

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,
IRES, Université catholique de Louvain

8 novembre 2007 corrigé 3 mars 2008

Introduction

Ce texte aborde une sélection de thèmes relatifs au fonctionnement du marché du travail. Cette sélection couvre la protection de l'emploi et l'assurance-chômage, certaines politiques actives, la fiscalité et les cotisations sociales. Comme la discussion de ces thèmes interagit avec la formation des salaires, ce sujet est abordé au préalable. On constate donc que des thèmes importants ne sont pas évoqués ici: il s'agit en particulier de l'enseignement et de la formation continuée, de la fiscalité des profits des entreprises, de la flexibilité horaire, de la politique migratoire et des systèmes de (pré-)retraite.

Cette réflexion se situe dans le cadre de la Belgique fédérale. Elle consacre une place importante aux interactions entre les différents niveaux de pouvoir. Qu'il s'agisse de négociation salariale, d'assurance-chômage ou d'allègements du coût du travail, je m'interroge notamment sur les avantages et inconvénients de maintenir ou non un rôle majeur au niveau de décision fédéral. Pour traiter de ces aspects, il me paraît important de commencer par clarifier l'importance des différences de fonctionnement du marché du travail selon les régions. Ce sera l'objet de la première section. Ensuite, je traiterai de la formation des salaires. La section suivante abordera l'assurance-chômage, la protection de l'emploi et les politiques "actives". La quatrième section traitera des prélèvements obligatoires (impôts sur les revenus et cotisations sociales). La dernière section réfléchira à la manière d'améliorer les incitations dans la structure fédérale.

1. À propos des différences de situations entre régions¹

Un diagnostic prévaut de plus en plus: le Nord et le Sud du pays connaissent des problèmes diamétralement opposés. Or, s'il y a des différences évidentes entre *sous-régions*, il faut aussi noter la présence de problèmes communs. Dans les limites de ce court texte, il n'est pas possible d'approfondir l'analyse des faits. Soulignons néanmoins que les problèmes communs sont notamment: la montée dans toutes les régions de tensions similaires dans l'industrie en cas de reprise de l'activité économique (voir graphique 1); l'existence d'un chômage élevé *par rapport à la moyenne régionale* pour les peu qualifiés, les jeunes² (voir tableaux 1 et 2) et les travailleurs d'origine extra européenne; un taux d'emploi faible des travailleurs de plus de 50 ans (voir tableau 3); l'existence d'entreprises et de secteurs menacés occupant des travailleurs de plusieurs régions.

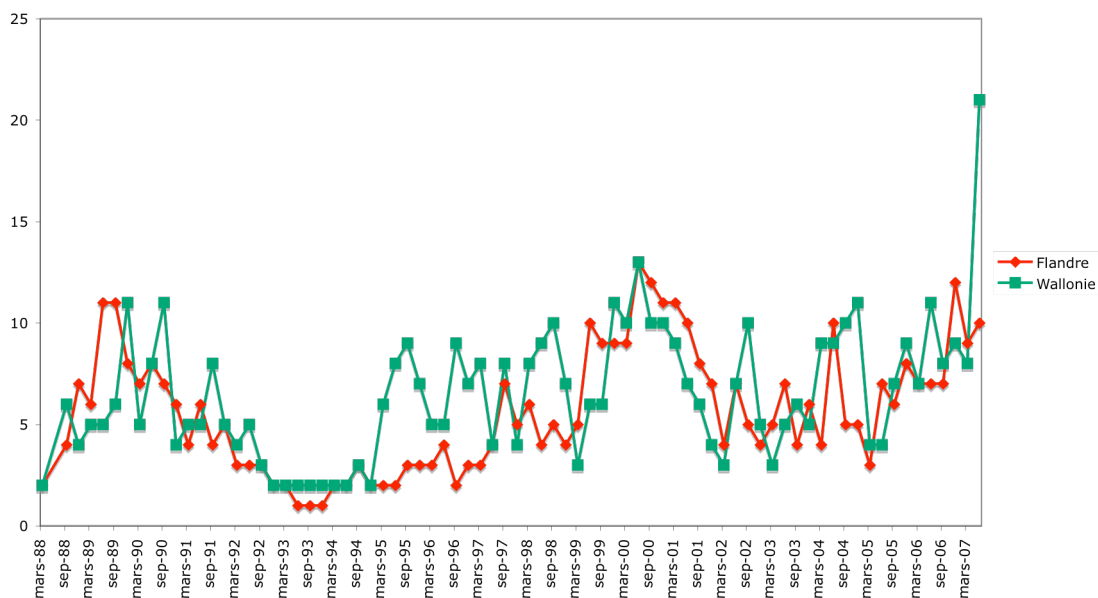
¹ La ventilation se limitera ici aux trois régions du pays. Cela a du sens vu la structuration politique de la Belgique. La grande dispersion des réalités à l'intérieur des trois régions ne doit cependant pas être perdue de vue (voir par exemple, Thisse et Thomas, 2007).

² Les différences entre les 15-24 ans et les 25-49 ans ne révèlent pas un pur effet de l'âge. Les deux populations sont en effet hétérogènes selon d'autres dimensions (proportions de personnes peu scolarisées, de personnes issues de l'immigration, etc.). Le rapport de l'OCDE (2007a) indique qu'en 2004, le taux de chômage des jeunes sans diplôme du secondaire supérieur "varie de 17% en Flandre à 42% en Wallonie et 45% à Bruxelles" (page 37). Pour les jeunes disposant d'une formation post-secondaire, le taux de chômage en 2004 est d'environ 12% en Flandre, 26% en Wallonie et 18% à Bruxelles. Tous âges confondus, le taux de chômage des personnes disposant d'une formation post-secondaire s'élève respectivement à 3,4%, 5,8% et 8,3% en 2004. Bien que l'écart de taux entre les jeunes et la population totale des diplômés du supérieur ne puisse à nouveau être attribué uniquement à l'effet de l'âge, cet écart est interpellant.

Une récente évaluation interpelle également les clichés en matières de différences régionales. Selon la caricature "du Sud qui manque d'emplois et du Nord qui manque de bras", la procédure d'activation du comportement de recherches d'emploi devrait avoir des effets nettement supérieurs en Flandre. Une évaluation des effets de la lettre d'avertissement envoyée par l'ONEM dans le cadre de la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi (ACR) ne permet pas de conclure cela.³ Cette évaluation concerne les premiers mois d'existence du dispositif apparu en juillet 2004 et se limite au public âgé de 25 à 29 ans. Dans le cadre de leurs compétences propres, les régions ont ou non introduit simultanément un accompagnement ciblé sur le public averti. Tel fut le cas en Wallonie mais non en Flandre. Alors que l'intensité du chômage et celle des offres d'emploi y sont bien différentes, le niveau des effets du dispositif (lettre plus, en Wallonie, un accompagnement ciblé) est semblable en Flandre et en Wallonie, si l'on retient la variation en *niveau* de la probabilité d'être en emploi.⁴ En moyenne, quelques mois après la réception de la lettre (et avant le premier interview à l'ONEM), la probabilité d'être en emploi est en Flandre et en Wallonie d'environ 4 points de pourcentage supérieure du fait du dispositif évalué. La probabilité qu'un jeune chômeur wallon âgé de 25 à 29 soit en emploi passe ainsi en moyenne de 22 à 26% environ. Le jeune Flamand voit cette probabilité passer de 29 à 33%. Cette hausse est toutefois mesurée avec imprécision. Nous ne pouvons exclure que l'effet vrai soit nul.

La similitude des effets entre la Flandre et la Wallonie se maintient lorsqu'on permet à ceux-ci de varier au sein de la population des jeunes. Si l'on range les chômeurs selon l'intensité de l'effet du dispositif sur la présence en emploi et que l'on considère le tiers supérieur de la distribution, on constate que l'effet de la politique, à présent positif sans ambiguïté, est du même ordre de grandeur dans les deux régions : environ 12 points de pourcentage. La probabilité qu'un jeune wallon au sein de ce tiers supérieur soit en emploi passe ainsi de 22 à 34 % environ. Le jeune Flamand voit cette probabilité passer de 27 à 39 %.

En résumé, la caricature du Sud qui manque d'emplois et du Nord qui manque de bras est un simplisme dangereux. On ne peut conclure que les différences, réelles, de performance du marché du travail entre les 3 régions doivent conduire à des politiques *nécessairement* divergentes sans une analyse rigoureuse.



Graphique 1. Proportion (%) d'entreprises industrielles contraintes par un manque de cadres ou de main-d'œuvre qualifiée, par région. Source : BNB, Enquêtes sur la conjoncture

³ Voir Cockx *et al* (2007) et Cockx et Dejemeppe (2007).

⁴ Les variations *relatives* sont, en revanche, plus fortes en Wallonie qu'en Flandre.

	15-24 ans	25-49 ans	Rapport des deux colonnes précédentes
Bruxelles - Capitale			
Hommes	34,4%	17,2%	2,0
Femmes	36,3%	18,2%	2,0
Total	35,5%	17,7%	2,0
Région flamande			
Hommes	11,4%	3,6%	3,2
Femmes	13,7%	4,5%	3,0
Total	12,5%	4,0%	3,1
Région wallonne			
Hommes	28,0%	9,3%	3,0
Femmes	35,2%	12,4%	2,8
Total	31,3%	10,7%	2,9

Tableau 1. Taux de chômage moyen en 2006.

Source: Enquête sur les Forces de Travail; calculs propres.
http://statbel.fgov.be/figures/download_fr.asp#lfs

	Région de Bruxelles-Capitale	Région flamande	Région wallonne
Primaire ou sans diplôme	3,4	2,8	3,8
Secondaire inférieur	2,9	2	3
Secondaire supérieur	2,2	1,7	2,1
Post secondaire	1	1	1

Tableau 2. Taux de chômage en 2004. Taux de chômage relatif par rapport aux diplômés de l'enseignement post secondaire.

Source : Enquête sur les Forces de Travail, INS; calculs propres

	Région de Bruxelles-Capitale	Région flamande	Région wallonne
Hommes	56,3%	57,2%	53,4%
Femmes	38,1%	35,3%	35,5%

Tableau 3. Taux d'emploi des 50-64 ans en 2006.

Source: Enquête sur les Forces de Travail; calculs propres.
http://statbel.fgov.be/figures/download_fr.asp#lfs

Pour clôturer cette section, il me paraît utile d'évoquer le chômage de longue durée. La proportion de chômeurs présents dans le stock et inoccupés depuis plus d'un an est très élevée en Belgique. La phrase précédente ne signifie pas que la moitié de ceux qui entrent en chômage y restent au moins pendant un an. Beaucoup, même en Wallonie et à Bruxelles, sortent avant ce seuil de durée car le marché du travail est, et c'est heureux, un marché en mouvement. Une proportion de chômeurs de longue durée trouve spontanément un emploi (cfr. les proportions indiquées plus haut dans le cadre de l'évaluation de l'ACR). Toute analyse statique du chômage, telle celle de Gazon (2007), omet donc une dimension très importante de la réalité. Il faut privilégier une analyse en termes de flux. Chaque jour, des centaines d'emplois sont détruits et créés en Belgique. En outre, le chômage de longue durée peut être engendré par deux grands mécanismes. Il y a la "vraie dépendance à durée", selon laquelle tout personne en chômage voit sa probabilité de sortie du chômage baisser avec la

durée d'inoccupation. Cette explication est, croit-on, dominante en Belgique. Ce n'est généralement pas exact. L'explication la plus importante est autre. Dès l'entrée en chômage, des personnes ont des caractéristiques difficiles à valoriser sur le marché du travail. Celui-ci fait le tri entre les candidats. Demeurent alors durablement inoccupées des personnes aux caractéristiques peu valorisables. Rappelons que cette explication ne pointe pas du doigt la seule responsabilité individuelle. Le fait que des caractéristiques sont peu propices à une embauche résulte aussi du comportement des entreprises, de la négociation collective, de la législation du marché du travail, etc.

2. La formation des salaires

Comme la discussion des sections suivantes est conditionnelle à des institutions de négociation collective, il importe de commencer par ce thème.

Dans le secteur privé belge, la négociation salariale s'effectue au niveau fédéral au plan interprofessionnel. En aval, de manière très schématique, le niveau national est souvent important ou très important. C'est le cas lorsque la négociation paritaire sectorielle domine. C'est également vrai là où la négociation d'entreprise est prépondérante, car il s'agit souvent d'entreprises ayant des unités d'exploitation dans plus d'une région⁵. Dans plusieurs secteurs, on note aussi que la négociation s'organise déjà en partie à un niveau (sous-)régional via les sous-commissions paritaires.

Au niveau interprofessionnel fédéral, depuis la loi de 1996⁶, se négocie tous les deux ans une norme *indicative de croissance maximale nominale du coût salarial* qui tient compte de la croissance attendue du coût salarial dans trois Etats membres de référence (on parle ci-dessous de "norme salariale"). Cette norme correspond au moins à l'indexation et aux hausses barémiques. Elle s'applique de manière uniforme dans tous les secteurs. L'ambition de la "norme salariale" est d'"être un mécanisme de coordination de la négociation collective".⁷ Elle vise à aligner la croissance de nos coûts salariaux sur celle de nos voisins et, jusqu'il y a peu, elle y est bon an mal an parvenue.

