

Publication préparée
par les économistes de l'UCL

Actions du Plan Marshall sur le marché du travail wallon*

A l'heure de la mise en place des premières mesures prévues dans le cadre du Plan Marshall, nous abordons, sans tabou, une série de questions dans le domaine de l'emploi et des politiques d'emploi qui sont en toile de fond de ce plan : Quelles sont les causes de la difficulté à pourvoir des emplois vacants en Wallonie et quels en sont les remèdes ? Comment se comparent les coûts salariaux et la productivité dans les régions ? Faut-il régionaliser la formation des salaires ? Quel ciblage pour les allègements de cotisations sociales pour stimuler au mieux l'emploi ? Que faut-il faire et, surtout, ne pas faire en matière d'évaluation des politiques d'emploi ?

Muriel Dejemepe

Bruno Van der Linden

A l'heure où se mettent en place les premières mesures prévues dans le cadre du "Plan de développement de l'économie wallonne", mieux connu sous le nom de "Plan Marshall" (ci-dessous, "le plan"), ce numéro de *Regards économiques* a pour objectif d'apporter un éclairage sur une série de questions dans le domaine de l'emploi et des politiques d'emploi. Le "plan" est un plan de développement économique qui propose une panoplie de mesures visant à stimuler l'activité économique wallonne et donc l'emploi. Notre objectif n'est pas d'aborder tous les aspects du "plan". Le rôle des pôles de compétitivité ou celui des mesures de soutien à la création et au développement des entreprises ne sera par exemple pas discuté. Nous apportons une série d'éléments d'analyse autour de deux thèmes qui sont en toile de fond du "plan" : la difficulté de pourvoir des emplois vacants en Wallonie et le niveau du coût salarial et de la productivité dans cette région. A la lumière de ces éléments d'analyse, nous discutons, sans tabou, la pertinence de certaines mesures du plan mais aussi d'autres propositions comme la régionalisation de la formation des salaires. Nous pensons que cet éclairage est utile dans la mesure où la plupart des actions programmées dans le cadre du plan n'ont pas encore été mises en œuvre. Il est donc encore temps de "guider" la décision politique.

Cet article comprend trois parties. La première partie rappelle brièvement un certain nombre de faits concernant le chômage et le non-emploi en Région wallonne, et vise à rappeler à tous l'urgence de réformes structurelles profondes dans cette Région. La deuxième partie est consacrée aux éléments d'analyse sur, d'une

* Ce numéro de *Regards économiques* a été préparé pour le colloque de l'Association des diplômés du Département des sciences économiques de l'UCL (ADEL), intitulé "La Région wallonne - Regards économiques sur le plan des actions prioritaires - Premières approches à l'heure de sa mise en place" (27 avril 2006).

Nous remercions vivement Benoît Bayenet, Conseiller économique du Cabinet du Ministre wallon de l'Economie et de l'Emploi, ainsi que les membres du Cabinet du Ministre Marcourt pour leurs précieux conseils et informations. Nous tenons aussi à remercier Philippe Ledent et Vincent Vandenberghe pour leur collaboration à ce numéro de *Regards économiques*. Nous remercions enfin Vincent Bodart et Vincent Vandenberghe pour leur relecture du texte

part, la difficulté de pourvoir des emplois vacants en Wallonie et, d'autre part, le niveau du coût salarial et de la productivité dans cette région. Plusieurs mesures concrètes du "plan" sont discutées dans cette partie. La troisième partie aborde la question de l'évaluation des politiques d'emploi et précise ce qu'il faut et, surtout, ne faut pas faire en cette matière. Enfin, nous formulons dans la conclusion une série de recommandations concrètes tirées de notre analyse.

1. Un rapide état des lieux

L'objectif de cette partie n'est pas de dresser un énième état des lieux des performances wallonnes en matière d'emploi et de chômage. Nombreux sont ceux qui s'y sont attelés (voir, par exemple, le n°31 de *Regards économiques* consacré au "Malaise économique wallon", CESRW, 2005, et IWEPS, 2005) et il est temps maintenant de passer du constat aux recommandations concrètes d'actions qui aideront la Wallonie à redevenir une région européenne performante. Ce rapide état des lieux vise simplement à rappeler à tous l'urgence de réformes structurelles profondes, dans lesquelles le "plan" s'inscrit. Face à l'ampleur des fonds publics investis dans le "plan", il est crucial que les mesures mises en œuvre soient adaptées aux causes de nos problèmes d'emploi et de chômage. L'état de santé du malade est tel que ses médecins n'ont plus le droit ni de se tromper de diagnostic, ni de traitement.

1.1. Chômage ou non emploi : même constat

En 2004, le taux de chômage harmonisé (définition du BIT) s'élevait en Région wallonne à 12 % alors qu'il n'était que de 5,4 % en Région flamande (voir tableau 1). Certes, sur la période 1995-2004, la Wallonie a enregistré un recul de son taux de chômage plus prononcé (- 1,8 point de pourcentage) que celui observé en Flandre (- 0,4 point). Mais force est de constater que malgré ce recul, la Wallonie n'est pas encore arrivée à infléchir la hausse structurelle du chômage que la plupart des pays européens ont connu entre le milieu des années 70 et le début des années 80. A cet égard, les performances de nos voisins français et allemands ne sont guère plus enviables. La Région flamande est, quant à elle, parvenue en 20 ans à retrouver un niveau de chômage proche du celui observé au début des années 70, au même titre que nos voisins hollandais.

Tableau 1 - Taux de chômage (définition du BIT)

Source : Enquête sur les Forces de Travail, INS; OECD; Eurostat

	1975	1983	1990	1995	2000	2004
Belgique	5,0	12,1	6,6	9,7	6,9	8,4
Flandre		10,8	4,9	5,8	4,3	5,4
Wallonie		13,7	10,5	13,8	10,3	12
France	4,0	9,7	8,6	11,4	9,3	9,6
Pays-Bas	5,2	11,8	5,9	6,6	2,4	4,6
Allemagne*	3,6	7,1	4,8	10,5	7,6	10,3

* Pour 1975, 1983 et 1990, Allemagne de l'Ouest

La persistance du chômage à un niveau très élevé en Région wallonne va de pair avec un allongement de la durée moyenne d'inoccupation des demandeurs d'emploi. En 2003, 42 % des demandeurs d'emploi inoccupés wallons étaient au chômage depuis *plus de 2 ans* contre seulement 19 % en Flandre (voir Van Haeperen, 2005). En Wallonie, plus de 20 % des demandeurs d'emploi étaient au chômage depuis plus de 5 ans.

Il faut en outre souligner qu'il existe une dispersion sous-régionale importante des taux de chômage. En 2003, le taux de chômage harmonisé s'élevait en Wallonie à 10,8 %, mais il n'était que de 5,3 % à Arlon (- 0,4 point de pourcentage par rapport

... Un rapide état des lieux

au taux de chômage flamand) et atteignait 15,3 % à Charleroi (voir CESRW, 2005).

Pour être chômeur au sens du BIT, il faut remplir simultanément trois critères : (I) être sans emploi, (II) à la recherche active d'un emploi et (III) disponible pour le marché du travail. Si une personne est "sans emploi" mais qu'elle ne répond pas positivement à un des deux autres critères, alors elle est classée "inactive". Les inactifs peuvent aussi bien concerner des personnes qui ont fait un choix de vie de ne pas (plus) travailler ou des demandeurs d'emploi découragés qui renoncent à chercher un travail. La frontière entre chômage et inactivité est ténue et ses limites vont fortement dépendre de facteurs institutionnels (l'instauration de politiques favorisant le retrait du marché du travail, par exemple) et économiques. Il est donc nécessaire de compléter la statistique du BIT par d'autres indicateurs si l'on souhaite tenir compte des travailleurs retirés temporairement ou durablement du marché du travail. L'utilisation du taux de non-emploi¹ paraît à ce titre plus appropriée que celle du taux de chômage et nuance quelque peu le message d'une Région flamande performante (voir graphique 1). Le taux de non-emploi n'est en effet guère différent, en 2004, en Région flamande, en France et en Allemagne alors qu'il est significativement plus bas aux Pays-Bas.² Le recours accru aux formules d'aménagement du temps de travail (voir tableau 2) et aux dispositifs de retrait de la population active constitue un facteur explicatif de la moindre performance flamande en matière de taux de non-emploi. Par contre, le constat s'assombrit un peu plus encore pour la Wallonie qui connaît un taux de non-emploi très largement supérieur à celui observé en Flandre et dans nos pays voisins.

Graphique 1. Taux de non-emploi en 2004

Source : Enquête sur les Forces de Travail, INS

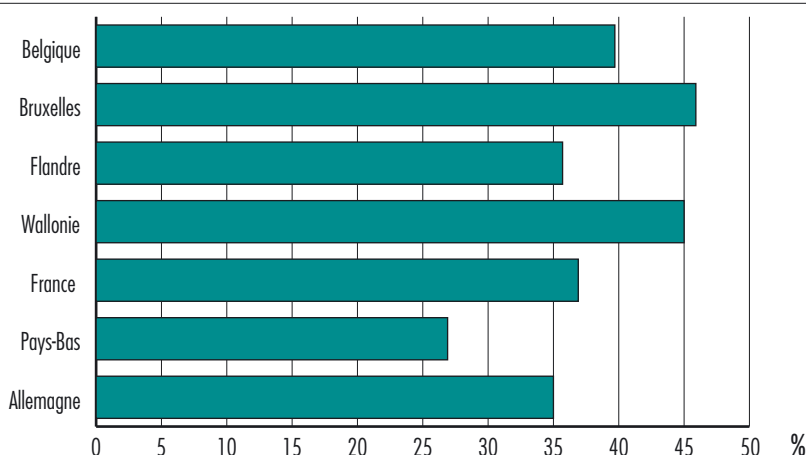


Tableau 2 - Nombre des travailleurs qui aménagent leur temps de travail³ avec le soutien de l'ONEM par rapport à la population assurée contre le chômage⁴, selon la région de résidence et le sexe, 2005

	Bruxelles	Flandre	Wallonie
total	2,74%	6,71%	4,69%
hommes	1,41%	3,82%	2,31%
femmes	4,22%	10,14%	7,37%

Source : Rapport annuel de l'ONEM (2005, pp. 343 et 378), calculs propres

¹ Le taux de non-emploi met en rapport les chômeurs et les inactifs avec la population en âge de travailler (personnes âgées entre 15 et 64 ans).

² Si l'emploi était défini en équivalent temps plein, le taux de non-emploi des Pays-Bas serait sensiblement plus élevé.

³ Les mesures concernées sont : prépension à mi-temps, interruption de carrière (interruption complète, réduction des prestations, congé parental, soins palliatifs et assistance médicale) et crédit-temps.

⁴ Pour la population assurée contre le chômage, les chiffres datent de 2004.

1.2. Risque élevé de chômage pour les peu diplômés et les jeunes

Le tableau 3 indique qu'en Région wallonne, le taux de chômage *relatif* des personnes diplômées de l'enseignement primaire ou secondaire inférieur est entre 2,7 et 4 fois plus important que celui des personnes titulaires d'un diplôme post-secondaire. Même s'ils ne sont pas négligeables, les écarts de taux de chômage entre groupes de scolarisation sont moins marqués en Flandre. La position relative des peu scolarisés n'a cessé de se détériorer au cours des 30 dernières années (pour la Belgique, voir par exemple, Sneessens et Shadman, 2000). Dans l'étude de Dejemeppe (2005), il ressort que les chances de sortir du chômage en Wallonie étaient relativement peu liées au niveau de diplôme au début des années 70. Par contre, disposer d'un diplôme post-secondaire permettait d'augmenter de 42 % les chances de sortie du chômage au début des années 90 dans cette région.

