% théoriquement et 10% à l'heure actuelle. Au-delà du salaire garanti, le taux de cotisations sociales patronales augmenterait progressivement, mais demeurerait au-dessous du taux actuellement en vigueur jusqu'environ 2.000 euros. Le taux se stabiliserait à 30% à partir d'un salaire brut de 3.000 euros.

Taux de cotisations patronales en fonction du salaire brut



Selon les calculs des auteurs de l'étude, cette mesure permettrait de créer à terme entre 4.500 et 7.800 équivalents temps plein (selon le degré de réaction de la demande de travail par rapport au coût du travail). En termes de personnes employées (donc plus en termes d'équivalents temps plein), ce mécanisme conduirait à la création de 6.700 à 11.200 unités.

La seconde mesure, cumulable avec la première, prendrait la forme de subsides temporaires à l'embauche pour deux catégories de demandeurs d'emploi : les jeunes faiblement scolarisés en stage d'insertion et les demandeurs d'emploi inoccupés de longue durée. Ces subventions seraient accordées sous la forme d'une allocation de travail octroyée pendant une période déterminée (6 mois). Plus précisément, quand une personne des deux catégories visées est engagée, elle apporte avec elle une allocation de travail qui peut être déduite de son salaire. C'est donc à nouveau une réduction du coût du travail mais temporaire. L'étude formule des recommandations précises sur le design du dispositif. Prenons ici seulement un exemple : un jeune engagé au septième mois de son stage d'insertion ouvrirait le droit à une allocation de travail de 600 euros que son employeur déduira de son salaire pendant les 6 premiers mois d'embauche.

Cette allocation vise donc à inciter les employeurs à engager des demandeurs d'emplois plus éloignés du marché du travail, faisant le pari qu'en 6 mois, ces nouveaux engagés auront fait leur preuve et convaincu leurs patrons de les garder.

Une étude très riche

L'étude des professeurs Dejemeppe et Van der Linden va plus loin que dessiner les mesures des incitations financières qui seraient utiles pour créer de l'emploi et réduire le chômage. Les auteurs énumèrent aussi quelques principes qu'il sera nécessaire de respecter pour que ces mesures tiennent leurs promesses. Pointons en deux : la simplification et la qualité de la gestion de tous les dispositifs concernés. Saisissons l'occasion, écrivent les auteurs, de la régionalisation de ces mécanismes pour en réduire drastiquement le nombre et leur assigner des objectifs clairs, ce qui facilitera la mise en place d'une gestion transparente et efficace.

L'étude souligne aussi que les seules mesures de soutien financier ne suffiront bien entendu pas à résoudre le problème du sous-emploi en Wallonie. D'abord, l'étude se penche de manière très intéressante sur le manque d'offres d'emploi. On entend souvent dire qu'il n'y a pas de travail en Wallonie. L'étude fait plus que nuancer cette affirmation. Si l'on estime le nombre total d'offres d'emploi accessibles aux demandeurs d'emploi wallons, l'étude conclut qu'il y avait certes au cours de l'année 2011 un manque relatif global de postes à pourvoir mais qu'on est bien loin du rapport de 30 ou 40 demandeurs d'emploi pour un poste vacant que l'on entend souvent citer.

A côté d'un manque quantitatif d'emplois disponibles, il y a de nombreux postes disponibles qui ne sont pas pourvus. Quelles en sont les raisons ? L'étude en mentionne trois principales : le manque de qualification et de formation, les barrières à la mobilité géographique et l'écart insuffisant entre le niveau de «bien-être» en chômage et en emploi. L'analyse des difficultés à pourvoir des emplois n'était pas l'objet de l'étude mais, on l'aura compris, les professeurs de l'IRES ont élargi le champ pour encore mieux situer les soutiens financiers à la création d'emploi et amener le lecteur à avoir une idée plus claire de l'ensemble de la problématique du marché du travail wallon.

