

SÉRIE

SOCIÉTÉ ET AVENIR

Evaluation de l'activation du comportement de recherche d'emploi

BART COCKX
MURIEL DEJEMEPPE
BRUNO VAN DER LINDEN

AVEC LA COLLABORATION DE:

BRUNO CREPON
ANNE DEFURNY
CYRIAQUE EDON
MARC GURGAND
ANDREY LAUNOV
FRÉDÉRIC PANIER
MATTEO PICCHIO
SOFIA PESSOA E COSTA
FATEMEH SHADMAN



ACADEMIA PRESS

Federaal Wetenschapsbeleid
Politique scientifique fédérale



belspo

Evaluation de l'activation du comportement de recherche d'emploi

SOCIÉTÉ ET AVENIR

Evaluation de l'activation du comportement de recherche d'emploi

Bart COCKX
Muriel DEJEMEPPE
Bruno VAN DER LINDEN

Avec la collaboration de:

Bruno CREPON
Anne DEFOURNY
Cyriaque EDON
Marc GURGAND
Andrey LAUNOV
Frédéric PANIER
Matteo PICCHIO
Sofia PESSOA E COSTA
Fatemeh SHADMAN



POLITIQUE SCIENTIFIQUE FEDERALE



ACADEMIA PRESS

Cette publication est le résultat du projet «Evaluation de l'activation du comportement de recherche d'emploi», financé par la Politique scientifique fédérale dans le cadre du programme «Société et Avenir». Responsable du programme: Margarida Freire, en collaboration avec Aziz Naji.

Le projet est exécuté sous la direction des professeurs B. Cockx (Universiteit Gent et Université catholique de Louvain), M. Dejemeppe (Université catholique de Louvain) et B. Van der Linden (Université catholique de Louvain et FNRS).

Dans la même série sont déjà parus :

- A. Henry, e.a., Economie plurielle et régulation publique. Le quasi marché des titres-services en Belgique, 2009
- M. Meulders, e.a., Politiques publiques pour promouvoir l'emploi des parents et l'inclusion sociale, 2010
- N. Deschacht, e.a., De m/v carrièrekloof: carrière verschillen tussen vrouwen en mannen in België, 2011

Le contenu des textes n'engage que la seule responsabilité de leurs auteurs.

© Academia Press
Eekhout 2, 9000 Gent
Tel. 09/233 80 88 Fax 09/233 14 09
Info@academiapress.be www.academiapress.be

J. Story-Scientia nv Wetenschappelijke Boekhandel
Sint-Kwintensberg 87, B-9000 Gent
Tel. 09/225 57 57 Fax 09/233 14 09
Info@story.be www.story.be

Bart Cockx, Muriel Dejemeppe, Bruno Van Der Linden
Evaluation de l'activation du comportement de recherche d'emploi

Gent, Academia Press, 2011, v + 240 pp.

Mise en page: proxess.be

ISBN 978 90 382 1821 2
D/2011/4804/172
NUR 740
U 1650

Tous droits réservés. Aucun extrait de cet ouvrage ne peut être reproduit, ni saisi dans une banque de données, ni communiqué au public, sous quelque forme que ce soit, électronique, mécanique, par photocopie, film ou autre, sans le consentement écrit et préalable de l'éditeur.

INTRODUCTION GÉNÉRALE.	3
1. Les enjeux de la recherche.	3
2. Les trois composantes de la réforme de 2004.	5
3. Eléments descriptifs concernant les étapes de l'ACR et les sanctions	10
3.1. <i>La procédure d'ACR</i>	10
3.1.1. Flux annuels de participants	10
3.1.2. Taux de participation aux entretiens parmi les chômeurs avertis	13
3.1.3. Taux de participation mensuel.	16
3.1.4. Coût de la procédure d'ACR	18
3.1.5. Conclusions.	20
3.2. <i>Les sanctions dans le cadre de l'assurance-chômage.</i>	20
3.2.1. Nombres absolus	24
3.2.2. Fréquence	27
3.2.3. Conclusions.	32
4. La structure en 7 parties du rapport final et leurs objectifs	33
Références	39
PARTIE 1 – ANALYSE MACRO-ÉCONOMÉTRIQUE DE L'ACR.	41
Introduction.	41
1. Les données	44
2. La méthode	46
3. Les résultats et leurs interprétations	48
3.1. <i>Les moins de 30 ans.</i>	49
3.2. <i>Les 30-40 ans.</i>	52
3.3. <i>Les 40-45 ans.</i>	54
3.4. <i>Par Région de résidence et durée de chômage</i>	56
4. Vérification de la robustesse des résultats.	57
4.1. <i>Le chômage temporaire comme variable explicative additionnelle</i>	57
4.2. <i>Des indicateurs de conjoncture alternatifs</i>	59
Conclusions.	64

PARTIE 2 – DESCRIPTION DES DONNÉES INDIVIDUELLES	65
Introduction	65
1. Critères de sélection de l'échantillon de l'ONEM	68
2. Reconstitution mensuelle des états occupés sur le marché du travail	72
2.1. <i>Chômage et inactivité soutenue financièrement par l'ONEM</i>	72
2.2. <i>Emploi salarié</i>	74
2.2.1. Fraction du trimestre occupée dans UN emploi salarié	74
2.2.2. Fraction du trimestre occupée en emploi salarié en cours et en fin de trimestre	75
2.2.3. Caractéristiques de l'emploi salarié en cours et en fin de trimestre ..	76
2.2.4. Nombre de jours en emploi salarié chaque mois du trimestre	77
2.3. <i>Autres types d'emploi</i>	80
2.3.1. Emploi soutenu financièrement par l'ONEM	80
2.3.2. Emploi indépendant	81
2.4. <i>Incapacité de travail, invalidité et maladie professionnelle</i>	82
2.5. <i>Autres types d'inactivité</i>	83
3. Caractéristiques individuelles fixes au moment de la sélection ..	86
4. Etapes de la procédure d'ACR	87
5. Constitution de la base de données de la partie 4.	89
5.1. <i>Critères de sélection de l'échantillon</i>	89
5.2. <i>Caractéristiques individuelles</i>	90
6. Constitution de la base de données de la partie 5.	92
6.1. <i>Critères de sélection de l'échantillon</i>	93
6.2. <i>Période d'analyse</i>	94
6.3. <i>Critères d'évaluation</i>	95
6.4. <i>Caractéristiques individuelles</i>	98
7. Constitution de la base de données de la partie 6.	99
7.1. <i>Caractéristiques individuelles</i>	100
7.2. <i>Episodes en chômage et en emploi</i>	101
7.3. <i>Critères de sélection de l'échantillon</i>	102
7.4. <i>Salaires nets et salaires non renseignés</i>	104

PARTIE 3 – UNE ANALYSE DESCRIPTIVE DE LA PARTICIPATION AUX ACTIONS RÉGIONALES.	107
Introduction.	107
1. ACTIRIS en Région bruxelloise.	114
1.1. <i>La procédure d’accompagnement d’ACTIRIS</i>	114
1.2. <i>Les principaux enseignements d’une analyse descriptive.</i>	116
2. Le VDAB en Région flamande	120
2.1. <i>La procédure d’accompagnement du VDAB.</i>	120
2.2. <i>Les principaux enseignements d’une analyse descriptive.</i>	122
3. Le FOREM en Région wallonne.	126
3.1. <i>La procédure d’accompagnement du FOREM</i>	126
3.2. <i>Les principaux enseignements d’une analyse descriptive.</i>	128
Conclusions	132
Références	134
PARTIE 4 – DÉTERMINANTS DU RÉSULTAT DU PREMIER ENTRETIEN DE L’ACR.	135
Introduction.	135
1. Evaluation des efforts de recherche au premier entretien	137
1.1. <i>Ce que disent les textes officiels</i>	137
1.2. <i>Les indicateurs indirects de preuves de recherche d’emploi</i>	139
1.3. <i>Les indicateurs prenant en compte la situation personnelle et locale</i>	142
2. Données.	143
2.1. <i>Critères de sélection de l’échantillon.</i>	143
2.2. <i>Statistiques descriptives</i>	145
3. Analyse empirique des déterminants d’une évaluation positive	148
3.1. <i>Le modèle économétrique.</i>	148
3.2. <i>Effets attendus de ces variables selon les dimensions</i>	150
4. Résultats et interprétations	153
Conclusions	157
Références	159

PARTIE 5 – EVALUATION MICRO-ÉCONOMÉTRIQUE: APPROCHE EN	
«FORME RÉDUITE»	161
Introduction	161
1. Les données	164
1.1. <i>Critères de sélection de l'échantillon et statistiques descriptives</i>	165
1.2. <i>Les indicateurs d'évaluation</i>	169
2. Analyse empirique des effets de l'ACR	170
2.1. <i>La méthode d'évaluation</i>	170
2.2. <i>Les composantes de l'ACR évaluées</i>	171
3. Résultats et interprétations	172
3.1. <i>L'impact de l'ACR sur la reprise d'emploi</i>	172
3.2. <i>L'impact de l'ACR sur la reprise d'emploi de sous-populations</i>	178
3.3. <i>L'impact de l'ACR sur la qualité de l'emploi</i>	181
3.4. <i>L'impact de l'ACR sur la formation, l'inactivité et l'assurance maladie</i> ..	184
Conclusions	187
Références	190
PARTIE 6 – EVALUATION MICRO-ÉCONOMÉTRIQUE: APPROCHE	
«STRUCTURELLE»	191
Introduction	191
1. La méthodologie et le cadre théorique	193
1.1. <i>Le modèle de prospection d'emploi («job-search»)</i>	194
1.2. <i>Le modèle de prospection d'emploi étendu afin de prendre en compte les caractéristiques de l'ACR</i>	197
1.3. <i>L'estimation des paramètres du modèle structurel</i>	199
2. Détermination de l'échantillon utilisé pour l'estimation du modèle structurel	200
3. Propriétés du modèle estimé	202
3.1. <i>Qualité de l'ajustement du modèle aux données</i>	202
3.2. <i>Trajectoires simulées en présence de l'ACR</i>	204
4. Evaluation de l'impact de l'ACR	211
4.1. <i>Impact sur les transitions vers l'emploi</i>	211

4.2. <i>Impact sur les rémunérations mensuelles</i>	213
5. Impact sur des indicateurs synthétiques	215
Conclusions	217
Références	220
PARTIE 7 – SYNTHÈSE, ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS	221
Introduction	221
1. Synthèse des résultats	223
2. Enseignements	229
3. Recommandations de politique économique	231
3.1. <i>Comment inciter le chômeur?</i>	232
3.2. <i>Quel contrôle pour rétablir les incitations en l'absence de fin de droit?</i> . .	233
3.3. <i>Quelles pistes de réforme de l'ACR préconisons-nous?</i>	234
3.3.1. <i>Faut-il appliquer l'ACR plus tôt?</i>	234
3.3.2. <i>Comment peut-on limiter les erreurs d'évaluation?</i>	235
3.3.3. <i>Quel compteur de la durée de chômage pour déterminer l'entrée dans l'ACR?</i>	236
4. De l'implication des Régions dans le contrôle des chômeurs	237
Références	239

Les auteurs remercient Anne Defourny, Cyriaque Edon, Frédéric Panier, Matteo Picchio, Sofia Pessoa e Costa et Fatemeh Shadman pour leurs nombreux et précieux apports à cette étude. Les auteurs tiennent aussi à remercier leurs deux partenaires de recherche français, Bruno Crépon (CREST-INSEE, Paris) et Marc Gurgand (Paris School of Economics), pour leur collaboration par le biais de leur expertise scientifique sur les méthodes adoptées dans ce projet de recherche. Ils remercient également le comité d'accompagnement de cette recherche pour ses commentaires tout au long de celle-ci.

Cette recherche n'aurait pu voir le jour ni aboutir sans le soutien de la Politique scientifique fédérale que les auteurs remercient vivement. Ils remercient aussi l'ONEM, la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale, ACTIRIS, le FOREM et le VDAB, pour leur très précieuse collaboration.

Enfin, les auteurs remercient vivement Anne Davister, Séverine Dinjar, Cécile Modave, Paul Olbrechts, Sébastien Schillings et Claudine Stage de l'IRES pour leur soutien logistique et administratif tout au long de cette recherche.

Les annexes auxquelles il est fait référence dans le présent rapport sont disponibles au format PDF sur le site internet de la Politique scientifique fédérale: http://www.belspo.be/belspo/ta/publ_fr.stm.

Introduction générale

La réforme de l'accompagnement et du suivi des chômeurs mise en place en juillet 2004 combine encouragements et menaces de sanctions. D'un côté, l'effort de recherche des chômeurs indemnisés est contrôlé plus étroitement et des sanctions sont prévues si cet effort est jugé insuffisant; il s'agit de la procédure d'Activation du Comportement de Recherche (ACR) de l'ONEM. De l'autre, il vise à renforcer l'accès aux politiques actives des services publics de l'emploi (SPE) régionaux. La nouvelle procédure de contrôle des chômeurs indemnisés reste controversée: «chasse aux chômeurs» pour les uns, ingrédient essentiel de toute politique de réduction du chômage pour les autres. Nous souhaitons, à travers ce projet de recherche, contribuer à une évaluation objective et rigoureuse de ce nouveau dispositif d'accompagnement et de suivi des chômeurs.

1 LES ENJEUX DE LA RECHERCHE

La Belgique se singularise par le principe d'octroi d'une indemnité d'assurance-chômage pour une durée indéterminée. Dans d'autres pays, une fin de droit s'applique à tous. Elle est le cas échéant fonction de caractéristiques personnelles du chômeur connues lors de l'entrée en chômage (par exemple, la longueur de la période de paiement de cotisations). Au-delà de la fin de droit, d'éventuels mécanismes d'assistance (présentant des similarités avec le revenu d'insertion belge) prennent le relais sous condition de ressources. Or, le montant et la durée de l'indemnisation ont un effet sur le rythme de sortie du chômage vers l'emploi. En soi, une indemnisation plus «généreuse» tend à ralentir ce rythme, mais elle peut améliorer les caractéristiques de l'emploi retrouvé (les résultats ne sont pas encore concordants sur ce point). Toutefois, dans certains pays, les allocations sont relativement élevées (par rapport au salaire perdu) mais l'octroi d'allocations d'assurance-chômage s'accompagne d'exigences précises et fréquemment vérifiées à l'égard des demandeurs d'emploi. Comme les plans d'accompagnement qui se sont succédés en Belgique depuis 1993, le dispositif d'ACR est vu

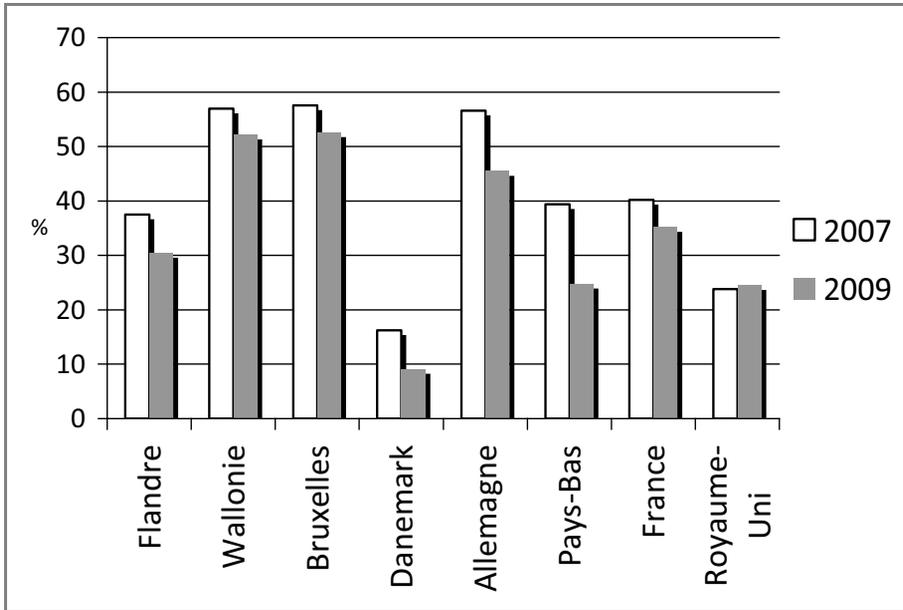
comme la contrepartie de cette indemnisation à durée indéterminée. Pour qu'il en soit ainsi, il s'agit cependant de vérifier si et dans quelle mesure ce dispositif remplit son objectif de stimuler la reprise d'emploi. Il s'agit aussi de s'interroger sur la nature des emplois (re)trouvés.

La Belgique se caractérise par une haute proportion de chômeurs de longue durée. Le graphique 0.1 atteste de performances relativement médiocres en Belgique, et plus particulièrement à Bruxelles et en Wallonie. Que ce soit sous l'effet de l'allongement de la durée elle-même ou du fait que le marché du travail réalise un tri parmi les chômeurs, la population en chômage long est constituée de personnes qui en moyenne ont de moins bonnes chances de sortir du chômage, même en cas de reprise de l'activité économique. En outre, on sait que la fréquence de pauvreté est bien moindre en emploi qu'en chômage.¹ La dégressivité des allocations de chômage pour deux catégories sur trois de ménage donne à penser que le risque de pauvreté est encore supérieur parmi les chômeurs de longue durée. L'ACR cible des chômeurs de longue durée (ou, du fait du compteur de durée utilisé, des chômeurs qui ont cumulé une série d'épisodes de chômage interrompus par des épisodes d'emploi brefs). On peut se demander si la combinaison de l'ACR et de politiques d'accompagnement contribue à répondre aux difficultés d'embauche des chômeurs concernés.

Selon les Perspectives de l'Emploi de l'OCDE de 2008, les dépenses publiques belges consacrées aux «prestations de chômage complet» représentaient environ 1,3 % du PIB en 2004, année de démarrage de l'ACR. Il est légitime de se demander si, à budget inchangé, on assure au mieux la population contre le risque de chômage. Si l'ACR et les autres changements qui y sont associés accélèrent les transitions vers l'emploi, s'il permet de détecter de manière fiable les personnes sans emploi ne remplissant pas les conditions d'être chômeuses, les économies réalisées dans l'assurance-chômage devraient permettre, à dépenses constantes, d'améliorer les conditions d'indemnisation des chômeurs et servir à la prise en charge des personnes sans emploi écartées du chômage.

¹ Selon l'enquête SILC, en 2008, la fréquence moyenne de pauvreté s'élevait en Belgique à 5 % parmi les personnes en emploi et à 35 % parmi les personnes en chômage.

Graphique 0.1: Part du chômage de longue durée (plus d'un an d'inoccupation) dans le chômage total (%) en 2007 et 2009, Régions belges en comparaison internationale



Source: Enquêtes sur les forces de travail et Steunpunt WSE.

2 LES TROIS COMPOSANTES DE LA RÉFORME DE 2004

La réforme de l'accompagnement et du suivi des chômeurs mise en place en juillet 2004 a introduit des changements simultanés majeurs dans le cadre du système d'assurance-chômage et de l'accompagnement des chômeurs en Belgique. Ils sont de trois types:¹

- Avant la réforme de 2004, sous certaines conditions (en particulier relatives aux ressources du ménage), l'article 80 de la réglementation de l'assurance-chômage mettait fin au droit aux allocations de chômage. Cet article ne concernait qu'une catégorie de chômeurs (les cohabitants) en situation de (très) longue durée d'inoccupa-

¹ Le lecteur intéressé trouvera un descriptif détaillé de ces changements dans Cockx *et al.* (2007a, 2007b, 2007c).

tion. Le gouvernement fédéral a depuis choisi de remplacer cet article par un nouveau système privilégiant le principe d'un système d'assurance-chômage à durée illimitée pour tous, assorti d'un contrôle des efforts de recherche pouvant conduire à une fin de droit quelle que soit la catégorie et les conditions de revenus du chômeur. L'ONEM est dans ce cadre autorisé non seulement à contrôler la disponibilité des chômeurs indemnisés à l'égard du marché du travail, mais aussi à contrôler lui-même l'intensité de l'effort de recherche d'emploi.¹ Il s'agit de *la procédure d'Activation du Comportement de Recherche d'emploi* (dénommé, ci-après, la procédure d'ACR) qui consiste en des entretiens individuels périodiques durant lesquels un facilitateur évalue les activités de recherche d'emploi des chômeurs indemnisés. Un élément essentiel de cette procédure est l'envoi d'une lettre d'avertissement environ 8 mois avant le premier entretien en vue d'informer le chômeur indemnisé de ses obligations et de la procédure d'ACR. L'encadré 0.1 présente en détail le fonctionnement de la procédure d'ACR. Précisons enfin que la procédure d'ACR a été introduite en étapes, par catégorie d'âge: à partir de juillet 04, les moins de 30 ans étaient concernés par la procédure, à partir de juillet 05, les moins de 40 ans et à partir de juillet 06, les moins de 50 ans.

- Le contrôle de la disponibilité des chômeurs indemnisés à l'égard du marché du travail a été accentué à travers un échange de données (relatives aux refus d'emploi, de participation à des politiques régionales, etc.) plus systématique entre les services publics de l'emploi (VDAB, FOREM, ORBEM) et l'ONEM.
- Les services publics de l'emploi ont renforcé l'accompagnement de tous les chômeurs (de courte et de longue durée) par une série de politiques actives: entretiens individuels de diagnostic, parcours d'insertion, aides à la recherche d'emploi, formations, etc.

¹ Comme le signale Palsterman (2003), ce type de contrôle par l'ONEM a déjà été observé avant les années 1980, en particulier dans le cadre de la procédure d'exclusion des chômeurs «dont le chômage se prolongeait anormalement».

Encadré 0.1: *La procédure de suivi***«1. Avertissement**

La procédure de suivi débute par un avertissement écrit envoyé par l'ONEM au chômeur qui fait partie du groupe cible. La lettre d'avertissement rappelle au chômeur son obligation de rechercher activement un emploi et de collaborer activement aux actions d'accompagnement proposées par le service de l'emploi. Cet avertissement est envoyé en principe 8 mois avant le premier entretien d'évaluation.

2. Premier entretien d'évaluation

Le premier entretien d'évaluation a lieu après 15 mois de chômage (si le chômeur est âgé de moins de 25 ans) ou 21 mois de chômage (si le chômeur est âgé de 25 ans ou plus) (= 1^{ère} procédure).

Lors de cet entretien, les efforts que le chômeur a faits pour chercher du travail pendant les 12 derniers mois sont évalués sur la base des données déjà en possession de l'ONEM (notamment les données communiquées par l'organisme régional, les données disponibles dans les différentes bases de données de la sécurité sociale) et sur la base des informations complémentaires fournies par le chômeur lors de l'entretien. Les efforts sont évalués en tenant compte de la situation personnelle du chômeur (âge, situation familiale, niveau de formation, possibilités de déplacement, ...) et de la situation du marché de l'emploi dans la sous-région où le chômeur habite.

Si les efforts sont suffisants, un nouvel entretien a lieu 16 mois plus tard (= 2^{ème} procédure). Un nouvel avertissement est envoyé au chômeur au plus tard 6 mois avant l'entretien.

Si les efforts sont insuffisants ou inadaptés, le facilitateur propose un plan d'action au chômeur pour les mois qui suivent. Le chômeur est invité à signer un contrat dans lequel il s'engage à mener les actions concrètes qui sont attendues de lui. Les actions proposées dans le contrat peuvent prendre des formes diverses comme prendre contact avec le service de l'emploi, consulter les offres d'emploi et y répondre, s'inscrire auprès d'agences d'intérim, envoyer des candidatures spontanées,...

3. Deuxième entretien d'évaluation

Un deuxième entretien a lieu au plus tôt 4 mois après la signature du contrat, pour évaluer si le chômeur a respecté son plan d'action.

Si tel est le cas, un nouvel entretien a lieu 12 mois plus tard. Un nouvel avertissement est envoyé au chômeur au plus tard 6 mois avant l'entretien (= 2ème procédure).

Si le chômeur n'a pas respecté son plan d'action, il encourt une sanction limitée et temporaire (pendant 4 mois): soit une réduction du montant de l'allocation de chômage, soit une suspension du paiement de ses allocations. En outre, le chômeur doit à nouveau s'engager par écrit (deuxième contrat) à mener les actions prévues dans un nouveau plan d'action, plus intensif, qui lui est proposé pour les mois qui suivent.

Depuis le mois de juin 2009, la sanction temporaire appliquée à l'issue du deuxième entretien ne fait plus obstacle à l'octroi des allocations de chômage temporaire lorsque le chômeur a entre-temps repris le travail comme travailleur salarié et est mis en chômage temporaire dans cet emploi.

4. Troisième entretien d'évaluation

Le troisième et dernier entretien d'évaluation a lieu au plus tôt 4 mois après la signature du deuxième contrat.

Si le chômeur a respecté son deuxième plan d'action, un nouvel entretien a lieu 12 mois plus tard. Un nouvel avertissement est envoyé au chômeur au plus tard 6 mois avant l'entretien (= 2ème procédure).

Si, au contraire, le chômeur n'a pas respecté son plan d'action, il est exclu définitivement du bénéfice des allocations. Toutefois, s'il s'agit d'un chômeur qui bénéficie d'allocations de chômage comme chef de ménage, comme isolé ou comme cohabitant dans un ménage à faibles revenus, cette exclusion est précédée d'une période de 6 mois pendant laquelle le chômeur perçoit encore une allocation réduite.

Depuis le mois de juin 2009, l'exclusion définitive appliquée à l'issue du troisième entretien ne fait plus obstacle à l'octroi des allocations de chômage temporaire lorsque le chômeur a entre-temps repris le travail comme travailleur salarié et est mis en chômage temporaire dans cet emploi.

5. Sanction en cas d'absence aux entretiens d'évaluation

La présence du chômeur aux entretiens d'évaluation est obligatoire. Lors du premier entretien d'évaluation, le chômeur peut se faire accompagner d'une personne de son choix. Lors d'un éventuel deuxième ou troisième entretien, il peut être assisté d'un avocat ou d'un délégué syndical.

Si, sans motif valable, le chômeur ne donne pas suite à une convocation par recommandé à un entretien d'évaluation, il perd le bénéfice des allocations de chômage [Article 70].

En cas d'absence du chômeur au premier ou au deuxième entretien d'évaluation, le paiement de ses allocations est suspendu. La suspension du paiement des allocations peut cependant être retirée avec ou sans effet rétroactif si le chômeur se présente au bureau du chômage. La possibilité de retrait avec effet rétroactif n'est accordée qu'une seule fois pendant la procédure de suivi et seulement si le chômeur s'est présenté au bureau du chômage dans les 30 jours ouvrables qui suivent son absence à l'entretien et accepte de signer un contrat.

Le chômeur qui, sans motif valable, est absent au troisième entretien d'évaluation perd définitivement le droit aux allocations.

6. Recours

Si, à l'issue du troisième entretien d'évaluation, le chômeur n'est pas d'accord avec une décision de l'ONEM, il peut introduire un recours administratif auprès de la Commission Administrative Nationale. Ce recours peut être introduit à la fois contre la décision de suspension temporaire (prise à l'issue du deuxième entretien) et contre la décision d'exclusion définitive (prise à l'issue du troisième entretien) ou contre une de ces décisions seulement.

Le chômeur qui n'est pas d'accord avec une décision de l'ONEM ou avec la décision de la Commission administrative nationale peut également introduire un recours judiciaire auprès du tribunal du travail.

Une nouvelle procédure (2ème procédure) peut être entamée 6 mois après un recours fondé auprès de la Commission Administrative Nationale.»

3 ÉLÉMENTS DESCRIPTIFS CONCERNANT LES ÉTAPES DE L'ACR ET LES SANCTIONS

Dans cette section, nous tentons, dans un premier temps, de quantifier le public cible de l'ACR et son importance relative par rapport au nombre de chômeurs indemnisés en Belgique, depuis la mise en place de la procédure de contrôle en 2004 jusqu'en 2009, dernière année disponible. Dans un second temps, nous nous intéressons aux sanctions imposées dans le cadre de l'assurance-chômage. Sont distinguées les sanctions à durée déterminée et indéterminée, ainsi que celles prononcées dans le cadre de l'ACR ou non. Nous décrivons leur évolution depuis 2003 et jusqu'en 2009, et mesurons également leur importance relative par rapport au nombre de chômeurs indemnisés en Belgique.

3.1. La procédure d'ACR

Dans ce qui suit, nous distinguons les quatre étapes principales de la procédure d'ACR: la lettre d'avertissement, le premier, le deuxième et le troisième entretien d'évaluation.

3.1.1. *Flux annuels de participants*

Ci-dessous, dans le tableau 0.1, nous présentons le nombre de chômeurs qui participent à l'une des étapes l'ACR (lettre d'avertissement, premier, deuxième et troisième entretien d'évaluation), annuellement de 2004 à 2009. Nous distinguons également les participants par tranche d'âge (< 30 ans, 30-39 ans et 40-49 ans). Enfin, nous calculons, pour chacun des trois entretiens, le pourcentage de chômeurs dont les efforts de recherche ont été évalués positivement et négativement.

La source de ces données provient de tableaux des rapports annuels de l'ONEM de 2004 à 2009, dans la section consacrée à «L'activation du comportement de recherche d'emploi du chômeur complet». Il est important de noter que l'information disponible dans les rapports annuels de l'ONEM mesure des flux cumulés de chômeurs passés par diverses étapes de l'ACR entre deux moments (le début de l'ACR – le 1^{er} juillet 2004, 2005 et 2006 pour les < 30 ans, les 30-39 ans et les 40-49

ans respectivement – et le 31 décembre de l'année en cours). Afin de mesurer des flux annuels de chômeurs participant à l'une des étapes de l'ACR, nous devons dès lors soustraire au flux cumulé de l'année en cours le flux cumulé de l'année précédente. Pour la première année d'entrée en vigueur de l'ACR, le flux annuel correspond au flux cumulé. Il importe également de préciser que, dans la comptabilisation des avertissements et des entretiens, sont pris en compte ceux qui sont arrivés dans le cadre d'un deuxième, troisième et quatrième cycle de la procédure d'ACR. En effet, un chômeur qui est évalué positivement au terme d'un entretien d'évaluation est susceptible d'entamer un nouveau cycle d'ACR (ou une nouvelle «procédure» selon la terminologie ONEM) 6 mois plus tard.

A la lecture du tableau 0.1, nous pouvons dresser les trois constats suivants:

1. En 2009, 255.902 chômeurs indemnisés ont été concernés par une des étapes de la procédure d'ACR, que ce soit à travers la réception d'une lettre d'avertissement (138.668, soit 54 %) ou à travers la participation à un entretien (117.234, soit 46 %). Ce chiffre est toutefois une borne supérieure, un chômeur pouvant participer à plusieurs étapes au cours d'une même année (un premier et un deuxième entretien par exemple). Toutefois, comme nous le mettons en évidence dans la section suivante, par mois, seule une fraction limitée de chômeurs indemnisés est concernée par une des étapes de l'ACR.
2. En 2009 toujours, les chômeurs âgés de moins de 30 ans représentaient 39 % des participants à l'ACR, contre 31 % et 30 % pour les 30-39 ans et 40-49 ans respectivement.
3. Dans chaque tranche d'âge, on constate une forte augmentation du nombre de participants à l'ACR dans l'année (ou les deux années) qui suit (suivent) sa mise en place. Dans les années ultérieures, le nombre de participants semble se stabiliser à un niveau relativement constant. Cette évolution «en cloche» résulte de la prise en charge progressive du «stock» de chômeurs dans la procédure d'ACR, soit ceux qui avaient dépassé, en juillet 2004 (2005 ou 2006), la durée seuil de 13 mois à laquelle l'ONEM avertit les chômeurs de la procédure.

Tableau 0.1: Flux annuel de participants à l'une des étapes de l'ACR, de 2004 à 2009, en Belgique et par classe d'âge

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total						
Avertissement	58.228	158.026	200.949	186.371	131.692	138.668
Entretien 1	3.534	47.344	84.473	91.905	93.844	80.398
% positif	62,7%	67,6%	58,9%	52,6%	51,6%	51,2%
% négatif	37,3%	32,4%	41,1%	47,4%	48,4%	48,8%
Entretien 2	0	3.280	13.297	24.157	32.158	29.981
% positif	0	67,9%	69,1%	67,8%	63,0%	58,3%
% négatif	0	32,1%	30,9%	32,2%	37,0%	43,3%
Entretien 3	0	121	886	2.486	4.493	6.855
% positif	0	52,9%	52,9%	52,7%	50,7%	49,5%
% négatif	0	47,1%	47,1%	47,3%	49,3%	50,5%
< 30 ans						
Avertissement	58.228	125.926	81.365	63.904	56.232	57.655
Entretien 1	3.534	47.271	45.647	32.604	32.665	27.130
% positif	62,7%	67,6%	62,4%	53,0%	46,4%	43,3%
% négatif	37,3%	32,4%	37,6%	47,0%	53,6%	56,7%
Entretien 2	0	3.280	11.137	9.009	11.030	11.068
% positif	0	67,9%	67,8%	57,1%	53,6%	45,9%
% négatif	0	32,1%	32,2%	42,9%	46,4%	54,1%
Entretien 3	0	121	882	1.514	1.965	2.819
% positif	0	52,9%	53,1%	48,7%	45,0%	42,7%
% négatif	0	47,1%	46,9%	51,3%	55,0%	57,3%
30-39 ans						
Avertissement	0	32.100	93.410	50.503	38.829	43.211
Entretien 1	0	73	38.673	33.428	31.369	26.093
% positif	0	47,9%	54,9%	55,5%	56,9%	53,3%
% négatif	0	52,1%	45,1%	44,5%	43,1%	46,7%
Entretien 2	0	0	2.160	13.026	9.124	9.387
% positif	0	0	75,6%	73,1%	62,5%	62,4%
% négatif	0	0	24,4%	26,9%	37,5%	37,6%
Entretien 3	0	0	4	963	1.534	2.060
% positif	0	0	25,0%	59,2%	52,7%	51,0%
% négatif	0	0	75,0%	40,8%	47,3%	49,0%

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
40-49 ans						
Avertissement	0	0	26.174	71.964	36.631	37.802
Entretien 1	0	0	153	25.873	29.810	27.175
% positif	0	0	34,0%	48,3%	51,7%	57,3%
% négatif	0	0	66,0%	51,7%	48,3%	42,7%
Entretien 2	0	0	0	2.122	12.004	9.526
% positif	0	0	0,0%	80,4%	72,0%	68,7%
% négatif	0	0	0,0%	19,6%	28,0%	31,3%
Entretien 3	0	0	0	9	994	1.976
% positif	0	0	0	33,3%	58,9%	57,7%
% négatif	0	0	0	66,7%	41,1%	42,3%

Source: ONEM et calculs propres.

3.1.2. *Taux de participation aux entretiens parmi les chômeurs avertis*

Il est important de noter que l'information disponible dans le tableau 0.1 mesure des flux de chômeurs passés par diverses étapes de l'ACR au cours d'une année particulière. Certains chômeurs avertis ne prendront jamais part à un entretien d'évaluation en raison d'une reprise durable d'emploi, d'autres participeront à leur premier entretien au cours de l'année en cours, mais d'autres plus nombreux le feront l'année suivante compte tenu de la durée entre l'avertissement et le premier entretien (au moins 8 mois). À l'autre extrême, les chômeurs prenant part à un troisième entretien au cours d'une année particulière sont entrés dans l'ACR (c'est-à-dire ont reçu une lettre d'avertissement) lors d'une année antérieure et sont passés par toutes les étapes. Autrement dit, dans le tableau 0.1 (tout comme dans les tableaux des rapports annuels de l'ONEM), on ne trouve pas la fraction des chômeurs avertis qui ont participé à un premier, deuxième ou troisième entretien d'évaluation.

Les chiffres rapportés dans le tableau 0.2 sont une approximation des taux de participation aux trois entretiens d'évaluation parmi les chômeurs avertis, qui constituent des moyennes sur la période 2004-2009. Ces taux sont mesurés pour l'ensemble des chômeurs avertis (toute classe d'âge confondue) et par classe d'âge. L'encadré 0.2 explique la méthodologie suivie pour mesurer ces taux.

Tableau 0.2: *Taux de participation moyen aux entretiens ACR parmi les chômeurs avertis, en Belgique et par classe d'âge, 2004-2009*

Entretien n°	1		2		3	
	+	-	+	-	+	-
Total	50,6%		9,4%		2,1%	
	28,6%	22,0%	6,3%	3,1%	1,1%	1,0%
< 30 ans	47,4%		8,8%		1,9%	
	28,1%	19,3%	5,4%	3,4%	0,9%	1,0%
30-39 ans	55,9%		11,2%		2,2%	
	31,1%	24,8%	8,0%	3,3%	1,2%	1,0%
40-49 ans	51,8%		8,3%		2,4%	
	25,9%	26,0%	6,1%	2,1%	1,4%	1,0%

Source: ONEM et calculs propres.

A la lecture du tableau 0.2, nous pouvons dresser les trois constats suivants:

1. Un peu plus de la moitié (50,6 %) des chômeurs qui ont été avertis au cours d'une période particulière participent à un premier entretien d'évaluation. Ce taux de participation chute à 9,4 % et 2,1 % pour le deuxième et le troisième entretien respectivement.
2. On constate des taux de participation aux entretiens plus faibles pour les jeunes chômeurs (âgés de moins de 30 ans). Une plus grande partie des jeunes chômeurs avertis ont trouvé un emploi, ce qui implique un report de la procédure d'ACR et donc du premier entretien d'évaluation.
3. La fraction des chômeurs avertis qui ont fourni des efforts suffisants pour chercher un emploi lors d'un entretien particulier est *toujours plus élevée* que la fraction de ceux qui n'ont pas fourni des efforts suffisants.¹

¹ A deux exceptions près, pour les chômeurs âgés entre 40 et 49 ans au premier entretien et pour les chômeurs âgés de moins de 30 ans au troisième entretien.

Encadré 0.2: *Mesure du taux de participation moyen aux entretiens de l'ACR parmi les chômeurs avertis*

L'objectif de cet encadré est d'expliquer la façon dont nous avons estimé la fraction des chômeurs avertis au cours d'une période donnée et qui ont participé à un premier, deuxième ou troisième entretien d'évaluation.

Le point de départ de notre calcul est de choisir la population de référence qui sera mise au dénominateur du taux de participation. Etant donné que 2009 est la dernière année disponible et qu'un recul suffisant est nécessaire pour observer les entretiens éventuels d'une personne avertie, nous retenons l'ensemble des chômeurs qui ont reçu une lettre d'avertissement entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2007.

Ensuite, nous comptons le nombre de chômeurs ayant pris part à un premier entretien d'évaluation entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2008. Le décalage d'une année par rapport à la période retenue pour comptabiliser les chômeurs avertis se justifie par le décalage d'un an environ entre l'avertissement et le premier entretien (les chômeurs avertis en 2007 sont susceptibles de participer à leur premier entretien en 2008). En rapportant le nombre de chômeurs ayant pris part à un premier entretien au nombre de chômeurs avertis, nous obtenons alors une borne supérieure du taux de participation au premier entretien. Il s'agit d'une borne supérieure car une partie des premiers entretiens menés en 2008 peuvent être liés à une lettre d'avertissement envoyée en 2008 (et donc pas repris dans le dénominateur du taux), puisqu'une période minimale de 8 mois sépare ces deux étapes. Pour obtenir une borne inférieure du taux de participation au premier entretien, nous retirons du nombre de chômeurs ayant pris part à un premier entretien un tiers des premiers entretiens recensés en 2008 (on suppose donc que les entretiens des quatre derniers mois de 2008, soit un tiers des entretiens annuels, sont liés à une lettre d'avertissement reçue début 2008). Une estimation du taux de participation au premier entretien est une moyenne simple de ces deux bornes.

Enfin, nous comptons le nombre de chômeurs ayant pris part à un deuxième (troisième) entretien d'évaluation entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2009. Le décalage de deux années par rapport à la période retenue pour comptabiliser les chômeurs avertis se justifie par le décalage de deux ans environ entre l'avertissement et le deuxième (troisième) entretien. En rapportant le nombre de chômeurs ayant pris part à un deuxième (troisième) entretien au nombre de chômeurs avertis, nous obtenons alors une borne supérieure du taux de participation au deuxième (troisième) entretien. Pour obtenir une borne inférieure du taux de participation au deuxième entretien, nous retirons du nombre de chômeurs ayant pris part à un deuxième entretien tous ceux dont le deuxième entretien a été recensé en 2009 (on suppose donc que les deuxième entretiens de 2009 sont tous liés à une lettre d'avertissement reçue début 2008). Une estimation du taux de participation au deuxième entretien est une moyenne simple des bornes supérieure et inférieure. Pour obtenir une borne inférieure du taux de participation au troisième entretien, nous retirons du nombre de chômeurs ayant pris part à un troisième entretien deux tiers de ceux dont le troisième entretien a été recensé en 2009 (on suppose donc que les entretiens des huit derniers mois de 2009, soit deux tiers des entretiens annuels, sont liés à une lettre d'avertissement reçue début 2008). Une estimation du taux de participation au deuxième entretien est une moyenne simple des bornes supérieure et inférieure.