En aval du niveau interprofessionnel, se négocient le contenu des salaires (classifications salariales, primes, modalité de l'indexation,...), les salaires minima sectoriels (généralement supérieurs au revenu minimum mensuel moyen garanti qui est fixé, lui, au niveau interprofessionnel) et une foule d'autres matières (relatives au temps de travail, aux préretraites, au crédit-temps, à la formation, etc.).

2.1 La norme salariale

Abraham *et al* (2007) et De Vos et Konings (2007, tableau 9) notent que le Conseil Central de l'Economie a généralement surestimé la croissance nominale du coût salarial des trois Etats de référence. Ils recommandent donc un mécanisme de correction des dépassements qui ait un caractère automatique et contraignant. Ces erreurs d'anticipation sont de fait préoccupantes, dans la mesure où la marge maximale négociée pour l'évolution du coût salarial *tient compte* de cette croissance anticipée par le Conseil. La loi de 1996 prévoit la *possibilité* d'une prise en compte des dépassements passés lors de la fixation de la marge maximale. Depuis 2003, la norme salariale est systématiquement inférieure à la croissance attendue du coût salarial dans les trois Etats membres de référence. Ceci révèle *une* capacité des partenaires sociaux interprofessionnels à introduire une correction *a posteriori*.

Depuis quelques années, des mécanismes de correction sectoriels (parfois appelés accords "all-in") introduisent une correction des écarts entre l'inflation effective et l'inflation attendue lors de l'établissement de la norme bisannuelle.⁸ Le rapport technique 2007 du Secrétariat du

⁵ Banques, assurance, grande distribution, etc.

⁶ Loi relative la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité.

⁷ Lettre mensuelle socio-économique du Conseil central de l'économie, décembre 1999, p. 52.

⁸ « De nombreuses commissions paritaires ont inséré les dernières années une formule dite *all-in* dans leur convention bisannuelle. Celle-ci fait dépendre l'ampleur des augmentations réelles des indexations salariales effectives : si ces dernières sont supérieures à celles découlant des prévisions d'inflation faites

Conseil Central de l'Economie (rapport sur les marges maximales disponibles pour l'évolution du coût salarial), indique que 49% des ouvriers et 6% des employés sont concernés par ces mécanismes de correction. Dans le prolongement de la déclaration sur la compétitivité de mars 2006, l'accord interprofessionnel 2007-2008 recommande la généralisation à tous les secteurs d'un "mécanisme de correction visant à éviter d'éventuels écarts salariaux" (p. 6).⁹

La norme salariale ne prend explicitement en compte ni les éventuels écarts de productivité du travail entre la Belgique et les pays de référence, ni l'hétérogénéité des situations à l'intérieur du pays (en termes de productivité du travail et d'intensité du chômage). Deux rapports récents ont attiré l'attention sur un écart de productivité du travail qui se creuse entre la Belgique et la moyenne des trois pays de référence.¹⁰ Dans une petite économie ouverte, un dérapage des coûts salariaux unitaires est à terme nuisible à l'emploi. Il importe donc que les prochaines négociations collectives prennent cette évolution en compte.

2.2 Régionalisation de la négociation collective

Au plan interne, une norme de croissance salariale (généralement) unique, bien qu'*indicative*, et des instances de négociation collective nationales posent question dans un pays marqué par des écarts de taux de chômage aussi importants et, surtout, persistants.¹¹ On pense souvent qu'il suffirait de régionaliser la négociation collective pour que celle-ci reflète mieux les réalités régionales. Cette régionalisation pourrait prendre la forme de négociations interprofessionnelles et/ou sectorielles régionalisées (au sens de distinctes selon les trois régions du pays). Via ces niveaux de négociation, on s'attend à ce que la faiblesse du taux de chômage moyen en Flandre entraîne une augmentation salariale accrue après l'abandon du cadre fédéral. C'est une manière de stimuler la participation au marché du travail en Flandre. À Bruxelles et en Wallonie, le chômage important renforcerait la modération salariale. Tous effets pris en compte, ceci devrait induire une hausse de l'emploi dans ces régions si l'on prend garde aux incitations à rechercher et à accepter une offre d'emploi.

Avant d'approfondir cette argumentation, on notera que les institutions en place n'empêchent pas une certaine différenciation salariale entre les régions. S'appuyant sur des données individuelles (l'enquête sur la structure des salaires de l'INS) et tenant compte d'un ensemble de caractéristiques du travailleur et de son employeur, Plasman *et al* (2006) estiment que les salaires horaires bruts (hors primes annuelles) sont plus faibles en Wallonie et en Flandre par comparaison à Bruxelles. Mis à part en 2002 en Flandre, l'effet est statistiquement différent de zéro. Mais ils ajoutent "the magnitude of the differential is small and decreasing over time" (p. 18) (les années étudiées étant 1995, 1999 et 2002). On pourrait ajouter que les écarts interrégionaux doivent être nuls pour les travailleurs payés au salaire minimum. Ne s'intéressant qu'aux branches où il n'y a pas de sous-commission paritaire, Plasman *et al* (2007) attribuent les écarts salariaux entre la Flandre et la Wallonie à la négociation collective d'entreprise dans le cas des ouvriers. Le rôle de la négociation d'entreprise étant moins clair pour les employés, ils pensent que la négociation individuelle est responsable des écarts observés pour ces derniers.

La présence d'écarts régionaux modestes (lorsque l'on tient compte des caractéristiques du travailleur et de son employeur) et, semble-t-il, décroissants au fil du temps ne règle pas la question du bien-fondé de notre système institutionnel de formation des salaires. Si l'on disposait d'évidences statistiques microéconomiques robustes sur les écarts de productivité du travail entre les régions, la faiblesse des écarts serait même, à l'inverse, un argument en

lors de la préparation de l'accord interprofessionnel, la différence est déduite en tout ou partie, selon les cas, des augmentations salariales réelles attribuées la deuxième année – 2006 donc, pour les conventions conclues en 2005 – ou durant la période conventionnelle suivante. » (Rapport annuel de la Banque Nationale de Belgique, 2006, p. 86).

⁹ Concernant "l'indice-santé", il faudrait se pencher à nouveau sur les modifications de prix non prises en compte par cet indice. Parmi celles-ci devraient figurer les hausses éventuelles du prix d'autres produits importés importants et de la fiscalité indirecte liée au respect de nos engagements environnementaux.

¹⁰ IMF (2007) et OECD (2007b).

¹¹ Voir notamment IMF (2007) et OECD (2007b).

faveur de ce questionnement. De plus, les différentiels de chômage devraient normalement entraîner des écarts (sous-)régionaux importants de salaires en vue de contribuer à la correction des déséquilibres sur le marché du travail.

Les raisons de critiquer la régionalisation de la négociation collective sont très diverses. Envisageons les une à une. La première critique est la croissance des inégalités entre travailleurs occupés. Les inégalités de revenus entre salariés sont une source de préoccupation légitime si on étend la préoccupation aux sans-emploi. Le point de vue retenu ici est que la fiscalité des revenus est l'outil principal pour traiter de cette question.¹² La croissance des inégalités de revenus avant impôt n'est dès lors pas à rejeter par principe si elle permet un meilleur accès à l'emploi. L'analyse des inégalités ne peut en effet se limiter à un point du temps: il importe d'observer les revenus sur une période de temps suffisamment longue.

La seconde critique porte sur la pertinence du niveau régional. Les trois régions du pays ne formeraient pas une unité géographique pertinente pour la négociation salariale. La dispersion sous-régionale des niveaux de chômage est en effet fort importante. Mais ce n'est pas la seule caractéristique à considérer. Abraham *et al* (2007) estiment que le niveau régional serait secondaire par rapport au niveau sectoriel. Cette seconde critique est intéressante mais elle nécessite, me semble-t-il, des analyses complémentaires pour la fonder davantage.

Troisièmement, les institutions de négociation fédérales existantes permettent en principe déjà l'introduction de distinctions entre les régions (ou des sous-régions). Diverses commissions paritaires ont en effet des sous-commissions paritaires. Selon ce troisième argument, les institutions de négociation ont dès lors déjà la capacité d'introduire une modulation sous-régionale des salaires si cela s'avère nécessaire. On dispose toutefois à ce stade de peu d'évidences sur les thèmes de négociation traités par ces sous-commissions paritaires. En outre, les statistiques sur les différentiels de salaires éventuels entre sous-commissions sont rares ou peu analysées. Tant que l'on ne dispose pas d'une analyse détaillée à ces sujets, il est difficile d'apprécier le poids de ce troisième argument.

La régionalisation de la négociation conduirait, selon un quatrième argument, à une différenciation salariale et donc à une différence accrue de la contribution de chaque région au financement de la Sécurité sociale. Ceci pousserait à la régionalisation de l'ensemble de la Sécurité sociale. Si la régionalisation de la négociation salariale permettait un relèvement notable du taux d'emploi à Bruxelles et en Wallonie, les dépenses en matière de chômage chuteraient. Si la valeur absolue de l'élasticité de la demande de travail par rapport au coût salarial (tenant compte de l'effet induit sur les ventes) est à *terme* supérieure (respectivement, inférieure) à 1, la masse salariale augmente (respectivement, diminue) lorsque le salaire unitaire baisse et donc le volume de recettes de sécurité sociale croît (respectivement, baisse) également. Cette propriété de l'élasticité de la demande de travail est-elle vérifiée en Belgique? Selon le tableau 2 de Bassilière *et al* (2005), sur la base du modèle macro-sectoriel HERMES, l'élasticité de l'emploi marchand au coût salarial nominal serait en valeur absolue de l'ordre de 0,43 (résultats de simulations d'allègements non ciblés de cotisations patronales à salaire brut inchangé). Cette élasticité est basse en comparaison internationale: Cahuc et Zylberberg (2004) considèrent en effet, p. 211, qu'une élasticité unitaire est un ordre de grandeur au plan macroéconomique. On peut aussi citer, en Belgique, les travaux de Konings (2005) sur données individuelles de firmes, qui, à volume de vente donné, conduisent à des élasticités de demande de travail supérieures (en valeur absolue) à 0,43. Bref, le débat sur la pertinence de ce quatrième argument est loin d'être clos.

Cinquièmement, la Belgique fédérale est déjà fort complexe pour les entreprises, en particulier pour celles présentes dans plusieurs régions. La régionalisation de la négociation introduirait un niveau de complexité supplémentaire pour ces dernières et donc un alourdissement des coûts. On doit en attendre un impact défavorable sur l'emploi. L'ampleur de cet effet est difficile à mesurer. Mais sa réalité me paraît difficile à nier.

¹² Certes, les partenaires sociaux, et en particulier les syndicats, ont moins d'emprise sur la fiscalité que sur les salaires.

Sixièmement, l'effet du chômage sur le niveau des salaires est faible et rien n'indique qu'il en soit autrement en Wallonie et à Bruxelles. Le chômage de (très) longue durée y est en effet important. Or, pour diverses raisons, ce chômage a un effet modérateur moindre sur les salaires. Par conséquent, la régionalisation des négociations salariales pourrait être un instrument de discipline salariale bien moins efficace que certains ne l'imaginent.

Enfin, le choix des salaires à un niveau de négociation salariale a de nombreux effets induits (ou "effets de report") ailleurs dans l'économie.¹³ A titre d'exemples:

- Une hausse de salaire induit souvent une hausse de prix de vente qui pénalise les secteurs utilisateurs, déplace la demande de biens chez les producteurs de substituts et élève l'indice des prix à la consommation.
- Les observateurs de la négociation salariale sont convaincus de la présence d'*effets de comparaison* parmi les travailleurs : les résultats d'une négociation se jugent à l'aune de ce que d'autres secteurs ont obtenu (voir, par exemple, Denayer et Tollet, 2002, Deschamps, 2003).

Si les effets de report ne sont pas pris en compte via une coordination des décisions, on doit s'attendre à des inefficiences. Celles-ci sont renforcées lorsqu'il y a "complémentarité stratégique". Ceci s'observe lorsqu'une hausse salariale à un niveau de négociation incite, via les effets de report, à d'autres hausses salariales ailleurs dans l'économie. Ce sera par exemple le cas en présence d'effets de comparaison.

Dans le contexte d'une régionalisation de la négociation, imaginons que l'on découpe les commissions paritaires sectorielles nationales en commissions régionales.¹⁴ On doit s'attendre à un fort *effet de comparaison* entre les ex-membres de la même commission paritaire nationale. Dans un tel contexte, l'issue d'une négociation décentralisée est *dominée*, en termes d'emploi, par une négociation centralisée – en l'occurrence nationale. Intuitivement, en cas de négociation décentralisée, chaque instance de négociation syndicale subit une perte de satisfaction du fait des hausses salariales obtenues par les autres (effet de report négatif) et elle y réagit par un renforcement de ses propres exigences salariales (complémentarité stratégique). Ce renforcement est dans une large mesure stérile puisqu'il va à son tour engendrer une réaction des autres instances. La négociation au niveau national évite cet enchaînement de réactions stériles. Une régionalisation des négociations sectorielles est donc moins efficace *pour toutes les régions* qu'une négociation nationale qui prend en compte les spécificités (sous-)régionales.

