



## Les aides à l'embauche n'améliorent pas les perspectives d'emploi des jeunes faiblement scolarisés en Wallonie

*Face au défi majeur de l'insertion des jeunes faiblement scolarisés sur le marché du travail, la Wallonie a mis en place l'aide à l'embauche «Impulsion moins de 25 ans». Le dispositif vise à inciter les employeurs à recruter parmi cette population. Dans ce numéro de Regards économiques, nous présentons les résultats d'une évaluation qui démontre l'absence d'impact de l'aide sur les perspectives d'emploi des jeunes ciblés. Ces résultats nous invitent à repenser la politique face à la diversité des jeunes concernés et à donner la priorité à la formation pour une partie d'entre eux.*

**Muriel Dejemeppe**

**Matthieu Delpierre**

**Mathilde Pourtois<sup>1</sup>**

Le chômage des jeunes faiblement scolarisés (sans diplôme de l'enseignement supérieur)<sup>2</sup> représente un défi majeur dans de nombreux pays européens depuis des années. La Région wallonne ne fait pas exception à la règle.

En 2022, le taux de chômage des jeunes wallons de 15 à 24 ans ayant au plus un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur s'élevait à 34% et à 25% pour les jeunes n'ayant pas dépassé le niveau du certificat de l'enseignement secondaire supérieur (Eurostat, 2023). A titre comparatif, le taux de chômage des plus de 25 ans, tous niveaux d'éducation confondus, s'établissait alors à 7% (Eurostat, 2023). Parmi ce public peu diplômé, certains jeunes s'en sortent professionnellement mieux que d'autres. Il s'agit en particulier des jeunes issus d'un cycle d'études secondaires orientées vers un métier ou un type d'activité, comme l'alternance ou les études techniques et professionnelles (Forem, 2022). Pour les autres, notamment ceux ayant des niveaux de diplômes très bas ou issus des filières d'enseignement général, le risque de chômage de longue durée et ses effets délétères sur la suite du parcours professionnel sont plus élevés.

En effet, il est maintenant bien établi que connaître des expériences de chômage à un jeune âge entraîne une série de conséquences négatives sur le long terme (via ce qu'on appelle un «effet cicatrice», *scarring effect* en anglais) tant en ce qui concerne les niveaux de revenus futurs que le risque futur de chômage ou de problèmes de santé mentale (voir, par exemple, Bell et Blanchflower, 2011, Cockx et Ghirelli, 2016, Glatt et Wunnava, 2018, Schmillen et Umkehrer, 2017). Ainsi,

<sup>1</sup> Les auteurs tiennent à remercier Vincent Bodart, Bart Cockx et Bruno Van der Linden pour leurs commentaires et suggestions.

<sup>2</sup> Dans le texte, les termes «faiblement scolarisés (diplômés)» font référence à l'absence de diplôme de l'enseignement supérieur.



les impacts du niveau élevé de chômage parmi les jeunes faiblement scolarisés se feront sentir dans la société pendant des décennies et justifient une attention prioritaire aux politiques d'emploi pour ce public.

Une mesure largement répandue pour améliorer l'employabilité des jeunes demandeurs d'emploi faiblement diplômés est celle des aides à l'embauche ciblées. En réduisant temporairement le coût du travail, ces aides cherchent à inciter les employeurs à recruter davantage certaines catégories de demandeurs d'emploi. Le dispositif «Impulsion» des aides à l'emploi mis en place par le gouvernement wallon en juillet 2017, à la suite de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État, répond à cet objectif. A travers les mesures «Impulsion – 25 ans» et «Impulsion 12 mois +», le gouvernement vise à stimuler le recrutement des jeunes chômeurs faiblement scolarisés et des chômeurs de longue durée. Ce numéro de *Regards économiques* présente les résultats d'une étude qui a évalué l'impact de l'aide Impulsion – 25 ans sur les perspectives d'emploi des jeunes visés (Dejemeppe, Delpierre et Pourtois, 2023). Cette évaluation a été réalisée conjointement par l'IRES/LIDAM (UCLouvain) et l'IWEPS, à partir de données du FOREM.

La suite du texte est organisée de la manière suivante. La section 1 porte sur les raisons qui justifient la mise en place de subventions à l'embauche pour des jeunes faiblement scolarisés. Dans la section 2, nous décrivons brièvement les aides Impulsion mises en œuvre en juillet 2017. La question de recherche et la méthode d'évaluation sont abordées dans la section 3 avant de préciser les données (section 4) et de résumer les principaux résultats (section 5). Dans la section 6, nous proposons une interprétation de nos résultats et des pistes d'amélioration du dispositif Impulsion. La réforme récente du dispositif est aussi commentée. Enfin, la section 7 conclut.

