

## Le Plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs favorise-t-il l'insertion en emploi ?<sup>1</sup>

*Le Plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs (PAS), mis en oeuvre en Belgique depuis juillet 2004, combine encouragements et menaces de sanctions. D'un côté, il vise à renforcer l'aide à la recherche d'emploi, l'offre de formations et d'autres politiques actives. De l'autre, l'effort de recherche des chômeurs indemnisés est contrôlé plus étroitement et des sanctions sont prévues si cet effort est jugé insuffisant. Nous avons évalué l'impact du PAS, dans sa phase de lancement, sur l'insertion en emploi de chômeurs indemnisés âgés de 25 à 29 ans, et nous suggérons certains changements en vue de rendre l'accompagnement des chômeurs plus efficace.*

**Bart Cockx**

**Muriel Dejemepe**

**Bruno Van der Linden<sup>2</sup>**

Le Plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs (PAS), mis en oeuvre en Belgique depuis juillet 2004, vise à renforcer le suivi et l'accompagnement des chômeurs dans leur démarche en vue de trouver un emploi. Cette réforme passe par une meilleure coordination entre l'Office national de l'Emploi (ONEM) et les services publics de l'emploi régionaux et communautaires (ci-après les "SPE"<sup>3</sup>). D'un côté, l'ONEM assure le suivi des chômeurs indemnisés à travers la procédure d'*Activation du Comportement de Recherche d'Emploi* (ACR) : leurs efforts de recherche d'emploi sont évalués périodiquement lors d'entretiens individuels et des sanctions sont prévues si ces efforts sont jugés insuffisants. D'un autre côté, les SPE renforcent l'accompagnement de tous les chômeurs par une série de politiques actives : entretiens individuels de diagnostic, parcours d'insertion, aides à la recherche d'emploi, formations, etc. Dans ce numéro de *Regards économiques*, nous présentons les résultats d'une recherche que nous avons menée afin d'évaluer l'impact du PAS, dans sa phase de lancement, sur l'insertion en emploi de chômeurs indemnisés âgés de 25 à 29 ans.

Cet article se structure de la façon suivante. La première section décrit les com-

<sup>1</sup> Cet article résume les résultats d'une recherche qui a été commanditée par le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale dans le cadre d'un programme financé par le SPF Politique scientifique et intitulé "Action de soutien aux priorités stratégiques de l'Autorité fédérale". Elle est le fruit du travail collectif de Bart Cockx, Anne Defourny, Muriel Dejemepe et Bruno Van der Linden. Le rapport de recherche complet est disponible au format PDF sur <http://www.uclouvain.be/4711.html>.

<sup>2</sup> Notre recherche n'aurait pu voir le jour ni aboutir sans le soutien du SPF Politique Scientifique Fédérale et du SPF Emploi, Travail et Concertation Sociale, que nous remercions ici. Nous remercions aussi vivement l'ONEM, la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale, le VDAB, l'ORBEM et le FOREM pour leur très précieuse collaboration. Enfin, nous remercions Vincent Bodart et Jean Hindriks pour leur relecture du texte.

<sup>3</sup> Les SPE régionaux et communautaires comprennent le FOREM en Région wallonne, l'ORBEM en Région bruxelloise, le VDAB en Région flamande et l'ADG en Communauté germanophone.

posantes essentielles du PAS. La deuxième section précise la portée de notre évaluation (public concerné, composantes du PAS évaluées, critères d'évaluation). La troisième section résume les résultats obtenus. La quatrième section les interprète et en dégage les enseignements principaux. Dans la cinquième section, nous exploitons les conclusions tirées de la littérature internationale pour baliser les effets attendus des composantes du PAS qui ne sont pas évaluées dans le cadre de notre étude. Enfin, nous formulons un ensemble de recommandations d'actions à prendre dans le but de rendre plus efficace le suivi et l'accompagnement des chômeurs en Belgique.

## 1. Le Plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs (PAS)

L'introduction du PAS en juillet 2004 témoigne de changements majeurs dans le cadre (I) du système d'assurance-chômage et (II) de l'accompagnement des chômeurs. Nous passons successivement en revue ces deux changements.

### (I) L'assurance-chômage

Le système d'assurance-chômage belge *en principe* octroie des indemnités pour une durée illimitée. Dans ce système, les mécanismes de suspension (fin de droit) et de sanction des chômeurs sont conçus comme complémentaires au principe d'indemnisation à durée illimitée.<sup>4</sup> Avant juillet 2004, il existait essentiellement deux types de mécanisme de suspension et de sanction. D'une part, l'article 80 de la législation imposait, sous certaines conditions, une fin de droit à l'indemnité aux chômeurs cohabitants<sup>5</sup> de longue durée. Outre son opacité, sa limitation au seul public cohabitant entraînait une très forte surreprésentation des femmes dans la population suspendue. D'autre part, l'ONEM était chargée de contrôler la disponibilité des chômeurs indemnisés vis-à-vis du marché du travail. Il se basait sur des données transmises par les SPE régionaux et communautaires relatives aux refus d'emplois ou d'actions, aux absences à une convocation, etc. L'Etat fédéral et l'ONEM ont toutefois fréquemment regretté le manque d'informations transmises par les SPE et le contrôle limité de l'effort de recherche d'emploi.

Avec la mise en place du PAS en juillet 2004, le gouvernement fédéral choisit de remplacer l'article 80 par un nouveau système plus équitable qui puisse en même temps assurer la viabilité d'un système d'assurance chômage à durée illimitée. Deux aspects essentiels caractérisent ce nouveau système.

Primo, l'ONEM est autorisé non seulement à contrôler la disponibilité des chômeurs indemnisés sur base d'informations transmises par les SPE, mais aussi à contrôler *lui-même* l'intensité de l'effort de recherche d'emploi. Il s'agit de la procédure *d'Activation du Comportement de Recherche d'emploi* (ACR) qui consiste en des entretiens individuels périodiques durant lesquels un facilitateur évalue les activités de recherche d'emploi des chômeurs indemnisés. L'introduction de l'ACR implique que toutes les catégories de chômeurs courent désormais un risque de réduction ou de suspension, temporaire ou non, des allocations de chômage en raison d'une intensité de recherche insuffisante. La première convocation intervient environ huit mois après l'envoi d'une *lettre d'avertissement* qui rappelle les obligations des chômeurs indemnisés en matière de recherche d'emploi et de disponibilité à l'égard du marché du travail, et qui annonce la procédure d'ACR. La lettre est envoyée après une certaine durée

---

<sup>4</sup> Ce point est développé au début de la Section 6.

<sup>5</sup> Sont considérés comme cohabitants les chômeurs qui ne sont pas "chefs de famille" ou "isolés", c'est-à-dire des chômeurs qui cohabitent avec une (ou plusieurs) personne(s) qui bénéficie(nt) d'un revenu professionnel ou d'un revenu de remplacement.

... *Le Plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs*

d'inoccupation, mesurée de manière spécifique et variable selon l'âge (7 mois sous l'âge de 25 ans, 13 mois au-delà). Précisons enfin que la procédure d'ACR a été introduite en étapes : à partir de juillet 04, les moins de 30 ans; à partir de juillet 05, les moins de 40 ans; à partir de juillet 06, les moins de 50 ans.

Secundo, le nouvel accord de coopération conclu le 30 avril 2004 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions prévoit un échange électronique de données beaucoup *plus systématique* entre les SPE et l'ONEM. Cet échange est opérationnel depuis octobre 2004 et porte sur des données permettant de juger de la disponibilité du chômeur à l'égard du marché du travail (participation à des actions, refus d'emploi ou d'actions, absences à une convocation, etc.). Le Rapport annuel de l'ONEM 2005 confirme un net regain dans le nombre de transmissions en 2005, en particulier de la part de la Région wallonne.

(II) *L'accompagnement*

Le lancement du PAS en juillet 2004 a aussi donné l'occasion aux SPE régionaux de se rapprocher des recommandations décrites dans la première ligne directrice européenne pour l'emploi. Celle-ci préconise, d'une part, une approche *préventive* visant à activer tous les chômeurs à un stade précoce de leur période de chômage et, d'autre part, une approche *curative* visant à orienter de manière systématique les chômeurs de longue durée vers des services particuliers en vue de favoriser leur insertion professionnelle. Avant 2004, les SPE régionaux avaient des pratiques plus ou moins intensives et précoces d'accompagnement de la recherche d'emploi. Ainsi, le FOREM et l'ORBEM n'offraient une approche préventive qu'aux jeunes chômeurs tandis que le VDAB proposait ce type d'approche à tous les chômeurs depuis 1999. Depuis 2004, toutes les Régions et Communautés ont notablement renforcé leurs efforts pour accompagner les chômeurs. Ce renforcement s'observe tant durant les premiers mois de chômage qu'au-delà d'un seuil de durée d'inoccupation assez avancé. En particulier, le FOREM et l'ORBEM ont élargi l'approche préventive aux adultes et chaque SPE régional a introduit une approche curative inexistante auparavant. Pour atteindre ces objectifs, les SPE régionaux ont développé leurs actions d'accompagnement à la recherche d'emploi (entretiens individuels de diagnostic, parcours d'insertion, aides à la recherche d'emploi, etc.) et accru sensiblement leur offre de formations.

