

## Selon quels critères (dé)centraliser les interventions publiques sur le marché du travail ?\*

*La régionalisation de l'intervention publique sur le marché du travail est un enjeu majeur du débat politique en Belgique. Pour permettre un débat rationnel, il est nécessaire de poser les arguments favorables et défavorables à une régionalisation. Ce numéro présente brièvement ces arguments et illustre leur utilisation.*

**Bruno Van der Linden**<sup>1</sup>

En Belgique, les Régions et l'Autorité fédérale se partagent les compétences relatives à la politique de l'emploi. Le niveau fédéral a en charge les volets de cette politique liés à deux autres de ses compétences (la fiscalité et la sécurité sociale). Le droit du travail, les relations collectives et l'égalité entre hommes et femmes relèvent de l'Autorité fédérale. Il en va de même des programmes de remise au travail dans les administrations et services fédéraux. Le niveau fédéral co-finance des programmes régionaux de remise au travail. Les Régions s'occupent de la remise au travail des chômeurs et du placement (compétence déléguée à la Communauté germanophone sur le territoire correspondant). Les Communautés sont en charge de l'enseignement. Il en va de même de la formation professionnelle. Cette compétence a cependant été transférée par la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française à Bruxelles. Depuis 1986, les partenaires sociaux ont pris une place dans le champ de la formation continuée.

Cette description est fort schématique, mais elle suffit à situer le contexte institutionnel de cet article. Les débats actuels en Belgique portent notamment sur la régionalisation de compétences supplémentaires touchant au fonctionnement du marché du travail. Après un rappel succinct de quelques indicateurs de performance du marché du travail, cet article présente des critères pour structurer ces débats et les appliquer.

\* Cet article est repris dans un numéro spécial de *Reflets et Perspectives de la Vie Économique* intitulé «Wallonie et Bruxelles - Analyses et Enjeux» et paru en avril 2009. Les articles de ce numéro spécial sont disponibles sur <http://www.cairn.info/revue-reflets-et-perspectives-de-la-vie-economique.htm>.

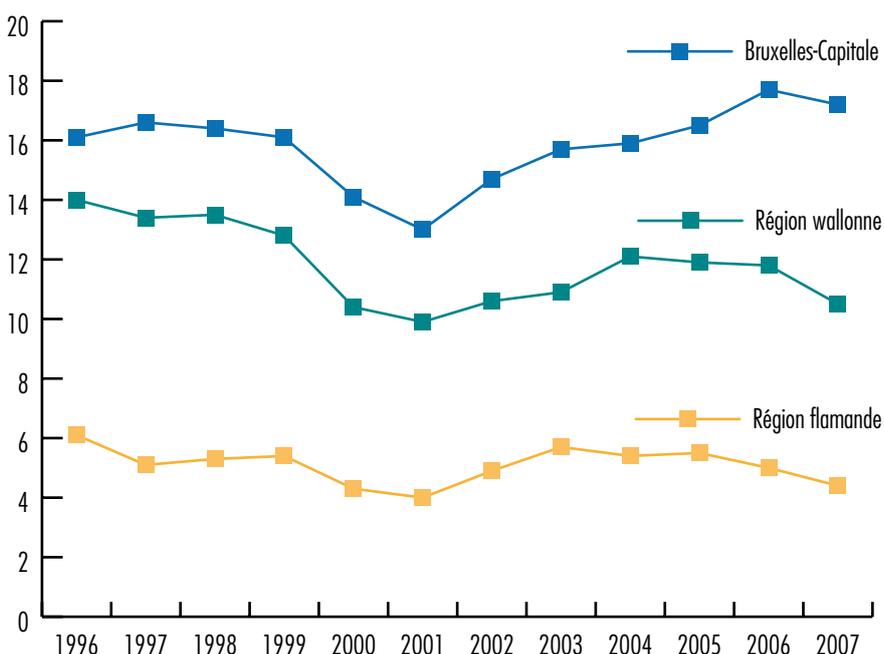
<sup>1</sup> L'auteur remercie Isabelle Thomas. Il remercie également Bart Cockx, Vincent Bodart, Muriel Dejemeppe, Marcel Gérard et Florence Thys pour leurs remarques sur une première version de cet article.