Tableau 3 - Taux de chômage (définition du BIT) par niveau d'étude, genre et région de résidence en 2004

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

Taux de chômage BIT %		Région de Bruxelles-Capitale	Région flamande	Région wallonne	Belgique
Total général	Total	15,7	5,4	12,0	8,4
	Hommes	16,1	4,6	10,7	7,5
	Femmes	15,3	6,5	13,7	9,6
Primaire ou sans diplôme	Total	28,4	9,5	22,1	15,8
	Hommes	29,0	7,9	21,2	15,0
	Femmes	27,2	11,8	24,0	17,1
Secondaire inférieur	Total	23,9	6,9	17,3	11,8
	Hommes	24,5	5,2	14,7	9,9
	Femmes	23,1	9,7	21,6	15,0
Secondaire supérieur	Total	18,4	5,7	12,0	8,5
	Hommes	16,8	4,6	9,3	6,9
	Femmes	20,4	7,3	15,8	10,8
Post secondaire	Total	8,3	3,4	5,8	4,7
	Hommes	8,6	3,1	5,3	4,5
	Femmes	7,9	3,6	6,3	4,9
<i>Taux de chômage relatif par rapport aux diplômés de l'enseignement post secondaire</i>					
Primaire ou sans diplôme	Total	3,4	2,8	3,8	3,4
	Hommes	3,4	2,5	4,0	3,4
	Femmes	3,4	3,3	3,8	3,5
Secondaire inférieur	Total	2,9	2,0	3,0	2,5
	Hommes	2,8	1,7	2,7	2,2
	Femmes	2,9	2,7	3,4	3,1
Secondaire supérieur	Total	2,2	1,7	2,1	1,8
	Hommes	1,9	1,5	1,7	1,5
	Femmes	2,6	2,0	2,5	2,2
Post secondaire	Total	1	1	1	1
	Hommes	1	1	1	1
	Femmes	1	1	1	1

Le chômage touche particulièrement les jeunes (entre 15 et 24 ans) : en Région wallonne, un tiers des jeunes qui souhaitent travailler sont au chômage contre seulement 1 sur 7 en Flandre (voir tableau 4). Le tableau 4 indique aussi que *tant en Flandre qu'en Wallonie*, le taux de chômage *relatif des jeunes* est environ trois fois plus important que celui des personnes âgées de 25 à 49 ans.

Tableau 4 - Taux de chômage (définition du BIT) par niveau d'étude, genre et région de résidence en 2004

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

Taux de chômage BIT %		Région de Bruxelles-Capitale	Région flamande	Région wallonne	Belgique
Total général	Total	15,9	5,4	12,1	8,5
	Hommes	16,3	4,6	10,7	7,6
	Femmes	15,4	6,6	13,8	9,6
De 15 à 24 ans	Total	33,6	13,6	33,1	21,2
	Hommes	32,2	12,5	32,0	20,2
	Femmes	34,9	14,7	34,4	22,4
De 25 à 49 ans	Total	15,6	4,6	11,2	7,7
	Hommes	16,2	3,9	9,8	6,9
	Femmes	14,9	5,5	12,9	8,6
De 50 à 64 ans	Total	8,9	4,2	4,5	4,7
	Hommes	10,2	3,0	3,9	3,9
	Femmes	7,0	6,1	5,5	6,0
<i>Taux de chômage relatif par rapport aux 25-49 ans</i>					
De 15 à 24 ans	Total	2,2	2,9	3,0	2,8
	Hommes	2,0	3,2	3,3	2,9
	Femmes	2,4	2,7	2,7	2,6
De 25 à 49 ans	Total	1,0	1,0	1,0	1,0
	Hommes	1,0	1,0	1,0	1,0
	Femmes	1,0	1,0	1,0	1,0
De 50 à 64 ans	Total	0,6	0,9	0,4	0,6
	Hommes	0,6	0,8	0,4	0,6
	Femmes	0,5	1,1	0,4	0,7

2. Eléments d'analyse

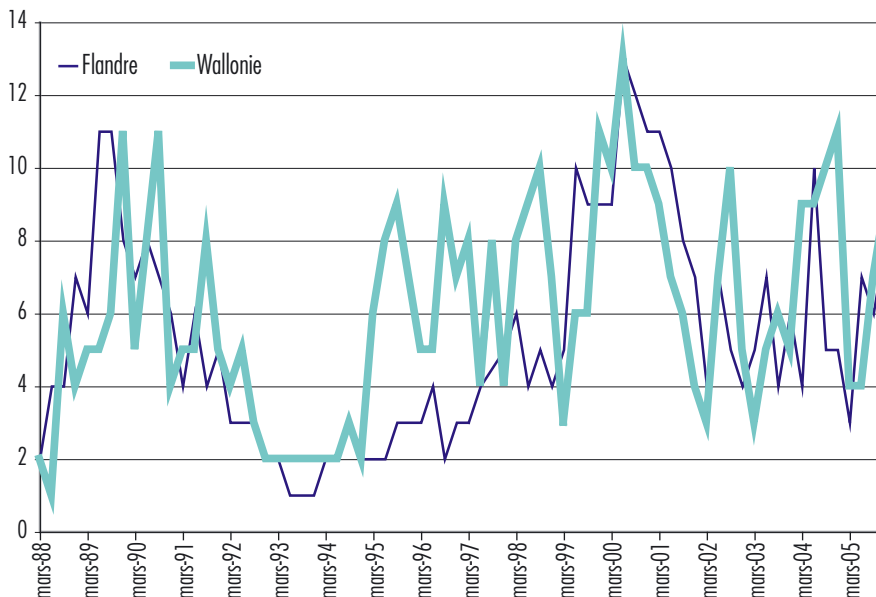
“Le problème de la Wallonie, c’est le manque d’offres d’emploi”, entend-on dire souvent. Or, la seule question qui importe réellement, c’est : pourquoi ? Des réponses telles que “la croissance ou les investissements sont plus faibles qu’en Flandre” ne sont guère satisfaisantes. Il faut identifier les facteurs responsables de ces constats, en particulier ceux sur lesquels la région ou le niveau fédéral ont une emprise.

En opposition – semble-t-il – avec l’affirmation “du manque d’offres d’emploi”, un autre point de vue prend de l’importance. Il porte sur la difficulté croissante⁵ de pourvoir des emplois vacants en Wallonie. Le graphique 2, consacré à l’industrie, illustre la montée rapide de cette contrainte de disponibilité de main d’œuvre lorsque la croissance reprend de la vigueur sans faire apparaître de tendance longue bien claire. De manière plus surprenante, elle met en évidence que l’intensité – certes limitée – de cette contrainte affecterait *durablement* tout autant la Wallonie que la Flandre. On semble loin de l’image véhiculée traditionnellement selon laquelle la Flandre pâtirait seule d’un problème de disponibilité de main d’œuvre adéquate aux yeux des employeurs. Au-delà d’une nécessaire amélioration de la quantification du phénomène, la recherche de ses causes est à nouveau indispensable.

⁵ Le FOREM (2005) a analysé la durée d’ouverture des offres d’emploi qu’il collecte. Parmi les professions les plus difficiles à pourvoir, la proportion d’offres satisfaites dans les deux mois tend à baisser de 1998 à 2005. Pour les 5 % (parmi les 188 groupes professionnels) les plus difficiles à pourvoir, la proportion d’offres satisfaites dans les deux mois passe de 50 à 45 %. Au premier décile (10 %), la proportion passe de 61 à 56 %.

Graphique 2. Proportion d'entreprises industrielles contraintes par un manque de cadres ou de main d'œuvre qualifiée, par région

Source : BNB, Enquêtes sur la conjoncture



Dans les limites de cette courte étude, il n'entre pas dans nos intentions de dresser un panorama des causes des difficultés wallonnes en matière d'emploi, de chômage et de revenus. Divers textes peuvent ici être cités, *notamment* Binon *et al* (1999), Toulemonde (2001), Michiels *et al* (2004), Capron (2005), *Regards économiques* 31. Nous considérerons ici uniquement la problématique des emplois difficiles à pourvoir et celles des salaires.

2.1. Emplois difficiles à pourvoir : importance, origines et politiques

L'opposition entre ces deux visions du problème wallon ("rareté des offres d'emploi" et "difficulté à pourvoir ces derniers") n'est en réalité qu'apparente. Le marché du travail est un marché fortement décentralisé où règnent l'information imparfaite et de substantiels défauts de coordination. À tout moment, un grand nombre d'emplois se créent et se détruisent *simultanément*.⁶ Ce double phénomène se réalise dans une large mesure à l'intérieur des secteurs. À chaque instant, un nombre considérable de travailleurs change de position sur le marché du travail. À cela s'ajoutent de grandes hétérogénéités en termes de caractéristiques recherchées par les employeurs et offertes par les travailleurs. Les employeurs ne trouvent dès lors pas instantanément les candidats appropriés et les personnes à la recherche d'un emploi ne trouvent pas de suite un emploi qui leur convienne. Ceci est *inévitabile*.

Dans ce contexte, les comportements de recherche et d'acceptation d'emploi influencent le processus de création d'offres d'emploi car le processus de recherche et de sélection des candidats représente un coût pour l'entreprise. Il est donc incorrect de tenir un raisonnement à volume d'emplois vacants donnés, comme s'il s'agissait d'une manne absorbée d'autant plus rapidement que l'on cherche l'emploi avec plus de vigueur. Dans ce cadre également, un appariement trop rapide entre demandeurs d'emploi et postes vacants risque d'être peu productif et dès lors peu durable. Ceci est inefficace du point de vue des partenaires directement concernés et de la collectivité.

⁶ En Belgique, sur base de Van der Linden (1999), on peut grossièrement estimer que de l'ordre de 750 à 1000 emplois salariés sont détruits et créés chaque jour ouvrable.

... Emplois difficiles à pourvoir

Cela dit, quand la durée passée en chômage atteint pour certains de très nombreux mois, il n'est plus question d'un délai justifié par la recherche d'un appariement efficace. Il en va de même lorsque des postes vacants demeurent non pourvus durant des mois. Plus la rencontre entre demandeurs d'emploi et places vacantes prend du temps, plus importantes sont les ressources immobilisées par tous les acteurs économiques.⁷ On a donc de bonnes raisons de s'interroger sur les facteurs qui freinent l'appariement entre postes vacants et personnes à la recherche d'un emploi.

Dans l'attente des résultats de l'enquête IDEE (Identification Des Embauches en Entreprise), sur base de son portefeuille d'offres d'emplois, le FOREM calcule, par exemple, des taux de satisfaction des offres et la proportion d'emplois vacants satisfaits endéans les deux mois. En croisant ces indicateurs, le FOREM déduit une liste - fort stable dans le temps - de professions difficiles à pourvoir. Au sein de cette liste, à côté de professions requérant une longue formation figurent des fonctions demandant relativement peu de qualifications attestées par un diplôme (*notamment*⁸ les bouchers, soudeurs, tuyauteurs, mécaniciens, conducteurs d'engins, carrossiers, charpentiers, maçons, boulangers). Pour comprendre les raisons de ces difficultés à pourvoir certains emplois, Malek Mansour *et al* (2006) ont prolongé les travaux du Système intégré d'anticipation des tendances sur le marché du travail (SIAMT)⁹ par une analyse qui s'appuie sur des tables rondes réunissant divers intervenants sectoriels. A la demande du gouvernement wallon, le FOREM met en place un plan action pour "comprendre et agir sur les pénuries".¹⁰

Tableau 5. Gain financier net en cas de transition d'un chômeur de longue durée (d'un bénéficiaire du revenu d'insertion) vers un emploi payé au revenu minimum moyen garanti (en % du revenu net du ménage en non-emploi)

Source : De Lathouwer (2005). Calculs tenant compte des allocations familiales et, le cas échéant, des frais de garde

	Emploi à temps plein		Emploi à mi-temps	
	1999	2003	1999	2003
<i>Depuis l'allocation de chômage maximale</i>				
"Isolé"	+41	+24	+18	+15
"Isolé" 2 enfants	-4	+3	+9	+12
"Chef de ménage" 2 enfants	+9	+11	+14	+5
<i>Depuis l'allocation de chômage minimale</i>				
"Isolé"	+57	+44	+22	+20
"Isolé" 2 enfants	+6	+16	+12	+17
"Chef de ménage" 2 enfants	+21	+22	+15	+17
Partenaire cohabitant (l'autre partenaire a un emploi), 2 enfants	+18	+25	+4	+8
<i>Depuis le minimex (revenu d'intégration)</i>				
"Isolé"	+64	+69	+38	+35
"Isolé" 2 enfants	+14	+16	+14	+18
"Chef de ménage" 2 enfants	+30	+32	+15	+18

⁷ De plus, une rareté de main d'œuvre engendre des surenchères salariales en cas de reprise de l'activité économique. Tel semble avoir été le cas en 2000. Ceci peut provoquer des pertes de compétitivité et exerce à tout le moins des pressions inflationnistes auxquelles la banque centrale européenne ne peut que réagir par une politique monétaire restrictive. Celle-ci risque alors fort de museler la reprise économique et donc celle de l'emploi.

⁸ Pour plus de détails, voir FOREM (2005) ou Malek Mansour et al (2006).

⁹ http://observatoire.emploi.wallonie.be/dyn/14/page14.ihtml?ID_SITE=14&ID_CATEGORIE=392&CAT=14

¹⁰ Voir http://www.leforem.be/informer/trv_belgique/trvbelgique_JobFocus.htm

... *Emplois difficiles à pourvoir*

Nous voudrions ici mettre en avant un ensemble de mécanismes à l'œuvre sur le marché du travail qui influencent la rapidité et la qualité de l'appariement entre les postes vacants et les personnes à la recherche d'un emploi. A cette fin, nous évoquerons quelques résultats essentiels tirés de l'analyse (inter)nationale des comportements de recherche et d'acceptation d'emploi¹¹. Nous discuterons aussi à cette lumière la pertinence de certains éléments du "plan".