## 1. Pourquoi soutenir financièrement l'embauche?

Les subventions temporaires à l'embauche ont principalement pour rôle de rendre possible l'accès à l'emploi pour certains publics cibles (voir, par exemple, Dejemeppe et Van der Linden, 2016). Pour les jeunes chômeurs faiblement scolarisés, elles peuvent s'avérer efficaces si leurs difficultés à être recrutés résultent avant tout d'un problème d'information de l'employeur et/ou d'une productivité au travail insuffisante. Etudions ces deux cas séparément, même si la distinction entre eux n'est pas parfaitement étanche.

D'une part, il est parfois difficile pour un employeur d'évaluer les compétences professionnelles réelles d'une personne sans emploi, en particulier celles d'un jeune qui n'a pas encore eu l'occasion de faire ses preuves. Il s'agit d'un problème d'asymétrie d'information. Par conséquent, toute embauche représente un risque, particulièrement parmi les jeunes qui ont connu du retard scolaire ou n'ont pas terminé un cycle d'études entamé. La subvention temporaire à l'embauche peut alors être vue comme une forme d'assurance face au risque encouru, l'employeur ne prolongeant la relation de travail que si la personne se révèle être productive. C'est donc une forme d'aide au recrutement et à la sélection de candidats.

D'autre part, le déficit de productivité des jeunes faiblement scolarisés peut être bien réel. L'aide à l'embauche peut alors diminuer le risque que la productivité des candidats recrutés soit inférieure au coût du travail. Ce manque de compétences peut être lié au niveau de diplôme insuffisant mais aussi à un déficit de compétences relationnelles (qui font partie des *soft skills*) lié à la faible expérience de travail. Le caractère temporaire de la subvention se justifie si la productivité du travailleur s'améliore au cours de l'expérience d'emploi que le subside a rendue possible.

Cela dit, plusieurs études ont mis en évidence que la progression des salaires, et donc – avec des nuances – celle de la productivité, est lente parmi les travailleurs

**... Pourquoi soutenir financièrement l'embauche ?**

peu qualifiés, particulièrement lorsqu'ils effectuent des tâches requérant peu de compétences techniques ou relationnelles (Stinebrickner *et al.*, 2019, Aghion *et al.*, 2023). On peut donc craindre que l'employeur mette fin à la relation de travail une fois la période de subvention achevée, notamment dans le but de profiter d'une nouvelle période de subvention avec un autre travailleur éligible. Se pose alors légitimement la question de savoir si une politique de soutien financier à l'emploi est *en elle-même* suffisante pour favoriser une insertion durable en emploi. L'objectif de notre étude est d'apporter des éléments de réponse à cette interrogation.

**2. L'allocation de travail «Impulsion – 25 ans»**

L'aide à l'embauche Impulsion – 25 ans<sup>3</sup> est destinée aux demandeurs d'emploi inoccupés inscrits au FOREM qui (i) ont moins de 25 ans (ii) n'ont pas de diplôme d'études supérieures (iii) et ont leur résidence principale en Wallonie. Ceux-ci se répartissent en deux catégories selon leur niveau d'éducation : les peu scolarisés, qui ne possèdent pas de diplôme de l'enseignement secondaire supérieur (ci-après, ESS), et les moyennement scolarisés, qui en possèdent un. Pour les peu scolarisés, aucune condition de durée de chômage n'est exigée : un seul jour d'inscription comme demandeur d'emploi suffit pour être éligible. Les moyennement scolarisés doivent quant à eux être inoccupés depuis au moins 6 mois pour bénéficier d'un soutien financier à l'embauche. L'aide, d'une durée maximale de 3 ans, prend la forme d'une allocation de travail mensuelle versée au travailleur et déduite du salaire net payé par l'employeur. Le subside est dégressif : il s'élève à 500 euros par mois lors des deux années qui suivent l'engagement et passe à 250 euros du 25<sup>e</sup> au 30<sup>e</sup> mois et à 125 euros du 31<sup>e</sup> au 36<sup>e</sup> mois.<sup>4</sup> Si on considère un travailleur rémunéré au revenu mensuel minimum moyen garanti, l'aide représente une réduction du coût salarial de 25% à l'embauche pour l'employeur. L'aide à l'embauche concerne principalement les employeurs du secteur privé, peu importe leur localisation géographique.<sup>5</sup>

En parallèle de l'aide Impulsion – 25 ans, les individus qui sont au chômage depuis au moins un an peuvent bénéficier de l'aide à l'emploi Impulsion 12 mois +<sup>6</sup>. Elle est très similaire à la première à l'exception qu'elle est limitée à 2 ans (le montant de 500 euros lors de l'engagement est dégressif après 1 an) et qu'elle est disponible pour tous les individus inoccupés depuis au moins 12 mois, quel que soit leur âge et leur niveau d'éducation.

Le montant total des aides Impulsion – 25 ans octroyées s'est élevé à près de 195 millions EUR entre juillet 2017 et décembre 2021, notre période d'étude. Une fois son rythme de croisière atteint, le coût annuel de la politique se situe autour de 48 millions EUR.<sup>7</sup> D'autres statistiques descriptives sur la politique sont fournies dans la section 4 consacrée aux données.