**En résumé**, le PAS combine une intensification de quatre mesures :

- l'information du chômeur sur les démarches qu'il est censé entreprendre en échange des indemnités qui lui sont versées;
- le contrôle de l'effort de recherche d'emploi et de la disponibilité à l'égard du marché du travail, avec un risque de sanctions en cas de non-respect des engagements;
- l'accompagnement à la recherche d'emploi;
- l'offre de formations.

2. **Champ et échantillon de l'étude**

Il est bien sûr nécessaire d'évaluer le PAS en tenant compte de l'ensemble de ses composantes résumées ci-dessus. Cette tâche est un effort de longue haleine. Elle requiert en effet de disposer d'informations pertinentes sur les actions menées à tous les niveaux de pouvoir, en particulier sur les actions régionales d'accompagnement et de formation auxquelles participent les chômeurs. Elle requiert aussi de compléter les informations relatives aux trajectoires en chômage par des données appropriées sur ce qu'il advient quand les personnes disparaissent des registres du chômage. Dans le délai accordé à notre recherche, nous avons entamé la procédure de collecte de ce vaste ensemble de données. L'évaluation qui est pré-

... *Champ et échantillon de l'étude*

sentée ici contient un ensemble de résultats et de conclusions préliminaires obtenues uniquement au départ d'un échantillon de chômeurs indemnisés mis à disposition par l'ONEM. Cette recherche sera approfondie par l'exploitation de données plus complètes provenant d'autres institutions (ONSS, INASTI, etc.) et permettant d'identifier le motif de sortie des personnes qui ne sont plus indemnisées par l'ONEM. Elle donnera donc lieu ultérieurement à un nouveau numéro de *Regards économiques* plus précis et détaillé.

**(I) Public**

Puisqu'un certain recul est indispensable à l'évaluation, nous évaluons le PAS dans sa phase de lancement et, dès lors, pour le public qui le premier est entré dans l'ACR : les Chômeurs Complètement Indemnisés inscrits obligatoirement comme Demandeurs d'Emploi (CCI-DE), qui sont âgés de 25 à 29 ans et qui ont reçu la lettre d'avertissement de l'ONEM entre juillet et octobre 2004 car ils viennent d'atteindre leur 13<sup>ème</sup> mois de chômage (qui est la durée seuil de chômage à laquelle l'ONEM avertit les chômeurs indemnisés de la procédure d'ACR).

Ce groupe peut paraître de prime abord très particulier au niveau de sa durée de chômage (13 mois d'inoccupation).<sup>6</sup> Son hétérogénéité en termes d'expérience de travail récente,<sup>7</sup> de niveau de scolarité, de statut familial ou de lieu de résidence permet toutefois d'évaluer si l'impact du PAS diffère selon ces dimensions. Les effets rapportés ne concernent toutefois qu'un public de jeunes (25-29 ans) CCI-DE dans la période de lancement du PAS, laissant ouverte la question de l'évaluation des effets pour des chômeurs non indemnisés, pour des chômeurs plus jeunes ou plus âgés, ainsi que pour une période où le PAS sera en régime de croisière.

**(II) Méthode d'évaluation et composantes du PAS évaluées**

Toute évaluation des effets d'une politique doit comparer la trajectoire socio-économique des participants à *ce qui leur serait advenu s'ils n'avaient pas pris part au dispositif. Renoncer à une telle comparaison et se satisfaire d'une observation des faits pour les participants n'est pas, faut-il le souligner, la réponse appropriée au défi de l'évaluation.*<sup>8</sup> En tant qu'évaluateurs, nous devons choisir, de la meilleure manière possible, des individus dont la trajectoire sur le marché du travail informe correctement *de ce qui serait advenu aux participants à la politique s'ils n'étaient pas passés par celle-ci.* Pour cela, nous nous appuyons sur les trajectoires de chômeurs semblables à ceux de notre groupe cible (les CCI-DE âgés entre 25 et 29 ans), mais qui n'ont pas été avertis en raison d'un âge légèrement supérieur à 30 ans. Nous justifions ce choix dans l'annexe en fin de texte.

Pour chaque chômeur de notre échantillon, nous disposons de l'historique de sa présence dans les fichiers de l'ONEM de 1 à 10 mois après l'avertissement de l'ONEM. Cela implique que nous pouvons vérifier si les effets du PAS varient selon le nombre de mois écoulés depuis l'avertissement. La méthode d'évaluation que nous exploitons dans cette étude ne permet pas d'étendre la période d'analyse au-delà de 10 mois après l'avertissement. En effet, les chômeurs d'un âge légèrement supérieur à 30 ans, qui servent de groupe de contrôle dans l'évaluation,

<sup>6</sup> La façon dont l'ONEM calcule les durées seuils de chômage qui déterminent l'entrée dans les différentes étapes de la procédure d'ACR est particulière et se distingue de la durée de chômage "Eurostat" habituellement utilisée dans les statistiques de chômage. En particulier, le compteur du concept de durée utilisé dans le cadre de l'ACR - le concept de durée "DISPO" - n'est remis à zéro qu'après une reprise de travail à temps plein pendant 12 mois au moins (contre 3 mois pour la durée "Eurostat") et il est mesuré en jours (au lieu d'en mois pour la durée "Eurostat").

<sup>7</sup> Même si les chômeurs sélectionnés ont tous une durée "DISPO" de 13 mois, ils se caractérisent par des durées de chômage "Eurostat" très différentes. Les chômeurs qui ont une courte durée "Eurostat" sont ceux qui ont eu une expérience de travail récente (suffisante pour remettre le compteur "Eurostat" à zéro mais pas suffisante pour remettre le compteur "DISPO" à zéro).

<sup>8</sup> Voir à ce sujet la section 3 de Dejemeppe et Van der Linden (2006a) ou Dejemeppe et Van der Linden (2006b).

... *Champ et échantillon de l'étude*

sont concernés par la procédure d'ACR dès le 1<sup>er</sup> juillet 2005 et sont donc susceptibles de recevoir eux aussi un avertissement de l'ONEM à partir de cette date.

Hormis en fin de période d'analyse, les jeunes de moins de 30 ans n'ont *pas encore* participé au premier entretien à l'ONEM. La lettre d'avertissement est donc la seule composante de la procédure d'ACR dont nous pouvons évaluer les effets. Certains SPE régionaux ont aussi choisi d'offrir un accompagnement spécifique aux chômeurs avertis par l'ONEM. Nous évaluons alors l'effet combiné de la lettre d'avertissement et d'actions d'accompagnement. À partir d'une collecte d'informations sur les dispositifs mis en place par les SPE régionaux, voici, pour chaque Région du pays, les composantes du PAS dont les effets sont évalués dans le cadre de cette étude :

• *En Région bruxelloise :*

Les effets de l'avertissement de l'ONEM *combiné* à une séance d'information collective à l'ORBEM.

• *En Région wallonne :*

Les effets de l'avertissement de l'ONEM *combiné* à un accompagnement individualisé au FOREM (une séance d'information collective, un entretien individuel de diagnostic qui peut déboucher sur une recommandation de recherche d'emploi autonome ou différentes actions).

• *En Région flamande :*

Les effets de l'avertissement de l'ONEM.

Le fait qu'on ne puisse pas évaluer l'effet de mesures d'accompagnement à l'ORBEM ou au VDAB ne signifie *pas* que ces deux SPE régionaux n'offrent aucun accompagnement pour les jeunes chômeurs. Cette impossibilité découle simplement du fait qu'une offre d'accompagnement *spécifique* n'a *pas* été mise en place pour les chômeurs de moins de 30 ans avertis par l'ONEM entre juillet et octobre 2004.

La littérature internationale montre que l'envoi d'une lettre d'avertissement fait partie intégrante des politiques d'accompagnement et de suivi des chômeurs, et que des changements, parfois importants, de comportement en matière de recherche d'emploi peuvent découler de l'annonce d'un programme obligatoire du type de l'ACR belge. Ce programme pourrait donc accélérer l'insertion en emploi dès le moment où le chômeur est averti de la nouvelle procédure de suivi. Le nombre limité de chômeurs ayant participé à un entretien durant notre période d'analyse ne signifie donc pas que notre évaluation porte sur une partie secondaire du nouveau dispositif instauré en Belgique.

