

Programme « Société et Avenir »

Rapport final – volet « Synthèse de recherche »¹

CONTRAT DE RECHERCHE : [TA/00/11](#)

ACRONYME DU PROJET : **SUIVICH0**

TITRE : *EVALUATION DE L'ACTIVATION DU COMPORTEMENT DE RECHERCHE D'EMPLOI*

EQUIPE (avec indication de l'Institution et de l'unité de recherche) : UCL/IRES ET UGENT/SHERPPA

COORDINATEUR (si d'application) : MURIEL DEJEMEPPE (UCL/IRES)

PROMOTEUR(S) : BART COCKX (UGENT/SERPPA), MURIEL DEJEMEPPE, BRUNO VAN DER LINDEN (UCL/IRES)

CHERCHEUR(S) : BRUNO CREPON, ANNE DEFOURNY, CYRIAQUE EDON, MARC GURGAND, ANDREY LAUNOV, FREDERIC PANIER, SOFIA PESSOA E COSTA, FATEMEH SHADMAN

DATE : 08/04/2011

La présente synthèse vise à diffuser les résultats de la recherche sur Internet.

¹ Voir art. 5.5.2 du contrat de base.

Liens vers les sites Internet où les travaux de l'équipe dans le cadre du projet sont mentionnés :

- <http://sites-final.uclouvain.be/econ/Regards/Archives/RE085.pdf>
- <http://sites-final.uclouvain.be/econ/Regards/Archives/RE085-NL.pdf>
- <http://www.uclouvain.be/en-356120.html>
- <http://www.uclouvain.be/en-311627.html>
- <http://econpapers.repec.org/paper/ctlouvir/2010041.htm>

(...)

Synthèse²

La structure de ce texte est la suivante. Dans une première section, le lecteur trouvera les résultats les plus importants de l'étude. La deuxième section en tire les enseignements principaux. Dans la troisième section, une série de recommandations politiques pour améliorer l'efficacité du dispositif de contrôle sont formulées.

Cette synthèse se centre d'abord sur les éléments descriptifs globaux relatifs au dispositif d'Activation du Comportement de Recherche d'emploi (ACR, voir encadré à la fin³) et sur les sanctions imposées dans le cadre de l'assurance-chômage (points 1 à 3 ci-dessous). Les résultats d'une analyse que menée sur le rôle possible de l'ACR dans l'évolution du chômage global sont résumés au point 4 ci-dessous. Ensuite (points 5 à 12) on passe aux conclusions les plus importantes tirées des évaluations des différentes étapes de l'ACR sur la population des chômeurs indemnisés âgés de 25 à 30 ans.

Informations descriptives générales concernant l'ensemble de la population en chômage

1. En rythme de croisière, en 2009, quand toutes les classes d'âge en dessous de 50 ans sont concernées par la procédure d'ACR, par mois 2,5 % du total des chômeurs complets indemnisés recevait la lettre d'avertissement (soit mensuellement, en moyenne 11.556 chômeurs avertis sur 462.057 chômeurs complets indemnisés). Compte tenu de la durée prévue entre les différentes étapes de l'ACR (au moins 8 mois entre la lettre et le premier entretien, et 4 mois entre les entretiens ultérieurs), beaucoup de chômeurs ont déjà quitté le chômage indemnisé avant de participer aux entretiens. Aussi, un peu plus de la moitié des chômeurs qui ont été avertis au cours d'une période particulière participent à un premier entretien d'évaluation. Ce taux de participation des chômeurs avertis chute à 9,4 % et 2,1 % pour le deuxième et le troisième entretien respectivement.
2. En 2009, près de 13 millions € ont été dépensés dans le cadre de la procédure d'ACR, dont la plus grande partie (81 %) a servi à rémunérer/former les facilitateurs. Ces dépenses représentent 0,2 % du montant total des allocations attribuées aux chômeurs indemnisés en 2009. En rythme de croisière, le coût moyen par entretien s'élève à un peu plus de 100€.
3. Les sanctions dans l'assurance-chômage obéissent à un cadre législatif fédéral unique mais leur nombre est influencé par les transferts d'information des Services Publics régionaux de l'Emploi (ci-dessous «SPE» : ACTIRIS, FOREM et VDAB) vers l'ONEM. Les sanctions répertoriées ici ont des motifs très divers : principalement, le chômage volontaire, les déclarations inexactes (y compris le «travail au noir»), les évaluations négatives dans le cadre de l'ACR et l'ancien dispositif de fin de droit qui concernait uniquement les cohabitants (l'article 80). La seconde moitié de la précédente décennie est caractérisée par une

² Cette synthèse a été publiée dans la revue *Regards économiques*, n°85, février 2011 : <http://sites-final.uclouvain.be/econ/Regards/Archives/RE085.pdf>.