Encore faut-il que la négociation nationale puisse conduire à une différenciation des salaires selon les spécificités (sous-)régionales (qu'elles concernent la productivité du travail ou la situation de chômage). Les organisations syndicales ont une vive aversion à l'inégalité salariale. En outre, elles tendent à minimiser l'intensité de la relation entre coût du travail et niveau de l'emploi. Il n'est donc pas évident qu'elles acceptent des hausses salariales différentes selon les (sous-)régions. L'accord 2007-2008 dans le secteur du métal montre toutefois que ce n'est pas exclu. Cet accord prévoit en effet que 0,1% de la croissance réelle des salaires ouvriers en Wallonie sera récupérée pour financer des initiatives en faveur de l'emploi et/ou de la formation.

En résumé, au sein de la liste des arguments en défaveur de la régionalisation de la négociation salariale, tous ne me semblent pas valables, mais un nombre suffisant d'arguments sérieux subsistent. Les différences sous-régionales de chômage, et peut-être de productivité, rendent une différenciation des coûts salariaux nécessaires. Mais, celle-ci ne sera pas la conséquence d'une régionalisation de la négociation salariale. Les instances nationales de négociation doivent engendrer cette différenciation.

¹³ Pour une analyse détaillée, voir de la Croix et Wibaut (1997).

¹⁴ Ce raisonnement suppose que la concurrence internationale laisse une liberté de négociation. Il s'étend au cas d'une négociation interprofessionnelle régionale.

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

La qualité du fonctionnement du marché du travail dépend aussi de la manière dont les travailleurs sont assurés contre les risques présents sur ce marché. Un risque d'importance particulière est le risque de chômage. Ce sera le seul évoqué ici. Il est utile de distinguer plusieurs étapes: la décision de licenciement, le délai entre celle-ci et l'entrée éventuelle en chômage, l'indemnisation en cas de chômage, les actions favorisant une sortie rapide du chômage. La décision de licenciement dépend de plusieurs déterminants parmi lesquels, le coût du travail et la protection de l'emploi. Le délai qui s'écoule entre la décision de licenciement et la sortie du travailleur dépend de la longueur de la période de préavis (temps que le travailleur exploite pour trouver un autre employeur avant la date d'entrée en chômage). L'indemnisation en cas de chômage dépend des conditions fixées par l'assurance-chômage et d'éventuelles indemnités complémentaires négociées paritairement. La durée passée en chômage dépend notamment de l'indemnisation elle-même, des politiques actives menées et de la propension des employeurs à embaucher (qu'influence notamment et négativement le degré de protection de l'emploi).

En plus des conséquences pour le travailleur, chaque licenciement a d'importantes implications pour la collectivité (pertes (para)fiscales; coûts sociaux du chômage et coût des efforts publics en vue de faciliter le retour à l'emploi). Ces coûts pour la collectivité dépassent largement le coût privé d'un licenciement. Sans une intervention appropriée, le nombre de licenciements sera donc excessif du point de vue de la collectivité.

Ces diverses considérations justifient la prise en compte simultanée de l'assurance-chômage, de la protection de l'emploi et des politiques actives. Bien que tout soit lié, cette section abordera d'abord la protection de l'emploi, ensuite il traitera de l'assurance-chômage, puis de certains aspects des politiques actives.

3.1 Protection de l'emploi

Le modèle de "flexicurité" (contraction de «flexibilité» et «sécurité») marque des points dans bien des prises de position, en particulier au sein de la Commission européenne.¹⁵ De manière sommaire, il s'agit d'une combinaison entre plusieurs ingrédients : (i) l'abaissement des coûts de licenciement et d'embauche; (ii) le relèvement de l'indemnité d'assurance-chômage en début d'épisode de chômage suivi d'une baisse en fonction de la durée; (iii) une prise en charge rapide et intensive des chômeurs (accompagnement, orientation, formations professionnelles et contrôle de la disponibilité) de manière à stimuler la sortie du chômage avant la fin de droit aux allocations d'assurance-chômage.

Tout système articulant le droit du travail, l'assurance-chômage et les politiques d'emploi émerge d'un contexte sociopolitique et culturel propre. Les modèles ne s'importent pas sans un processus d'appropriation et d'adaptation. Cela dit, les ingrédients (i) à (iii) sont déjà en débat en Belgique. Les partenaires sociaux discutent depuis longtemps la réforme des statuts ouvriers et employés en Belgique et les institutions internationales émettent des critiques à l'égard de notre système hybride mêlant assurance et assistance-chômage; le plan d'activation des chômeurs est en place depuis le milieu de 2004.

Face aux délocalisations hautement médiatisées, la tentation est grande de renforcer la protection des travailleurs contre les licenciements collectifs. Or, comme le montre la littérature internationale, un tel renforcement freine les licenciements mais aussi l'embauche, sans avoir d'effet clair sur le niveau moyen de l'emploi. En revanche, en freinant l'embauche, un renforcement de la protection contre les licenciements a un effet défavorable sur la durée de chômage et sur l'accès à une première expérience d'emploi. Du point de vue de la collectivité, ces effets induits sont à mettre en balance avec ceux des licenciements eux-mêmes. Ce calcul n'a pas encore été fait en Belgique. Sans cela, il serait fort hasardeux de renforcer (ou a contrario, d'affaiblir) la protection contre les licenciements collectifs.

¹⁵ Voir par exemple European Commission (2007).

L'hétérogénéité des statuts ouvriers et employés sous l'angle de la protection de l'emploi est frappante.¹⁶ La comparaison des contrats à durée déterminée et à durée indéterminée est moins immédiate. Les premiers ne peuvent en principe pas être rompus avant leur échéance (une fois la période d'essai achevée). On constate néanmoins que les employeurs recrutent fréquemment sur contrat à durée déterminée et ajustent prioritairement leur volume de main d'œuvre en ne prolongeant pas de tels contrats (Delhez et Heuse, 2006). De facto donc, l'insécurité d'emploi concerne davantage les personnes occupées sur ces contrats que celles qui sont sur contrat à durée indéterminée. Ces différences créent une ségrégation injustifiée entre les travailleurs, sauf si l'occupation d'un emploi moins protégé est un passage permettant d'accélérer l'accès à un emploi mieux protégé. Rien n'indique que cela soit le cas entre les statuts ouvriers et employés. En revanche, ce pourrait être vrai dans le cas des emplois temporaires.

Soulignons que pour démontrer l'effet d'emplois temporaires sur l'insertion, il ne suffit pas de calculer des taux de mise à l'emploi. Il faut une approche beaucoup plus rigoureuse (voir Göbel et Verhofstadt, 2007). Ces derniers se demandent si l'acceptation d'un emploi temporaire accélère l'entrée dans un contrat à durée indéterminée. Ils s'intéressent aux jeunes Flamands quittant le système scolaire. Dans ce cas, l'acceptation d'un emploi temporaire n'accélère le passage à un contrat à durée indéterminée que pour les jeunes qui connaissent du chômage à la fin de leurs études. De plus, cet effet positif ne s'observe que si l'on attend suffisamment longtemps (en l'occurrence plus de 20 mois après la sortie du système scolaire). Avant, l'accès à l'emploi temporaire ralentit la transition vers l'emploi à durée indéterminée. Cet effet est peut-être propre à la Flandre. Il suggère à tout le moins de ne pas s'opposer, sans plus de réflexion, à l'homogénéisation des contrats de travail au nom d'un argument d'insertion professionnelle des jeunes. De surcroît, l'intérêt éventuel du contrat temporaire dans le processus d'insertion devrait se réduire là où l'emploi à durée indéterminée devient moins protégé.

En résumé, il est recommandé d'envisager le passage à un contrat unique de travail, où les travailleurs actuellement les mieux protégés contre le licenciement individuel (employés et travailleurs sur contrat à durée indéterminée) perdraient une part de cette protection tandis que les autres (ouvriers et travailleurs sur contrat temporaire) se verraient mieux protégés.¹⁷

3.2 Assurance-chômage

3.2.1. Profil des allocations en fonction de la durée d'inoccupation

Idéalement, si les agents économiques prenaient des décisions optimales du point de vue de la collectivité, les allocations de chômage devraient couvrir pleinement le risque de perte d'emploi. L'assurance-chômage ne maîtrise pas l'intensité de l'effort de recherche d'emploi ni celui de création d'emplois vacants. Tous deux résultent de décisions prises par des agents privés sur base des coûts et gains qui leur sont propres et non des coûts et gains collectifs. Le gain pour la collectivité d'une transition du chômage indemnisé à l'emploi dépasse, de beaucoup, le gain privé.

Du point de vue de la conception de l'assurance-chômage, la couverture parfaite du risque n'est plus possible dans ce contexte. Il faut rechercher le meilleur équilibre entre assurance et incitation à la recherche et à l'acceptation d'emploi. En général, la littérature conclut que cet équilibre requiert une allocation d'assurance-chômage décroissante en fonction de la durée d'inoccupation. La vitesse de décroissance devrait cependant dépendre de caractéristiques individuelles fixes influençant les chances d'embauche (Van der Linden, 2003). L'allocation de chômage des travailleurs à faible probabilité d'embauche devrait en effet diminuer plus lentement que celle des autres. A budget donné, une allocation d'abord "haute" puis

¹⁶ Les périodes d'essai sont sensiblement plus longues pour les employés que pour les ouvriers. Toutefois, cette période passée, la protection contre le licenciement individuel est plus favorable aux employés. Voir par exemple le tableau 4 de De Vos et Konings (2007). Ces auteurs soulignent aussi que la nature du travail permet de moins en moins une distinction fondée entre les statuts ouvrier et employé.

¹⁷ Ce rapprochement entre les statuts ouvriers et employés impliquerait au passage une réorganisation des commissions paritaires, dont la structure actuelle est complexe et en partie désuète.

décroissante est donc préférable à une allocation plus basse mais constante. En Belgique, le niveau des allocations de chômage initiales sont basses en comparaison internationale, avec une exception pour les isolés (Cantillon *et al*, 2007). Relever les allocations de chômage initiales tout en les faisant décroître ensuite apparaît donc indiqué.

La question d'une fin de droit se pose de manière récurrente. Entre juillet 2004 et juillet 2006, l'article 80, réglementant la fin de droit des seuls chômeurs cohabitants, a cédé progressivement la place à un système où la fin de droit concerne les chômeurs, toutes catégories confondues, qui ne se conforment pas aux attentes dans le cadre du système d'activation du comportement de recherche d'emploi. Faut-il aller plus loin et introduire une fin de droit à l'assurance-chômage lorsque la durée d'inoccupation dépasse un seuil? On sait que notre pays fait exception au sein de l'OCDE. Ailleurs, il y a un recours accru aux mécanismes d'assistance (assistance-chômage, revenu minimum garanti). Le tableau 3.2 de l'OCDE (2007b) présente les ratios de remplacement nets après 60 mois d'indemnisation, tenant compte des mécanismes d'assurance et d'assistance ainsi que des aides aux familles et au logement. Quand on compare la situation belge à celles de nos voisins immédiats, seuls les couples avec deux enfants bénéficient de ratios de remplacement nets systématiquement plus avantageux en Belgique. Ceci rappelle l'importance d'une vision globale non limitée à l'assurance-chômage. Le constat fait à l'instant n'implique pas pour autant que la question de la fin de droit à l'assurance-chômage soit vide de sens. Une fin de droit présente l'avantage de placer une échéance claire à la personne en chômage. La littérature internationale conclut généralement que cette échéance stimule les comportements de recherche et d'acceptation d'emploi. Supposons que l'introduction d'une fin de droit dans l'assurance-chômage n'affecte que les entrants en chômage (notion à préciser). Formulons aussi l'hypothèse que les moyens financiers des Centres Publics d'Action Sociale soient correctement relevés du fait de l'introduction d'une fin de droit. Il reste que la situation du demandeur d'emploi est nettement différente s'il relève du CPAS. Une analyse fine des conséquences s'impose donc. Outre le niveau relativement faible du revenu d'intégration, je signalerai ici que les systèmes d'assistance taxent généralement à 100% les revenus additionnels du travail tant que l'allocataire social ne trouve pas un emploi qui lui permette de gagner au moins le revenu d'intégration. Pour autant que l'allocation de garantie de revenu soit bien conçue – ce qui n'est pas le cas, semble-t-il – les mécanismes d'assurance-chômage évitent un tel piège financier en cas d'emploi à temps partiel. Un autre aspect est celui des politiques actives (choix et intensité) permettant de minimiser le nombre de chômeurs atteignant la fin de droit. Est-on en mesure de les développer de manière efficace? Ces quelques arguments suggèrent qu'une analyse approfondie et globale s'impose, sans tabou mais sans précipitation.

Notre système d'assurance-chômage gagnerait par ailleurs à présenter des droits individualisés au lieu de dépendre de "catégories familiales". Celles-ci incitent à la fraude et alourdissent le contrôle. Les niveaux des minima et des plafonds des indemnités éloignent également notre système des principes de l'assurance. Réformer ces caractéristiques ne peut se faire du jour au lendemain, ni sans mesurer avec précision les conséquences immédiates pour la population en chômage. On peut cependant tirer parti des adaptations des allocations sociales au bien-être, prévues par la loi, pour réformer le système à la marge. Il pourrait dans un premier temps s'agir de relever les allocations de chômage plafonnées. Cette réforme atteindrait en particulier des groupes de travailleurs dont la protection de l'emploi serait réduite selon la réforme préconisée plus haut.