**(III) Indicateurs de résultat**

Dans les limites de l'appareil statistique disponible, nous distinguons quatre indicateurs de résultat pour évaluer les effets du PAS :

1. La reprise d'emploi
2. L'octroi de dispenses de recherche d'emploi pour raisons sociales et familiales
3. L'accès aux formations ou la reprise d'études
4. L'imposition d'une sanction ou d'une suspension

Le premier indicateur mêle en réalité des situations d'emploi, de chômage non indemnisé et d'inactivité. En effet, comme nous l'avons déjà mentionné, cette recherche est basée sur des données issues de l'ONEM uniquement. Ces données ne permettent pas d'identifier le motif de sortie des personnes qui ne perçoivent plus d'indemnités de chômage. Toutefois, pour la période couverte par notre évaluation, la variation de cet indicateur ne devrait refléter qu'une variation de l'emploi. Expliquons brièvement pourquoi. Si une personne préfère renoncer à ses allocations de chômage suite à des conditions d'éligibilité plus strictes (et deve-

... *Champ et échantillon de l'étude*

nir soit inactive, soit chômeuse non indemnisée), il n'y a pas de raison qu'elle y renonce *avant* que le renforcement du contrôle de la recherche ne s'impose à elle, soit avant le 1<sup>er</sup> entretien d'évaluation à l'ONEM. C'est pourquoi nous interprétons les effets du PAS sur cet indicateur comme ses effets sur *la reprise d'emploi*.

L'ONEM peut dispenser temporairement des chômeurs complets indemnisés de l'inscription comme demandeur d'emploi pour des raisons sociales et familiales. Il s'agit d'une sortie vers l'inactivité puisque ce statut dispense le chômeur de la recherche d'un emploi afin, par exemple, de s'occuper de personnes proches (enfants, parents âgés, etc.). Le niveau d'indemnité associé à ce statut est toutefois plus faible que celui perçu par un chômeur complet indemnisé demandeur d'emploi. Le deuxième indicateur - *l'octroi de dispenses de recherche d'emploi pour raisons sociales et familiales* - nous permet dès lors de vérifier l'hypothèse que nous venons de formuler, à savoir que le PAS a pour effet de stimuler les sorties du chômage vers l'emploi et non vers l'inactivité avant le 1<sup>er</sup> entretien d'évaluation à l'ONEM.

Un des objectifs du PAS est de renforcer l'accompagnement de tous les chômeurs par une série de politiques actives. Parmi celles-ci, les formations occupent une place importante. En l'absence de données sur la participation des chômeurs de notre échantillon aux actions régionales d'accompagnement ou de formation, le troisième indicateur - *l'accès aux formations ou la reprise d'études* - est construit à partir de l'information sur les dispenses de recherche d'emploi accordées temporairement par l'ONEM aux chômeurs indemnisés qui suivent une formation ou reprennent des études.

En cas de non-respect des engagements, le PAS prévoit des sanctions, sous la forme de réductions temporaires de l'allocation de chômage, et des suspensions du paiement des allocations. Le quatrième indicateur - *l'imposition d'une sanction ou d'une suspension* - est construit à partir d'informations individuelles relatives aux sanctions et suspensions du paiement des allocations de chômage pour les chômeurs de notre échantillon. Si le PAS a un effet sur l'imposition de sanctions et suspensions, il ne devrait toutefois clairement se manifester qu'après notre période d'analyse, c'est-à-dire à partir des premiers entretiens à l'ONEM.

### 3. Résumé des résultats

Pour chacun des quatre indicateurs de résultat, nous résumons ci-dessous les effets estimés du PAS dans les trois Régions du pays. Dans l'encadré en fin de texte, nous précisons quelques notions essentielles relatives à l'estimation d'effets dans les modèles statistiques, en particulier le concept de "significativité" d'un effet estimé.

#### 3.1. Effets du PAS sur la reprise d'emploi

##### • Le PAS accélère la reprise d'emploi des jeunes chômeurs indemnisés résidant en Flandre et en Wallonie

En Flandre et en Wallonie, le PAS a pour résultat de relever d'environ 5 points de pourcentage en moyenne les chances de trouver un emploi : cinq mois après l'avertissement de l'ONEM, un CCI-DE de moins de 30 ans résidant en Région wallonne (resp. flamande) avait 27 % (resp. 35 %) de chances d'avoir trouvé un emploi; *en l'absence* du PAS cette probabilité n'aurait été que de 22 % (resp. 30 %). L'augmentation *relative* de la probabilité d'emploi est donc importante : au bout de cinq mois, le PAS a permis de relever la probabilité d'emploi de 23 %<sup>9</sup> (resp. 16 %). Cet effet positif du PAS sur la probabilité d'emploi se marque dès le

<sup>9</sup> Cet effet s'obtient par le calcul  $[(0,27-0,22)/0,22]*100=23\%$ .

... **Résumé des résultats**

2<sup>ème</sup> mois qui suit l'avertissement de l'ONEM et se maintient tout au long de la période d'analyse.<sup>10</sup>

• **L'effet positif du PAS sur la reprise d'emploi bénéficie aux chômeurs qui ont des caractéristiques plus favorables à l'embauche, aux femmes et aux chômeurs qui ne sont pas chefs de famille**

L'impact du PAS n'est pas le même sur tous. Les demandeurs d'emploi qui ont des caractéristiques plus favorables à l'emploi voient leurs perspectives d'embauche davantage accélérées sous l'effet du PAS. Par exemple, un CCI-DE de moins de 30 ans qui a un *diplôme de l'enseignement supérieur* et qui réside en Région wallonne (resp. flamande) avait 40 % (resp. 43 %) de chances d'avoir trouvé un emploi cinq mois après l'avertissement de l'ONEM; en l'absence du PAS cette probabilité n'aurait été que de 29 % (resp. 32 %). L'augmentation relative de la probabilité d'emploi est donc substantielle : au bout de cinq mois, le PAS a permis de relever la probabilité d'emploi de 38 % (resp. 35 %). En résumé, on trouve des effets *clairement* ("significativement") *positifs* du PAS sur les chances de trouver un emploi<sup>11</sup> pour les chômeurs :

- qui sont diplômés de l'enseignement supérieur (Flandre et Wallonie)
- qui ont connu une expérience récente d'emploi<sup>12</sup> (Wallonie)
- qui résident dans une sous-région où le chômage est plus faible (Wallonie)

Deux autres groupes de chômeurs tirent un plus grand profit du PAS pour accélérer leur sortie du chômage vers l'emploi. On trouve des effets positifs et statistiquement significatifs du PAS sur les chances de trouver un emploi, de l'ordre de 7 points de pourcentage, pour :

- les femmes (Wallonie)
- les chômeurs qui ne sont *pas* chefs de famille (Flandre et Wallonie)

Pour les autres groupes de chômeurs (peu diplômés, n'ayant pas connu d'expérience de travail récente, résidant dans des sous-régions où le chômage est élevé, hommes et chefs de famille), les effets du PAS sont *faibles et souvent proches de zéro*.

• **Le PAS semble stimuler, entre autres, la reprise d'emplois à temps partiel faiblement rémunérés en Flandre**

Compte tenu des données actuellement à notre disposition, nous ignorons le type d'emploi occupé par les chômeurs qui réintègrent le marché du travail. Nous ne pouvons qu'identifier les emplois qui sont soutenus financièrement par l'ONEM. Il apparaît qu'en Flandre, le PAS a *notamment* pour effet de stimuler les sorties vers des emplois à temps partiel pour lesquels le travailleur bénéficie d'un complément de revenu de l'ONEM.<sup>13</sup> Ainsi, près de 3 % des CCI-DE âgés de 25 à 29 ans sont sortis vers ce type d'emploi cinq mois après l'avertissement de l'ONEM.<sup>14</sup> La fraction estimée pour ces mêmes CCI-DE s'ils n'avaient *pas* reçu l'avertissement est deux fois moins importante. Un tel effet ne s'observe pas en Région wallonne.

<sup>10</sup> Il faut néanmoins souligner que cet effet est estimé avec peu de précision : nous ne pouvons pas exclure qu'il soit proche de zéro, ni qu'il soit de l'ordre de 10 points de pourcentage.

<sup>11</sup> De l'ordre de 10 points de pourcentage. Mais il faut rappeler que ces effets, même s'ils sont significatifs, sont estimés avec peu de précision : nous ne pouvons pas exclure qu'ils soient proches de 1 point de pourcentage, ni qu'ils soient de l'ordre de 20 points de pourcentage.

<sup>12</sup> Il s'agit en réalité des chômeurs qui ont une courte durée de chômage "Eurostat".

<sup>13</sup> Il s'agit des emplois à temps partiel avec maintien des droits et Allocation de Garantie de Revenu (AGR); voir le site internet de l'ONEM : <http://www.onem.be/Home/MenuFR.htm>.

<sup>14</sup> Ce qui représente environ 10 % des sorties vers l'emploi.