³ Pour connaître la procédure voir Rapport annuel 2009 de l'ONEM, section 4.6.1.2, pp. 83-84.

augmentation très sensible du nombre de sanctions et surtout de celles qui sont temporaires. Entre 2003 et 2008, la part mensuelle des sanctions temporaires parmi l'ensemble des chômeurs complets indemnisés (la «fréquence de sanction») a quasi triplé. Les facteurs d'explication importants de ces évolutions sont l'augmentation des transferts d'information des SPE vers l'ONEM (suite à l'accord de coopération de 2004) et le croisement par l'ONEM des informations contenues dans ses bases de données et dans celles d'autres branches de la Sécurité Sociale (via la Banque Carrefour de Sécurité Sociale). Entre 2003 et 2009, la croissance du nombre de transferts a été plus rapide en Wallonie qu'ailleurs. Le nombre mensuel de transmissions d'information par demandeur d'emploi inoccupé indemnisé est, en 2009, plus élevé en Wallonie que dans les autres Régions.

Les sanctions dans le cadre de l'ACR représentent une part croissante mais limitée du total de celles-ci. En 2009, cette part s'élève à 23%. *En 2009 toujours, l'ACR engendre un peu moins d'exclusions que l'article 80, qu'elle a progressivement remplacé et qui déterminait la fin de droit pour les seul(e)s cohabitant(e)s.*

Si l'on compare à présent les évolutions régionales, *en dehors de l'ACR, les fréquences de sanctions sont plus importantes en Flandre, mais on assiste à un rattrapage par les autres Régions* (sauf en cas de chômage volontaire à Bruxelles). En Wallonie, ce rattrapage est en grande partie expliqué par l'évolution déjà évoquée des transferts d'information.

Dans le cadre de l'ACR, après une évolution assez semblable dans les trois Régions, depuis 2008, la fréquence des sanctions continue de croître en Wallonie tandis qu'elle baisse quelque peu ailleurs. En 2009, la fréquence des sanctions en Région wallonne est plus du double de celle observée dans les deux autres Régions.

Plus donc que les deux autres Régions, la Wallonie a connu entre 2003 et 2009 une hausse des sanctions. Ce changement n'est pas imputable qu'à l'ACR. Mais l'ACR y contribue davantage qu'ailleurs. Aussi, la part des sanctions dans le cadre de l'ACR (au sein du total des sanctions qui sont ventilées par Région) atteint, en 2009, 30% en Wallonie, 21% à Bruxelles et 13% en Flandre.

L'ACR et l'évolution globale du chômage

4. Entre 2004 et 2008, le nombre de demandeurs d'emploi inoccupés (DEI) indemnisés par l'ONEM et âgés de moins de 50 ans a diminué de 23%⁴ Notre analyse montre que *l'amélioration de la conjoncture explique dans une large mesure cette baisse du chômage. L'ACR y a contribué puisque, comme on le lira aux points suivants, cette politique a, parfois de manière sensible, augmenté les transitions individuelles vers l'emploi. Le rôle limité de l'ACR dans l'évolution macro-économique du chômage tient au nombre relativement faible de chômeurs concernés et à l'étalement de la politique sur de nombreux mois entre lesquels s'opèrent souvent des sorties du chômage.*

Résultats de l'évaluation de l'ACR pour les jeunes chômeurs de 25 à 30 ans

5. *L'ACR augmente sensiblement les taux de reprise d'emploi des chômeurs et ceci même avant les entretiens individuels avec les facilitateurs et l'imposition éventuelle d'une sanction.* Le rappel, dans la lettre d'avertissement de l'ONEM,⁵ de l'obligation de chercher de l'emploi combiné à la menace d'un contrôle des activités de recherche mène donc à une intensification des efforts de recherche et des transitions vers l'emploi. En Flandre, huit mois

⁴ Annuaire statistique ONEM : http://www.onem.be/Frames/frameset.aspx?Language=FR&Path=D_stat/&Items=2

⁵ Nous avons étudié la phase de lancement de l'ACR. Durant celle-ci, la lettre d'avertissement était la première notification officielle de la procédure de contrôle. Depuis, de l'information est fournie dès l'inscription en chômage.