3.2.2. A quel niveau organiser l'assurance-chômage?

La répartition actuelle des compétences entre le niveau fédéral et les régions¹⁸ conduit aussi à s'interroger sur le bien-fondé de cette répartition. Maintenir un système *national* d'assurance-chômage¹⁹ présente des avantages :

¹⁸ Dans cet article, afin d'être compact, l'appellation "région" englobera les Régions et es Communautés sans chercher à faire de distinction. Cette convention s'applique naturellement aussi au qualificatif "régional".

1. Si l'on fait abstraction, un moment, des différences entre les régions, une assurance-chômage nationale permet de mieux assurer la population qu'une assurance régionalisée car les risques idiosyncrasiques sont mieux diversifiés (du simple fait qu'elle concerne une population plus large).²⁰ Certaines différences interrégionales sont aussi en faveur d'une assurance nationale. Prenons un exemple. La structure sectorielle de l'emploi présente des différences notables d'une région à l'autre. Ces différences suggèrent que des chocs aléatoires sectoriels négatifs auraient des répercussions financières fort différentes d'une région à l'autre (voir tableau 4 en annexe). Un système d'assurance nationale permettrait dans ce cas d'améliorer la protection sociale des travailleurs par comparaison avec une assurance organisée au niveau régional.
2. Si les caractéristiques de la population sont distribuées différemment d'une région à l'autre, une assurance-chômage nationale organise, de manière implicite, des transferts interpersonnels. Tant que les caractéristiques asymétriques résultent purement d'aléas, ceci est un avantage.²¹
3. En présence d'une certaine mobilité des travailleurs et d'une mobilité sans doute supérieure du capital, un système d'assurance régionalisé (y compris sous l'angle de son financement) peut, en présence d'asymétries régionales, conduire à une compétition (para-)fiscale, source d'un niveau sous-optimal d'assurance pour les travailleurs de toutes les régions;²² un système national évite cet écueil;
4. Un système d'assurance-chômage national engendre des coûts administratifs moindres :
 - (i) pour les entreprises présentes dans plusieurs régions (en leur évitant d'appliquer des règles et des procédures administratives différentes d'une région à l'autre),
 - (ii) de gestion de l'assurance-chômage si les rendements d'échelle sont croissants.

Le maintien d'une assurance-chômage *nationale* présente aussi des inconvénients :

- A. Une moins bonne prise en compte de particularités régionales (préférences collectives différentes concernant le degré d'assurance souhaitable, par exemple) si un système national d'assurance applique un principe d'égalité de traitement;
- B. Quand des institutions régionales sont responsables de la mise en œuvre de volets de la Sécurité sociale ou de politiques qui influencent le risque de chômage et/ou la durée de celui-ci, les conséquences de leurs choix ne sont pas ressenties pleinement si le financement de l'assurance-chômage est national; on s'attend donc à ce que les régions fassent des choix sous-optimaux du point de vue de la collectivité fédérale (problème d'*incitation* ou de "responsabilisation financière").²³

Dès qu'il conduit à une modification substantielle des règles d'indemnisation, l'argument A me paraît conduire à une régionalisation du financement de l'assurance-chômage. Cela se vérifie même si la régionalisation se limite au contrôle de la disponibilité des chômeurs et aux sanctions. Une telle régionalisation entraînerait en effet *de facto* une régionalisation des droits de l'assurance-chômage. Si, dans un tel contexte, les régions n'étaient pas responsables du financement de l'assurance-chômage, on renforcerait les problèmes d'incitation déjà

¹⁹ Qu'il s'agisse du chômage complet ou du chômage temporaire. Par ailleurs, comme la protection de l'emploi et l'assurance-chômage sont intimement liées, la discussion qui suit peut être étendue à la protection de l'emploi.

²⁰ La couverture de risques macroéconomiques ne peut être meilleure que si le niveau fédéral a une meilleure capacité de se constituer un portefeuille de créances et de dettes internationales qu'une région.

²¹ Le point B aborde ci-dessous le cas où les régions ont une emprise sur ces caractéristiques.

²² Si les responsables publics poursuivent un intérêt personnel et ne représentent pas les intérêts des électeurs, la compétition (para-)fiscale peut toutefois discipliner ces responsables (c'est à dire les amener à mieux prendre en compte l'intérêt des électeurs). Il en va de même en cas de gestion publique inefficace.

²³ Les transitions entre l'emploi et le chômage entraînent aussi des variations de recettes (para-)fiscales. Les problèmes incitatifs à ce niveau sont abordés par Van Rompuy (2007).

présents dans le système.²⁴ Ce n'est pas souhaitable. La régionalisation du financement pourrait certes ne pas être mise en application de manière brutale (période de transition) ou ne pas concerner l'ensemble des chômeurs (voir, par exemple, Van Rompuy, 2007, p. 15). Ces modalités ont leur importance, mais la régionalisation *de facto* du financement est une conséquence à souligner.

Notons que la prise en compte du contexte régional peut dans une certaine mesure se concevoir au sein de l'assurance-chômage nationale. Autrement dit, le principe d'égalité de traitement ne paraît pas être aussi clair qu'il n'y paraît. L'article 80 en est une illustration claire. Le seuil de durée de chômage au-delà duquel survenait une fin de droit dépendait fortement de la localisation géographique du chômeur cohabitant. La durée maximale d'indemnisation variait, selon les sous-régions, de deux ans (pour les hommes de moins de 36 ans à Arlon) à 8 ans et 9 mois (pour les femmes de plus de 46 ans à Mons).²⁵ Même s'il était un cas isolé, cet exemple crée un précédent.

L'argument B peut être décomposé en plusieurs éléments. Tout d'abord, en régionalisant, on espère gagner en cohérence et en efficacité en regroupant sous une autorité politique unique l'indemnisation et l'ensemble du processus de contrôle du comportement de recherche d'emploi et de la disponibilité des chômeurs. Dans la mesure où les préférences collectives à propos du traitement du chômage sont plus homogènes dans une région qu'au niveau du pays, le gain en cohérence et en rapidité de prise de décision paraît évident.²⁶ Le gain en cohérence et en efficacité ne devrait toutefois pas être surestimé. Il dépendra des incitations fournies à la coopération entre l'institution régionalisée en charge de l'assurance-chômage d'une part, et les instances régionales en charge du placement et des politiques actives d'autre part. Rappelons qu'avant la régionalisation des services de placement en 1980, l'ONEM était en charge de l'ensemble de ces interventions. Selon Palsterman (2003), la séparation organique de l'ONEM en deux services intervenue en 1978 découlait de la difficulté perçue déjà à l'époque de mêler le contrôle de la disponibilité et le service de placement des chômeurs. Cette difficulté a toutes les chances de se maintenir à l'intérieur d'une région.

Plus fondamentalement, l'argument B souligne que les objectifs et contraintes du niveau fédéral et ceux des régions ne concordent pas. Les différences d'objectifs et de contraintes, et les problèmes d'incitation qui en découlent, sont un problème sérieux. Il est notamment évoqué par Cantillon et De Maesschalck (2007), Deschamps (2007) et Van Rompuy (2007).

Sur base de l'analyse ci-dessus, il m'apparaît que les avantages d'une assurance-chômage fédérale sont plus importants que les inconvénients *pour autant* que le problème des incitations soit mieux pris en considération. Il s'agit de donner davantage d'incitations aux régions afin que leurs décisions prennent mieux en compte ("internalisent") le coût du financement de l'assurance-chômage. Même si les récents efforts de coordination et de coopération entre les régions sont importants,²⁷ il me paraît nécessaire d'aller plus loin si l'on veut limiter l'importance du problème des incitations. J'y reviendrai à la section 5. Soulignons d'ores et déjà l'importance d'une réflexion approfondie sur les mécanismes incitatifs à introduire.

²⁴ L'institution régionale qui sanctionne n'a en effet pas une perception correcte des conséquences de ses décisions sur le financement de l'assurance-chômage, sur la contribution fédérale au financement des Centres Publics d'Action Sociale, etc. On constate au passage que l'autorité en charge du financement de l'assurance-chômage devrait aussi, comme c'est le cas actuellement, contribuer au financement des CPAS (et ajuster ce financement en cas de changement de règles de l'indemnisation du chômage). Notons en outre que d'une manière ou d'une autre les conditions d'indemnisation du chômage influencent la formation des salaires. Si, celles-ci venaient à diverger sensiblement entre régions du pays, on aurait là un argument pour régionaliser la négociation collective. Or, la régionalisation de celle-ci n'a pas été recommandée, que du contraire, à la section 2.

²⁵ De Lathouwer *et al* (2003) p. 8.

²⁶ Songeons à la mise en place du plan d'activation du comportement de recherche d'emploi en 2004.

²⁷ Accord de coopération d'avril 2004 entre le fédéral et les régions, accord entre les régions de février 2005 relatif à la transmission automatique d'informations concernant les postes vacants, échanges de dossiers de demandeurs d'emploi entre le VDAB, le FOREM et ACTIRIS pour ceux qui le souhaitent, etc.

3.2.3. L'assurance-chômage des jeunes sortant des études

L'OCDE (2007a) propose de supprimer *à terme* l'accès à une allocation d'assurance-chômage pour le public jeune sans expérience professionnelle suffisante pour ouvrir le droit par l'exercice d'une profession.

L'allocation perçue au terme du stage d'attente varie, à partir de 18 ans, de 346 à 890 €/mois selon la "catégorie familiale". Une suppression des allocations d'attente aurait les effets suivants :

- i. un relèvement de l'effort de recherche d'emploi des jeunes à la sortie des études;
- ii. une baisse des exigences à l'embauche, aux effets variables selon les caractéristiques du jeune et le type d'emplois auxquels ils postulent;
- iii. pour ceux qui ne trouvent pas d'emploi, un recours accru à la solidarité familiale, à l'assistance publique et la recherche des moyens de subsistance hors de l'emploi légal (travail au noir, délinquance, ...)

Lorsque le lien social est de faible intensité, l'absence d'indemnité risquerait de couper les liens entre les jeunes sans emploi et les services publics de placement. Ceci devrait alors accélérer leur décrochage de la sphère socio-économique légale. Or, Cockx, Dejemeppe et Van der Linden (2007) indiquent que la présence d'un accompagnement structuré des jeunes demandeurs d'emploi joue un rôle positif en Wallonie. Il faudrait donc éviter que la suppression des allocations d'attente n'entraîne une perte de contacts entre les jeunes et les services en charge des chômeurs.

Ces divers facteurs sont donc à mettre en balance. L'application éventuelle de la réforme préconisée par l'OCDE requerrait en tout cas la mise en place de conditions allégées et souples d'ouverture de droit à l'assurance-chômage par le travail, une stimulation renforcée de l'offre d'emplois pour les jeunes, un renforcement des moyens des Centres Publics d'Action Sociale, y compris dans son rôle de réinsertion, et une lutte plus active contre les pièges financiers particulièrement présents dans le cadre de mécanismes d'assistance. Par ailleurs, le soutien aux initiatives qui renforcent le lien social devrait être nettement plus important. Sans ces actions complémentaires, la réforme préconisée par l'OCDE aurait de nombreux effets pervers (en particulier, voir iii ci-dessus).

3.2.4. Financement de l'assurance-chômage et responsabilisation

Il a été question ci-dessus de responsabilisation des régions. La responsabilisation est aussi l'affaire d'autres acteurs. Il importerait de développer une *réflexion* sur le système d'"experience rating". Ce système, qui prévaut notamment aux Etats-Unis, consiste à financer l'assurance-chômage par un prélèvement obligatoire à charge des entreprises, fonction de l'importance de leurs licenciements. Il incite les entreprises à intégrer les conséquences d'un licenciement pour la collectivité (pertes (para)fiscales; coûts sociaux du chômage et coût des efforts publics en vue de faciliter le retour à l'emploi). Du côté des travailleurs, il serait utile de mener une *réflexion* sur le compte épargne-chômage individuel (De Vos et Konings, 2007, p. 66-67). Alimenté par un prélèvement sur le salaire et attaché à l'individu (et non à un employeur particulier), ce compte offrirait un complément à l'allocation de chômage ou de formation (et en fin de carrière, un complément de pension de retraite). L'individu utiliserait librement ce compte en cas de chômage. À première vue, ce système ne peut qu'évincer l'épargne de précaution que tout individu est sensé (tenter de) constituer pour faire face aux aléas. On a cependant des raisons de penser que, pour une large part de la population, ceci est une vue théorique. Un tel système d'épargne-chômage pourrait permettre une meilleure stabilité des revenus dans le temps, tout en incitant les individus à chercher plus activement de l'emploi en cas de chômage.

3.3 A propos des politiques actives

Rappelons tout d'abord deux nécessités. Il est vital de procéder à l'évaluation *approfondie et rigoureuse* des mesures en place et à créer. Le sens des deux qualificatifs "*approfondie et rigoureuse*" est rarement compris (voir par exemple, Dejemeppe et Van der Linden, 2006b). Ensuite, il faut veiller à la lisibilité d'ensemble du dispositif légal concernant le marché du

travail. Certains niveaux de pouvoir ont déjà réalisé des efforts. Il importe de continuer et de veiller, ici aussi, à la cohérence globale au niveau fédéral.

