

# **Le nouveau système de suivi des chômeurs : une évaluation**

## **RESUME DU RAPPORT FINAL**

**Janvier 2007**

Bart COCKX

Anne DEFURNY

Muriel DEJEMEPPE

Bruno VAN DER LINDEN

Département des Sciences économiques  
Institut de Recherches Economiques et Sociales  
Université catholique de Louvain

&

Fonds Nationale de la Recherche Scientifique

Recherche financée dans le cadre du programme Action de soutien aux  
priorités stratégiques de l'Autorité Fédérale (n° AP/10/04A) de la Politique  
scientifique fédérale

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>1</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. Notre recherche vise à évaluer l'impact du PAS, dans sa phase de lancement, sur les perspectives d'emploi de chômeurs indemnisés âgés de 25 à 29 ans.

Ce résumé se structure de la façon suivante. La première section décrit les composantes 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.

## **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. 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>2</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.

---

<sup>1</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.

<sup>2</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.

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 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 présentée 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.

### (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 Complets 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>3</sup> Son hétérogénéité en termes d'expérience de travail récente,<sup>4</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.

---

<sup>3</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>4</sup> Même si les chômeurs sélectionnés ont tous une durée «DISPO» de 13 mois, ils se caractérisent pas 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).

## **(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>5</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.

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, 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.

---

<sup>5</sup> Voir à ce sujet la section 3 de Dejemeppe et Van der Linden (2006a) ou Dejemeppe et Van der Linden (2006b).

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 devenir 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.

#### 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>6</sup> (resp. 16 %). Cet effet positif du PAS sur la probabilité d'emploi se marque dès le 2<sup>ème</sup> mois qui suit l'avertissement de l'ONEM et se maintient tout au long de la période d'analyse.<sup>7</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>8</sup> pour les chômeurs :

- qui sont diplômés de l'enseignement supérieur (Flandre et Wallonie)

<sup>6</sup> Cet effet s'obtient par le calcul  $[(0,27-0,22)/0,22]*100=23\%$ .

<sup>7</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>8</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.

- qui ont connu une expérience récente d'emploi<sup>9</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>10</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>11</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.

### **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.

<sup>9</sup> Il s'agit en réalité des chômeurs qui ont une courte durée de chômage «Eurostat».

<sup>10</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>11</sup> Ce qui représente environ 10 % des sorties vers l'emploi.

### 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>12</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.

### 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.

---

<sup>12</sup> Les effets estimés sont toutefois de moindre ampleur que ceux estimés pour la Wallonie.

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>13</sup> (pour autant qu'elles ne soient pas chefs de famille<sup>14</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 phénomène 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

---

<sup>13</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>14</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.

actuellement ne nous permettent pas de confirmer ni d'infirmier 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.

## Références

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.

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.