## 1. Aperçu des performances régionales relatives au marché du travail

Selon la figure 1, la décennie 1996-2007 n'a pas été propice à une diminution substantielle du chômage. La Flandre s'est maintenue à un taux de chômage oscillant dans l'intervalle [4 %, 6 %]. La Wallonie connaît des oscillations autour d'une tendance à la baisse avant le tournant du millénaire. Depuis, on ne discerne pas de réelle tendance (fluctuations dans l'intervalle [10 %, 12 %]). Bruxelles conserve des taux moyens élevés (variant entre 13 et 18 %) et présente une tendance inquiétante depuis 2001.<sup>2</sup> Selon l'enquête EU-SILC 2006, les fréquences de pauvreté (seuil de pauvreté à 60 % du revenu disponible équivalent médian) sont plus élevées en Wallonie qu'en Flandre pour (quasi) toutes les catégories de ménages. Quoiqu'il en soit de la qualité de ces indicateurs, le décor est planté et il est sombre pour Bruxelles et la Wallonie.

**Figure 1.** Taux de chômage régional parmi les 15-64 ans<sup>3</sup>

Source : Steunpunt Werk en Sociale Economie (W.S.E.), <http://www.steunpuntwse.be/view/nl/18767>



Un diagnostic prévaut de plus en plus : le Nord et le Sud du pays connaissent des problèmes opposés. La figure 1 a rappelé qu'il y a des différences importantes entre les trois Régions. Bien que déjà présentes avant les deux chocs pétroliers du siècle passé, ces différences se sont développées depuis 1983. Il faut cependant aussi noter la présence de problèmes communs aux trois Régions. Dans les limites de ce court texte, il n'est pas possible d'approfondir l'analyse des faits. Soulignons néanmoins que les problèmes *communs* sont notamment :

- la montée dans toutes les Régions de tensions similaires dans l'industrie en cas de reprise de l'activité économique; ces tensions sont mesurées par la proportion d'entreprises qui s'estiment confrontées à des pénuries de main-d'œuvre qualifiée (voir Banque Nationale de Belgique, 2007, p. 93);
- l'existence d'un chômage *relatif* élevé pour les personnes faiblement scolarisées (voir Van der Linden, 2008), les jeunes et les travailleurs d'origine extra-euro-

<sup>2</sup> Le concept international de taux de chômage est critiquable dans sa mise en œuvre et dans sa conception jugée parfois étroite de la notion de chômage. Rappelons toutefois que cette notion présente l'avantage d'être admise internationalement et de ne pas prendre en compte le critère de l'indemnisation.

<sup>3</sup> Taux de chômage au sens du BIT calculés sur base de l'Enquête Force de Travail (S.P.F. Economie et Steunpunt W.S.E.). Depuis 1999, il s'agit de moyennes annuelles et non plus d'une situation au deuxième trimestre.

Voir : <http://www.steunpuntwse.be/view/nl/3086252?section=methodologie>.