Muriel Dejemeppe et Bruno Van der Linden ont mené une étude vaste, aux multiples facettes, qui peut servir de référence à toute une réflexion sur le marché du travail en Wallonie. Cet article n'a pu rendre compte de toute sa richesse, espérons du moins qu'il suscitera l'intérêt des décideurs politiques et des partenaires sociaux à se plonger dans cette étude pour construire une politique de l'emploi appropriée et efficace pour la Wallonie. ■

6e réforme de l'Etat : compétences «Marché du travail»

Resteraient au fédéral	Passeraient aux régions au plus tard le 1er janvier 2015 (sur base des projets actuels)
Les réductions structurelles des cotisations patronales ONSS applicables à l'ensemble des employeurs. À savoir, notamment, celles pour : • les premiers engagements ; • la réduction collective du temps de travail et semaine des 4 jours ; • les travailleurs salariés ayant un bas salaire ou un haut salaire ; • le secteur horeca ; • le secteur aérien.	**Les réductions des cotisations patronales ONSS pour groupes cibles établies en fonction des caractéristiques propres des travailleurs.** À savoir, notamment, celles pour : • les travailleurs âgés ; • les jeunes travailleurs ; • les demandeurs d'emploi de longue durée ; • les travailleurs engagés après avoir été licenciés à la suite d'une restructuration ; • les agents contractuels subventionnés (ACS) ; • le secteur de l'économie sociale.
Les réductions des cotisations personnelles ONSS (bonus emploi).	**L'activation des allocations de chômage.** Et notamment : • Les allocations de travail (en ce compris Activa, Activa start) ; • Les programmes de transition professionnelle ; • L'allocation de réinsertion dans l'économie sociale ; • Les allocations de mise à l'emploi temporaire par le CPAS ;
Le précompte professionnel.	**Les dispenses au critère de disponibilité des chômeurs indemnisés pour études, formation professionnelle ou stage.**
Les dispenses de versement du précompte professionnel.	**Pour ces mesures l'ONSS et l'ONEM restent les seuls opérateurs administratifs et techniques.** **Les régions reçoivent la compétence de modifier en tout ou partie ces réductions et l'activation.**

Etude sur les incitants financiers à l'emploi : entretien avec les auteurs, Muriel Dejemeppe et Bruno Van der Linden

DYNAMISME : Depuis de nombreuses années à peu près tous les pays européens, y compris la Belgique, ont mis en place des soutiens financiers à la création d'emplois, comme des réductions de cotisations patronales ou des subventions à l'embauche, est-ce que cela marche ?

Bruno Van der Linden : *Les évaluations disponibles donnent des résultats nuancés. Cela dépend de la manière dont ces dispositifs sont conçus, de leurs vocations. Mais les deux grandes conclusions de notre analyse sont que les allégements structurels sur les cotisations patronales stimulent l'embauche et réduisent la destruction d'emplois quand ils sont appliqués sur les bas salaires. Les subsides à l'embauche, quant à eux, ne semblent efficaces que lorsqu'ils sont temporaires et qu'ils concernent les jeunes avec peu de formation ou des chômeurs de longue durée. La vocation des subsides à l'embauche est de (re)donner une expérience professionnelle.*

Muriel Dejemeppe : *Les allégements structurels de cotisations permettent notamment de développer des services qui n'étaient plus rentables en raison d'un coût du travail trop élevé.*

Bruno Van der Linden : *De plus, le niveau du coût du travail affecte les choix organisationnels et technologiques ainsi que la décision d'investissement.*

Les conclusions sur les effets des politiques d'emploi sont-elles aussi valables pour la Belgique et pour la Wallonie ?