La probabilité d'embauche, P , est le produit de deux probabilités : celle de recevoir une offre d'embauche, P_o , et la probabilité que le demandeur d'emploi accepte l'offre, P_a . Etudions brièvement les déterminants de chacune en commençant par la seconde.

2.1.1 Acceptation d'emploi (P_a) : un problème réel ?

La littérature internationale sur les comportements d'acceptation d'emploi est hélas fort réduite. Des travaux disponibles, "il apparaît que la première offre d'emploi reçue est pratiquement toujours acceptée" (Cahuc et Zylberberg, 2003, p. 103). En Belgique, on connaît assez peu de choses en cette matière. L'analyse s'est centrée sur l'étude des incitations monétaires *de court terme*¹² à la reprise d'emploi dans un ensemble de configurations types. Ce calcul "comptable" prend en compte la (para)fiscalité, les allocations familiales et certains coûts liés à la reprise d'un emploi. Les premiers calculs ont identifié un certain nombre de facteurs associés à de faibles incitations monétaires : essentiellement, un salaire horaire faible, le travail à temps partiel et la présence de (jeunes) enfants. Comme l'atteste le tableau 5, entre 1999 et 2003, le gain net en cas de reprise d'emploi au revenu minimum s'est accru pour la plupart des cas considérés. Il y a cependant quelques exceptions notables. En outre, certains types de populations gagnent peu, en particulier en cas de reprise d'emploi à temps partiel.¹³ Parmi les lacunes de ce type de calcul, il y a le choix du salaire accessible. On constate en effet que peu de personnes sont payées au revenu minimum mensuel moyen garanti car les salaires minima sectoriels sont très souvent plus élevés.¹⁴ En ce sens, les gains nets reproduits au tableau 5 sont sous-estimés. Il faut cependant reconnaître que d'autres facteurs ignorés par ce type de calcul agissent en sens divers (songeons aux saisies sur salaire; voir De Greef, 2000). Plus fondamentalement, d'Addio *et al* (2002) concluent d'une analyse des comportements et des revenus entre 1993 et 1997 (exploitant le Panel des ménages belges) que 16 % des chômeurs et 44 % des chômeuses belges qui ont transité vers l'emploi ont vu leur revenu disponible décroître ou augmenter de moins de 10 % au moment de l'embauche.¹⁵ Même si

¹¹ Pour un approfondissement, voir le chapitre 4 de Cahuc et Zylberberg (2003) et les références citées dans cet ouvrage. On peut se référer aussi à l'étude récente de Bloemen (2005) relative aux Pays-Bas.

¹² On ignore ainsi des facteurs différés, tels que le risque de perte d'emploi et les possibilités de promotion, susceptibles d'affecter les décisions.

¹³ Le calcul prend en compte l'Allocation de Garantie de Revenu octroyée, sous certaines conditions, aux demandeurs d'emploi à temps plein qui acceptent un emploi à temps partiel. Malek Mansour *et al* (2006) retirent de l'analyse des tables rondes sectorielles que le problème des pièges à l'emploi demeurerait préoccupant dans les secteurs de l'aide familiale, de l'aide à domicile et du bois en raison de salaires peu attractifs.

¹⁴ Depuis juillet 2005, le Revenu Minimum Moyen Mensuel Garanti à 18 ans s'élève à 1012 € (47 €/jour, sous l'hypothèse de 21,7 jours/mois) et à 21 ans à 1234 € (57 €/jour). Selon des calculs effectués par le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale sur base des conventions collectives, la moyenne (pondérée par les nombres de travailleurs) des salaires minima mensuels bruts s'élevait en janvier 2005 à 1540,5 € (71 €/jour) au sein des commissions paritaires (CP) ouvrières, à 1292,0 € (60 €/jour) pour au sein des CP employées et à 1332,0 € (61 €/jour) au sein des CP mixtes (ouvrières et employées).

¹⁵ Ce pourcentage de variation résulte de la comparaison entre, d'une part, le revenu individuel net du travail augmenté de divers autres revenus (dont les allocations familiales, celles de maladie et invalidité, le revenu de pension alimentaire et les bourses d'étude) et, d'autre part, les allocations de chômage complétées des mêmes autres revenus.

... *Emplois difficiles à pourvoir*

on ne peut en conclure que le taux d'acceptation des offres d'emploi est très élevé en Belgique, ces résultats sont les seuls disponibles à propos des comportements d'acceptation d'offres d'emploi. Vu ce diagnostic, on peut néanmoins conclure qu'il est inefficace de prendre des mesures générales en vue de rendre l'emploi plus attractif mais plutôt d'agir via des mesures ciblées qui touchent, sans délai, des catégories de personnes/ménages les plus susceptibles d'être concernés. Comme l'enseigne l'analyse économique de la taxation optimale, sous peine de créer des incitations perverses qui réduiraient la base taxable, on ne peut alléger la fiscalité au bas de l'échelle des revenus sans un ajustement dans le même sens pour des revenus plus élevés.

Le "plan" prévoit de subventionner près de 2000 emplois dans le secteur non marchand concerné par l'accueil des jeunes enfants et l'aide "aux personnes dépendantes". Ces recrutements devraient faciliter la conciliation entre vie professionnelle et privée et donc soutenir l'effort de recherche d'emploi et la participation (des femmes) au marché du travail.

D'autres approfondissements sont requis avant de conclure sur la relation entre incitants financiers et comportement d'acceptation d'offres d'emploi en Belgique.¹⁶ Néanmoins, et à titre provisoire, il vaut mieux s'intéresser à l'intensité de la recherche d'emploi.

2.1.2 Arrivée d'offres d'emploi (P_0) : déterminants essentiels

Schématiquement, pour un individu donné, la probabilité de recevoir une offre dépend de très nombreux facteurs : (I) l'existence d'offres d'emploi sur le marché; (II) la connaissance de leur existence et la mise en rapport des offreurs et des demandeurs ("l'intermédiation"); (III) le degré d'adéquation entre les caractéristiques du demandeur d'emploi et celles recherchées; (IV) l'effort individuel de recherche d'emploi.

Considérons ces facteurs successivement en mettant l'accent sur leurs déterminants propres et sur les liens avec le "plan".

I. Les emplois vacants

L'émergence d'offres d'emploi dépend de la demande de travail des entreprises (l'offre d'emplois) et de ses déterminants : en particulier, le coût du travail, celui du capital, l'innovation de produits et de processus et le progrès technique. Nous reviendrons sur le coût du travail dans la partie suivante. Le prochain numéro de *Regards économiques* (n°41) se penche sur le coût du capital et analyse les mesures fiscales en faveur des entreprises prévues dans le cadre du "plan" (Vandenbussche, 2006). Un ensemble d'aspects du "plan" relatifs à l'innovation, à la création d'activités et à la création de "pôles de compétitivité" – qui ne sont pas l'objet de cet article – sont susceptibles d'avoir des effets positifs sur la probabilité de recevoir une offre d'emploi.

II. Intermédiation

Tant du point de vue des entreprises que de celui des demandeurs d'emploi, le rythme d'arrivée d'offres d'emploi dépend également de la qualité de l'intermédiation assurée par les services publics et privés de placement. Certains aspects de la mise en œuvre du "plan" visent à renforcer cette qualité pour les chômeurs issus de formations enseignées par le FOREM. (Conseil des ministres du gouvernement wallon du 16 mars 2006). Même si un des buts de ce renforcement est

¹⁶ La fréquence de refus d'une offre d'emploi convenable détecté par l'ONEM ne suffit pas à conclure.

... *Emplois difficiles à pourvoir*

d'améliorer l'adéquation entre ces formations et les besoins, on peut s'interroger sur la justification de donner priorité aux personnes issues de formation d'une part, et à celles formées par le FOREM (à l'exclusion d'autres instances de formation) d'autre part.

III. Adéquation

Après d'autres, Malek Mansour *et al* (2006) indiquent que le manque de diplômés ou de compétences spécifiques est dans un certain nombre de cas responsable des difficultés de recrutement. S'il est ciblé sur les professions concernées, l'effort de renforcement des formations dans les fonctions critiques apparaît justifié (Conseil des ministres du gouvernement wallon du 16 mars 2006).¹⁷ Le Plan Formation-Insertion (PFI) est une politique déjà ancienne susceptible d'améliorer l'adéquation des qualifications en Wallonie. Il s'avère cependant que le PFI est caractérisé par des effets d'aubaine (c'est-à-dire embauches de demandeurs d'emploi qui auraient eu lieu de toute façon, même en l'absence du programme de formation) importants liés notamment à un problème de ciblage de la mesure (Cour des Comptes, 2003). Nous en reparlons dans la dernière partie sur l'évaluation.

Bayenet et Vandendorpe (2006) mentionnent un ensemble d'efforts dans le domaine de l'apprentissage des langues des demandeurs d'emploi et des travailleurs. Le bien-fondé de tels investissements peut apparaître évident. En l'absence d'évaluation connue des actions déjà menées en ce domaine et vu l'ancienneté du problème en Wallonie, on s'interroge néanmoins sur le type de formation efficace en ce domaine. Bayenet et Vandendorpe (2006) font aussi mention du développement de l'enseignement en alternance. Or, on entend de longue date que l'alternance ne fonctionne pas bien en Wallonie. A-t-on cette fois bien pris la mesure d'analyses telles que celle de Doray et Maroy (2001) et de Vandenberghe (2002) ? Ces auteurs mettent en évidence une double marginalité de l'alternance, dans le système éducatif et dans le système productif. L'implication de l'entreprise et des partenaires sociaux, tout comme la revalorisation de son image auprès des jeunes, est centrale. Elle suppose des balises claires, à l'instar de ce qui se pratique en Allemagne.

Le plan intègre la création par la Communauté française de 20 à 30 Centres de Technologies Avancées. Il s'agit de labelliser et de renforcer les moyens d'établissements scolaires spécialisés dans des secteurs porteurs d'emploi. Ces centres s'ajoutent à une autre structure, créée par la Région wallonne et dénommée les Centres de compétence.¹⁸ Etant donné la rapidité des évolutions technologiques, l'enjeu est de taille. La sélection des projets et la coordination entre la Région et la Communauté seront ici aussi déterminants.

Au-delà des modalités de mise en œuvre, se pose la question de l'intensité de l'effort de formation à accomplir. La planification fine des besoins de main d'œuvre étant assez illusoire, on ne peut que mettre en garde contre des formations trop étroites réalisées dans le but de résoudre exclusivement un problème de court terme.

¹⁷ En 2006, il s'agit de créer 1700 formations additionnelles dont 1550 visant les professions identifiées comme critiques notamment dans les secteurs liés aux pôles de compétitivité. Ces nombres montent à 4100 en 2007 et 5600 en 2008 et 2009. Ceci s'accompagne du recrutement de formateurs et de gestionnaires administratifs. Même si la note gouvernementale est moins précise à ce propos, les formations préqualifiantes ne paraissent pas avoir été oubliées. La rédaction de conventions de partenariat entre le FOREM et l'Agence wallonne pour l'Intégration des Personnes handicapées (AWIPH) d'une part, et la Fédération des CPAS de l'Union des Villes et Communes de Wallonie d'autre part mérite aussi d'être mentionnée ici.

¹⁸ <http://www.cdc.be>

... *Emplois difficiles à pourvoir*

“L’adéquation” ne se limite pas à la sphère de la formation. D’une part, il y a l’adéquation géographique entre la localisation des postes vacants et des demandeurs d’emploi. Ceci renvoie à toute la problématique des freins à la mobilité : transports publics insuffisamment développés, coût et disponibilité du logement¹⁹, etc. La forte dispersion des taux de chômage sur un territoire aussi petit que le nôtre demeure en effet un phénomène extrêmement interpellant. D’autre part, il faut bien reconnaître que l’adéquation est une notion subjective. La lutte contre la discrimination à l’égard de certains types de population est ici notamment à mentionner.

IV. Intensité de la recherche d’emploi

L’effort que l’on met dans sa recherche d’emploi est aussi un déterminant essentiel de ses chances de recevoir une offre d’emploi. En matière de recherche d’emploi, il y a tout d’abord le choix entre le marché du travail formel et le marché du travail informel (ou “au noir”). Vu les nombreuses raisons d’encourager la sphère formelle, il importe que les gains relatifs associés aux emplois déclarés soient connus et suffisants. La qualité de la protection sociale, la (para-)fiscalité et le niveau des salaires ont ici toute leur importance.