On considère de plus en plus qu'il est important d'accompagner les chômeurs de manière précoce (voir par exemple OCDE, 2007a). Le VDAB, ACTIRIS et le FOREM ont déjà une approche préventive précoce, en particulier pour les jeunes. La durée seuil de leur intervention est de 3 mois à Bruxelles et en Flandre, de 3 à 6 mois en Wallonie.²⁸ Dans cette dernière région, on note cependant un changement récent. Le FOREM a en effet lancé en juin 2007 le programme "Jobtonic".²⁹ Le jeune qui sort du système scolaire sans un certificat d'études secondaires supérieures est *convoqué* suite à son inscription comme demandeur d'emploi. Il s'agit de réaliser un entretien de bilan et d'identifier des actions à mener. Ensuite, tous les quinze jours, le jeune participe à des séances en petits groupes. Il s'agit ici de travailler le curriculum vitae, l'entretien d'embauche, la prospection d'emploi etc. Trois mois après l'inscription, se déroule un entretien d'évaluation des démarches de recherche d'emploi. Les jeunes qui possèdent un certificat d'études secondaires supérieures ne sont pas *convoqués* mais se voient *proposer* une approche similaire. La brochure présentant aux jeunes le programme Jobtonic rappelle les obligations de recherche active d'emploi et mentionne explicitement le transfert vers l'ONEM "des suites... réservées aux convocations et aux offres d'emploi". Le risque de sanction par l'ONEM est indiqué. En Flandre, il y a notamment aussi le "steden- en gemeentenplan inzake jeugdwerkloosheid" lancé en décembre 2005. On assiste donc depuis quelques années à une convergence des actions régionales en matière d'accompagnement des chômeurs.

On peut toutefois se demander si la volonté d'accompagner les chômeurs "le plus tôt possible" n'est pas excessive. Un accompagnement de qualité est un accompagnement suffisamment intensif et donc coûteux. En intervenant très tôt dans l'épisode de chômage et pour des populations importantes, on risque soit de gaspiller des ressources soit de devoir renoncer à un accompagnement intensif faute de moyens suffisants. Il vaut donc mieux dans la mesure du possible être sélectif. S'il s'avère difficile d'être efficace dans la sélection des participants, il vaut mieux laisser le temps à ceux qui le peuvent de sortir seuls du chômage. Autrement dit, il vaut alors mieux cibler l'accompagnement sur des chômeurs inoccupés depuis plusieurs mois (6 mois par exemple).

Au-delà des actions (préventives et "curatives") des régions, il y a celle de l'ONEM et la question de la cohérence de l'ensemble. La section 1 a déjà résumé une évaluation relative à la politique d'activation du comportement de recherche d'emploi. Cockx *et al* (2007) concluent qu'un message clair et crédible à propos des comportements attendus (la lettre annonçant le premier interview) a un effet positif sur la sortie du chômage vers l'emploi. Cet effet n'est cependant significatif (c'est-à-dire significativement différent de zéro) que pour certaines catégories de (jeunes) chômeurs. Ce n'est pas un argument en faveur de la régionalisation car on a du mal à croire que l'annonce du premier rendez-vous puisse être faite plus efficacement au niveau régional. Au-delà de l'envoi de la lettre, il y a bien entendu les interviews et l'éventualité de contrat(s) et de sanction(s). Le bien-fondé d'un contrôle axé sur des preuves de démarche de recherche d'emploi est cependant incertain. Un tel contrôle, essentiellement administratif, peut réduire la durée passée en chômage indemnisé (via des sanctions ou l'octroi de dispenses³⁰). Quant à savoir si le contrôle administratif de la recherche relève les chances de retour en emploi, les évaluations sont rares, non convergentes et, à ce jour, limitées aux Etats-Unis et à l'Australie. Vu que l'intensité *effective* de l'effort de recherche est difficile à observer par un agent du service public, le contrôle s'appuie essentiellement sur des *signes* de démarche *formelle* de recherche d'emploi. Par recherche formelle, on entend celle qui laisse des traces écrites vérifiables. Cela peut détourner les chômeurs de démarches de recherche *informelle*, qui peut pour certains être plus efficace que la recherche formelle (un effet mis en évidence aux Pays-Bas). En outre, le risque est grand de commettre des erreurs de jugement et de sanctionner ceux qui pour

²⁸ Voir Cockx *et al* (2007).

²⁹ Voir http://www.leforem.be/informer/espace_jeunes/index.htm

³⁰ On songe ici en particulier aux dispenses pour raisons sociales et familiales.

diverses raisons n'arrivent pas à justifier leur comportement par des preuves *formelles*. Enfin, vu la prise en compte du contexte dans lequel vit le chômeur, le seuil en deçà duquel une recherche est insuffisante est probablement difficile à codifier. Une part d'appréciation subjective est donc présente, avec comme corollaire un risque d'iniquité.

À la lecture des évaluations internationales, l'envoi d'offres d'emploi individualisées et le suivi des réponses données à celles-ci apparaissent plus pertinents. Le recours à un contrôle basé sur l'attitude face à des offres n'est cependant pas exempt de difficultés. Même si la notion d'emploi acceptable est précisée, le jugement sur cette attitude conserve une part de subjectivité. Par ailleurs, deux facteurs incitent les services publics de placement à limiter le transfert d'information vers l'ONEM : primo, la concurrence avec les agences de placement privées, qui, elles, n'ont pas à transmettre d'information à l'ONEM et pourraient donc gagner en attractivité si le service public de l'emploi transférait systématiquement toute information pertinente; secundo, la difficulté ressentie par des placeurs s'ils informent individuellement d'offres dont dépend le contrôle du chômeur.

En résumé, du point de vue de la remise à l'emploi, il ne faut pas sans doute attendre des effets spectaculaires du contrôle du comportement de recherche d'emploi sur l'embauche. En revanche, il faut, dès l'entrée en chômage, des règles d'indemnisation claires et adéquatement communiquées aux chômeurs.³¹ Parmi ces règles claires, figure un profil transparent d'allocations de chômage en fonction de la durée d'inoccupation. Ce profil doit être un équilibre entre un objectif d'assurance et un souci d'incitation à la recherche et à l'acceptation d'emplois (cfr. le paragraphe 3.2.1.).

Enfin, rappelons que les politiques actives et les incitations fiscales (dont il sera question ci-dessous) ne sont pas les seuls leviers pour influencer les efforts de recherche d'emploi et la disponibilité à l'égard du marché du travail. Sans entrer dans les détails car ceci nous éloigne du propos de cet article, mentionnons l'accueil des enfants, en bas âge mais aussi après les périodes scolaires, le vieillissement de la population qui conduit en particulier les femmes à investir un temps important dans l'aide aux parents âgés et les freins à la mobilité liés aux déficiences des politiques de mobilité (transport public, etc.) et au coût du logement dans les zones géographiques créatrices d'emplois.

4. Prélèvements obligatoires³²

4.1 Ciblage

En 2007, le nombre relativement élevé de postes vacants peut faire croire que la problématique du coût du travail en Belgique devient secondaire face à celles de la formation et des incitants à la recherche et à l'acceptation d'emploi. C'est une erreur de jugement. Ces différents aspects sont importants, à toute époque et depuis longtemps, en Belgique.³³

Le tableau 2 indique que le problème de chômage des moins éduqués est préoccupant dans toutes les régions. Dans ce contexte, il est utile de redire que les allègements structurels de cotisations patronales de Sécurité sociale demeurent mal ciblés. Pour approcher la notion de population faiblement éduquée, il faut concentrer effectivement l'effort sur les emplois payés au voisinage des minima salariaux légaux *et* sectoriels (on nuancera ci-dessous pour tenir compte de l'âge).³⁴ L'efficacité relative de ce ciblage en termes de création et de préservation

³¹ Tenant compte de difficultés spécifiques comme l'illettrisme.

³² A propos de la complexité des charges (para)fiscales en Belgique et de ses effets pervers, voir De Vos et Konings (2007), p. 101-103.

³³ Selon Konings (2005), qui exploite des données d'entreprises de taille moyenne et grande, à long terme, l'élasticité de la demande de travail au coût salarial serait même supérieur en Flandre par comparaison avec la Wallonie. Notons cependant que les données utilisées localisent la région du siège social de l'entreprise, pas celle de l'unité d'exploitation. Ceci pose un réel problème à toute analyse par région.

³⁴ Il ne s'agit pas ici de nier que les entreprises ont du mal à offrir des conditions salariales attractives à leurs travailleurs les plus qualifiés. L'outil des cotisations sociales patronales pour répondre à cette

d'emplois est bien établie (voir Pierrard 2004, Cockx *et al*, 2005a, 2005b, Van der Linden, 2005). Le risque d'enfermement dans des emplois à bas salaires apparaît en outre plus limité que dans d'autres pays (Gagliarducci, 2004, et Quintini et Martin, 2006). Mais, en cas de cumul d'allègements structurels et d'une subvention temporaire à l'embauche³⁵ de certains demandeurs d'emploi, la disparition, elle aussi temporaire, de toute cotisation sociale suggère parfois qu'une limite maximale est atteinte. Rien n'est moins sûr. Certaines études justifient en effet des taux de prélèvement obligatoires *négatifs* au bas de l'échelle salariale (voir par exemple Saez, 2002).³⁶ Les partenaires sociaux devront aussi, comme ils l'annoncent au niveau interprofessionnel, porter une grande attention aux implications des allègements de cotisations sociales sur les salaires négociés.³⁷

4.2 Pièges financiers à chômage

Ensuite, la taxation sur les revenus, les prélèvements de cotisations personnelles et l'octroi d'allocations sociales (songeons notamment à l'allocation de garantie de revenu en cas d'occupation à temps partiel) doivent être considérés simultanément dans le souci, notamment, d'inciter à la reprise d'emploi. Entre 1999 et 2003, le gain net en cas de reprise d'emploi au revenu minimum s'est accru pour la plupart des catégories considérées (voir De Lathouwer, 2005 et, au sujet des limites de ce type de calcul, Dejemeppe et Van der Linden, 2006a). Les récents relèvements de certaines allocations et du revenu minimum mensuel moyen garanti rendent une mise à jour de ces calculs bien nécessaire. Il est acquis qu'il faudra continuer à porter la plus grande attention à ces mécanismes.

4.3 Régionalisation

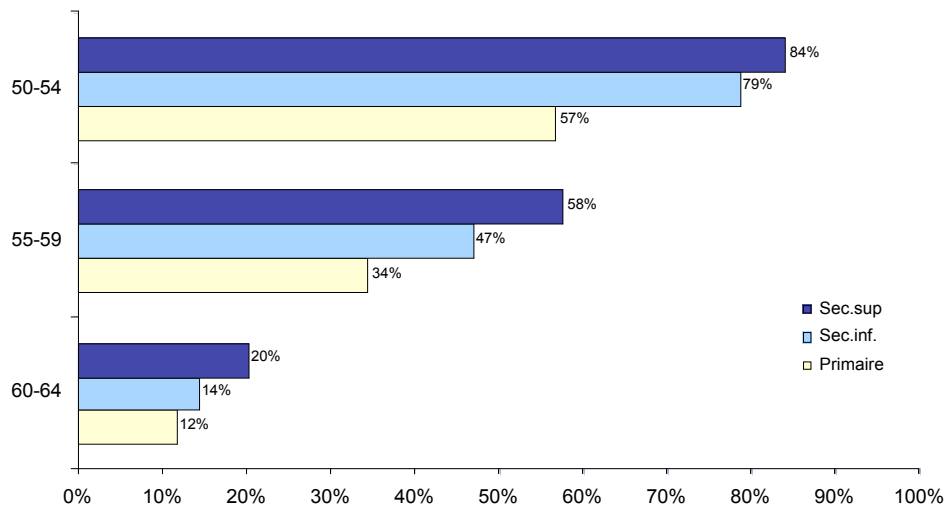
Peut-on, sans remettre en cause le caractère fédéral des taux normaux de cotisations sociales, envisager de fixer des enveloppes financières permettant à chaque région d'organiser ses allègements comme elle l'entend pour les emplois localisés sur son territoire? On entend fréquemment que la Flandre est confrontée au problème du faible taux d'emploi des "âgés" tandis que la Wallonie souffre du problème de chômage des jeunes. Le tableau 3 ci-dessus ne donne pas à penser que le problème des "âgés" soit moins intense en Wallonie ou à Bruxelles. Plus fondamentalement, le problème des "travailleurs âgés" doit être formulé en ne se limitant pas qu'au critère d'âge. Comme l'illustre le graphique 2 relatif aux hommes de plus de 50 ans, le taux d'emploi est corrélé positivement au niveau de scolarité (la situation parmi les femmes n'est guère différente). Si, comme le préconise notamment l'IRES, on estime qu'il faut alléger les cotisations sociales patronales sur le travail peu qualifié des trois régions, on peut, sans régionaliser, tenir compte de l'âge lors du ciblage en combinant un critère de salaire et d'âge. Van der Linden (2005) a formulé une proposition en ce sens. Le graphique 3 en illustre le principe: les droites caractérisant le niveau d'allègement "bas salaires" pivotent dans le sens opposé aux aiguilles d'une montre à mesure que l'âge du travailleur augmente. S'il y a davantage de travailleurs âgés peu qualifiés dans une région, du fait du ciblage, la région concernée bénéficiera davantage des allègements.

difficulté n'apporte cependant pas le meilleur rapport coût-bénéfice pour la société (voir par exemple, Cockx *et al*, 2005b).