Source: Rapports annuels de l'ONEM et calculs propres.

3.1.3. *Taux de participation mensuel*

Les nombres absolus de chômeurs concernés par une des étapes de l'ACR au cours d'une année particulière (cf. tableau 0.1) nous apportent des informations utiles sur le fonctionnement de la procédure de contrôle. Toutefois, ces chiffres ne nous donnent aucune indication sur l'incidence du dispositif, c'est-à-dire sur la fraction des personnes au chômage qui, à un moment donné du temps, sont susceptibles de participer à une action dans le cadre de l'ACR.

Pour cela, nous avons calculé, pour chaque année de 2004 à 2009, un taux mensuel moyen de participation à l'une des étapes de l'ACR parmi les demandeurs d'emploi indemnisés présents en chômage en début de mois. Le numérateur est donc simplement le nombre mensuel moyen de participants à l'ACR (soit les chiffres rapportés dans le tableau 0.1 et divisés par 12). Le dénominateur de ce ratio est le nombre

total de demandeurs d'emploi inoccupés (DEI) indemnisés par l'ONEM en fin de mois, tel que rapporté dans l'annuaire statistique de l'ONEM pour l'année correspondante.¹ Le graphique 0.2 montre, de 2004 à 2009, le taux de participation mensuel à une des étapes de l'ACR parmi les DEI indemnisés.

Tous les demandeurs d'emploi indemnisés ne sont évidemment pas concernés par la procédure de contrôle, en particulier les chômeurs âgés de plus de 50 ans. L'objectif global du système d'activation du comportement de recherche d'emploi étant la réduction du chômage indemnisé, il nous semble toutefois opportun de ne pas restreindre la population à risque reprise au dénominateur du taux de participation.

L'analyse du graphique 0.2 nous amène à tirer les quatre conclusions suivantes:

1. Dans les années récentes, on assiste à une stabilisation de la part de chômeurs indemnisés susceptible de recevoir un avertissement au cours d'un mois particulier. Ainsi, en 2009, 2,5 % des chômeurs indemnisés en Belgique reçoivent une lettre d'avertissement de l'ONEM au cours d'un mois donné (soit mensuellement, 11.556 chômeurs avertis sur 462.057 chômeurs complets indemnisés).²
2. 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), le taux de participation diminue au fur et à mesure que l'on avance dans ces étapes, le taux de participation mensuel à un premier, deuxième et troisième entretien atteignant 1,5 %, 0,5 % et 0,1 % respectivement en 2009.³
3. L'évolution «en cloche» des taux de participation résulte de la prise en charge progressive du «stock» de chômeurs dans la procédure d'ACR (cf. supra).

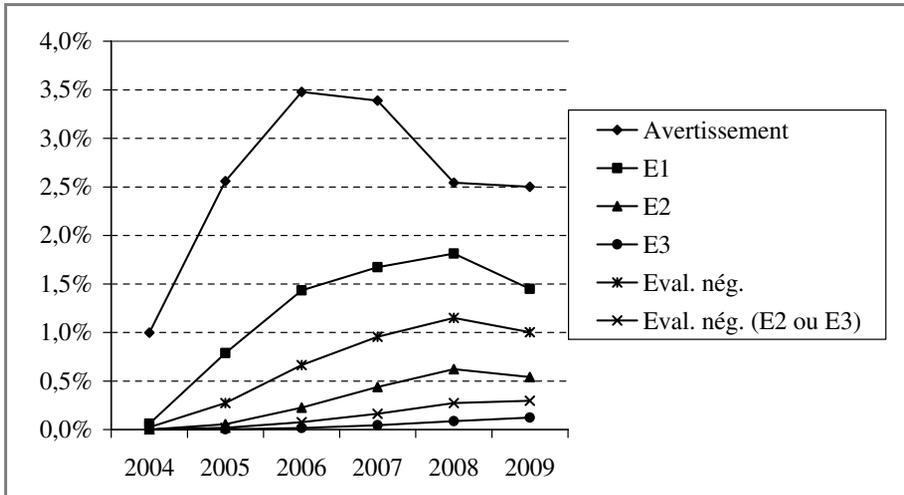
¹ Voir http://www.onem.be/Frames/frameset.aspx?Language=FR&Path=D_stat/&Items=2.

² Si on restreint le dénominateur du taux de participation aux chômeurs indemnisés de moins de 50 ans (concernés par la procédure de suivi), on obtient un taux de 3,6 %. Les chiffres des demandeurs d'emploi indemnisés n'étant pas encore disponibles pour 2009 par classe d'âge, nous supposons que le nombre moyen de chômeurs indemnisés de moins de 50 ans en fin de mois en 2009 est équivalent à celui de 2008.

³ Si on restreint le dénominateur du taux de participation aux chômeurs indemnisés de moins de 50 ans (concernés par la procédure de suivi), on obtient des taux de participation mensuel à un premier, deuxième et troisième entretien atteignant 2,1 %, 0,8 % et 0,2 % respectivement en 2009. Les chiffres des demandeurs d'emploi indemnisés n'étant pas encore disponibles pour 2009 par classe d'âge, nous supposons que le nombre moyen de chômeurs indemnisés de moins de 50 ans en fin de mois en 2009 est équivalent à celui de 2008.

4. En rapportant le nombre mensuel moyen d'évaluations négatives au nombre moyen de chômeurs indemnisés en fin de mois, on obtient qu'en 2009, par mois seulement 1 % du stock de chômeurs complets indemnisés obtenait une évaluation négative lors d'un entretien d'évaluation (courbe «Eval. nég.»), et à peine un tiers d'entre eux l'obtenait lors d'un deuxième ou troisième entretien (courbe «Eval. nég. (E2 ou E3)») en subissant dès lors une sanction (temporaire pour le deuxième entretien, permanente pour le troisième entretien).

Graphique 0.2: Taux de participation mensuel à une des étapes de l'ACR parmi les DEI indemnisés



Source: ONEM et calculs propres.

Légende: Ei désigne l'entretien n° i.

3.1.4. Coût de la procédure d'ACR

L'ONEM nous a transmis les coûts de la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi, à savoir les coûts des facilitateurs (coûts du personnel) et les coûts administratifs (coûts informatiques et autres coûts) depuis le début de la procédure en 2004. Le tableau 0.3 détaille l'évolution de ces coûts jusqu'en 2009 et présente également un coût moyen par entretien. Ce dernier est obtenu simplement en rapportant le coût total (ou une de ses composantes) au nombre annuel d'entretiens effectué (soit la somme des entretiens 1, 2 et 3 dans le tableau 0.1).

A la lecture du tableau 0.3, nous pouvons dresser les deux constats suivants:

1. 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.
2. Au lancement de la procédure d'ACR en 2004, le coût moyen par entretien s'élevait à 642€, un montant près de six fois supérieur à celui observé en 2009 (110€). Ceci s'explique par des coûts d'entrée élevés lors de la première année de mise en place de la procédure. Avant que les premiers entretiens ne commencent en octobre 2004, il a en effet fallu engager, et surtout former, de nombreux facilitateurs, ainsi qu'investir dans un équipement informatique adapté à leurs missions. Ces coûts d'entrée contribuent donc à gonfler le coût moyen par entretien en 2004, mais n'interviennent plus au-delà. En rythme de croisière, le coût par entretien s'élève à un peu plus de 100€.

Tableau 0.3: *Coût de l'ACR, 2004-2009*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Coût du personnel	1.690.234€	5.871.150€	8.458.077€	9.871.124€	11.163.963€	10.421.041€
Coûts informatiques	327.481 €	545.180 €	516.518 €	1.199.968 €	1.214.030 €	1.484.841 €
Autres coûts	250.093 €	889.566 €	1.227.394 €	1.301.639 €	1.519.635 €	1.011.573 €
Coût total	2.267.808 €	7.305.896 €	10.201.989 €	12.372.731 €	13.897.628 €	12.917.455 €
Entretiens	3.534	50.745	98.656	118.548	130.495	117.234
Coût par entretien (total)	642 €	144 €	103 €	104 €	106 €	110 €
Coût par entretien (personnel)	478 €	116 €	86 €	83 €	86 €	89 €
Coût par entretien (autres)	163 €	28 €	18 €	21 €	21 €	21 €

Source: ONEM et calculs propres.

3.1.5. Conclusions

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 stock de chômeurs complets indemnisés recevait l'avertissement de l'ACR (soit mensuellement, 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), seule une moitié des chômeurs qui ont été avertis au cours d'une période particulière participent à un premier entretien d'évaluation. Ce taux de participation chute à 9,4 % et 2,1 % pour le deuxième et le troisième entretien respectivement. Enfin, 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 par entretien s'élève à un peu plus de 100€.

3.2. Les sanctions dans le cadre de l'assurance-chômage

Un premier objectif de cette sous-section est de quantifier l'importance des «sanctions» dans l'assurance-chômage jusqu'en 2009, dernière année disponible. Un second objectif est de situer l'importance de l'ACR dans ce phénomène. Les rapports annuels de l'ONEM et des tableaux plus précis reçus de l'ONEM sont à chaque fois la source pour le dénombrement. Comme la taille de la population concernée varie dans le temps, nous aurons le souci d'estimer l'importance relative du phénomène. Comme les chômeurs concernés peuvent être différents selon le type de sanction, les fréquences mensuelles de sanction sont mesurées en divisant par douze les nombres annuels absolus de sanction et en les rapportant au même indicateur de population à risque que dans la section 3.1: le nombre total de demandeurs d'emploi inoccupés indemnisés par l'ONEM.

Les rapports de l'ONEM distinguent des refus à la suite d'une demande d'allocation de chômage, des sanctions dans le cadre de l'ACR et des sanctions en dehors de ce cadre. En ce qui concerne ce der-

nier groupe, l'ONEM distingue trois catégories de nature bien distincte, précisées à l'encadré 0.3. La première cerne une notion de chômage volontaire, la deuxième couvre les motifs administratifs de sanction (déclaration inexacte de la composition du ménage et le «travail au noir»), tandis que la troisième catégorie concerne le dispositif de l'article 80 que l'ACR a remplacé progressivement.

Les rapports de l'ONEM font la distinction entre les décisions à durée déterminée et celles à durée indéterminée. Au sein de la première catégorie, on retrouve des suspensions de l'indemnité et des réductions de son niveau. Au sein de la catégorie à durée indéterminée, une part importante des décisions consiste en des exclusions ou «fin de droit» à l'assurance-chômage.¹ Sans pouvoir les distinguer des exclusions, certaines sanctions à durée indéterminée peuvent cependant cesser du fait que le chômeur remplit à nouveau certaines conditions. Il ne s'agit donc plus ici d'une fin de droit.

Notre dénombrement des sanctions suit les principes suivants.

- a. Nous ne comptabilisons pas les refus d'admission aux allocations de chômage lorsque ces refus d'admission se font «sur la base du fait que des conditions objectives ne sont pas remplies (p.ex. un passé professionnel insuffisant)» (Rapport annuel de l'ONEM, 2009, p.61). Le service admissibilité de l'ONEM impose cependant aussi certains refus d'admission (décisions dites de «non-indemnisation») qui sont des sanctions (Rapport annuel de l'ONEM, 2009, p.61). Nous prenons donc ces décisions de «non-indemnisation» en compte.² Ces sanctions sont distinctes de celles reprises à l'encadré 0.3 (en particulier en son point A). La quasi totalité de ces refus sont à durée indéterminée.
- b. Au niveau fédéral, nous ne quantifions pas les avertissements, mais seulement les décisions effectives de sanction.
- c. Au niveau régional et mis à part l'ACR, les rapports annuels de l'ONEM présentent cependant des chiffres totaux englobant les

¹ Pour redevenir éligible à l'assurance-chômage, la personne doit retrouver un emploi salarié et demeurer en emploi une durée suffisante au sein d'une période déterminée précédant son retour en chômage. Ces conditions dépendent de l'âge du travailleur.

² Les motifs pris en compte sont: le non-octroi d'allocations parce que le chômeur n'est pas disponible pour le marché de l'emploi (comportements identifiés par le SPE) et en cas d'abandon d'emploi suivi d'une embauche trop brève et d'une entrée en chômage. Il s'agit des motifs 4 et 6 p. 63 du Rapport annuel de l'ONEM 2009.

avertissements. Quand nous ventilons par Région, nous n'avons donc d'autre choix que d'inclure les avertissements.

- d. Dans le cadre de l'ACR, nous ignorons les sanctions révocables notifiées lorsque le demandeur d'emploi ne se présente pas à une convocation sans motif valable (article 70). La raison de cette omission est la difficulté de prendre en compte dans la durée les sanctions annulées avec effet rétroactif ou arrêtées.¹

Encadré 0.3: *Motifs de litiges*

«Outre les refus à la suite d'une demande d'allocations (non-admission en raison d'un nombre insuffisant de jours de travail prestés, études n'ouvrant pas le droit, dossier incomplet ou introduit en retard,...) et outre les décisions dans le cadre de la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi, les motifs suivants peuvent entraîner une limitation ou une exclusion du droit aux allocations.

A. Chômeur par suite de circonstances dépendant de sa volonté

L'assuré social est responsable de son chômage lorsqu'il:

- abandonne ou refuse un emploi convenable sans motif légitime;
- est licencié à la suite d'une attitude fautive;
- ne se présente pas, sans justification suffisante, auprès d'un employeur ou du service de l'emploi compétent, alors qu'il y a été invité;
- refuse ou arrête une formation professionnelle;
- refuse un parcours d'insertion;
- est à la base de l'échec d'un parcours d'insertion;
- ne s'inscrit pas, dans la mesure où il n'en est pas dispensé, dans une cellule pour l'emploi ou ne reste pas inscrit suffisamment longtemps dans la cellule pour l'emploi, ne collabore pas aux activités de la cellule pour l'emploi ou refuse une formation offerte par la cellule pour l'emploi.

¹ De manière précise, la source de notre quantification des sanctions dans le cadre de l'ACR n'est pas le rapport annuel de l'ONEM (tableau 4.6.B du rapport annuel de l'ONEM 2009 par exemple), mais des données spécifiques fournies directement par l'ONEM. Ces données incluent en particulier les réductions temporaires d'allocation pendant quatre mois (absentes de la plupart des rapports annuels de l'ONEM). Autrement dit, les données reçues de l'ONEM recensent davantage de sanctions temporaires que les tableaux des rapports annuels de l'ONEM. Notons aussi que nous n'établissons pas de distinction entre les exclusions et les exclusions après six mois d'allocations réduites.

Il s'agit aussi du travailleur qui est licencié et qui est âgé d'au moins 45 ans et qui:

- refuse ou ne collabore pas à l'outplacement;
- ne met pas en demeure l'employeur qui n'offre pas l'outplacement alors qu'il y est obligé.

B. Sanctions administratives

Déclaration inexacte de la situation familiale

Une telle déclaration permet à l'assuré social de percevoir une allocation journalière supérieure à celle à laquelle il a droit sur la base de sa situation familiale réelle.

Travailler et «pointer» (travail au noir)

L'assuré social cumule, de manière illégale, des allocations de chômage avec l'exercice d'une activité, p.ex. sans avoir préalablement complété sa carte de contrôle conformément aux directives qui y sont indiquées et/ou sans avoir préalablement déclaré cette activité.

C. Suspension pour chômage de longue durée

Depuis l'entrée en vigueur de la procédure de suivi du comportement de recherche d'emploi, la procédure de suspension pour chômage de longue durée est suspendue pour tous les chômeurs indemnisés.

Concrètement, cela signifie que, depuis le 1er juillet 2006, aucun avertissement n'est plus envoyé dans le cadre de la procédure de chômage de longue durée et que donc aucune suspension du droit aux allocations n'est appliquée. La procédure dans le cadre du chômage de longue durée continue cependant à sortir ses effets pour les chômeurs qui ont été rapport avertis de leur chômage de longue durée avant le 1er juillet 2006 et dont les allocations ont été de ce fait suspendues. Cette suspension est confirmée au moyen d'une décision négative lorsque ces chômeurs deviennent à nouveau cohabitants après une interruption temporaire de leur suspension et que le revenu annuel net imposable de leur famille est supérieur à 19 241,21 EUR, majoré de 769,66 EUR par personne à charge (montants indexés valables à partir du 1er janvier 2009).»

Source: Rapport annuel 2009 de l'ONEM, pp. 73-74.

3.2.1. *Nombres absolus*

Le graphique 0.3 nous apprend que le nombre absolu total de sanctions a été multiplié par 2,5 entre 2003 et 2009. Ce graphique ventile les nombres totaux de sanctions selon qu'elles ont un caractère temporaire ou sont à durée indéterminée. Le nombre de sanctions à durée indéterminée diminue jusqu'en 2005. Par la suite, la tendance est à la hausse pour atteindre environ le niveau de 23.000 en 2009. Le graphique 0.3bis montre que l'ACR contribue de plus en plus aux sanctions à durée indéterminée mais que la forte augmentation depuis 2005 est due d'abord aux «non-indemnisations» établies par le service admissibilité de l'ONEM. Cette hausse a pour origine des transferts accrus d'informations entre les services publics de l'emploi («SPE»: VDAB, FOREM, ACTIRIS) et l'ONEM. Du graphique 0.3bis, on déduit aussi que l'ACR, qui se substitue à l'article 80, n'engendre pas, ou pas encore, un nombre de sanctions à durée indéterminée égal à celui créé par l'article 80 sur la période 2000 – 2003.

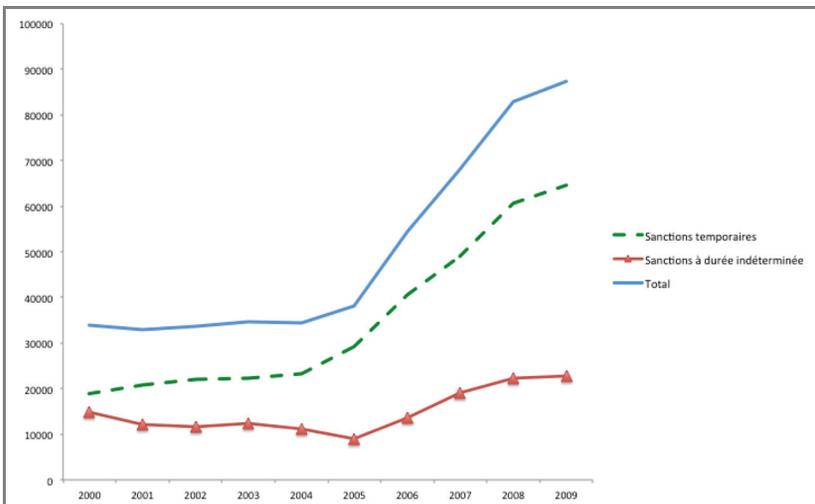
Au graphique 0.3, la hausse des sanctions temporaires contribue beaucoup à l'augmentation du nombre total de sanctions. Par rapport à 2003, où on dénombrait moins de 22.410 sanctions temporaires, ce nombre est 2,9 fois supérieur en 2009. Cette évolution est notamment attribuable à l'exploitation par l'ONEM de données disponibles dans les diverses banques de données de la Sécurité Sociale et aux échanges d'informations (relatives aux refus d'emploi, de participation à des politiques régionales, etc.) plus systématiques entre les SPE et l'ONEM. Le graphique 0.3ter montre que l'ACR contribue de plus en plus aux sanctions temporaires mais que la forte augmentation depuis 2005 découle aussi d'autres contrôles (ceux qui correspondent aux motifs des points A et B de l'encadré 0.3).

Entre 2000 et 2003, il y avait environ 10.000 transmissions de données des SPE vers l'ONEM. Depuis l'accord de coopération du 30 avril 2004, ce nombre a sensiblement augmenté. Le nombre de transmissions est proche de 70.000 en 2009. Les transmissions multiples pour le même fait ne sont toutefois pas rares (Rapport annuel ONEM 2007, p.78) et nos calculs n'apportent aucune correction à ce problème. Compte tenu de cette imprécision, le nombre de transmissions par demandeur d'emploi inoccupé indemnisé représentait une fréquence mensuelle de 0,8 % à Bruxelles, 1,1 % en Flandre et 1,5 % en Wallonie en 2009. Ces fré-

quences étaient très différentes avant l'accord de coopération d'avril 2004. En 2003, elles s'élevaient à 0,4 % à Bruxelles, 0,3 % en Flandre et 0,02 % en Wallonie.

La hausse marquée des sanctions temporaires peut ou non s'accompagner d'un allongement des durées de sanction. Le graphique 0.4, qui distingue les deux premières catégories de l'encadré 0.3, indique que les durées moyennes ont connu d'amples fluctuations au cours de la décennie précédente, particulièrement dans le cas de la première catégorie. Si l'on s'attache surtout à la seconde moitié de la décennie, on notera une tendance haussière des durées moyennes de sanctions temporaires par suite de circonstances dépendant de la volonté du chômeur. Toutefois, entre 2007 et 2009, la durée diminue à nouveau légèrement et le niveau en 2009 se situe nettement en dessous celui de 2000. Dans le cadre de l'ACR, les sanctions temporaires ont une durée de quatre mois¹.

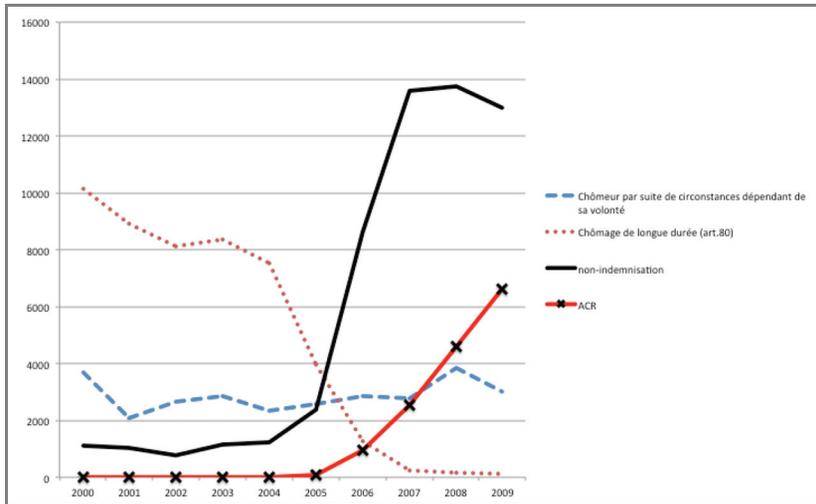
Graphique 0.3: Nombre annuel de sanctions dans le cadre de l'ACR et en dehors de celle-ci: distinction selon la durée de la sanction



Source: ONEM et calculs propres.

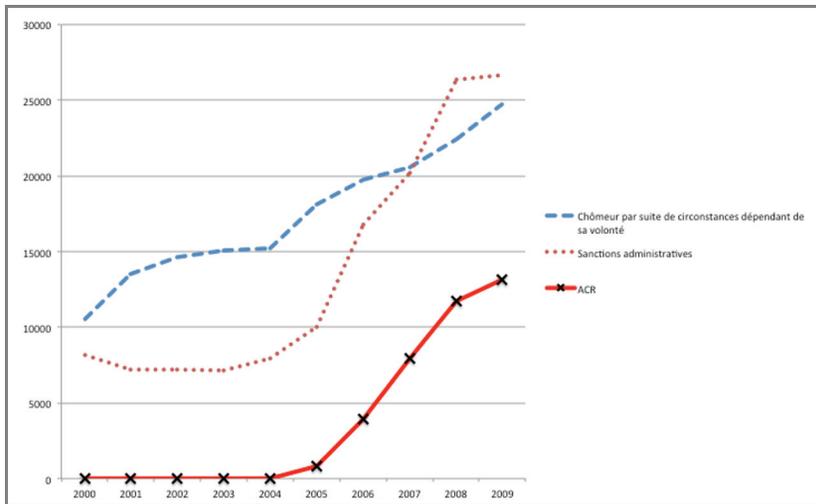
¹ Pour rappel, les exclusions précédées d'une diminution du niveau des indemnités durant six mois ne sont pas répertoriées ici parmi les sanctions temporaires puisqu'elles débouchent sur une exclusion.

Graphique 0.3bis: *Nombre de sanctions à durée indéterminée ventilées par motif*

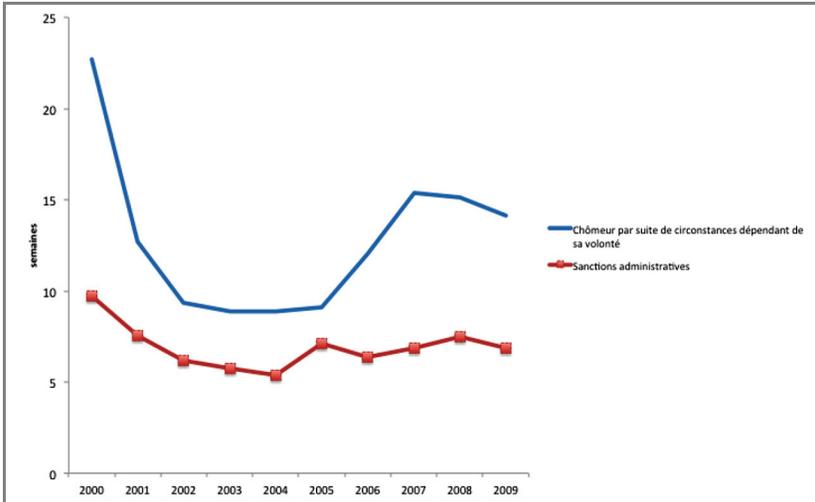


Source: ONEM et calculs propres.

Graphique 0.3ter: *Nombre de sanctions temporaires ventilées par motif*



Source: ONEM et calculs propres.

Graphique 0.4: *Durée moyenne des sanctions temporaires hors ACR*

Source: ONEM et calculs propres.

3.2.2. *Fréquence*

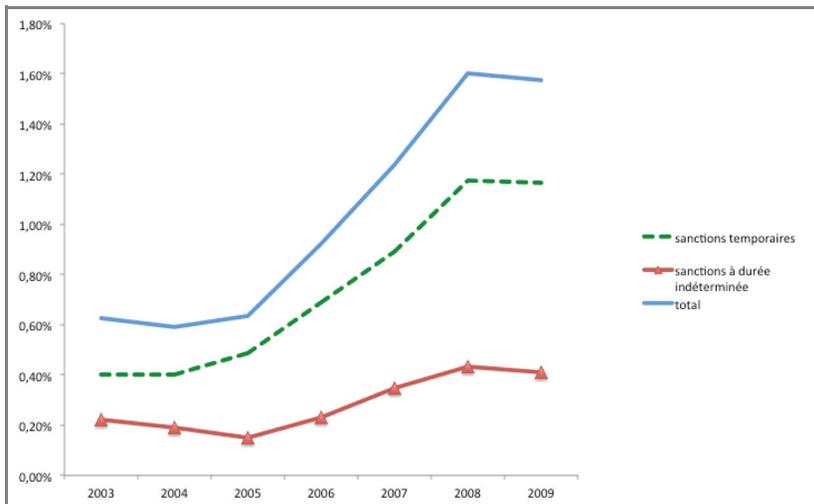
Pour mesurer les fréquences mensuelles, les nombres annuels absolus sont, rappelons-le, divisés par douze (pour obtenir la moyenne mensuelle) et par un même indicateur de population à risque: le nombre total de demandeurs d'emploi inoccupés (DEI) indemnisés par l'ONEM.

Le graphique 0.5 exprime le graphique 0.3 sous forme de taux mensuels de sanctions temporaires d'une part et de sanctions à durée indéterminée d'autre part. L'allure générale des courbes de ces deux graphiques est assez semblable. Dans le cas des sanctions à durée indéterminée, la tendance baissière jusqu'en 2005 suivie d'une remontée se confirme. En moyenne en 2009, 0,41 % des DEI indemnisés est chaque mois concerné par une sanction à durée indéterminée. Ce taux est supérieur à celui observé avant la mise en place de l'ACR en 2003. La hausse marquée des sanctions temporaires se confirme également. Depuis 2008, elles frappent plus d'1 % des DEI indemnisés chaque mois.

La division des nombres absolus par le nombre de DEI indemnisés ne change pas les conclusions tirées ci-dessus des graphiques 0.3bis et 0.3ter (nous ne montrons donc pas les figures correspondantes). En divisant les sanctions par le nombre de DEI indemnisés, il devient

cependant possible de comparer les évolutions régionales. Comme indiqué précédemment, les avertissements seront inclus dans le dénombrement des sanctions hors ACR.¹ Les «non-indemnisations» n'étant pas ventilées par Région dans les rapports annuels, nous devons les ignorer par la suite. Par conséquent, on se concentrera ci-dessous sur les catégories de motifs reprises à l'encadré 0.3 et sur l'ACR. Nous commencerons toutefois par considérer le total des sanctions correspondantes (voir le graphique 0.6). Globalement, si l'on cumule tous les motifs de sanctions disponibles par Région (dans le cadre de l'ACR et en raisons des motifs de l'encadré 0.3), on assiste à un rattrapage de la Flandre par la Wallonie: la fréquence de sanctions en Flandre et en Wallonie sont devenues identiques en 2009 (1,7 % des DEI indemnisés par mois). A Bruxelles, la fréquence mensuelle croît au fil du temps mais à un rythme plus modéré. Elle s'élève la même année à 1,2 %.

Graphique 0.5: Nombre mensuel moyen de sanctions dans le cadre de l'ACR et en dehors de celle-ci (pour ce second groupe, avertissements inclus), divisé par le nombre total de DEI indemnisés: distinction selon la durée de la sanction



Source: ONEM et calculs propres.

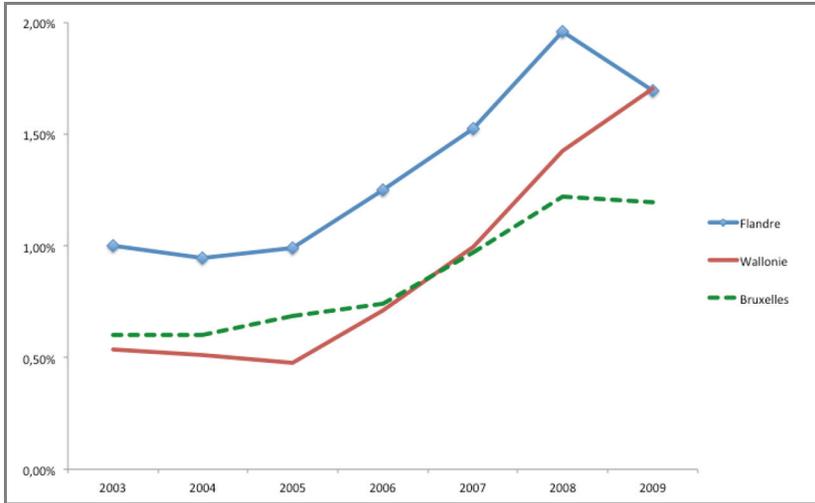
¹ Selon les années, la somme des indicateurs fournis par Région dépasse le nombre de décisions fournies par l'ONEM au niveau fédéral de 21 à 29 %. Ce dépassement est attribuable aux avertissements.

Concernant les fréquences de sanctions en dehors de l'ACR, nous nous intéresserons aux deux premières catégories de l'encadré 0.3 car la troisième devient négligeable dès 2006 du fait de la disparition de l'article 80. Les sanctions pour chômage volontaire («Chômeur par suite de circonstances dépendant de sa volonté») sont plus fréquentes en Flandre, mais depuis 2005, la courbe croît rapidement en Wallonie si bien qu'elle rejoint quasi la fréquence en Flandre en 2009 (graphique 0.7). Sur l'ensemble de la période 2003 – 2009, on n'observe pas de tendance claire à Bruxelles. La fréquence des sanctions administratives connaît une vive augmentation depuis 2005 dans les trois Régions (graphique 0.8). La fréquence demeure supérieure en Flandre.

Le graphique 0.9 est relatif à l'ACR. Il présente la fréquence de sanctions (temporaires ou non) par Régions¹. Jusqu'à 2007, la fréquence de sanctions augmente de manière assez semblable dans les trois Régions. En Wallonie, on constate une augmentation ininterrompue de la fréquence de sanctions. À partir de 2008, on assiste à un décrochage de la Wallonie. Bruxelles et la Flandre se caractérisent par des fréquences proches, en baisse légère et sensiblement plus faibles qu'en Wallonie. En Wallonie, l'élévation de la fréquence de sanction ne s'interrompt pas.

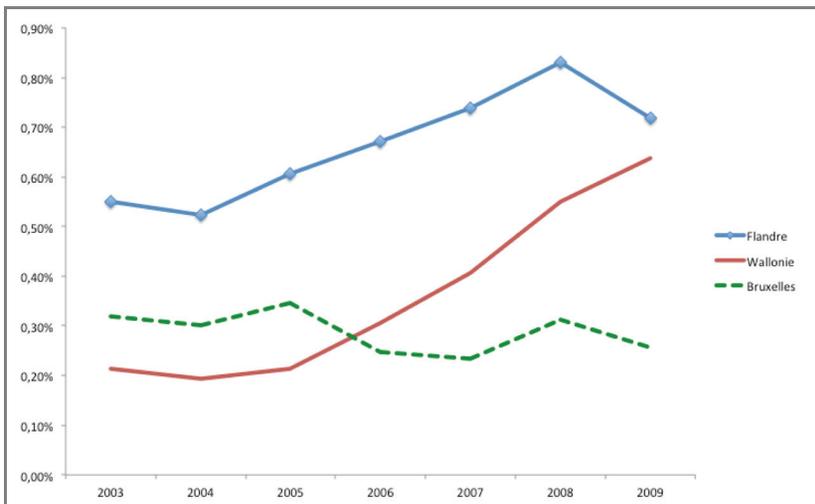
¹ Rappelons que le dénominateur est le total des DEI indemnisés, y compris les plus de cinquante ans.

Graphique 0.6: Nombre mensuel moyen total de sanctions divisé par le nombre total de DEI indemnisés: distinction selon les Régions



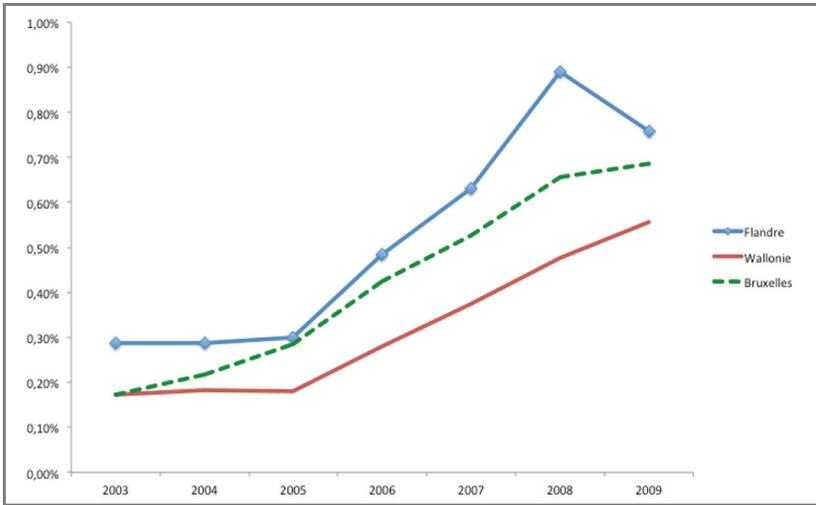
Source: ONEM et calculs propres.

Graphique 0.7: Chômeur par suite de circonstances dépendant de sa volonté: nombre mensuel moyen de sanctions (avertissements compris) divisé par le nombre total de DEI indemnisés: distinction selon les Régions



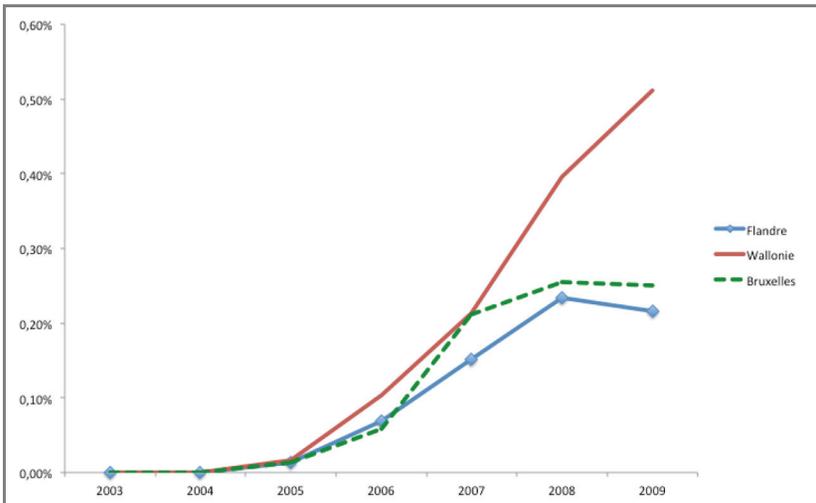
Source: ONEM et calculs propres.

Graphique 0.8: *Nombre mensuel moyen de sanctions administratives (avertissements compris) divisé par le nombre total de DEI indemnisés: distinction selon les Régions*



Source: ONEM et calculs propres.

Graphique 0.9: *Nombre mensuel moyen de sanctions dans le cadre de l'ACR (temporaires ou non) divisé par le nombre total de DEI indemnisés: distinction selon les Régions*



Source: ONEM et calculs propres.

3.2.3. *Conclusions*

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 (SPE) vers l'ONEM. Un certain nombre de faits marquent l'évolution récente des sanctions en général. 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 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 sanctions temporaires) 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). L'augmentation des transferts d'information en provenance de la Wallonie est particulièrement élevée entre 2003 et 2009. Le nombre mensuel de transmissions d'information par demandeur d'emploi inoccupé indemnisé (Par chômeur, la fréquence de transfert d'information) est devenu 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.

Pour comparer les évolutions régionales, nous avons calculé des fréquences par division du nombre mensuel de sanctions par le nombre total de demandeurs d'emploi inoccupés indemnisés. En dehors de l'ACR, les fréquences de sanctions (avertissements compris) sont plus importantes en Flandre, mais on assiste à un rattrapage par les autres Régions (sauf en cas de chômage volontaire à Bruxelles). 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.

Bien plus donc que les deux autres Régions, la Wallonie a connu entre 2003 et 2009 des changements marqués au niveau de l'intensité 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.

4 LA STRUCTURE EN 7 PARTIES DU RAPPORT FINAL ET LEURS OBJECTIFS

Le rapport final de notre recherche se décline en 7 parties dont les objectifs sont succinctement présentés dans la suite de cette sous-section (excepté ceux de la partie 7):

Partie 1. Analyse macro-économétrique de l'ACR

Partie 2. Description des données individuelles

Partie 3. Analyse descriptive de la participation aux actions régionales

Partie 4. Déterminants du résultat du 1er entretien

Partie 5. Evaluation micro-économétrique: approche en «forme réduite»

Partie 6. Evaluation micro-économétrique: approche «structurelle»

Partie 7. Synthèse, enseignements et recommandations

Partie 1. Analyse macro-économétrique de l'ACR

Cette partie de la recherche consiste en une analyse macro-économétrique de l'introduction du dispositif d'Activation du Comportement de Recherche d'emploi (ACR) à partir de juillet 2004 sur l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi (DE) indemnisés. Par analyse «macro», il faut entendre à la fois que (1) les différentes composantes de l'ACR (en ce compris les actions d'accompagnement des services publics de l'emploi régionaux) ne sont pas séparées, et (2) l'analyse est portée à un niveau global à travers une étude statistique de la relation

entre nombre de DE indemnisés (par classe d'âge) et conjoncture économique. Quel que soit l'indicateur conjoncturel utilisé pour prévoir le nombre de chômeurs indemnisés, nous devons conclure que la forte diminution du chômage observée au-delà de la mise en place du dispositif d'ACR (juillet 2004 pour les < 30 ans, juillet 2005 pour les 30-40 ans et juillet 2006 est pour les 40-45 ans) est en grande partie imputable aux effets de la conjoncture économique. Même en tenant compte de l'incertitude liée à ce type d'analyse, il semble difficile d'imputer un effet significatif de l'ACR à la diminution observée du nombre de chômeurs sur la période qui a suivi sa mise en œuvre.