après la réception de la lettre d'avertissement et avant la vérification effective des efforts de recherche, le taux de transition vers l'emploi est de l'ordre de 10 points de pourcentage («pp») plus élevé qu'en l'absence de l'ACR. A Bruxelles et en Wallonie, le taux de transition vers l'emploi n'augmente que de l'ordre de 5 à 6 pp. Et ce alors même qu'un accompagnement spécifique, absent en Flandre, est proposé par le FOREM et ACTIRIS aux chômeurs avertis de la procédure d'ACR. Ce résultat révèle qu'un système de contrôle de la recherche d'emploi est plus efficace dans un marché du travail où les offres d'emploi sont abondantes, comme c'est le cas en Flandre : une intensification des efforts de recherche ne peut en effet aboutir à une embauche que si des offres d'emploi sont disponibles.⁶

6. En Wallonie, un effet positif de l'avertissement n'est d'ailleurs acquis que pour les travailleurs les plus scolarisés⁷ et surtout dans les arrondissements où le chômage est plus faible qu'ailleurs. En revanche, en Flandre, des effets positifs sont observés tant pour les moins scolarisés que pour les plus scolarisés, et l'effet est même plus grand pour le premier groupe. Ceci s'explique par le fait que les demandeurs d'emploi qualifiés ont déjà en l'absence d'un système de contrôle des efforts de recherche une incitation financière accrue à chercher intensivement un emploi. L'instauration d'un tel contrôle devrait donc moins affecter leur comportement. De ceci on peut déduire que *la perspective d'un contrôle de la recherche affecte davantage le taux d'embauche des non-qualifiés que celui des qualifiés si et seulement si des offres d'emploi appropriées sont disponibles en suffisance.*
7. En Flandre, seule Région où nous avons pu mesurer les effets des entretiens d'évaluation,⁸ chaque évaluation négative des efforts de recherche provoque une augmentation supplémentaire du taux d'embauche. Toutefois, après la troisième évaluation négative, l'effet s'atténue tout en restant positif. Plus précisément, quatre mois après la première et la deuxième évaluation négative, l'effet sur le taux de transition vers l'emploi est respectivement trois et quatre fois plus important qu'avant le premier entretien. Ceci s'explique par une menace de plus en plus forte : après la deuxième évaluation négative, on risque une suspension temporaire du paiement des allocations de chômage et après une troisième évaluation négative, la fin de droit s'impose. Après cette fin de droit, le taux de sortie vers l'emploi est toujours plus élevé qu'en l'absence d'un contrôle des efforts de recherche, mais il est plus faible qu'avant le troisième entretien, lorsque le chômeur est amené à intensifier davantage ses efforts de recherche afin d'éviter la fin de droit. Globalement, la réforme augmente le taux d'embauche des chômeurs avertis d'au plus 16 pp en Flandre, et 92 % de l'effet se produit avant même que ces personnes ne soient sanctionnées. On peut donc en conclure que *la réforme produit ses effets sur l'embauche plutôt par la menace d'exclusion que par l'exclusion elle-même.*
8. Un contrôle accru des chômeurs pourrait réduire la durée du chômage en encourageant un accès rapide à l'emploi, mais peut-être au risque de réduire la qualité des emplois acceptés : les chômeurs accepteraient des emplois à bas salaires et/ou instables pour éviter les coûts imposés par un contrôle plus étroit de leur comportement de recherche et le risque de sanctions. Notre étude confirme qu'en Flandre, l'ACR affecte négativement le salaire à l'embauche.⁹ *La baisse du salaire des personnes concernées est toutefois faible, de sorte*

⁶ Cette conclusion est en tous cas valable à court terme. A long terme, une intensification des efforts de recherche des demandeurs d'emploi devrait contribuer à augmenter le nombre de postes de travail déclarés vacants par les entreprises.

⁷ Les titulaires d'un diplôme du secondaire supérieur technique ou professionnel, et les titulaires d'un diplôme postsecondaire.

⁸ Pour être en mesure d'évaluer l'impact des entretiens de l'ACR et de leurs conséquences (contrats et le cas échéant sanction), des raisons méthodologiques nous ont conduits à restreindre l'analyse à un sous-échantillon en Flandre (seuls les cohabitants admis sur base du travail et en deuxième période d'indemnisation ont dû être ignorés) et à imposer un indicateur exigeant de résultat (être en emploi à temps plein).