... *Résumé des résultats*

• **Le PAS n'a pas d'effet sur la reprise d'emploi des jeunes chômeurs indemnisés bruxellois**

Contrairement aux deux autres Régions, le PAS n'a pas pour effet de stimuler la reprise d'emploi des jeunes chômeurs indemnisés résidant à Bruxelles. L'absence d'effets du PAS sur l'insertion en emploi des chômeurs bruxellois pourrait résulter d'un problème statistique : la taille de l'échantillon bruxellois est trop petite pour obtenir des estimations précises. Nous n'avons toutefois pas d'explication définitive sur l'absence d'effets du PAS pour les jeunes chômeurs bruxellois.

**3.2. L'octroi de dispenses pour raisons sociales et familiales**

Le PAS n'a pas pour effet d'accroître les dispenses pour raisons sociales et familiales des jeunes chômeurs indemnisés dans les trois Régions du pays. Ce résultat était prévisible et confirme que, pour la période couverte par notre évaluation, le PAS n'a pas eu pour effet de stimuler les sorties du chômage vers l'inactivité. Si une personne entre dans les conditions pour bénéficier d'une telle dispense, il n'y a pas de raisons qu'elle en fasse la demande avant que le renforcement du contrôle de la recherche d'emploi ne s'impose à elle, soit à partir du 1<sup>er</sup> entretien à l'ONEM. En effet, l'octroi de ce statut implique une baisse sensible du montant de l'indemnité de chômage. L'apparition d'un impact positif en Wallonie dix mois après l'avertissement pourrait refléter l'effet du 1<sup>er</sup> entretien de suivi à l'ONEM sur l'octroi de dispenses pour raisons sociales et familiales.

**3.3. L'accès aux formations ou la reprise d'études**

• **Le PAS stimule l'accès aux formations et la reprise d'études des jeunes chômeurs indemnisés, surtout en Wallonie**

L'effet du PAS sur les chances de participer à une formation ou d'avoir repris des études est clairement ("significativement") positif en **Wallonie**. Ainsi, 7 % des CCI-DE wallons âgés de 25 à 29 ans sont dans un programme de formation ou suivent des études cinq mois après l'avertissement de l'ONEM. La fraction estimée pour ces mêmes CCI-DE s'ils n'avaient *pas* été avertis est deux fois moins importante (3 %). Dix mois après l'avertissement, cet écart atteint plus de 6 points de pourcentage. Ce résultat n'est pas surprenant dans la mesure où une grande majorité des chômeurs wallons de moins de 30 ans avertis par l'ONEM ont participé à un entretien individuel au FOREM au terme duquel des actions d'accompagnement ou de formation sont proposées pour ceux qui ont des difficultés à trouver un emploi de façon autonome.

En **Flandre** et à **Bruxelles**, le PAS n'a pas pour effet, en moyenne, de stimuler l'accès aux formations ou la reprise d'études des jeunes chômeurs indemnisés. Toutefois, le PAS accélère nettement ("significativement") l'accès aux formations pour certains groupes de chômeurs<sup>15</sup> : les hommes et les diplômés du supérieur, auxquels s'ajoutent les chômeurs admis sur base des études et les chômeurs de longue durée en Région flamande. Contrairement au FOREM, l'ORBEM et le VDAB n'ont pas pris en charge de manière spécifique les chômeurs avertis par l'ONEM. Toutefois, la lettre de l'ONEM invite le chômeur à "prendre contact sans tarder avec le service régional de l'emploi et de la formation professionnelle" s'il n'a "pas encore suivi d'accompagnement individuel ou d'accompagnement intensif". Elle précise en outre que le fait de participer à une politique active du service régional peut, sous certaines conditions, reporter l'entretien d'évaluation à l'ONEM. Il est donc probable que certains CCI-DE de moins de 30 ans visés par l'ACR ont été incités par la lettre de l'ONEM à s'inscrire à des programmes de formation.

<sup>15</sup> Les effets estimés sont toutefois de moindre ampleur que ceux estimés pour la Wallonie.

### 3.4. L'imposition de sanctions ou de suspensions

Comme nous l'avions anticipé, le PAS n'augmente pas, en moyenne, le taux de sanction ou de suspension pour les chômeurs indemnisés de moins de 30 ans, et ce dans les trois Régions du pays. Ceci s'explique par le fait que nous ne pouvons pas évaluer l'effet des entretiens d'évaluation à l'ONEM sur l'imposition de sanctions et suspensions.

## 4. Interprétations et enseignements

Nos résultats montrent qu'en Flandre et en Wallonie, la lettre d'avertissement envoyée dans le cadre de la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi a, en moyenne, un effet positif sur le taux de sortie du chômage vers l'emploi. Cet effet moyen, que nous mesurons cependant avec imprécision, traduit le fait que les entretiens d'évaluation qui sont annoncés dans la lettre sont perçus comme contraignants par le chômeur indemnisé (supplément de démarches de recherche d'emploi, risque de sanction temporaire, etc.) et l'incitent à intensifier sa recherche d'emploi bien avant le 1<sup>er</sup> entretien.

En Wallonie, l'effet mesuré combine celui de la lettre et d'actions spécifiques d'accompagnement du FOREM. Alors qu'il est généralement plus difficile de trouver un emploi en Wallonie, la similitude de l'effet moyen du PAS en Wallonie et en Flandre s'explique sans doute par ce soutien spécifique du FOREM. Avant juillet 2004, il n'était pas rare que le chômeur ne rencontre qu'exceptionnellement un conseiller du FOREM après son inscription comme demandeur d'emploi. A présent, il doit, dans les deux mois qui suivent l'avertissement de l'ONEM, participer à un entretien individuel obligatoire au cours duquel un conseiller aide le chômeur à (re)définir ses actions de recherche et l'oriente vers un panel plus large d'offres d'emploi que celui dans lequel il aurait dû puiser dans le cadre d'une recherche personnelle.

Cet effet moyen cache toutefois une importante hétérogénéité entre les chômeurs. L'accentuation de l'effort de recherche induite par la lettre ne s'avère clairement ("significativement") efficace que pour certains groupes. Il s'agit en particulier des chômeurs dont le profil est plus favorable à l'embauche, comme les plus scolarisés ou ceux qui ont connu une expérience de travail récente, ainsi que pour les femmes dont le potentiel d'accroissement de l'effort de recherche d'emploi est probablement plus important<sup>16</sup> (pour autant qu'elles ne soient pas chefs de famille<sup>17</sup>). Cela n'implique pas que l'envoi d'une lettre prévenant d'un contrôle renforcé soit inefficace pour les autres demandeurs d'emploi. En revanche, cela suggère que l'annonce d'un contrôle ne favorise la réinsertion en emploi que si celle-ci s'accompagne d'autres actions régionales (aides à la recherche d'emploi, formations, etc.) ou fédérales (stimulation de la demande de travail via des réductions ciblées du coût de travail, etc.). Cette recherche sera approfondie par l'exploitation de données individuelles sur les actions menées par les Régions pour les chômeurs de notre échantillon. Nous pourrions ainsi évaluer l'effet des actions régionales sur les chances d'insertion des chômeurs dont les caractéristiques sont, au départ, plus défavorables à l'emploi.

Le PAS a, entre autres, pour effet de stimuler la sortie du chômage vers des emplois à temps partiel faiblement rémunérés en Région flamande, où il n'y a pas eu d'accompagnement individualisé à la réception de l'avertissement. Un tel phé-

<sup>16</sup> Etant donné l'implication plus grande des femmes dans les tâches domestiques et dans la prise en charge des enfants, certaines d'entre elles se caractérisaient probablement par une intensité de recherche moyenne plus faible que les hommes avant la mise en place du PAS; le potentiel d'effet serait donc plus important pour les femmes.

<sup>17</sup> Les chefs de famille avec des enfants à charge, mais sans partenaire, auront plus de difficultés à s'insérer sur le marché du travail dans la mesure où cette insertion ne peut se réaliser sans garde d'enfants.

... *Interprétations et enseignements*

nomène n'est pas observé pour les chômeurs wallons qui ont bénéficié d'un tel accompagnement. La menace de contrôle et de sanctions, *sans accompagnement spécifique du SPE*, pourrait ainsi inciter des chômeurs à abaisser leurs exigences à l'embauche. Pour arriver à un message concluant sur ce point, davantage de recherche est nécessaire à partir de données renseignant le type d'emploi occupé par les chômeurs qui se réinsèrent sur le marché du travail.

Il importe d'insister sur le fait que nos résultats pourraient être surévalués en raison de phénomènes de substitution : les demandeurs d'emploi indemnisés de moins de 30 ans se positionneraient mieux que les autres sur le marché du travail et occuperaient plus rapidement les emplois ou les formations disponibles, au détriment des chômeurs non éligibles. On surestimerait alors les effets du PAS puisque celui-ci augmenterait les chances d'insertion des chômeurs indemnisés de moins de 30 ans au détriment des autres. Les données dont nous disposons actuellement ne nous permettent pas de confirmer ni d'infirmer cette hypothèse. Outre le phénomène de substitution, le PAS pourrait avoir des effets induits sur les salaires et le nombre de postes de travail déclarés vacants. Par exemple, une augmentation du niveau moyen de l'intensité de recherche d'emploi diminue les coûts de recherche de candidats pour des emplois vacants et peut ainsi stimuler la demande de travail des entreprises. A notre connaissance, les effets induits de programmes d'accompagnement et de contrôle de la recherche d'emploi ont rarement été étudiés dans d'autres pays. Une étude récente (Blundell *et al.* 2004) trouve toutefois peu d'évidence d'effets induits importants d'un dispositif de contrôle et d'accompagnement à la recherche d'emploi au Royaume-Uni.