Il est important de noter que nous ne considérons pas cette analyse comme étant une évaluation des effets de l'ACR et ce pour deux raisons. Premièrement, le dispositif d'ACR n'est certainement pas le seul changement qui a affecté le marché du travail belge à partir de 2004 (nouveau système des titres-services au 1^{er} janvier 2004, mise en œuvre de mesures dans le cadre du Pacte des générations début 2006, etc.), et les effets de ces autres changements sur le chômage peuvent aller en sens divers. Deuxièmement, diverses composantes de l'ACR peuvent avoir, on le voit dans les parties 5 et 6 de ce rapport de recherche, un effet positif, et parfois important, sur le taux de reprise d'emploi des chômeurs qui en ont directement bénéficié. Cela ne garantit pas pour autant un effet macroéconomique de l'ACR sur le nombre de chômeurs. En effet, seule une fraction relativement limitée des personnes au chômage à un moment donné du temps ont participé à une action dans le cadre de l'ACR (voir la section 3.1.2 de cette introduction générale). C'est la raison pour laquelle nous proposons, dans les parties 5 et 6 de cette recherche, une évaluation des différentes composantes de l'ACR sur des chômeurs qui en ont directement bénéficié, à partir de méthodes d'évaluation qui ont été validées et reconnues dans la littérature scientifique internationale.

Partie 2. Description des données individuelles

Dans cette partie, nous présentons les données individuelles que nous avons exploitées pour évaluer l'effet du dispositif d'ACR sur les chances de retour à l'emploi de jeunes chômeurs indemnisés (cf. parties 5 et 6 de la recherche) et pour décrire plus précisément le fonctionnement de certaines composantes de l'ACR (cf. parties 3 et 4 de la recherche). Nous utilisons un échantillon anonyme de chômeurs indemnisés par

l'ONEM transmis par la Banque Carrefour de Sécurité Sociale (BCSS). La BCSS a couplé cet échantillon de l'ONEM aux données des autres organismes de la sécurité sociale (ONSS, ONSSAPL, INASTI, INAMI, etc.) sur base des identifiants individuels. Ce couplage a permis de reconstruire mensuellement la trajectoire sur le marché du travail des chômeurs de notre échantillon depuis juillet 2001 jusqu'à décembre 2006. Nous pouvons ainsi identifier précisément le motif de sortie des personnes qui ne sont plus indemnisées par l'ONEM, pour autant qu'elles soient renseignées dans les registres d'un autre organisme de la sécurité sociale (emploi salarié, emploi indépendant, invalidité, bénéficiaire du revenu d'intégration sociale, etc.). Grâce à une collaboration des Services Publics de l'Emploi (SPE) régionaux (ACTIRIS, FOREM et VDAB), nous avons également obtenu des données individuelles sur les actions d'accompagnement et de formation auxquelles participent les chômeurs de notre échantillon. On peut ainsi retracer l'ensemble des actions régionales auxquelles ces chômeurs ont participé depuis juillet 2003 jusque décembre 2006.

Cette partie se structure de la façon suivante. Dans une première section, nous décrivons les critères de sélection de l'échantillon de chômeurs indemnisés de l'ONEM. La deuxième section est consacrée à la façon dont nous avons reconstitué mensuellement les états occupés sur le marché du travail à partir des fichiers de données disponibles. La troisième section précise les caractéristiques individuelles principales que nous exploitons dans notre recherche. Dans la quatrième section, nous décrivons les étapes de la procédure d'ACR retenues dans notre analyse. La cinquième section est consacrée à la constitution de la base de données pour la partie 4 de notre recherche. Les sixième et septième sections sont consacrées à la constitution de la base de données pour les parties 5 et 6 respectivement.

Partie 3. Analyse descriptive de la participation aux actions régionales

Il est nécessaire d'évaluer la procédure d'ACR en tenant compte des pratiques d'accompagnement des entités fédérées. En effet, l'accord de coopération d'avril 2004 fut l'occasion pour les SPE régionaux de réformer pour certains, de renforcer pour d'autres leurs actions d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Grâce à des données individuelles que nous ont transmises les SPE régionaux, nous avons pu retracer

l'ensemble des actions régionales auxquelles les chômeurs de notre échantillon (groupe cible et groupe contrôle) ont participé depuis juillet 2003 jusqu'à décembre 2006. La comparaison des taux de participation aux actions régionales entre les groupes cible et contrôle peut nous donner des renseignements utiles pour l'interprétation des résultats de notre évaluation (cf. parties 5 et 6).

Partie 4. Déterminants du résultat du 1er entretien

Dans cette partie, nous étudions, à travers une analyse économétrique, les déterminants du résultat du premier entretien d'évaluation des efforts de recherche de la procédure d'ACR, pour le premier public concerné par cette procédure: les chômeurs indemnisés de moins de 30 ans. L'objectif de cette analyse est, dans la limite des données disponibles, de mettre en lumière les facteurs qui jouent un rôle important pour expliquer une évaluation positive ou négative à l'issue du 1er entretien avec un facilitateur de l'ONEM.

Selon le cadre réglementaire de la procédure d'ACR, le premier entretien a pour objectif d'évaluer les efforts que le chômeur a réalisés pour chercher du travail pendant la période de 12 mois qui précède l'entretien. Les textes réglementaires précisent également que les efforts de recherche sont évalués en tenant compte de la situation personnelle du chômeur (âge, niveau de formation, aptitudes, situation sociale et familiale, etc.) et de la situation du marché de l'emploi. Nous ne disposons pas de données sur les preuves écrites de démarches de recherche d'emploi présentées par les chômeurs lors de l'entretien. Seules l'expérience passée en emploi (salarié ou indépendant, mais déclaré à l'ONSS ou à l'INASTI) et la participation à des actions de formation ou d'accompagnement peuvent constituer des preuves implicites de recherche d'emploi. Pour les preuves formelles, nous devons recourir à des indicateurs indirects tels que la situation familiale ou le taux de chômage local: une personne qui doit s'occuper seule de ses enfants ou qui vit dans une sous-région où le chômage est relativement plus élevé aura moins d'opportunités de répondre à des offres d'emploi et donc plus de difficultés à récolter des preuves de sa recherche d'emploi. On est toutefois confronté ici à un problème d'identification: la plupart des variables (dont la situation familiale et le taux de chômage) qui nous servent d'indicateurs indirects des preuves formelles sont aussi utilisées par les facilitateurs dans leur évaluation pour contextualiser un

manque éventuel de preuves formelles (cf. la prise en compte de la situation personnelle et du marché local de l'emploi). Une grande partie des variables incluses dans l'analyse ont donc un effet a priori ambigu dont le signe va dépendre du comportement des facilitateurs: accordent-ils plus d'importance aux preuves formelles ou à la situation personnelle et locale du chômeur?

Partie 5. Evaluation micro-économétrique: approche en «forme réduite»

Dans cette partie, nous exploitons le point de rupture dans les critères d'éligibilité à la procédure d'ACR, qui correspond au fait de ne pas avoir atteint l'âge de 30 ans entre les 1er juillet 2004 et 2005, pour évaluer l'effet de l'avertissement que l'ONEM envoie aux jeunes chômeurs indemnisés au moins 8 mois avant que leurs efforts de recherche ne soient évalués. 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 contrôle.

L'analyse empirique s'appuie sur des données administratives issues de la Banque Carrefour de Sécurité Sociale, qui nous permettent non seulement d'évaluer l'effet de la politique sur le taux de reprise d'emploi, mais aussi sur la qualité de l'emploi en termes de salaire à l'embauche et de durée d'occupation. Nous sommes en effet conscients du fait qu'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. Nous évaluons aussi l'effet de la politique sur le taux d'accès à des actions de formation ainsi que sur les chances de devenir inactif (en distinguant différents types d'inactivité, comme la maladie à charge de la mutuelle).

Partie 6. Evaluation micro-économétrique: approche «structurelle»

Cette partie s'intéresse à l'ensemble des étapes de l'ACR. Sa spécificité est d'apporter un éclairage sur les effets des entretiens. En effet, en ce qui concerne la lettre, nous obtenons ici des résultats qui convergent avec ceux de la partie précédente. Comme les méthodologies adoptées sont profondément différentes, cette convergence est un résultat en soi, révélateur de la robustesse de nos conclusions quant à l'impact de la lettre d'avertissement.

La séquence temporelle des rencontres avec le facilitateur et l'extension annuelle de la politique à de nouveaux groupes d'âge complique très sérieusement la définition d'un groupe de contrôle approprié lorsque l'on s'interroge sur les effets des entrevues avec le facilitateur de l'ONEM, des contrats (ou «plans d'action») et des sanctions. Notre option méthodologique a été ici de combiner l'information disponible dans nos données (trajectoires, salaires en cas d'embauche) et la théorie économique de la prospection d'emploi («job search») étendue de manière à prendre en compte les caractéristiques essentielles de l'activation du comportement de recherche d'emploi entre son lancement et la fin de 2006 (moment où s'achève notre période d'observation). Cette approche est dite «structurelle» au sens où la spécification du modèle découle directement de la théorie économique. Une fois les paramètres du modèle estimés grâce aux données disponibles, nous pouvons mesurer l'effet des diverses composantes de l'ACR: effets de la lettre, effets des entretiens et des différentes sanctions qui y sont liées.

La lourdeur de la procédure adoptée nous impose d'adopter quelques restrictions. Tout d'abord, nous nous limitons ici aux transitions entre deux positions: le chômage et l'emploi. Nous n'évoquons donc pas les sorties vers des politiques actives ou des formes dites d'inactivité. Compte tenu de cela, nous nous limitons ici la Flandre où, à l'époque, le service public régional ne ciblait pas d'action sur les personnes averties. Pour des raisons techniques, nous sommes aussi amenés à ne pas conserver dans l'échantillon les cohabitants en seconde période d'indemnisation. Enfin, notre modèle étant déjà d'une grande complexité, nous n'avons pas intégré la dimension de choix entre emploi à temps partiel et à temps plein. Nous nous limitons donc à un indicateur d'évaluation qui est l'emploi à temps plein.

RÉFÉRENCES

- COCKX B., A. DEFOURNY, M. DEJEMEPPE et B. VAN DER LINDEN (2007a), Le nouveau système de suivi des chômeurs: une évaluation, Département des Sciences économiques, Institut de Recherches économiques et Sociales, Université catholique de Louvain. <http://www.uclouvain.be/4711.html>
- COCKX B., M. DEJEMEPPE et B. VAN DER LINDEN (2007b), «Le Plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs favorise-t-il l'insertion en emploi?», *Regards économiques*, 49, Institut de Recherches économiques et sociales, Université catholique de Louvain, janvier 2007. <http://www.uclouvain.be/regardseconomiques>
- COCKX, B., M. DEJEMEPPE et B. VAN DER LINDEN (2007c), «La Plan d'Accompagnement et de Suivi des Chômeurs favorise-t-il l'insertion en emploi?», CIFO P (ed.), *Proceedings of the 17e Congrès des Économistes belges de Langue française à Louvain-la-Neuve*, Commission 3, Charleroi: Centre interuniversitaire de Formation permanente, 469-488.
- PALSTERMAN P. (2003), «La notion de chômage involontaire: 1945-2003», *Courrier hebdomadaire 1806 du Centre de recherche et d'information socio-politiques*, Bruxelles.

Partie 1

Analyse macro-économétrique de l'ACR

INTRODUCTION

Cette partie de la recherche consiste en une analyse macro-économétrique de l'introduction du dispositif d'Activation du Comportement de Recherche d'emploi (ACR) à partir de juillet 2004 sur l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi (DE) indemnisés. Par analyse «macro», il faut entendre à la fois que (1) les différentes composantes de l'ACR (en ce compris les actions d'accompagnement des services publics de l'emploi régionaux) ne sont pas séparées, et (2) l'analyse est portée à un niveau global à travers une étude statistique de la relation entre nombre de DE indemnisés (par classe d'âge) et conjoncture économique. La question à laquelle nous cherchons de répondre est de savoir si la chute observée du nombre des DE depuis juillet 2004, la date de l'entrée en vigueur du dispositif d'ACR pour les chômeurs de moins de 30 ans, est liée à l'ACR, ou est-elle, en partie ou entièrement, expliquée par la bonne conjoncture économique qui a précédé la mise en œuvre de l'ACR et qui s'est poursuivie après 2005.

A travers cette analyse, nous souhaitons répondre à ce qui nous semble être une limite importante de l'approche de l'ONEM dans son estima-

tion de l'impact de la nouvelle procédure de suivi et de contrôle des chômeurs (procédure «dispo» selon la terminologie de l'ONEM). Cette approche peut se résumer aux citations suivantes tirées du 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): «Depuis le 2^{ème} trimestre 2004 jusqu'au 2^{ème} trimestre 2008, on constate [...] que le nombre de demandeurs d'emploi de moins de 30 ans a baissé de 24 %. Ce trend baissier ne s'explique pas du fait de l'évolution favorable de la conjoncture économique depuis le 3^{ème} trimestre 2003. [...] L'évolution de la conjoncture économique sur la période du 1^{er} trimestre 2002 au 2^{ème} trimestre 2008 fait au contraire état d'une période de détérioration de la conjoncture qui commence en juillet 2004, au moment de l'introduction des mesures «dispo» pour les moins de 30 ans». ¹ Le graphique 1.1 et les chiffres du tableau 1.1 (cf. page suivante), tous deux tirés du Rapport de l'ONEM, illustrent ces propos. D'après l'indicateur de la BNB, sur la période qui a suivi la mise en œuvre de la procédure d'ACR, la conjoncture économique s'est en effet dégradée, quoique très temporairement, après plusieurs mois de forte croissance. Toutefois, elle est repartie nettement à la hausse à partir de 2005 avant de replonger à partir de 2008.

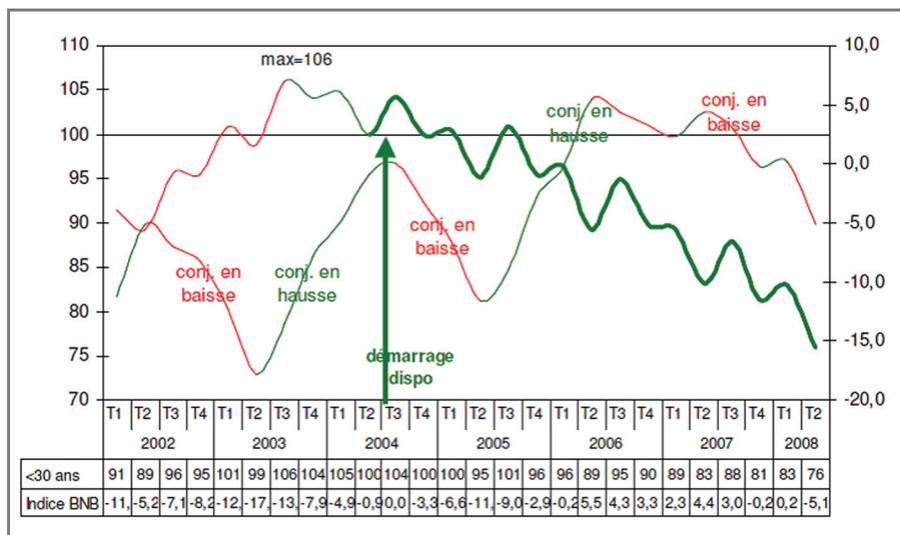
Une limite importante de l'approche de l'ONEM est qu'elle suppose une relation *contemporaine* (c'est-à-dire *statique* ou encore *immédiate*) entre nombre de DE et conjoncture, sans tenir compte du fait que, habituellement, emploi et chômage réagissent avec retard aux variations de la conjoncture économique. Ainsi, le déclin du nombre de jeunes DE indemnisés observé juste après juillet 2004 aurait pu être le résultat de la conjoncture économique favorable de l'année qui a précédé le lancement de l'ACR. La démarche empirique suivie dans cette partie de la recherche tente de répondre à cette limite en prenant explicitement en compte le fait que la conjoncture économique peut influencer l'évolution du nombre de DE indemnisés avec des retards.

Cette partie se structure de la façon suivante. Dans une première section, nous décrivons brièvement les données. La deuxième section présente la méthodologie utilisée pour mesurer les effets éventuels de l'ACR sur le nombre de DE indemnisés. Dans la troisième section, les résultats de notre analyse sont exposés et interprétés. La quatrième sec-

¹ Le même type d'analyse est reproduit dans le dernier Rapport de l'ONEM au Comité d'évaluation de l'exécution jusqu'au 31 décembre 2009 de l'accord de coopération du 30.04.2004.

tion expose plusieurs analyses complémentaires visant à vérifier la robustesse de nos résultats. Enfin, nous concluons notre analyse dans une dernière section.

Graphique 1.1: Evolution de l'indice brut désaisonnalisé de la conjoncture de la BNB et du nombre de DE indemnisés de moins de 30 ans – T1 2002 à T2 2008



Source: ONEM (2008), «Rapport au Comité d'évaluation de l'exécution jusqu'au 30 juin 2008 de l'accord de coopération du 30.04.2004».

Tableau 1.1: Evolution du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés de moins de 30 ans entre les 2^{èmes} trimestres 2004 et 2008

	2 ^e tr. 2004	2 ^e tr. 2008	Ecart observé
< 30 ans	148.636	113.370	-35.266 (-24%)

Source: ONEM (2008).

1 LES DONNÉES

Cette partie de la recherche s'appuie sur des données mensuelles de nombres de demandeurs d'emploi (DE) indemnisés (âgés entre 20 et 45 ans) qui proviennent de l'ONEM. Il s'agit de chômeurs complets (excepté les travailleurs à temps partiel involontaires et les travailleurs dans un atelier protégé) indemnisés demandeurs d'emploi (calculés sur base de la statistique des paiements de l'ONEM). Ces statistiques sont mensuelles, de janvier 1998 à décembre 2008, et sont ventilées par durée de chômage, sexe, région de résidence et classe d'âge (jusque 45 ans). A partir de ces données, on peut étudier l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés de janvier 1998 (soit 6,5 ans avant le lancement du dispositif d'ACR) à décembre 2008 (soit 4,5 ans après le lancement de l'ACR) par classe d'âge (< 30 ans, 30-40 ans et 40-45 ans) et par Région de résidence (Bruxelles, Flandre et Wallonie).

Nous utilisons également des indicateurs de conjoncture pour modéliser la relation entre le nombre de chômeurs et l'état de l'activité économique. L'indicateur conjoncturel de base sur lequel nous appuyons nos résultats est l'indicateur mensuel brut désaisonnalisé de la conjoncture publié par la Banque Nationale de Belgique (BNB), de janvier 1998 à décembre 2008. L'indicateur BNB, dénommé «indicateur (ou courbe) synthétique global(e)», est calculé sur base d'indicateurs synthétiques pour quatre branches d'activité: l'industrie manufacturière, le commerce, la construction, et depuis 1994, les services aux entreprises. L'indicateur global est une moyenne pondérée de ces quatre indicateurs avec des poids de 65 %, 15 %, 5 % et 15 % respectivement. L'indicateur synthétique de chaque branche d'activité est quant à lui calculé comme la moyenne des réponses à trois ou quatre questions portant sur l'évolution de l'activité. Ces questions diffèrent selon le secteur d'activité:

- Industrie manufacturière: appréciation du carnet de commandes total, appréciation du niveau des stocks de produits finis, prévisions d'emploi et prévisions de demande;
- Commerce: prévisions de demande, prévisions des commandes et prévisions d'emploi;
- Construction: évolution du carnet d'ordres, évolution du matériel utilisé, appréciation du carnet d'ordres et prévisions de demande;

- Les services aux entreprises: appréciation de l'activité, prévisions d'activité et prévisions relatives à la demande générale.

Pour chaque secteur et pour chaque question, la BNB établit un solde entre les réponses décrivant une amélioration et celles indiquant une détérioration. Pour un secteur donné, la moyenne de ces soldes à travers les différentes questions constitue l'indicateur synthétique du secteur.

Dans des analyses complémentaires visant à vérifier la robustesse de nos résultats, nous utilisons deux autres indicateurs de conjoncture: le Produit Intérieur Brut (PIB), qui n'est disponible que sur base trimestrielle, et un indicateur représentant la conjoncture dans nos pays voisins (IC_{vois}). Cet indicateur est calculé comme une moyenne pondérée des «*Economic Sentiment Indicators*» publiés par le DGECFIN de la Commission Européenne pour les cinq pays limitrophes à la Belgique qui constituent la part principale du commerce extérieur belge (l'Allemagne, la France, le Royaume Uni, la Hollande et le Luxembourg). Ces «*Economic Sentiment Indicators*» sont calculés pour chaque pays comme une moyenne pondérée de l'indicateur de confiance dans l'industrie (40 %), les services (30 %), la construction (5 %), le commerce de gros (5 %) et de l'indicateur de confiance des consommateurs (20 %). Les données sont mensuelles et désaisonnalisées. Pour le calcul de notre indicateur IC_{vois} , le coefficient de pondération utilisé pour chaque pays est la part du PIB de ce pays dans la somme des PIB des cinq pays considérés.

Enfin, afin de vérifier si la relation estimée entre les DE indemnisés et la conjoncture économique est sensible à la prise en compte du chômage temporaire (non compris dans la notion de DE indemnisés), nous avons aussi utilisé le nombre de chômeurs temporaires comme variable explicative supplémentaire pour vérifier la robustesse de nos résultats. Ces données sont disponibles mensuellement et proviennent des statistiques financières de l'ONEM.¹

¹ Le nombre de chômeurs temporaires est exprimé en unités budgétaires, soit le nombre total de jours indemnisés du mois divisé par le nombre de jours indemnisables (le nombre moyen mensuel).

2 LA MÉTHODE

Nous présentons ici l'approche que nous avons suivie pour estimer les déterminants conjoncturels du nombre de DE indemnisés et ensuite mesurer l'impact éventuel de l'ACR sur ce nombre.

Nous partons de l'hypothèse que le chômage est fortement lié à la conjoncture économique. En période de bonne conjoncture, le niveau de la demande est élevé et la demande de l'emploi est ainsi stimulée. Cela se traduit par un nombre de chômeurs réduit. Par contre, quand la conjoncture économique est mauvaise, on s'attend à ce qu'il y ait un plus grand nombre de chômeurs. En prenant en exemple les DE indemnisés âgés de < 30 ans, notre démarche consiste, dans un premier temps, à *estimer* les effets de la conjoncture (incluant des effets retardés, mais aussi des indicatrices saisonnières¹) sur le nombre de jeunes DE indemnisés *avant* l'entrée en vigueur du dispositif d'ACR, c'est-à-dire entre janvier 1998 et juin 2004. Dans un deuxième temps, il s'agit de *prédire* le nombre de jeunes DE indemnisés au cours de la période juillet 2004 – décembre 2008, sur base des effets conjoncturels estimés et de l'évolution observée de l'indicateur conjoncturel retenu (par exemple, celui de la BNB) au cours de cette période. Un écart sensible de la série observée de DE indemnisés par rapport à ce que prédisent les variables de conjoncture au cours de la période juillet 2004 – décembre 2008 peut alors être interprété comme un effet vraisemblable de l'ACR. Si la série observée est en-dessous (respectivement, au-dessus) de la série prédite, la procédure d'ACR aurait contribué à diminuer (respectivement, augmenter) le chômage des jeunes.

Etant donné que l'ACR a été introduite progressivement en commençant par le groupe d'âge des moins de 30 ans, nous analysons les déterminants conjoncturels du nombre de DE par classe d'âge (les moins de 30 ans, les 30 ans à moins de 40 ans et les 40 ans à moins de 45 ans²). Pour le groupe des < 30 ans, le dispositif d'ACR a commencé en juillet 2004. L'estimation du modèle pour ce groupe exploite les observations de la période de janvier 1998 à juin 2004 (il s'agit de données mensuel-

¹ Il s'agit de onze variables binaires qui valent 0 tout le temps et sauf quand l'observation correspond au mois que la variable représente (dans ce cas, celle-ci vaut 1). Cette manière de procéder est standard pour tenir compte de régularités saisonnières dans les observations.

² Nous ne disposons pas de données mensuelles sur les nombres de chômeurs indemnisés au-delà de 45 ans.

les, soit $78 = 6 \times 12 + 6$ observations). Pour le groupe d'âge des 30-40 ans, l'ACR a débuté en juillet 2005. Dans ce cas, nous estimons le modèle sur la période janvier 1998 - juin 2005 et prévoyons le nombre de DE indemnisés sur la période qui commence en juillet 2005. Enfin, pour le groupe d'âge des 40-45 ans, l'ACR a démarré en juillet 2006 et l'estimation des déterminants conjoncturels se fait de janvier 1998 à juin 2006.

Le modèle type et l'approche économétrique utilisés dans cette analyse sont explicités en détail dans une annexe (annexe 1.1). Nous estimons un modèle *dynamique* qui prend explicitement en compte le fait que la conjoncture économique peut influencer l'évolution du nombre de DE indemnisés avec des *retards*. L'équation qui décrit la relation entre le nombre de DE indemnisés au mois t (DEI_t)¹ et l'indicateur conjoncturel retenu (IC) est:

$$DEI_t = f(IC_t, IC_{t-1}, IC_{t-2}, \dots, IC_{t-12}, DEI_{t-1}, \dots, DEI_{t-12}, mois) \quad (1)$$

Les variables explicatives utilisées comme déterminants du nombre de DE indemnisés comprennent non seulement la valeur actuelle (au mois t) de l'indicateur conjoncturel utilisé, mais aussi les valeurs retardées (au mois $t-1$, $t-2$, etc.) de cet indicateur. Comme variables explicatives, on retrouve aussi les valeurs retardées de la variable qu'on cherche à expliquer, DEI . Ceci est nécessaire pour tenir compte du degré important de corrélation dans le temps qui caractérise ce type de série temporelle: le nombre de DE au mois t est fortement lié à au nombre de DE observés au cours des mois précédents.² Enfin, pour tenir compte des variations saisonnières du chômage, on introduit des variables indicatrices saisonnières qui correspondent aux 12 mois de l'année.³

Le choix de l'indicateur de conjoncture est fortement limité par la disponibilité des données. Celles relatives aux DE indemnisés étant mensuelles, l'indicateur conjoncturel doit aussi être disponible mensuellement si l'on veut exploiter pleinement les données de chômage.

¹ DEI est en réalité le logarithme du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés.

² Si on n'introduit pas les valeurs retardées de la variable DEI comme variables explicatives, les erreurs de prévision (qui représentent les écarts entre la série prédite par le modèle et la série observée) seront fortement corrélées dans le temps, ce qui entraînerait un biais dans l'écart-type des paramètres estimés (l'écart-type reflète la marge d'erreur d'un paramètre). On ne pourrait alors pas faire des tests statistiques fiables pour décider quelles sont les variables qui ont un effet statistiquement significatif sur la variable DEI .

³ La variable indicatrice du mois de mai, par exemple, est égale à 1 si la variable DEI est mesurée au mois de mai et est égale à 0 autrement.

Comme indicateur de base, nous utilisons l'indicateur mensuel brut désaisonnalisé de la conjoncture publié par la BNB, de janvier 1998 à décembre 2008. L'ONEM se base sur ce même indicateur dans son évaluation de l'ACR. Cela facilite la comparaison de notre approche avec celle de l'ONEM. Dans la section 4, nous étudions la sensibilité de nos résultats en remplaçant l'indicateur de la BNB par d'autres indicateurs conjoncturels.

3 LES RÉSULTATS ET LEURS INTERPRÉTATIONS

Nous présentons ici les résultats obtenus au niveau du pays, hommes et femmes confondus, pour les trois groupes d'âge: < 30 ans, 30-40 ans et 40-45 ans. Dans une annexe (annexe 1.2), nous présentons les résultats pour ces trois groupes d'âge, *selon la Région de résidence* (Région bruxelloise, flamande et wallonne). Une annexe (annexe 1.3) rapporte quant à elle les résultats au niveau du pays par groupe d'âge et selon *la durée passée en chômage*: on distingue les chômeurs jusqu'à un an de chômage (de courte durée) et d'une durée supérieure à un an (de longue durée).¹

Dans ce qui suit, nous présentons les résultats sous forme de graphiques montrant de janvier 2002 à décembre 2008, d'une part, le nombre de DE indemnisés *observé* et, d'autre part, le nombre de DE indemnisés *prédit* sur base des effets conjoncturels estimés et de l'évolution observée de l'indicateur BNB. L'analyse statistique des données ne procure jamais des prédictions exactes à 100 %. Les lignes pointillées qui entourent l'évolution du nombre de chômeurs prédit sur les graphiques représentent l'intervalle de confiance à 95 % de ce nombre. L'intervalle de confiance est une estimation de l'écart entre la plus petite valeur (limite inférieure de l'intervalle) et la plus grande valeur (limite supérieure de l'intervalle) du nombre de chômeurs prédit par le modèle. Le véritable nombre de chômeurs a 95 % de chances de se trouver (et se

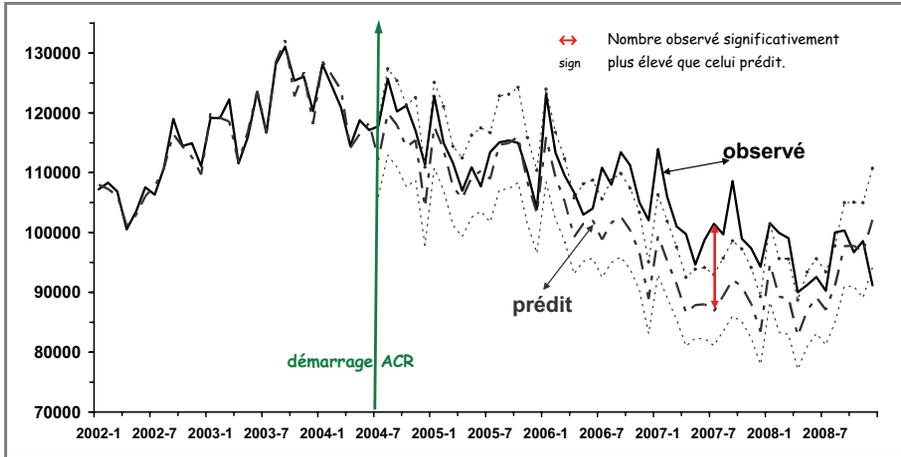
¹ Nous avons également effectué des analyses séparées pour les hommes et les femmes. Les résultats, qui ne sont pas sensiblement différents de ceux obtenus pour les hommes et femmes confondus, sont disponibles auprès des auteurs sur demande.

trouve donc très probablement) à l'intérieur de cet intervalle. Plus l'intervalle est petit, plus la prédiction a des chances d'être précise. Si l'intervalle de confiance balaie un intervalle englobant l'évolution observée du nombre de chômeurs, on dira que la différence entre la série observée et la série prédite n'est pas statistiquement significative. Le dispositif d'ACR n'aurait donc pas eu d'effet sensible sur le nombre de DE indemnisés. Si, par contre, la série observée est en-dessous de la plus petite valeur possible de la série prédite, l'ACR aurait contribué à diminuer le nombre de chômeurs. Mais il se peut aussi que la série observée soit au-dessus de la plus grande valeur possible de la série prédite. Dans ce cas, l'ACR aurait contribué à augmenter le nombre de chômeurs.

3.1. Les moins de 30 ans

Ces résultats sont obtenus à partir d'un modèle avec 12 retards sur chacune des variables explicatives, comme spécifié dans l'équation (1). L'indicateur BNB a globalement un effet négatif sur le nombre de *DEI*: plus la conjoncture est favorable, plus le nombre de chômeurs est faible. Mais les effets dynamiques jouent un rôle sensible et la valeur retardée de 12 mois de l'indicateur BNB a encore un effet statistiquement significatif sur le nombre actuel de chômeurs.

Graphique 1.1: Nombre de demandeurs d'emploi indemnisés de moins de 30 ans, de janvier 2002 à décembre 2008



Note: Les lignes pointillées qui entourent la courbe du nombre de chômeurs prédit représentent l'intervalle de confiance à 95 % de ce nombre

Sur la période qui a précédé juillet 2004, les valeurs prédites du nombre de *DEI*, représentées par la courbe en traits gras discontinus, sont très proches des valeurs observées, et se confondent même souvent avec elles (voir graphique 1.2). Ceci témoigne de la bonne spécification du modèle économétrique retenu. On remarque ensuite que, sur la période qui va de juillet 2004 à juillet 2006, la valeur observée du nombre de *DEI* reste à l'intérieur de l'intervalle de confiance qui entoure ses valeurs prédites. Cela signifie que, statistiquement, il n'y a pas de différence significative entre la série observée et la série prédite. Il apparaît donc que la chute observée du nombre des *DE* depuis juillet 2004, la date de l'entrée en vigueur de l'ACR pour les chômeurs de moins de 30 ans, n'est pas liée à ce nouveau dispositif, mais est entièrement expliquée par la bonne conjoncture économique qui a précédé la mise en œuvre de l'ACR et qui s'est poursuivie après 2005. A partir de juillet 2006 jusqu'en avril 2008, les valeurs observées sont même significativement plus élevées que les prévisions, ce qui indique que le nombre de chômeurs a diminué moins rapidement que ce que laissait présager l'état de la conjoncture. Et depuis mai 2008, la différence est de nouveau non-significative. On ne peut donc pas attribuer au dispositif d'ACR la décline progressive du nombre de jeunes *DE* indemnisés depuis juillet 2004.

Dans le tableau 1.2, nous rapportons l'évolution observée (en nombre absolu et en pourcentage) du nombre de DE indemnisés depuis le lancement de l'ACR à la fin du 2^e trimestre 2004 jusqu'au 3^e trimestre 2008. Les chiffres ne sont pas identiques à ceux de l'ONEM (2008) rapportés dans le tableau 1.1 en raison d'une source statistique différente entre nos données et celles utilisées par l'ONEM. Malgré ces écarts de niveaux, l'évolution du nombre de DE indemnisés est similaire entre les deux sources de données: une baisse de plus de 20 % est observée entre les deuxième trimestres 2004 et 2008. Toutefois, notre analyse indique que la totalité de cette diminution s'explique par l'état de la conjoncture économique. Selon celle-ci, le nombre de chômeurs aurait même dû baisser davantage (de 5.000 unités ou de 4 %) que ce qui a été constaté. Si l'on veut donc attribuer à l'ACR tout ce qui s'est produit sur le nombre de chômeurs après juillet 2004, au-delà des effets conjoncturels, on devrait conclure à un effet défavorable. Mais comme l'effet n'est pas statistiquement différent de zéro, on ne peut pas non plus exclure un effet favorable de l'ACR. Les deux pourcentages mentionnés entre parenthèse dans la dernière colonne du tableau 1.2 donnent l'intervalle de confiance de l'écart non expliqué par la conjoncture. Comme celui-ci balaie des valeurs positives et négatives, on ne peut pas conclure à un écart significatif.

Tableau 1.2: *Evolution du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés de moins de 30 ans entre les 2^e trimestres 2004 et 2008*

	2 ^e tr. 2004	2 ^e tr. 2008	Ecart observé	Ecart expliqué par la conjoncture	Ecart non expliqué par la conjoncture
< 30 ans	116.805	91.292	-25.513 (-22%)	-30.52 (-26%)	+5.011 (+4%) [+9%: -1%]

Note: Les chiffres entre parenthèses représentent l'évolution relative (ou proportionnelle) du nombre de DE indemnisés entre les 2^e trimestres 2004 et 2008, soit l'écart du nombre de DE entre les 2^e trimestres 2004 et 2008 divisé par le nombre de DE au 2^e trimestre 2004. A titre d'illustration, -22 % = -25.513/116.805. Les chiffres entre crochets dans la dernière colonne du tableau représentent l'intervalle de confiance à 95 % de l'évolution relative rapportée dans la parenthèse du dessus.

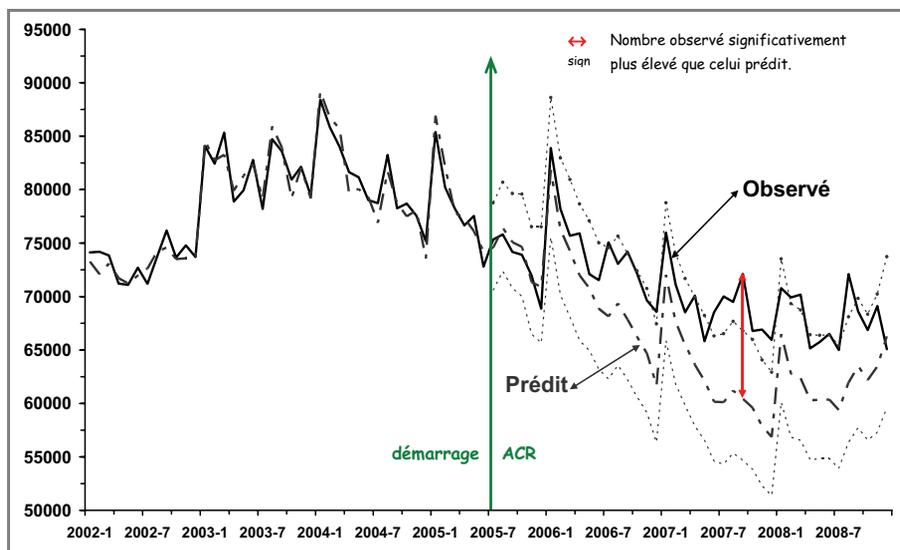
3.2. Les 30-40 ans

Pour ce groupe d'âge, la procédure d'ACR est devenue effective à partir de juillet 2005. Nous estimons dès lors le modèle jusqu'en juin 2005 (avec 12 retards) et utilisons ensuite les paramètres estimés pour prévoir le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés sur la période juillet 2005 à fin 2008.¹ De nouveau, on trouve que l'indicateur BNB a globalement un effet négatif sur le nombre de *DEI* et que les effets dynamiques jouent un rôle important.

A la lecture du graphique 1.3, on remarque que, sur la période qui va de juillet 2005 jusqu'au 2^e trimestre 2007, la valeur observée du nombre de *DEI* de 30-40 ans reste toujours à l'intérieur de l'intervalle de confiance calculé autour des valeurs prédites. Cela signifie que, statistiquement, il n'y a pas de différence significative entre le nombre observé de chômeurs et le nombre prédit. Il n'y a en fait que quelques mois à la fin de l'année 2007 où les valeurs observées sont significativement plus élevées que celles prédites: le nombre de chômeurs a donc moins diminué que ce que prédisait l'état de la situation économique.

Le tableau 1.3 nous indique que l'entièreté de la baisse du nombre de *DEI* de 30-40 ans observée depuis qu'ils sont concernés par l'ACR s'explique par l'état de l'activité économique. Selon celle-ci, le nombre de chômeurs aurait même dû baisser davantage (de 5.500 unités) que ce qui a été constaté! Si l'on veut donc attribuer à l'ACR tout ce qui s'est produit sur le nombre de chômeurs après juillet 2004, au-delà des effets conjoncturels, on devrait à nouveau conclure à un effet défavorable de l'ACR. Mais de nouveau, comme l'effet n'est pas statistiquement différent de zéro, on ne peut pas non plus exclure un effet favorable de l'ACR.

¹ Etant donné que l'ACR a concerné les moins de 30 ans un an plus tôt, on peut supposer qu'un effet d'anticipation ait pu modifier le comportement de ceux âgés entre 30 et 40 ans dès juillet 2004. Pour cette raison, nous avons aussi estimé le modèle jusqu'en juin 2004 et effectué des prévisions à partir de juillet 2004. Les prévisions ainsi obtenues ne sont pas sensiblement différentes de celles obtenues en estimant le modèle jusqu'en juin 2005.

Graphique 1.1: *Nombre de demandeurs d'emploi indemnisés de 30 à 40 ans, de janvier 2002 à décembre 2008*

Note: Les lignes pointillées qui entourent la courbe du nombre de chômeurs prédit représentent l'intervalle de confiance à 95 % de ce nombre.

Tableau 1.3: *Evolution du nombre de DE indemnisés de 30 à 40 ans entre les 2^e trimestres 2005 et 2008*

	2 ^e tr. 2005	2 ^e tr. 2008	Ecart observé	Ecart expliqué par la conjoncture	Ecart non expliqué par la conjoncture
30-40 ans	75.681	65.814	-9.866 (-13%)	-15.340 (-20%)	+5.474 (+7%) [15%: -1%]

Note: Les chiffres entre parenthèses représentent l'évolution relative (ou proportionnelle) du nombre de DE indemnisés entre les 2^e trimestres 2005 et 2008, soit l'écart du nombre de DE entre les 2^e trimestres 2005 et 2008 divisé par le nombre de DE au 2^e trimestre 2005. A titre d'illustration, -13 % = -9.866/75.681. Les chiffres entre crochets dans la dernière colonne du tableau représentent l'intervalle de confiance à 95 % de l'évolution relative rapportée dans la parenthèse du dessus.