⁹ Pour rappel, au sein d'un sous-échantillon qui a trouvé un emploi à temps plein (c'est le cas dans plus de 70 % des emplois trouvés).

que le relèvement de revenu engendré par l'accès plus rapide à l'emploi domine cette diminution de salaire. La baisse maximale du salaire est en moyenne de 30€/mois, soit une réduction du salaire mensuel net moyen de 2,2 %. Cet effet maximal ne concerne que la petite minorité qui subit une sanction temporaire ou définitive, et se fait embaucher ensuite. La baisse du salaire après la première évaluation négative n'est en moyenne que de 20€/mois ou de 1,5 % du salaire mensuel net moyen. Huit mois après l'avertissement et avant le premier entretien, le salaire n'a baissé que de 5€/mois en moyenne, ce qui représente à peine 0,4 % du salaire mensuel net moyen. En outre, nous avons des indications que la perspective d'un contrôle des efforts de recherche incite les chômeurs à accepter des emplois plus instables. Mais, nous n'avons pas pu quantifier l'importance de cet effet négatif sur la durée en emploi.

9. Les effets favorables au niveau de l'embauche sont un aspect. L'autre dimension est l'évolution au fil du temps des allocations et des coûts si la personne reste en chômage. Le contrôle de l'effort de recherche relève en effet le risque de baisse de l'indemnité et augmente le coût de la recherche d'emploi. Quel est l'effet total ? Si l'on calcule l'effet net de ces bénéfices et de ces coûts, le chômeur qui reçoit la lettre d'avertissement voit ses perspectives de revenu légèrement baisser en moyenne en raison de l'ACR.¹⁰
10. Pour les comptes de l'Etat, la procédure d'ACR engendre un gain de revenu (net du coût de l'ACR) qui est en moyenne plus élevé que les pertes de revenus que l'ACR impose aux chômeurs (cf. point 9). Pour arriver à cette conclusion, nous prenons en compte le paiement des allocations sociales (assurance chômage et, le cas échéant, revenu d'insertion) ainsi que les taxes et cotisations collectées en cas de reprise d'emploi. En raison de la taille relativement faible du groupe cible, le gain pour l'Etat est toutefois relativement mineur en regard des dépenses que consacre l'ONEM aux allocations de chômage.
11. L'ACR a stimulé la participation aux formations. Une participation à une formation permet en effet de reporter l'évaluation des activités de recherche et d'augmenter les chances d'une évaluation positive. Si ces formations sont bien adaptées au besoin des demandeurs d'emploi et des entreprises, ceci permettrait de renforcer l'effet favorable sur l'emploi à plus long terme. Huit mois après la réception de la lettre d'avertissement (et avant le premier entretien), le taux de participation aux formations est relevé de 4 pp pour les chômeurs avertis en Flandre. En Wallonie, ce taux augmente de 8 pp, à Bruxelles de 11 pp. L'effet plus important dans ces deux Régions s'explique sans doute par l'accompagnement spécifique que le FOREM et ACTIRIS organisent pour les chômeurs avertis de la procédure de contrôle de l'ONEM.
12. Les évaluations menées dans cette étude ne portent que sur les personnes qui ont directement participé à la procédure d'ACR. Nous avons souligné ci-dessus l'importance de la disponibilité d'emplois vacants pour que le contrôle de l'effort de recherche favorise l'embauche. On peut donc se demander si l'effet positif sur l'embauche des participants à l'ACR s'est matérialisé au détriment des chances de sortie du chômage d'autres catégories (effet de substitution). Dans une étude plus ancienne de Cockx et Dejemeppe (2007), des résultats permettaient cependant de conclure que *les effets de substitution sont négligeables*.

2. Enseignements

En résumé, pour les chômeurs indemnisés de 25 – 30 ans avertis au lancement de la politique (mi-2004) et suivis jusqu'en décembre 2006, l'Activation du Comportement de Recherche

¹⁰ Lors de ce calcul de l'effet net, nous supposons qu'en l'absence de l'ACR, il n'y aurait pas non plus l'article 80 (l'ancienne modalité d'exclusion du droit aux allocations de chômage). Si nous avons tenu compte de cet article, l'effet net eut été moins négatif, voire même positif.

d'emploi (ACR) accélère de manière significative leur transition du chômage vers l'emploi. Le contrôle de la recherche se montre toutefois surtout efficace là où les offres d'emplois sont abondantes. Dans ce cas, le contrôle s'avère même plus efficace pour un chômeur peu scolarisé que plus scolarisé. Sans perdre toute son efficacité, le contrôle semble cependant favoriser davantage l'embauche des travailleurs plus scolarisés là où les offres d'emploi sont plus rares. Pour les chômeurs qui retrouvent un emploi, le salaire obtenu est en moyenne plus faible en raison de l'ACR, mais la baisse est modeste. L'effet du relèvement de revenu engendré par un accès plus rapide à l'emploi domine cette baisse de salaire. Pour les comptes de l'État, la mise en place de l'ACR engendre par chômeur un gain modeste, mais en moyenne plus élevé que la baisse des perspectives de revenus du chômeur. Pour aboutir à cette conclusion, nous prenons en compte le paiement des allocations d'assurance et de revenu d'insertion diminuées des recettes fiscales et des cotisations sociales.