Il faut aussi rappeler que nos résultats ont été obtenus dans la *phase de lancement du PAS* au cours de laquelle la plupart des étapes de la procédure d'ACR n'avaient pas encore eu lieu. Il y avait donc une incertitude, parmi les chômeurs indemnisés, sur le caractère contraignant ou non de la procédure qui se mettait en place. Il est donc possible que la révélation progressive des résultats des entretiens d'évaluation à l'ONEM et des sanctions qui y sont assorties ait modifié la perception que les chômeurs indemnisés ont de la procédure d'ACR. Pour que ce système continue à stimuler des sorties *anticipatives* du chômage vers l'emploi, comme nous l'avons mis en évidence dans cette étude, il faut qu'il soit perçu comme crédible par les chômeurs indemnisés, c'est-à-dire qu'ils associent à ce système le risque d'une détérioration future de leurs conditions d'existence (induite par un renforcement du contrôle) et la possibilité d'être *effectivement* sanctionné. Nous y revenons dans nos recommandations politiques ci-dessous.

**5. Quels effets peut-on attendre des entretiens et des sanctions ?**

Les enseignements principaux ci-dessous sont tirés de la littérature internationale d'évaluation de dispositifs similaires au PAS.

Deux remarques préliminaires, de nature méthodologique, s'imposent. Primo, même si nous avons pu évaluer l'effet des entretiens et des sanctions de la procédure d'ACR de l'ONEM, il est fort probable qu'ils aient eu *globalement*, c'est-à-dire sur l'ensemble de la population de chômeurs avertis, moins d'impact sur les chances de réinsertion en emploi que ceux rapportés dans le cadre de cette étude. Cela ne signifie pas *nécessairement* que les participants aux entretiens ou les personnes sanctionnées voient leurs chances d'emploi augmenter moins que celles des chômeurs qui ont déjà réagi suite à l'avertissement de l'ONEM. Cela tient au fait qu'une grande partie des chômeurs avertis ont changé de statut au moment où ils devraient être convoqués dans les différentes étapes de la procédure d'ACR. Ils peuvent - en partie sous l'effet de l'avertissement comme on vient de le voir - avoir retrouvé un emploi, s'être inscrit dans un programme de formation, être dispensés de chercher un emploi, etc. On doit donc s'attendre à ce

... *Quels effets peut-on attendre des entretiens et des sanctions ?*

que les effets du PAS sur les chances de retour à l'emploi des chômeurs indemnisés avertis par l'ONEM soient de moins en moins importants à mesure qu'on avance dans la procédure d'ACR. Secundo, l'évaluation des effets des entretiens et, plus globalement, des effets à long terme de la politique, pose des problèmes méthodologiques aigus. Dans la mesure où tous les chômeurs entrent progressivement dans l'ACR, il faut reconnaître que la construction de la situation de référence (ce qui serait advenu aux chômeurs concernés en l'absence de la participation à la politique) est particulièrement difficile.

### **5.1. Les entretiens d'évaluation à l'ONEM**

La littérature empirique nous enseigne que des entretiens brefs et axés *de facto* sur le contrôle formel d'indicateurs de démarches vérifiables de recherche d'emploi se révèlent généralement efficaces à réduire le chômage indemnisé, mais fort peu efficaces à réinsérer les chômeurs dans l'emploi. Comme les entretiens avec les facilitateurs de l'ONEM concernent davantage une vérification administrative de la recherche d'emploi qu'un accompagnement intensif de l'effort de recherche,<sup>18</sup> les entretiens ne devraient pas entraîner un relèvement significatif des perspectives d'emploi des chômeurs dont les efforts de recherche sont évalués. Le contrôle de l'effort de recherche est en effet extrêmement difficile à mener de manière utile. Les indicateurs de démarches *vérifiables* de recherche d'emploi n'informent en effet qu'incomplètement de l'activité de recherche. Le risque d'erreur de jugement est en outre notable. L'incitation à collationner des preuves de démarches formelles peut de plus détourner les demandeurs d'emploi de canaux de recherche informels, le cas échéant plus efficaces en termes de remise à l'emploi.

En revanche, on doit s'attendre à ce que les entretiens stimulent les sorties du chômage vers l'inactivité, notamment l'octroi de dispenses temporaires de recherche d'emploi pour raisons sociales et familiales, ou le chômage non indemnisé. Les contraintes mises sur la collecte de preuves de recherche d'emploi pour les chômeurs indemnisés peuvent en effet inciter (voire pousser) des personnes à renoncer à leur allocation de chômage.

Une étude de l'ONEM (voir ONEM, 2006) indique une hausse spectaculaire, à partir de 2005, des dispenses pour raisons sociales et familiales parmi les chômeurs de moins de 30 ans, essentiellement en Région wallonne et en Région bruxelloise. Au 1<sup>er</sup> trimestre 2006, le nombre de ces dispenses était de 50 % supérieur au niveau atteint au 1<sup>er</sup> trimestre 2004 dans ces deux Régions (contre 15 % en Région flamande). Cette hausse concorde avec le début des entretiens d'évaluation à l'ONEM qui ont d'abord concerné les jeunes chômeurs indemnisés ayant déjà atteint le seuil de 13 mois d'inoccupation.

### **5.2. Les sanctions et suspensions**

Les évaluations confirment que l'imposition d'une sanction (sous la forme d'une réduction ou d'une suspension des allocations de chômage) accélère fortement l'embauche. Toutefois, il ne faut pas surestimer l'importance de ces résultats : le nombre de chômeurs effectivement sanctionnés est très faible par rapport au nombre total de chômeurs indemnisés. L'application de sanctions ne pourrait donc jamais provoquer une hausse substantielle des chances d'insertion de l'ensemble des chômeurs. En revanche, la menace (ou la perspective) de sanctions, si elle est crédible, aura un impact quantitativement plus important sur le chômage et le retour en emploi car elle s'applique à une plus grande population. C'est d'ailleurs ce que nos résultats d'évaluation semblent indiquer.

<sup>18</sup> Même si les entretiens de l'ONEM visent également à aider les chômeurs dans leurs démarches et actions de recherche d'emploi, cette aide ne peut pas être considérée comme intensive. Par conséquent, même si ces entretiens ne consistent pas uniquement en une vérification administrative de l'effort de recherche d'emploi, les évaluations empiriques prédisent l'absence d'impact statistiquement significatif sur le taux d'insertion en emploi.

## 6. Recommandations politiques

Un certain nombre de **recommandations** se dégagent de notre étude.

### • Un système de contrôle du comportement des chômeurs indemnisés permet de rendre le système d'assurance chômage plus juste et efficace

Soulignons d'abord que, pour nous, un contrôle du comportement des chômeurs indemnisés n'est pas une mesure à préconiser pour elle-même mais pour rendre le système d'assurance chômage plus juste et efficace. Pourquoi ? À budget donné, l'assurance-chômage peut d'autant mieux couvrir les personnes contre le risque de perte d'emploi que la durée d'inoccupation est courte. Le budget disponible permet en effet alors d'octroyer des indemnités plus élevées et donc plus proches du salaire perdu.<sup>19</sup> La durée d'indemnisation dépend de nombreux facteurs sur lesquels un chômeur particulier n'a guère d'emprise. Mais, *cette durée dépend aussi de ses choix en matière d'effort de recherche d'emploi et d'acceptation d'offres d'emploi*. En effectuant ces choix, le chômeur ne tient pas compte du coût des indemnités pour la collectivité. Ainsi le chômeur va exercer moins d'effort de recherche et acceptera moins d'offres d'emploi qu'il n'est souhaitable du point de vue de la collectivité. Il faut donc responsabiliser les chômeurs,

- en *contrôlant* l'effort de recherche et/ou les comportements d'acceptation et de refus d'offres d'emploi,

- en fournissant des *incitants financiers* par une couverture incomplète du risque financier lié à la perte d'emploi et/ou par un profil dégressif des indemnités selon la durée passée en chômage.

Comme cette responsabilisation incite les chômeurs, qui sont capables de trouver un emploi par leurs propres moyens, à quitter le chômage plus rapidement, elle libère des ressources pour renforcer la protection sociale de ceux qui n'ont pas cette capacité.<sup>20</sup> Dans le cadre de cette étude, nous nous limitons à une discussion de la conception d'un système de contrôle efficace. La conception optimale des incitations financières n'est pas abordée.