Ensuite, l’intensité de recherche d’un emploi (sur le marché formel) croît avec le gain net en cas de reprise d’emploi. Ce gain net dépend aussi de l’horizon de l’emploi accepté et des conditions de protection sociale en cas de perte de cet emploi. Le développement de contrats de travail instables, sans hausse compensatoire du taux de salaire, réduit donc les incitations à la recherche d’emploi (sauf s’il favorise l’accès à un emploi durable²⁰). En l’absence de telle compensation, il en va de même des facteurs non monétaires nuisibles à la qualité de l’emploi (horaires difficiles, risques d’accident de travail, etc.), du statut social associé ou non à l’emploi et donc, dans un monde où l’information est fort imparfaite, des images que l’on a de la fonction offerte. Ce dernier aspect occupe une place importante dans les conclusions de Malek Mansour *et al* (2006). Le “plan d’action du FOREM”, cité plus haut, vise notamment à agir sur cet aspect.²¹

Le gain net en cas de reprise d’emploi, et donc l’effort de recherche d’emploi, dépendent aussi de l’indemnisation du chômage. Du tour d’horizon de la littérature internationale, Cahuc et Zylberberg (2003) concluent que le niveau et la durée des allocations de chômage ont un effet négatif sur l’effort de recherche d’emploi, mais que cet effet est généralement modeste. Les quelques études menées en Belgique ne portent que sur le rythme de sortie du chômage. Elles suggèrent un lien sensible avec les caractéristiques de l’assurance-chômage.²² Comme on ne dispose pas d’éléments probants en matière de refus d’offres d’emploi, ceci ne peut résulter que d’un effet direct sur l’effort de recherche ou d’un effet induit via la formation des salaires (ces derniers étant d’une manière ou d’une autre affectés par le niveau de l’assurance-chômage) et l’effet de ceux-ci sur le nombre d’offres d’emploi. La nécessaire revalorisation de certaines alloca-

¹⁹ A ce propos, voir le communiqué de presse du gouvernement wallon du 24 novembre 2005, à l’adresse http://gov.wallonie.be/code/fr/comm_detail.asp?Primary_Key=1676

²⁰ Les travaux menés en Belgique par Idea Consult pour Federgon et concluant à un effet causal favorable de l’emploi intérimaire sur l’accès à un emploi “ordinaire” ne sont pas rigoureux. La question de l’effet de ce type d’emploi, et plus généralement des contrats à durée déterminée, demeure à ce jour sans réponse.

²¹ Voir http://www.leforem.be/informer/trv_belgique/trvbelgique_JobFocus.htm

²² En Belgique, Cockx et Ries (2004) estiment que la fin de droit (l’article 80) augmente substantiellement la probabilité de retrouver un emploi en Belgique. Couvrant la période 1961 - 1991, Dor *et al* (1997) concluent que le niveau du ratio de remplacement (le rapport entre l’allocation de chômage moyenne et le salaire net moyen) est négativement corrélé au rythme de sortie du chômage en Belgique.

... *Emplois difficiles à pourvoir*

tions sociales, chantier des instances fédérales, doit donc résulter d'un équilibre entre assurance (redistribution) et incitations.

Comme on a pu le montrer empiriquement, l'intensité de recherche d'emploi augmente avec le rythme auquel les offres d'emploi voient le jour. Le nombre de postes vacants a donc un second effet positif – induit – sur la fréquence d'entrée en emploi.

Pour autant qu'elles stimulent effectivement l'effort de recherche d'emploi, les politiques actives rendant celui-ci plus efficace (conseillers en recherche d'emploi, ateliers de recherche active, stage de mise en situation professionnelle) peuvent stimuler une embauche durable.²³

2.2. Coûts salariaux, productivité et formation des salaires: que faire ?

Le "plan" n'aborde guère la matière fédérale qu'est la problématique du coût du travail. Cette dimension et celle de la productivité sont néanmoins en toile de fond. Les différences régionales en ces matières alimentent en outre le débat public au nord et au sud du pays.²⁴

Productivité du travail

Dans l'industrie entre 1995 et 2001, la productivité apparente du travail²⁵ est plus faible en Wallonie qu'en Flandre et l'écart se creuse (Michiels *et al*, 2004). Selon nos calculs, en 2004, tous secteurs confondus, cette productivité apparente est supérieure de 14 % en Flandre. Comme le confirme le graphique 3, la moyenne cache cependant des réalités sectorielles contrastées. Néanmoins, lorsqu'une région comme la Wallonie connaît un chômage plus important (depuis 30 ans au moins) et une productivité apparente du travail plus faible dans une majorité de ses secteurs, il serait normal que les rémunérations y soient plus faibles.²⁶ Comme tout indique que la demande de travail (l'offre d'emploi) sectorielle et globale décroît en Belgique avec le coût salarial, des salaires plus faibles en Wallonie sont en effet une manière de limiter l'étendue du chômage et de ses coûts.²⁷ Or, le contexte institutionnel belge présent pourrait empêcher un tel ajustement salarial. Les deux premiers niveaux de la négociation salariale – l'interprofessionnel et le sectoriel – se situent en effet au niveau fédéral. Seul, le troisième niveau, celui de l'entreprise, se situe à un niveau (sous-) régional lorsque l'entreprise exerce ses activités à ce niveau géographique. A la fin de cette partie, nous discutons de l'opportunité d'une régionalisation de la formation des salaires.

²³ En France, Crépon, Dejemeppe et Gurgand (2005) montrent que des politiques d'aide à la recherche d'emploi, axées sur la qualité des emplois obtenus et sur leur adéquation à la compétence des personnes plutôt que sur le retour rapide en emploi, augmentent la probabilité d'embauche, mais aussi la durée de cette embauche.

²⁴ Voir par exemple le communiqué de presse récent de Ludwig Caluwé, chef de groupe du parti CD&V au parlement flamand, disponible sur <http://www.caluwe.be/>.

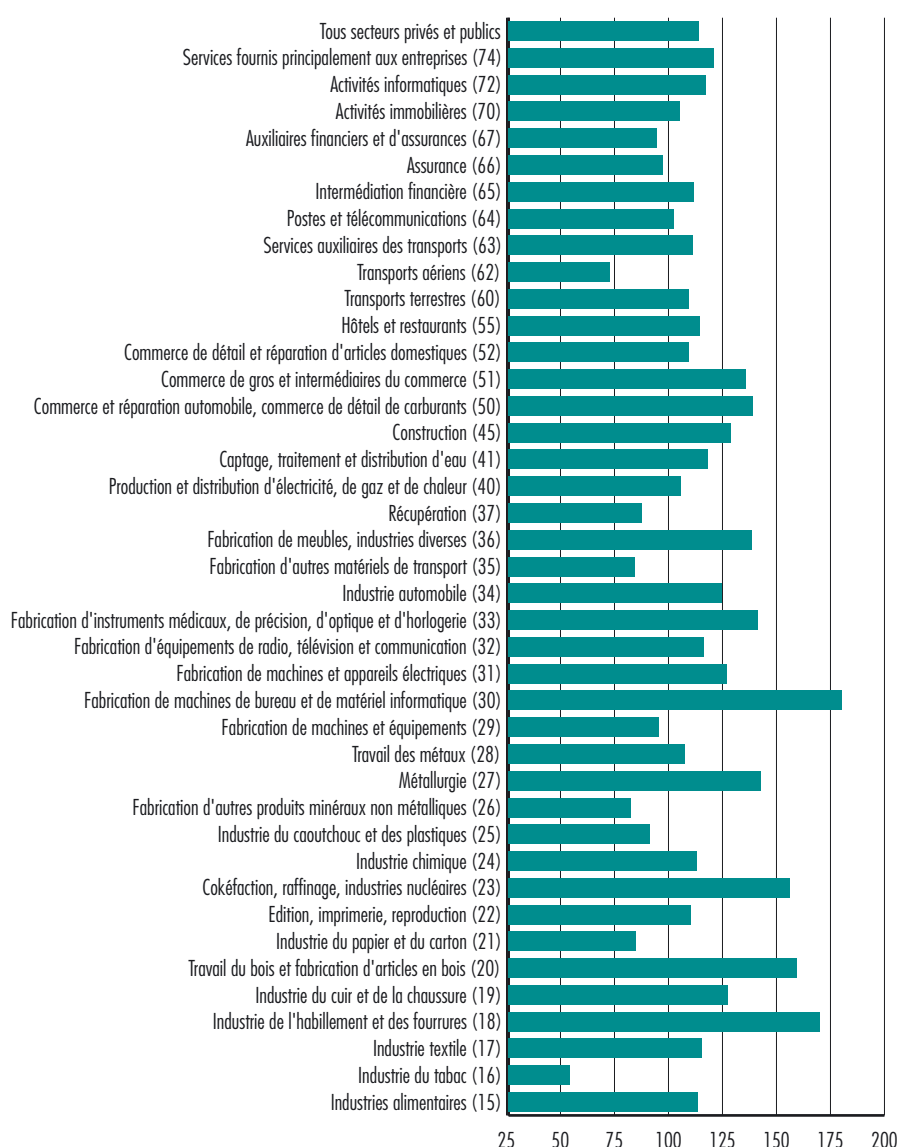
²⁵ C'est-à-dire la valeur ajoutée moyenne par travailleur, compte non tenu du temps du travail. Le plus souvent, les statistiques ne distinguent pas les composantes salariées et non salariées de ce ratio.

²⁶ Le chômage n'étant pas le seul enjeu, il est cependant désirable que des minima de revenus du travail soient assurés, quitte à provoquer un certain niveau de chômage (pour une démonstration sous des hypothèses peu restrictives voir Drèze et Gollier, 1993). *Tout est ici une question de niveau.*

²⁷ De plus, si l'élasticité de la demande de travail au salaire est à terme supérieure à 1, la masse salariale augmente lorsque le salaire unitaire baisse et donc les recettes de sécurité sociale croissent également. Est-il plausible que cette élasticité soit au moins unitaire à long terme en Wallonie. Selon Konings (2005), qui exploite des données d'entreprises de taille moyenne et grande, à long terme, cette élasticité à output donné vaut 0,45 dans l'industrie et 0,6 dans les services en Wallonie. Or, l'effet des salaires sur l'output tend généralement à renforcer sensiblement l'élasticité de la demande de travail. Donc, une élasticité de long terme au moins unitaire - sans être prouvée - est plausible.

Graphique 3. Valeur ajoutée brute aux prix de base rapportée à l'emploi sectoriel total (salariés + indépendants) en 2004. Ratio entre la Flandre et la Wallonie pour un certain nombre de secteurs essentiellement privés (%)

Source : ICN, Belgostat. Comptes régionaux. Calculs propres



Salaires et coûts salariaux

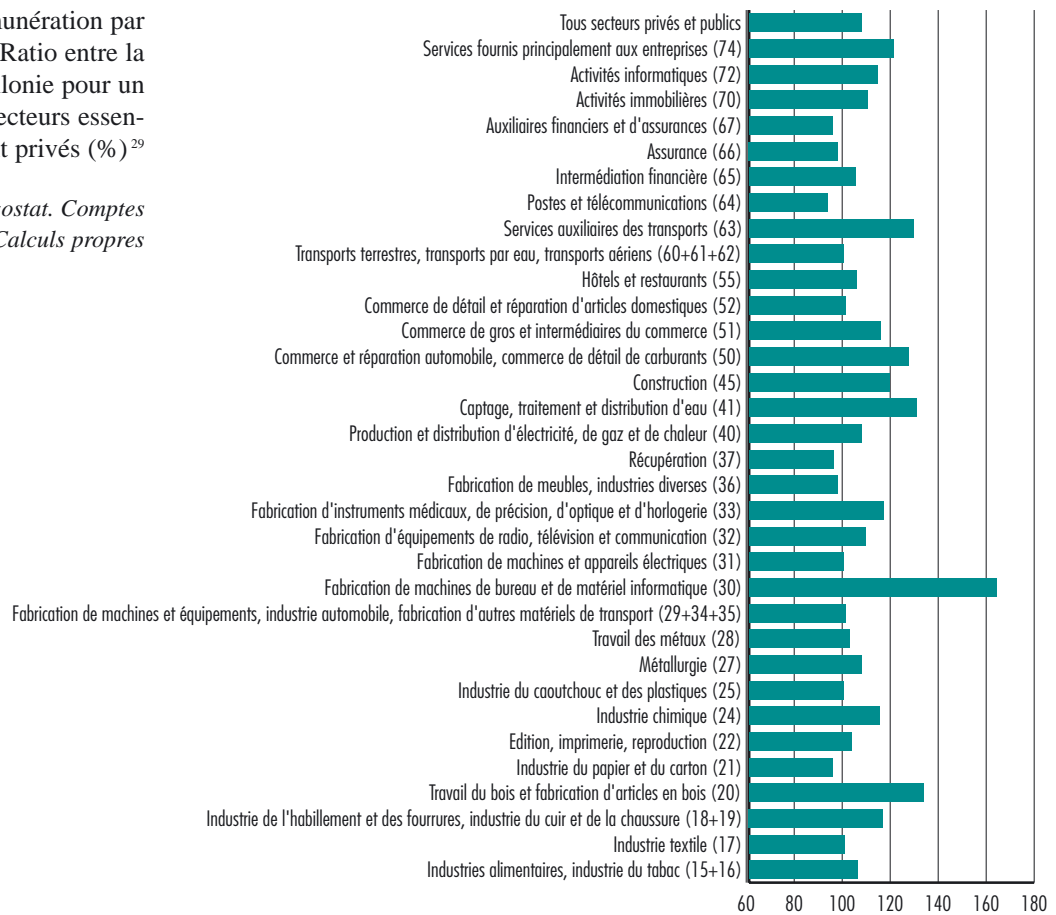
Nous allons ici quantifier plus finement l'écart salarial entre la Flandre et la Wallonie. Les écarts moyens pouvant cacher des compositions fort différentes dans les deux régions, nous tenterons de tenir compte d'autres facteurs qui affectent les niveaux de salaire.