Cet ensemble de conclusions ne peut être imprudemment extrapolé aux autres tranches d'âge concernées ultérieurement par l'ACR ni aux mesures associées d'accompagnement par les services publics régionaux de l'emploi (SPE) : VDAB, ACTIRIS et FOREM.

Même sous l'hypothèse que nos conclusions qualitatives s'étendent à l'ensemble de la population actuellement visée par l'ACR (les moins de cinquante ans), elle n'est qu'une composante de la politique de lutte contre le chômage, qui, à elle seule et dans sa forme actuelle, ne pourrait avoir qu'un impact limité sur le chômage total au niveau du pays. En rythme de croisière, en 2009, quand toutes les classes d'âge en dessous de 50 ans sont concernées, par mois 2,5 % du stock de chômeurs complets indemnisés recevait l'avertissement de l'ACR. Vu cette faible proportion, il est évident que l'ACR n'est pas la panacée qui expliquerait la baisse significative du chômage entre 2004 et 2008, comme l'ONEM l'a affirmé¹¹ et la Ministre de l'emploi l'a repris dans son évaluation de la réforme¹². L'analyse que nous avons menée sur le rôle possible de l'ACR dans l'évolution du chômage global montre que la baisse du chômage entre 2004 et 2008 vient principalement de l'amélioration de la conjoncture dans la période concernée. L'ACR y a contribué au niveau individuel, mais vu le nombre relativement faible de chômeurs concernés et l'étalement de la politique sur de nombreux mois entre lesquels s'opèrent souvent des sorties du chômage, son impact macro-économique ne peut pas être exagéré.

Au niveau global encore, nous avons montré que les sanctions dans le cadre de l'ACR représentent une part croissante mais limitée du total de celles-ci. En 2009, l'ACR engendre un peu moins d'exclusions que l'article 80, qu'elle a progressivement remplacé et qui déterminait la fin de droit pour les seul(e)s cohabitant(e)s. Ceci ne peut occulter le constat que le niveau global des sanctions (celles non liées à l'ACR incluses) a beaucoup augmenté en Belgique et dans ses Régions (en particulier en Wallonie) au cours de la seconde moitié de la décennie passée. L'augmentation des transferts d'information des SPE vers l'ONEM (suite à l'accord de coopération de 2004) et le développement du croisement des informations disponibles dans les divers fichiers de la Sécurité Sociale sont des facteurs d'explication importants de ces évolutions.

3. Recommandations de politique économique

Pour passer des enseignements aux recommandations, il nous faut nécessairement quitter le terrain des résultats acquis et élargir la perspective en tenant compte de nos résultats d'évaluation, mais aussi de la littérature internationale portant sur des politiques similaires et des

¹¹ Rapport de l'ONEM au Comité d'évaluation de l'exécution jusqu'au 30 juin 2008 de l'accord de coopération du 30.04.2004 (p.50).

¹² «Une politique d'accompagnement des demandeurs d'emploi plus personnalisée et plus efficace», La Vice-Première Ministre, Ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances, chargée de la Politique de migration et d'asile, Bruxelles, le 16 mars 2010, p.2.

réflexions menées sur l'ACR par d'autres. Il s'agit en particulier des propositions des fonctionnaires dirigeants de l'ONEM et des SPE approuvées par le gouvernement fédéral en mars 2010 (en bref «l'accord de principe»).¹³ Notre réflexion conduit aux recommandations suivantes.

En résumé, nous estimons que l'ACR et le contrôle de la disponibilité des chômeurs sont une contrepartie nécessaire d'une spécificité belge, à savoir le principe d'une indemnisation des chômeurs pour une durée illimitée dans le cadre de l'assurance-chômage. Mais, la procédure d'ACR doit être réformée. Il faut d'une part *commencer le premier entretien d'évaluation plus tôt dans l'épisode de chômage*. Ainsi, le chômeur est conscient plus tôt de ses obligations et les effets bénéfiques du système se manifestent pour un groupe plus grand de chômeurs. D'autre part, il nous paraît nécessaire de *renforcer encore l'objectivité de la procédure d'évaluation*. Nous formulons à ce sujet un ensemble de propositions, mais sommes conscients que des erreurs d'évaluation par les instances de contrôle sont inévitables car le comportement de recherche d'emploi ne se mesure pas aisément.