### • Le contrôle doit porter sur des actions vérifiables, comme les refus d'offres d'emploi convenable

Comme les entretiens avec les facilitateurs de l'ONEM concernent davantage une vérification *administrative* qu'un accompagnement intensif de l'effort de la recherche d'emploi, ils ne devraient pas entraîner un relèvement significatif des perspectives d'emploi. Ceci s'explique par la difficulté fondamentale de vérifier l'intensité réelle de la prospection d'emploi. Ce constat mène à la recommandation politique de *supprimer le contrôle administratif de l'effort dans la procédure de l'ARC*. Par *contrôle administratif de l'effort*, nous entendons la *vérification de preuves écrites de démarches de recherche d'emploi*. Le contrôle effectué par les facilitateurs de l'ONEM devrait plutôt porter sur des actions vérifiables, comme le refus d'offres d'emploi *convenable*. Le sens de la notion d'emploi convenable est explicité dans la législation du chômage. Il n'est pas possible de la codifier en prenant en compte tous les cas de figure possibles. Il n'empêche qu'une définition aussi précise que possible s'impose sous peine d'arbitraire et/ou de procédures juridiques longues et coûteuses.

### • Un système de contrôle ne peut se concevoir que parallèlement à d'autres actions régionales ou fédérales

La mise en place d'un système de contrôle des comportements d'acceptation et de

<sup>19</sup> Nous sommes conscients que la durée d'inoccupation n'est pas le seul critère pertinent. Il peut y avoir une opposition entre durée de chômage et qualité de l'emploi retrouvé. Un allongement de cette durée peut s'avérer intéressante pour le chômeur et pour la collectivité si elle permet un meilleur appariement entre les caractéristiques du chômeur et celle de l'emploi retrouvé.

<sup>20</sup> Notons que la responsabilisation n'a de sens que dans la mesure où la durée de chômage dépend de décisions sur lesquelles le chômeur a une certaine emprise. On pourrait donc moduler cette responsabilisation selon le degré de cette emprise, par exemple, en concevant un système où la responsabilisation est moins importante pour les chômeurs faiblement qualifiés.

... **Recommandations politiques**

refus d'emploi ne peut favoriser la réinsertion en emploi que si celle-ci s'accompagne d'autres actions régionales (aides à la recherche d'emploi, formations, etc.) ou fédérales (stimulation de la demande de travail via des réductions ciblées du coût de travail, etc.). Dans les limites de cette recherche, nous formulons un ensemble de recommandations sur la façon dont le contrôle par l'ONEM et l'accompagnement des chômeurs par les SPE devraient se concevoir et se combiner à travers une période de chômage.<sup>21</sup> Le schéma de la page 15 visualise certaines de ces recommandations.

- (I) Le contrôle du refus d'offres d'emploi convenable ne devrait intervenir *qu'après un entretien individuel d'orientation* avec un conseiller du SPE régional. Il peut s'agir de l'entretien individuel que chaque SPE régional prévoit désormais dans le cadre de l'approche préventive. *Il faut toutefois éviter d'intervenir trop tôt dans l'épisode de chômage - avant 6 mois de chômage - car on risque alors de gaspiller des ressources en ne laissant pas le temps à ceux qui le peuvent de sortir seuls du chômage.* Selon le profil et les besoins du chômeur, l'entretien individuel pourrait déboucher, soit sur une recommandation de recherche d'emploi autonome, soit sur la participation à une (combinaison d') action(s) spécifique(s) (aide à la recherche d'emploi, aide à la définition d'un projet professionnel, formation, etc.). La procédure de contrôle ne s'appliquerait qu'aux chômeurs indemnisés jugés autonomes dans leur recherche d'emploi. Les autres deviendraient concernés par la procédure de contrôle au terme de leur programme d'accompagnement. Un refus de participer à une action au terme de l'entretien individuel d'orientation ne ferait pas l'objet d'une sanction pour autant que le chômeur s'engage à ne pas refuser d'offre d'emploi convenable. Le contrôle porterait aussi sur la disponibilité à participer aux politiques actives régionales mais uniquement dans le cadre de l'approche curative (pour les chômeurs de plus longue durée).
- (II) L'expérience dans d'autres pays démontre que les conseillers des services publics de l'emploi ont généralement du mal à orienter les chômeurs vers des dispositifs appropriés. Des études ont démontré qu'un système d'appariement statistique, exploitant les résultats d'évaluations micro-économétriques de l'effet des actions, peut améliorer sensiblement l'appariement entre les chômeurs et les dispositifs, et ainsi relever le taux d'insertion. Concrètement, l'outil statistique requerrait l'introduction des caractéristiques du demandeur d'emploi et prédirait en temps réel le(s) type(s) d'action(s) le(s) plus efficace(s) pour cette personne. Ce système ne doit évidemment être vu que comme une aide à la décision. C'est la décision du conseiller qui doit primer d'autant plus que l'outil statistique ne peut fournir des recommandations que sur des grandes catégories d'action. En Suisse, on a actuellement mis sur pied une expérience qui vise à évaluer les gains de l'instauration de tels systèmes d'appariement statistique (Behncke *et al.*, 2006). Ne faudrait-il pas envisager une telle expérience en Belgique ? Il est alors en premier lieu essentiel de prévoir des moyens suffisants pour évaluer l'efficacité des politiques d'emploi.
- (III) Pour que le contrôle du refus d'offres d'emploi convenable soit un instrument efficace d'activation du comportement de recherche d'emploi, plusieurs conditions doivent être remplies :
1. une définition *précise* de la notion d'emploi convenable, c'est-à-dire l'emploi que le chômeur ne peut pas refuser;
  2. une transmission *régulière et individualisée* d'offres d'emploi par les SPE régionaux (dès l'inscription comme demandeur d'emploi);

<sup>21</sup> Pour les actions fédérales d'allègement du coût du travail, nous renvoyons le lecteur à Cockx *et al.* (2004, 2005a, 2005b).

... **Recommandations politiques**

3. une transmission *efficace* de données relatives aux comportements d'acceptation et de refus d'emploi des SPE régionaux vers l'ONEM dès l'entretien individuel d'orientation - pour ceux qui ne sont pas (plus) engagés dans une action d'accompagnement ou de formation - selon des modalités communes aux trois SPE régionaux (cette transmission de données concerne aussi les refus de politiques actives dans le cadre de l'approche curative);
4. prévoir un nombre fixe de facilitateurs de l'ONEM chargés
  - a) de convoquer, par *tirage aléatoire*, le chômeur pour lequel un refus d'emploi a été transmis par le SPE,
  - b) d'évaluer avec lui, le cas échéant accompagné d'un tiers, les raisons du refus d'emploi, et
  - c) d'appliquer une sanction, s'il s'avère que le chômeur a effectivement refusé un emploi *convenable*;
5. *informer (avertir)* le chômeur, dès le début de sa période d'indemnisation, des règles : définition de l'emploi convenable, mécanisme de transmission individualisé d'offres d'emploi par le SPE, date de la convocation à un entretien individuel d'orientation au SPE, procédure de convocation en vue d'un entretien de contrôle à l'ONEM, description explicite des sanctions encourues en cas de non-respect des engagements prévus, etc. Un avertissement peut en effet déjà avoir un impact positif sur les sorties du chômage vers l'emploi pour autant que le degré de crédibilité du système qui est annoncé soit élevé. D'autres intervenants, comme les syndicats, peuvent contribuer à cette information. Il importe cependant de coordonner ces initiatives.

Bart Cockx est professeur au  
Département d'économie de l'UCL  
et chercheur à l'IRES.

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

Bart Cockx  
Muriel Dejemeppe  
Bruno Van der Linden

**Références**

- Behncke, S., M. Frölich et M. Lechner (2006), "Statistical Assistance for Programme Selection – For a Better Targeting of Active Labour Market Policies in Switzerland", *Journal for Institutional Comparisons*, 4(2), 61-68.
- Blundell, R., M. Costa Dias, C. Meghir, et J. Van Reenen (2004), "Evaluating the employment impact of a mandatory job search program", *Journal of the European Economic Association*, 2, 569-606.
- Cockx, B., A. Defourny, M. Dejemeppe et B. Van der Linden (2006), *Le nouveau système de suivi des chômeurs : une évaluation*, Département des Sciences économiques, Institut de Recherches Economiques et Sociales, Université catholique de Louvain.  
<http://www.uclouvain.be/4711.html>
- Cockx B., C. Goebel et B. Van der Linden (2004), "Politiques d'activation pour des jeunes chômeurs de longue durée sans expérience de travail: une évaluation", *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 497-510.
- Cockx B., H. Sneessens et B. Van der Linden (2005a), *Evaluations micro et macroéconomique des allègements de la (para)fiscalité en Belgique*, Politique scientifique fédérale et Academia Press, Gent.