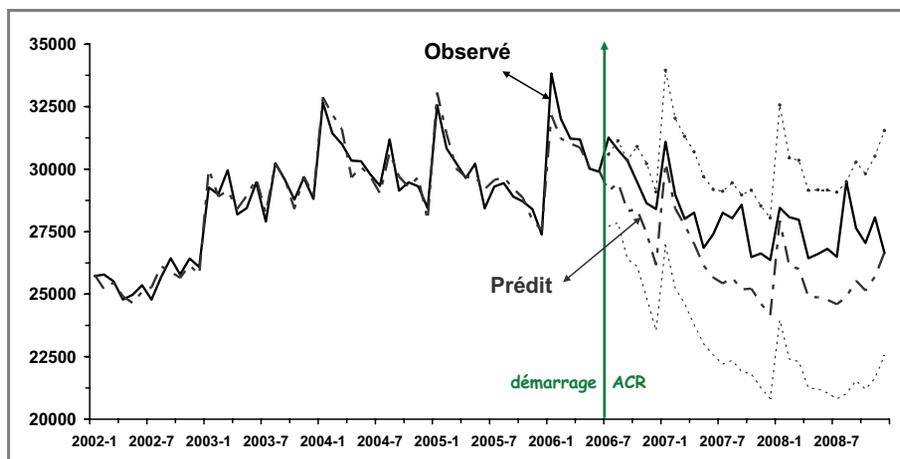
3.3. Les 40-45 ans

Pour ce groupe d'âge, le dispositif d'ACR est devenu effectif à partir de juillet 2006. Nous estimons dès lors le modèle jusqu'en juin 2006 (avec 12 retards) et utilisons ensuite les paramètres estimés pour prévoir le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés sur la période juillet 2006 à fin 2008.¹ De nouveau, on trouve que l'indicateur BNB a globalement un effet négatif sur le nombre de *DEI* et que les effets dynamiques jouent un rôle important.

Le graphique 1.4 nous indique que, sur toute la période qui va de juillet 2006 jusque fin 2008, la valeur observée du nombre de *DEI* de 40-45 ans reste toujours à l'intérieur de l'intervalle de confiance calculé autour des valeurs prédites. Cela signifie que, statistiquement, il n'y a pas de différence significative entre le nombre observé de chômeurs et le nombre prédit. A nouveau, on ne peut donc pas attribuer à la nouvelle procédure d'ACR la décreue progressive du nombre de *DE* indemnisés de 40-45 ans depuis juillet 2006.

Cette conclusion se confirme en analysant le tableau 1.4. L'entièreté de la baisse du nombre de chômeurs âgés entre 40 et 45 ans observée depuis qu'ils sont concernés par l'ACR s'explique par l'évolution de l'activité économique. Selon celle-ci, le nombre de chômeurs aurait même dû baisser davantage (de 1.800 unités) que ce qui a été constaté. On devrait donc à nouveau conclure à un effet défavorable de l'ACR. Mais à nouveau, comme l'effet n'est pas statistiquement différent de zéro, on ne peut pas exclure un effet en sens inverse de l'ACR.

¹ Pour vérifier à nouveau la présence d'un effet d'anticipation qui aurait pu modifier le comportement des chômeurs de 40 à 45 ans dès juillet 2004, nous avons aussi estimé le modèle jusqu'en juin 2004 et effectué des prévisions à partir de juillet 2004. Les prévisions ainsi obtenues présentent des variations plus importantes, mais restent néanmoins toujours au-dessous des valeurs observées. Les valeurs observées deviennent significativement plus élevées que les valeurs prédites à partir de juillet 2007.

Graphique 1.1: Nombre de demandeurs d'emploi indemnisés de 40 à 45 ans, de janvier 2002 à décembre 2008

Note: Les lignes pointillées qui entourent la courbe du nombre de chômeurs prédit représentent l'intervalle de confiance à 95 % de ce nombre.

Tableau 1.4: Evolution du nombre de DE indemnisés de 40 à 45 ans entre les 2^e trimestres 2006 et 2008

	2 ^e tr. 2006	2 ^e tr. 2008	Ecart observé	Ecart expliqué par la conjoncture	Ecart non expliqué par la conjoncture
40-45 ans	30.372	26.623	-3.749 (-12%)	-5.524 (-18%)	+1.775 (+6%) [18%: -8%]

Note: Les chiffres entre parenthèses représentent l'évolution relative (ou proportionnelle) du nombre de DE indemnisés entre les 2^e trimestres 2006 et 2008, soit l'écart du nombre de DE entre les 2^e trimestres 2006 et 2008 divisé par le nombre de DE au 2^e trimestre 2006. A titre d'illustration, $-12\% = -3.749/30.372$. Les chiffres entre crochets dans la dernière colonne du tableau représentent l'intervalle de confiance à 95 % de l'évolution relative rapportée dans la parenthèse.

3.4. Par Région de résidence et durée de chômage

Les résultats pour les trois Régions du pays sont donnés dans une annexe (annexe 1.2) et ne modifient pas les conclusions que nous avons tirées jusqu'à présent. Le nombre prédit de DE indemnisés est en général plus bas que le nombre observé (ce qu'on pourrait interpréter comme un effet défavorable de la procédure d'ACR), mais l'écart est la plupart du temps non significativement différent de zéro. Pour chaque Région et chaque groupe d'âge, la baisse du nombre de DE indemnisés depuis l'introduction de l'ACR jusqu'au 2^e trimestre 2008 s'explique uniquement par l'évolution de l'activité économique. Il faut aussi mentionner que les résultats pour Bruxelles et le groupe d'âge des 30 à 40 ans, ainsi que des 40 à 45 ans, sont très imprécis, avec un intervalle de confiance de la série prédite qui s'élargit rapidement. Ceci s'explique sans doute par un trop faible nombre d'observations pour ces groupes d'âge à Bruxelles.

Nous présentons aussi dans une annexe (annexe 1.3) les résultats obtenus au niveau du pays, mais en faisant la distinction entre chômeurs de courte durée et de longue durée. Par chômeurs de courte durée, nous entendons ceux qui sont demandeurs d'emploi depuis moins d'un an, tandis que les chômeurs de longue durée le sont depuis plus d'une année. En résumé, le nombre prédit de DE indemnisés de courte et celui de longue durée sont en général plus faibles que le nombre observé (ce qu'on pourrait interpréter comme un effet défavorable du dispositif d'ACR), mais, de nouveau, l'écart entre la série prédite et observée est la plupart du temps non significativement différent de zéro. Pour la plupart des groupes d'âge, la baisse du nombre de DE indemnisés de courte ou de longue durée depuis l'introduction de l'ACR jusqu'au 2^e trimestre 2008 tient entièrement à l'évolution de l'activité économique. C'est seulement pour les chômeurs de courte durée âgés de 30 à 40 ans qu'on constate une augmentation sensible (significative) de près de 5.000 unités du nombre de chômeurs entre les mois de juillet 2005 et 2008, que l'on pourrait attribuer au dispositif d'ACR. Il s'agirait alors d'un effet induit négatif sur les chômeurs de courte durée puisque l'ACR concerne essentiellement des chômeurs de longue durée. Toutefois, nous n'observons pas cet effet pour les autres groupes d'âge.

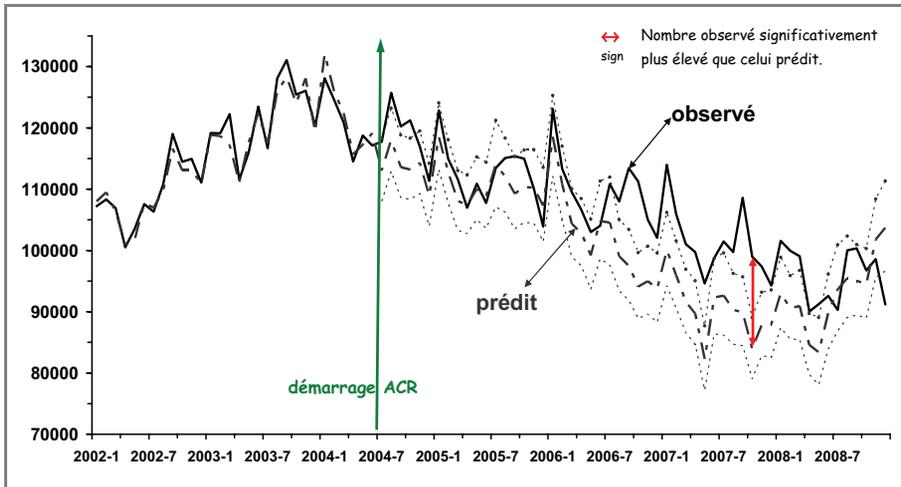
4 VÉRIFICATION DE LA ROBUSTESSE DES RÉSULTATS

Nous présentons ci-dessous quelques analyses complémentaires que nous avons menées afin de vérifier la robustesse (c'est-à-dire la stabilité) de nos résultats. Dans cette section, nous ne présentons les résultats que pour les jeunes chômeurs de moins de 30 ans. Les résultats pour les autres groupes d'âge sont repris dans une annexe (annexe 1.4).

4.1. Le chômage temporaire comme variable explicative additionnelle

Face à une dégradation de la conjoncture, les entreprises employant des ouvriers doivent souvent faire un choix entre le licenciement de leurs ouvriers (qui deviennent alors pour la plupart demandeurs d'emploi indemnisés) ou le chômage temporaire. Le nombre de chômeurs temporaires pourrait donc influencer le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés à travers le cycle conjoncturel. Si nous intégrons le nombre de chômeurs temporaires comme variable explicative additionnelle dans notre analyse empirique, on risque toutefois d'avoir des biais dans les valeurs des coefficients estimés, et par conséquent dans les prévisions obtenues. En effet, le chômage temporaire est une variable endogène car elle dépend directement elle-même du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés. Nous avons toutefois voulu vérifier si les relations estimées entre les DE indemnisés et la conjoncture économique sont sensibles à la prise en compte du chômage temporaire, nous avons ajouté le nombre de chômeurs temporaires et ses retards comme variables explicatives additionnelles dans notre modèle. Ce dernier inclut 12 retards sur chacune des variables explicatives. Toutefois, étant donné le nombre très élevé de variables, nous avons simplifié le modèle (sur base de tests statistiques) pour réduire le nombre de paramètres à estimer. Les résultats obtenus sont représentés dans le graphique 1.5 et le tableau 1.5.

Graphique 1.1: Nombre de demandeurs d'emploi indemnisés de moins de 30 ans, de janvier 2002 à décembre 2008 (spécification avec chômage temporaire)



Note: Les lignes pointillées qui entourent la courbe du nombre de chômeurs prédit représentent l'intervalle de confiance à 95 % de ce nombre.

Dans ce cas, on prédit le nombre de jeunes DE indemnisés au cours de la période juillet 2004 – décembre 2008, sur base des effets conjoncturels estimés (en ce compris les effets du chômage temporaire) ainsi que de l'évolution observée de l'indicateur BNB et du chômage temporaire au cours de la période de prévision. Il ressort clairement de cette analyse que la prise en compte du chômage temporaire n'affecte pas la prévision du nombre de jeunes chômeurs indemnisés. Cette conclusion est la même pour les chômeurs plus âgés (voir les graphiques A4.1.a et A4.1.b ainsi que les tableaux A4.1.a et A4.1.b dans l'annexe 1.4.1 de la partie 1).

Tableau 1.5: *Evolution du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés de moins de 30 ans entre les 2^e trimestres 2004 et 2008 (spécification avec chômage temporaire)*

	2 ^e tr. 2004	2 ^e tr. 2008	Ecart observé	Ecart expliqué par la conjoncture	Ecart non expliqué par la conjoncture
< 30 ans	116.805	91.292	-25.513 (-22%)	-30.872 (-26%)	+5.359 (+4%) [9%:0%]

Note: Les chiffres entre parenthèses représentent l'évolution relative (ou proportionnelle) du nombre de DE indemnisés entre les 2^e trimestres 2004 et 2008, soit l'écart du nombre de DE entre les 2^e trimestres 2004 et 2008 divisé par le nombre de DE au 2^e trimestre 2004. A titre d'illustration, -22 % = -25.513/116.805. Les chiffres entre crochets dans la dernière colonne du tableau représentent l'intervalle de confiance à 95 % de l'évolution relative rapportée dans la parenthèse.

4.2. Des indicateurs de conjoncture alternatifs

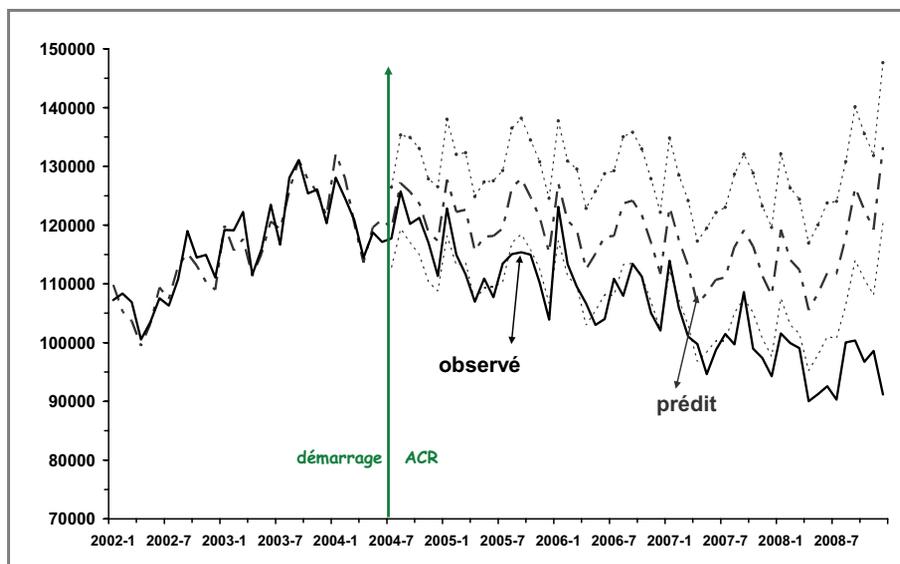
(i) PIB

Outre l'indicateur de la BNB, une autre variable qui représente bien l'état de la conjoncture est le PIB. Il existe toutefois deux problèmes importants avec cette variable. Premièrement, le PIB est seulement disponible sur une base trimestrielle. Pour pouvoir utiliser cette variable dans le cadre d'un modèle mensuel, on doit transformer, sur base d'hypothèses, le PIB trimestriel en PIB mensuel. Cette solution n'est clairement pas optimale. Deuxièmement, le PIB est une variable endogène, c'est-à-dire reliée avec la variable dépendante DEI. Le PIB dépend en effet directement des nombres de personnes en emploi, et donc du nombre de chômeurs. Dans ce cas, on peut s'attendre à des biais dans les valeurs des coefficients estimés, et par conséquent dans les prévisions ainsi obtenues. Nous avons toutefois voulu vérifier la stabilité de nos résultats en remplaçant l'indicateur BNB par le PIB. Les résultats obtenus sont représentés dans le graphique 1.6 et le tableau 1.6.

Ces résultats sont obtenus de nouveau à partir d'un modèle qui permet jusqu'à 12 retards sur chacune des variables explicatives. Nous avons aussi inclus une tendance dans le modèle pour tenir compte des fluctuations du PIB autour de son niveau de long-terme. On trouve un effet global négatif du PIB sur le nombre de DEI: plus le PIB augmente par

rapport à sa tendance de long-terme, plus le nombre de chômeurs est faible. Les effets dynamiques jouent toujours un rôle sensible.

Par rapport aux résultats obtenus avec l'indicateur BNB, on doit noter les points suivants. Premièrement, sur la période qui précède juillet 2004, les valeurs estimées du nombre de DEI continue à être très proches de leurs valeurs observées, ce qui confirme à nouveau la bonne spécification du modèle estimé. Deuxièmement, sur la période juillet 2004 à décembre 2008, les valeurs observées du nombre de jeunes DE indemnisés sont plus faibles que leurs valeurs prédites, ce qui indique que le nombre de chômeurs a cette fois baissé plus rapidement que ce que laissait présager l'état de la conjoncture. L'ACR aurait donc contribué à diminuer le chômage des jeunes. Toutefois, il faut remarquer que l'intervalle de confiance de la série prédite du nombre de DEI contient la série observée la plupart du temps, en tous cas jusqu'à la fin de l'année 2007. Cela signifie que, statistiquement, il n'y a pas de différence sensible entre les prévisions et les chiffres observés jusque fin 2007. Par contre, si on mesure l'évolution du nombre de jeunes DE indemnisés de juillet 2004 à juillet 2008, on constate qu'une partie sensible de la baisse du nombre de jeunes chômeurs n'est pas due à la conjoncture. Nous ne souhaitons toutefois pas y voir un effet de l'ACR pour deux raisons. Primo, étant donné l'endogénéité de la variable PIB (cf. supra), on peut s'attendre à des biais importants dans les prévisions obtenues. Il est donc possible que le modèle sur-estime le nombre de DEI sur la période qui a suivi juillet 2004. Secundo, si l'on veut identifier un effet de l'ACR sur le nombre de chômeurs, c'est seulement au cours des quelques mois qui ont suivi le lancement de l'ACR qu'on est susceptible de le faire. En effet, d'autres changements (nouveau système des titres-services au 1^{er} janvier 2004, mise en œuvre de mesures dans le cadre du Pacte des générations début 2006, etc.) ont vraisemblablement affecté le marché du travail belge à partir de 2004, et ces changements deviennent d'autant plus nombreux à mesure qu'on s'éloigne de juillet 2004. Comme les effets de ces autres changements sur le chômage peuvent aller en sens divers, on ne peut pas attribuer avec certitude à la procédure d'ACR la baisse du nombre de chômeurs au-delà des effets conjoncturels.

Graphique 1.1: Nombre de demandeurs d'emploi indemnisés de moins de 30 ans, de janvier 2002 à décembre 2008 (spécification avec PIB)

Note: Les lignes pointillées qui entourent la courbe du nombre de chômeurs prédit représentent l'intervalle de confiance à 95 % de ce nombre.

Tableau 1.6: Evolution du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés de moins de 30 ans entre les 2^{èmes} trimestres 2004 et 2008 (spécification avec PIB)

	2 ^e tr. 2004	2 ^e tr. 2008	Ecart observé	Ecart expliqué par la conjoncture	Ecart non expliqué par la conjoncture
< 30 ans	116.805	91.292	-25.513 (-22%)	-8.211 (-7%)	-17.302 (-15%) [-6%:-25%]

Note: Les chiffres entre parenthèses représentent l'évolution relative (ou proportionnelle) du nombre de DE indemnisés entre les 2^e trimestres 2004 et 2008, soit l'écart du nombre de DE entre les 2^e trimestres 2004 et 2008 divisé par le nombre de DE au 2^e trimestre 2004. A titre d'illustration, -22 % = -25.513/116.805. Les chiffres entre crochets dans la dernière colonne du tableau représentent l'intervalle de confiance à 95 % de l'évolution relative rapportée dans la parenthèse.

On peut consulter les résultats pour les deux autres groupes d'âge dans une annexe (annexe 1.4.2). On remarque que pour le groupe des DEI âgés entre 30 et 40 ans, il n'y a aucune différence significative entre les valeurs prédites et observées (voir le graphique A4.2.a et le tableau A4.2.a). Pour le groupe d'âge des 40 à 45 ans, on a par contre des prévisions significativement plus élevées que les chiffres observés à partir de

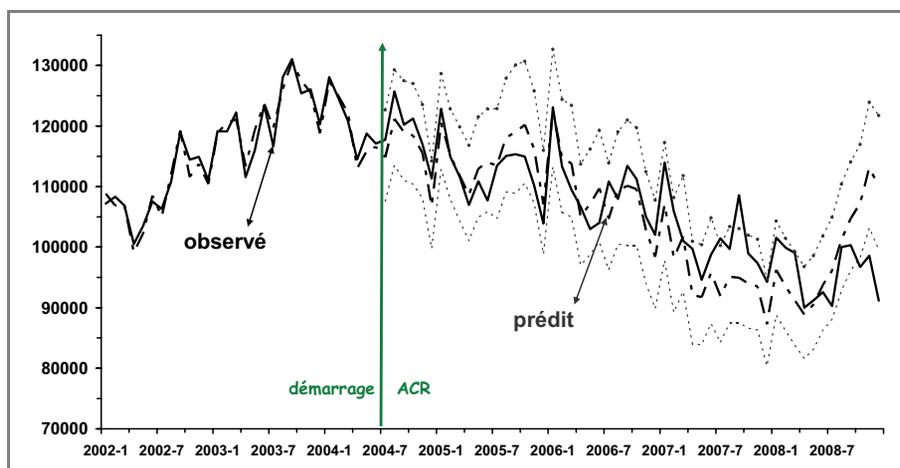
la seconde moitié de 2007 seulement (voir le graphique A4.2.b et le tableau A4.2.b). Pour les mêmes raisons que celles évoquées ci-dessous, nous ne souhaitons pas y voir un effet de la procédure d'ACR.

(ii) Indicateur conjoncturel des pays voisins

Comme nous l'avons souligné ci-dessus, le PIB est une variable endogène et peut donc être source de biais. Toutefois, l'indicateur de la BNB peut également être endogène: si les perceptions des entreprises belges sur l'évolution de l'activité économique sont liées à l'évolution du chômage en Belgique. C'est la raison pour laquelle nous avons vérifié la stabilité de nos résultats en remplaçant l'indicateur BNB par un indicateur conjoncturel représentant l'état de la conjoncture dans nos pays voisins, IC_{vois} , qui ne devrait pas souffrir de biais d'endogénéité. Les résultats obtenus sont représentés dans le graphique 1.7 et le tableau 1.7 pour les DE indemnisés de moins de 30 ans.

Les prévisions avec l'indicateur basé sur la conjoncture des pays limitrophes de la Belgique sont encore plus proches des valeurs observées du nombre de DE indemnisés. Les résultats restent donc essentiellement inchangés, la différence entre les valeurs observées et les prévisions du nombre de jeunes chômeurs indemnisés reste pour la plupart des mois après juillet 2004 non significative. Cette conclusion est identique pour les chômeurs plus âgés (voir les graphiques A4.3.a et A4.3.b ainsi que les tableaux A4.3.a et A4.3.b de l'annexe 1.4.3 de la partie 1).

Graphique 1.1: Nombre de demandeurs d'emploi indemnisés de moins de 30 ans, de janvier 2002 à décembre 2008 (spécification avec indicateur conjoncturel des pays voisins)



Note: Les lignes pointillées qui entourent la courbe du nombre de chômeurs prédit représentent l'intervalle de confiance à 95 % de ce nombre.

Tableau 1.7: Evolution du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés de moins de 30 ans entre les 2^{èmes} trimestres 2004 et 2008 (spécification avec indicateur conjoncturel des pays voisins)

	2 ^e tr. 2004	2 ^e tr. 2008	Ecart observé	Ecart expliqué par la conjoncture	Ecart non expliqué par la conjoncture
< 30 ans	116.805	91.292	-25.513 (-22%)	-25.744 (-22%)	+231 (+0%) [+7%: -7%]

Note: Les chiffres entre parenthèses représentent l'évolution relative (ou proportionnelle) du nombre de DE indemnisés entre les 2^e trimestres 2004 et 2008, soit l'écart du nombre de DE entre les 2^e trimestres 2004 et 2008 divisé par le nombre de DE au 2^e trimestre 2004. A titre d'illustration, -22 % = -25.513/116.805. Les chiffres entre crochets dans la dernière colonne du tableau représentent l'intervalle de confiance à 95 % de l'évolution relative rapportée dans la parenthèse.

CONCLUSIONS

En résumé, quel que soit l'indicateur conjoncturel utilisé pour prévoir le nombre de DE indemnisés, nous devons conclure que leur évolution au-delà de la mise en place de l'ACR (juillet 2004 pour les < 30 ans, juillet 2005 pour les 30-40 ans et juillet 2006 est pour les 40-45 ans) est entièrement imputable aux effets de la conjoncture économique. Même en tenant compte de l'incertitude liée à ce type d'analyse, il semble difficile d'imputer un effet significatif de l'ACR à la diminution observée du nombre de chômeurs sur la période qui a suivi sa mise en œuvre.

Il est important de noter que nous ne considérons pas cette analyse comme étant une évaluation des effets de l'ACR et ce pour deux raisons. Premièrement, comme nous l'avons déjà souligné, la procédure d'ACR n'est certainement pas le seul changement qui a affecté le marché du travail belge à partir de 2004 (nouveau système des titres-services au 1^{er} janvier 2004, mise en œuvre de mesures dans le cadre du Pacte des générations début 2006, etc.), et les effets de ces autres changements sur le chômage peuvent aller en sens divers. Deuxièmement, diverses composantes de l'ACR peuvent avoir, on le verra dans les parties 5 et 6 de ce rapport de recherche, un effet positif, et parfois important, sur le taux de reprise d'emploi des chômeurs qui en ont directement bénéficié. Cela ne garantit pas pour autant un effet macroéconomique de l'ACR sur le nombre de chômeurs. En effet, seule une fraction relativement limitée des personnes au chômage à un moment donné du temps ont participé à une action dans le cadre de l'ACR. C'est la raison pour laquelle nous proposons, dans les parties 5 et 6 de cette recherche, une évaluation des différentes composantes de l'ACR sur des chômeurs qui en ont directement bénéficié, à partir de méthodes d'évaluation qui ont été validées et reconnues dans la littérature scientifique internationale.

Partie 2

Description des données individuelles

INTRODUCTION

Dans cette partie, nous présentons les données individuelles que nous avons exploitées pour évaluer l'effet de la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi (ACR) sur les chances de retour à l'emploi de jeunes chômeurs indemnisés (cf. parties 5 et 6 de la recherche) et pour décrire plus précisément le fonctionnement de certaines composantes cette nouvelle procédure de contrôle et de suivi (cf. parties 3 et 4 de la recherche). Nous utilisons un échantillon anonyme de chômeurs indemnisés par l'ONEM transmis par la Banque Carrefour de Sécurité Sociale (BCSS). La BCSS a couplé cet échantillon de l'ONEM aux données des autres organismes de la sécurité sociale (ONSS, ONS-SAPL, INASTI, INAMI, etc.) sur base des identifiants individuels. Ce couplage a permis de reconstruire mensuellement la trajectoire sur le marché du travail des chômeurs de notre échantillon depuis juillet 2001 jusqu'à décembre 2006. Nous pouvons ainsi identifier précisément le motif de sortie des personnes qui ne sont plus indemnisées par l'ONEM, pour autant qu'elles soient renseignées dans les registres d'un autre organisme de la sécurité sociale (emploi salarié, emploi indépendant, invalidité, bénéficiaire du revenu d'intégration sociale, etc.). Grâ-

ce à une collaboration des Services Publics de l'Emploi (SPE) régionaux (ACTIRIS, FOREM et VDAB), nous avons également obtenu des données individuelles sur les actions d'accompagnement et de formation auxquelles participent les chômeurs de notre échantillon. On peut ainsi retracer l'ensemble des actions régionales auxquelles ces chômeurs ont participé depuis juillet 2003 jusque décembre 2006.

Afin de donner un aperçu global des données à notre disposition, le tableau 2.1 rapporte les différents fichiers de données qui nous ont été transmis par la Banque Carrefour avec leur origine (en néerlandais) et leur périodicité.

Tableau 2.1: *Fichiers transmis par la Banque Carrefour de Sécurité Sociale*

RVA (2001/7-2005/10)																				
bestand 1 (algemeen)	x																			
bestand 2 (DISPO)	x																			
bestand 3 (sancties)	x																			
RVA (2005/11-2006/12)																				
bestand 1 (algemeen)	x																			
bestand 2 (DISPO)	x																			
bestand 3 (sancties)	x																			
datawarehouse																				
	2001			2002			2003			2004			2005			2006				
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
RSZ	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
RSZPPO	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
RSVZ	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
RIZIV	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
persoonlijke gegevens		x				x				x				x				x		
gezin		x				x				x				x				x		
nomenclatuur en afgeleide variabelen	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
bemiddelingsdiensten																				
VDAB	x																			
FOREM	x																			
Actiris	x																			

Source: BCSS, 22 mai 2008.

Les données de l'ONEM sont mensuelles, une première livraison couvrant la période de juillet 2001 à octobre 2005, et une actualisation allant de novembre 2005 à décembre 2006. Elles sont réparties en trois fichiers: le premier comprend toutes les informations relatives au chômage indemnisé pour les individus de notre échantillon, le deuxième rapporte les différentes étapes de la procédure d'ACR auxquels ils ont participé et le troisième renseigne les sanctions qu'ils ont encourues (dans

le cadre de la procédure d'ACR ou non). S'en suivent une série de fichiers trimestriels qui proviennent de quatre organismes de la sécurité sociale (ONSS, ONSSAPL, INASTI et INAMI) et qui renseignent la présence éventuelle des individus échantillonnés en emploi salarié, emploi indépendant ou invalidité. On dispose également de fichiers trimestriels (nomenclature de la position socio-économique et variables dérivées) qui comportent des variables créées par la BCSS sur base des données des institutions de la sécurité sociale. Ces fichiers trimestriels sont complétés par des fichiers annuels de l'INS (données personnelles et famille) qui contiennent des renseignements sur la situation personnelle et familiale des individus de notre échantillon. Enfin, chaque SPE régional (VDAB, FOREM et ACTIRIS) a transmis, via la Banque Carrefour, des données individuelles sur les actions d'accompagnement et de formation auxquelles participent les chômeurs de notre échantillon depuis juillet 2003 jusqu'à décembre 2006. Dans cette partie, ce sont les seules données dont nous ne commentons pas la construction. Pour cela, nous renvoyons le lecteur à la partie 3 de notre recherche qui est consacrée à une analyse descriptive des actions régionales auxquelles ont pris part les individus de notre échantillon.

Cette partie se structure de la façon suivante. Dans une première section, nous décrivons les critères de sélection de l'échantillon de chômeurs indemnisés de l'ONEM. La deuxième section est consacrée à la façon dont nous avons reconstitué mensuellement les états occupés sur le marché du travail à partir des fichiers de données disponibles. La troisième section précise les caractéristiques individuelles principales que nous exploitons dans notre recherche. Dans la quatrième section, nous décrivons les étapes de la procédure d'ACR retenues dans notre analyse. La cinquième section est consacrée à la constitution de la base de données pour la partie 4 de notre recherche. Les sixième et septième sections sont consacrées à la constitution de la base de données pour les parties 5 et 6 respectivement.

1 CRITÈRES DE SÉLECTION DE L'ÉCHANTILLON DE L'ONEM

Nous utilisons un échantillon anonyme de chômeurs indemnisés de l'ONEM. Cet échantillon comprend deux groupes de chômeurs complets indemnisés, définis sur base de l'âge et dont les critères de sélection sont résumés dans le tableau 2.2. D'une part, des chômeurs âgés de 25 à 29 ans au 1^{er} juillet 2004 et avertis par l'ONEM entre juillet et octobre 2004 car ils ont atteint 13 mois de chômage.¹ D'autre part, des chômeurs indemnisés qui ont aussi atteint 13 mois de chômage entre juillet et octobre 2004 mais qui, en raison d'un âge supérieur à 29 ans (âgés entre 30 et 44 ans au 1^{er} juillet 2004), n'ont pas été avertis par l'ONEM. La sélection de ce second groupe de chômeurs par l'ONEM s'est donc réalisée à partir de simulations qui ont utilisé exactement les critères de sélection appliqués au premier groupe.

Il importe de souligner que la durée de chômage dont il est question ici 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 «DISPO» n'est remis à zéro qu'après une reprise de travail à temps plein pendant 12 mois au moins au cours d'une période de 15 mois calendrier (contre 3 mois pour la durée «Eurostat»), et il est mesuré en jours (au lieu d'en mois pour la durée «Eurostat»). Pour plus de détails sur le calcul de ces deux concepts de durée de chômage, nous renvoyons le lecteur à l'encadré 2.1.

Dans la suite du texte, lorsqu'on parle de «mois d'envoi» de la lettre d'avertissement de l'ONEM, il s'agit d'un envoi effectif pour les 25-29 ans (aux mois de juillet, août, septembre ou octobre 2004) et d'un envoi fictif pour les 30-44 ans (aux mois de juillet, août, septembre ou octobre 2004).

¹ Selon la terminologie de l'ONEM, il s'agit des «entrants dans le groupe cible».

Tableau 2.1: *Critères de sélection de l'échantillon de l'ONEM*

Groupe d'âge	Critères de sélection
25-29 ans	Les chômeurs indemnisés âgés entre 25 et 29 ans (au 1 ^{er} juillet 2004) et qui ont reçu une lettre d'avertissement de l'ONEM aux mois de juillet, août, septembre et octobre 2004 car ils ont atteint leur 13^e mois de chômage (durée DISPO).
30-44 ans	Les chômeurs indemnisés âgés entre 30 et 44 ans (au 1 ^{er} juillet 2004) et qui auraient reçu , si la procédure d'ACR avait été mise en œuvre pour eux à partir de juillet 2004 selon les mêmes modalités que pour les 25-29 ans, une lettre d'avertissement de l'ONEM aux mois de juillet, août, septembre et octobre 2004 car ils ont atteint leur 13^e mois de chômage (durée DISPO).

Encadré 2.1: *Calculs de la durée de chômage DISPO et de la durée de chômage EUROSTAT*

1. La durée de chômage DISPO est calculée depuis soit le jour de la 1^{re} inscription comme demandeur d'emploi après la fin des études, soit le 1^{er} jour de chômage indemnisé qui suit une période de travail à temps plein (en ce compris dans le cadre d'un programme de remise au travail) d'au moins 12 mois au cours d'une période de 15 mois calendrier, soit le 1^{er} jour de chômage indemnisé s'il n'y a pas eu de période de travail à temps plein d'au moins 12 mois dans une période de 15 mois. A partir du point de départ, on comptabilise toutes les journées de chômage indemnisées. Pour les jeunes en stage d'attente, on compte aussi les journées d'inscription comme demandeur d'emploi. Pour obtenir la durée de chômage en mois, on divise par 26 le nombre total de journées ainsi obtenues. La durée de chômage est remise à zéro après une reprise de travail à temps plein pendant 12 mois au moins (dans une période de 15 mois). Ne sont pas pris en considération pour ce calcul: les périodes de chômage temporaire, les périodes de dispense pour raisons sociales et familiales, les périodes de travail à temps partiel avec maintien des droits et allocation de garantie de revenus (si au moins 1/3 d'un temps plein), les périodes de travail à temps partiel sans allocation de garantie de revenus, les périodes de chômage complet avec inaptitude temporaire au travail de 33 % au moins reconnue pour une durée de 2 ans au moins, les périodes de chômage précédent la levée de la suspension totale des allocations. Cette énumération n'est pas exhaustive. Il existe encore des situations particulières exclues, qui concernent très peu de cas.

2. La durée de chômage EUROSTAT fournit le nombre de mois ininterrompus pendant lesquels la personne concernée bénéficie d'allocations en tant que chômeur complet ou prépensionné. Si on ne chôme qu'une fraction du mois, cette fraction est toujours arrondie vers le haut. Par exemple, le compteur de la durée augmente d'un mois, même s'il s'agit d'un travailleur qui touche pendant seulement une journée une indemnité de chômage. Une nouvelle durée prend cours après une interruption du paiement des allocations pendant au moins 3 mois consécutifs. Par ailleurs, des mois couverts entièrement par une sanction de durée déterminée ne sont pas considérés comme une interruption.

Pour déterminer si un chômeur est éligible pour recevoir une lettre d'avertissement, l'ONEM vérifie (1) si la personne a reçu des indemnités (paiements) dans les 2^e et/ou 3^e mois qui précèdent le mois d'envoi de la lettre et (2) si elle a 13 mois de chômage (DISPO) à la fin du 2^e mois qui précède le mois d'envoi de la lettre. En effet, lors du mois d'envoi de la lettre, l'ONEM ne dispose pas encore des informations sur les paiements du mois en cours ni du mois précédent. Afin que tous les individus de notre échantillon soient sélectionnés au cours d'un même mois dans une situation identique, nous imposons que tout individu de l'échantillon ait atteint son 13^e mois de chômage «DISPO» lors du 2^e mois qui précède le mois d'envoi de la lettre, ce qui implique que tout individu soit en situation de chômage «DISPO» au cours de ce mois. Sont considérés comme étant en chômage «DISPO» les individus qui sont en situation de chômage complet, mais ne bénéficie pas d'une allocation spéciale pour handicapés, ne sont pas occupés dans un atelier protégé, ne sont pas travailleurs à temps partiel avec maintien des droits et ne sont pas dispensés de rechercher un emploi pour des raisons sociales ou familiales.

Selon nos données, il y a 391 individus (3 % de l'échantillon initial) qui ne sont pas en chômage «DISPO» lors du 2^e mois précédant le mois d'envoi; nous les supprimons donc de l'échantillon.¹ On passe alors de 12.903 à 12.512 individus, avec 32 % âgés de 25 à 29 ans et 68 % âgés de 30 à 44 ans (cf. tableau 2.3).

¹ Parmi ces 391 individus, 298 (76 %) ont atteint 13 mois de chômage «DISPO» dans le 3^e mois qui précède l'envoi de la lettre et 93 individus l'ont atteint encore avant.

Dans la suite du texte, nous appelons «mois de *sélection*» la date à laquelle le chômeur a été sélectionné par l'ONEM pour recevoir une lettre, soit 2 mois avant le mois d'envoi de cette lettre (et donc aux mois de mai, juin, juillet ou août 2004).

Tableau 2.1: *Critères de sélection de l'échantillon de l'ONEM*

Groupe d'âge	Echantillon initial	Echantillon final
25-29 ans	4.191	4.020
30-44 ans	8.712	8.492
Total	12.903	12.512

Il importe enfin de souligner que la sélection de notre échantillon par l'ONEM s'est faite sur la base d'un programme de simulation exécuté au 1^{er} semestre 2006, en ce compris pour la sélection des chômeurs âgés de moins de 30 ans. Le programme a sélectionné des chômeurs qui auraient dû recevoir une lettre d'information de l'ONEM entre juillet et octobre 2004 (selon le groupe d'âge auquel le chômeur appartient) car ils ont atteint 13 mois de chômage DISPO. La sélection de données simulées en 2006 pour notre étude a des conséquences sur les échantillons retenus et sur leurs caractéristiques. Il importe d'abord de souligner que l'échantillon de chômeurs ainsi sélectionné (en ce compris le groupe des moins de 30 ans) n'est pas identique à celui qui aurait été sélectionné en temps réel. En outre, pour les personnes présentes dans les deux échantillons (ce que nous ne pouvons vérifier que pour les moins de 30 ans), le mois simulé d'envoi de la lettre et le mois réel d'envoi de la lettre ne sont pas nécessairement identiques. Il y a deux explications à la discordance entre les données simulées et les données réelles qui sont détaillées dans une annexe (annexe 2.1).

C'est ainsi que 16 % des chômeurs âgés de moins de 30 ans dans notre échantillon n'ont en réalité pas reçu de lettre d'information au cours de leur mois (simulé) d'envoi de la lettre. Une grande partie des chômeurs qui n'ont pas reçu de lettre d'information au cours du mois (simulé) d'envoi la reçoivent le mois suivant. Environ 5 % des chômeurs de moins de 30 ans n'ont pas reçu de lettre d'avertissement au cours de la période d'analyse.

2 RECONSTITUTION MENSUELLE DES ÉTATS OCCUPÉS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Grâce au couplage des données de l'ONEM avec celles des autres institutions de la sécurité sociale, nous sommes en mesure d'identifier le parcours des chômeurs après leur sortie des fichiers de l'ONEM, plusieurs années avant et plusieurs années après leur mois de sélection dans l'échantillon. Toutefois, les données issues des organismes de sécurité sociale autres que l'ONEM étant disponibles sur base trimestrielle uniquement, nous sommes contraints de poser une série d'hypothèses en vue de reconstituer mensuellement les états occupés sur le marché du travail de chaque individu de notre échantillon. Dans cette section, nous expliquons la façon dont sont reconstituées mensuellement les positions occupées sur le marché du travail (chômage, emploi ou inactivité) à partir des données disponibles.

2.1. Chômage et inactivité soutenue financièrement par l'ONEM

Pour tout chômeur appartenant à un des deux groupes d'âge définis ci-dessus, on dispose de la plupart des variables mensuelles de chômage de l'ONEM (statut, catégorie d'indemnisation, allocation de chômage journalière, etc.). Ces informations mensuelles sont disponibles de juillet 2001 à décembre 2006.

Pour déterminer si un individu est en situation de chômage indemnisé, nous avons utilisé la variable **fiche61** qui indique la catégorie d'indemnisation en cas de chômage complet et la variable **fiche7** (statut ONEM) qui indique le régime (chômage complet, chômage temporaire, mesures d'activation, etc.) dans lequel la personne concernée reçoit des allocations de l'ONEM. Dans notre étude, un individu est considéré en chômage indemnisé si, au cours du mois considéré:

1. il est indemnisé par l'ONEM en chômage complet (fiche61 renseignée);
2. sans être travailleur à temps partiel avec maintien des droits et AGR;¹

¹ **fiche7**=18, 19, 48.