La première source statistique utilisée est la comptabilité régionale relative à 2003. Celle-ci permet de calculer les rémunérations (cotisations incluses) par travailleur et ce, par secteur et par région.²⁸ Le graphique 4 confirme qu'en moyenne (tous secteurs confondus) le coût du travail est 8 % supérieur en Flandre en 2003. La dispersion sectorielle est notable. Dans un certain nombre de secteurs, les coûts salariaux moyens sont inférieurs en Flandre.

²⁸ Concernant les salaires bruts, on peut aussi consulter "l'enquête sur la structure et la répartition des salaires" de la Direction générale Statistique et Information économique de l'INS. Pour plus de précisions et des informations statistiques, le lecteur se rendra sur le site web suivant : http://statbel.fgov.be/figures/d321_fr.asp#4. Selon cette source, l'écart entre la Flandre et la Wallonie est quasi inexistant dans les transports et communications et les activités financières. Dans l'industrie et la construction, les salaires en Flandre sont supérieurs de 5 %. L'écart plafonne à 12,5 % dans le secteur commerce et réparation.

Graphique 4. Rémunération par salarié en 2003. Ratio entre la Flandre et la Wallonie pour un certain nombre de secteurs essentiellement privés (%)²⁹

Source : ICN, Belgostat. Comptes régionaux. Calculs propres



On peut aussi chercher à expliquer les écarts de salaires entre Wallons et Flamands (quel que soit leur lieu de travail). Une telle analyse a été menée par Vincent Vandenberghe pour cette étude. Il exploite une seconde source statistique : les données individuelles du Panel des ménages belges de 2002.

Si l'on étudie séparément les sous-échantillons caractérisés par un niveau d'étude homogène et qu'on tient compte de l'expérience individuelle sur le marché du travail³⁰ et du genre, la région de domicile (Bruxelles, Flandre ou Wallonie) n'a aucun impact sur le salaire horaire brut des travailleurs diplômés au plus du niveau secondaire. En revanche, pour les diplômés d'études post-secondaires, les salaires des Flamands sont 10 % plus élevés que ceux des Wallons. Cet effet est significativement différent de zéro (ci-dessous "significatif"). L'absence d'impact régional pour les travailleurs à qualification moyenne ou modeste pourrait s'expliquer par une moindre influence de la négociation d'entreprise, avec comme corollaire une moindre sensibilité à la situation économique locale. Quoi qu'il en soit, cette absence d'impact est instructive. Ce public, qui perçoit les salaires les plus bas, est en effet sur-représenté dans le chômage et son emploi est le plus menacé par le progrès technique, la concurrence des pays à bas salaires etc.

Pour introduire une distinction sectorielle, on est amené à considérer l'échantillon complet des salariés (396 individus). Vincent Vandenberghe a régressé le (logarithme népérien du) salaire brut horaire sur le nombre d'années d'étude, l'expé-

²⁹ Pour des raisons de présentation, le secteur 23 n'est pas mentionné : le ratio y est de 225 %.

³⁰ Il s'agit d'une expérience théorique puisqu'elle mesure l'écart absolu entre l'âge du travailleur en 2002 et l'âge normal de fin de ses études. Comme à l'accoutumée dans ces équations de salaires à la Mincer, l'expérience et le carré de celle-ci entrent dans la spécification de l'équation.

... Coûts salariaux, productivité et formation des salaires

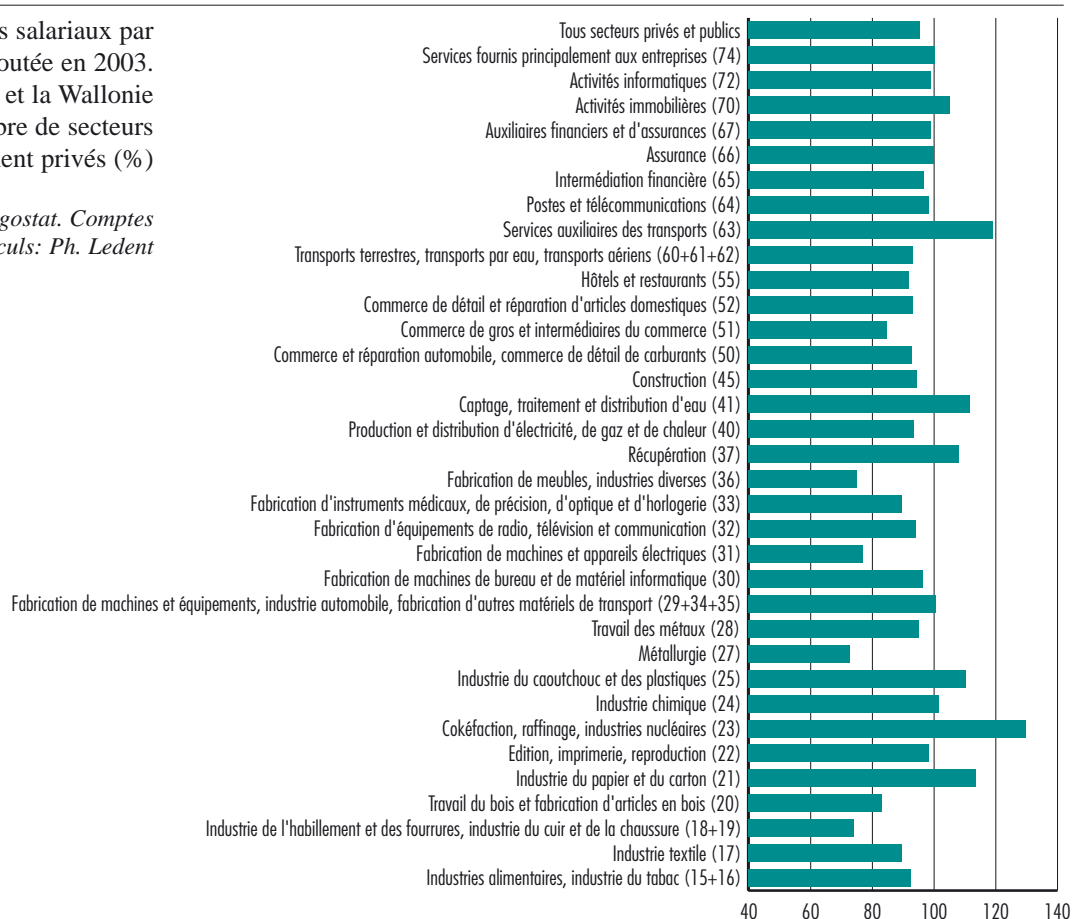
rience sur le marché du travail (et son carré), le genre, le secteur³¹ et une variable croisant le secteur et un indicateur qui vaut 1 si on est wallon et 0 autrement. Tous les coefficients estimés associés à cette variable croisée sont négatifs. Ceci exprime que, comparé au reste du pays et toutes les autres caractéristiques individuelles étant égales par ailleurs, le salaire horaire est moindre si on est wallon. L'effet est très faible dans le secteur de la construction et celui des activités financières. Il atteint -9 % dans l'industrie manufacturière et jusqu'à -36 % dans l'HORECA. Vu la petite taille de l'échantillon, les effets sont toutefois estimés avec une forte imprécision. L'effet est significatif dans deux secteurs seulement : le commerce et les réparations (-16 %) d'une part et l'immobilier, les locations et les services aux entreprises d'autre part (-18 %).

Coûts salariaux par unité produite

On vient de constater que, dans la plupart des secteurs marchands et en moyenne, les coûts salariaux sont plus faibles sur le territoire wallon mais que la productivité y est plus faible. Quel effet domine ? Regardons les coûts salariaux par unités produites en 2003.³² On constate à nouveau une dispersion sectorielle non négligeable mais de manière dominante ces coûts salariaux par unités produites sont plus faibles en Flandre (en moyenne, tous secteurs confondus, l'écart est de 4,5 %).

Graphique 5. Coûts salariaux par unité de valeur ajoutée en 2003. Ratio entre la Flandre et la Wallonie pour un certain nombre de secteurs essentiellement privés (%)

Source : ICN, Belgostat. Comptes régionaux. Calculs: Ph. Ledent



³¹ La petitesse de l'échantillon impose une découpe sectorielle grossière à savoir : l'industrie manufacturière; le secteur eau, électricité et gaz; la construction; les commerces et la réparation; l'HORECA; le transport et les communications; les activités financières et l'immobilier; et les services aux entreprises.

³² On divise le coût salarial (par personne) par la valeur ajoutée rapportée à l'emploi total. Ceci équivaut au rapport entre la masse salariale (imputant le montant du salaire aux travailleurs indépendants) et la valeur ajoutée. Il s'agit donc aussi de la part des coûts salariaux (avec imputation pour les indépendants) dans la valeur ajoutée.

... Coûts salariaux, productivité et formation des salaires

Il est hautement probable que les baisses de salaires requises pour rééquilibrer le marché du travail en Wallonie soient très importantes et incompatibles avec les niveaux actuels des allocations sociales. Sans nier la possibilité de réformer certains aspects de la protection sociale des salariés, une réduction sensible de celle-ci entraînerait une amplification de la pauvreté aux conséquences intolérables. Ce jugement et la sensibilité de la demande de travail (l'offre d'emploi) moins qualifiée au coût salarial fondent alors le recours à des formes d'allègement du coût du travail.

Allègement du coût du travail

Le ciblage actuel des allègements de cotisations sociales patronales dites "structurelles" n'est pas approprié. Cockx *et al* (2005a) et Van der Linden (2005) argumentent qu'il est impératif de cibler ce dispositif sur les salaires faibles.³³ L'absence de différentiel de salaire brut entre la Wallonie et la Flandre pour les personnes à scolarité basse ou moyenne conforte ces conclusions. Dans la mesure où le taux de chômage *relatif* des faiblement scolarisés en Flandre n'a rien d'enviable (cf. tableau 3 dans la partie 1), les deux régions bénéficieraient d'un meilleur ciblage. Pour une réponse à un ensemble de critiques souvent adressées à ce type de mesure, on consultera Cockx *et al* (2005b).

Cockx *et al* (2005a) concluent également que les allègements temporaires de coût du travail (subventions à l'embauche) ont leur raison d'être pour autant qu'on comprenne bien leur mission par rapport aux allègements structurels. En effet, sur un marché du travail tel que décrit dans la partie 2.1, en présence d'asymétrie d'information sur les capacités des personnes sans emploi, ces subventions peuvent efficacement inciter un employeur à tenter une expérience d'embauche qu'il n'aurait pas entamée autrement. Une condition d'efficacité est que cette subvention temporaire soit brève (12 mois devrait être un ordre de grandeur). Si cette durée ne suffit pas à pérenniser l'occupation du travailleur, il faut recourir à d'autres dispositifs (notamment, les allègements structurels). Il y a lieu également d'être extrêmement vigilant dans la définition des groupes éligibles de manière à éviter autant que possible les effets pervers sur les populations non éligibles et cependant semblables. Enfin, il faut un mécanisme simple ne tablant pas sur l'efficacité d'un contrôle (illusoire) du niveau de l'emploi dans l'entreprise bénéficiaire.