3.1. Comment inciter le chômeur ?

Il faut trouver une réponse satisfaisante au problème fondamental d'incitation suivant. Le chômeur exerce moins d'effort de recherche et accepte moins d'offres d'emploi qu'il n'est souhaitable du point de vue de la collectivité, car il ne tient compte ni du coût que le paiement de ses indemnités engendre au niveau de la collectivité, ni des avantages que son embauche génère sous forme de cotisations et d'impôt.¹⁴ La résolution de ce problème requiert une meilleure responsabilisation du chômeur. La discussion actuelle porte sur le choix entre deux systèmes alternatifs : la fin de droit, d'une part, et le contrôle de la disponibilité et de l'effort de recherche de l'autre.

Dans de nombreux pays, une fin de droit s'applique à tous après une certaine période au chômage. Au-delà de la fin de droit, des mécanismes d'assistance (Revenu d'intégration sociale en Belgique) prennent le cas échéant le relais sous condition de ressources. Ils entraînent normalement une baisse du niveau d'allocation. Une fin de droit est simple à mettre en œuvre et aisée à comprendre. Toutefois, elle présente un désavantage essentiel au niveau de la couverture du risque de chômage. Un chômeur qui, malgré avoir accompli toutes les démarches possible pour être embauché, se trouve toujours en chômage à la fin de droit se voit exclu du droit à l'indemnisation. Un contrôle de la recherche d'emploi et de la disponibilité évite cette exclusion injuste tout en maintenant les incitations à la recherche et à l'acceptation d'offres d'emploi. *C'est pourquoi nous privilégions la combinaison d'une assurance-chômage à durée indéterminée et d'un contrôle des comportements des chômeurs indemnisés*. Tout en affirmant cela, nous n'ignorons pas que le contrôle présente aussi des limites, en particulier celles liées aux erreurs d'évaluation par les instances de contrôle. Nous y revenons au point 3.2.

Comme le contrôle ne responsabilise pas parfaitement les chômeurs de leurs décisions, il y a lieu de le compléter par des allocations de chômage dégressives avec la durée d'inoccupation. Sans que cela ne mène à une fin de droit, la dégressivité du niveau des indemnités au fur et à mesure que la durée d'inoccupation s'allonge incite le chômeur à chercher et à accepter un emploi avant que le niveau de ses allocations ne baisse.

3.2. Quel contrôle pour rétablir les incitations en l'absence de fin de droit ?

¹³<http://www.milquet.belgium.be/fr/news/une-politique-d'accompagnement-des-demandeurs-demploi-plus-personnalisée-et-plus-efficace>

¹⁴ Notons qu'un employeur ne tient non plus compte de tous les avantages et coûts pour la société liés aux licenciements, à l'ouverture des postes vacants et aux recrutements. Notre étude ne porte cependant pas sur la correction de ces problèmes.

Nous venons d'expliquer que nous préconisons un système de contrôle pour responsabiliser le chômeur de son obligation de chercher et d'accepter un emploi. L'obligation de recherche est vérifiée par l'ACR. L'obligation d'acceptation, encore appelée la «disponibilité», est actuellement contrôlée par les SPE régionaux qui proposent des offres d'emploi aux chômeurs et transmettent les refus d'emploi «convenable» à l'ONEM. Ces deux systèmes ont chacun leurs avantages et leurs défauts. *Comme les deux systèmes se complètent, nous plaidons pour le maintien de ces deux systèmes.*¹⁵

Le contrôle de la recherche ne suffit pas parce qu'un chômeur qui prouve qu'il cherche n'accepte pas nécessairement les offres d'emploi convenable. De son côté, le contrôle de la disponibilité ne peut être réalisé pour toute offre d'emploi ni pour tout chômeur. Le SPE ne peut contrôler que les offres qu'il collecte et, comme certaines compétences sont davantage recrutées par d'autres canaux que le SPE, ce contrôle est nécessairement incomplet. Par ailleurs, le moment du contrôle de la disponibilité ne peut être annoncé à l'avance. Ceci présente un défaut car nos travaux confirment que le contrôle de l'effort de recherche affecte le comportement dès son annonce (au moment de la réception de la lettre d'avertissement) et donc bien avant la vérification de l'effort ou la sanction associée à une évaluation négative.