3. sans être occupé dans un atelier protégé;¹
4. sans être dispensé de recherche d'emploi:
pour suivre des études ou une formation;²
pour raisons sociales et familiales;³
pour d'autres raisons (activité volontaire à l'étranger, jeunes coopérants, actions humanitaires, ALE, agent de prévention et de sécurité, et prestations d'enseignement).⁴

Si l'individu remplit ces critères, alors la variable **emt*** pour le mois * considéré est codée par la lettre «c».

A partir des variables mensuelles de l'ONEM, on peut également vérifier si l'individu occupe une situation d'inactivité soutenue financièrement par l'ONEM. Si l'individu est dispensé de rechercher un emploi pour raisons sociales et familiales,⁵ alors la variable **emt*** pour le mois * considéré est codée par la lettre «i».⁶ S'il est dispensé pour suivre des études ou une formation, alors la variable **emt*** pour le mois * considéré est codée par la lettre «if». Enfin, s'il est interruption de carrière ou un crédit-temps,⁷ alors la variable **emt*** pour le mois * considéré est codée par la lettre «it». Par définition, un individu en chômage ne peut pas occuper un de ces 3 états d'inactivité.⁸ Le tableau 2.4 reprend les quatre positions du marché du travail que nous venons de définir.

¹ **fiche7**=16.

² **fiche7**=9, 10, 11, 14, 15, 26, 27, 28, 40, 41, 43, 44.

³ **fiche7**=8 ou **fiche61**=50, 51, 54, 55.

⁴ **fiche7**=13, 29, 30, 31, 32, 42.

⁵ **fiche7**=8 ou **fiche61**=50, 51, 54, 55.

⁶ Cette dispense peut être accordée à tout chômeur complet, quelle que soit sa durée d'inoccupation, pour une durée de 6 mois minimum et 12 mois maximum. Elle peut être prolongée d'une période de 3 mois au moins et 12 mois au plus. La durée maximale des périodes de dispense ne peut dépasser 72 mois (6 ans). Le chômeur qui sollicite une dispense doit joindre à sa demande des preuves des raisons sociales ou familiales qui la justifie (par exemple des certificats médicaux - aucune preuve n'est demandée si vous avez un enfant de moins de 4 ans). Pendant les 24 premiers mois de la dispense, le chômeur perçoit 260,26 EUR par mois. A partir du 25^e mois, il perçoit 211,38 EUR. Ces montants ne sont pas indexés. Si on le compare au montant le plus élevé (bas) des allocations de chômage, l'indemnité perçue dans la 1^e période de dispense représente 24 % (64 %) de celui-ci.

⁷ **fiche7**=200-202, 204-206, 208-210, 230-231.

⁸ Un individu en interruption de carrière ou crédit-temps n'est pas indemnisé par l'ONEM en «chômage complet»; il a donc la variable **fiche61** non renseignée.

Tableau 2.1: *Premier remplissage des états du marché du travail*

Ordre d'attribution	emt*	Description	Source
1	c	Chômage (indemnisé)	ONEM
1	i	Inactivité Dispense pour raisons sociales et familiales	ONEM
1	if	Inactivité Dispense pour formation/études	ONEM
1	it	Inactivité Interruption de carrière, crédit-temps	ONEM

2.2. Emploi salarié

Dans cette sous-section, nous utilisons les bases de données des organismes suivants:

- ONSS pour l'emploi salarié;
- ONSS-APL pour l'emploi salarié dans les administrations provinciales et locales;
- INASTI pour l'emploi indépendant.

Comme les données de l'ONEM vont de juillet 2001 à décembre 2006, nous exploitons les fichiers (trimestriels) de ces trois organismes depuis le 3^e trim. 2001 jusqu'au 4^e trim. 2006. En vue de reconstituer mensuellement la trajectoire en emploi des chômeurs de l'échantillon, nous sommes contraints de poser une série d'hypothèses que nous étayons ci-dessous.

2.2.1. *Fraction du trimestre occupée dans UN emploi salarié*

Concernant l'emploi salarié, l'objectif est d'abord de déterminer la fraction du trimestre au cours de laquelle l'individu est occupé en emploi. Pour cela, on utilise 2 variables: la variable **tauxpt**, «Pourcentage de temps partiel», qui renseigne le régime de travail (100 pour un temps plein, 80 pour un 4/5, 50 pour un mi-temps, etc.) et la variable **eqtpsp** (respectivement **vt** dans les fichiers de l'ONSSAPL), «Équivalent temps plein (ETP) avec journées assimilées exclues», qui donne une approximation du degré d'occupation d'un emploi en ETP au cours d'un trimestre

(de 0 à 1 ETP).¹ Des prestations inférieures à 1 ETP peuvent résulter d'une période d'occupation plus courte (l'individu travaille à temps plein mais n'a pas été occupé pendant un trimestre complet) ou d'un régime de travail à temps partiel (l'individu a travaillé tout le trimestre mais sa durée du travail hebdomadaire est inférieure à celle du travailleur de référence). Pour les individus travaillant à temps partiel ($\text{tauxpt} < 100$), on ne souhaite toutefois pas exprimer la fraction du trimestre occupé en ETP. En effet, si l'individu a un régime de travail à temps partiel, mais est occupé pendant un trimestre complet, sa situation sur le marché du travail pendant ce trimestre est d'être en emploi chaque mois. C'est la raison pour laquelle nous définissons une nouvelle variable, **fr**, «fraction du trimestre occupée dans un emploi salarié (à temps plein ou à temps partiel)», qui est construite de la manière suivante:

$$\text{fr} = \text{eqtpsp} * 100 \text{ si } \text{tauxpt} = 100$$

$$\text{fr} = 100 \text{ si } \text{tauxpt} < 100 \text{ et } (\text{tauxpt} = \text{eqtpsp} * 100 \text{ ou } \text{tauxpt} < \text{eqtpsp} * 100)^2$$

$$\text{fr} = (\text{eqtpsp} * 100 / \text{tauxpt}) * 100 \text{ si } \text{tauxpt} < 100 \text{ et } \text{tauxpt} > \text{eqtpsp} * 100^3$$

2.2.2. *Fraction du trimestre occupée en emploi salarié en cours et en fin de trimestre*

Au cours d'un trimestre, un individu est susceptible d'occuper *plusieurs* emplois salariés. Les bases de données ONSS et ONSSAPL renseignent chacun de ces emplois, en précisant s'ils sont encore occupés en fin de trimestre ou non (la variable **r_exclus**=«I» ou «O»).⁴ Nous n'avons par contre pas d'information sur la date de début d'occupation de ces emplois, ni sur la date de leur fin pour les emplois terminés en cours de trimestre. C'est la raison pour laquelle nous devons poser des hypothèses sur la séquence de ces emplois au cours du trimestre.

S'il y a plusieurs emplois occupés en cours de trimestre (que ce soit

¹ Les journées assimilées (jours d'absence non payés par exemple) sont exclues. La variable mesure le rapport entre les jours de travail d'un travailleur au cours d'un trimestre et ceux du travailleur de référence. Le travailleur de référence a un degré d'occupation de 1 (100%).

² Si une personne a un % de temps partiel inférieur au % d'occupation en ETP au cours du trimestre, on suppose également qu'elle a travaillé tout le trimestre.

³ Si une personne travaille à temps partiel (50%) et que son taux d'occupation en ETP au cours du trimestre est de 25%, alors sa fraction du trimestre occupée dans un emploi salarié à temps partiel est de 50%.

⁴ Si la variable **r_exclus** est manquante, on considère qu'elle prend le code «I» si la variable **belangd** (qui donne le degré d'importance de l'emploi occupé en fin de trimestre) est renseignée et «O» autrement.

dans la base de données ONSS ou ONSSAPL), on suppose qu'ils sont consécutifs. En conséquence, la fraction du trimestre occupée «en cours», frO , est simplement la somme des fractions occupées dans ces emplois. Si la fraction occupée «en cours» est supérieure à 100 %, on la fixe à 100 %.

S'il y a plusieurs emplois occupés en fin de trimestre (que ce soit dans la base de données ONSS ou ONSS-APL), une mesure de la fraction du trimestre occupée «en fin» pourrait être celle de l'emploi avec la plus grande fraction occupée. Il est toutefois probable que cette règle soit trop restrictive, si des emplois toujours occupés en fin de trimestre l'ont été de façon discontinue au cours du trimestre. Nous adoptons dès lors une mesure moins restrictive de la fraction du trimestre occupée «en fin», à savoir la somme des fractions occupées des emplois en fin de trimestre, frI . De nouveau, si la fraction occupée «en fin» est supérieure à 100 %, on l'a fixe à 100 %.

2.2.3. *Caractéristiques de l'emploi salarié en cours et en fin de trimestre*

Dans les évaluations micro-économétriques (partie 5 et partie 6 du présent rapport), on exploite les caractéristiques de l'emploi occupé après un épisode de chômage, comme le niveau de salaire, le régime de travail (temps partiel, temps plein)¹ et le statut du travailleur (ouvrier, employé ou agent statutaire). Comme la séquence des différents emplois occupés au cours du trimestre n'est pas connue, on retient les caractéristiques (niveau de salaire, temps de travail et statut) de l'emploi le plus important (si plusieurs emplois occupés) en cours et en fin de trimestre. Pour déterminer ce dernier, on dispose d'une variable **belangcd**, «Code d'importance», qui vaut 1 si l'emploi considéré procure le salaire brut le plus élevé.² Pour les emplois occupés en cours de

¹ Si le temps de travail renseigné dans la base de données ONSS ou ONSSAPL est supérieur à 100% (temps plein), on le fixe à 100%. Si le temps de travail renseigné est 0%, mais que le régime de travail (variable **t_prest**) renseigné en fin de trimestre est le temps plein («F»), alors on fixe le temps de travail à 100%. Dans les autres cas renseignés avec un temps de travail de 0%, on considère que cette information est manquante.

² Si deux emplois ont un salaire brut identique, le plus important est alors celui qui constitue le principal type de prestation (par ordre d'importance: le temps plein, le temps partiel, le travail intermittent / saisonnier, inconnu). S'ils sont équivalents de ce point de vue, on choisit alors celui qui compte le plus de jours de travail (le plus grand nombre d'heures en cas de temps partiel). Et s'ils sont encore équivalents dans cette dimension, le plus important est alors celui associé au plus grand nombre de jours assimilés.

trimestre, la variable **belangcd** n'est pas renseignée. C'est pourquoi on choisit, dans la même logique que celle utilisée pour les emplois en fin de trimestre, l'emploi qui procure le salaire le plus élevé parmi les emplois occupés en cours de trimestre, c'est-à-dire celui avec la variable **saljrs_jaarbasis**, «Le salaire journalier moyen sur une base annuelle»¹, qui prend la valeur la plus élevée. En résumé, on retient, pour l'(les) emploi(s) «en cours» et pour l'(les) emploi(s) «en fin», un seul niveau de salaire (**saO** et **saI**), un seul niveau de temps de travail (**txO** et **txI**) et un seul statut (**stO** et **stI**) qui correspondent à ceux de l'emploi le plus important.

2.2.4. *Nombre de jours en emploi salarié chaque mois du trimestre*

On adopte une règle relativement simple pour construire la variable **joEs*** qui donne le nombre de jours passés en emploi salarié à un mois * particulier du trimestre. Elle consiste à remplir le trimestre par la droite, c'est-à-dire en commençant par le dernier jour du trimestre, sur base de la fraction du trimestre occupée «en fin», **frI**. On suppose que chaque trimestre compte 78 jours de travail (convention BCSS) et donc chaque mois, 26 jours. Comme illustré dans l'exemple ci-dessous (voir illustration 2.1), si la fraction du trimestre occupée «en fin» est de 51 % au 2^e trimestre 2005, on impute 26 jours de travail salarié au mois de juin 2005 et 14 jours ($= (51-33)/100 * 78$) au mois de mai 2005. On attribue également le salaire, le temps de travail et le statut de l'emploi (principal) «en fin» à la situation d'emploi des mois de mai et juin 2005.

Après avoir rempli le trimestre par la droite avec la fraction occupée en fin de trimestre, on le complète par la gauche avec la fraction occupée en cours de trimestre. Reprenons le même exemple que pour l'illustration 1 et supposons que la fraction du trimestre occupée «en cours» est de 22 % au 2^e trimestre 2005 (voir illustration 2.2). On impute alors 17 jours de travail salarié ($= (22)/100 * 78$) au mois de juin 2005, avec le salaire, le temps de travail et le statut de l'emploi (principal) en cours de trimestre.

¹ En classe de 100€.

Illustration 2.1:

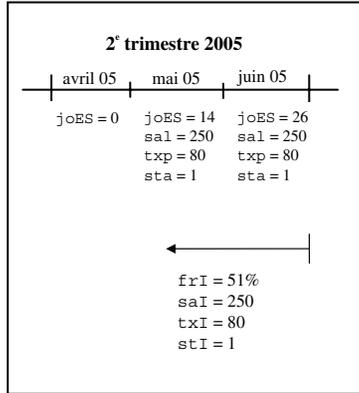
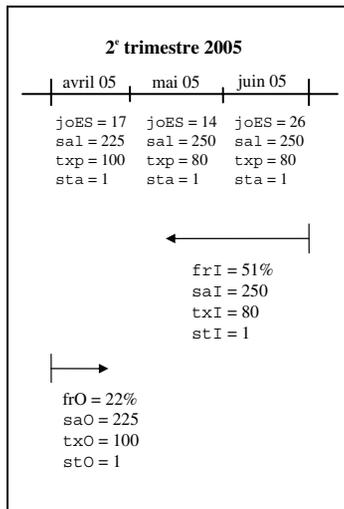


Illustration 2.2:



Que se passe-t-il alors en cas de chevauchement d'un emploi «en fin» et «en cours» à l'intérieur d'un même mois? Reprenons à nouveau l'exemple précédent, mais supposons cette fois que la fraction du trimestre occupée «en cours» est de 46 % au lieu de 22 % au 2^e trimestre 2005 (voir illustration 2.3). On attribue alors 26 jours de travail salarié au mois d'avril 2005 et 10 jours supplémentaires (= (46-33)/100 * 78) au mois de mai 2005, ce qui donne un total de 24 jours d'emploi salarié en mai 2005. Si le nombre total de jours dépasse 26 jours, on impose 26 jours de travail salarié. Dans un tel cas de chevauchement, on impute le

salaires, le temps de travail et le statut de l'emploi (principal) en cours de trimestre. En effet, lors d'une sortie du chômage vers l'emploi au cours d'un mois particulier, c'est le salaire et le temps de travail du 1^{er} emploi de ce mois qui doit être enregistré. Comme c'est par hypothèse l'emploi «en cours» qui précède l'emploi «en fin», on attribue, dans notre exemple, le salaire, le temps de travail et le statut de l'emploi (principal) en cours de trimestre à l'emploi salarié du mois de mai 2005.

Illustration 2.3:

2 ^e trimestre 2005		
avril 05	mai 05	juin 05
joES = 26	joES = 24	joES = 26
sal = 225	sal = 225	sal = 250
txp = 100	txp = 100	txp = 80
sta = 1	sta = 1	sta = 1
	←	
		frIs = 51%
		saI = 250
		txI = 80
		stI = 80
		→
		frO = 46%
		saO = 225
		txO = 100
		stO = 1

Si l'individu a un nombre de jours en emploi salarié strictement positif au cours d'un mois * particulier, c'est-à-dire $joEs^* > 0$, et s'il n'occupe aucun des états précédemment attribués («c», «i», «if», ou «it»), alors la variable **emt*** pour le mois * considéré est codée par la lettre «es» (voir tableau 2.5).

Tableau 2.1: *Deuxième remplissage des états du marché du travail*

Ordre d'attribution	emt*	Description	Source
1	c	Chômage (indemnisé)	ONEM
1	i	Inactivité Dispense pour raisons soc.&fam.	ONEM
1	if	Inactivité Dispense pour formation/études	ONEM
1	it	Inactivité Interruption de carrière, crédit-temps	ONEM
2	es	Emploi Emploi salarié	ONSS et ONSSAPL

2.3. Autres types d'emploi

2.3.1. *Emploi soutenu financièrement par l'ONEM*

Il existe plusieurs types d'emploi renseignés dans les données de l'ONEM car ils sont soutenus financièrement par l'ONEM à travers l'octroi d'une allocation. Pour déterminer si un individu exerce un emploi soutenu financièrement par l'ONEM, nous exploitons la variable **fiche7** (statut ONEM) qui indique le régime dans lequel la personne concernée reçoit des allocations de l'ONEM. Dans notre étude, un individu est considéré occuper un emploi soutenu financièrement par l'ONEM si, au cours du mois considéré, il est:

1. travailleur à temps partiel avec maintien des droits et AGR;¹
2. occupé dans un atelier protégé;²
3. dispensé de recherche d'emploi pour d'autres raisons: activité volontaire à l'étranger, jeunes coopérants, actions humanitaires, ALE, agent de prévention et de sécurité, et prestations d'enseignement;³
4. chômeur temporaire;⁴
5. en activation (Activa, intérim d'insertion, etc.).⁵

¹ **fiche7**=18, 19, 48.

² **fiche7**=16.

³ **fiche7**=13, 29, 30, 31, 32, 42.

⁴ **fiche7**=20, 21, 22.

⁵ **fiche7**=84-86, 107-115, 117-120, 126, 127, 130, 134, 136, 137, 140, 140-152.

La plupart de ces situations d'emploi se retrouvent dans la base de données ONSS ou ONSSAPL, en particulier les emplois salariés à temps partiel soutenus par une AGR ou une ceux soutenus par une allocation d'activation. Par conséquent, la variable **emt*** prendra le code «ea» au cours d'un mois * particulier seulement dans le cas où l'individu remplit un des 5 critères mentionnés ci-dessus et s'il n'occupe aucun des états précédemment attribués, en particulier l'emploi salarié «es». Pour ces emplois, nous n'avons pas de données sur le salaire, le temps de travail et le statut.

2.3.2. *Emploi indépendant*

Concernant l'emploi indépendant, les données de l'INASTI nous indiquent seulement si l'individu exerce une activité d'indépendant en fin de trimestre. Contrairement à l'emploi salarié, on ne dispose pas d'information sur la rémunération ou le temps de travail de l'indépendant. Afin de reconstituer mensuellement l'état occupé sur le marché du travail, on fait ici l'hypothèse que, si l'individu est indépendant à la fin du trimestre, la variable **emt*** prend le code «ei» pour les trois mois du trimestre (voir tableau 2.6), excepté le(s) mois où il occupe déjà un autre état («c», «i», «if», «it», «es» ou «ea»).

Tableau 2.1: *Troisième remplissage des états du marché du travail*

Ordre d'attribution	emt*	Description	Source
1	c	Chômage (indemnisé)	ONEM
1	i	Inactivité Dispense pour raisons soc.&fam.	ONEM
1	if	Inactivité Dispense pour formation/études	ONEM
1	it	Inactivité Interruption de carrière, crédit-temps	ONEM
2	es	Emploi Emploi salarié	ONSS et ONSSAPL
3	ea	Emploi Emploi soutenu financièrement par l'ONEM	ONEM
4	ei	Emploi Emploi indépendant	INASTI

2.4. Incapacité de travail, invalidité et maladie professionnelle

Lorsqu'une personne tombe malade (incapacité de travail) pendant une période d'indemnisation de chômage, elle ne bénéficie plus de ses allocations de chômage, mais d'une indemnité de maladie.¹ Pendant les 6 premiers mois d'incapacité de travail, cette indemnité correspond au montant de la dernière allocation de chômage. Ensuite, l'indemnité de maladie correspond à 60 % du salaire brut qui a servi de base au calcul de l'allocation de chômage (avec des montants minima et maxima). Si la personne est toujours malade après 12 mois d'incapacité de travail, elle obtient alors le statut d'invalidité. L'indemnité de maladie s'élève alors à 65 % du salaire brut qui a servi de base au calcul de l'allocation de chômage, si elle titulaire avec personne(s) à charge; à 55 % du salaire brut, si elle est isolée; à 40 % du salaire brut, si elle est cohabitante.²

Concernant l'incapacité de travail et l'invalidité, nous disposons de deux sources d'information: (1) les données de l'INAMI qui indiquent si la personne a le statut d'invalidité en cours de ou à la fin de chaque trimestre de 2001 à 2006; (2) la nomenclature de la position socio-économique, une variable créée par la BCSS sur la base de données des différentes institutions de sécurité sociale. Depuis 2003, la nomenclature permet, entre autres, de savoir si une personne est en incapacité de travail, en invalidité ou encore en maladie professionnelle à la fin de chaque trimestre. Afin d'exploiter au mieux l'information disponible, nous utilisons ces deux sources d'information (la source (2) n'est pas disponible de 2001 à 2003). A partir de la source (1), on identifie les individus qui ont des trimestres avec un statut d'invalidité (en cours ou en fin de trimestre), et on suppose, sur base de la législation, que ces individus sont en incapacité de travail les quatre trimestres précédents le premier trimestre d'invalidité observé. A partir de la source (2), on identifie les individus qui sont soit en incapacité de travail (code nomenclature «371»), soit en invalidité (code «372»), soit en maladie professionnelle en fin de trimestre (code «373»).

Afin de reconstituer mensuellement l'état occupé sur le marché du travail, on fait l'hypothèse que, si l'individu a le statut d'invalidité en cours

¹ A condition d'envoyer dans les 48 heures un certificat médical à sa mutuelle.

² Les montants des indemnités maxima et minima sont disponibles sur <http://www.inami.fgov.be/citizen/fr/allowances/amounts/last/allowances01.htm>.

ou à la fin du trimestre, la variable **emt*** prend le code «iv» pour les trois mois du trimestre, excepté le(s) mois où il occupe déjà un autre état («c», «i», «if», «it», «es», «ea» ou «ei»). Ensuite, si l'individu est en incapacité de travail à la fin du trimestre, on fait l'hypothèse que la variable **emt*** prend le code «ic» pour les trois mois du trimestre, excepté le(s) mois où il occupe déjà un autre état («c», «i», «if», «it», «es», «ea», «ei» ou «iv»). Enfin, lorsque l'individu est en maladie professionnelle à la fin du trimestre, on suppose que la variable **emt*** prend le code «ip» pour les trois mois du trimestre, excepté le(s) mois où il occupe déjà un autre état («c», «i», «if», «it», «es», «ea», «ei», «iv» ou «ic»).

2.5. Autres types d'inactivité

Depuis 2003, la nomenclature de la position socio-économique permet également de savoir si une personne bénéficie d'un revenu d'intégration sociale (RIS), d'une aide financière (y compris les frais d'aide médicale pour les années 2003 et 2004) ou d'allocations familiales (comme enfant) à la fin de chaque trimestre. De la même manière que pour la maladie, on suppose que la variable **emt*** prend le code «ir» pour les trois mois du trimestre si l'individu est bénéficiaire du RIS (code nomenclature «331»), excepté le(s) mois où il occupe déjà un autre état («c», «i», «if», «it», «es», «ea», «ei», «iv», «ic» ou «ip»). Ensuite, si l'individu a une aide financière à la fin du trimestre (code nomenclature «332»), on fait l'hypothèse que la variable **emt*** prend le code «ii» pour les trois mois du trimestre, excepté le(s) mois où il occupe déjà un autre état («c», «i», «if», «it», «es», «ea», «ei», «iv», «ic», «ip» ou «ir»). Enfin, si l'individu est bénéficiaire d'allocations familiales (pour lui-même, comme enfant) à la fin du trimestre (code nomenclature «36»), on suppose que la variable **emt*** prend le code «ia» pour les trois mois du trimestre, excepté le(s) mois où il occupe déjà un autre état («c», «i», «if», «it», «es», «ea», «ei», «iv», «ic», «ip», «ir» ou «ii»).

Les données de l'ONEM contiennent la variable **sitdj** qui reflète la situation du chômeur au dernier jour du mois. Parmi les situations encodées, on retrouve la maladie (**sitdj**=«Z»). Même si nous avons déjà l'essentiel des cas de maladie à travers les données de l'INAMI et de la nomenclature de la BCSS, nous exploitons la variable de l'ONEM pour combler certains états du marché du travail non renseignés. Si une per-

sonne est malade à la fin d'un mois * particulier, on suppose que la variable **emt*** prend le code «im» pour le mois suivant, excepté si la personne occupe déjà un autre état au cours de ce mois («c», «i», «if», «it», «es», «ea», «ei», «iv», «ic», «ip», «ir», «ii» ou «ia»).

On complète également certains états du marché du travail non renseignés en utilisant la nomenclature de la position socio-économique en fin de trimestre. On suppose que la variable **emt*** prend le code «in» pour les trois mois du trimestre si l'individu est inactif en fin de trimestre (c'est-à-dire si le code de nomenclature commence par le chiffre 3), excepté le(s) mois où il occupe déjà un autre état («c», «i», «if», «it», «es», «ea», «ei», «iv», «ic», «ip», «ir», «ii», «ia» ou «im»). Une série de ces situations d'inactivité sont déjà enregistrées par les codes «ir», «ii» et «ia» qui proviennent aussi de la nomenclature en fin de trimestre.

Enfin, nous exploitons les données de l'ONEM qui renseignent les sanctions à durée déterminée ou indéterminée imposées aux chômeurs de notre échantillon, mensuellement de juillet 2001 à décembre 2006. Parmi ces sanctions, figurent celles encourues dans le cadre de la procédure d'ACR. Une sanction à durée indéterminée équivaut à une suppression des allocations de chômage. Dans ce cas, nous supposons que, si l'individu n'occupe pas d'autres états, il est sanctionné au cours des mois suivants.¹ Une sanction à durée déterminée correspond à une réduction ou une suppression des allocations de chômage, mais nous ignorons l'ampleur de la sanction. Pour cette dernière, nous enregistrons le nombre de mois pour lesquels l'individu est sanctionné.² On suppose alors que la variable **emt*** prend le code «ss» pour le mois * si l'individu encourt une sanction au cours de ce mois, excepté s'il occupe déjà un autre état («c», «i», «if», «it», «es», «ea», «ei», «iv», «ic», «ip», «ir», «ii», «ia», «im» ou «in»). Nous complétons l'information sur les sanctions à durée déterminée du 3^e trimestre 2001 à fin 2003 en utilisant le code 4.0.1. de la nomenclature de la position socio-économique en fin de trimestre qui renseignent les demandeurs d'emploi suspendus. Si l'individu est suspendu à la fin du trimestre, on fait l'hypothèse que la variable **emt*** prend le code «su» pour les trois mois du trimestre,

¹ S'il y a plusieurs sanctions à durée indéterminée au cours d'un même mois, on n'en garde qu'une seule (3 cas supprimés).

² S'il y a plusieurs sanctions à durée déterminée au cours d'un même mois, on ne garde que celle avec la durée la plus longue (82 cas supprimés).

excepté le(s) mois où il occupe déjà un autre état («c», «i», «if», «it», «es», «ea», «ei», «iv», «ic», «ip», «ir», «ii», «ia», «im», «in» ou «ss»).

Tous les mois où la variable **emt*** ne prend aucun des codes attribués («c», «i», «if», «it», «es», «ea», «ei», «iv», «ic», «ip», «ir», «ii», «ia», «im», «in», «ss» ou «su») sont remplis par le code «nr» pour signifier que l'état du marché du travail est «non renseigné». Le tableau 2.7 récapitule les différents états possibles du marché du travail et la source de données utilisées pour inférer ces états.

Tableau 2.1: Description des états du marché du travail

ORDRE D'ATTRIBUTION	emt*	DESCRIPTION	SOURCE
1	c	Chômage (indemnisé)	ONEM
1	i	Inactivité Dispense pour raisons soc.&fam.	ONEM
1	if	Inactivité Dispense pour formation/études	ONEM
1	it	Inactivité Interruption de carrière, crédit-temps	ONEM
2	es	Emploi Emploi salarié	ONSS et ONS-SAPL
3	ea	Emploi Emploi soutenu financièrement par l'ONEM	ONEM
4	ei	Emploi Emploi indépendant	INASTI
5	iv	Inactivité Invalidité	INAMI et BCSS-nomenclature
6	ic	Inactivité Incapacité de travail	INAMI et BCSS-nomenclature
7	ip	Inactivité Maladie professionnelle	BCSS-nomenclature
8	ir	Inactivité Revenu d'intégration	BCSS-nomenclature
9	ii	Inactivité Aide financière	BCSS-nomenclature
10	ia	Inactivité Enfant bénéficiaire d'allocations familiales	BCSS-nomenclature
11	im	Inactivité Maladie	ONEM

12	in	Inactivité	BCSS-nomenclature
13	ss	Inactivité Sanction à durée déterminée ou indéterminée	ONEM
14	su	Inactivité Suspension des allocations de chômage	BCSS-nomenclature
	nr	Non renseigné	

Dans une annexe (annexe 2.2), nous précisons une série de règles que nous avons adoptées afin de remplir par de l'emploi salarié certains mois caractérisés par une occupation non renseignée sur le marché du travail.

3 CARACTÉRISTIQUES INDIVIDUELLES FIXES AU MOMENT DE LA SÉLECTION

Pour tout chômeur appartenant à un des deux groupes d'âge (25-29 ans ou 30-44 ans) définis au tableau 2.2, on dispose de nombreuses caractéristiques individuelles enregistrées par l'ONEM au moment de leur sélection dans l'échantillon. Il s'agit du sexe, du code INS de la commune de résidence du chômeur (permettant de déduire la région et l'arrondissement de résidence), de la nationalité, du niveau de diplôme, du mois d'envoi de la lettre d'avertissement (juillet, août, octobre ou novembre), du mois et de l'année de naissance (permettant de déduire l'âge du chômeur au 1^{er} juillet 2004). A cette liste, s'ajoutent deux autres variables ONEM, la catégorie d'indemnisation et le montant mensuel de l'allocation de chômage, qui nous fixons à leur valeur au mois de sélection dans l'échantillon. Nous complétons la liste avec le taux de chômage¹ par arrondissement de résidence enregistré au 31 mai 2004, soit à un moment proche des mois de sélection des chômeurs de notre échantillon. Enfin, nous exploitons les données de l'INS pour déduire la situation conjugale (en couple ou non) ainsi que le nombre d'enfants (de moins de 3 ans, et entre 3 et 18 ans) au moment le plus proche de la sélection, soit au 1^{er} janvier 2004. L'ensemble des caractéristiques indi-

¹ CCI-DE / population assurée contre le chômage.

viduelles exploitées dans notre recherche sont présentées et détaillées dans une annexe (annexe 2.3).

4 ÉTAPES DE LA PROCÉDURE D'ACR

Nous disposons d'un fichier de l'ONEM avec les étapes de la procédure d'ACR auxquelles ont participé les chômeurs de notre échantillon. Près de 100 codes différents caractérisent ces étapes, la plupart étant de nature purement administrative. Ci-dessous, le tableau 2.8 reprend les 20 étapes (associées à un ou deux codes) que nous retenons dans le cadre de notre recherche.

Un nettoyage de la base de données est ensuite nécessaire en raison de la présence de doublons: plusieurs étapes identiques présentes au cours d'un même mois (on n'en garde que une); la même lettre d'information reçue à des mois différents (on ne garde que la plus récente); pour un même entretien (premier ou deuxième), une évaluation positive et une évaluation négative au cours d'un même mois (on suppose que l'évaluation est positive sauf si un deuxième ou un troisième entretien est observé ultérieurement). Il y aussi un faible nombre d'individus qui ont reçu la lettre d'information avant juillet 2004 (en avril, mai ou juin 2004). Pour ces individus, on considère qu'ils ont reçu la lettre en juillet 2004.

Concernant l'Article 70, qui implique une suspension du paiement des allocations de chômage en cas d'absence injustifiée à un entretien, on considère qu'il n'a pas été appliqué si sa suppression ou un entretien est enregistré le même mois. Si un individu se présente au premier ou deuxième entretien après une sanction Article 70, celui-ci est annulé avec effet rétroactif pour autant que l'individu signe un contrat lors de cet entretien (et reçoit dès lors une évaluation négative). On considère donc que dans ce cas, l'Article 70 n'a pas été appliqué. Dans les autres cas, on enregistre le nombre de mois durant lesquels l'individu ne reçoit plus ses allocations de chômage suite à l'application de l'Article 70.

Tableau 2.1: *Etapes de la procédure d'ACR retenues*

Codes ONEM	Codes IRES	Description
Lettre		
01A ou 03A	li	Lettre d'information
1 ^{er} entretien		
70B	sa71	Article 70 car absence injustifiée 1 ^{er} entretien
07B	-	Suppression de l'Article 70
50C	e1p	Evaluation positive 1 ^{er} entretien
51C ou 53C	li1p	Lettre d'information 10 mois après évaluation positive 1 ^{er} entretien
55C ou 65C	e1n	Evaluation négative 1 ^{er} entretien et contrat signé
2 ^e entretien		
70D	sa72	Article 70 car absence injustifiée 2 ^e entretien
07D	-	Suppression de l'Article 70
50E	e2p	Evaluation positive 2 ^e entretien
51E	li2p	Lettre d'information 6 mois après évaluation positive 2 ^e entretien
55E ou 65E	e2n	Evaluation négative 2 ^e entretien et contrat signé
-	st2n	Sanction temporaire après évaluation négative 2 ^e entretien
56E	e2pa7	Evaluation positive 2 ^e entretien et contrat signé, après Article 70 ^a
00E	sc2n	Suspension complète après refus de signer le contrat
3 ^e entretien		
00F	sca3	Suspension complète car absence injustifiée 3 ^e entretien
50G	e3p	Evaluation positive 3 ^e entretien
60G	sc3n	Evaluation négative 3 ^e entretien

a. Pour abroger l'Article 70, il faut signer un contrat au deuxième entretien (et donc passer un troisième entretien) même si l'évaluation est positive à ce deuxième entretien.

Si l'individu participe à un deuxième entretien et reçoit une évaluation négative, il encourt une sanction temporaire de 4 mois (qui se traduit par une réduction ou une suppression des allocations de chômage). Dans ce cas, on enregistre 4 mois de sanction après le mois où a lieu l'entretien. Une sanction permanente est imposée dans trois situations:

un refus de signer le contrat après le deuxième entretien, une absence injustifiée au troisième entretien et une évaluation négative au troisième entretien. Si ces situations se produisent, on suppose que l'individu est sanctionné au cours des mois suivants jusqu'au moment où il participe à une nouvelle étape de la procédure d'ACR.

On construit alors une variable mensuelle, D^* , qui retrace, pour chaque individu, l'historique des étapes de la procédure d'ACR depuis juillet 2004 jusqu'à décembre 2006. Les différents codes que sont susceptibles de prendre cette variable sont repris dans la 2^e colonne du tableau 2.8 ci-dessous. Pour les codes impliquant une sanction (soit tous les codes commençant par la lettre «s»), la variable D^* prend le code correspondant pour toute la durée de la sanction. Pour les autres étapes de la procédure d'ACR, la variable D^* ne peut prendre un code particulier que pour un seul mois.

5 CONSTITUTION DE LA BASE DE DONNÉES DE LA PARTIE 4

Dans la partie 4 de notre recherche, nous étudions, à travers une analyse économétrique, les déterminants du résultat du premier entretien d'évaluation des efforts de recherche de la procédure d'ACR, pour le premier public concerné par cette procédure: les chômeurs indemnisés de moins de 30 ans.

5.1. Critères de sélection de l'échantillon

Nous avons restreint l'échantillon initial de 12.512 individus (cf. tableau 2.3, section 1) sur base de trois critères:

1. Être âgé de moins de 30 ans au 1^{er} juillet 2004.
2. Être en chômage ($emt^*=c$) au mois d'envoi de la lettre d'avertissement.
3. Avoir passé le premier entretien d'évaluation de la procédure d'ACR ($D^*=e1p$ ou $D^*=e1n$) avant le 31 décembre 2006.

Le second critère trouve sa justification dans la partie 5 de notre recherche consacrée à l'évaluation de l'impact de la procédure d'ACR sur les chances de sortir du chômage (cf. section 6.1.). Comme nous souhaitons sélectionner le même échantillon de chômeurs de moins de 30 ans dans les parties 4 et 5, nous appliquons le critère (2) dans les deux parties. Sur un total de 3.371 individus de 25-29 ans au chômage au mois d'envoi de la lettre d'avertissement, 1.524, soit 45 %, participent à un premier entretien d'évaluation à l'ONEM entre leur mois de sélection (entre juillet et octobre 2004) et décembre 2006 (cf. tableau 2.9 ci-dessous). Cette fraction est plus élevée à Bruxelles (54 %) et en Wallonie (50 %), et plus faible en Flandre (35 %). La fraction plus basse en Région flamande témoigne sans doute d'une offre d'emplois plus abondante dans cette région. Une plus grande partie des chômeurs avertis ont trouvé un emploi en Région flamande, ce qui implique un report de la procédure d'ACR et donc du premier entretien. A titre d'information, nous avons rapporté, dans les 4^e et 5^e colonnes du tableau 2.9, le nombre d'individus qui participent au deuxième et troisième entretien d'évaluation à l'ONEM. La taille des échantillons est alors trop faible que pour mener une analyse statistique fiable des déterminants des deuxième et troisième entretiens.

Tableau 2.1: *Taille de l'échantillon par Région de résidence*

	25-29 ans	1 ^{er} entretien	2 ^e entretien	3 ^e entretien
Bruxelles	750	407 (54%)	28 (4%)	1
Flandre	1.311	462 (35%)	63 (5%)	7
Wallonie	1.310	655 (50%)	74 (6%)	0
Total	3.371	1.524 (45%)	165 (5%)	8

5.2. Caractéristiques individuelles

Parmi les caractéristiques individuelles que nous avons définies dans la section 3, voici celles que nous exploitons dans la partie 4 de notre recherche: le sexe, la nationalité (belge; européen des 15 (sauf belge); autres nationalités), le niveau d'études (primaire; secondaire inférieur; secondaire supérieur; enseignement supérieur; autres diplômes) et la présence d'enfants (de 0 à 18 ans) en janvier 2004.

A cette liste, s'ajoute le taux de chômage¹ par arrondissement de résidence enregistré à la fin du mois calendrier où a eu lieu l'entretien de l'individu.

On crée ensuite une série de variables qui permettent de résumer le parcours sur le marché du travail de l'individu au cours de la période de 12 mois qui précède son premier entretien. Il y a tout d'abord une variable indicatrice qui prend la valeur 1 si l'individu a travaillé au moins un jour en emploi salarié ou indépendant dans les 12 mois qui précèdent son premier entretien², et qui prend la valeur 0 autrement (absence d'emploi salarié ou indépendant dans les 12 derniers mois). Cette variable d'expérience passée en emploi est construite à partir des variables qui renseignent mensuellement le nombre de jours d'emploi salarié (**jEs***) et le nombre de jours d'emploi indépendant (**jEi***)³. Pour les individus qui ont connu une expérience en emploi dans les 12 derniers mois précédant leur premier entretien, nous complétons cette information avec une variable qui renseigne le nombre de jours passés en emploi (salarié ou indépendant) au cours de cette période.

Nous utilisons ensuite les données des SPE régionaux pour créer une variable indicatrice qui prend la valeur 1 si l'individu a eu au moins un contact avec son SPE régional dans les 12 mois qui précèdent son premier entretien⁴, et qui prend la valeur 0 autrement (absence de contact dans les 12 derniers mois). Par contact, on entend la participation à une séance d'information collective, la participation à un entretien individuel de diagnostic, la signature d'un parcours d'insertion, la participation à une action de formation/aide à la recherche d'un emploi ou encore, la participation à une action de suivi (Actions 1 à 4, cf. partie 3). Nous combinons aussi les données des SPE régionaux et de l'ONEM pour construire une variable indicatrice qui prend la valeur 1 si l'individu a repris des études ou participé à une action de formation/d'aide à la recherche d'emploi dans les 12 mois qui précèdent son premier entretien⁵, et qui prend la valeur 0 autrement (absence de reprise d'études ou de participation à une action de formation/d'aide à la recherche d'emploi dans les 12 derniers mois). Il suffit que l'individu ait été dis-

¹ CCI-DE / population assurée contre le chômage; *Source*: Rapports mensuels de l'ONEM.

² Le mois du 1^{er} entretien n'est pas inclus dans les 12 mois considérés.

³ Le nombre mensuel de jours en emploi indépendant est fixé arbitrairement à 26 jours si la variable caractérisant l'état du marché du travail, **emt***, prend le code «ei» pour le mois considéré.

⁴ Le mois du 1^{er} entretien n'est pas inclus dans les 12 mois considérés.

⁵ idem.

pensé de recherche d'emploi au cours d'un mois dans les 12 derniers mois, ou qu'il ait suivi une action de formation/d'aide à la recherche d'emploi renseignée par son SPE (Actions 4.1 et 4.2, cf. partie 3), pour que la variable indicatrice de participation passée en formation prenne la valeur 1.