Comme il est indiqué dans la partie 2.1, le "plan" prévoit de subventionner près de 2000 emplois via le Programme de Transition Professionnelle et les Aides à la Promotion de l'Emploi.³⁴ Ces dispositifs ont un double objectif : d'une part le soutien du secteur non marchand ou d'activités spécifiques dans les PME (dans le cas de l'APE marchand, peu utilisé jusqu'ici); d'autre part, la réinsertion professionnelle de demandeurs d'emploi (avec des incitants renforcés pour certaines catégories). L'importance et la longueur de la période de subvention (qui peut aller jusqu'à 3 ans et même être illimitée dans le cas de l'APE) incitent cependant à s'interroger sur le bien-fondé du cumul d'objectifs. La littérature internationale³⁵ a conclu que la création directe d'emplois réservés aux chômeurs n'est *pas* un instrument d'occupation temporaire des personnes préparant à une transition rapide vers un emploi non réservé aux chômeurs. Les personnes issues du chômage ont tendance à rester dans ces emplois. Si donc ces politiques ne servent pas de

³³ Les allègements seraient maximaux au niveau du revenu minimum moyen mensuel garanti. Ils décroîtraient ensuite jusqu'à tendre vers zéro au-delà d'un salaire seuil. Comme la notion de bas salaire n'est pas la même selon l'âge de la personne, nous recommandons de faire varier ce seuil de manière progressive en fonction de l'âge du travailleur.

³⁴ Voir <http://emploi.wallonie.be/THEMES/EMPLOI/MENU.htm>

³⁵ Voir par exemple Martin and Grubb (2001) et, pour la Belgique, voir Mahy (1994).

**... Coûts salariaux, productivité
et formation des salaires**

strapontin vers d'autres emplois, seul le premier objectif demeure. Il est alors difficile de justifier que l'accès à ces emplois soit restreint à des catégories bien identifiées de demandeurs d'emploi. Prenons ici exemple sur le Fédéral qui a réformé le système des titres-services pour que les entreprises agréées ne doivent plus nécessairement engager des personnes inoccupées.

Rappelons par ailleurs qu'en dépit de simplifications introduites en 2004 au niveau fédéral en matière de mécanismes de subvention du coût du travail, l'ensemble des aides demeure fort peu lisible. Aux mécanismes d'activation des allocations de chômage et aux nouveaux dispositifs introduits dans le cadre du "pacte entre les générations", il y a en effet lieu d'ajouter les mécanismes de subvention régionaux et ceux mis en place au niveau de certains secteurs.

Régionaliser la formation des salaires ?

Il est nécessaire de s'interroger sans tabou sur le bien-fondé d'un abandon du niveau fédéral au profit de négociations salariales régionalisées. On ne peut se retrancher derrière le fait qu'une telle éventualité bouleverse des institutions cinquantennaires et heurte de front les positions de nombre de partenaires sociaux. On ne peut davantage refuser le questionnement en raison des desseins cachés sous-jacents de la Flandre.

Un abandon du niveau fédéral signifierait que les niveaux interprofessionnel et sectoriel, actuellement tous deux fédéraux, cèderaient la place à des instances de négociation sectorielles et/ou interprofessionnelles régionales ou sous-régionales (vu la diversité de situations à l'intérieur des trois régions du pays). Nous ne sommes pas les premiers à aborder cette question (voir notamment Deschamps, 2003). Divers arguments plaident en défaveur d'une telle régionalisation.

Primo, 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 ou des régionales. (Voir encadré 1). On dispose toutefois à ce stade de peu d'évidences statistiques sur l'impact de ces niveaux sous-régionaux sur le niveau des salaires. La négociation d'entreprise permet en outre elle aussi une différenciation des salaires selon les situations économiques locales.

Secundo, l'effet du chômage sur le niveau des salaires est faible en Belgique et rien n'indique qu'il en soit autrement en Wallonie (Deschamps, 2003, p. 76). Par conséquent, la régionalisation des négociations salariales pourrait être un instrument de discipline salariale bien moins efficace que certains ne l'imaginent. Il pourrait être plus efficace de recourir à un "instrument pédagogique" du type de l'actuelle "norme salariale"³⁶, combiné à un accroissement des latitudes accordées dans la négociation salariale aux sous-régions au sein des instances fédérales de négociation.

Tertio, 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 Deschamps, 2003, p. 77). Si donc on découpe les commissions paritaires sectorielles nationales en commissions (sous-)régionales, on doit s'attendre à un effet de comparaison encore plus puissant entre les ex-membres de la même commission nationale. Dans un tel contexte, on démontre aisément que l'issue, en termes

³⁶ Voir par exemple Denayer et Tollet (2002) et Bodart *et al* (2002).

... Coûts salariaux, productivité et formation des salaires

d'emploi, d'une négociation décentralisée est *dominée* par une négociation centralisée – en l'occurrence nationale. Intuitivement, en cas de négociation décentralisée, chaque instance de négociation subit une perte de satisfaction du fait des hausses salariales obtenues par les autres (on parle d'*externalité négative*) et elle y réagit par un renforcement de ses propres exigences salariales. Ce renforcement est dans une large mesure stérile puisqu'il va à son tour engendrer une réaction des autres instances. On démontre que la négociation au niveau national évite cet enchaînement de réactions stériles. Une régionalisation des négociations sectorielles est donc moins efficace *pour tous* qu'une négociation nationale qui prend en compte les spécificités régionales. "Pour tous" s'entend pour la Flandre comme pour les autres régions.

ENCADRÉ 1

"Lorsqu'il s'agit de la négociation du contenu des salaires, c'est-à-dire des classifications salariales et des primes dites régulières [ci-dessous les "normes"], on observe trois types de situations selon les branches d'activité :

- les branches caractérisées par une forte concentration au niveau national de la mise au point de ces normes : il s'agit principalement des secteurs industriels ouvriers [...];
- les branches caractérisées par l'existence de classifications au niveau de la branche qui constituent un minimum souvent adapté et complété principalement dans les grandes entreprises et pour certaines fonctions à technologie nouvelle : il s'agit essentiellement des secteurs où dominent les travailleurs intellectuels [...];
- les branches où l'entreprise constitue le niveau dominant de la mise au point des normes; il s'agit de branches composées essentiellement de grandes entreprises : sidérurgie, non-ferreux, industrie verrière, chimie, papier, électricité.

Le secteur des fabrications métalliques présente une situation originale [...], les classifications salariales se négociant au niveau des entreprises. [...] on peut estimer qu'en Belgique, environ la moitié des salariés relèvent d'un processus de négociation du contenu des salaires à un niveau autre que le national (par bassin d'emploi ou par entreprise)." (Verly, 2003, p. 30)

3. L'évaluation de l'efficacité des politiques d'emploi : ce qu'il faut et ne faut pas faire !

Face à l'ampleur des fonds publics investis dans le cadre du "plan", il est essentiel d'évaluer le fonctionnement et les effets (bénéfiques ou nuisibles) des mesures mises en œuvre. Les autorités wallonnes en sont conscientes puisqu'un des objectifs affichés du "plan" est "l'amélioration de la gouvernance publique par la programmation et l'évaluation des mesures" dans le but d'"améliorer l'efficacité des budgets investis dans un contexte de rareté des ressources publiques" (Bayenet et Vandendorpe, 2005, p.24). Plus précisément, il est prévu que "dans la lignée de la pratique désormais ancrée dans le fonctionnement gouvernemental et intériorisée par les services régionaux, toutes ces actions feront l'objet d'un suivi permanent et d'une évaluation périodique" (Actions prioritaires pour l'avenir wallon 2005). L'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS) est partie prenante du processus d'évaluation des mesures en partenariat avec des évaluateurs externes. Au moment où les premières mesures décidées dans le cadre du "plan" vont être mises en œuvre, il nous est apparu essentiel de préciser ce qu'il faut ou ne faut pas faire en matière d'évaluation. L'enjeu est grand et dépasse le cadre du "plan". Les décideurs wallons doivent être capables de répondre à l'interpellation de Capron (2005, p.9) : "en emploi et formation, la Wallonie dépense 2,2 fois plus par habitant et 36 % de plus par demandeur d'emploi que la Flandre mais pour quel résultat ?".



... L'évaluation de l'efficacité des politiques d'emploi : ce qu'il faut et ne faut pas faire!

En matière de politiques d'emploi, il est rare de trouver des mesures qui aient fait l'objet d'une évaluation qui permette réellement de se prononcer sur l'efficacité du dispositif. Il est en effet encore fréquent que des indicateurs tels que le nombre de personnes ou le nombre d'emplois bénéficiant d'une aide publique soient utilisés comme indicateurs de succès de la politique. Il suffit de parcourir l'Inventaire 2003 des mesures en faveur de l'emploi du Conseil Supérieur de l'Emploi (CSE) pour constater que cette manière d'évaluer les politiques d'emploi est une pratique courante. Par exemple, l'"évaluation quantitative" de la Convention de Premier Emploi³⁷ (aussi appelé plan Rosetta ou CPE, à ne pas confondre avec le feu Contrat Première Embauche français) y est établi de la manière suivante (CSE 2003, p.167) :

“La CPE offre aux jeunes demandeurs d'emploi une expérience de travail. Le nombre de CPE signées et enregistrées est particulièrement encourageant: 85.923 jeunes (statistiques cumulatives en mars 2002) ont pu bénéficier d'un emploi, dont 33.082 sont toujours en activité. A ce chiffre, il faut ajouter près de 1.400 jeunes engagés dans le cadre de conventions particulières avec les entreprises ou les secteurs, ainsi que près de 3.000 jeunes engagés dans le secteur de la construction et du bois. Au total donc, près de 90.200 jeunes ont été concernés par la mesure”.

Savoir que 85.923 jeunes ont pu bénéficier d'une CPE ne nous dit malheureusement rien des résultats du plan Rosetta, c'est-à-dire de la mesure de ses "effets", tant au niveau des jeunes qui en ont bénéficié que des non-bénéficiaires.³⁸ Il ne dit rien sur le nombre de jeunes ayant retrouvé un emploi grâce à la CPE ou sur les nouveaux emplois que cette politique a permis de créer. Comme le soulignent Cahuc et Zylberberg (2004, p.179), "cette façon de présenter le bilan d'une mesure de politique d'emploi en affichant simplement le nombre de bénéficiaires devrait être bannie, car elle fait croire que l'efficacité de la mesure se confond précisément avec le nombre de gens qui en bénéficient". Assurer la collecte de ce type d'indicateurs est néanmoins essentiel pour autant qu'on les utilise à bon escient. Ils peuvent en effet apporter des informations utiles sur le fonctionnement des politiques. Des statistiques détaillées sur le profil des participants (sexe, âge, niveau de diplôme, durée passée en chômage, etc.) sont susceptibles d'éclairer les procédures de sélection des bénéficiaires et révéler des éventuels dysfonctionnements dans la mise en œuvre des politiques. A titre d'exemple, le rapport 2003 de la Cour des Comptes sur le Plan wallon Formation-Insertion³⁹ (PFI) a mis en lumière que, contrairement aux objectifs affichés au départ, la grande majorité des bénéficiaires de ce plan sont des chômeurs qualifiés (au moins titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur) avec une faible durée d'inoccupation⁴⁰. Si les bénéficiaires d'un PFI ont des caractéristiques telles qu'ils sont plus à même de s'en sortir sans le programme, alors il est fort plausible que l'amélioration des perspectives d'embauche induite par le PFI soit faible. Les résul-

³⁷ La Convention Premier Emploi vise à offrir une expérience de travail aux jeunes de moins de 26 ans inscrits comme demandeurs d'emploi. Les employeurs engageant des jeunes dans une convention de premier emploi peuvent bénéficier des réductions de cotisations sociales sous certaines conditions, notamment si le jeune est peu ou pas qualifié.

³⁸ Une politique d'emploi peut accroître la probabilité d'embauche (ou tout autre indicateur de résultat pertinent) de ses bénéficiaires sans emploi et engendrer une détérioration de la probabilité d'embauche des chômeurs qui ne bénéficient pas de la politique.

³⁹ L'objectif du Plan Formation-Insertion (PFI) est de favoriser l'insertion de demandeurs d'emploi par le biais d'un programme de formation (de 4 à 26 semaines) adapté aux exigences professionnelles de l'employeur. Le bénéficiaire d'un PFI conserve ses allocations de chômage et doit rester engagé consécutivement au contrat PFI pour une durée au moins égale à celle du contrat. L'avantage financier pour l'employeur est substantiel puisqu'il ne doit verser qu'une "prime d'encouragement" qui correspond au montant de la différence entre la rémunération imposable afférente à la profession à apprendre et les revenus du demandeur d'emploi.

⁴⁰ Ce constat résulte du fait que l'employeur sélectionne lui-même les candidats PFI; selon le rapport (p.6), le rôle du FOREM dans la sélection des candidats est "minime sinon inexistant".