**3. La question et la méthode d'évaluation**

L'évaluation que nous avons réalisée vise à vérifier si l'objectif du dispositif Impulsion – 25 ans a été atteint : *les perspectives d'emploi des jeunes demandeurs d'emploi peu et moyennement scolarisés sont-elles meilleures que ce qu'elles auraient été si ces aides à l'embauche n'avaient pas existé ?* Pour répondre à cette question, il ne suffit pas de dénombrer un nombre élevé d'aides Impulsion activées

---

<sup>3</sup> <https://www.leforem.be/entreprises/aides-emploi-impulsion-25-ans.html>.

<sup>4</sup> Ces montants sont ceux accordés pour une occupation à temps plein. L'allocation de travail perçue pour un mois calendrier déterminé est calculée au prorata du nombre d'heures prestées.

<sup>5</sup> Un employeur situé en Flandre peut donc bénéficier de l'aide dans le cadre de l'embauche d'un jeune demandeur d'emploi wallon.

<sup>6</sup> <https://www.leforem.be/entreprises/aides-emploi-impulsion-12-mois-plus.html>.

<sup>7</sup> Chiffres fournis par l'Onem.

**... La question et la méthode d'évaluation**

pour conclure qu'elles entraînent (*causent*) des embauches supplémentaires. En effet, les perspectives d'emploi des jeunes faiblement scolarisés ne sont pas meilleures si leurs embauches auraient eu lieu même en l'absence de la subvention. On parle alors d'embauches avec (effet de) *perte sèche* (ou effet d'aubaine) : des transitions du chômage vers des emplois subventionnés remplacent simplement des transitions vers des emplois non-subventionnés, ne produisant dès lors aucune amélioration des chances de retour à l'emploi de la population ciblée par l'aide.

Par ailleurs, pour identifier l'effet causal du subside, il n'est pas pertinent de comparer les bénéficiaires de l'aide aux non bénéficiaires. En effet, les premiers ont, par définition, tous décroché un emploi. Le taux de retour à l'emploi est donc de 100% dans ce groupe, par construction et non par effet de la politique. C'est pour cela que nous nous intéressons au groupe des jeunes *éligibles* aux aides Impulsion – 25 ans, qu'ils soient effectivement bénéficiaires ou non, et le comparons au groupe de jeunes non éligibles à ces aides en raison d'un âge de 25 ans et plus. Pour que cette comparaison ne soit pas influencée par des différences dans les caractéristiques de ces deux groupes de jeunes, telles que l'expérience professionnelle ou l'historique de chômage, nous contrastons le taux de retour à l'emploi de jeunes de moins et de plus de 25 ans, mais qui sont très proches en âge. Cette restriction implique que ces deux groupes sont également proches dans toutes les autres dimensions, outre l'éligibilité aux subsides à l'embauche.

Les moins de 25 ans ont, en effet, un accès au subside nettement plus aisé. Pour les individus peu scolarisés (sans diplôme de l'ESS), cette différence d'accessibilité est substantielle : les personnes de moins de 25 ans sont éligibles à une aide Impulsion après seulement un jour de chômage, tandis que celles de plus de 25 ans doivent attendre un an. En ce qui concerne les moyennement scolarisés (avec au plus un diplôme de l'ESS), la différence est de six mois contre un an. On s'attend donc à un recours aux subventions beaucoup plus marqué pour les jeunes sous l'âge de 25 ans que pour ceux qui viennent de fêter leurs 25 ans. Si ces subventions incitent les employeurs à tenter des expériences d'embauche qu'ils n'auraient pas entamées autrement, on s'attend alors à ce que le taux de retour à l'emploi augmente de façon substantielle en comparant les demandeurs d'emploi de tout juste plus de 25 ans et ceux qui sont juste un peu plus jeunes. C'est cette comparaison qu'exploite la méthode d'évaluation causale – la méthode de régression par «discontinuité» – que nous utilisons dans notre étude.

L'identification d'un effet causal via la méthode de régression par discontinuité repose sur deux hypothèses. La première est que les jeunes ayant tout juste moins et tout juste plus de 25 ans ne sont en moyenne pas différents, excepté en ce qui concerne leur éligibilité au subside. A l'aide de tests standards développés dans le cadre de cette méthode, nous vérifions que les jeunes proches du seuil de 25 ans ont des caractéristiques similaires en termes d'historique de chômage, de nationalité, ou encore de genre.