³⁵ Réductions de cotisations sociales patronales, activations d'allocation de chômage, ...

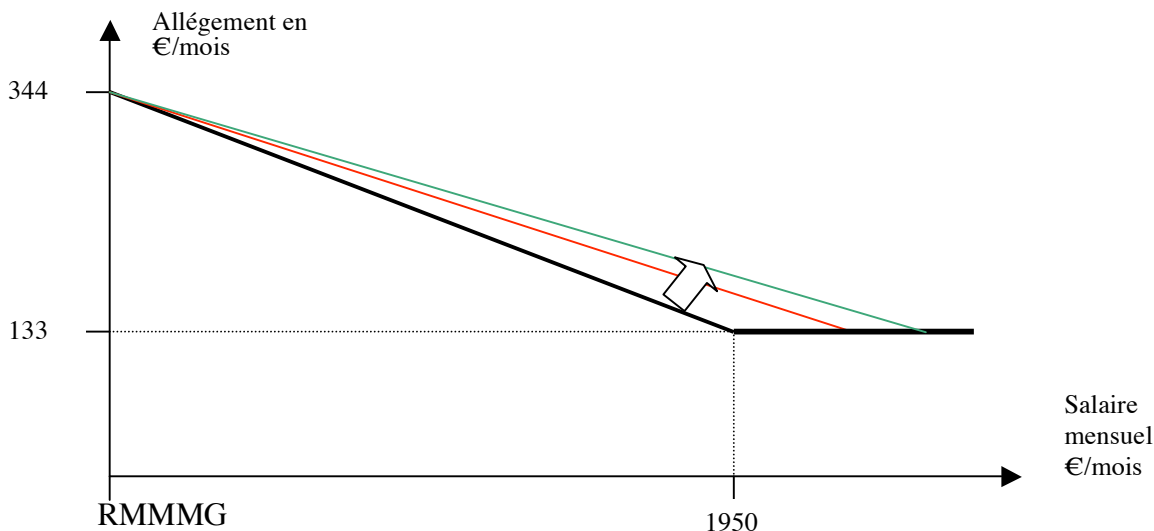
³⁶ La stimulation d'opportunités d'emploi pour les moins éduqués ne dépend évidemment pas que des allègements de cotisations sociales patronales. Le nécessaire développement de postes de travail accessibles à des personnes peu qualifiées suppose une demande accrue pour des services requérant ce type de main d'œuvre. Il faut *notamment* aussi veiller à ce que les "titres services" se développent davantage pour autant qu'ils soient conçus de manière cohérente avec les politiques régionales d'aide aux familles et personnes dépendantes (cfr Vermer *et al*, 2007). Par ailleurs, il faut un contrôle renforcé du travail non déclaré qui maintient les travailleurs concernés dans une situation précaire et concurrence de manière inéquitable le travail déclaré.

³⁷ Les recommandations présentes dans l'accord interprofessionnel de 2007, relatives à la compensation des pertes d'allègements de charges sociales suite à la hausse du revenu minimum garanti, doivent en outre être suivies.



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

Source : OCDE; calculs propres.



Graphique 3. Principe d'évolution du profil d'allégement en fonction de l'âge (Van der Linden, 2005).

Si, en dépit des doutes exprimés à l'instant, on est néanmoins convaincu de la nécessité de cibler différemment les allégements structurels de cotisations d'une région à l'autre, il a par le passé été possible d'introduire dans une loi nationale des critères de ciblage dépendant de critères objectifs régionaux (tels que le taux de chômage ou d'inactivité local). On songe ici aux différences de ciblage dans le cadre du plan "Rosetta". Si cette voie était impraticable, analysons les conséquences d'un ciblage régionalisé des allégements structurels de cotisations sociales patronales.

- Sauf si les salaires bruts négociés s'ajustent de manière à compenser l'effet des allégements, on assistera, pour les catégories concernées, à une divergence de coût du travail selon les régions (au sein d'une même commission paritaire de branche). Une mobilité de la base taxable est donc attendue via des mécanismes telles que ceux-ci:
 - Pour les entreprises actives dans plusieurs régions, les travailleurs concernés pourraient être mis devant un choix: se déplacer dans la région où leur coût est le plus avantageux ou perdre leur emploi.

- On ne peut exclure que des firmes intensives en main d'œuvre d'un type se localisent dans la région au coût le plus favorable.
- Il est évident qu'une telle régionalisation compliquera la gestion de l'ONSS et des entreprises actives dans plusieurs régions. Elle ne peut se mettre en place sans un délai d'adaptation (en particulier des logiciels utilisés par les uns et les autres). Or, De Vos et Konings (2007) soulignent avec force combien notre système de (para-)fiscalité est complexe et ils recommandent sa simplification.
- En cas d'enveloppes régionalisées, la région qui dépasserait son enveloppe devrait financer le dépassement. En cas de sous utilisation de l'enveloppe, les régions disposeraient des sommes inutilisées et en feraient l'usage de leur choix.

Face à ces difficultés et évolutions, je préconise de ne pas régionaliser les allègements structurels. Si les demandes de régionalisation se maintenaient malgré tout dans ce domaine, au terme d'un diagnostic approfondi, il serait plus sensé de régionaliser les subventions temporaires à l'embauche relevant de l'ONEM (en particulier, le plan activa, qui représentaient 202,3 millions € et plus de 44.000 unités en 2006³⁸). L'ampleur plus limitée de ces subventions entraîne que les effets induits dont il a été question à l'instant seront davantage limités.

5. Amélioration des incitations dans l'Etat fédéral

5.1 Bref rappel historique

Lors de la régionalisation des programmes de résorption du chômage en 1989, le législateur était conscient des risques engendrés par la nouvelle répartition des compétences. Il a alors instauré un système de "droits de tirage" prévoyant l'octroi aux entités fédérées d'un transfert par chômeur complet indemnisé remis au travail, en compensation de la baisse de dépenses d'allocations de chômage. Pour diverses raisons dont l'enveloppe budgétaire prévue,³⁹ ce système de droit de tirage est devenu un système de partage régional d'une enveloppe forfaitaire.⁴⁰

Une autre formule a vu le jour dans les années nonante: le "programme de transition professionnelle", "destiné à l'engagement, par les pouvoirs publics et associations, de chômeurs n'ayant pas obtenu de diplôme de l'enseignement supérieur. L'état fédéral y intervient d'une double manière: exonération de cotisations patronales et activation forfaitaire d'allocation de chômage. À cela s'ajoute une intervention financière de l'entité fédérée." (Drèze, 2003).

Les plans d'accompagnement des chômeurs, qui se sont succédés sous des formes diverses depuis 1993, ont généralement été une initiative fédérale accompagnée d'un co-financement fédéral et mis en œuvre par un accord de coopération entre les différents niveaux de pouvoir. On peut y voir une volonté du fédéral d'inciter davantage les régions à prendre en compte le budget fédéral.

5.2 Principe

Etant donné les incitations en place, il est attendu que les instances régionales ne font pas d'efforts d'ampleur suffisante (ou ne prennent pas de mesures suffisamment efficaces) en matière de politiques actives (orientation, guidance, formation) car elles n'ont pas une évaluation correcte des coûts que le niveau fédéral supporte en matière de financement du chômage (et de pertes de recettes liées au chômage). Le principe est alors d'introduire des mécanismes financiers pour que les décisions décentralisées prennent en compte l'intérêt collectif (en l'occurrence fédéral). Il peut s'agir d'un transfert du fédéral vers la région selon

³⁸ Source: Rapport annuel 2006 de l'ONEM.

³⁹ Voir Drèze (2003).

⁴⁰ L'enveloppe financière est répartie selon une clé de répartition de 8,02 % pour la Région de Bruxelles-Capitale, 38,14 % pour la Région wallonne et 53,84 % pour la Région flamande. L'enveloppe totale, revue à certaines occasions, s'élève en 2006 à 486 millions €.

la logique *initiale* des "droits de tirage". Il peut aussi s'agir d'une pénalité financière en cas de non-respect d'un objectif assigné à la région ou de dépassement d'une enveloppe financière régionale reçue du niveau fédéral.

5.3 Les incitations induisent généralement des effets pervers

Il est connu que les indicateurs incitatifs engendrent une série d'effets, dont certains ne sont pas souhaités. Ce paragraphe illustre ce point à partir d'un exemple.

Il est clair que le "noyau dur du chômage" n'est pas que la conséquence de chocs économiques aléatoires passés. Plus qu'ailleurs dans le chômage, on a des raisons de penser que les dispositifs fédéraux (assurance-chômage, fiscalité du travail, législation du travail, négociation collective, etc.) mais aussi régionaux (politiques actives, transferts d'information des régions vers l'ONEM, etc.) ont une importante responsabilité dans l'importance de ce "noyau dur". Mais, lorsqu'il s'agit de quantifier l'importance (régionale) du phénomène, il faut d'abord choisir un indicateur. Comme celui-ci va intervenir dans les mécanismes d'incitation financière, il importe de prendre garde aux effets pervers de l'indicateur retenu. On perçoit aisément que la longue durée de l'inoccupation est un facteur *descriptif* pertinent. Mais, il faut bien reconnaître que "l'inoccupation de longue durée" est éclatée en plusieurs catégories administratives. Notre système d'assurance-chômage a fait le choix

- de maintenir dans l'assurance-chômage des personnes qui auraient pu bénéficier d'un autre statut (les chômeurs à aptitude réduite)
- et de traiter de façon particulière le licenciement de travailleurs "âgés" (chômeurs demandeur d'emploi, chômeurs âgés non demandeurs d'emploi, prépensionnés).

Le tableau 5 montre que la part de chaque région dans l'inoccupation de longue durée varie sensiblement d'une catégorie à l'autre. Il est par ailleurs bien connu que deux tiers environ des personnes en prépension sont résidentes de la Région flamande. A ces catégories de chômage et d'inactivité s'ajoute le statut d'invalidité.⁴¹ La frontière entre chômage et inactivité de longue durée est donc extrêmement floue et sujette à interprétation et classification administratives.

Ceci a deux conséquences quand on envisage de mettre en place un système financier incitatif basé sur un critère donné de longue durée du chômage (voir par exemple, Van Rompuy, 2007). Primo, si, pour déterminer une enveloppe financière régionale ou un objectif de réduction du chômage, on se base sur une ventilation régionale des personnes et des paiements dans un passé récent, on risque d'oublier que la Flandre, davantage que les autres régions, a eu recours à des statuts d'inactivité. La clé de répartition éventuelle devrait en tenir compte. Secundo, à l'avenir, le critère retenu peut induire de nombreux effets non souhaités. Prenons un exemple: le choix d'un seuil chômage indemnisé. Pour l'octroi de subventions du fédéral aux régions ou le remboursement en sens inverse, imaginons, comme Van Rompuy (2007), un seuil de deux ans de chômage complet indemnisé. Chaque région sera tentée d'*inciter* ses chômeurs de longue durée à glisser de catégorie d'indemnisation (et ce même si l'ONEM, fédéral, a *in fine* la gestion des statuts en question). En outre, le risque est grand que les régions négligent leurs chômeurs non (ou moins bien) indemnisés ou des chômeurs indemnisés de durée inférieure à 2 ans. Une autre menace porte sur la collaboration croissante entre les services de placement régionaux. L'incitation dépendant d'un indicateur de chômage et non d'emploi, chaque région a intérêt à réduire *sa* population en chômage. Enfin, si l'on songe à la région bruxelloise riche en emplois et objet de navettes interrégionales intenses, ne va-t-on pas, selon la logique du point précédent, assister à un affaiblissement de ses dépenses publiques soutenant la création d'emplois peu adaptés aux chômeurs bruxellois de plus de deux ans, ce qui serait une externalité négative pour les deux

⁴¹ Selon le tableau 22 du rapport annuel 2006 de la Banque Nationale de Belgique, parmi les 50-64 ans, il y a en Belgique 134.000 invalides contre 111.000 prépensions à temps plein et 116.000 chômeurs non demandeurs d'emploi. Il n'est cependant pas possible, à ma connaissance, de quantifier la nombre de personnes handicapées ou invalides qui sont reconnues officiellement par l'INAMI et qui auraient pu en réalité se retrouver dans une des catégories de l'ONEM.

autres régions? Ces effets pervers, bien que d'importance variable, n'ont rien d'hypothétiques. Ils doivent être évités au maximum.

Dans un autre ordre d'idées, si l'on assigne à une région un objectif (disons, de réduction d'un indicateur de chômage), il faut aussi tenir compte des chocs économiques futurs sur lesquels la région n'a pas d'emprise (conjoncture internationale, flux migratoires, etc.) et des modifications à venir des politiques fédérales susceptibles d'influencer l'indicateur retenu (négociation du salaire minimum sectoriel, politique fiscale affectant les incitations à reprendre un emploi, etc.). Si l'objectif régional n'est pas modulé en fonction de ces chocs et revu en cas de modifications de politiques fédérales, l'accomplissement de cet objectif peut aisément devenir inatteignable ou, au contraire, automatique.

5.4 Quel mécanisme incitatif ?

Le paragraphe précédent ne visait qu'à mettre en garde, pas à insinuer que l'idée même d'un mécanisme incitatif est vaine. Ce paragraphe s'interroge sur les possibilités. Il faut établir une distinction entre les incitations financières positives (transfert du fédéral vers les régions) et les incitations financières négatives (transfert financier inverse).