... L'évaluation de l'efficacité des politiques d'emploi : ce qu'il faut et ne faut pas faire!

tats d'une enquête menée en 1999 auprès d'employeurs qui ont engagé des stagiaires PFI ne sont donc pas surprenants (voir Cour des Comptes 2003, p.61) : 76 % des employeurs ont déclaré qu'ils auraient de toute façon embauché les stagiaires même en l'absence du PFI !

Certaines évaluations vont plus loin que rapporter simplement le nombre de bénéficiaires en rapportant le nombre de ceux qui occupent un emploi (si l'accès à l'emploi constitue le critère d'évaluation) après qu'ils soient sortis de la mesure étudiée. Les exemples sont ici aussi nombreux; nous avons choisi d'en épingler deux. Le premier concerne le parcours d'insertion⁴¹ et est issu de l'Inventaire des mesures en faveur de l'emploi (CSE 2003, p.90). Le second concerne le PFI wallon et est tiré du rapport 2003 de la Cour des Comptes (p.11) :

“Evaluation

Le nouvel accord renforce l'approche préventive du chômage des jeunes par une meilleure répartition de l'enveloppe budgétaire de 24,79 millions €, avec l'objectif de réaliser 20.000 parcours d'insertion. Grâce à cette mesure, au 31 décembre 2001 en Région wallonne, 31.409 jeunes (48,5 p.c. de femmes et 51,5 p.c. d'hommes) avaient été ciblés et 16.191 conventions avaient été signées (ce qui représente une augmentation de 102 p.c. par rapport à 2000). En Région bruxelloise, 5.562 parcours d'insertion (dont 48,5 p.c. de femmes et 51,5 p.c. d'hommes) ont permis la signature d'une convention d'insertion en 2001 (soit une augmentation de 16 p.c. de l'offre de service par rapport à 2000). Au 31 décembre 2001, plus de 28 p.c. ont débouché sur une entrée effective dans un emploi, 36 p.c. ont participé à un atelier de recherche active d'emploi et 7,6 p.c. sont entrés en formation professionnelle. En Flandre, dans le cadre du plan d'insertion, 8.474 contrats ont été signés en 2001 avec des moins de 25 ans.”

“0.2.2 L'efficacité du P.F.I. en termes d'insertion

Des résultats favorables

Le taux d'insertion défini par le contrat de gestion est un indicateur de résultat qui mesure l'effet immédiat du P.F.I. pour les destinataires directs. Il s'agit du rapport entre le nombre de personnes qui ont reçu un contrat à l'issue de la durée obligatoire du P.F.I. et le nombre d'entrées en P.F.I. Pour ce qui concerne l'échantillon (384 contrats), huit jours après la fin de la période obligatoire d'embauche, 263 stagiaires ayant mené leur formation à terme étaient au travail : 241 au sein de l'entreprise cocontractante et 22 chez un autre employeur. Par ailleurs, 24 des 95 stagiaires dont le P.F.I. a été rompu étaient au travail 8 jours après la date de rupture du contrat. Si l'on prend en compte ces stagiaires, le taux d'insertion direct passe de 68,5 à 74,7 %.”

Le problème est que “le suivi des bénéficiaires, si précis soit-il, ne donne aucune indication sur l'efficacité du dispositif” (Cahuc et Zylberberg, 2004, p.179). Savoir que 28 % des conventions d'insertion en Région bruxelloise ont débouché sur un emploi ou savoir que 74,7 % des stagiaires PFI wallons ont trouvé un emploi à l'issue de la période obligatoire d'embauche du PFI n'est donc pas une réponse à la question de l'efficacité de ce type de programmes. Pour savoir si le PFI améliore effectivement les perspectives d'emploi (ou tout autre indicateur

⁴¹ Cette mesure a été supprimée suite à l'instauration du Plan d'accompagnement des chômeurs en juillet 2004. Le parcours d'insertion visait à offrir un accompagnement aux jeunes de moins de 25 ans non diplômés du secondaire supérieur et ayant quitté l'école depuis moins de trois mois un accompagnement ; cet accompagnement devait leur permettre d'entrer sur le marché du travail via la convention de premier emploi.

... L'évaluation de l'efficacité des politiques d'emploi : ce qu'il faut et ne faut pas faire!

d'effet pertinent) de ses bénéficiaires, il faut répondre à une question du type suivant : en quoi les perspectives d'emploi des bénéficiaires d'un PFI sont-elles différentes, en moyenne, *de ce qu'elles auraient été s'ils n'avaient pas bénéficié d'un PFI* ? Seule la comparaison entre ces deux situations permet de savoir si ce programme a réellement fait une différence en matière d'emploi au niveau de ses bénéficiaires. Une telle comparaison est bien sûr impossible - une même personne ne peut jamais simultanément participer à une action et ne pas y participer ! -, et c'est de cette impossibilité que découle toute la difficulté d'évaluer l'efficacité des politiques d'emploi (mais de manière générale toute action publique ou privée).

Des progrès considérables ont été réalisés ces vingt dernières années sur le plan des méthodes mais il n'y a pas encore de consensus à propos de la méthode la plus fiable.⁴² Toutes les méthodes ont comme point de départ la question d'évaluation posée ci-dessus, mais font des hypothèses différentes sur la situation de référence = *ce qui serait advenu aux bénéficiaires en l'absence de l'action*. Une méthode abondamment utilisée est celle des groupes de contrôle qui consiste à identifier des groupes de non-participants présentant des caractéristiques analogues à celles des participants (encore appelé le "groupe test"). On peut alors comparer la réalisation de l'indicateur de résultat (insertion en emploi, revenu,...) dans les deux groupes après l'action et émettre un constat sur l'efficacité de l'action pour des personnes qui ont des caractéristiques similaires. A moins de recourir à une expérience contrôlée (où les personnes sont réparties au hasard soit dans un "groupe expérimental" qui suivra le programme, soit dans un "groupe de contrôle" qui ne sera pas autorisé à y participer), on ne peut malheureusement *jamais* être sûr que les différences observées entre les deux groupes à la fin du programme sont dues à celui-ci et non à des différences qui existaient déjà entre les caractéristiques des participants et des personnes qui ne participent pas. Il se peut en effet que de facteurs "*inobservables*" (= "inobservés par l'évaluateur"), tels que la motivation ou la confiance en soi, affectent de manière simultanée la probabilité de participer à la mesure évaluée et l'indicateur de résultat (par exemple l'insertion en emploi). La méthode de "différence-de-différences" est plus prometteuse car elle permet, sous certaines hypothèses, de neutraliser les effets des caractéristiques non observées. Sa mise en œuvre nécessite de collecter des données sur le parcours des bénéficiaires et d'un groupe de contrôle *non seulement après mais aussi avant* la mise en application du programme évalué. C'est la méthode qu'ont choisi des chercheurs de l'Université de Liège pour évaluer les effets du plan Rosetta sur l'emploi; c'est aussi celle qui nous permettra d'évaluer l'impact du nouveau système de suivi des chômeurs indemnisés (1er juillet 2004) sur le taux de retour à l'emploi.

Il nous semble que les mauvaises pratiques en matière d'évaluation soient toujours d'actualité, en témoigne l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2005 portant exécution du décret relatif au dispositif intégré d'insertion socio-professionnelle. Cette mesure offre un accompagnement individualisé aux demandeurs d'emploi en difficulté importante. Voici ce que l'arrêté prévoit en matière d'évaluation de ce dispositif :

“Art. 14. Annuellement, le FOREM procède à l'évaluation globale des contrats crédit insertion et transmet un rapport à la Commission consultative du dispositif intégré d'insertion ainsi qu'aux Ministres ayant respectivement dans leurs attributions l'Emploi et la Formation professionnelle.

⁴¹ Pour un exposé non technique sur les méthodes généralement utilisées pour évaluer des projets, en particulier des politiques d'emploi, voir Dejemeppe et Van der Linden (2006).

... *L'évaluation de l'efficacité des politiques d'emploi : ce qu'il faut et ne faut pas faire!*

Cette évaluation porte notamment sur les éléments suivants :

- 1° nombre de contrats signés;
- 2° nombre de bénéficiaires;
- 3° profil sociodémographique des bénéficiaires;
- 4° nombre de ruptures de contrats enregistrées dans l'année et raisons de ces ruptures;
- 5° principales étapes ou actions programmées dans la période couverte par les contrats.

Art. 18. En application de l'article 11 du décret, l'Observatoire wallon de l'Emploi réalise annuellement une évaluation qualitative et quantitative du dispositif qu'il communique, après avis de la Commission consultative, au Gouvernement wallon.

Cette évaluation portera notamment sur les éléments suivants :

- 1° la mise en oeuvre effective du dispositif au niveau des opérateurs et en particulier les filières et passerelles réalisées;
- 2° la mise en oeuvre de la coordination du dispositif au sein de FOREM Conseil;
- 3° les parcours effectués par les bénéficiaires;
- 4° les résultats du dispositif en terme d'insertion des bénéficiaires dans un emploi durable et de qualité;
- 5° l'implication des entreprises;
- 6° la mise en place et le fonctionnement du dispositif d'écoute et de participation.”

Nous espérons avoir convaincu le lecteur que “nombre de contrats signés”, “nombre de bénéficiaires”, “parcours effectués par les bénéficiaires”, etc. sont autant d'indicateurs descriptifs intéressants mais qui ne permettent *pas* de se prononcer sur l'effet de ce nouveau dispositif sur les chances d'insertion des demandeurs d'emploi. Si l'appréciation des “résultats du dispositif en terme d'insertion des bénéficiaires dans un emploi durable et de qualité” se fait par la comparaison entre les perspectives d'insertion des bénéficiaires et ces mêmes perspectives si elles n'avaient pas bénéficié du dispositif, alors oui seulement on aura une idée de l'efficacité de ce nouveau programme.

En guise de conclusion, nous souhaitons formuler quatre recommandations aux décideurs wallons :

1. Il est essentiel de prévoir des moyens suffisants pour évaluer l'efficacité des mesures mises en oeuvre dans le cadre du “plan”. L'enjeu est grand. Face à l'ampleur des fonds publics investis dans le “plan”, il est crucial de savoir si les mesures mises en oeuvre ont fait une différence en matière d'emploi; c'est la seule façon dont les décideurs, mais aussi les contribuables wallons, pourront juger de la rentabilité de l'argent public investi. Cette recommandation dépasse évidemment le cadre du plan et concerne l'ensemble des mesures d'aide à la création d'emplois (régionales ou fédérales).
2. Il faut s'assurer de ce que les évaluateurs (quels qu'ils soient) maîtrisent les méthodes d'évaluation dont il a été question, ce qui est encore loin d'être fréquent.
3. Il y a lieu de penser l'évaluation d'un programme avant même son lancement. En effet, la mise en oeuvre de certaines méthodes d'évaluation nécessite de sélectionner un groupe de contrôle et de collecter des données détaillées sur leur parcours et sur celui des futurs participants bien avant leur entrée dans le program-

... L'évaluation de l'efficacité des politiques d'emploi : ce qu'il faut et ne faut pas faire!

me évalué. Il faudrait interdire le lancement d'une nouvelle politique avant que le processus d'évaluation n'ait été défini et reconnu valable par une instance indépendante.

4. Il faut s'accorder du temps. Notre expérience nous apprend qu'un travail d'évaluation prend du temps notamment en raison du travail de collecte et de vérification des données. Par ailleurs, certains effets d'un programme ne se feront sentir qu'à long terme; les mesures visant à former la main-d'œuvre ou à promouvoir l'insertion durable en emploi peuvent n'avoir des résultats qu'après plusieurs années. Il est donc important d'évaluer l'effet à court terme d'une action mais aussi d'observer ses conséquences dans la durée.

5. L'Institut wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique doit être doté de moyens *substantiellement* plus importants pour qu'il puisse notamment mener à bien ses missions d'évaluation.

4. Conclusion

Cette étude s'est concentrée sur divers aspects du "plan Marshall" qui ont un lien direct avec le marché du travail en Wallonie. Elle les a situés par rapport au fonctionnement de ce marché, par rapport à certaines politiques fédérales et à la problématique salariale en Belgique et dans ses régions. Comme le "plan" se met actuellement en place, il n'a pas été possible de chiffrer ses effets.

Il n'y a pas lieu d'opposer deux diagnostics : le manque d'offres d'emploi et la persistance de postes vacants difficiles à pourvoir en Wallonie. Tout comme en Flandre, mais à des degrés différents, les deux réalités coexistent. En outre, dans l'industrie, il semble que l'intensité – modeste – des problèmes liés à la disponibilité de main d'œuvre n'est guère différente en Wallonie et en Flandre.