La seconde hypothèse est qu'il n'y a pas d'autre politique qui affecte de manière différente les jeunes ayant plus et moins de 25 ans. Dans ce cas, s'il y a une différence dans les perspectives d'emploi à 25 ans, nous ne pourrions pas affirmer si celle-ci provient de l'aide Impulsion – 25 ans ou de l'autre politique. Au niveau fédéral, le seuil d'âge de 25 ans est utilisé pour déterminer les conditions d'accès à l'allocation d'insertion. Il s'agit d'une allocation de chômage dont les jeunes récemment sortis du système d'enseignement peuvent bénéficier, même s'ils n'ont pas encore acquis d'expérience de travail. Cette allocation d'insertion peut être demandée à la suite d'un stage d'insertion de 12 mois commençant dès l'entrée du jeune sur le marché du travail et à la condition qu'il ait moins de 25 ans. La limite d'âge de ce dispositif est donc similaire à celle du dispositif Impulsion – 25 ans, ce qui pourrait à première vue mettre à mal notre méthode d'évaluation. Cependant, notre analyse se focalise sur les jeunes peu et moyennement

### ... La question et la méthode d'évaluation

scolarisés dont la plupart entrent sur le marché du travail assez tôt et finissent donc leur stage d'insertion bien avant l'âge de 25 ans. En pratique, nous n'observons pas de nette différence au seuil d'âge de 25 ans dans la probabilité de bénéficier d'une allocation d'insertion, ce qui est rassurant pour la mise en œuvre de notre méthode d'évaluation.

La méthode d'évaluation que nous exploitons permet de mesurer l'effet causal de la politique pour les jeunes qui approchent l'âge de 25 ans. Mais elle ne permet pas de fournir une évaluation de l'effet de la politique sur l'ensemble de la population visée par l'aide, en particulier les très jeunes demandeurs d'emploi. Si la méthode ne permet pas l'identification de l'effet global de la politique, elle permet tout de même de tirer des conclusions sur son efficacité et de proposer des pistes d'améliorations.

## 4. Les données

Nous appliquons cette méthode d'évaluation à un ensemble de données administratives renseignant mensuellement les trajectoires de chômage et d'emploi d'un peu plus de 55.000 jeunes peu et moyennement scolarisés qui se sont inscrits comme demandeurs d'emploi entre juillet 2017 et juin 2019. La tranche d'âge considérée pour l'analyse est celle des 21-28 ans. Les trajectoires de ces jeunes sont observées jusqu'en décembre 2021. Ces données anonymisées nous ont été fournies par le FOREM.<sup>8</sup> Dans notre étude, afin de ne pas prendre en compte les sorties vers des emplois d'une durée trop limitée, nous considérons qu'un individu est en emploi au cours d'un mois particulier s'il a eu au moins un emploi au cours de ce mois et s'il est toujours en emploi à la fin du mois.

Parmi l'ensemble des individus sélectionnés pour l'analyse, 29% ont bénéficié au moins une fois du subside Impulsion – 25 ans entre juillet 2017 et décembre 2021. Un peu moins de deux-tiers d'entre eux (63%) sont moyennement scolarisés. Les principaux secteurs utilisateurs du subside sont les secteurs du commerce de détail, du commerce de gros, de la restauration, l'industrie alimentaire et les travaux de construction spécialisés. Une part significative des embauches subsidiées se font via une agence de travail intérimaire : près de la moitié des bénéficiaires ont obtenu une aide Impulsion – 25 ans pour la première fois en tant que travailleur intérimaire. Cette observation n'est toutefois pas surprenante dans la mesure où l'intérim reste une voie d'accès privilégié des jeunes sur le marché du travail. En effet, parmi l'ensemble des individus sélectionnés pour l'analyse qui ont trouvé un emploi dans l'année suivant leur inscription au chômage, près de la moitié ont travaillé via une agence de travail intérimaire.

## 5. Les résultats

Dans un premier temps, nous vérifions si le taux de recours aux aides Impulsion est substantiellement plus élevé pour les jeunes qui sont proches de l'âge de 25 ans que pour ceux qui viennent de fêter leurs 25 ans. Pour rappel, ce résultat est attendu car les moins de 25 ans sont éligibles à un système d'aides plus généreux et dans un délai plus court que leurs aînés qui sont uniquement éligibles à des aides après 12 mois d'inoccupation.

Les analyses réalisées montrent que, dans l'année suivant leur entrée au chômage, 32% des demandeurs d'emploi peu scolarisés (sans diplôme de l'ESS) âgés de tout juste moins de 25 ans ont bénéficié d'une aide Impulsion contre 12% seulement

---

<sup>8</sup> Les auteurs tiennent à remercier le Forem pour la mise à disposition des données et, plus particulièrement, l'ensemble des collaborateurs du Forem impliqués de près ou de loin dans ce projet d'évaluation pour leur engagement.



... Les résultats

parmi ceux âgés de tout juste 25 ans. Parmi les demandeurs d'emploi moyennement scolarisés (avec au plus un diplôme de l'ESS), 18% de ceux qui ont moins de 25 ans ont bénéficié d'une aide Impulsion contre 8% parmi ceux qui viennent de franchir le cap des 25 ans. Ce net écart dans le taux de recours au subsidie autour de l'âge de 25 ans confirme la différence d'accès aux subsides entre les moins de 25 ans et les plus âgés.