Considérons d'abord les premières. Tout indique que le pouvoir régional ne peut pas ressentir, en Belgique, la contrainte financière fédérale de l'assurance-chômage. Cela implique que lors de ses prises de décision, il "valorise" *en pratique* un chômeur réinséré à un niveau inférieur à celui que choisirait l'Etat fédéral (ce dernier tenant compte en particulier des coûts nets pour l'Etat fédéral et la Sécurité sociale).⁴² En même temps, le niveau régional supporte dans une large mesure le poids financier des politiques actives. Dans ce contexte, le degré d'effort financier de la région dans ces politiques et son degré d'attention à l'efficacité de son portefeuille de politiques actives doivent être inférieurs au niveau optimal pour la *collectivité fédérale*.⁴³ La solution à ce problème ou, plus modestement, la réduction de son intensité requiert un transfert du fédéral aux régions. Celui-ci doit conduire à une évaluation plus élevée du bénéfice collectif de la remise à l'emploi. Toute la question se résume alors au choix des critères de ce transfert.

Le système actuel d'enveloppes forfaitaires, dégénérescence du système de "droits de tirage", ne fournit aucune incitation aux régions. Les régions doivent en effet simplement fournir au niveau fédéral une liste de chômeurs remis au travail par les dispositifs régionaux de création directe d'emploi.⁴⁴

Il faut donc opérer une transition vers un meilleur système. Les objectifs sont:

- d'améliorer l'effort régional de réinsertion des chômeurs via des politiques qui sont efficaces. Il ne s'agit donc pas, ou en tout cas pas d'abord, de développer les moyens financiers utilisés mais de le faire là où la transition du chômage vers l'emploi est réellement stimulée par la politique (lien de causalité). Ceci requiert d'urgence un renforcement massif de l'expertise et des connaissances en matière de *réelle* évaluation des politiques menées. Ceci concerne *toutes* les régions et, vu la complexité de la matière et le coût élevé d'apprentissage de cette expertise, ceci

⁴² Selon les calculs de Bresseleers *et al* (2004), les allocations de chômage, les pertes de cotisations, d'impôts directs et indirects représentaient en moyenne 2002 un total de 25.682 € par an et par chômeur indemnisé.

⁴³ Il n'est pas question de nier qu'une Région accorde de l'importance à la qualité de vie de sa population, ni qu'elle perçoit que le chômage réduit ses rentrées financières, ni encore qu'elle est sensible à son image lorsqu'elle connaît de mauvaises performances sociales. Cela étant, il demeure qu'elle subit des coûts de politique de réinsertion sans bénéficier pleinement des retombées des embauches. Et cela ne peut qu'influencer les choix régionaux.

⁴⁴ Dans le cas wallon par exemple, des personnes financées dans le cadre des APE, ACS, etc. Même si ces dispositifs poursuivent un autre objectif utile (le soutien aux secteurs non marchand ou "quaternaire"), toutes les évaluations européennes concourent à la même conclusion: ces politiques ralentissent la transition du chômage vers un emploi non subventionné par une subvention à l'embauche ou une autre forme de subvention publique en cas de recrutement. Ce qualificatif ne concerne donc pas les allègements structurels.

plaide en faveur d'une concentration de moyens et non d'une dispersion d'efforts au niveau de chaque région.

- de cibler les publics éligibles à la subvention fédérale en évitant autant que possible les effets pervers du paragraphe 5.3 ci-dessus. Voyons comment.

La Banque Carrefour de Sécurité Sociale permet de nos jours de suivre la trajectoire d'individus sur le marché du travail tout en respectant strictement les dispositions de la loi sur le respect de la vie privée. Bien entendu, cette information n'est pas disponible instantanément. L'application des principes ci-dessous requiert probablement un système d'avances du niveau fédéral corrigé au fil du temps sur base de l'information disponible via la Banque Carrefour et en particulier la déclaration immédiate d'embauche (DIMONA) à l'ONSS.

Considérons un chômeur résident de la Région R_1 (Bruxelles-Capitale, Flandre ou Wallonie), qui accède à un emploi dans la Région R_2 (idem) et qui reste en emploi durant une durée de T trimestres.⁴⁵ Au moment de son embauche, sa durée d'inoccupation (concept EUROSTAT) est de M mois d'inoccupation. La subvention fédérale serait une somme par personne.⁴⁶ La subvention devrait, idéalement, croître en fonction de T vu l'allongement de la période sans retour en chômage. Pour ne pas nuire à la coopération entre les services de placement de régions différentes, ni décourager la stimulation de l'emploi, la subvention fédérale devrait être partagée entre les régions R_1 et R_2 . Le montant de la subvention fédérale devrait diminuer en fonction du taux de croissance économique moyen des trois pays voisins,⁴⁷ reflet de l'aisance avec laquelle l'emploi se crée chez nous aussi. Pour éviter que des incertitudes inhibent les régions, il faudrait fixer le montant annuellement en fonction des anticipations de croissance des instituts de conjoncture pour l'année suivante.

Pour éviter des effets de substitution entre catégories et bien que le coût d'une indemnisation varie beaucoup d'un type à l'autre, le transfert octroyé par le fédéral devrait être le même quel que soit le chômeur qui transite vers l'emploi. Ceci signifie que le transfert serait aussi octroyé si la personne sans-emploi n'est pas indemnisée. Même si toute personne passant du chômage à l'emploi à temps partiel ne bénéficie pas de l'allocation de garantie de revenu, il apparaît souhaitable que la subvention fédérale varie selon que la personne est, tous contrats de travail confondus, occupée à temps plein ou partiel.

Pour dissuader les Régions de placer ou orienter les chômeurs de manière inefficace (profession inadaptée, formation professionnelle de très courte durée visant à maximiser le nombre d'embauches sans réflexion plus profonde sur l'adéquation entre emplois et personnes, etc.), on devrait limiter le nombre de subventions par chômeur au cours d'une période de durée donnée. Ce nombre pourrait croître avec la durée d'inoccupation. En revanche, tant que les connaissances sur l'évaluation des politiques régionales demeureront fort partielles, il ne paraît pas sensé de faire varier le transfert en fonction de la (des) politique(s) active(s) régionale(s) mises en place pour favoriser la réinsertion du chômeur. Le transfert ne vient donc pas réduire le coût de mise en œuvre de (certaines) politiques régionales mais relever la valeur d'une transition du chômage vers un emploi.

Le choix du montant unitaire (moyen) du transfert fédéral devrait dépendre de l'économie unitaire moyenne faite par le fédéral en cas d'embauche supplémentaire. Ce calcul n'est pas élémentaire. La prise en compte de chômeurs non indemnisés et de la croissance économique

⁴⁵ Chez le même employeur ou non. Peu importe ici du moment que la période est ininterrompue par un épisode de non emploi.

⁴⁶ Elle pourrait dépendre de M . La difficulté croissante à réinsérer les personnes à mesure que la durée s'allonge suggère une subvention croissante en fonction de M . Deux autres arguments incitent toutefois à une relation inverse. D'une part, les indemnités sont décroissantes avec la durée pour plusieurs catégories de chômeurs et donc le coût pour l'assurance-chômage baisse dans ces conditions à mesure que M s'allonge. D'autre part, il ne faut pas inciter les régions à retarder inutilement leurs efforts de réinsertion. Le sens de la relation entre la subvention et M n'est donc pas évident a priori.

⁴⁷ L'importance n'est pas le choix de 3 pays. La prise en compte de davantage de pays peut se justifier. Mais il faut éviter l'intervention du taux de croissance belge ou régional sur lequel nos institutions et politiques ont une influence directe.

sont une source de difficulté. En outre, l'économie unitaire n'a pas de raison d'être constante. Même si on peut envisager d'aller plus loin dans l'analyse, il est probablement permis de démarrer avec une hypothèse simple (par exemple, la proportionnalité).

Le mécanisme proposé ci-dessus comptabilise des personnes qui transitent du chômage à l'emploi. Or, vu notamment la fragilité de la distinction entre chômage et inactivité, il ne faudrait pas faire de distinction entre un chômeur enregistré (dans les banques de données de la sécurité sociale) et un inactif enregistré dans ces mêmes banques. Dans un nombre de cas à préciser, l'entrée en emploi d'un tel inactif devrait donc aussi donner lieu au transfert fédéral.

Venons-en à présent aux mécanismes qui engendrent un remboursement des Régions au gouvernement fédéral en cas de non-respect d'un objectif de réduction d'un indicateur pertinent. Il pourrait s'agir d'un objectif de baisse du chômage de (très) longue durée. En amont de la question du choix de l'indicateur, il faut s'interroger sur la raison d'être d'un système de pénalité. Si le système de transfert du fédéral évoqué à l'instant rétablit des incitations correctes et si les régions font un arbitrage entre coûts et bénéfices de leurs actions, quel sens y aurait-il à introduire un mécanisme de pénalité financière? Je n'en vois pas. Mais la condition imposée est sans doute trop forte. Voyons pourquoi.

Le transfert fédéral vient relever la mesure régionale de la valeur d'une remise à l'emploi. Dans la mesure où les régions ont des caractéristiques propres que l'Etat fédéral observe très imparfaitement (leur fonction de coût de la remise à l'emploi, leur appréciation de la valeur de la réduction du niveau du chômage et leur évaluation des meilleurs outils pour y parvenir), il est très plausible que le transfert soit uniforme dans tout le pays (à niveaux donnés de M et de T). Il ne fournira dès lors qu'imparfaitement les incitations nécessaires. En outre, les régions peuvent, délibérément ou non, commettre des erreurs systématiques de choix ou de mises en œuvre de politiques de remise à l'emploi. Enfin, une région pourrait rester passive et ne pas optimiser son action compte tenu des nouvelles incitations. Dans le contexte où au moins une région évalue mal la valeur d'une remise à l'emploi, se trompe dans ses choix de politiques ou demeure trop passive, que peut-on attendre d'une incitation négative (un remboursement monétaire au niveau fédéral si un objectif n'est pas atteint)? Une pression pour introduire les corrections nécessaires.

Ayant clarifié les conditions d'introduction d'incitations négatives, on reste avec la question: comment établit-on que ces conditions sont remplies? Les discours ne suffisent pas. Face à la difficulté d'établir ces conditions avec une certaine objectivité, il est sensé de commencer par observer les pratiques et leurs évolutions en présence des seules incitations positives. Si après quelques années, le bilan apparaît décevant, on aura plus de raisons d'introduire des incitations négatives. On sera alors confronté au choix d'indicateurs et d'objectifs. Il importera alors d'éviter autant que possible les nombreux effets pervers mentionnés au paragraphe 5.3 ci-dessus.

6. Conclusions

Même s'il est sélectif dans le choix des thèmes abordés, ce texte a traité d'un ensemble de points qui sont l'objet de débats aujourd'hui en Belgique. Si l'on est prêt à en étudier soigneusement les avantages et inconvénients, il est possible de traiter de réformes délicates. L'accent a été placé sur une analyse des principaux mécanismes à l'œuvre, afin de fonder une prise de décision. Bien souvent cependant, la distance qui sépare l'identification des mécanismes de la prise de décision est grande. Un important travail d'analyse demeure alors nécessaire.

Une insistance qui traverse ces réflexions est la nécessité d'analyser les institutions du marché du travail à la fois sous l'angle de l'assurance contre les risques et sous celui de l'efficacité. Le conflit entre assurance et incitations est apparu à diverses reprises. La recherche d'un équilibre entre ces deux dimensions est complexe mais indispensable.

La régionalisation de diverses institutions (négociation salariale, assurance-chômage, allègements de cotisations sociales patronales) n'apparaît pas souhaitable car soit elle est peu efficace, soit elle nuit trop au principe d'assurance, soit encore elle s'appuie sur un diagnostic erroné. Les défis pour les institutions de négociation salariale fédérale sont cependant considérables. Dans le domaine des réponses au risque de chômage, l'amélioration, nécessaire, des incitations doit prendre garde aux effets pervers de mécanismes incitatifs. Une proposition a été formulée dans l'espoir de limiter ceux-ci au maximum. Elle consiste en un mécanisme de transferts du fédéral aux régions. Si un tel mécanisme ne donnait pas les résultats escomptés, il apparaîtrait justifié de mettre en place un système plus coercitif de responsabilité financière des régions.

Bibliographie

Abraham F., M. Goos en J. Konings (2007), *De concurrentiepositie van België: zin of onzin van de loonnorm*, Katholieke Universiteit Leuven, Leuvense Economische Standpunten 2007/116.

Bassilière D., F. Bossier, I. Bracke, I. Lebrun, L. Masure et P. Stockman (2005), "Variantes de réduction des cotisations sociales et de modalités de financement alternatif", Planning Paper 97 du Bureau fédéral du Plan, Bruxelles.

Bresseleers V., N. Fasquelle, K. Hendrickx, L. Masure, M. Saintrain, B. Scholtus et P. Stockman (2004), "Coût budgétaire d'un chômeur de 1987 à 2002", actualisation du Planning Paper 79 du Bureau fédéral du Plan, Bruxelles.

Cahuc P. et A. Zylberberg (2004) *Labor economics*, MIT Press, Cambridge (MA).