Bien que le contrôle de la disponibilité et le contrôle des efforts de recherche soient complémentaires, ils présentent tous les deux l'inconvénient que l'objet du contrôle (l'intensité de l'effort de recherche et le caractère «convenable» d'un emploi offert) est par nature imparfaitement observé. Cette imperfection peut conduire à des évaluations erronées et donc injustes : des chômeurs qui en réalité cherchent top peu ou rejettent trop d'offres d'emploi convenable peuvent échapper à une sanction et inversement, des chômeurs qui en réalité cherchent et sont disponibles peuvent être sanctionnés. Même si ces contrôles présenteront toujours une certaine marge d'erreur, nous estimons que du progrès peut sans doute encore être réalisé. Nous évoquons quelques suggestions d'amélioration par rapport au contrôle réalisé dans le cadre de l'ACR au point 3.3.2.¹⁶

3.3. Quelles pistes de réforme de l'ACR préconisons-nous ?

Nous raisonnons ici à l'intérieur d'un cadre où le contrôle demeure fédéral. La section 4 envisage l'alternative de la régionalisation.

3.3.1. Faut-il appliquer l'ACR plus tôt?

Afin que les effets bénéfiques du système se manifestent pour un groupe plus grand de chômeurs, nous recommandons de commencer la procédure de contrôle de l'effort de recherche plus tôt qu'actuellement, surtout pour les chômeurs pour qui il n'y a pas d'autre mécanisme d'incitation à la recherche, comme un profil décroissant d'indemnités. Notre étude a confirmé que la procédure de contrôle engendre un gain net pour la société qui pourrait augmenter si l'ACR commence plus tôt. Le gain que l'on peut attendre en avançant la procédure d'ACR n'est naturellement pas sans coût : plus les entretiens de contrôle ont lieu tôt, plus nombreux sont les chômeurs à contrôler et donc plus élevé est le coût du contrôle. Le moment optimal du début de la procédure dépend donc d'un arbitrage entre les gains et les coûts pour la collectivité.

Il n'y a toutefois pas de bénéfice à commencer les entretiens de contrôle très tôt dans l'épisode de chômage. En effet, l'impact sur les comportements de recherche et d'acceptation d'emploi s'observe déjà à partir de la réception de la lettre d'avertissement qui annonce l'échéance du

¹⁵ Dans Cockx *et al.* (2007a, b) nous avons proposé de remplacer le contrôle de la recherche d'emploi par un renforcement du contrôle de la disponibilité. Nos lectures et recherches nous ont amenés à changer d'opinion.

¹⁶ Il y a également des améliorations à proposer en ce qui concerne le contrôle de la disponibilité. Ceci n'est toutefois pas l'objet de cette étude.

premier entretien de contrôle. La collectivité peut donc obtenir une accélération des sorties du chômage vers l'emploi à un coût très faible (l'envoi d'une lettre) sans entamer rapidement les entretiens (plus onéreux). La période de huit mois entre l'avertissement et le premier entretien apparaît néanmoins trop longue. Nos travaux ont en effet montré que l'ajustement des comportements suite à la lettre d'avertissement intervient principalement à l'approche de l'entretien de contrôle.

L'«accord de principe» fait une proposition précise. Il prévoit que le premier entretien se déroule trois mois plus tôt à partir de 2012. Pour les moins de 25 ans, cet entretien interviendrait donc après 12 mois et pour les autres après 18 mois. Nous estimons que cette anticipation est probablement insuffisante et qu'elle doit aussi concerner la nouvelle procédure d'ACR qui se remet en route pour une personne qui est restée en chômage après une évaluation positive lors d'un entretien d'évaluation.

3.3.2. Comment peut-on limiter les erreurs d'évaluation ?

Rappelons que nos travaux n'ont pas porté sur ce thème. Nous évoquons donc seulement des pistes de réflexion. Elles pourraient compléter les efforts déjà réalisés (formation des facilitateurs et consignes à propos de leurs procédures de travail) et les possibilités de recours (aux tribunaux du travail et à la Commission Administrative Nationale).