... *Aperçu des performances régionales relatives au marché du travail*

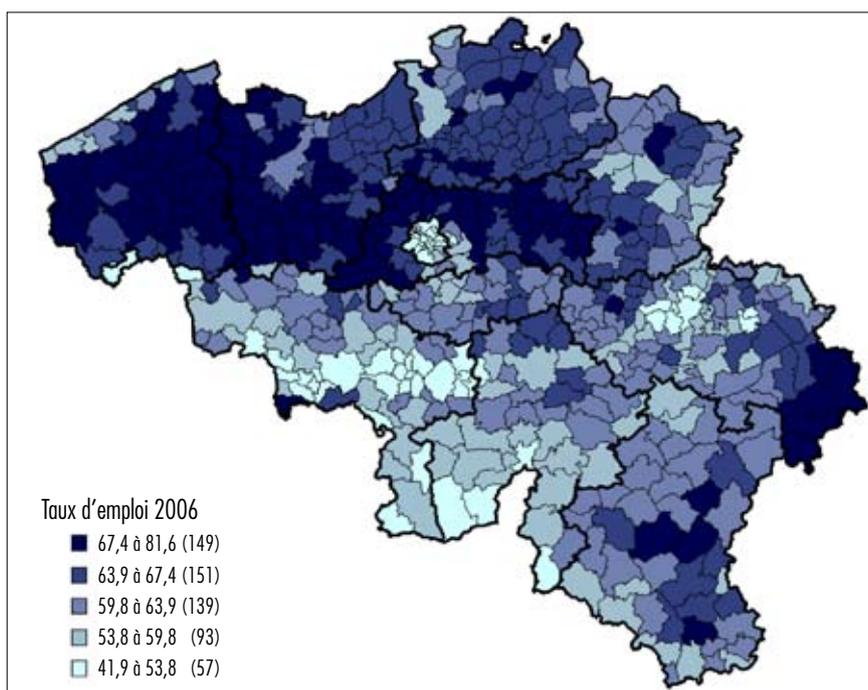
péenne (en 2007, le taux de chômage de ces derniers s'élevait à 21,4 % en Flandre, 37 % en Wallonie et 34,1 % à Bruxelles)<sup>4</sup>;

- un taux d'emploi faible des travailleurs de plus de 50 ans;
- l'existence d'entreprises et de secteurs menacés occupant des travailleurs issus de plusieurs Régions.

Les moyennes régionales cachent en outre une hétérogénéité. La Figure 1 en est une illustration. Elle représente le taux d'emploi au niveau communal en 2006. Vu cette hétérogénéité, dans la suite, le terme «région» (avec une minuscule en début de mot) ne désigne pas nécessairement une des trois Régions du pays, mais un niveau quelconque de décentralisation.

**Figure 2.** Taux d'emploi en 2006 au niveau communal

Source : Voir Figure 1.  
Cartographie : Isabelle Thomas (CORE, UCL)



## 2. Face à la question de la décentralisation, quels critères retenir ?<sup>5</sup>

### 2.1. Arguments en faveur de la centralisation

Plusieurs considérations rationnelles poussent à développer les interventions publiques dans un cadre (supra-)national coordonné, voire de manière totalement centralisée.

Si une intervention publique est caractérisée par des «externalités», alors il y a des raisons de mener cette intervention en commun. À titre d'exemple, la diffusion d'une offre d'emploi par un organisme régional de placement peut favoriser l'appariement (*matching*) entre ce poste vacant et un demandeur d'emploi d'une autre région (il s'agit d'un «effet externe» ou d'une «externalité» en faveur de cette autre région et du budget fédéral de l'assurance-chômage). Le contrôle de la disponibilité des chômeurs est un autre exemple. Si, dans le cadre d'une assurance-chômage fédérale, les régions sont en charge de ce contrôle, la qualité de

<sup>4</sup> Ces hauts taux de chômage, calculés par le Steunpunt W.S.E., sont une moyenne qui cache sans doute une forte hétérogénéité selon le genre, le niveau de diplôme notamment.

<sup>5</sup> Voir notamment Gérard (2007).

... Face à la question de la décentralisation, quels critères retenir ?

ce travail de contrôle a un impact sur les ressources fédérales à collecter pour financer cette assurance (effet externe sur les autres régions via le prélèvement de cotisations sociales).

La présence de «**rendements d'échelle**» incite aussi à mener l'intervention en commun. Ce sera par exemple le cas si la gestion du système d'assurance-chômage par les régions requiert, au total, plus de ressources (personnel, informatique, bâtiment, etc.) que s'il était géré au niveau fédéral.