Notre objectif est ensuite de vérifier si le recours plus important aux aides Impulsion pour les moins de 25 ans se traduit par une augmentation de leur probabilité de trouver un emploi dans l'année suivant l'entrée au chômage. Parmi les demandeurs d'emploi peu et moyennement scolarisés qui sont proches de l'âge de 25 ans, respectivement 63% et 70% des individus ont transité au moins une fois vers l'emploi dans l'année qui suit leur entrée en chômage. Cependant, notre analyse met en évidence que cette fraction n'est pas sensiblement différente entre les jeunes qui ont tout juste moins de 25 ans et ceux qui viennent de fêter leurs 25 ans. Les résultats montrent également que les jeunes peu et moyennement scolarisés qui ont un âge proche de 25 ans occupent un emploi pendant respectivement 11 et 15 mois des 30 mois suivant leur entrée au chômage. Mais là aussi, il n'y a pas d'écart significatif entre les jeunes qui n'ont pas encore passé le cap des 25 ans et ceux qui viennent de le passer.

L'évaluation réalisée révèle ainsi que, même si des embauches subsidiées ont bien lieu, le dispositif Impulsion – 25 ans n'a pas permis de relever le taux de retour à l'emploi ni la durée passée en emploi des chômeurs peu et moyennement scolarisés de moins de 25 ans. Les aides à l'emploi n'ont donc pas incité les employeurs à recruter davantage ces jeunes demandeurs d'emploi et génèrent des effets de perte sèche. En effet, le dispositif octroie une réduction du coût du travail pour des embauches qui auraient eu lieu en l'absence de celui-ci.

Bien que l'aide à l'embauche n'ait pas eu d'effet sur les opportunités d'emploi des jeunes chômeurs peu et moyennement scolarisés, l'évaluation a révélé un changement dans la manière dont ces embauches ont été réalisées. De fait, le mécanisme d'octroi du subsidie a conduit certains employeurs à embaucher en direct plutôt que via une agence de travail intérimaire. En procédant ainsi, l'employeur bénéficie directement de l'avantage financier lié à l'aide à l'embauche. En effet, lorsque le contrat de travail est signé avec une entreprise de travail intérimaire, c'est cette dernière qui empêche le subsidie, la déduisant du salaire net du travailleur, plutôt que l'entreprise utilisatrice où le travailleur accomplit ses heures.

Mis à part un impact à la marge sur le mode de recrutement des jeunes, rien n'indique donc que le dispositif Impulsion – 25 ans ait modifié le comportement d'embauche des employeurs. Les aides octroyées n'ont pas incité les employeurs à créer de nouveaux postes de travail pour les personnes éligibles. Ce résultat contraste avec une étude belge récente qui a montré que des subsides à l'embauche temporaires et ciblés sur des jeunes chômeurs faiblement scolarisés (dans le cadre du plan d'embauche «Win-Win») améliorent leurs perspectives d'emploi. Cette étude fait l'objet de l'encadré 1.

## 6. Interprétation et recommandations

Comme nous l'avons décrit dans la section 4, les épisodes de chômage et le suivi des trajectoires qui constituent notre échantillon d'analyse s'inscrivent dans une période démarrant en juillet 2017 et prenant fin avant l'éclatement de la crise sanitaire de 2020. Cette période était relativement favorable sur le marché du travail. La demande de travail des entreprises y était plutôt soutenue comme l'indiquent plusieurs indicateurs du marché du travail wallon. La croissance annuelle de l'emploi intérieur wallon oscillait entre 1,2 et 1,7% et le taux de chômage était en baisse,

### Un résumé de l'étude du plan fédéral Win-Win de 2010-11

Albanese, Cockx et Dejemeppe (2023) ont étudié les effets du plan d'embauche Win-Win mis en œuvre à la sortie de la Grande Récession de 2008-2009 par le Gouvernement fédéral belge. Les jeunes demandeurs d'emploi peu et moyennement scolarisés faisaient également partie des publics visés par ce programme d'aides à l'embauche, mais, contrairement à Impulsion, une durée minimale d'inoccupation était imposée pour tous (3 mois pour ceux qui n'avaient pas achevé l'ESS et 6 mois pour les autres). Les employeurs qui recrutaient ces jeunes en 2010 ou en 2011 avaient droit à un subside salarial mensuel d'environ 1.000 euros pour une période limitée de 2 ans (1 an pour les recrutements en 2011). Au-delà de 2011, ces subsides généreux ne pouvaient plus être activés. Comme c'est le cas pour le plan Impulsion, les chômeurs plus âgés étaient également éligibles à des subsides moins généreux après une longue durée d'inoccupation. Dans un contexte de reprise progressive de l'activité économique, le plan Win-Win avait pour but de remettre le pied à l'étrier des jeunes peu et moyennement scolarisés durement affectés par les effets de la crise financière.