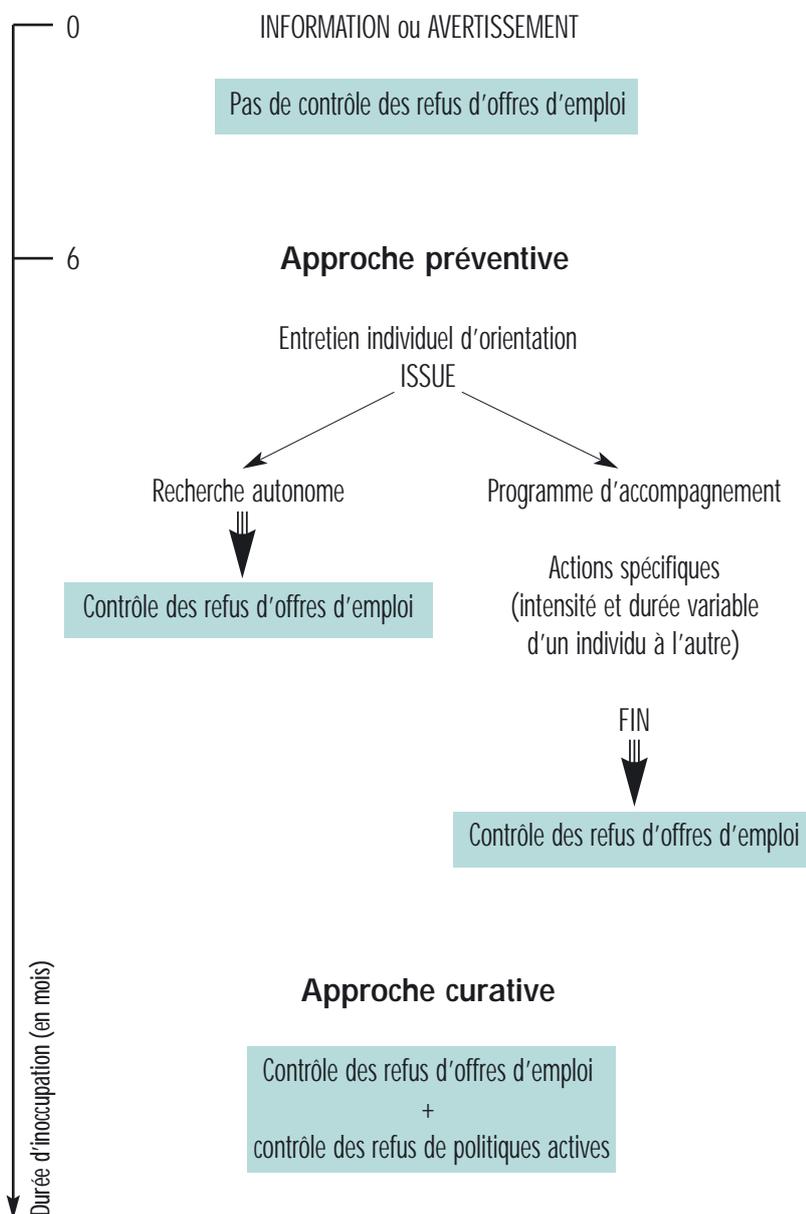
Cockx B., H. Sneessens et B. Van der Linden (2005b), "Allégement de cotisations patronales à la Sécurité sociale: Pourquoi ? Pour qui et comment ?", *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 583-598.

Dejemeppe, M. et B. Van der Linden (2006a), "Actions du Plan Marshall sur le marché du travail wallon", *Regards économiques*, 40.

Dejemeppe, M. et B. Van der Linden (2006b), "L'évaluation de l'efficacité des politiques d'emploi : ce qu'il faut et ne faut pas faire !", dans Hanin, B. et J.P. Lemaître (éd.), *Le plan d'actions prioritaires de la Région wallonne*, Presses universitaires de Louvain. <http://www.i6doc.com/doc/actionsprioritairesrw>

ONEM (2006), Activation du Comportement de Recherche d'emploi, Etat de la situation au 30 juin 2006, Comité d'Evaluation du 13 septembre 2006.

**Schéma :** Proposition de réforme du contrôle et de l'accompagnement



### L'intervalle de confiance d'un effet estimé et sa significativité statistique

L'analyse statistique des données ne procure jamais des résultats exacts à 100 %.

L'**intervalle de confiance** autour d'un effet estimé est, pour cet effet, une estimation de l'écart entre la plus petite valeur (limite inférieure de l'intervalle) et la plus grande valeur (limite supérieure de l'intervalle) possible. Le véritable effet se situe très probablement à l'intérieur de cet intervalle. Plus l'intervalle est petit, plus l'effet rapporté a des chances d'être précis.

Si l'intervalle de confiance balaie un intervalle englobant des valeurs négatives et d'autres positives, on dira que l'effet est **non significatif**. Cela signifie qu'on ne peut rejeter l'hypothèse que le véritable effet soit nul (avec 10 % de chances de se tromper)<sup>22</sup>. Si l'intervalle de confiance balaie un intervalle n'englobant que des valeurs positives ou que des valeurs négatives, on dira que l'effet est **significatif** ("significativement" positif ou négatif). Cela signifie qu'on peut rejeter l'hypothèse que le véritable effet soit nul (avec 10 % de chances de se tromper).

### Annexe : Méthode d'évaluation des effets du PAS

Dans cet annexe, nous présentons la méthode que nous avons utilisée pour évaluer l'impact du PAS sur les quatre indicateurs de résultat que nous avons retenus (cf. Section 2, (III)). Pour savoir si cette nouvelle politique augmente effectivement la probabilité d'emploi (ou tout autre indicateur) des participants, il faut répondre à une question du type suivant :

**en quoi les chances de reprise d'emploi sont-elles différentes, en moyenne, de ce qu'elles auraient été si les participants n'avaient pas participé à cette politique ?**

Seule la comparaison entre ces deux situations permet de savoir si l'instauration du PAS a réellement fait une différence en matière de sortie du chômage indemnisé au niveau de ses participants. 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'effet des politiques d'emploi. Autrement dit, cette difficulté conduit l'évaluateur à choisir de la meilleure manière possible des individus dont la trajectoire sur le marché du travail informe correctement de ce qui serait advenu aux participants à la politique s'ils n'étaient pas passé par celle-ci.

Pour identifier sans biais (c'est-à-dire sans commettre une erreur systématique) l'impact du PAS sur ses participants, nous avons choisi l'approche de discontinuité de la régression (approche DR).<sup>23</sup> Le point de rupture dans les critères d'éligibilité au PAS qui correspond au fait de ne pas avoir atteint l'âge de 30 ans entre les 1<sup>er</sup> juillet 2004 et 2005 fournit en effet un contexte propice pour l'analyse des effets du PAS au moyen de cette approche. Elle suppose que l'âge ne peut influencer les indicateurs de résultat considérés (probabilité d'emploi, probabilité d'être sanctionné, etc.) que graduellement, c'est-à-dire de façon "continue". Un changement brutal, c'est-à-dire "discontinu", des indicateurs de résultats qui apparaîtrait lorsqu'on passe d'une classe d'âge (moins de 30 ans) à une

<sup>22</sup> On peut faire varier cette probabilité selon le degré de certitude que l'on veut mettre dans le résultat rapporté.

<sup>23</sup> Voir, par exemple, l'article - en français - récent de Lemieux, T. et K. Milligan (2006), "Effets incitatifs associés à l'aide sociale : approche de discontinuité de la régression", Document de recherche No. 280, Direction des études analytiques, Statistique Canada.

*... Méthode d'évaluation des effets du PAS*

autre (plus de 30 ans), doit dès lors refléter l'effet propre du PAS.<sup>24</sup> Dans la suite, nous expliquons l'intuition de l'approche DR à l'aide d'une analyse graphique.