En cas d'effet externe ou de rendement d'échelle, il reste à trouver les modalités de cette *mise en commun*. Un *accord de coopération* entre régions est une première formule possible. Dans l'exemple des emplois vacants, comme le service public régional de l'emploi peut avoir un meilleur accès à l'information qu'une instance fédérale, il est sensé de collecter ces offres région par région et de les mettre en commun ensuite en vue d'atteindre un appariement plus efficace entre les demandeurs et les offres d'emploi. C'est la tendance suivie depuis quelque temps en Belgique. Si les externalités conduisent les régions à consacrer trop peu de ressources à une intervention lorsqu'elles la mènent en toute autonomie, l'Etat fédéral devrait fixer le volume national de ressources à y consacrer. On peut interpréter de cette manière la part prise par l'Etat fédéral dans l'initiative et le financement des plans d'accompagnement des chômeurs qui se sont succédés depuis le début des années nonante. Il n'est cependant pas acquis que l'Etat fédéral doive en plus définir les modalités précises de l'intervention et la gérer lui-même. Il peut octroyer des enveloppes financières aux régions et laisser celles-ci définir les modalités et gérer l'intervention. Dans ce cas de figure, les critères de répartition des moyens sont naturellement essentiels.<sup>6</sup> Il faut aussi se demander si cette forme de délégation aux régions n'entraîne pas à son tour des externalités (par exemple si les régions adoptent des modalités d'intervention de qualité inégale).

Dans certains cas, on ne voit pas quel serait l'apport d'un accord de coopération. Dans l'exemple de la gestion de l'assurance-chômage en présence de rendements d'échelle, il importe de *gérer le système au niveau fédéral*. C'est la seconde forme de mise en commun.

À côté des externalités et des rendements d'échelle, des considérations **d'assurance** conduisent généralement à mener les interventions à un niveau fédéral. Tant que les facteurs responsables du chômage sont essentiellement des chocs aléatoires (conjoncture, innovations technologiques, chocs de demande, etc.), une assurance-chômage nationale est mieux à même de diversifier les risques qu'une assurance organisée au niveau régional.<sup>7-8</sup>

Enfin, la décentralisation entraîne un coût supplémentaire pour certains agents économiques. Ainsi, si les entreprises présentes sur le territoire national font face à des réglementations variables selon les régions, elles supportent un coût supplémentaire. Il en va de même de la population confrontée à des changements de réglementation en cas de mobilité géographique. On peut désigner ces facteurs sous le label de **coût informationnel de la décentralisation**. La centralisation de l'intervention publique doit normalement réduire ce coût.

---

<sup>6</sup> Van der Linden (2008) aborde cette question.

<sup>7</sup> Alternativement, l'assurance peut être organisée au niveau régional pour autant qu'un système de transferts entre régions soit prévu. Cette alternative apparaît cependant complexe à mettre en œuvre.

<sup>8</sup> Deschamps (2008) ajoute que le lien existant entre le niveau des allocations de chômage et celui des salaires conduit à la recommandation d'éviter une régionalisation de l'assurance-chômage (sous l'hypothèse de négociations collectives fédérales).

## 2.2. Arguments en faveur de la décentralisation

D'autres considérations rationnelles incitent en revanche à décentraliser l'intervention publique :

- Si les **préférences** dominantes (ou «préférences collectives») diffèrent d'une région à l'autre,<sup>9</sup> il vaut mieux décentraliser afin de davantage tenir compte de celles-ci. À titre d'exemple, les préférences collectives concernant le traitement du chômage peuvent différer d'une région à l'autre. Des différences de vue sur les droits et devoirs du chômeur sont ici souvent en jeu. Si tel est le cas, la meilleure diversification des risques permise par un système d'assurance fédéral doit être mise en balance avec les aspirations différentes au sein des populations.
- L'intervention publique se met toujours en place dans un cadre **d'information imparfaite**. Lorsque l'information est meilleure à mesure que l'on décentralise l'intervention, les économies de **coût de collecte de l'information** qui en résultent poussent à la décentralisation. Par exemple, il se peut que les modalités de l'intervention dépendent de caractéristiques locales inconnues ou mal connues au niveau fédéral (songeons aux mécanismes d'assistance sociale ou aux partenariats locaux pour l'emploi).