Ils évaluent l'impact du plan sur les trajectoires d'emploi à court et long terme selon la même méthode d'évaluation que celle exploitée dans notre étude. Sur les effets de court terme, les auteurs estiment que la probabilité de trouver un emploi dans l'année qui suit l'entrée en chômage était jusqu'à 10 points de pourcentage plus élevée (soit 25% en termes relatifs) pour les jeunes demandeurs d'emploi éligibles aux subsides généreux du plan Win-Win que celle des non éligibles. Les effets sur l'emploi à long terme (mesurés jusqu'à 7 années après l'entrée en chômage) sont en revanche hétérogènes. Ces effets sont inexistantes pour les jeunes qui ont au plus un diplôme de l'enseignement primaire ou secondaire inférieur. En d'autres termes, en l'absence du plan Win-Win, les jeunes peu scolarisés auraient transité moins rapidement vers l'emploi mais auraient sur le long terme travaillé tout autant. Cela suggère des épisodes d'emploi subsidié courts et qui n'améliorent pas les perspectives d'emploi à long terme. Les jeunes demandeurs d'emploi qui sont au plus diplômés de l'ESS, quant à eux, enregistrent sur le long terme un cumul d'emplois (dans le secteur privé) significativement supérieur grâce à leur éligibilité aux subsides Win-Win (après 6 mois d'inoccupation, rappelons-le). Certains de ces jeunes semblent donc suffisamment armés pour profiter du temps passé en entreprise pour hausser leur niveau de compétences et les valoriser ensuite, éventuellement auprès d'un autre employeur. Les auteurs en concluent que pour les jeunes chômeurs qui ont un trop faible niveau de compétences, les programmes qui mettent l'accent sur un retour rapide au travail ne sont pas à eux seuls efficaces pour favoriser l'insertion durable en emploi.

Un autre résultat important émerge de cette étude. Les subsides Win-Win ne génèrent que des embauches avec perte sèche dans les territoires wallons situés à proximité de la frontière luxembourgeoise. Ce résultat confirme la prédiction théorique de Kline et Moretti (2013) selon laquelle les politiques locales sont contre-productives dans les régions où le marché du travail est tendu, même si ce marché se situe au-delà des frontières nationales. Le Luxembourg constitue en effet le principal pôle d'attractivité en termes d'emplois transfrontaliers en Région wallonne, les Belges étant généralement attirés par des rémunérations élevées et un marché de l'emploi très dynamique.

régressant de 2,4 points de pourcentage en 3 ans (de 9,6% à 7,2% entre 2017 à 2020).<sup>9</sup>

Cette situation conjoncturelle contraste avec celle qui prévalait au moment où le plan d'embauche Win-Win fut mis en œuvre (encadré 1). En 2010-11, le marché du travail ne s'était pas encore remis de la crise financière de 2008 et une grande incertitude pesait encore sur les décisions d'embauche des entreprises. Dans ce contexte, les aides Win-Win ont incité des employeurs à créer des nouvelles

<sup>9</sup> Institut des Comptes Nationaux pour l'emploi intérieur et Enquêtes sur les Forces de Travail pour le taux de chômage (Eurostat, 2023).

... **Interprétation et recommandations**

opportunités d'embauche pour les jeunes chômeurs faiblement scolarisés. Outre la situation moins tendue du marché du travail à cette époque, le montant très généreux des subsides Win-Win – le double du montant prévu par le plan Impulsion lors de l'embauche – et le caractère limité dans le temps de la mesure – deux ans calendrier – sont également susceptibles d'avoir contribué aux effets positifs du plan Win-Win.

Dans un marché du travail plus tendu, comme c'était le cas avant la crise de la COVID-19, la demande de travail des entreprises est déjà soutenue et soutenir financièrement l'embauche peut dès lors engendrer des effets d'aubaine importants. C'est ce qu'ont mis en évidence les études récentes de Cahuc *et al.* (2019) et d'Albanese *et al.* (2023). Cette dernière étude a ainsi montré que contrairement aux autres localités belges, les subsides à l'embauche Win-Win ont créé des effets d'aubaine massifs dans les localités wallonnes proches de la frontière luxembourgeoise où le marché du travail est très tendu (encadré 1). Une piste sérieuse pour expliquer l'inefficacité des aides Impulsion – 25 ans est donc la situation assez favorable du marché de l'emploi wallon au moment où ces aides ont été introduites. Cibler les aides Impulsion à des moments particuliers du cycle économique peut donc avoir tout son sens.

Un autre enseignement de l'évaluation du plan Win-Win est que les subsides à l'embauche n'améliorent pas les perspectives d'emploi à long terme des jeunes demandeurs d'emploi les moins scolarisés (pas de diplôme de l'ESS). Le problème de ce groupe ne provient pas de la demande des entreprises mais plutôt de ce que les jeunes ont à offrir aux entreprises. Selon les situations individuelles, les solutions seront variables mais invitent à travailler en amont pour lutter contre le décrochage scolaire et revaloriser les études secondaires orientées vers un métier ou un type d'activité. En aval de l'enseignement, la formation (formation aux métiers en pénurie, formation aux *soft skills*, etc.) doit également jouer pleinement son rôle pour favoriser l'insertion, et ce dans un délai raisonnable après l'inscription comme demandeur d'emploi. Si elle s'accompagne d'une aide à l'embauche, la remise au travail doit en effet s'appuyer sur un socle de compétences minimum pour que les effets de sélection et de hausse de productivité, qui constituent les justifications théoriques de l'incitation financière, puissent se manifester.