Enfin, nous créons une variable indicatrice qui prend la valeur 1 si l'individu a connu une situation de maladie dans les 12 mois qui précèdent son premier entretien¹, et qui prend la valeur 0 autrement (absence de maladie dans les 12 derniers mois). Cette variable d'expérience passée en maladie est construite à partir de la variable *emt** qui renseigne mensuellement l'état occupé sur le marché du travail. Si *emt**=ic, iv, ip ou im dans les 12 derniers mois précédant le premier entretien, alors la variable d'expérience passée en maladie est égale à 1.

Pour rappel, l'ensemble des caractéristiques individuelles exploitées dans notre recherche sont présentées et détaillées dans une annexe (annexe 2.3).

6 CONSTITUTION DE LA BASE DE DONNÉES DE LA PARTIE 5

La partie 5 de notre recherche vise à évaluer les effets de la lettre d'avertissement envoyée dans le cadre de la procédure d'ACR sur divers critères d'évaluation (reprise d'emploi, sortie vers l'inactivité ou vers des politiques actives) pour les chômeurs indemnisés âgés de 25 à 29 ans et entrés dans la procédure d'ACR de l'ONEM entre juillet et octobre 2004.

Il importe ici de préciser que nous présentons, dans une annexe (annexe 2.4), les règles de remplissage spécifiques d'occupations non renseignées par de l'emploi salarié que nous avons adoptées pour les données des parties 5 et 6 de notre recherche.

¹ idem.

6.1. Critères de sélection de l'échantillon

Nous avons restreint l'échantillon initial de 12.512 individus (cf. tableau 2.3, section 1) sur base de deux critères:

1. Être âgé de moins de 35 ans au 1^{er} juillet 2004.
2. Être en chômage (**emt*=c**) au mois d'envoi de la lettre d'avertissement.

Le premier critère est justifié par la méthode que nous utilisons pour évaluer l'impact de la lettre d'avertissement envoyée dans le cadre de la procédure d'ACR de l'ONEM. Comme expliqué dans la partie 5 du rapport, sa mise en œuvre requiert que les deux groupes de chômeurs de notre échantillon soient aussi comparables qu'il est possible. Pour cette raison, nous avons restreint le second groupe aux chômeurs âgés de moins de 35 ans au 1^{er} juillet 2004. On passe alors de 12.512 à 7.246 individus.

Le second critère est justifié par le décalage de 2 mois entre le moment où les chômeurs sont sélectionnés pour recevoir une lettre d'avertissement de l'ONEM et le moment où ils la reçoivent effectivement (cf. section 1). Ce décalage implique qu'une partie des chômeurs sélectionnés ne sont plus chômeur au moment où ils reçoivent la lettre. Ils peuvent avoir retrouvé un emploi, s'être inscrit dans un programme de formation, être dispensés de chercher un emploi, etc. Maintenir ces personnes dans l'échantillon est susceptible d'entraîner une sous-évaluation de l'impact de l'ACR dans la mesure où elles ne seront (et ne se sentent) pas concernées par les actions mises en place dans le cadre de l'ACR.¹ L'imposition de ce second critère entraîne une élimination de 15 % de l'échantillon total des chômeurs de moins de 35 ans, soit 11 % à Bruxelles, 14 % en Wallonie et 17 % en Flandre. La fraction plus élevée en Région flamande témoigne sans doute d'une offre d'emplois plus abondante dans cette région.

Le tableau 2.10 montre le nombre de chômeurs dans l'échantillon utilisé pour évaluer les impacts de la procédure de contrôle de l'ONEM, par Région de résidence et groupe d'âge. La taille de l'échantillon de chômeurs est très proche en Flandre et en Wallonie (de l'ordre de 2.500

¹ L'existence de la procédure de contrôle de l'ONEM pourrait toutefois influencer leur comportement. Par exemple, les personnes en emploi ou en formation pourraient être moins incitées à devenir chômeur indemnisé dans la mesure où ceci est un choix.

individus); à Bruxelles, elle est deux fois moins importante (de l'ordre de 1.300).

Tableau 2.1: *Taille de l'échantillon par Région de résidence et groupe d'âge*

	25-29 ans Groupe cible	30-34 ans Groupe de contrôle	Total
Bruxelles	750	584	1.334
Flandre	1.311	1.165	2.476
Wallonie	1.310	1.069	2.379
Total	3.371	2.818	6.189

6.2. Période d'analyse

La méthode d'évaluation que nous exploitons dans la partie 5 ne permet pas d'évaluer les effets du plan au-delà de 8 mois après l'avertissement de l'ONEM. En effet, les chômeurs d'un âge légèrement supérieur à 30 ans qui servent de groupe de contrôle sont concernés par la procédure d'ACR dès le 1^{er} juillet 2005 et sont donc susceptibles de recevoir eux aussi un avertissement de l'ONEM à partir de cette date.

Tableau 2.1: *Selon le mois d'envoi de la lettre, mois calendrier en fonction de la durée écoulée depuis l'envoi*

Mois d'envoi	Nombre de mois après l'envoi							
	1	2	3	4	5	6	7	8
07-04	08-04	09-04	10-04	11-04	12-04	01-05	02-05	03-05
08-04	09-04	10-04	11-04	12-04	01-05	02-05	03-05	04-05
09-04	10-04	11-04	12-04	01-05	02-05	03-05	04-05	05-05
10-04	11-04	12-04	01-05	02-05	03-05	04-05	05-05	06-05

Pour chaque cohorte de chômeurs correspondant à un mois d'envoi particulier (juillet, août, septembre ou octobre), le tableau 2.11 renseigne les mois calendriers (08-04, 09-04, etc.) correspondant à la durée écoulée depuis l'envoi de la lettre (1 mois, 2 mois, 3 mois, etc.). Par exemple, évaluer les effets de l'ACR 8 mois après l'envoi de la lettre implique qu'on évalue ses effets en mars 2005 pour la cohorte de chômeurs qui ont reçu la lettre en juillet 2004, mais en juin 2005 pour la cohorte de chômeurs qui ont reçu la lettre en octobre 2004. A ce

moment-là, aucun des chômeurs âgés entre 25 et 29 ans n'a encore participé au premier entretien à l'ONEM. C'est seulement 9 mois après l'avertissement qu'on observe les premiers entretiens (cf. annexes de la partie 3, annexe 3.2, graphique 2.K).

6.3. Critères d'évaluation

Le critère d'évaluation principal que nous utilisons dans la partie 5 est **la sortie en emploi** (salarié ou indépendant). Il s'agit d'une variable indicatrice, qui est mesurée chaque mois entre le 1^{er} mois qui suit l'avertissement et 8 mois plus tard. Cette variable est égale à 1 (et zéro sinon) si, au cours du mois considéré, la personne est en emploi ($emt^* = es, ei$ ou ea) ou a été en emploi durant au moins un mois depuis l'avertissement de l'ONEM. Par définition, aucun des chômeurs de notre échantillon n'est en emploi au mois d'envoi de la lettre. Si un chômeur de notre échantillon trouve un premier emploi trois mois après l'avertissement, l'indicateur de sortie en emploi prend la valeur 0 pour le 1^{er} et 2^e mois, et la valeur 1 pour le 3^e mois et tous les mois ultérieurs, qu'il retourne en chômage ou non.

Nous mesurons également l'effet de l'ACR sur des critères liés à la nature de l'emploi trouvé, à savoir la durée passée en emploi et le niveau de salaire à l'embauche. Comme le niveau de salaire n'est disponible que pour les emplois salariés, nous limitons l'analyse de la qualité de l'emploi au travail salarié. On définit alors un nouveau critère d'évaluation, **la sortie en emploi salarié**, qui vaut 1 (et zéro sinon) si, au cours du mois considéré, la personne est en emploi salarié ($emt^*=es$) ou a été en emploi salarié durant au moins un mois depuis l'avertissement de l'ONEM. Pour mesurer la durée en emploi salarié, on comptabilise, dès le moment où un premier emploi salarié est trouvé, le nombre de mois passés en emploi ($emt^*=es, ei$ ou ea) sans interruption.¹ Si la personne change d'état (entrée en chômage ou en inactivité), le compteur de la durée d'emploi salarié s'arrête. Un changement d'employeur sans épisode intermédiaire de chômage ou d'inactivité n'arrête pas le compteur de durée d'emploi salarié. La durée de la première expérience d'emploi au cours des 8 mois qui suivent l'avertissement est potentiellement mesurée jusqu'à la fin de notre période d'observation (décem-

¹ Il ne s'agit pas nécessairement de la durée passée dans un même emploi.

bre 2006). La variable sal^* , qui donne le salaire journalier brut moyen (mesuré sur une base annuelle par classe de 100€) chaque mois calendaire * au cours duquel un emploi salarié est renseigné, est exprimée en valeur nominale. Pour tenir compte de l'évolution des prix, nous exprimons le salaire en valeur de 2004 (l'année de sélection de notre échantillon) en utilisant comme déflateur l'indice belge des prix à la consommation. On le convertit ensuite en salaire mensuel brut en équivalent temps plein (sans tenir compte du temps de travail donc) par la transformation suivante qui est ensuite arrondie à l'unité la plus proche: $sal^* = ((sal^* \times 100 + 50) / 312) \times 26$. Pour mesurer le niveau de salaire à l'embauche, on retient le salaire du premier emploi salarié occupé au cours des 8 mois qui suivent l'avertissement.¹ Enfin, on crée quatre nouveaux critères d'évaluation qui permettent de caractériser la nature de l'emploi trouvé:

- **la sortie en emploi salarié avec une courte durée**, qui vaut 1 (et zéro sinon) si, au cours du mois considéré, la personne occupe un emploi salarié avec une courte durée ou a occupé un emploi salarié avec une courte durée durant au moins un mois depuis l'avertissement;
- **la sortie en emploi salarié avec une longue durée**, qui vaut 1 (et zéro sinon) si, au cours du mois considéré, la personne occupe un emploi salarié avec une longue durée ou a occupé un emploi salarié avec une longue durée durant au moins un mois depuis l'avertissement;
- **la sortie en emploi salarié avec un salaire faible**, qui vaut 1 (et zéro sinon) si, au cours du mois considéré, la personne occupe un emploi salarié avec un salaire faible ou a occupé un emploi salarié avec un salaire faible durant au moins un mois depuis l'avertissement;
- **la sortie en emploi salarié avec un salaire élevé**, qui vaut 1 (et zéro sinon) si, au cours du mois considéré, la personne occupe un emploi salarié avec un salaire élevé ou a occupé un emploi salarié avec un salaire élevé durant au moins un mois depuis l'avertissement.

La distinction entre courte et longue durée est basée sur un seuil de durée d'emploi qui est la durée médiane de la première expérience

¹ Tous les emplois salariés ont un salaire renseigné.

d'emploi d'un chômeur de 30 ans dans notre échantillon.¹ De la même façon, la distinction entre salaire faible et élevé est basée sur un seuil de salaire qui est le salaire médian du premier emploi salarié d'un chômeur de 30 ans dans notre échantillon.² Le salaire médian et la durée médiane sont rapportés dans le tableau 2.12 pour chaque Région du pays.

Tableau 2.1: *Salaire médian et durée médiane en emploi d'un chômeur de 30 ans*

	Salaire mensuel brut médian en ETP	Durée en emploi médiane
Bruxelles	1.963 €	16 mois
Flandre	1.964 €	10 mois
Wallonie	1.911 €	9 mois

Un autre critère d'évaluation sur lequel nous évaluons l'effet de l'ACR est la **participation à des actions de formation/d'aide à la recherche d'emploi ou la reprise d'études**. Il s'agit encore d'une variable indicatrice, qui est mesurée chaque mois entre le 1^{er} mois qui suit l'avertissement et 8 mois plus tard. Elle prend la valeur 1 si, au cours du mois considéré ou d'un mois précédant, l'individu a repris des études ou a participé à une action de formation/d'aide à la recherche d'emploi, et prend la valeur 0 autrement. Pour construire cette variable, nous combinons les données des SPE régionaux et de l'ONEM. De ces dernières, nous savons si l'individu est dispensé de recherche d'emploi pour suivre des études ou une formation au cours d'un mois particulier ($emt^*=if$). Les données des SPE régionaux nous renseignent quant à elle, mois après mois, sur les actions de formation/d'aide à la recherche d'emploi (Actions 4.1 et 4.2, cf. partie 3) auxquelles ont participé les chômeurs de notre échantillon.

Une autre question de recherche importante est d'évaluer l'effet de l'ACR sur la sortie vers l'**inactivité**, représentée par une variable indicatrice, qui est mesurée chaque mois entre le 1^{er} mois qui suit l'avertissement et 8 mois plus tard. Cette variable est égale à 1 (et zéro sinon) si, au cours du mois considéré, la personne est inactive ($emt^*=i, it, iv, ic, ip, ir, ii, ia, im, in, ss$ ou nr) ou a été inactive durant au moins un mois depuis l'avertissement de l'ONEM. Parmi les situations d'inactivité figure toute occupation non renseignée ($emt^*=nr$). Il faut toutefois gar-

¹ La durée médiane en emploi est estimée sur base du groupe de chômeurs âgés entre 30 et 34 ans par une régression quantile qui tient compte de l'effet de l'âge sur la durée en emploi.

² Idem.

der à l'esprit que cette situation peut cacher du chômage non indemnisé ou de l'emploi non déclaré. Nous construisons également comme critère d'évaluation **la sortie vers la maladie**, qui représente le premier motif de sortie vers l'inactivité. Cette variable est égale à 1 (et zéro sinon) si, au cours du mois considéré, la personne est malade (**emt***=iv, ic, ip ou im) ou a été malade durant au moins un mois depuis l'avertissement de l'ONEM.

6.4. Caractéristiques individuelles

Parmi les caractéristiques individuelles que nous avons définies dans la section 3, voici celles que nous exploitons dans la partie 5 de notre recherche: le mois d'envoi (effectif pour les 25-29 ans; fictif pour les 30-34 ans) de la lettre d'avertissement (juillet; août; septembre; octobre 2004), l'âge en mois (de 25 ans = 300 mois, à 34 ans et 11 mois = 419 mois), le sexe, la nationalité (belge; européen des 15 (sauf belge); autres nationalités), le niveau d'études (primaire; secondaire inférieur; secondaire supérieur général, secondaire supérieur technique et professionnel, et apprentissage; enseignement supérieur; autres diplômes), la catégorie d'indemnisation au mois de sélection (chef de ménage; isolé; cohabitant), le motif d'admission aux indemnités au mois de sélection (admis sur base des prestations de travail/sur base des études), et le taux de chômage par arrondissement de résidence au 31 mai 2004.

A cette liste, s'ajoute une variable indicatrice qui prend la valeur 1 si l'individu a travaillé au moins un jour en emploi salarié ou indépendant dans les 12 mois qui précèdent son mois de sélection¹, et qui prend la valeur 0 autrement (absence d'emploi salarié ou indépendant dans les 12 derniers mois). Nous construisons cette variable d'expérience passée en emploi à partir des variables qui renseignent mensuellement le nombre de jours d'emploi salarié (**jEs***) et le nombre de jours d'emploi indépendant². Pour les individus qui ont connu une expérience en emploi dans les 12 derniers mois, nous complétons cette information avec une variable qui renseigne le nombre de jours passés en emploi (salarié ou indépendant).

¹ Le mois de sélection est inclus dans les 12 mois considérés.

² Le nombre mensuel de jours en emploi indépendant est fixé arbitrairement à 26 jours si la variable caractérisant l'état du marché du travail, **emt***, prend le code «ei» pour le mois considéré.

Enfin, nous combinons à nouveau les données des SPE régionaux et de l'ONEM pour construire une variable indicatrice qui prend la valeur 1 si l'individu a repris des études ou participé à une action de formation/d'aide à la recherche d'emploi dans les 12 mois qui précèdent son mois de sélection¹, et qui prend la valeur 0 autrement (absence de reprise d'études ou de participation à une action de formation/d'aide à la recherche d'emploi dans les 12 derniers mois). Il suffit que l'individu ait été dispensé de recherche d'emploi au cours d'un mois dans les 12 derniers mois depuis sa sélection, ou qu'il ait suivi une action de formation/d'aide à la recherche d'emploi renseigné par son SPE, pour que la variable indicatrice de participation passée en formation prenne la valeur 1.

Pour rappel, l'ensemble des caractéristiques individuelles exploitées dans notre recherche sont présentées et détaillées dans une annexe (annexe 2.3).

7 CONSTITUTION DE LA BASE DE DONNÉES DE LA PARTIE 6

Pour l'approche structurelle développée dans la partie 6, nous introduisons un nouveau code pour la variable **emt*** qui tient compte du fait qu'un individu sanctionné (pour une durée déterminée ou indéterminée) dans le cadre de la procédure d'ACR reste en situation de chômage, mais non indemnisé, s'il n'occupe pas un autre état renseigné dans les données de la BCSS. On fait donc l'hypothèse que, si l'individu a une sanction au cours d'un mois particulier (**emt*=ss**) dans le cadre d'une étape de la procédure d'ACR (**D*=sa71, sa72, sc2n, st2n, sca3** ou **sc3n**), la variable **emt*** prend le code «cd» pour ce mois. Comme le modèle que nous développons dans la partie 6 se complique considérablement avec la prise en compte de multiples états du marché du travail, on regroupe les états du marché du travail dans une variable **p*** qui ne peut prendre que trois états (voir tableau 2.13): chômage (indemnisé), emploi (déclaré) ou inactivité. Parmi les situations d'inactivité figure toute occupation non renseignée (**emt*=nr**). Il faut toutefois gar-

¹ Le mois de sélection est inclus dans les 12 mois considérés.

der à l'esprit que cette situation peut cacher du chômage non indemnisé ou de l'emploi non déclaré.

Tableau 2.1: *Etats du marché du travail dans la partie 6 – Approche structurelle*

emt*	p*	Description
c, cd	c	Chômage (indemnisé)
es, ea, ei	e	Emploi (déclaré)
i, if, it, iv, ic, ip, ir, ii, ia, im, in, ss, su, nr	a	Inactivité

7.1. Caractéristiques individuelles

Dans la partie 6, nous tenons compte de certaines caractéristiques observées des individus. Parmi celles-ci, nous retenons le sexe, le niveau d'études décrit par trois niveaux (**niv1** = primaire, secondaire inférieur et autres études¹; **niv2** = secondaire supérieur; **niv3** = enseignement supérieur) et la catégorie d'indemnisation au mois de sélection. Nous y ajoutons la durée passée en chômage au mois de sélection caractérisée par la variable **tu**. Pour construire cette durée, on comptabilise, rétroactivement depuis le mois de sélection, le nombre de mois passés en chômage (**p*=c**) sans interruption. Si la personne change d'état (emploi, inactivité), le compteur de la durée s'arrête. Lorsqu'un individu est en chômage au mois de sélection, mais en emploi/inactivité le mois précédent, cette durée vaut 1. Toutes ces caractéristiques, qui sont fixes dans le temps, sont décrites dans une annexe (annexe 2.3).

Nous complétons cette liste avec trois variables qui varient à travers le temps, à savoir la catégorie d'indemnisation (déduite de la variable **fiche61**), le montant de l'allocation mensuelle (déduit de la variable **bedragen_klasse**, qui tient compte du nombre de jours en chômage complet) et le montant de l'allocation journalière exprimé en montant mensuel (déduit de la variable **dgndmnd_klasse**), depuis le mois de sélection jusqu'à décembre 2006. En effet, tout changement dans la catégorie d'indemnisation ou dans l'allocation du chômage modifie l'environnement du chômeur et doit dès lors être pris en compte de façon spécifique dans le modèle développé dans l'approche structurelle (cf. partie 6). Les montants d'allocation sont exprimés en valeur de 2004 en

¹ La fraction d'individus avec «autres études» est extrêmement faible dans l'échantillon retenu (0,3%).

tenant compte des indexations de 2 % du montant des allocations de chômage survenues au 1/10/2004, 1/8/2005 et 1/10/2006.

7.2. Episodes en chômage et en emploi

Pour chaque individu, nous disposons de sa trajectoire sur le marché du travail depuis son mois de sélection dans l'échantillon jusqu'au mois de décembre 2006. Il est dès lors possible de mesurer la durée écoulée (en mois) au chômage (code d'occupation «c») entre le mois de sélection, la participation à une étape de la procédure d'ACR (pour le groupe cible), et une éventuelle sortie vers l'emploi (code d'occupation «e»), ainsi que le temps passé en emploi jusqu'à un retour au chômage. Seuls les épisodes successifs de chômage et d'emploi sont pris en compte dans l'analyse. En effet, si une personne quitte le chômage (respectivement, l'emploi) pour l'inactivité (code d'occupation «a»), cette sortie est traitée de manière distincte d'une sortie vers l'emploi (respectivement, le chômage) et le suivi de cette personne sur le marché du travail s'arrête au mois qui précède sa sortie vers l'inactivité. C'est aussi le cas si la personne change de catégorie d'indemnisation (elle passe du statut de chef de ménage à celui de cohabitant par exemple) au cours d'un épisode de chômage: le suivi de cette personne en chômage s'arrête au mois qui précède le changement de catégorie. Enfin, dès le moment où une personne du groupe de contrôle (âgée entre 30 et 34 ans) reçoit une lettre d'avertissement de l'ONEM (en théorie possible à partir de juillet 2005), son suivi à travers les états du marché du travail se termine. C'est également le cas si une personne du groupe cible reçoit une nouvelle lettre d'information qui arrive (en théorie) 10 mois après une évaluation positive au premier entretien ou 6 mois après une évaluation positive au deuxième entretien.

Normalement, toute participation à une étape de la procédure d'ACR a lieu au cours d'un épisode de chômage. Toutefois, la participation d'une personne à une étape particulière ne sera enregistrée que si le suivi de cette personne à travers les états du marché du travail est toujours en cours. Si elle passe son premier entretien d'évaluation à l'ONEM après un passage vers l'inactivité, cet entretien ne sera pas pris en compte car le suivi de cette personne s'est terminé au moment de sa sortie vers l'inactivité. Par ailleurs, il arrive que des individus reçoivent la lettre d'avertissement de l'ONEM alors qu'ils occupent un emploi; ils

étaient bien en chômage au mois de sélection, mais ont trouvé un emploi au moment où ils reçoivent la lettre (théoriquement deux mois après celui de la sélection). Pour autant que l'individu retourne bien en chômage après son épisode d'emploi, on enregistre la réception d'une lettre d'avertissement, mais on suppose qu'il la reçoit au premier mois de chômage observé après le mois d'envoi de la lettre. On mesure la durée écoulée entre le mois de sélection et l'éventuelle participation à des étapes de la procédure d'ACR (lettre, premier entretien, deuxième entretien, etc.) par le nombre de mois en chômage qui sépare les deux, que le chômage soit interrompu ou non par de l'emploi.

Une annexe (annexe 2.5) donne une série d'exemples de parcours sur le marché du travail de quelques individus de notre échantillon, des épisodes de chômage et d'emploi correspondants et les éventuelles participations à des étapes de la procédure d'ACR.

7.3. Critères de sélection de l'échantillon

Nous avons restreint l'échantillon initial de 12.512 individus (cf. tableau 2.3, section 1) sur base de cinq critères:

1. Être âgé de moins de 35 ans au 1^{er} juillet 2004;
2. Être en chômage (**emt*=c**) au mois de sélection;
3. Être résident de la Région flamande;
4. Être soit chef de ménage admis à l'indemnisation du chômage sur base du travail, soit isolé en 2^e période d'indemnisation, soit cohabitant en 3^e période d'indemnisation, soit admis à l'indemnisation du chômage sur base des études, au mois de sélection;
5. Ne pas avoir encouru de sanction pour absence non justifiée à un entretien d'évaluation (sanction «Article 70») lors d'un épisode de chômage.

Le premier critère est identique à celui imposé dans la partie 5 de la recherche et a la même justification. Dans la partie 6 de notre recherche, on étudie le comportement des chômeurs dès le moment de leur sélection dans l'échantillon, avant donc la réception de la lettre d'avertissement de l'ONEM. Le deuxième critère impose qu'au mois de sélection, les individus soient tous en chômage (**emt*=c**). Pour rappel, on a déjà imposé que les individus soient en situation de chômage DISPO lors du

mois de sélection (cf. section 1). Toutefois, notre définition du chômage (code d'occupation «c») n'est pas identique à celle que l'ONEM utilise dans le cadre de la procédure d'ACR. En particulier, les dispenses de recherche d'emploi pour formation ou reprise d'études sont prises en compte dans le compteur de durée de chômage DISPO, alors que nous les avons enregistrées comme de l'inactivité (code d'occupation «if»). Mais l'essentiel des individus sont en situation de chômage complet à la sélection, ce qui explique qu'on ne perde que 9 individus avec ce critère. Pour des raisons étayées dans la partie 6, nous nous limitons ensuite aux personnes de 25 à 34 ans résidant en Flandre; c'est le critère (4). Après l'imposition de ces trois critères, on a 2.889 individus, dont 1.554 âgés de 25 à 29 ans et 1.335 âgés de 30 à 34 ans. Pour des raisons précisées en partie 6 de ce rapport, on restreint alors l'échantillon aux chômeurs dont le niveau des allocations de chômage est *a priori* constant dans le temps au mois de sélection; il s'agit des catégories de chômeurs listées dans le critère (4) ci-dessus. L'imposition de ce critère entraîne une élimination de 45 % de l'échantillon des chômeurs flamands de moins de 35 ans: on passe de 2.889 à 1.579 individus, dont 908 âgés de 25-29 ans et 671 âgés de 30-34 ans. La plupart des chômeurs retirés de l'échantillon (97 %) sont des cohabitants qui se trouvent dans leur 2^e période d'indemnisation. Le cinquième critère implique de retirer de l'échantillon du groupe cible les individus qui ont eu une suspension du paiement de leurs allocations de chômage en raison d'une absence injustifiée au premier ou deuxième entretien («Article 70»)¹. Seuls 5 individus sur 908 sont concernés et le modèle développé dans la partie 6 se compliquerait considérablement s'il prenait en compte de la possibilité de ne pas se présenter à un entretien d'évaluation. Après l'imposition de l'ensemble de ce dernier critère, on retrouve 903 individus dans le groupe cible et 671 individus dans le groupe de contrôle, soit 1.363 individus au total (voir tableau 2.14).

Dans cet échantillon de 1.363 individus, il y a au maximum six épisodes de chômage et cinq épisodes d'emploi distincts pour un même individu.

¹ Dans l'échantillon, aucun individu ne se voit imposer une suspension complète pour motif d'absence au troisième entretien.

Tableau 2.1: *Taille de l'échantillon par groupe d'âge*

	25-29 ans Groupe cible	30-34 ans Groupe de contrôle	Total
Flandre	903	671	1.574

7.4. Salaires nets et salaires non renseignés

Le salaire w_i ($i=1, 2, \dots, 5$, où i correspond aux différents épisodes d'emploi possibles pour un même individu) est un salaire journalier brut moyen mesuré sur une base annuelle par classe de 100€. On le convertit en salaire mensuel brut moyen en équivalent temps plein (ETP) par la transformation suivante, qui est ensuite arrondie à l'unité la plus proche: $w_i = ((w_i \times 100 + 50) / 312) \times 26$. Pour obtenir la rémunération mensuelle brute du salarié, on multiplie alors le salaire mensuel brut en ETP par la fraction du temps de travail qui y est associée: $w_i = w_i \times (t_{xi} / 100)$, et qu'on arrondit à l'unité la plus proche. Afin d'approximer la rémunération mensuelle nette, on exploite un simulateur fiscal.¹ Le passage de la rémunération brute à la rémunération nette est expliqué dans une annexe (annexe 2.6).

Une fois les rémunérations nettes calculées, représentées par la variable w_{ni} ($i=1, 2, \dots, 5$), nous les exprimons en valeur de 2004 (l'année de sélection de notre échantillon) en les déflatant par l'indice belge des prix à la consommation du mois calendrier correspondant. Ensuite, nous tenons compte des rémunérations qui sont complétées d'une Allocation de Garantie de Revenu (AGR) en ajoutant, si nécessaire, à la rémunération nette déflatée l'indemnité AGR² (déjà exprimée en prix de 2004) déduite d'un précompte de 10,09 %. On arrondit les rémunérations réelles nettes ainsi obtenues.

Pour des raisons qui sont développées dans la partie 6, on réexprime les rémunérations nettes en ETP en les ajustant par le temps de travail (par définition, $> 66\%$) à l'aide de la formule suivante: $w_{ni} = w_{ni} \times (100 / t_{xi})$, et qu'on arrondit à l'unité la plus proche

¹ Source: http://www.hr2hr.com/main.php?lng=fr&page_id=041

² Le montant de l'Allocation de Garantie de Revenu est déduit de la variable `bedragen_klasse` pour le mois correspondant à sa perception.

En cas de reprise d'emploi après une période de chômage, le salaire mensuel net w_{ni} ($i=1,2,\dots, 5$, où i correspond aux différents épisodes d'emploi possibles pour un même individu) est fixé à zéro pour deux raisons:

1. il s'agit d'un emploi salarié bénéficiant d'une AGR avec un temps de travail $> 80\%$ ($tx_i > 80$);
2. il s'agit d'un emploi salarié avec une différence trop faible ou trop élevée entre la rémunération mensuelle brute (w_i) et l'allocation de chômage mensuelle à la sélection (ubs).¹

¹ «Trop faible» = plus basse que le 1er percentile de la distribution de ($w_i - ubs$), par sexe. «Trop élevée» = le niveau (les deux niveaux) le(s) plus élevé(s) de la distribution de ($w_i - ubs$) dans le groupe de contrôle (de traitement), par sexe.

Partie 3

Une analyse descriptive de la participation aux actions régionales

INTRODUCTION

L'objectif principal de notre recherche est d'évaluer les effets la nouvelle procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi (ACR) pour le public qui le premier est entré dans cette procédure mise en œuvre par l'ONEM. Il s'agit de chômeurs complets indemnisés 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 venaient d'atteindre leur 13^e mois de chômage (qui est la durée seuil de chômage à laquelle l'ONEM avertit les chômeurs indemnisés de la procédure d'ACR).

Dans la partie 5 de notre recherche (*Evaluation micro-économétrique: approche en «forme réduite»*), nous évaluons les effets de la lettre d'avertissement de l'ONEM sur la reprise d'emploi de ces chômeurs (mais aussi sur d'autres indicateurs pertinents, comme la sortie vers l'inactivité ou la nature de l'emploi occupé: bas salaire/haut salaire, courte durée/longue durée, etc.). Pour cela, nous comparons¹ le taux de sortie du chômage vers l'emploi

¹ La méthodologie d'identification de l'effet de la lettre d'avertissement sera détaillée dans la partie 5 de ce présent rapport.

- de chômeurs indemnisés âgés entre 25 et 29 ans (notre «groupe cible» décrit ci-dessus) et
- de chômeurs indemnisés âgés entre 30 et 34 ans qui ont aussi atteint leur 13^e mois de chômage mais qui n'ont pas été avertis par l'ONEM entre juillet et octobre 2004 en raison d'un âge légèrement supérieur à 30 ans (notre «groupe de contrôle»).

Le tableau 3.1 montre le nombre de chômeurs dans l'échantillon utilisé pour évaluer les impacts de la procédure d'ACR dans la partie 5, par Région de résidence et groupe d'âge.¹ La taille de l'échantillon de chômeurs est très proche en Flandre et en Wallonie (de l'ordre de 2.400 individus au total); à Bruxelles, elle est deux fois moins importante (de l'ordre de 1.300).

Tableau 3.1: Taille de l'échantillon par Région de résidence et groupe d'âge

	25-29 ans Groupe cible	30-34 ans Groupe de contrôle	Total
Bruxelles	750	584	1.334
Flandre	1.311	1.165	2.476
Wallonie	1.310	1.069	2.379
Total	3.371	2.818	6.189

En contrastant les taux de sortie du chômage vers l'emploi de ces deux groupes entre le moment où le groupe cible est entré dans la procédure d'ACR (1^{er} juillet 2004) et le moment où le groupe de contrôle devient lui aussi concerné (1^{er} juillet 2005), nous pouvons évaluer l'effet de la première étape de la procédure, à savoir la lettre d'avertissement envoyée au 13^e mois de chômage et annonçant des entretiens avec un facilitateur de l'ONEM environ 8 mois plus tard. Toutefois, ce n'est pas la seule action que nous évaluons en effectuant cette comparaison. En effet, parallèlement au suivi des chômeurs par l'ONEM, les services publics de l'emploi (SPE) régionaux (ACTIRIS, FOREM et VDAB) mènent des actions en vue d'améliorer les perspectives d'embauche des demandeurs d'emploi (indemnisés ou non). Dans le cadre d'un projet de recherche précédent sur la procédure d'ACR (voir Cockx *et al.*, 2007a), nous avons collecté de l'information sur l'accompagnement mis en place dans les différentes Régions, sans disposer de données

¹ Ce tableau est identique au tableau 2.10 de la partie 2 du présent rapport consacrée à la présentation des données.

individuelles sur les actions auxquelles les chômeurs de notre échantillon ont participé dans leur SPE. Sur base de cette collecte d'information, nous avons conclu qu'en Wallonie et à Bruxelles, nous mesurons l'effet de la lettre d'avertissement de l'ONEM combinée à des actions des SPE régionaux, là où en Flandre nous mesurons les seuls effets de la lettre d'avertissement (voir Cockx *et al.* 2007b).

Dans le cadre de ce rapport de recherche, nous avons obtenu de la Banque Carrefour de Sécurité Sociale (BCSS) des données individuelles provenant de chaque SPE régional sur les actions d'accompagnement et de formation auxquelles participent les chômeurs des deux groupes décrits ci-dessus. On peut ainsi retracer l'ensemble des actions régionales auxquelles ces chômeurs ont participé depuis juillet 2003 jusqu'à décembre 2006. L'analyse de la participation aux actions régionales pour le groupe cible et le groupe de contrôle peut nous donner des renseignements utiles pour interpréter les résultats de notre évaluation. Cette analyse descriptive vise en particulier à identifier plus précisément les actions régionales que nous sommes en mesure d'évaluer en contrastant les taux de sortie du chômage vers l'emploi de ces deux groupes dans la partie 5 de notre recherche. Il importe de ne pas confondre la description faite ici avec une évaluation des actions menées par les SPE régionaux. Cette partie n'a en effet pas pour ambition d'évaluer ces actions.

Ci-dessous, nous précisons les huit actions qui seront étudiées dans cette analyse descriptive ainsi que les trois statistiques qui serviront à caractériser le comportement de participation à ces actions de nos deux groupes de chômeurs depuis juillet 2003 jusqu'à décembre 2006.

Sur base de l'information qui nous a été transmise par les SPE régionaux par l'intermédiaire de la BCSS, nous avons défini 6 types d'action régionale dont voici la définition précise:

- Action 1: séance d'information collective¹
- Action 2: entretien individuel de diagnostic
- Action 3: parcours d'insertion («CPP» chez ACTIRIS; «Traject» au VDAB; «Parcours» au FOREM)

¹ En Flandre (VDAB), il ne s'agit pas de la séance d'information collective dans le cadre de l'approche curative (cf. Cockx *et al.*, 2007a, p.39), mais d'autres séances d'information intervenues à divers moments dans l'épisode de chômage.

- Action 4: formation, aide à la recherche d'emploi et/ou suivi du parcours
 - Action 4.0: Action 4 excluant le suivi du parcours
 - Action 4.1: formations par type
 - Action 4.2: mesures d'aide à la recherche d'emploi par type¹
- Action 5: participation à une des actions, 1 à 4
- Action 6: offre d'emploi reçue du SPE

Parmi ces actions, se trouvent des agrégats (Action 4, Action 4.0 et Action 5) qui regroupent différentes actions. Par exemple, l'Action 5 représente la participation à au moins une action régionale qu'elle soit une séance d'information collective, un entretien, un parcours, une mesure d'aide à la recherche d'emploi ou une formation. L'Action 6 est différente des autres dans la mesure où elle indique si le chômeur a reçu une offre d'emploi de son SPE. Les sections suivantes de cette partie expliquent plus en détail la nature de ces différentes actions dans chaque SPE régional.

Nous avons aussi ajouté dans l'analyse descriptive deux actions de la procédure d'ACR de l'ONEM, à savoir:

- Action 7: lettre d'avertissement
- Action 8: premier entretien

Pour chacune de ces huit actions, pour chaque SPE régional (ACTIRIS, FOREM et VDAB) et pour chaque groupe (le groupe cible de 25-29 ans et le groupe de contrôle de 30-34 ans), nous avons calculé:

1. la fraction de ceux qui ont participé au moins une fois à l'action considérée dans l'année qui précède juillet 2004;²
2. pour chaque mois compris entre juillet 2004 et décembre 2006, la fraction cumulée de ceux qui ont participé au moins une fois à l'action considérée;
3. pour chaque mois compris entre juillet 2004 et décembre 2006, la fraction cumulée de ceux qui, étant toujours en chômage au mois analysé, ont participé à l'action considérée.

¹ En Wallonie (FOREM), l'Action 4.2 comprend l'action «suivi du parcours» avant juillet 2004.

² Il s'agit en réalité de l'année qui précède le mois d'envoi de la lettre (effectif pour les 25-29 ans, fictif pour les 30-34 ans), soit juillet, août, septembre ou octobre 2004.

A titre d'illustration, la statistique décrite en (i) est reprise dans le tableau 3.2 pour l'Action 4, qui représente la participation à au moins une mesure d'aide à la recherche d'emploi ou de formation. Ce tableau nous renseigne que 17 % des chômeurs de notre échantillon domiciliés à Bruxelles et appartenant au groupe cible ont suivi au moins une action de formation ou d'aide à la recherche d'emploi chez ACTIRIS dans l'année qui a précédé juillet 2004. Ils sont un peu moins nombreux à l'avoir fait dans le groupe de contrôle: 13 %. On observe des fractions similaires pour les chômeurs de notre échantillon domiciliés en Wallonie et participant à des actions du FOREM. En Flandre, le taux de participation des chômeurs du groupe de contrôle aux actions de formation et/ou de recherche d'emploi proposées par le VDAB est plus élevé que celui du groupe cible dans l'année qui précède juillet 2004. La statistique (i) est reprise dans une annexe (annexe 3.1) pour chaque SPE régional et type d'action.

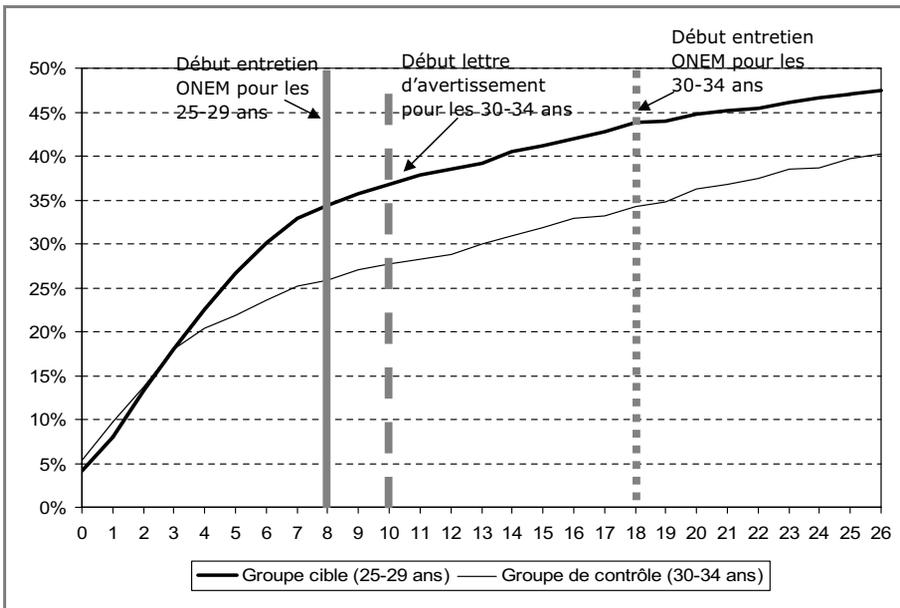
Tableau 3.1: *Fraction de ceux ayant participé à au moins une action de formation ou d'aide à la recherche d'emploi (ACTION 4) dans l'année qui précède juillet 2004*

	Groupe cible 25-29 ans	Groupe de contrôle 30-34 ans
Bruxelles	17%	13%
Wallonie	18%	14%
Flandre	14%	17%

La statistique décrite en (ii) est illustrée dans le graphique 3.1 pour l'Action 4 et pour les chômeurs résidant en Région bruxelloise. Une annexe (annexe 3.2) reprend tous les graphiques relatifs à cette statistique (ii). Dans le graphique 3.1, le mois «0» correspond au mois auquel les chômeurs du groupe cible (25-29 ans) reçoivent la lettre d'avertissement de l'ONEM. Etant donné la sélection de notre échantillon, il peut s'agir soit de juillet, août, septembre ou octobre 2004. Pour les chômeurs du groupe de contrôle (30-34 ans), le mois «0» correspond au mois auquel ils auraient reçu la lettre d'avertissement de l'ONEM s'ils avaient été concernés par la procédure dès juillet 2004. Le mois «1», «2», «3», ..., «26» est le 1^{er}, 2^e, 3^e, ..., 26^e mois après l'envoi de la lettre de l'ONEM, envoi effectif pour les 25-29 ans et fictif pour les 30-34 ans. Les 3 barres verticales sur le graphique 3.1 renseignent les mois auxquels les membres du groupe cible ou de contrôle sont concernés par une

nouvelle étape de la procédure d'ACR. Cette information est déduite des graphiques 2.J et 2.K dans l'annexe 3.2, qui montrent la participation aux Actions 7 et 8 (lettre et premier entretien ONEM). Les chômeurs de notre groupe cible (25-29 ans) commencent à participer au premier entretien de l'ONEM à partir du 8^e mois après la réception de la lettre (1^{re} barre verticale en gris foncé sur le graphique 3.1); les chômeurs de notre groupe de contrôle (30-34 ans) commencent à recevoir la lettre de l'ONEM au 10^e mois, c'est-à-dire à partir de juillet 2005 (2^e barre verticale rayée en gris foncé sur le graphique 3.1); ces mêmes chômeurs sont susceptibles de participer au premier entretien à l'ONEM à partir du 18^e mois (3^e barre verticale pointillée en gris foncé sur le graphique 3.1). Le graphique 3.1 nous apprend que 8 mois après la réception de la lettre pour les 25-29 ans, 34 % des chômeurs bruxellois du groupe cible ont participé à au moins une action de formation ou d'aide à la recherche d'emploi à ACTIRIS depuis leur entrée dans la procédure d'ACR contre 26 % pour le groupe de contrôle.