Ces facteurs ne sont pas a priori inconciliables avec le maintien d'un dispositif fédéral modulé selon les spécificités régionales. Une telle modulation entre cependant fréquemment en conflit avec le principe d'égalité de traitement. Faire remonter l'information locale pertinente jusqu'au niveau fédéral a en outre un coût (**coût de collecte de l'information**). Il y a de plus un coût de conception d'un dispositif fédéral qui prenne en compte les préférences des autorités régionales (**coût de coordination**).

## 2.3. Application à un exemple

Pour illustrer ce que peut être un raisonnement basé sur ces critères, reprenons la question du contrôle de la disponibilité à l'égard du marché du travail et/ou des efforts de recherche des chômeurs. Avant toute chose, il y a lieu de revenir, fût-ce sommairement, sur la finalité de ce contrôle. Idéalement, le risque de chômage devrait être couvert à 100 %. Or, la survenance de ce risque, sa durée et dès lors le coût de l'assurance-chômage résultent de décisions prises par les entreprises et les individus. L'organisme d'assurance observe imparfaitement ces décisions. De plus, celles-ci dépendent du degré de couverture du risque. L'information sur la disponibilité des chômeurs est imparfaite car elle s'appuie essentiellement sur les comportements d'absence à des convocations, de manque de collaboration, de refus d'offre d'emploi ou de politique active. Il en va de même de l'effort de recherche car seuls des indices formels de recherche (en particulier les lettres de candidature et les réponses écrites des employeurs) peuvent être vérifiés. La théorie de l'assurance optimale enseigne notamment qu'à budget donné, une diminution de l'imperfection de l'information sur le comportement de recherche d'emploi doit entraîner une meilleure couverture du risque. Le contrôle des chômeurs et les sanctions qui en assurent la crédibilité doivent donc in fine permettre de mieux indemniser les chômeurs qui respectent la réglementation.<sup>10</sup>

À quel niveau de pouvoir doit-on effectuer ce contrôle ? Actuellement, l'ONEM est responsable du contrôle de l'effort de recherche d'emploi (procédure d'Activation du Comportement de Recherche d'emploi)<sup>11</sup>. À cela s'ajoutent les informa-

<sup>9</sup> Ces préférences s'expriment via les mécanismes électoraux (élections politiques et sociales). On raisonne ici en prenant ces préférences comme un donné. En réalité, elles sont forgées notamment par divers «intervenants» (médias, groupes de divers types et partis politiques notamment), par le débat politique, par des chocs économiques, par des «choix structurels» (les modes de scrutin ou l'absence de médias couvrant tout le territoire fédéral, par exemple).

<sup>10</sup> Il va sans dire que la problématique du contrôle et des sanctions concerne bien d'autres groupes que les chômeurs. Le propos de cet article se limite à ces derniers.

<sup>11</sup> Voir les rapports annuels de l'ONEM et Cockx *et al* (2007).

... Face à la question de la décentralisation, quels critères retenir ?

tions transmises par les services publics régionaux de l'emploi (SPE) concernant la disponibilité des chômeurs. Sur base de cet ensemble d'informations, l'ONEM prend la décision de classer sans suite<sup>12</sup> ou décide de donner suite et, le cas échéant, de sanctionner.

Les transferts d'information entre l'ONEM et les SPE sont régis par un accord de coopération. Du point de vue de l'ONEM, le dernier accord a entraîné une amélioration substantielle de l'échange d'information. La nature des transmissions varie cependant d'un SPE à l'autre. Selon l'ONEM (2007), p. 82 et 84, les chômeurs sont par exemple convoqués plus rapidement à Bruxelles et en Flandre qu'en Wallonie pour un entretien sans offre d'emploi spécifique. L'absence de réaction à de telles convocations entraîne une radiation par le SPE, qui est synonyme d'exclusion par l'ONEM. En Wallonie, le refus d'offre d'emploi représente une part des transmissions d'information beaucoup plus grande qu'en Flandre ou qu'à Bruxelles. Ces spécificités régionales impliquent que la durée d'octroi des allocations de chômage est déjà actuellement en partie régionalisée.