Il est clair que la Wallonie souffre d'un manque d'offres d'emploi. Le "plan" pourrait, par son caractère structurel, jouer à terme un rôle positif à ce niveau. Par ailleurs, dans les domaines de compétence de la Région wallonne et de la Communauté française, le "plan" annonce une série d'initiatives qui touchent à la conciliation entre vies familiale et professionnelle, au renforcement des compétences et de l'intermédiation assurée par le FOREM, aux perceptions subjectives associées à certaines fonctions. Au-delà de certaines interrogations précisées dans la partie 2.1, il nous semble que les enjeux de la coordination et de la "gouvernance" seront majeurs. Cette observation se généralise à l'ensemble du "plan".

Les coûts salariaux ne sont, pour l'essentiel, pas visés par le "plan" puisqu'il s'agit d'une matière fédérale. Ceux-ci et la productivité sont cependant en toile de fond. Il nous a paru utile de faire le point sur les données récentes en ces matières. Soulignons d'emblée que les réalités divergent sensiblement d'un secteur à l'autre (pour plus de détails, voir la partie 2.2.). Cela dit, comparés à la Wallonie, le coût salarial par personne est dans la plupart des secteurs supérieur en Flandre (en moyenne, l'écart est de 8 % en 2003) mais la productivité du travail est dans la plupart des secteurs supérieure en Flandre (en moyenne, l'écart est de 14 % en 2004). En combinant ces informations pour 2003, on conclut que le coût salarial par unité de valeur ajoutée est en moyenne inférieur de 4, 5 % en Flandre.

De ce constat, on peut être tenté de conclure qu'il faudrait abandonner la formation des salaires au niveau (interprofessionnel et sectoriel) fédéral au profit d'une négociation à un niveau régional ou local. Ceci devrait conduire à une meilleure prise en compte des conditions locales du marché du travail lors de la négociation salariale. Nous émettons des doutes sur l'efficacité d'une telle approche. Il est bien établi que les salaires réagissent faiblement au niveau du chômage en

... *Conclusion*

Belgique. Rien ne permet de penser qu'une forme de régionalisation modifierait l'ampleur de cette saine réaction. Plus fondamentalement, les résultats d'une négociation se jugent par comparaison aux résultats obtenus par d'autres négociations salariales. Si donc on découpe les commissions paritaires nationales en commissions (sous-)régionales, on doit s'attendre à un effet de comparaison très puissant entre les ex-membres de la même commission nationale. Une régionalisation des négociations est alors moins efficace *du point de vue de l'emploi* qu'une négociation nationale *qui prend en compte les spécificités régionales*. Ceci est vrai tant pour la Flandre que pour les autres régions.

Sans être le seul facteur pertinent (voir notamment le numéro 41 de *Regards économiques* relatif à la fiscalité), le coût du travail est un facteur central pour les régions belges. Outre le ciblage inadéquat des allègements structurels (fédéraux) de cotisations patronales de sécurité sociale, nous rappelons que des subventions temporaires à l'embauche présentent une efficacité du point de vue de l'insertion en emploi pour autant que le ciblage soit adéquat et la durée de subvention courte (un an devrait être un ordre de grandeur). La région wallonne a de longue date privilégié une autre option : les créations directes et/ou la subvention forte et durable d'emplois réservés aux chômeurs. Les secteurs bénéficiaires – dans une large mesure les secteurs publics et non-marchand – reçoivent ainsi un soutien parfois essentiel. Il nous apparaît que cette dernière motivation domine en pratique. Nous ne voyons donc pas les raisons de réserver ces emplois à des personnes disposant de statuts spécifiques – souvent complexes à définir.

Enfin, l'enjeu de l'évaluation est proclamé de plus en plus souvent. Mais est-on bien conscient de ce que "évaluer" veut dire ? Nous sommes convaincus du contraire. Le "nombre de contrats signés", le "nombre de bénéficiaires", le "parcours des bénéficiaires sur le marché du travail" et même une comparaison grossière entre ces parcours et ceux d'un vague groupe de contrôle sont autant d'indicateurs *descriptifs* intéressants. Ils ne permettent cependant *pas* de se prononcer sur l'effet du dispositif sur les chances d'insertion des demandeurs d'emploi. Des méthodes plus sophistiquées et plus fiables existent mais elles ne s'improvisent pas. Elles requièrent du temps et un savoir-faire pointu. Nous préconisons donc ceci :

1. Il y a lieu de penser l'évaluation d'un programme avant même son lancement. Il faudrait interdire le lancement d'une nouvelle politique avant que le processus d'évaluation n'ait été défini et reconnu pertinent par une instance indépendante.
2. L'Institut wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique doit être doté de moyens *substantiellement* plus importants pour qu'il puisse notamment mener à bien ses missions d'évaluation.

Muriel Dejemeppe est professeur au Département d'économie de l'UCL et chercheur à l'IRES.

Bruno Van der Linden est chercheur qualifié FNRS, professeur au Département d'économie de l'UCL et chercheur à l'IRES

Muriel Dejemeppe
et Bruno Van der Linden

Références

- Bayenet B. et Vandendorpe L. (2006), “Le plan de développement économique pour la Wallonie : le “plan”” à paraître dans *l'Année sociale 2005*, ULB.
- Binon F., Charles J.-B., Deschamps R., Delaigle S., Jacquemin J.-C., Lohest O., Mignolet M., Sneessens H. et B. Van der Linden (1999), “Recherche relative aux facteurs explicatifs de l'évolution de l'emploi et de la divergence interrégionale pour la période 1974-1995 : synthèse du diagnostic et recommandations”, *Wallonie*, Revue du Conseil Economique et Social de la Région wallonne, 58, 45 - 57.
- Bloemen H. (2005), Job search, search intensity, and labor market transitions : An empirical analysis, *Journal of Human Resources*, 40, 231 – 269.
- Bodart V., Jacquet L. et B. Van der Linden (2002), “Salaires et norme salariale en Belgique”, *Regards Economiques*, 6. <http://www.uclouvain.be/regardseconomiques>
- Cahuc P. et A. Zylberberg (2003), *Microéconomie du marché du travail*, La Découverte, Paris, Collection Repères n°354.
- Cahuc P. et A. Zylberberg (2004), *Le chômage, fatalité ou nécessité*, Flammarion.
- Capron H. (2005), “La Wallonie, région d'Europe”, Présentation à la Société Royale d'Economie Politique de Belgique, 17 mai.
- CESRW (2005), *Regards sur la Wallonie 2005*, Conseil économique et social de la Région wallonne.
- Cockx B. et J. Ries (2004), “Quel avenir pour l'article 80 ?”, *Regards économiques*, 18. <http://www.uclouvain.be/regardseconomiques>
- Cockx B., H. Sneessens et B. Van der Linden (2005a), *Evaluations micro et macroéconomique des allègements de la (para)fiscalité en Belgique*, avec Bart Cockx et Henri Sneessens. Politique scientifique fédérale et Academia Press, Gent, 2005.
- Cockx B., H. Sneessens et B. Van der Linden (2005b), “Allègement des cotisations patronales à la sécurité sociale : pourquoi, pour qui et comment ?”, à paraître dans *Revue belge de sécurité sociale*, n° 4.
- Conseil Supérieur de l'Emploi (2003), *Inventaire des mesures en faveur de l'emploi*.
- Cour des Comptes (2003), *Plan wallon formation-insertion*, Rapport de la Cour des Comptes transmis au gouvernement wallon, Bruxelles, décembre 2003.
- Crépon, Dejemeppe et Gurgand (2006), “Counseling the unemployed : does it lower unemployment duration and recurrence ?”, mimeo, CREST-INSEE et Département d'économie UCL.
- D'Addio A., Rosholm M. and I. de Greef (2002), “Assessing Unemployment Traps in Belgium Using Panel Data Sample Selection Models”, IZA discussion paper 669, IZA, Bonn <http://www.iza.org>
- De Greef I. (2000), “Les pièges financiers en Belgique. Aperçu de la législation du chômage, des spécificités institutionnelles et études de cas types”, *Revue belge de Sécurité sociale*, 2.
- 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/>
- Dejemeppe, M. (2005), “A complete decomposition of unemployment dynamics using longitudinal grouped duration data”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 67, 47-70.

... Références

- Dejemeppe M. et B. Van der Linden (2006), *Méthodologie de l'évaluation*, miméo, UCL.
http://www.ires.ucl.ac.be/CSSSP/home_pa_pers/Vanderlinden/NoteMeth2.pdf
- 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.
- Dor E, Van der Linden B. et M. Lopez-Novella (1997), "On labour market policies and aggregate unemployment outflows", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 1997, vol 59, 1, 109-132.
- Doray P. et C. Maroy (2001), *La construction sociale des relations entre éducation et économie : le cas des formations en alternance en Wallonie et au Québec*, De Boeck Université, Coll. Economie, Société, Région, Bruxelles.
- Drèze J. et C. Gollier (1993), "Risk sharing on the labour market and second-best wage rigidities", *European Economic Review*, 37, 1457 – 1482.
- FOREM (2005), "Apports du FOREM dans la stratégie intégrée d'objectivation et d'analyse des fonctions les plus critiques en Région wallonne", séminaire du Système intégré d'anticipation des tendances sur le marché du travail, (SIAMT), 29 avril 2005. <http://observatoire.emploi.wallonie.be/dyn/14/page14>.
- IWEPS (2005), *Les chiffres-clés de la Wallonie*, N°6, décembre, Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique, Jambes.
- Konings J. (2005), "Loonkosten en jobcreatie : regionale en sectorale verschillen", Beleidsnota 5, VKW Metena, Christelijke Wergeversorganisatie, <http://vkw.be/>
- Mahy B. (1994), "Politiques et recherche d'emploi : évaluation microéconométrique", *Reflets et Perspectives de la vie économique*, tome XXXIII, février, 1/2, 87 – 102.
- Malek Mansour J., Plasman A. et R. Plasman (2006), "Objectivation des pénuries sur le marché de l'emploi: Rapport final", DULBEA, ULB, mars, Rapport réalisé à la demande des ministres Arena et Marcourt.
http://marcourt.wallonie.be/apps/spip2_wolwin/article.php3?id_article=532
- Martin J. and D. Grubb (2001), "What works and for whom : A review of OECD countries' experiences with active labour market policies", IFAU – Office of Labour Market Policy Evaluation, Sweden, Working paper 2001 – 14.
<http://www.ifau.se/>
- Michiels P.-F., Mignolet M. et M.-E. Mulquin (2004), "La croissance régionale en Belgique et ses déterminants : une comparaison Flandre-Wallonie entre 1995 et 2001", *Tendances économiques*, 27, IWEPS, Jambes-Namur, 87 – 103.
- Sneessens H. et F. Shadman (2000), Analyse macro-économique des effets de retraits de la population active, *Revue belge de sécurité sociale* 3, 631-640.
- Toulemonde (2001), "'Actual' Versus 'Virtual' Employment in Belgium", *Regional Studies*, Vol. 35.6, 513–518.
- Vandenbussche H. (2006), "Est-ce que les Mesures Fiscales dans le "plan" vont assez loin ?", *Regards économiques*, à paraître.
- Vandenbergh V. (2002), *Un enseignement à réguler, des filières à revaloriser : Etat des lieux et utopie*, Editions Labor, Collection Quartier libre, Bruxelles.

... *Références*

Van der Linden B. (1999), “Rotation des emplois et mobilité des travailleurs en Belgique”, *Cahiers Economiques de Bruxelles*, N°162, 107 - 148.

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 Haepere (2005), “Le marché du travail en Wallonie : un tableau en clair-obscur”, dans

Regards économiques 31, juin 2005, pp.21-31. <http://www.uclouvain.be/regardseconomiques>

Verly J. (2003), “La décentralisation des relations collectives de travail”, *Reflets et Perspectives de la vie économique*, XLII, 4, 23 – 43.

Directeur de la publication :

Vincent Bodart

Rédactrice en chef :

Muriel Dejemeppe

Comité de rédaction : *Paul Belleflamme,*

Vincent Bodart, Raouf Boucekkine,

Muriel Dejemeppe, Frédéric Docquier,

Jean Hindriks, François Maniquet,

Vincent Vandenberghe

Secrétariat & logistique : *Anne Davister*

Graphiste : *Dominos*

Regards Économiques a le soutien financier de la Fondation Louvain
et de la Banque Nationale de Belgique.

Regards Économiques

IRES-UCL

Place Montesquieu, 3

B1348 Louvain-la-Neuve

<http://www.uclouvain.be/regardseconomiques>

mail: regards@ires.ucl.ac.be

tél. 010/47 34 26