(i) Les facilitateurs doivent disposer de *balises* claires sur la nature des preuves de recherche d'emploi reconnues comme valides, sur les exigences de recherche pour des chômeurs «dans des situations ordinaires» et sur la manière d'évaluer les efforts réalisés. Concernant les exigences, les facilitateurs devraient disposer d'une grille leur permettant d'ajuster ces balises en fonction d'indicateurs objectifs élémentaires (taux de chômage local et certaines caractéristiques individuelles comme la charge d'enfants, la maladie, le niveau d'étude).

(ii) Les facilitateurs devraient pouvoir s'écarter de ces balises lorsque le chômeur est dans une situation particulière ou lorsque des indices sérieux manifestent que le chômeur a produit des preuves de recherche de manière à être en ordre mais sans volonté d'insertion. Ces écarts par rapport aux balises devraient donner lieu à une justification écrite et être périodiquement contrôlés.

(iii) En particulier lors de l'entretien pouvant conduire à une fin de droit, la prise de décision dans des cas délicats devrait requérir l'avis d'un autre membre du service local en charge de l'application de l'ACR. Ceci se pratique déjà dans certains bureaux de chômage.

(iv) L'«accord de principe» propose la définition par les conseillers régionaux (des SPE) du plan d'action signé après une évaluation négative des efforts de recherche. Cela devrait d'une part contribuer à une meilleure prise en compte des spécificités du chômeur. Si d'autre part les conseillers régionaux et plus généralement chaque SPE fixent les plans d'action en toute autonomie, une question d'équité entre chômeurs identiques de Régions différentes risque de se poser. Si donc les conseillers régionaux jouaient ce rôle, ce devrait être à l'intérieur d'un cadre fédéral définissant les balises évoquées au point (i). Si les conseillers régionaux établissaient les plans d'action, il serait logique et souhaitable qu'ils participent aux entretiens d'évaluation. Ceci pose néanmoins une réelle question de coordination et de coût du dispositif.

(v) Un certain nombre de personnes ont historiquement été maintenues dans l'assurance-chômage alors qu'elles cumulent un nombre de difficultés et d'handicaps durables. L'ACR seule n'a ici guère de chances d'induire un retour vers l'emploi. L'«accord de principe» propose de suspendre la procédure de suivi pendant que ces groupes participent à des actions spécifiques menées par les Régions. Sous réserve des critères utilisés pour identifier ces groupes, cette option nous paraît aller dans le bon sens. Ceci pose néanmoins la question plus globale du

statut social de ces personnes et des moyens à mobiliser pour leur assurer une vie digne.

3.3.3. Quel compteur de la durée de chômage pour déterminer l'entrée dans l'ACR ?

Il importe de souligner que la durée de chômage utilisée pour déterminer l'entrée dans chacune des étapes de la procédure de contrôle est une durée propre à la procédure d'ACR appelée durée «DISPO». Cette durée se distingue de la durée «Eurostat» habituellement utilisée dans les statistiques de chômage. En effet, le compteur de la durée en chômage «DISPO» n'est remis à zéro qu'après une reprise de travail à temps plein d'au moins 12 mois au cours d'une période de 15 mois (contre 3 mois pour la durée «Eurostat»), et il est mesuré en jours (au lieu d'en mois pour la durée «Eurostat»).

Une révision du compteur de durée utilisé dans l'ACR est recommandable en soi. Elle permettrait au passage une réduction de coût de l'ACR. On vient de l'indiquer, le compteur de la durée «DISPO» continue à courir malgré des périodes relativement longues d'emploi. Plus d'un tiers des chômeurs (de 25 à 30 ans) avertis par l'ONEM ont ainsi occupé en emploi dans les 12 mois qui précèdent leur avertissement et la durée moyenne de cette expérience en emploi est supérieure à 3 mois. Par conséquent, les chômeurs visés par la procédure de contrôle ne sont pas seulement des demandeurs d'emploi avec une durée d'inoccupation longue et ininterrompue, mais aussi des demandeurs d'emploi avec une trajectoire plus instable sur le marché du travail. En incluant ces derniers dans la procédure de contrôle, on risque d'obtenir un impact moindre à ressources données, puisque ces personnes sont à même de sortir seules du chômage. Sous peine de manipulation du compteur, il ne s'agit naturellement pas de remplacer le compteur actuel par un autre qui se réinitialiserait après une durée d'emploi très courte. Le seuil de durée de trois mois du compteur standard de durée «Eurostat» est un point de repère.

Références

Cockx B., A. Defourny, M. Dejemepe et B. Van der Linden (2007a), «Le nouveau système de suivi des chômeurs: une évaluation», Institut de Recherches Economiques et Sociales, Université catholique de Louvain.

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

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

*

* *