Graphique 3.1: Fraction de ceux ayant participé à au moins une action de formation ou d'aide à la recherche d'emploi (ACTION 4) en fonction du nombre de mois écoulés depuis l'envoi de la lettre d'avertissement pour les 25-29 ans, ACTIRIS en Région bruxelloise

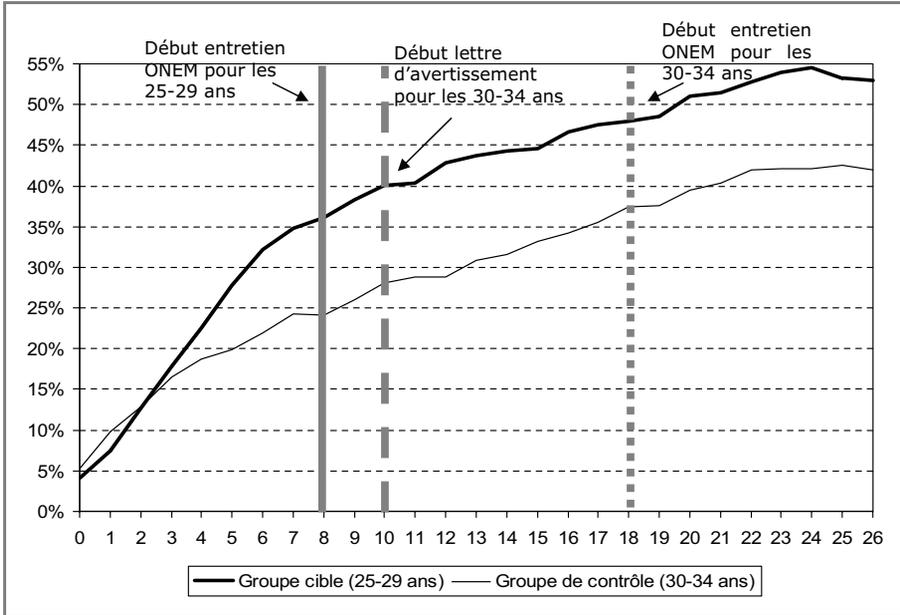


Etant donné que notre période d'observation est relativement longue, il peut être utile de compléter la statistique (ii) par la statistique (iii) qui analyse la participation aux actions régionales uniquement pour ceux du groupe cible ou contrôle qui sont encore au chômage à un mois particulier. En effet, une fraction importante des groupes échantillonnés peuvent avoir quitté le chômage au cours de la période d'observation et ne peuvent donc, par définition, pas bénéficier des actions des SPE régionaux. Une annexe (annexe 3.3) reprend tous les graphiques relatifs à cette statistique (iii). Le graphique 3.2 nous montre que, parmi les chômeurs bruxellois de notre groupe cible qui sont encore en chômage 8 mois après la lettre, 36 % ont participé à au moins une action de formation ou d'aide à la recherche d'emploi chez ACTIRIS depuis leur entrée dans la procédure d'ACR contre 24 % pour le groupe contrôle.

Les sections suivantes présentent une analyse descriptive de la participation aux actions régionales des chômeurs de notre échantillon dans chacune des trois Régions du pays. Pour chaque SPE régional, nous rappelons d'abord brièvement la structure de l'offre des services en place en 2003 et ensuite les modifications qui sont intervenues à partir de 2004 en phase avec le lancement de la procédure d'ACR.¹ Nous commentons ensuite et dégageons les enseignements principaux des statistiques descriptives décrites ci-dessus pour chaque service régional.

¹ Pour plus de détails, le lecteur est renvoyé à Cockx *et al.* (2007a, pp.26-52).

Graphique 3.1: Fraction de ceux, parmi ceux qui sont encore au chômage, ayant participé à au moins une action de formation ou d'aide à la recherche d'emploi (ACTION 4) en fonction du nombre de mois écoulés depuis l'envoi de la lettre d'avertissement pour les 25-29 ans, ACTIRIS en Région bruxelloise



1 ACTIRIS EN RÉGION BRUXELLOISE

1.1. La procédure d'accompagnement d'ACTIRIS

Cette section vise à décrire l'accompagnement des demandeurs d'emploi (DE) proposé chez ACTIRIS. Nous présentons d'abord de façon succincte les services offerts en 2003 et ensuite les changements mis en place par ACTIRIS dans le cadre du lancement de la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi (ACR) en 2004.

Avant mai 2004, seule une approche préventive¹ était proposée chez ACTIRIS et ce, uniquement pour les DE de moins de 25 ans sous la forme du Parcours d'Insertion. Ce parcours se déclinait en plusieurs

¹ L'approche préventive vise à activer les DE à un stade précoce de leur période de chômage.

étapes: séance d'information collective, un entretien individuel de diagnostic, une séquence d'actions à entreprendre et un suivi. Tout autre DE n'entrant pas dans le groupe cible du Parcours d'Insertion pouvait cependant bénéficier d'un accompagnement mais sur base spontanée uniquement.

A partir de mai 2004, le Parcours d'Insertion est remplacé par le «CPP» (Contrat de Projet Professionnel) qui est proposé à la fois dans le cadre d'une approche préventive dont le public cible a été élargi à tous les DE de moins de 50 ans au plus tard le 3^e mois de leur (ré)inscription et aussi dans le cadre d'une approche curative¹ (inexistante avant 07/2004) dont le public cible est constitué des DE indemnisés ayant reçu une lettre d'avertissement de l'ONEM dans le cadre de la procédure d'ACR. L'approche curative est mise en place selon le même timing que la procédure d'ACR: les < 30 ans à partir de juillet 2004, les < 40 ans à partir de juillet 2005 et les < 50 ans à partir de juillet 2006.

Les DE ayant reçu une lettre d'avertissement de l'ONEM sont donc systématiquement insérés dans l'approche curative, les autres DE pouvant bénéficier du CPP soit via l'approche préventive ou sur base volontaire. Le principe sous-jacent au CPP est un double engagement à la fois de la part du DE qui s'engage à atteindre son objectif professionnel et de la part d'ACTIRIS qui s'engage à aider le DE dans ses démarches. Ainsi, le CPP se compose de:

1. une *séance d'information collective* (uniquement pour ceux visés par l'approche curative): explication de l'ensemble de la procédure d'ACR de l'ONEM et de l'offre d'accompagnement d'ACTIRIS.
2. un *entretien individuel de diagnostic*: bilan socioprofessionnel et explication du contenu et du principe du CPP. Cet entretien est facultatif pour les DE qui ont reçu une lettre d'information de l'ONEM.
3. la *signature d'un CPP* qui reprend un plan d'actions que le DE s'engage à entreprendre pour réaliser son projet professionnel. Le CPP doit contenir au moins un des 4 «objets» suivants:
 - suivre une formation
 - suivre un module de détermination d'un projet professionnel
 - suivre un accompagnement/ une guidance spécifique

¹ L'approche curative vise à orienter les chômeurs de longue durée vers des services particuliers en vue de favoriser leur insertion professionnelle.

effectuer une recherche d'emploi autonome ou avec l'aide d'un conseiller d'aide à la recherche d'emploi.

4. *plusieurs entretiens de suivi*: en moyenne trois par an pour faire le point sur l'état d'avancement du projet professionnel («coaching»). A noter que ces entretiens de suivi ainsi que le premier entretien individuel de bilan se font avec le même conseiller qui devient alors la personne de référence pour le DE dans la réalisation de son projet professionnel.

1.2. Les principaux enseignements d'une analyse descriptive

Dans cette section, nous analysons les taux de participation aux actions 1 à 6 mentionnées en introduction et présentés dans une annexe. Pour chaque action, l'idée est de comparer la participation des deux groupes de DE (25-29 ans versus 30-34 ans) sur trois périodes distinctes: avant juillet 2004 où aucun DE n'a reçu la lettre de l'ONEM, entre juillet 2004 et juillet 2005 où seuls les DE de 25-29 ans ont été visés par la lettre et enfin à partir de juillet 2005 (jusque décembre 2006) où les DE plus âgés entrent dans la procédure ACR.

La participation aux séances d'information collectives cumulée sur l'année précédant juillet 2004 est très faible pour le groupe des DE de 25-29 ans (1,8 %) et nulle pour les DE plus âgés (voir tableau 1.A de l'annexe 3.1). Le petit nombre de DE plus jeunes pourrait avoir participé à ces séances dans le cadre du Parcours d'Insertion tandis qu'aucune séance n'était organisée pour l'accompagnement sur base spontanée qui concernait les DE plus âgés. Par ailleurs, sur cette même période, des proportions relativement proches de DE des deux groupes ont participé à un entretien (environ 20 %, voir tableau 1.B de l'annexe 3.1) et ont signé un contrat type CPP (environ 15 %, voir tableau 1.C de l'annexe 3.1). Ces deux actions ont tout à fait pu prendre place dans le cadre d'un accompagnement volontaire ou même de l'approche préventive qui a débuté en mai 2004.

A partir de juillet 2004 et jusqu'à juin 2005, seuls les DE de 25-29 ans assistent à des séances d'information collectives (voir graphique 2.A de l'annexe 3.2). Ceci est conforme avec ce que nous attendions étant donné qu'ACTIRIS ne convoque aux séances que les DE ayant reçu une let-

tre d'avertissement de l'ONEM. Cependant, leur taux de participation reste relativement faible. En effet, cinq mois après la réception de leur lettre, seulement 10 % des DE de 25-29 ans (12 % de ceux encore chômage à ce moment-là, voir graphique 3.A de l'annexe 3.3) ont assisté à une séance. A partir de juillet 2005, les DE de 30-34 ans commencent à recevoir la lettre d'avertissement de l'ONEM. Toutefois, comme la plupart ont déjà dépassé la durée seuil de 13 mois de chômage à ce moment-là, la fraction des DE de 30-34 ans qui ont reçu la lettre progresse lentement.¹ Malgré cela, leur taux de participation aux séances est plus important que celui des plus jeunes un an avant (voir graphique 2.A de l'annexe 3.2): cinq mois après juillet 2005, 27 % des DE plus âgés (41 % de ceux encore chômage à ce moment-là, voir graphique 3.A de l'annexe 3.3) ont participé à une séance. C'est 17 points de % au-dessus de la fraction des plus jeunes ayant eu une séance cinq mois après juillet 2004. De plus, en fin de période (décembre 2006), la fraction cumulée de DE plus âgés encore au chômage ayant pris part à une séance est supérieure de 10 points de % à celle des plus jeunes (40 % versus 50 %, voir graphique 2.A). Ceci pourrait laisser croire qu'à partir de la seconde vague d'envoi de lettres d'avertissement (juillet 2005), ACTIRIS a rendu la participation aux séances collectives d'information plus systématique.

La séquence «séance suivie d'un entretien (facultatif) et/ou de la signature d'un CPP» ne semble pas automatique dans les faits et ce, pour les deux groupes. Ceci apparaît lorsqu'on regarde les taux de participation à l'entretien et au CPP des DE ayant assisté à une séance.² Parmi les plus jeunes, cinq mois après juillet 2004, seulement 14 % ont assisté à un entretien et 8 % ont signé un CPP. Pour les plus âgés, ces fractions s'élèvent à 23 % pour l'entretien et 12 % pour le CPP cinq mois après juillet 2005. Ces faibles taux s'expliquent sans doute par le fait que l'entretien est facultatif pour les DE qui ont reçu une lettre d'information de l'ONEM (cf. supra).

Par ailleurs, entre juillet 2004 et juin 2005, des DE des deux groupes assistent à un entretien et signent un CPP, les DE plus âgés le faisant exclusivement dans le cadre de l'approche préventive ou sur base

¹ Pour les chômeurs indemnisés qui ont dépassé la durée seuil de 13 mois, l'ONEM envoie mensuellement une lettre à 1/12^e de ce groupe en commençant par les plus jeunes.

² Ces statistiques ne se trouvent pas dans l'annexe mais sont disponibles sur demande aux auteurs.

volontaire. Les plus jeunes ont, par conséquent, un taux de participation à ces deux actions plus élevé que leurs aînés sur cette période: cinq mois après juillet 2004, 29 % des DE plus jeunes contre 9 % des plus âgés ont eu un entretien (voir graphique 2.B de l'annexe 3.2) et respectivement 18 % et 5 % ont signé un CPP (voir graphique 2.C de l'annexe 3.2). A partir de juillet 2005, la participation à l'entretien des DE plus âgés cinq mois après leur lettre est semblable à celle de leurs cadets un an avant, soit environ 29 % (voir graphique 2.B). En fin de période, un différentiel de 10 points de % subsiste entre les deux groupes: 46 % des 25-29 ans ont assisté à un entretien contre 36 % des 30-34 ans. Ceci peut s'expliquer par l'entrée plus récente (à partir de juillet 2005) dans l'approche curative du groupe des plus âgés par rapport à l'entrée du groupe des plus jeunes (à partir de juillet 2004). Toutefois, malgré une participation plus systématique aux séances à partir de juillet 2005, les DE plus âgés ont été moins enclins à signer un CPP que les plus jeunes avec seulement 12 % de signatures cinq mois après juillet 2005 (voir graphique 2.C de l'annexe 3.2). Cet écart entre les deux groupes se retrouve évidemment aussi en fin de période (voir graphique 2.C): 29 % des 25-29 ans ont signé un CPP en décembre 2006 contre 17 % des 30-34 ans.

Avant juillet 2005, même si les DE de 25-29 ans ont été plus nombreux à signer un CPP, il semble qu'ils n'aient pas plus participé à un des 4 objets (formations, la recherche d'emploi assistée, la détermination d'un projet professionnel un accompagnement spécifique) ni aux actions de suivi. En effet, cinq mois après la réception de la lettre par les plus jeunes, seulement 27 % environ des DE de 25-29 ans participent à au moins une de ces actions contre 22 % des DE plus âgés (voir graphique 2.D de l'annexe 3.2). Cet écart de taux de participation se réduit davantage si on exclut les actions de suivi qui sont directement associées à la signature d'un CPP (voir graphique 2.E de l'annexe 3.2): 13 % des DE de 25-29 ans contre 10 % des DE de 30-34 ans participent à un des quatre objets cinq mois après juillet 2004. Il semblerait alors qu'à Bruxelles, l'augmentation de l'offre d'actions à partir du lancement de la procédure d'ACR a surtout concerné les parcours d'insertion et moins les actions de formation et d'aide à la recherche d'emploi. Une explication alternative ou complémentaire serait qu'ACTIRIS a étendu son offre sans cibler particulièrement le groupe visé par la procédure de suivi de l'ONEM.

L'action 5, qui représente la participation à au moins une action qu'elle soit une séance d'information collective, un entretien, un parcours, une mesure d'aide à la recherche d'emploi ou une formation, peut être interprétée comme un taux de contact entre les DE et ACTIRIS. Dès lors, son complémentaire est le taux de non participation qui représente les fractions cumulées de DE qui n'ont participé à aucune action. Cumulé sur l'année qui précède juillet 2004, le taux de contact entre les DE et ACTIRIS est environ de 30 % pour les deux groupes (voir tableau 1.H de l'annexe 3.1). Dans l'année qui suit la réception de lettre par les DE de 25-29 ans, le taux de contact cumulé de ces derniers est nettement plus élevé que celui de leurs aînés (voir graphique 2.H de l'annexe 3.2): il atteint respectivement 50 % cinq mois après juillet 2004 contre 27 % après juillet 2005. En décembre 2006, ce différentiel se réduit fortement (79 % pour les plus jeunes versus 76 % pour les plus âgés), et s'inverse même lorsqu'on ne considère que les DE au chômage (voir graphique 3.H de l'annexe 3.3): le taux de contact cumulé des plus âgés s'élève à 91 % contre 87 % pour les 25-29 ans. Ceci vient d'une participation plus systématique des DE de 30-34 ans aux séances à partir de juillet 2005. Par ailleurs, cette analyse montre que le taux de contact (respectivement le taux de non participation) des DE avec ACTIRIS est important (respectivement faible). Il est par exemple bien supérieur à celui des DE wallons (cf. la section 3 de cette partie 4). Pourtant, ce taux de contact ne reflète pas une participation importante des DE à la séquence d'actions proposée par ACTIRIS. En effet, les DE bruxellois ne participent qu'à un petit nombre d'actions endéans notre période d'observation; les CPP pour les plus jeunes et les séances pour les plus âgés. Et l'analyse des taux de participation à ces deux actions montre qu'elles ne poussent pas les DE à entreprendre plus d'actions concrètes (formation ou mesure d'aide à la recherche d'emploi) pour trouver un travail. Notons également que la participation des DE de 25-29 ans aux actions d'accompagnement proposées par ACTIRIS ne s'est pas accélérée à partir du moment où ces DE ont été convoqués à leur premier entretien à l'ONEM.

Enfin, avant juillet 2004, la consultation d'offres d'emploi par les deux groupes est relativement comparable (voir tableau 1.I de l'annexe 3.1): en fraction cumulée, elle s'élève à environ 24 % pour tous les DE. Sur toute la période d'observation (de juillet 2004 à décembre 2006), les DE plus jeunes consultent des offres d'emploi à un rythme plus soutenu que les DE de 30-34 ans, le différentiel entre les fractions cumulées étant

en moyenne d'environ 10 points de % (voir graphique 2.I de l'annexe 3.2).

Cette analyse nous permet de mettre en évidence les actions que nous pouvons évaluer à Bruxelles en contrastant les taux de sortie du chômage vers l'emploi du groupe cible (25-29 ans) et du groupe de contrôle (30-34 ans) entre juillet 2004 et 2005. A partir de juillet 2004 et jusque juin 2005, seuls les DE de 25-29 ans reçoivent une lettre d'avertissement de l'ONEM et sont ciblés par l'approche curative d'ACTIRIS. L'analyse ci-dessus laisse cependant croire que cette approche curative n'a pas été mise en place de façon systématique. En effet, les taux de participation des DE plus jeunes aux actions prévues par cette approche sont faibles, notamment plus faibles qu'en Wallonie. De plus, l'approche préventive qui vise également les DE plus âgés est entrée en vigueur au même moment. Le différentiel de participation aux actions proposées par ACTIRIS entre les deux groupes est dès lors réduit et à nouveau plus petit qu'en Région wallonne. Ceci implique que si nous contrastons le taux de sortie entre les deux groupes sur cette période, c'est principalement l'effet de la lettre d'avertissement de l'ONEM que nous serons en mesure d'évaluer.

2 LE VDAB EN RÉGION FLAMANDE

2.1. La procédure d'accompagnement du VDAB

La présente section résume les principales caractéristiques du système d'accompagnement du VDAB et le contenu de la réforme qui y a été apportée en 2004. On présente successivement la structure générale des services d'accompagnement du VDAB, l'approche préventive, l'approche curative et, pour clôturer, le financement et l'entrée en vigueur des réformes de 2004.

La procédure d'accompagnement du VDAB s'articule autour de 6 modules. Le premier module (l'«*intake*») commence par un entretien de diagnostic et a pour but, avec l'aide éventuelle de services spécialisés, d'identifier les forces et les faiblesses du demandeur d'emploi afin d'établir un plan d'action qui prend la forme d'un «parcours», lequel

est lui-même composé de la participation à un ensemble d'autres modules. Les 5 autres modules sont 1) les actions d'aide à la recherche d'emploi, 2) la participation à des formations professionnelles organisées par des centres de formation, 3) les formations aux attitudes personnelles et sociales requises sur le marché du travail, 4) les formations et accompagnements «sur le tas» (c'est-à-dire dans le cadre réel auprès d'un employeur), 5) l'accompagnement et le suivi réalisé par un accompagnateur du VDAB pendant toute la durée du parcours.

Le VDAB organise, en outre, son accompagnement autour d'une double approche inspirée des lignes directrices européennes: une approche préventive et une approche curative (introduite en 2004). Jusqu'en 2003, l'approche préventive consistait en une invitation à un entretien de diagnostic intervenant, selon les caractéristiques du demandeur d'emploi, après 3 à 9 mois de chômage. Ce délai était de 6 à 12 mois en 1999 puis s'est réduit de manière irrégulière jusqu'en 2003. Depuis 2004, cette approche a été modifiée. L'entretien de diagnostic est maintenant précédé 1) de l'envoi d'un courrier annonçant un entretien téléphonique et contenant des informations sur les services du VDAB, 2) de l'entretien téléphonique précité visant à compléter le dossier du DE, identifier ses besoins et l'interroger sur ses efforts de recherche d'emploi. Si le demandeur d'emploi est toujours au chômage trois mois après l'entretien téléphonique, il est convoqué à un entretien de diagnostic et le parcours d'accompagnement suit ensuite la procédure décrite au paragraphe précédent.

L'approche curative, introduite en 2004, vise à s'assurer que chaque DE de longue durée a fait l'objet d'un accompagnement par le VDAB. Contrairement à la pratique bruxelloise et wallonne d'accompagnement systématique des DE ayant reçu la lettre d'information de l'ONEM, l'approche flamande est réservée aux DE de longue durée (15 ou 21 mois de chômage selon que le DE a plus ou moins de 25 ans) qui n'ont pas fait l'objet d'un accompagnement dans les deux années qui précèdent. Par conséquent, l'approche curative du VDAB ne devrait concerner qu'une très petite partie des DE indemnisés recevant la lettre de l'ONEM. Cette approche consiste, tout d'abord, en une semaine de séance collective d'information dans un centre d'orientation à raison de 3 heures par jour. Cette semaine se termine par un entretien individuel («*intake*») d'1h30 destiné à établir un plan d'action pour le DE. Celui-ci peut déboucher, dans un premier temps, sur la participation à un par-

cours d'insertion qui consiste, selon les cas, en un accompagnement intensif, une formation qualifiante, une expérience de travail et/ou certains services visant à résoudre des problèmes personnels non directement liés au travail. L'approche curative se conclut, de toute façon, par un suivi intensif de la recherche d'emploi réalisé sur une base au minimum mensuelle par un accompagnateur du VDAB.

La mise en place de la réforme de 2004 a, par ailleurs, été accompagnée d'un refinancement du VDAB par les autorités régionales à hauteur de 15 millions en 2004 et de 33 millions pour les années suivantes. Ce refinancement avait pour objectif d'aider le VDAB à développer son offre de service en soutien à la mise en place du plan d'activation au niveau fédéral. Notons toutefois que la mise en œuvre de la réforme régionale de 2004 en Flandre a été plus rapide que l'entrée en vigueur du plan d'activation fédéral de sorte que les demandeurs d'emploi de plus de 29 ans ont également été soumis à la nouvelle procédure et à l'augmentation de l'offre de service du VDAB dès 2004.

2.2. Les principaux enseignements d'une analyse descriptive

La présente section présente les principaux enseignements d'une analyse descriptive des taux de participation aux actions 1 à 6 mentionnées en introduction et présentés dans une annexe. Le premier point présente la principale conclusion de l'étude des taux de participation aux différentes actions du VDAB. Le deuxième point nuance quelque peu ces conclusions en se livrant à une étude plus détaillée de l'évolution des taux de participation au sein de chaque groupe (groupe cible des 25-29 ans et groupe contrôle des 30-34 ans), avant et après l'entrée en vigueur de la procédure d'activation en juillet 2004. Le dernier point étudie plus précisément ceux qui ne participent à aucune action du VDAB dans les différentes périodes étudiées.

- En ce qui concerne la comparaison des taux de participation aux différentes actions, le premier et principal enseignement est qu'on ne constate pas de différence majeure entre les taux de participation des DE de moins de 30 ans (groupe cible), d'une part, et des DE de 30 ans ou plus (groupe de contrôle), d'autre part, contrairement à ce qui est observé dans les autres Régions. Ceci semble bien confirmer que la mise en œuvre des nouveaux moyens et de la pro-

cédure curative n'a pas fait l'objet d'un ciblage particulier en direction des demandeurs d'emploi visés par la procédure d'ACR de l'ONEM mais a été appliquée indifféremment sans considération de l'âge des DE. Ces résultats nous permettent d'affirmer qu'on peut, en contrastant les taux de sortie du chômage du groupe cible et du groupe de contrôle, évaluer les effets de la lettre d'avertissement de l'ONEM indépendamment des actions du VDAB puisqu'elles sont suivies approximativement avec une même fréquence dans les 2 groupes au fil du temps.

- Ceci étant dit, cette affirmation doit être légèrement nuancée pour certaines actions.
 - Dans les 12 mois qui précèdent l'entrée des DE de 25-29 ans dans la procédure d'activation de l'ONEM (voir les tableaux de l'annexe 3.1), on ne constate pas de différence importante entre les deux groupes en termes de participation aux différentes actions du VDAB même si la participation des 30-34 ans est, en moyenne, très légèrement supérieure à ceux des DE de moins de 30 ans.
 - Dans la période située entre l'entrée en vigueur de la procédure d'activation pour les moins de 30 ans et l'envoi des premières lettres aux DE de 30 ans et plus (soit, approximativement de 0 à 11 mois après l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure), on constate généralement un taux de participation égal ou (le plus souvent légèrement) supérieur au 30-34 ans dans le groupe des DE de 25-29 ans. La différence ne dépasse jamais les 10 % (ainsi, elle atteint 4 % au 11^e mois pour les trajets débutés; voir graphique 2.C de l'annexe 3.2) mais est plus marquée si on se limite au sous-échantillon des seuls demandeurs d'emplois pour le mois considéré (par exemple, après 11 mois, le différentiel de participation aux entretiens de diagnostic est de 2 % pour tout l'échantillon – voir graphique 2.B de l'annexe 3.2- contre 5 % si on se limite aux seuls chômeurs au 11^e mois – voir graphique 3.B de l'annexe 3.3). Les séances d'information collectives font exception à ce schéma (le taux de participation des 30-34 ans y est toujours plus élevé, voir graphique 2.A de l'annexe 3.2 par exemple) ainsi que les offres d'emploi (voir graphique 2.I de l'annexe 3.2 par exemple).
 - Il est également intéressant de noter qu'aucune évolution particulièrement significative ne semble être associée à la période

- durant laquelle les DE de moins de 30 ans commencent à assister au premier entretien de l'ONEM.
- En outre, une comparaison des 12 mois antérieurs et postérieurs à juillet 2004 révèle que, quel que soit le groupe considéré, une augmentation du taux de participation, d'une ampleur parfois relativement forte, est constatée en ce qui concerne les formations, les entretiens de diagnostic (la qualité des données sur les entretiens de diagnostic est cependant sujette à caution¹) et les offres d'emploi. Ainsi, par exemple, le taux de participation de l'ensemble des DE de notre base de données à au moins une action de formation est de moins de 14 % dans les 12 mois qui précèdent juillet 2004 mais de près de 20 % dans les 12 mois qui suivent (voir tableau 1.F.3 de l'annexe 3.1 et graphique 2.F.3 de l'annexe 3.2). La proportion de DE recevant une offre d'emploi du VDAB est légèrement inférieure à 10 % dans les 12 mois antérieurs à 2004 (voir tableau 1.I de l'annexe 3.1) mais dépasse les 23 % dans les 12 mois qui suivent (voir graphique 2.I de l'annexe 3.2). Cette dernière augmentation est en accord avec la forte augmentation des moyens accordés par le VDAB en 2004 et en 2005 à ses actions non-liées à un parcours, lesquelles comprennent les services d'intermédiation (cf. Cockx *et al.* 2007a, p. 40).
 - Dans la période qui suit l'entrée progressive des plus de 30 ans dans la procédure d'activation (soit du 11e au 26e mois après l'entrée en vigueur de la procédure d'activation), on assiste généralement à une diminution progressive de la différence de taux de participation entre les deux groupes. Il est intéressant de constater que, en ce qui concerne la participation à l'ensemble des différentes actions, les différences commencent généralement à se réduire de manière quasi-systématique à partir des 17e et 18e mois après l'entrée des 25-29 dans la procédure d'activation (voir graphique 2.H de l'annexe 3.2), c'est-à-dire précisément quand une proportion significative

¹ En effet, la base de données du VDAB ne contient que très peu d'observations concernant d'éventuels entretiens de diagnostic antérieurs à juillet 2004. Ainsi, dans les 12 mois qui précèdent l'envoi de la lettre d'information de l'ONEM pour les 25-29 ans, moins de 3% des individus de la base de données sont renseignés comme ayant suivi un entretien de diagnostic (voir tableau 1.B de l'annexe 3.1), ce qui semble tout à fait contraire à la politique préventive du VDAB. Nous n'avons pas reçu d'explication concernant ce très faible taux de participation.

des DE de 30 à 34 ans commencent à recevoir la lettre de l'ONEM.¹

- En ce qui concerne les personnes n'ayant participé à aucune action auprès du VDAB, le schéma constaté est le suivant, sachant qu'on définit le taux de non-participation comme le complémentaire du taux de participation à au moins une action, qu'elle soit une séance d'information collective, un entretien, un parcours, une mesure d'aide à la recherche d'emploi ou une formation (voir tableau 1.H de l'annexe 3.1, graphique 2.H de l'annexe 3.2 et graphique 3.H de l'annexe 3.3).
 - Dans les 12 mois qui précèdent l'entrée en vigueur de la procédure d'activation de l'ONEM, le taux de non-participation des 30-34 ans est, au total, 12 % inférieur à celui des 25-29 ans (30 % contre 42 %, voir tableau 1.H de l'annexe 3.1).²
 - Dans la période qui suit l'entrée en vigueur de la procédure d'activation pour les 25-29 ans mais qui précède l'envoi des lettres de l'ONEM aux 30-34 ans (soit les 11 premiers mois après l'envoi de la lettre), le pourcentage de non-participation est non seulement globalement plus élevé mais, contrairement à ce qui précède, ce sont les 30-34 ans qui présentent la plus haute proportion de DE n'ayant participé à aucune action du VDAB (57 % contre 54 %, voir graphique 2.H de l'annexe 3.2).
 - Dans les mois qui suivent le début de l'envoi des lettres aux DE de plus de 30 ans, et jusqu'au 26^e mois après l'entrée en vigueur de la procédure d'activation, la proportion de non-participants tend à s'égaliser entre les deux groupes (40 contre 41 % au 26^e mois, voir graphique 2.H de l'annexe 3.2).
 - Dès lors, si le VDAB ne semble pas avoir ciblé ses actions sur un groupe particulier de DE (contrairement au FOREM et à ACTIRIS), il n'en demeure pas moins que, en comparaison avec les mois qui précèdent l'entrée en vigueur de la procédu-

¹ Les données à notre disposition ne nous permettent pas, à elles seules, d'établir ou d'infirmier de manière indubitable que cette évolution soit due à une politique différenciée du VDAB vis-à-vis des différents groupes de DE. Si une telle politique différenciée a été mise en place (contrairement à ce qu'affirment les services du VDAB), son effet a cependant été pour le moins limité en comparaison avec les différentiels de participation observés dans les autres SPE régionaux. L'explication la plus plausible semble donc être que cette évolution tient à d'autres facteurs.

² Ce différentiel vient exclusivement des trajets: 47% signés pour les 25-29 ans contre 60% pour les 30-34 ans dans l'année qui précède juillet 2004, voir tableau 1.C de l'annexe 3.1.

- re d'activation, les DE de 25 à 29 ans ont présenté, dans les mois qui suivent, un taux de participation relativement plus élevé par rapport aux 30-34 ans.
- En outre, la diminution globale du taux de participation entre les 12 mois antérieurs et postérieurs à l'entrée en vigueur de la procédure d'activation de l'ONEM, tend à montrer que la mise en œuvre de l'approche curative, ainsi que l'augmentation progressive des moyens du VDAB, n'a pas été en mesure de compenser la diminution du taux de participation aux actions du VDAB pour les DE de longue durée. Étant donné le champ d'application limité de l'approche curative et sa restriction à ceux n'ayant pas fait l'objet d'un accompagnement dans les 2 dernières années, ceci n'est toutefois pas surprenant.
 - Les résultats de cette analyse sont cependant à considérer avec prudence. En particulier, l'évolution du différentiel de participation tient principalement au très faible nombre de trajets suivis par les DE de moins de 30 ans dans les mois qui précèdent l'entrée en vigueur de la procédure d'activation de l'ONEM. En l'absence d'éléments permettant d'expliquer un tel différentiel de participation, il conviendrait que le VDAB confirme la fiabilité des données fournies en ce qui concernent les trajets pour cette période.

3 LE FOREM EN RÉGION WALLONNE

3.1. La procédure d'accompagnement du FOREM

Nous présentons ci-dessous l'accompagnement des demandeurs d'emploi (DE) proposé au FOREM. Nous décrivons d'abord de façon succincte l'accompagnement offert avant juillet 2004 et ensuite les changements mis en place par le FOREM suite au lancement de la procédure d'ACR en juillet 2004.

Avant la mise en place de ce Plan en juillet 2004, le FOREM offrait (depuis 2000) un accompagnement systématique uniquement aux jeunes (moins de 25 ans) demandeurs d'emploi (DE) peu qualifiés dans le

cadre du «Plan Jeunes+» (PJ+). Jusqu'en juillet 2004, ce PJ+ constituait l'approche préventive du FOREM dans le sens où l'accompagnement commençait dès le 3^e mois de chômage. L'accompagnement du PJ+ se déclinait en différentes étapes: entretien de diagnostic, signature d'un contrat et suivi des actions prévues. Tout autre DE pouvait bénéficier d'un tel accompagnement mais uniquement sur base volontaire. Une approche curative qui visait les DE de plus longue durée n'était pas proposée de façon systématique par le FOREM avant 2004.

En juillet 2004, suite à l'accord de coopération d'avril 2004, l'offre de services du FOREM a été adaptée avec la mise en place d'un «Plan d'accompagnement» qui se décline en différents modules. La grande nouveauté est le module d'accompagnement de base. Celui-ci commence par une séance d'information collective qui est suivie, endéans les deux mois, d'un entretien individuel de diagnostic. Lors de cet entretien, le DE signe une convention où sont reprises les actions à entreprendre. Le DE peut, s'il le souhaite, choisir l'option «recherche autonome» qui signifie une recherche autonome d'emploi et n'implique pas d'actions de suivi. Le module d'accompagnement de base précède les modules d'accompagnement complémentaire (actions de suivi de la convention et différentes actions d'aide à la recherche d'emploi) et les modules de formation qui existaient déjà avant juillet 2004.

A partir de juillet 2004, le FOREM a également élargi le public cible de l'approche préventive et développé une approche curative systématique pour le public visé par la procédure d'Activation du Comportement de Recherche (ACR) de l'ONEM. Ces deux approches se distinguent essentiellement par le public qu'elles visent; les modules offerts aux DE sont les mêmes dans les deux approches.

A partir d'octobre 2004, l'approche préventive concerne les DE en stage d'attente ou indemnisés qui, soit ont moins de 25 ans et sont entre leur 3^e et 6^e mois d'inoccupation, soit ont entre 25 et 30 ans et sont entre leur 6^e et 12^e mois d'inoccupation. A partir de juillet 2005 (respectivement juillet 2006), cette approche s'est élargie aux DE de moins de 40 (50) ans entre leur 6^e et 12^e mois d'inoccupation.

Le public cible de l'approche curative est quant à lui constitué des DE indemnisés ayant reçu une lettre d'avertissement de l'ONEM (les moins de 30, 40 et 50 ans à partir de juillet 2004, 2005 et 2006 respectivement). Dans les deux mois après la réception de la lettre, le FOREM les

convoque à la séance d'information collective de l'accompagnement de base, pour autant qu'ils soient toujours inscrits comme DE.

Enfin, le FOREM a mis en place, à partir de juillet 2005, un service de transmission individualisé et systématique d'offres d'emploi aux DE.

3.2. Les principaux enseignements d'une analyse descriptive

Dans cette section, nous analysons les taux de participation aux actions 1 à 6 mentionnées en introduction et présentés dans une annexe. Cette analyse sera faite en comparant à chaque fois les taux de participation des DE 25-29 ans avec ceux des 30-34 ans et ce pour trois périodes différentes: avant juillet 2004, c'est-à-dire, avant la mise en œuvre de la procédure d'ACR; entre juillet 2004 et juillet 2005, période pendant laquelle seuls les DE 25-29 ans ont reçu la lettre d'avertissement de l'ONEM; et finalement entre juillet 2005 et décembre 2006, où les DE 30-34 ans commencent à recevoir la lettre d'avertissement et les DE 25-29 ans commencent à passer le premier entretien à l'ONEM. Nous utiliserons cette analyse pour conclure sur les actions que nous sommes en mesure d'évaluer en Wallonie.

Pour les trois actions faisant partie du module d'accompagnement de base (séance d'information collective, entretien de diagnostic et convention; tableaux 1.A à 1.C de l'annexe 3.1 et graphiques 2.A à 2.C de l'annexe 3.2 et 3.A à 3.C de l'annexe 3.3), la participation cumulée dans l'année qui précède juillet 2004 est nulle, ce qui est exactement ce à quoi nous nous attendions, ce module ayant été introduit en juillet 2004. Entre juillet 2004 (mois «0») et juin 2005 (mois «11»), seuls les DE de 25-29 ans de notre échantillon participent à des actions du module d'accompagnement de base dans le cadre de l'approche curative. Durant cette période, les DE de plus de 30 ans ne sont en effet ni visés par l'approche curative, ni par celle préventive. Cinq mois après la réception de la lettre de l'ONEM, 50 % des DE de 25-29 ans ont participé à la séance d'information collective et 40 % ont assisté à un entretien individuel de diagnostic et ont signé dans la foulée une convention de proposition de parcours. Ce n'est qu'à partir de juillet 2005 (mois «12») que les DE plus âgés de notre échantillon (30-34 ans) commencent à participer aux actions de l'accompagnement de base. Comme la plupart

ont déjà dépassé la durée seuil de 13 mois de chômage à cette date¹, la fraction de ceux ayant reçu une lettre de l'ONEM n'augmente que lentement. La participation aux trois actions du module d'accompagnement de base pour les DE plus âgés progresse dès lors à un rythme moins soutenu que celui de leurs cadets un an avant. Cinq mois après juillet 2005, 15 % de ces DE ont participé à une séance d'information collective et 10 % ont participé à un entretien de diagnostic et ont signé une convention, soit respectivement 20 % et 15 % de ceux qui sont toujours en chômage à ce moment-là. Toutefois, en fin de période d'observation (décembre 2006), la fraction de ceux ayant participé aux actions de l'accompagnement de base et toujours en chômage est sensiblement la même dans les 2 groupes étudiés: environ 60 %. Ceci suggère même une augmentation du taux de participation à ces actions pour le groupe plus âgé, étant donné que la durée depuis le démarrage de la procédure de suivi est plus courte que pour le groupe plus jeune.