Si l'on régionalise les missions de contrôle et de sanction actuellement dévolues à l'ONEM tout en conservant une assurance-chômage nationale (en vertu des considérations d'assurance), il faut que la réglementation du chômage demeure fédérale.<sup>13</sup> L'avantage d'une telle régionalisation serait de concentrer au même niveau de pouvoir la source principale de l'information (les conseillers des SPE) et les procédures de contrôle et de sanction (par ces mêmes conseillers ou d'autres agents). On devrait ainsi réduire le degré d'imperfection de l'information disponible (à coûts donnés de collecte de cette information).

Ce gain n'est toutefois pas automatique. Beaucoup dépend de la mise en œuvre. La réglementation du chômage laisse nécessairement une place à l'interprétation. Or, il n'est pas rare que les missions de conseil, de contrôle et de sanction entrent en conflit (Behncke *et al.*, 2007, Benarrosch, 2006). En cas de régionalisation, le rôle des conseillers évolue. Ils ont davantage qu'auparavant à gérer les tensions entre ces trois missions dans les limites du degré d'appréciation que leur laisse la réglementation. Entre l'adhésion totale au cumul des trois missions et leur rejet, il y a un continu d'attitudes. Le cumul de ces missions par un même agent ne donne donc pas automatiquement lieu à un contrôle plus efficace que le partage actuel des responsabilités. La notion d'efficacité inclut par ailleurs la problématique des erreurs de jugement. Le système actuel montre qu'une seconde analyse de l'information (par l'ONEM) peut conduire à un classement sans suite. Si dès lors les missions de conseil d'une part, de contrôle et de sanction d'autre part sont attribuées à des agents distincts au sein des Régions, il faut veiller aux incitations à la coopération entre ceux-ci. Rappelons qu'avant la régionalisation des services de placement, l'ONEM était en charge des trois missions. Selon Palsterman (2003), la séparation organique de l'ONEM en deux services intervenue en 1978 découlait de la difficulté de mêler le contrôle de la disponibilité et le service de placement des chômeurs. Cette difficulté a toutes les chances de réapparaître à l'intérieur d'une Région.

On a constaté ci-dessus que les approches propres de chaque SPE en matière de

---

<sup>12</sup> Les motifs sont fort divers : la personne ne demande pas d'allocations ou a un travail, la personne n'a pas été convoquée à la bonne adresse, l'emploi offert n'est pas «convenable», etc.

<sup>13</sup> Dans la mesure où les préférences collectives à propos du traitement du chômage sont hétérogènes dans le pays et davantage homogènes au niveau de la Région, il y aurait certes un sens à régionaliser la réglementation en matière de critères de sanction. Mais, cela apparaît incompatible avec le maintien d'une assurance-chômage fédérale sans l'instauration d'une forte responsabilité financière des Régions dans le financement de l'assurance (à ce sujet voir Van der Linden, 2008). Autre chose est de faire dépendre une réglementation unique fédérale de caractéristiques socio-économiques de la région de résidence du chômeur. Tel fut le cas dans le passé (Article 80 qui régissait les fins de droit avant l'entrée en vigueur de la procédure d'Activation du Comportement de Recherche). Tel est encore le cas aujourd'hui (ONEM, 2007, p.79).

*... Face à la question de la décentralisation, quels critères retenir ?*

conseil et d'accompagnement influencent actuellement le transfert d'information et in fine le nombre de sanctions. Déplacer le contrôle et les sanctions au niveau régional devrait, même dans un cadre réglementaire fédéral, accentuer le degré de régionalisation de facto de la durée d'octroi des allocations de chômage. En effet, non plus une instance fédérale mais des instances régionales auraient à interpréter les cas particuliers individuels. Les externalités budgétaires ainsi créées posent problème. Il est donc en principe souhaitable que les Régions aient une incitation financière à prendre en compte le financement de l'assurance-chômage fédérale. Sur ce point, le lecteur est renvoyé à Van der Linden (2008), qui souligne combien les modalités de mise en œuvre de ce principe sont délicates.