Bruno Van der Linden : *Très difficile à dire car les évaluations sont rares. Je parle d'évaluation solide et non d'indicateurs tels que le nombre de personnes bénéficiant du dispositif. Une évaluation scientifique demande de pouvoir comparer un groupe qui bénéficie de la mesure à un groupe témoin bien choisi qui n'en bénéficie pas. De telles évaluations sont rares en Belgique et en Wallonie. Nous sommes une terre d'ignorance en matière d'évaluation.*

Muriel Dejemeppe : *Dans les pays qui nous entourent : Grande-Bretagne, Pays-Bas, Allemagne, France, les évaluations de qualité sont bien plus répandues. Et cela concerne tous les volets de la politique de l'emploi, comme la formation, l'accompagnement des chômeurs ou des politiques telles que nos APE. En France, par exemple, des expériences-pilotes sont menées depuis quelques années pour permettre une évaluation solide avant le lancement du programme sur tout le pays. En Wallonie, ce même type de programme est lancé sans prévoir de telles phases-pilotes. Il est donc pratiquement impossible de trancher sur leur efficacité et sur la bonne allocation de tous ces importants moyens financiers. On croit faire de l'évaluation et on emploie ce mot à tort et à travers, mais on ne se donne que rarement les moyens de bien évaluer.*

On entend souvent dire : à quoi bon former ou accompagner les demandeurs d'emploi, à quoi bon mettre des incitants en place, puisqu'il n'y a pas de travail en Wallonie, pas d'emplois pour tout le monde.

Muriel Dejemeppe : *Les travaux que nous avons menés sur ce sujet, et qui sont synthétisés dans l'étude, nous amènent à fortement nuancer cette affirmation. Certes, il y a un manque quantitatif d'emplois disponibles, mais pas dans les proportions habituellement citées. Et simultanément, la rencontre entre les emplois vacants et les demandeurs d'emploi est un processus difficile. Il faut donc en même temps stimuler la demande de travailleurs par les entreprises et mener des politiques d'accompagnement et de formation pour améliorer cette rencontre.*

Les incitants financiers doivent-ils aller seulement dans un sens, à savoir inciter les employeurs à engager ?

Bruno Van der Linden : *Non, il faut aussi inciter les demandeurs d'emploi à accepter des emplois vacants. Cela peut se faire par une réduction des cotisations personnelles qui augmente le salaire net, ou par des instruments fiscaux. Mais il n'y a pas que les barrières financières à l'acceptation d'un emploi. Pour donner un exemple, j'ai été frappé par les résultats d'une enquête menée par le comité subrégional de l'emploi de La Louvière. Cette enquête suggérait que les freins à la mobilité n'étaient pas seulement financiers ou dus à une trop grande distance entre domicile et travail. D'autres facteurs d'ordre cognitifs, plus profonds, semblent aussi en jeu. Je pense que les problèmes de mobilité sont un facteur explicatif important dans la problématique des emplois non pourvus.*

Muriel Dejemeppe : *Dans le même ordre d'idée, mon attention a été retenue par le nombre de Français qui traversent la frontière pour travailler dans le Hainaut. Ils sont environ 23.000. Ces travailleurs ont-ils un profil si différent des demandeurs d'emploi hennuyers pour expliquer ce phénomène de substitution des travailleurs belges par des travailleurs français ? Ou alors il y-a-t-il d'autres explications d'ordre sociologique ou psychologique ? Par exemple, est-ce une question de motivation ?*

On le voit, sortir une région du sous-emploi demande de jouer sur de nombreux tableaux, mais, en même temps, on comprend, à la lecture de votre étude, qu'on n'est pas démuni : les mécanismes de disfonctionnement du marché du travail et des barrières à l'emploi sont connus et bien analysés, et, à partir de ces analyses, on voit ce qu'il faudrait mettre en œuvre. Alors, pourquoi est-on si passif en Wallonie ? Est-on devant un manque de volonté politique de prendre à bras-le-corps le problème ?

Bruno Van der Linden : *La Wallonie tolère depuis plus de 35 ans un chômage élevé. C'est très interpellant. Je ne dirais pas que les décideurs ont été passifs au cours de ces décennies. Ils doivent avoir le sentiment d'avoir un peu tout tenté, sans que cela ne porte assez de fruit. Je ne dirais pas non plus que l'analyse est suffisante. Au contraire, on a historiquement trop peu investi dans le diagnostic des causes et l'évaluation des politiques. D'où, cette multiplication d'interventions quasi dans toutes les directions au gré des intuitions et des idéologies. On pourrait dire que face au problème on s'est historiquement agité plus qu'on a agi (avec méthode).*