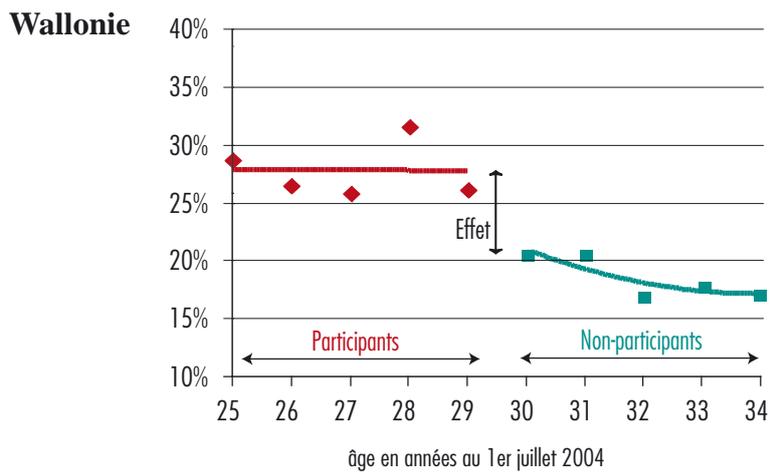
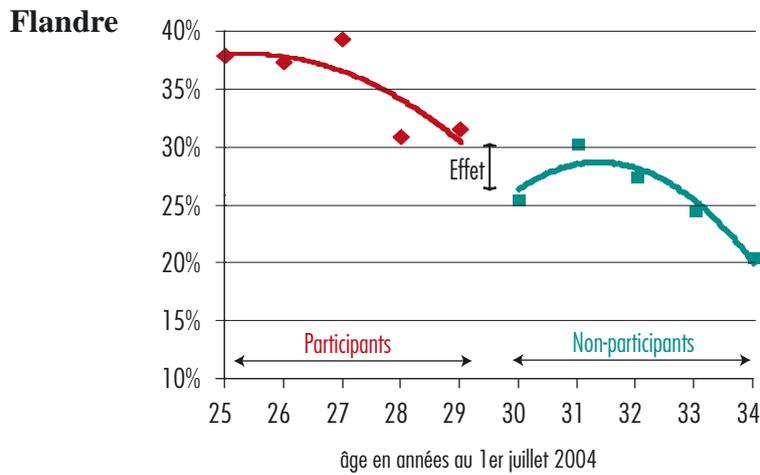
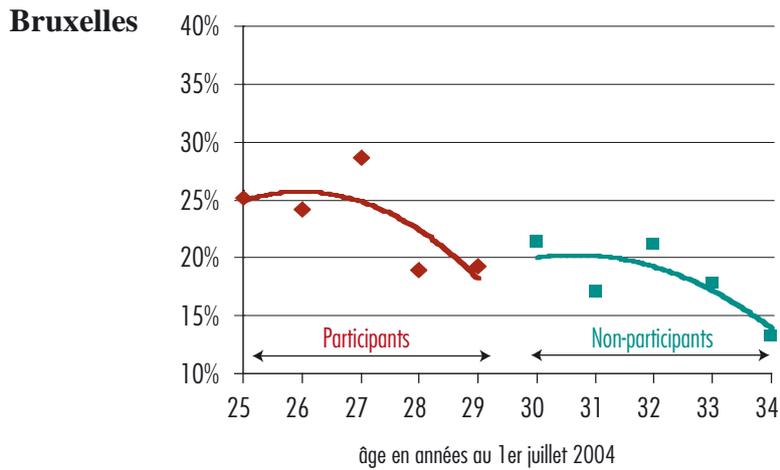
Les graphiques ci-après montrent, selon leur Région de résidence, la fraction des chômeurs de notre échantillon qui ont trouvé un emploi cinq mois après la réception de la lettre d'avertissement de l'ONEM, selon leur âge (exprimé en années). Le point de discontinuité se situe entre l'âge de 29 et 30 ans. Tous ceux qui ont moins de 30 ans sont concernés par les actions du PAS entre les 1<sup>er</sup> juillet 2004 et 2005, tous ceux qui ont 30 ans et plus ne le sont pas.

Pour les chômeurs résidant en Région wallonne, le graphique illustre de façon assez évidente que la probabilité d'emploi diminue abruptement lorsque les chômeurs ne sont plus éligibles au PAS. On observe en effet une baisse marquée de cette probabilité entre l'âge de 29 ans et de 30 ans (mesurée par l'écart entre le losange à 29 ans et le carré à 30 ans), ce qui semble témoigner d'un effet positif du PAS sur la probabilité d'emploi. En théorie, on pourrait n'utiliser que les observations autour du point de discontinuité pour estimer l'effet du PAS. Il n'y a en effet pas de raisons qu'il y ait des disparités systématiques entre les chômeurs qui ont juste en-dessous de 30 ans et ceux qui ont juste 30 ans hormis le fait que les derniers n'ont pas bénéficié des actions du PAS; toute divergence entre ces deux groupes pourra donc de manière crédible être imputée à ce programme.<sup>25</sup> Néanmoins, les résultats risquent alors de manquer de précision étant donné le faible nombre de chômeurs qui sont âgés de 29 et 30 ans dans notre échantillon. Afin d'augmenter la précision de nos estimations, nous avons choisi de prendre cinq années en dessous et cinq années au-dessus du point de discontinuité. On suppose alors que l'effet de l'âge sur l'indicateur de résultat peut être représenté par une fonction continue dont la formulation précise peut être distincte de chaque côté de la discontinuité. Dans les graphiques, dans un souci d'illustrer l'approche suivie, nous avons choisi une spécification quadratique de l'effet de l'âge et avons permis qu'elle soit distincte pour les moins de 30 ans et les plus de 30 ans. Ces deux fonctions sont représentées par les courbes. L'effet estimé est alors l'écart entre les deux fonctions au point de discontinuité. En Région wallonne, il apparaît clairement un effet positif du PAS sur la probabilité d'emploi dont l'ordre de grandeur est d'environ cinq points de pourcentage. Soulignons au passage que la probabilité d'emploi cinq mois après l'envoi de la lettre a tendance à diminuer en fonction de l'âge seulement après l'âge de 30 ans en Wallonie.

On peut alors reproduire la même démarche d'analyse pour les Régions bruxelloise et flamande. Pour cette dernière, le graphique montre aussi clairement un écart positif (d'un peu moins cinq points de pourcentage) entre les deux fonctions quadratiques au point de discontinuité, ce qui s'interprète comme un effet positif du PAS. Par contre, l'écart est négatif en Région bruxelloise, même s'il semble assez insignifiant. Dans ces deux Régions, la probabilité d'être en emploi cinq mois après l'envoi de la lettre a tendance à diminuer en fonction de l'âge de façon assez similaire pour les deux groupes d'âge.

<sup>24</sup> A notre connaissance, il n'existe pas de discontinuité similaire dans d'autres politiques. Si tel est le cas, nous ne devrions pas trouver d'effets significatifs en appliquant l'approche DR pour une période antérieure au PAS. Nous l'avons vérifié sur base d'un échantillon de chômeurs sélectionnés en 2003. Pour les Régions bruxelloise et wallonne, les effets sur la reprise d'emploi sont non significatifs. Pour la Région flamande, les effets sur certains groupes de chômeurs sont positifs et significatifs. Une piste d'explication tient au fait que l'approche curative du VDAB a été mise en œuvre par étapes : à partir de mars 2004 pour les moins de 30 ans et de septembre 2004 pour les moins de 40 ans. Il y avait donc une discontinuité autour de l'âge de 30 ans dans l'approche curative du VDAB entre mars et août 2004.

<sup>25</sup> On est proche ici du contexte de l'approche expérimentale, où les personnes d'un groupe cible sont réparties au hasard soit dans un "groupe expérimental" qui participera au programme, soit dans un "groupe de contrôle" ou "groupe témoin" qui ne sera pas autorisé à y participer.



Note explicative : A titre d'illustration, 25,6 % des chômeurs wallons de 27 ans (qui sont donc participants au PAS) occupent un emploi 5 mois après qu'ils aient reçu la lettre d'avertissement de l'ONEM; 16,6 % des chômeurs wallons de 32 ans (qui sont donc non-participants au PAS pendant notre période d'analyse) occupent un emploi 5 mois après la réception fictive de la lettre de l'ONEM.

**... Méthode d'évaluation des effets du PAS**

Il est clair que l'effet estimé va dépendre de la façon dont la fonction continue de l'âge (les courbes sur les graphiques) est estimée. Prenons un exemple à partir du graphique pour la Wallonie. Si l'on avait supposé une spécification quadratique identique pour les moins de 30 ans et les plus de 30 ans, on aurait sans doute sous-estimé l'effet du PAS (la courbe pour les "participants" aurait été de pente négative). Il faut donc faire un compromis difficile entre la précision de l'estimation, qui est réduite si on n'évalue les effets que pour ceux dont l'âge est autour du point de discontinuité, et le biais, qui risque d'augmenter en élargissant la fenêtre d'âge autour du point de discontinuité.

Même s'ils sont déjà riches d'enseignement, ces graphiques ne nous permettent pas de nous prononcer de manière définitive sur les effets du PAS. Tout d'abord, ils ne portent que sur un mois d'analyse particulier (le 5<sup>ème</sup> mois après l'avertissement). Ensuite, l'analyse graphique ne permet pas de déterminer l'"intervalle de confiance" de l'effet (cf. définition dans l'encadré). C'est la raison pour laquelle nous avons estimé les effets du PAS selon l'approche du DR dans un modèle économétrique. Nous avons vérifié la robustesse (c'est-à-dire la stabilité) de nos résultats en estimant, notamment, plusieurs types de spécifications pour la fonction continue de l'âge, avec des formes distinctes de chaque côté de la discontinuité. La spécification du modèle économétrique et le résultat des différentes analyses de robustesse effectuées sont détaillées dans le rapport de recherche.

---

Directeur de la publication :

*Vincent Bodart*

Rédactrice en chef :

*Muriel Dejemeppe*

Comité de rédaction : *Paul Belleflamme,*

*Vincent Bodart, Raouf Boucekkine,*

*Thierry Bréchet, 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](mailto:regards@ires.ucl.ac.be)

tél. 010/47 34 26