En conclusion, une régionalisation du contrôle des chômeurs présente à première vue un progrès évident. À y regarder de plus près, le gain n'est pas automatique. Il dépend de la mise en œuvre et des incitations mises en place en cas de régionalisation. Une telle régionalisation renforce la nécessité d'améliorer la prise en compte du financement de l'assurance-chômage par les Régions.

### 3. Conclusion

On rappelle à l'envi les différences de performance du marché du travail entre les trois Régions du pays. Sans nier celles-ci, il faut également garder à l'esprit que ces trois Régions sont hétérogènes et partagent des problèmes communs. Le choix du bon niveau d'intervention publique est une question difficile. Ceci vaut aussi pour le marché du travail. Cet article a donc tenté de baliser le questionnement en proposant des critères rationnels de jugement et en les illustrant à l'aide d'exemples. Si l'on adhère à ces critères, il reste à les appliquer à des champs d'intervention tels que l'enseignement et la formation continuée, les mesures d'allègement du coût du travail (y compris l'activation des allocations de chômage), les modalités de retrait du marché du travail et de l'aménagement du temps de travail.

---

*Bruno Van der Linden est maître de recherche du Fonds de la Recherche Scientifique - FNRS, professeur d'économie à l'UCL et chercheur à l'IRES.*

*Bruno Van der Linden*

## Références

- Banque Nationale de Belgique (2007), *Rapport 2007 : évolution économique et financière*, Bruxelles.
- Benarrosh Y. (2006), *Recevoir les chômeurs à l'ANPE. L'institution entre don et contrat*, coll. «Logiques sociales», Paris, L'Harmattan, 282 p.
- Behncke S., M. Frölich and M. Lechner (2007), «Unemployed and their case-workers : Should they be friends or foes ?», IZA discussion paper 3149.
- Cockx B., M. Dejemeppe et B. Van der Linden (2007), «Le Plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs favorise-t-il l'insertion en emploi ?», *Regards économiques*, 49, IRES, U.C.L.  
<http://www.uclouvain.be/regards-economiques.html>
- Deschamps R. (2008) «La politique de l'emploi et la négociation salariale dans l'Etat fédéral belge», in B. Cantillon en V. De Maesschalck, *Gedachten over Sociaal Federalisme – Réflexions sur le Fédéralisme Social*, Leuven, ACCO.
- Gérard M. (2007), «Pour une Belgique repensée», *La Libre Belgique*, 21 août.
- ONEM (2007), *Rapport annuel*, Office national de l'Emploi, Bruxelles.
- Palsterman P. (2003), *La notion de chômage involontaire : 1945-2003*. Courrier hebdomadaire 1806 du Centre de recherche et d'information socio-politiques, Bruxelles.
- Van der Linden B. (2008), «Quelles réformes pour nos institutions du marché du travail ? Réflexions autour d'un certain nombre de pistes», in B. Cantillon en V. De Maesschalck, *Gedachten over Sociaal Federalisme – Réflexions sur le Fédéralisme Social*, Leuven, ACCO.

---

Directeur de la publication :  
*Vincent Bodart*  
Rédactrice en chef :  
*Muriel Dejemeppe*  
Comité de rédaction : *Paul Belleflamme,*  
*Vincent Bodart, Thierry Bréchet,*  
*Muriel Dejemeppe, Frédéric Docquier,*  
*Jean Hindriks, François Maniquet,*  
*Marthe Nyssens*  
Secrétariat & logistique : *Anne Davister*  
Graphiste : *Dominos*

**Regards Économiques** a le soutien financier  
du Fonds de la Recherche Scientifique - FNRS.

IRES-UCL

Place Montesquieu, 3  
B1348 Louvain-la-Neuve

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

[regard-ires@uclouvain.be](mailto:regard-ires@uclouvain.be)

tél. 010/47 34 26