Un dernier point d'attention porte sur les critères de ciblage des aides Impulsion – 25 ans. A première vue, le ciblage de l'aide Impulsion – 25 ans est suffisamment étroit puisqu'elle ne vise que des jeunes chômeurs avec un faible niveau d'éducation. C'est sans compter le fait que pour les moins scolarisés d'entre eux, l'éligibilité est acquise dès le 1<sup>er</sup> jour d'inscription comme demandeur d'emploi. Or, même parmi des personnes faiblement diplômées, certaines ont des caractéristiques telles (filière d'études, motivation, compétences relationnelles) qu'elles sont à même de s'en sortir sans aide, rendant inutiles des politiques d'aides à l'embauche. Pour les autres, il faut leur laisser le temps d'améliorer leurs compétences professionnelles comme nous venons de le souligner. Un critère de durée minimale en chômage, comme c'est le cas pour les moyennement scolarisés, nous paraît donc nécessaire. Cette durée ne doit pas être trop longue pour pouvoir intervenir avant que le jeune ne s'enlise dans le chômage. Il faut être également attentif au comportement stratégique des employeurs qui seraient incités à attendre que le seuil d'éligibilité soit franchi. Un montant de subside qui varierait de manière croissante en fonction de la durée d'inoccupation pourrait permettre d'éviter cet effet de seuil (Dejemeppe et Van der Linden, 2016).

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2023, une réforme du dispositif est entrée en vigueur, permettant aux employeurs de bénéficier de l'aide à l'embauche uniquement pour les contrats de travail d'une durée de deux mois ou plus. Les entreprises de travail intérimaire seront donc *de facto* exclues du dispositif Impulsion, du fait de la courte durée des contrats qu'elles proposent. Sur base de l'évaluation que



**... Interprétation et recommandations**

nous avons réalisée, il n'est pas possible d'anticiper avec certitude les effets de l'aide Impulsion selon ces nouvelles modalités. Étant donné la part importante des agences d'intérim dans le recrutement des jeunes demandeurs d'emploi peu et moyennement scolarisés, l'économie sera sans doute importante sur le plan budgétaire. Cependant, rien ne permet d'affirmer que les effets d'aubaine disparaîtront. En particulier, si l'aide à l'embauche telle qu'elle était avant la réforme n'a pas incité les employeurs à créer de nouvelles opportunités d'embauche, il est difficile d'imaginer que l'effet incitatif soit augmenté par l'ajout d'une contrainte supplémentaire sur la durée du contrat. Comme nous l'avons souligné, d'autres modalités de réforme du dispositif nous paraissent essentielles.

## 7. En conclusion

L'évaluation réalisée montre que le dispositif Impulsion – 25 ans n'a pas permis de relever le taux de retour à l'emploi ni la durée passée en emploi des chômeurs faiblement scolarisés de moins de 25 ans en Wallonie. Les subsides à l'embauche n'ont donc pas incité les employeurs à recruter davantage ces travailleurs et génèrent des effets d'aubaine.

Selon nous, une des raisons principales de l'absence d'effet des aides Impulsion – 25 ans tient au fait qu'elles ont été introduites dans une période (pré-COVID) où la situation économique était favorable au recrutement et le chômage en baisse continue. Lorsque le marché du travail est tendu, stimuler la demande des entreprises en abaissant le coût du travail peut s'avérer inopérant puisque les opportunités d'emploi existent déjà. Certaines études de la littérature montrent que les aides sont susceptibles d'améliorer durablement les perspectives d'emploi des jeunes faiblement scolarisés lorsque les tensions sont moins fortes sur le marché du travail. C'est la raison pour laquelle nous recommandons de cibler les aides Impulsion – 25 ans à certains moments particuliers du cycle économique, par exemple lors d'une sortie de récession bien avant que des tensions apparaissent sur le marché du travail. Un ciblage en fonction de la situation économique permettrait également d'envisager des montants d'aide plus généreux.

D'autres études nous apprennent que les programmes qui mettent l'accent sur un retour rapide au travail – comme les aides à l'embauche – ne sont pas nécessairement efficaces pour les jeunes demandeurs d'emploi avec un trop faible niveau de compétences (en particulier ceux qui n'ont pas terminé leurs études secondaires). Il faut au préalable leur offrir un socle de compétences suffisant notamment via des formations ciblées. C'est aussi la raison pour laquelle nous recommandons que les aides Impulsion imposent un critère minimal d'inoccupation pour tous les demandeurs d'emploi. Actuellement, pour les moins scolarisés d'entre eux, l'éligibilité est acquise dès le 1<sup>er</sup> jour d'inscription comme demandeur d'emploi, ce qui ne peut aboutir qu'à des fréquences d'effets d'aubaine élevées.