Cantillon B. en V. De Maesschalck (2007), *Sociale zekerheid, transferten en federalisme in België*, C.S.B. Berichten D/2007/6104/02, Antwerpen.

Cantillon B., I. Marx, S. Rottiers en T. Van Rie (2007), "Een vergelijking van België binnen de Europese kopgroep: Postremus inter pares", C.S.B. Berichten D/2007/6104/01, Antwerpen.

Cockx B., M. Dejemeppe et B. Van der Linden (2007), "Le Plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs favorise-t-il l'insertion en emploi?" / "Bevordert het Plan voor de begeleiding en opvolging van werklozen de overgang naar werk?", *Regards économiques*, 49, Institut de Recherches Economiques et Sociales, Université catholique de Louvain, janvier. <http://www.uclouvain.be/regardseconomiques>

Cockx B. et M. Dejemeppe (2007), "Is the Notification of Monitoring a Threat to the Unemployed? A Regression Discontinuity Approach", IZA discussion paper 2854, June, Institute for the Study of Labor, Bonn. <http://ftp.iza.org/dp2854.pdf>

Cockx B., H. Sneessens et B. Van der Linden (2005a) "Allègement de cotisations patronales à la Sécurité sociale: Pourquoi ? Pour qui et comment ?", *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 47, 583-598. <http://socialsecurity.fgov.be/bib/rbss.htm>

Cockx, B., Sneessens, H. et Van der Linden, B. (2005b), *Evaluations micro et macroéconomique des allègements de la (para)fiscalité en Belgique*, Politique scientifique fédérale et Academia Press, Gent, 2005.

Dejemeppe M. (2002), "Evolution du chômage en Wallonie: la fin des illusions", *Regards économiques*, 7, Institut de Recherches Economiques et Sociales, Université catholique de Louvain, décembre. <http://www.uclouvain.be/regardseconomiques>

Dejemeppe M. et B. Van der Linden (2006a) "Actions du Plan Marshall sur le marché du travail wallon", in Hanin B. et J.-P. Lemaître, *Le plan d'actions prioritaires de la Région wallonne*, UCL, Presses Universitaires de Louvain, 69 – 75. <http://www.i6doc.com/doc/actionsprioritairesrw>

Dejemeppe M. et B. Van der Linden (2006b) "Actions du Plan Marshall sur le marché du travail wallon", in Hanin B. et J.-P. Lemaître, *Le plan d'actions prioritaires de la Région wallonne*,

de la Croix D. et Q. Wibaut (1997) "La négociation collective" in Van der Linden B. (dir. publ.) *Chômage : réduire la fracture*, De Boeck & Larcier,, Bruxelles.

De Lathouwer, L. (2005), *Making Work Pay, Making Transitions flexible. The case of Belgium in a comparative perspective*, TLM.net working paper 2005-05. <http://www.siswo.uva.nl/tlm/>

De Lathouwer L., B. Cockx, K. Bogaerts, J. Ries en K. Van den Bosch (2003) *De impact van schorsing artikel 80 in de werloosheidsverzekering op herintrede en armoede*, Federaal Wetenschapsbeleid en Academia Press, Gent.

Delhez Ph. et P. Heuse (2006), "Le bilan social 2005", *Revue économique*, Banque Nationale de Belgique, III.

Denayer L. et Tollet R. (2002), "Mécanismes institutionnels de la formation des salaires en Belgique" in Pochet Philippe (dir.), *Politique salariale dans la zone euro*, Presses Interuniversitaires Européennes – Peter Lang, Collection "Travail & Société", n° 36, Bruxelles.

Deschamps R. (2003), "Faut-il régionaliser la négociation salariale ?", *Reflets et Perspectives de la vie économique*, XLII, 4, 71 – 80.

Deschamps R. (2007), "Fédéralisme ou scission du pays; l'enjeu des finances publiques régionales" in Bayenet B. , H. Capron et Ph. Liégeois, *L'espace Wallonie-Bruxelles: voyage au bout de la Belgique*. de Boeck et IWEPS, 307-326.

De Vos M. et J. Konings (2007) "D'une sécurité de l'emploi vers une sécurité du travail sur le marché du travail belge", Itinera Institute, Anthemis, Louvain-la-Neuve.

Drèze B. (2003) *Tous au boulot ? D'une économie duale à une société de pleine activité*, Editions Luc Pire, Bruxelles.

European Commission (2007), *Towards common principles of flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit D.2, July.

Gagliarducci S. (2004) "Labour market transitions and advancement : temporary employment and low-pay job in Europe", *Employment in Europe*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

Gazon J. (2007), *Ni chômage, ni assistance*, L'Harmattan, Collection "Questions contemporaines, Paris.

Göbel C. and E. Verhofstadt (2007) "The role of temporary employment for the integration of school-leavers into permanent employment", Sherppa, Ghent University, Belgium.

IMF (2007), *Belgium: Selected issues*. IMF Country Report No. 07/88.

Konings J. (2005), "Loonkosten en jobcreatie : regionale en sectorale verschillen", Beleidsnota 5, VKW Metena, Christelijke Wergeversorganisatie, <http://www.vkwmetena.be/index.php?navtop=1&navleft=12&arc=1>

O.C.D.E. (2007a), *Des emplois pour les jeunes. Belgique*. Éditions O.C.D.E., Paris.

O.C.D.E. (2007b), *OECD Economic Surveys: Belgium*. Éditions O.C.D.E., Paris.

Palsterman P. (2003), *La notion de chômage involontaire: 1945-2003*. Courrier hebdomadaire 1806 du Centre de recherche et d'information socio-politiques, Bruxelles.

Pierrard O. (2004), Pourquoi faut-il cibler la réduction du coût du travail sur les très bas salaires ?, *Regards économiques*, 24. <http://www.uclouvain.be/regardseconomiques>

Plasman R., M. Rusinek, I. Tojerow (2007), " La régionalisation de la négociation salariale en Belgique : vraie nécessité ou faux débat ?", Working paper 07-04.RS, Dulbéa, ULB. <http://dev.ulb.ac.be/dulbea/fr/publication.php>

- Plasman R., F. Rycx et I. Tojerow (2006) "Industry wage differentials, unobserved ability and rent sharing: Evidence from matched worker-firm data, 1995-2002", National Bank of Belgium, working paper 90. <http://www.bnb.be/doc/ts/publications/wp/wp90En.pdf>
- Quintini, G. et S. Martin (2006), "Starting Well or Losing their Way? The Position of Youth in the Labour Market in OECD Countries", OECD Social, Employment and Migration Working Paper, n° 39, OCDE, Paris.
- Saez E. (2002) "Optimal income transfer programs: intensive versus extensive labor supply responses", *Quarterly Journal of Economics*, 1039 -1073.
- Thisse J. et I. Thomas (2007), "Bruxelles et Wallonie: une lecture en termes de géo-économie urbaine", *Reflets et Perspectives de la Vie économique*, XLV1,1, 77 - 93. <http://universite.deboeck.com/revues/reflets/>
- Van der Linden B. (2003) "Unemployment benefit profile, monitoring and active labor market policies: The role of normative criteria", Document de travail DOCH 127, Chaire Hoover d'Éthique économique et sociale, Université catholique de Louvain, octobre 2003. <http://www.uclouvain.be/8680.html>
- Van der Linden B. (2005), "Une proposition de renforcement des allègements de charges sociales patronales sur les bas salaires", *Regards économiques*, 34. <http://www.uclouvain.be/regardseconomiques>
- Van Rompuy P. (2007) *Sleutelen aan onze staatsstructuur voor meer werk*, Katholieke Universiteit Leuven, Leuvense Economische Standpunten 2007 /118.
- Vermer M-C, Nassaut S. et M. Nyssens (2007), "Le titre-service: un état de la situation", *Regards économiques*, Institut de Recherches Economiques et Sociales, Université catholique de Louvain, n° 50 d'avril 2007. <http://www.uclouvain.be/regardseconomiques>

Annexe

	Bruxelles	Flandre	Wallonie
Agriculture, chasse, services annexes (01)	0,1	1,1	0,6
Sylviculture, exploitation forestière, services annexes (02)	0,0	0,0	0,1
Pêche, pisciculture et aquaculture (05)	0,0	0,0	0,0
Autres industries extractives (14)	0,0	0,0	0,3
Industries alimentaires (15)	1,1	3,3	2,6
Industrie du tabac (16)	0,0	0,1	0,0
Industrie textile (17)	0,1	1,6	0,4
Industrie de l'habillement et des fourrures (18)	0,2	0,3	0,1
Industrie du cuir et de la chaussure (19)	0,0	0,1	0,0
Travail du bois et fabrication d'articles en bois (20)	0,1	0,5	0,5
Industrie du papier et du carton (21)	0,1	0,5	0,5
Edition, imprimerie, reproduction (22)	1,0	1,0	0,7
Cokéfaction, raffinage, industries nucléaires (23)	0,2	0,3	0,1
Industrie chimique (24)	0,8	2,5	2,4
Industrie du caoutchouc et des plastiques (25)	0,1	1,1	0,6
Fabrication d'autres produits minéraux non métalliques (26)	0,2	0,9	1,7
Métallurgie (27)	0,1	1,1	1,7
Travail des métaux (28)	0,7	2,5	1,8
Fabrication de machines et équipements (29)	0,6	1,3	1,6
Fabrication de machines de bureau et de matériel informatique (30)	0,0	0,0	0,0
Fabrication de machines et appareils électriques (31)	0,5	0,7	0,8
Fabrication d'équipements de radio, télévision et communication (32)	0,1	0,6	0,2
Fabrication d'instruments médicaux, de précision, d'optique et d'horlogerie (33)	0,1	0,3	0,2
Industrie automobile (34)	1,3	2,1	0,2
Fabrication d'autres matériels de transport (35)	0,1	0,2	0,5
Fabrication de meubles, industries diverses (36)	0,1	1,0	0,3
Récupération (37)	0,0	0,1	0,1
Production et distribution d'électricité, de gaz et de chaleur (40)	0,7	0,4	0,6
Captage, traitement et distribution d'eau (41)	0,3	0,2	0,3
Construction (45)	3,0	6,5	7,2
Commerce et réparation automobile, commerce de détail de carburants (50)	1,5	2,0	2,3
Commerce de gros et intermédiaires du commerce (51)	6,7	7,0	4,3
Commerce de détail et réparation d'articles domestiques (52)	5,7	6,8	8,8
Hôtels et restaurants (55)	4,7	3,2	2,9
Transports terrestres (60)	4,0	3,8	4,2
Transports par eau (61)	0,0	0,1	0,0
Transports aériens (62)	0,1	0,2	0,0
Services auxiliaires des transports (63)	1,9	2,6	2,2
Postes et télécommunications (64)	5,1	1,8	2,4
Intermédiation financière (65)	9,2	1,4	1,1
Assurance (66)	3,0	0,4	0,4
Auxiliaires financiers et d'assurances (67)	1,3	0,6	0,7
Activités immobilières (70)	1,3	0,5	0,7
Location sans opérateur (71)	0,3	0,3	0,1
Activités informatiques (72)	2,2	1,3	0,6
Recherche et développement (73)	0,4	0,3	0,3
Services fournis principalement aux entreprises (74)	12,5	10,9	8,2
Education (80)	9,5	9,8	13,3

Santé et action sociale (85)	10,2	12,5	15,2
Assainissement, voirie et gestion des déchets (90)	0,1	0,4	0,4
Activités associatives (91)	2,6	0,7	1,3
Activités récréatives, culturelles et sportives (92)	2,9	0,8	1,3
Services personnels (93)	0,6	0,8	0,8
Services domestiques (95)	2,6	1,5	2,3
Total hors administration publique	100	100	100

Tableau 4. Ventilation de l'emploi salarié hors administrations publiques en 2005.

Source: Institut des Comptes Nationaux.

	Chômeurs complets indemnisés		C.C.I. non demandeur d'emploi
	aptitude normale	aptitude réduite	
Total			
Région Flamande	154355	20552	89863
Région Wallonne	200698	12287	53130
Région Bruxelles-Capitale	65786	1496	15204
Belgique	420838	34335	158196
Parts (%)			
Région Flamande	36,7	59,9	56,8
Région Wallonne	47,7	35,8	33,6
Région Bruxelles-Capitale	15,6	4,4	9,6
Belgique	100	100	100
≥ 1 an			
Région Flamande	71005	14720	88745
Région Wallonne	138118	10414	52789
Région Bruxelles-Capitale	45067	1264	15126
Belgique	254190	26398	156661
Parts (%)			
Région Flamande	27,9	55,8	56,6
Région Wallonne	54,3	39,5	33,7
Région Bruxelles-Capitale	17,7	4,8	9,7
Belgique	100	100	100
≥ 2 ans			
Région Flamande	39431	10752	86303
Région Wallonne	100878	9082	52035
Région Bruxelles-Capitale	31504	1002	14978
Belgique	171813	20837	153316
Parts (%)			
Région Flamande	22,9	51,6	51,6
Région Wallonne	58,7	43,6	43,6
Région Bruxelles-Capitale	18,3	4,8	4,8
Belgique	100	100	100

Tableau 5. Chômeurs complets indemnisés demandeurs et non demandeurs d'emploi en moyenne en 2005 (hommes et femmes). Source: STAT92; calculs propres.