---

*Muriel Dejemeppe est professeure d'économie à l'UCLouvain et chercheuse à l'IRES/LIDAM, UCLouvain.*

*Matthieu Delpierre est chargé de recherches à l'IWEPS.*

*Mathilde Pourtois est doctorante en économie à l'IRES/LIDAM, UCLouvain et au CAPE, UCLouvain Saint-Louis Bruxelles. Elle a été financée par une bourse de doctorat IPRA (IWEPS) en 2019-2023.*

---

*Muriel Dejemeppe, Matthieu Delpierre et Mathilde Pourtois*

[muriel.dejemeppe@uclouvain.be](mailto:muriel.dejemeppe@uclouvain.be)

[m.delpierre@iweeps.be](mailto:m.delpierre@iweeps.be)

[mathilde.pourtois@uclouvain.be](mailto:mathilde.pourtois@uclouvain.be)



## Références

- Albanese, A., Cockx, B., et M. Dejemeppe (2023). Long-Term Effects of Hiring Subsidies for Low-Educated Unemployed Youths, IZA Discussion paper 16153, Institute of Labor Economics (IZA).
- Aghion, P., Bergeaud, A., Blundell, R., et R. Griffith (2023). Social skills and the individual wage growth of less educated workers. IZA Discussion Papers 16456, Institute of Labor Economics (IZA).
- Bell, D. N. et D. G. Blanchflower (2011). Young people and the Great Recession. *Oxford Review of Economic Policy*, 27(2), 241-267.
- Cahuc, P., Carcillo, S., et T. Le Barbanchon (2019). The effectiveness of hiring credits. *Review of Economic Studies*, 86(2), 593-626.
- Cockx, B. et C. Ghirelli (2016). Scars of recessions in a rigid labor market. *Labour Economics*, 41, 162-176.
- Dejemeppe, M., Delpierre, M., et M. Pourtois (2023). Quel effet des aides à l'embauche sur l'emploi des jeunes faiblement scolarisés en Wallonie ? Une évaluation d'impact du subside «Impulsion moins de 25 ans», IWEPS Rapport de recherche 55. Accessible à l'adresse suivante : <https://www.iweps.be/publication/quel-effet-des-aides-a-lembauche-sur-lemploi-des-jeunes-faiblement-scolarises-en-wallonie-une-evaluation-dimpact-du-subsid-impulsion-moins-de-25-ans/>
- Dejemeppe, M. et B. Van der Linden (2016). Réduire le coût du travail. Oui mais comment ? *Dynamiques régionales*, 3, 15-28.
- Eurostat (2023). Unemployment rate by sex, age, educational attainment level and NUTS 2 regions (%) (LFST\_R\_LFU3RT). [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFST\\_R\\_LFU3RT\\_\\_custom\\_3665839/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFST_R_LFU3RT__custom_3665839/default/table?lang=en).
- Forem (2022). Insertion au travail des jeunes wallons inscrits comme demandeurs d'emploi pour la première fois en 2021. <https://www.leforem.be/content/dam/leforem/fr/documents/chiffres-et-analyses/analyse-insertion-jeunes-2021.pdf>
- Glatt, J. et P. Wunnava (2018). Help Not Wanted: The Dismal Science of Youth Unemployment's Scarring Effect. *iBusiness*, 10, 51-84.
- Kline, P. et E. Moretti (2013). Place based policies with unemployment. *American Economic Review*, 103(3), 238-243.
- Schmillen, A. et M. Umkehrer (2017). The scars of youth: Effects of early career unemployment on future unemployment experience. *International Labour Review*, 156(3-4), 465-494.
- Stinebrickner, R., Stinebrickner, T., et P. Sullivan (2019). Job tasks, time allocation, and wages. *Journal of Labor Economics*, 37(2), 399-433.

### REGARDS ÉCONOMIQUES

Place Montesquieu, 3  
B1348 Louvain-la-Neuve  
regard-ires@uclouvain.be  
tél. 010 47 34 26  
[www.regards-economiques.be](http://www.regards-economiques.be)



Directeur de la publication :

**Vincent Bodart**

Rédactrice en chef :

**Muriel Dejemeppe**

Secrétaire de rédaction :

**Séverine Dinjar**

Secrétariat & logistique :

**Virginie Leblanc**

Graphiste :

**Dominique Snyers**

Comité de rédaction :

**Paul Belleflamme**

**Vincent Bodart**

**Muriel Dejemeppe**

**Gilles Grandjean**

**Jean Hindriks**

**William Parienté**

**Sandy Tubeuf**

**Bruno Van der Linden**

**Frédéric Vrins**