En ce qui concerne l'accompagnement complémentaire, c'est-à-dire les actions de formation (qui incluent les formations qualifiantes, les préformations et les formations en entreprise) et les actions d'accompagnement (qui incluent les actions de suivi et les actions d'aide à la recherche d'emploi), il est important de remarquer que ce type d'accompagnement existait déjà avant juillet 2004. La participation cumulée à ces actions dans l'année précédant juillet 2004 est donc positive pour toutes les actions analysées. Le tableau 1.D de l'annexe 3.1 et les graphiques 2.D de l'annexe 3.2 et 3.D de l'annexe 3.3 présentent la participation cumulée à au moins une action, qu'elle soit de formation ou d'accompagnement. La participation dans l'année qui a précédé juillet 2004 est de l'ordre de 15 % pour les 2 groupes. A partir de juillet 2004, on assiste à une progression de la participation à ces actions dans les 2 groupes, mais plus rapide pour les DE de 25-29 ans. Toutefois, sur la période qui précède l'entrée des plus de 30 ans dans le dispositif, la différence de participation entre les 2 groupes n'est que de 16 points de % (28 % contre 12 %) alors que, sur la même période, près de la moitié des DE de 25-29 ans se sont engagés dans un parcours d'insertion, contre 0 % pour leurs aînés.

¹ Pour les chômeurs indemnisés qui ont dépassé la durée seuil de 13 mois, l'ONEM envoie mensuellement une lettre à 1/12^e de ce groupe en commençant par les plus jeunes.

Parmi les actions d'accompagnement, il y a des actions de suivi qui sont directement liées au module d'accompagnement de base puisqu'elles visent à vérifier le respect de la convention signée lors de l'entretien individuel de diagnostic. Pour pouvoir évaluer le différentiel de participation aux actions de formation et d'accompagnement sans tenir compte de ces actions de suivi, nous avons créé un indicateur de participation cumulée à au moins une action, qu'elle soit de formation ou d'aide à la recherche d'emploi (tableau 1.E de l'annexe 3.1 et les graphiques 2.E de l'annexe 3.2 et 3.E de l'annexe 3.3). L'exclusion des actions de suivi de cet indicateur réduit à 9 points de % le différentiel de participation entre les DE de moins de 30 ans et leurs aînés dans la période qui précède l'entrée des plus de 30 ans dans le dispositif (18 % contre 9 %). Ce différentiel tient essentiellement aux actions de formation. Il semble donc qu'une grande partie des DE de moins de 30 ans qui ont signé une convention aient été orientés vers une recherche autonome d'emploi. Il ne se dégage par ailleurs pas des statistiques que la participation à des actions de formation et d'accompagnement se soit accélérée à partir du moment où les DE de moins de 30 ans de notre échantillon ont été convoqué à leur premier entretien à l'ONEM.

Le tableau 1.H de l'annexe 3.1 et les graphiques 2.H de l'annexe 3.2 et 3.H de l'annexe 3.3 présentent la participation cumulée à au moins une action parmi les modules de l'accompagnement de base et de l'accompagnement complémentaire. Ils donnent donc une indication sur le taux de contact de nos deux groupes avec le FOREM que ce soit pour une séance collective ou une action plus spécifique. Sur la période qui précède l'entrée des plus de 30 ans dans la procédure d'ACR, la différence de participation entre les 2 groupes à au moins une action du FOREM est de 50 points de % (63 % contre 13 %), ce différentiel tenant en grande partie aux actions du module d'accompagnement de base. A partir du moment où les DE de plus de 30 ans sont concernés par l'ACR, ils sont progressivement ciblés par l'approche curative du FOREM (même si le rythme de progression est plus lent que leurs cadets, étant donné qu'il reçoivent la lettre de l'ONEM à un rythme moins soutenu), ce qui explique qu'en fin de période d'observation, le différentiel de participation à au moins une action du FOREM entre les 2 groupes s'est fortement réduit.

Sur le tableau 1.I de l'annexe 3.1 et les graphiques 2.I de l'annexe 3.2 et 3.I de l'annexe 3.3 nous pouvons voir l'évolution de la fraction de DE

qui ont reçu au moins une offre d'emploi. Le système de transmission individualisé d'offres a été mis en place au même moment (juillet 2005) que l'entrée des DE âgés entre 30-34 ans dans la procédure d'ACR de l'ONEM. On ne remarque pas de différences importantes dans l'évolution de la réception d'offres d'emploi entre les deux groupes. Il semble toutefois qu'à partir du moment où les DE plus âgés commencent à signer des conventions de proposition de parcours (à la fin de l'année 2005), ils reçoivent proportionnellement plus d'offres d'emploi que les plus jeunes. Lorsque ceux-ci signaient des conventions une année plus tôt, le système de transmission individualisé n'était pas encore d'application.

Finalement, une dernière note sur ceux qui n'ont participé à aucune action. Dans les mois qui suivent l'envoi de la lettre aux DE de 25-29 ans mais qui précèdent l'envoi de cette même lettre aux DE de 30-34 ans, c'est-à-dire, mois 0 à 11, la proportion de ceux qui n'ont participé à aucune action est beaucoup plus élevée pour les DE plus âgés (progresse de 99 % à 87 %) que pour les DE plus jeunes (progresse de 95 % à 31 %). La raison de cette disparité est la participation de ces derniers aux actions du module d'accompagnement, qui résulte de l'implémentation de la politique. Une fois que les DE plus âgés rentrent dans la procédure, la proportion de ceux qui ne participent à aucune action diminue progressivement (même si pas au même rythme que pour les DE plus jeunes mais ceci est dû au fait qu'ils reçoivent la lettre aussi à un rythme plus lent) et, en fin de période, les deux groupes ont une proportion de non participation qui est similaire: 22 % pour les DE plus jeunes et 19 % pour les plus âgés.

Suite à cette analyse, il est important de mettre en évidence que ce que nous sommes en mesure d'évaluer dépend de la période que nous choisissons. Si nous choisissons la période avant l'entrée des DE de plus de 30 ans dans la procédure d'ACR, nous sommes en mesure d'évaluer l'effet de la lettre d'information de l'ONEM et celui de l'accompagnement de base fourni aux DE plus jeunes (pour rappel, environ la moitié des individus de ce groupe en ont bénéficié, contrairement à leurs aînés) en contrastant leur taux de sortie vers l'emploi à celui de leurs aînés. Etant donné le faible différentiel entre les deux groupes en termes de participation à des actions de formation et/ou d'aide à la recherche d'emploi, il est peu probable que l'effet mesuré capte l'effet de ces actions. Mais si nous prenons la période à compter de juillet

2005, il y a des actions qui prennent place en même temps dans les 2 groupes de chômeurs. D'une part, les DE plus âgés (30-34 ans) commencent, à partir de juillet 2005, à recevoir la lettre d'information de l'ONEM, ce qui implique aussi une participation aux actions du module d'accompagnement de base du FOREM et à d'autres actions de formation ou d'aide à la recherche d'emploi en aval. D'autre part, au même moment, les DE plus jeunes (25-29 ans) commencent à être convoqués au premier entretien de l'ONEM, ce qui impliquera, pour ceux qui devront signer une convention de proposition de parcours, une augmentation du nombre d'actions. Ainsi, il sera difficile d'évaluer l'effet du premier entretien de l'ONEM.

CONCLUSIONS

Parallèlement au suivi des chômeurs par l'ONEM, les services régionaux de l'emploi (FOREM, ACTIRIS et VDAB) mènent des actions en vue d'améliorer les perspectives d'embauche des demandeurs d'emploi (indemnisés ou non). Il apparaît toutefois que seuls le FOREM et ACTIRIS ont prévu un accompagnement *spécifique* pour les chômeurs visés par la procédure d'ACR à partir de juillet 2004, en respectant la mise en œuvre par étape de l'ONEM (à partir de juillet 2004: < 30 ans, à partir de juillet 2005: < 40 ans, etc.).

Ainsi, à partir de juillet 2004, les chômeurs wallons de moins de 30 ans ayant reçu un avertissement de l'ONEM sont systématiquement convoqués par le FOREM à une séance d'information collective dans les deux mois qui suivent la réception de la lettre.¹ Cette séance d'information est *systématiquement* suivie d'un entretien individuel de diagnostic qui peut déboucher sur la participation à une action d'aide à la recherche d'emploi, d'aide à la définition d'un projet professionnel, de formation, etc. Les chômeurs wallons âgés de moins de 30 ans et avertis par l'ONEM ont donc bénéficié, contrairement à leurs aînés, d'une prise en charge spécifique du FOREM pour la période considérée dans notre analyse, ce qui se confirme dans l'analyse descriptive de la participation aux actions du FOREM: environ la moitié des chômeurs wallons

¹ Pour autant qu'ils soient toujours demandeurs d'emploi à ce moment-là.

âgés de moins de 30 ans ont bénéficié d'un accompagnement (de base) contrairement à leurs aînés. Pour la Région wallonne, en contrastant les taux de sortie du chômage vers l'emploi du groupe cible (25-29 ans) et du groupe de contrôle (30-34 ans) entre juillet 2004 et 2005, nous pouvons dès lors évaluer l'effet *combiné* de la lettre d'avertissement et d'actions d'accompagnement du FOREM.

En Région bruxelloise, les chômeurs de moins de 30 ans ayant reçu une lettre d'avertissement de l'ONEM sont aussi systématiquement convoqués par ACTIRIS à une séance collective d'information dans les deux mois qui suivent la réception de la lettre dans le cadre d'une approche curative. La séance collective se divise en deux parties: d'abord, une présentation de la procédure de l'ACR, ensuite une présentation des services d'ACTIRIS et une invitation à un entretien individuel de diagnostic qui peut déboucher sur la signature d'un Contrat de Projet Professionnel (CPP) prévoyant un accompagnement individualisé du demandeur d'emploi. Toutefois, l'analyse descriptive de la participation aux actions d'ACTIRIS révèle qu'une faible proportion des chômeurs bruxellois âgés de moins de 30 ans a bénéficié des actions proposées dans le cadre de l'approche curative d'ACTIRIS. Pour Bruxelles, en contrastant les taux de sortie du chômage vers l'emploi du groupe cible (25-29 ans) et du groupe de contrôle (30-34 ans) entre juillet 2004 et 2005, nous évaluons dès lors l'effet de la lettre d'avertissement de l'ONEM et, dans une moindre mesure, celles d'actions d'accompagnement d'ACTIRIS.

Enfin, en Région flamande, le VDAB propose une séance d'information collective à ses demandeurs d'emploi de longue durée (après 15 et 21 mois,¹ respectivement pour les chômeurs moins de 25 ans et ceux plus âgés). Toutefois, cette séance n'est proposée qu'aux chômeurs qui n'ont pas reçu une offre d'accompagnement les deux années précédentes. Par conséquent, cela ne concerne qu'un petit groupe de personnes qui, pour une raison particulière, n'ont pas été prises en charge dans le cadre de l'approche préventive du VDAB (après 6 mois d'inoccupation). Par ailleurs, la prise en charge systématique des chômeurs de longue durée a été introduite en Flandre avant le lancement de l'ACR, de sorte qu'en 2004, elle concerne aussi les chômeurs de 30 ans et plus.

¹ Il importe de préciser ici que la définition de cette durée ne correspond pas au concept de durée utilisé dans le cadre de la procédure d'ACR; il s'agit de la durée écoulée depuis la dernière inscription au VDAB, qui doit être proche du concept de durée Eurostat.

Tout ceci implique qu'en Flandre, le contraste entre les chômeurs âgés de moins de 30 ans avec ceux d'un âge légèrement supérieur à 30 ans n'indique pas de différentiel de participation majeur aux actions proposées par le VDAB entre juillet 2004 et 2005. C'est la raison pour laquelle le contraste entre leurs taux de sortie du chômage sur cette période ne peut que révéler l'impact de la lettre d'avertissement de l'ONEM et pas celui d'un accompagnement du VDAB.

RÉFÉRENCES

- COCKX B., A. DEFOURNY, M. DEJEMEPPE et B. VAN DER LINDEN (2007a), *Le nouveau système de suivi des chômeurs: une évaluation*, Département des Sciences Economiques, Institut de Recherches Economiques et Sociales, Université catholique de Louvain. <http://www.uclouvain.be/4711.html>
- COCKX, B., M. DEJEMEPPE et B. VAN DER LINDEN (2007b), «La Plan d'Accompagnement et de Suivi des Chômeurs favorise-t-il l'insertion en emploi?», CIFO (ed.), *Proceedings of the 17e Congrès des Économistes belges de Langue française à Louvain-la-Neuve, Commission 3, Charleroi: Centre interuniversitaire de Formation permanente*, 469-488.
- COCKX B. ET M. DEJEMEPPE (2007c), «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>

Partie 4

Déterminants du résultat du premier entretien de l'ACR

INTRODUCTION

Dans cette partie, nous étudions, à travers une analyse économétrique, les déterminants du résultat du premier entretien d'évaluation des efforts de recherche de la procédure d'Activation du Comportement de Recherche d'emploi (ACR) de l'ONEM, pour le premier public concerné par cette procédure: les chômeurs indemnisés de moins de 30 ans.¹ L'objectif de cette analyse est, dans la limite des données disponibles, de mettre en lumière les facteurs qui jouent un rôle important pour expliquer une évaluation positive ou négative à l'issue du premier entretien avec un facilitateur de l'ONEM.

Selon le cadre réglementaire de la procédure d'ACR, le premier entretien a pour objectif d'évaluer les efforts que le chômeur a réalisés pour chercher du travail pendant la période de 12 mois qui précède l'entretien. Les textes réglementaires précisent également que les efforts de recherche sont évalués en tenant compte de la situation personnelle du

¹ Rappelons que le nombre d'individus participant au deuxième et troisième entretien d'évaluation à l'ONEM est trop faible que pour mener une analyse statistique fiable des déterminants des deuxième et troisième entretiens (cf. partie 2, tableau 2.9).

chômeur (âge, niveau de formation, aptitudes, situation sociale et familiale, etc.) et de la situation du marché local de l'emploi. Nous ne disposons pas de données sur les preuves écrites de démarches de recherche d'emploi présentées par les chômeurs lors de l'entretien. Seules l'expérience passée en emploi et la participation à des actions de formation ou d'accompagnement peuvent constituer des preuves implicites de recherche d'emploi. Pour les preuves formelles, nous devons recourir à des indicateurs indirects tels que la situation familiale ou le taux de chômage local: une personne qui doit s'occuper seule de ses enfants ou qui vit dans une sous-Région où le chômage est relativement plus élevé aura moins d'opportunités de répondre à des offres d'emploi et donc plus de difficultés à récolter des preuves de sa recherche.

On est toutefois confronté ici à un problème d'identification: la plupart des variables (dont la situation familiale et le taux de chômage) qui nous servent d'indicateurs indirects des preuves formelles sont aussi utilisées par les facilitateurs dans leur évaluation pour contextualiser un manque éventuel de preuves formelles (cf. la prise en compte de la situation personnelle et du marché local de l'emploi). Une grande partie des variables incluses dans l'analyse ont donc un effet a priori ambigu sur les chances d'obtenir une évaluation positive au premier entretien. Le sens de cet effet va dépendre du comportement des facilitateurs: accordent-ils plus d'importance aux preuves formelles ou à la situation personnelle et locale du chômeur? C'est la question à laquelle nous tentons de répondre à travers cette analyse empirique.

Ce texte se structure de la façon suivante. La première section décrit les déterminants d'une évaluation positive au premier entretien et les indicateurs que nous utilisons pour représenter ces déterminants. Dans une deuxième section, nous décrivons les données sur lesquelles s'appuie notre analyse empirique et présentons quelques statistiques descriptives. La troisième section précise le modèle économétrique et les effets attendus de chacune des variables du modèle. La quatrième section résume les résultats obtenus et les interprète. Enfin, nous dégageons les enseignements principaux de notre analyse dans la conclusion.

1 ÉVALUATION DES EFFORTS DE RECHERCHE AU PREMIER ENTRETEN

1.1. Ce que disent les textes officiels

L'objectif du premier entretien est d'évaluer les efforts de recherche d'emploi que le chômeur a réalisés au cours des 12 mois précédant l'entretien. Si ses efforts sont évalués suffisants, une nouvelle lettre d'avertissement est envoyée en principe 16 mois plus tard. Si ses efforts sont évalués insuffisants, le chômeur doit signer un plan d'action. Il s'agit d'un contrat dans lequel le facilitateur stipule les actions que le chômeur s'engage à entreprendre en vue d'un deuxième entretien qui a lieu en principe quatre mois plus tard. S'il refuse de signer ce plan d'action, le chômeur encourt une sanction temporaire sous la forme d'une suspension ou d'une réduction de ses allocations, et est convoqué à un dernier entretien d'évaluation quatre mois plus tard. Une absence non justifiée au premier entretien est passible d'une sanction «article 70». Cette sanction entraîne une perte du bénéfice des allocations jusqu'à ce que le chômeur indemnisé se présente à l'entretien.¹ Enfin, lors du premier entretien, le chômeur ne peut pas se faire remplacer par une autre personne, mais peut se faire accompagner par une personne de son choix.

Durant le premier entretien, le facilitateur de l'ONEM évalue donc les efforts de recherche d'emploi fournis par le chômeur dans les 12 derniers mois. Les efforts *attendus* par l'ONEM sont décrits dans la «Feuille info» envoyée aux chômeurs en annexe de la lettre d'avertissement.² L'ONEM distingue deux types d'efforts attendus. Les efforts peuvent être plutôt passifs (s'inscrire à des formations, dans des bureaux de

¹ Jusqu'en février 2005: en cas d'absence au premier entretien, suspension du paiement des allocations de chômage à partir du jour d'absence et pour une période d'au moins 4 semaines. À partir du 3 mars 2005: suppression de la sanction de minimum 4 ou 8 semaines. La sanction s'interrompt dès que le chômeur se présente à l'entretien. Si le chômeur se présente dans les 30 jours ouvrables à partir de son absence ou s'il invoque un motif valable pour son absence, il peut obtenir le retrait de la suspension de paiement de ses allocations avec effet rétroactif. Cet effet rétroactif du retrait de sanctions n'est accordé qu'une seule fois dans la procédure de contrôle.

² ONEM, «Feuille info – travailleurs: L'activation du comportement de recherche d'emploi», mise à jour le 1.09.2010, page 8.
http://www.rva.be/Frames/frameset.aspx?Path=D_opdracht_VW/Regl/Werknemers/&Items=1/2/25&Selectie=T83&Language=FR

recrutement ou des agences d'intérim) ou être plutôt actifs (participer à une formation, se présenter chez les employeurs ou les agences d'intérim qui ont des offres d'emploi, consulter les offres d'emploi et y répondre, etc.).

L'information et les preuves des efforts de recherche d'emploi sur lesquels le facilitateur se base pour son évaluation proviennent de deux types de sources différentes, celle du facilitateur de l'ONEM d'une part et celle du chômeur de l'autre.

Avant le premier entretien, le facilitateur collecte en effet ses propres informations sur le chômeur dont les efforts sont évalués; ces informations sont tirées des données administratives de l'ONEM. Il s'agit, notamment, des périodes de travail (salaire ou indépendant, mais déclaré à l'ONSS ou à l'INASTI) et de maladie, mais aussi des périodes de dispense d'obligation d'être disponible pour le marché du travail (pour des raisons sociales ou familiales, pour suivre une formation ou pour reprendre des études). Les services publics de l'emploi (SPE) Régionaux transfèrent également à l'ONEM des données relatives à *chaque* chômeur indemnisé (dont les efforts sont évalués ou non). Il s'agit de données relatives à la date de sa première inscription comme demandeur d'emploi et aux différentes actions qui lui sont proposées (un entretien de diagnostic, une proposition de parcours, une formation professionnelle, une séance d'information collective, répondre à une offre d'emploi, etc.), au suivi des actions proposées telles que les dates de début et de fin de l'action et l'intensité de celle-ci, aux absences du chômeur à une convocation de l'organisme Régional, au refus, à l'arrêt ou à l'échec de l'action proposée.

Le chômeur peut ensuite donner des informations complémentaires sur sa recherche d'emploi. Tous les moyens de preuves sont admis, y compris la déclaration sur l'honneur, mais il est préférable de présenter des preuves écrites telles que les copies de lettres de sollicitation, les offres d'emploi publiées dans la presse auxquelles le chômeur a réagi, l'éventuelle réponse des employeurs, les coordonnées des agences intérim ou des bureaux de recrutement où le chômeur se serait inscrit, etc.

Dans la réglementation, on ne précise pas le nombre de preuves/initiatives de recherche d'emploi ou le type de preuves/initiatives qui contribuent à une évaluation positive. Celle-ci est laissée à l'appréciation du facilitateur. Les textes réglementaires précisent toutefois que,

dans son évaluation des efforts que le chômeur a accomplis, le facilitateur tient compte de la situation spécifique du chômeur (âge, niveau de formation, aptitudes, situation sociale et familiale, possibilités de déplacement, facteurs de discrimination, etc.) et de la situation du marché du travail dans la sous-Région dans laquelle le chômeur réside. De notre rencontre avec certains facilitateurs à l'ONEM, il apparaît que la situation personnelle et locale peut effectivement contrebalancer un éventuel manque de preuves écrites lors de l'évaluation des efforts de recherche.

1.2. Les indicateurs indirects de preuves de recherche d'emploi

Rappelons que nous n'avons accès à aucune information sur les initiatives de recherche d'emploi réalisées par les chômeurs de notre échantillon. Par contre nos données renseignent, pour chacun de ces chômeurs, son expérience passée en emploi et sa participation éventuelle à des actions de formation ou d'accompagnement. Ces éléments d'information peuvent bien entendu constituer des preuves implicites de recherche d'emploi, d'autant plus que les facilitateurs disposent de ces informations lors du premier entretien (cf. supra). Comme la période d'évaluation des efforts de recherche couvre les 12 mois qui précèdent le premier entretien, nous utilisons, comme premiers indicateurs de recherche d'emploi, la présence ou non au cours des 12 mois précédant l'entretien:

- d'une **expérience en emploi** (salarié ou indépendant, mais déclaré à l'ONSS ou l'INASTI) et sa durée en jours;
- d'un **contact avec le SPE** (entretien collectif ou individuel, programme de formation ou d'aide à la recherche d'un emploi, etc.);
- d'une participation à des actions de formation ou d'aide à la recherche d'emploi, ou d'une reprise d'études.¹

Pour les preuves formelles de recherche d'emploi, nous devons recourir à des indicateurs indirects qui doivent donner une bonne approximation du nombre et de la qualité des preuves fournies par le chômeur lors du premier entretien. Nous considérons les indicateurs suivants:

¹ La participation à une action de formation ou d'accompagnement permet, sous certaines modalités, de reporter la procédure de suivi, mais pas de l'annuler.

- **Le genre:** une femme a, aujourd'hui encore, en moyenne moins de chances d'accéder à un emploi qu'un homme. Parmi les facteurs pouvant expliquer ces disparités en termes d'opportunités d'emploi, la discrimination sur le marché du travail reste un facteur important. L'édition 2008 des Perspectives de l'emploi de l'OCDE (p.139) souligne que, dans l'ensemble des pays de l'OCDE, la variabilité des écarts entre hommes et femmes en terme d'emploi s'explique pour environ 8 % par des pratiques discriminatoires sur le marché du travail. On s'attend donc à ce qu'une femme ait plus de difficultés qu'un homme à récolter des preuves de sa recherche d'emploi.
- **La nationalité:** une personne de nationalité étrangère aura, en principe, pour une raison de langue, mais aussi de culture institutionnelle, plus de difficultés à comprendre la procédure et donc à récolter des preuves formelles. Pour les étrangers de nationalité non européenne (au sens de l'UE des 15) s'ajoute sans doute une pénurie relative d'offres d'emploi qui rend plus ardue la récolte de preuves formelles de recherche d'emploi. En 2005, le taux d'emploi était seulement de 35 % parmi la population résidente de nationalité non européenne – au sens de l'UE des 15 (contre 62 % pour la population résidente de nationalité européenne) et le taux de chômage de 33 % (contre 8 %).¹
- **Le niveau de scolarité:** une personne qui n'a pas atteint les compétences de base pour lire et écrire aura aussi des difficultés pour comprendre la procédure et donc pour récolter des preuves formelles. En l'absence d'autres informations pertinentes, nous assimilons la non acquisition de ces compétences de base à un faible niveau de diplôme. Par ailleurs, on s'attend à un marché du travail plus tendu pour les demandeurs d'emploi très diplômés, caractérisé par un nombre plus élevé d'offres d'emploi par chômeur, et donc une plus grande facilité pour ces derniers à récolter des preuves formelles de recherche d'emploi. Plusieurs auteurs ont en effet clairement mis en évidence, en tous cas jusqu'à la fin des années nonante, une inadéquation croissante entre les qualifications demandées par le marché du travail en Belgique et les qualifications offertes (*skill mismatch*), ce qui signifie qu'à une demande élevée de main d'œuvre qualifiée correspond un excédent de main

¹ Cf. Commission européenne (2006, Chart 54, p.73).

d'œuvre peu qualifiée (voir, par exemple, Sneessens *et al.*, 2000 et Guyot *et al.*, 2000). Par ailleurs, les travailleurs qualifiés ont des incitations plus fortes à chercher et à accepter des offres d'emploi, ce qui en soi facilite aussi la récolte de preuves de recherche.

Il importe de souligner que la tension plus forte sur le marché du travail des personnes qualifiées n'apparaît pas nécessairement lorsque l'on confronte, par niveau de scolarité (à défaut d'autres indicateurs plus précis du niveau de qualification), les données administratives relatives aux demandeurs d'emploi à celles relatives au nombre d'emplois déclarés vacants par les entreprises auprès des SPE Régionaux. Ces derniers risquent en effet d'être largement sous-représentés pour les diplômes supérieurs pour deux raisons. D'une part, les entreprises diversifient beaucoup plus leurs canaux de recherche pour les fonctions supérieures (internet, chasseurs de tête, canaux informels, etc.). D'autre part, on attribue habituellement le diplôme primaire aux emplois vacants pour lesquels aucune préférence n'est formulée par l'employeur quant au niveau de diplôme requis alors que cette absence de préférence ne signifie pas nécessairement que la fonction proposée ne requiert qu'un diplôme d'étude primaire.

- **La présence d'enfants:** une personne qui doit s'occuper de ses enfants aura moins d'opportunités de répondre à des offres d'emploi ou éprouvera des difficultés à se rendre auprès des employeurs pour des interviews d'embauche ou la délivrance d'attestations. Elle aura donc aussi plus de difficultés à récolter des preuves de sa recherche d'emploi.
- **Les périodes d'incapacité de travail/invalidité:** une personne qui a été en situation de maladie n'a pas cherché d'emploi durant cette période et aura donc récolté moins de preuves.
- **Le taux de chômage local au mois de l'entretien:** une personne qui habite dans un arrondissement où le chômage est plus élevé qu'ailleurs aura sans doute moins d'opportunités de répondre à des offres d'emploi ou d'obtenir des entretiens auprès d'employeurs, et aura donc plus de difficultés à rassembler des preuves de sa recherche d'emploi. Toutes choses égales par ailleurs (en particulier la qualité de l'appariement entre les chômeurs et les emplois vacants), on s'attend en effet à une relation négative entre taux de chômage et taux d'emploi vacants (en pourcentage par rapport à la population active) dans une économie: quand le nombre d'emplois

vacants augmente, le nombre de chômeurs devrait diminuer. Cette relation est connue sous le nom de *courbe de Beveridge* et a été observée empiriquement dans de nombreux pays dont la Belgique (voir OCDE, 2003).¹

1.3. Les indicateurs prenant en compte la situation personnelle et locale

La plupart des variables que nous venons d'énumérer et qui nous servent d'indicateurs indirects des preuves formelles sont aussi utilisées par les facilitateurs dans leur évaluation pour contextualiser un manque éventuel de preuves formelles. Il est en effet demandé aux facilitateurs de tenir compte de la situation personnelle du demandeur d'emploi, en particulier des «problèmes particuliers d'ordre familial, de mobilité, de santé, ... qui entravent sa recherche d'emploi» (ONEM, 2011, p. 22). Parmi ces problèmes figurent également un faible niveau de qualification ainsi que les différentes formes de discrimination dont le demandeur d'emploi pourrait être victime. Ainsi, la nationalité, un faible niveau de scolarité, la présence d'enfant, les périodes d'incapacité de travail ou encore le fait d'être une femme sont autant de facteurs qui pourraient compenser le fait qu'un demandeur d'emploi n'ait pas réuni toutes les preuves formelles nécessaires de sa recherche d'emploi. Par ailleurs, les facilitateurs doivent tenir compte de la situation du marché du travail dans la sous-Région dans laquelle le chômeur réside. Compte tenu des possibilités de déplacements, les exigences qu'ils auront face à une personne résidant dans une zone où le chômage est plus élevé qu'ailleurs seront moindres.

Nous sommes donc confrontés ici à un problème d'identification: une grande partie des variables incluses dans l'analyse ont un effet a priori ambigu sur les chances d'obtenir une évaluation positive au premier entretien. On s'attend par exemple à un effet négatif d'un faible niveau de scolarité si celui-ci est associé à une insuffisance des preuves formelles de recherche d'emploi, mais a un effet nul, voire positif, si cette

¹ Si la courbe de Beveridge glisse horizontalement et s'éloigne de l'origine, on assiste alors à une détérioration de la relation entre taux de chômage et taux d'emplois vacants: à une hausse du taux d'emplois vacants ne correspond alors aucune amélioration du taux de chômage. Toutefois, pour une qualité d'appariement donnée entre chômeurs et emplois vacants, c'est la relation négative qui domine à long terme.

insuffisance est contrebalancée par la prise en compte du fait que les peu scolarisés éprouvent plus de difficultés à rassembler des preuves de leurs démarches de recherche d'emploi. Le sens de cet effet va dépendre du comportement des facilitateurs: accordent-ils plus d'importance aux preuves formelles ou à la situation personnelle et / ou locale du chômeur?

2 DONNÉES

Nous utilisons des données administratives transmises par la Banque Carrefour de Sécurité Sociale (BCSS)¹ et issues de plusieurs sources: (i) l'Office National de l'Emploi (ONEM) pour des informations mensuelles relatives au chômage indemnisé et aux différentes étapes de la procédure; (ii) chaque SPE Régional (VDAB, FOREM et ACTIRIS) pour des informations mensuelles sur la participation aux actions d'accompagnement et de formation; (iii) les quatre autres organismes de la sécurité sociale (ONSS, ONSSAPL, INASTI et INAMI) pour des informations trimestrielles sur l'emploi salarié, l'emploi indépendant ou l'invalidité.

La BCSS a couplé les données de l'ONEM et des SPE Régionaux aux données des autres organismes de la sécurité sociale sur base des identifiants individuels des chômeurs de notre échantillon. Ce couplage a permis de reconstruire mensuellement, de janvier 2001 jusqu'à décembre 2006, un indicateur de chômage indemnisé, un indicateur d'emploi (incluant l'emploi indépendant) et un indicateur d'incapacité de travail ou d'invalidité. Le lecteur intéressé trouvera, dans la partie 2 du rapport, une explication détaillée de la façon dont nous avons reconstitué mensuellement les états occupés sur le marché du travail à partir des fichiers de données disponibles.

2.1. Critères de sélection de l'échantillon

Notre échantillon contient tous les chômeurs indemnisés âgés de 25 à 29 ans au 1^{er} juillet 2004 et qui ont atteint 13 mois de chômage entre le 1^{er} mai et le 31 août de la même année. Pour des raisons administrati-

¹ Voir www.ksz-bcss.fgov.be/.

ves, le critère de durée (13 mois) est déterminé sur base des paiements effectués deux mois avant l'envoi (effectif pour les 25-29 ans et fictif pour les 30-34 ans) de la lettre d'avertissement. On ne retient ensuite que les individus qui sont en chômage au mois d'envoi (effectif ou fictif) de la lettre qui a lieu entre les mois de juillet et d'octobre 2004. Enfin, seuls ceux qui ont passé leur premier entretien d'évaluation de la procédure d'ACR avant le 31 décembre 2006 sont sélectionnés pour notre analyse.

Sur un total de 3.371 individus de 25-29 ans au chômage au mois d'envoi de la lettre d'avertissement, 1.524, soit 45 %, participent à un premier entretien d'évaluation à l'ONEM entre leur mois de sélection (entre juillet et octobre 2004) et décembre 2006 (cf. tableau 4.1 ci-dessous). Cette fraction est plus élevée à Bruxelles (54 %) et en Wallonie (50 %), et plus faible en Flandre (35 %). La fraction plus basse en Région flamande témoigne sans doute de meilleurs de chances d'insertion en emploi dans cette Région. Une plus grande partie des chômeurs avertis ont trouvé un emploi en Région flamande, ce qui implique un report de la procédure d'ACR et donc du premier entretien. Le tableau 4.1 présente le pourcentage d'évaluations positives et négatives au premier entretien, pour le pays et dans ses Régions. En moyenne en Belgique, un demandeur d'emploi a 74 % de chance d'obtenir une évaluation positive au premier entretien, mais voit cette chance réduite à 64 % s'il réside en Flandre et relevée à 80 % s'il réside en Wallonie.

Tableau 4.1: *Pourcentages de premier entretiens et leurs résultats, en Belgique et dans ses Régions*

	Bruxelles	Flandre	Wallonie	Belgique
Population initiale	750	1.311	1.310	3.371
Premier entretien	407 (54,3%)	462 (35,2%)	655 (50%)	1.524 (45,2%)
évaluation positive	302 (74,2%)	296 (64,1%)	525 (80,2%)	1.123 (73,7%)
évaluation négative	105 (25,8%)	166 (35,9%)	130 (19,8%)	401 (26,3%)

2.2. Statistiques descriptives

Les caractéristiques individuelles que nous exploitons dans notre analyse empirique sont choisies pour leur capacité à prendre en compte des indicateurs indirects de recherche d'emploi ainsi que la situation personnelle et locale du demandeur d'emploi (cf. section 1). Il s'agit des caractéristiques suivantes: le genre, la nationalité (belge; européen des 15 (sauf belge); autres nationalités), le niveau d'études (primaire; secondaire inférieur; secondaire supérieur général; secondaire supérieur technique et professionnel, et apprentissage; enseignement supérieur; autres diplômes¹), et la présence d'enfants (de 0 à 18 ans) en janvier 2004. A cette liste s'ajoute quatre variables indicatrices (qui prennent les valeurs 0 ou 1) individuelles, qui sont chacune mesurées au cours de la période de 12 mois qui précède le premier entretien: un indicateur de contact récent avec le SPE Régional (incluant entretien collectif ou individuel, programme de formation, etc.), un indicateur de participation récente à une formation (incluant la reprise d'études et les actions d'aide à la recherche d'emploi), un indicateur d'expérience récente d'emploi et un indicateur d'expérience récente de maladie. Pour les individus qui ont connu une expérience en emploi dans les 12 mois précédant leur premier entretien, nous complétons cette information avec une variable qui renseigne le nombre de jours passés en emploi (salarié ou indépendant). Enfin, nous ajoutons à cette liste le taux de chômage² par arrondissement de résidence enregistré à la fin du mois calendrier où a eu lieu le premier entretien de l'individu (entre le mois de mars 2005 et le mois de décembre 2006).

Le tableau 4.2 décrit notre échantillon selon ces caractéristiques individuelles, en distinguant le groupe de ceux qui ont obtenu une évaluation positive (2^e colonne) du groupe de ceux qui ont eu une évaluation négative (3^e colonne).³ La dernière colonne présente la différence de profil entre les deux sous-échantillons. Pour les caractéristiques décrites

¹ Les autres diplômes sont, en large partie, des diplômes étrangers qui ne sont pas reconnus en Belgique.

² CCI-DE/population assurée contre le chômage; *Source*: Rapports mensuels de l'ONEM.

³ Par question de clarté dans la présentation, nous ne présentons que les statistiques descriptives pour la Belgique. Nous présentons les mêmes statistiques par Région dans une annexe (tableaux 4.5, 4.6 et 4.7).

par des fractions (sexe, nationalité, niveau d'études, etc.), une différence positive (resp. négative) signifie que la caractéristique en question est plus (resp. moins) représentée dans le groupe de ceux avec évaluation positive. Si cette différence est en gras, cela signifie qu'elle est statistiquement différente de zéro (avec 5 % de chances de se tromper).

Tableau 4.1: Description de l'échantillon en fonction des caractéristiques individuelles, selon le résultat de l'évaluation au premier entretien

	Evaluation positive (1)	Evaluation négative (2)	Différence (1)-(2) ^(a)
Nombre d'individus	1.123	401	--
Variables			
Genre			
Homme	49%	45%	4%
Femme	51%	55%	-4%
Nationalité			
Belge	86%	81%	5%
EU15 (15 anciens Etats membres, sauf Belgique)	7%	6%	1%
Autres nationalités	2%	4%	-2%
Niveau d'études			
Primaire	14%	26%	-12%
Secondaire inférieur	18%	25%	-7%
Secondaire supérieur	43%	34%	9%
Sec. sup. général	11%	7%	4%
Sec. sup. techn., artis. et prof., ou contrat d'apprentissage	31%	27%	4%
Supérieur	19%	9%	10%
Autres études	6%	6%	0%
Présence d'enfants			
	27%	35%	-8%
Formation			
Contact récent avec le SPE Régional ^(c)	58%	40%	18%
Participation récente à une mesure de formation ou d'aide à la recherche d'emploi ^(c)	16%	9%	7%

	Evaluation positive (1)	Evaluation négative (2)	Différence (1)-(2) ^(a)
Emploi			
Expérience récente d'emploi ^(c)	45%	25%	20%
nombre moyen de jours en emploi	34	11	23
Maladie			
Expérience récente de maladie ^(c)	7%	13%	-6%
Nombre moyen de mois en maladie	1,8	1,8	0
Taux de chômage^(d) moyen par arrondissement de résidence	18,9%	17,4%	1,5%

Note:

- (a) En gras, les différences qui sont statistiquement différentes de zéro à un seuil de 5 %.
- (b) Au mois de sélection dans l'échantillon, c'est-à-dire 2 mois avant l'envoi (effectif ou fictif) de l'avertissement.
- (c) Dans les 12 mois qui précèdent le premier entretien.
- (d) Le nombre de CCI-DE, recensés à la fin de mois de mai 2004, en % du nombre d'assurés contre le chômage, par arrondissement (Source: Bulletin mensuel de l'ONEM, mai 2004, p.65).

A la lecture du tableau 4.2, on remarque des différences importantes de profil entre les deux sous-échantillons. Les chômeurs qui ont une évaluation positive sont, en moyenne, plus scolarisés que leurs aînés: la proportion de diplômés du secondaire supérieur et de l'enseignement supérieur est systématiquement plus élevée parmi les chômeurs évalués positivement. Parmi eux, on trouve aussi davantage de belges. Par ailleurs, les chômeurs avec une évaluation positive ont eu récemment plus de contacts avec leur SPE Régional et participé davantage à des formations, mais ont aussi connu plus souvent une expérience d'emploi dans les 12 derniers mois. Et parmi les chômeurs qui ont connu récemment une expérience d'emploi, cette dernière est trois fois plus longue parmi ceux évalués positivement. Dans ce groupe, il y a aussi moins de chômeurs qui ont connu récemment un épisode de maladie et moins de chômeurs qui ont des enfants. Le taux de chômage de l'arrondissement observé pendant le mois où a eu lieu l'entretien est également plus élevé pour ceux qui ont eu une évaluation positive que pour les autres. La répartition hommes/femmes varie quant à elle peu entre chômeurs évalués positivement ou négativement.

Même s'il est déjà riche d'enseignements, ce tableau ne nous permet pas de nous prononcer de manière définitive sur l'effet de chaque caractéristique sur les chances d'obtenir une évaluation positive au premier entretien, toute autre chose étant égale par ailleurs. On souhaite en effet mesurer l'effet d'être une femme sur la probabilité d'avoir une évaluation positive pour deux individus ayant le même niveau de scolarité, la même nationalité, etc. C'est la raison pour laquelle nous avons estimé les effets de chacune des caractéristiques dans un modèle de régression multiple dont nous précisons la spécification dans la section suivante.

3 ANALYSE EMPIRIQUE DES DÉTERMINANTS D'UNE ÉVALUATION POSITIVE

L'objectif de notre analyse est de mettre en lumière les facteurs qui jouent un rôle important pour expliquer le résultat du premier entretien d'évaluation des efforts de recherche par les facilitateurs de l'ONEM. La variable que l'on cherche à expliquer (la variable «dépendante») est donc la probabilité d'obtenir une évaluation positive, c'est-à-dire la probabilité que les efforts fournis par le demandeur d'emploi soient jugés suffisants par le facilitateur. Ci-dessous, nous présentons brièvement le modèle économétrique que nous estimons et ensuite, nous récapitulons l'effet attendu de chacune des variables explicatives sur la probabilité d'obtenir une évaluation positive.

3.1. Le modèle économétrique

La variable $y_{i(r)}$ est la variable que l'on cherche à expliquer. C'est une variable dépendante binaire qui est égale à 1 si le chômeur i qui réside dans la Région r ($r=1$ pour Bruxelles, $r=2$ pour la Flandre et $r=3$ pour la Wallonie) a été évalué positivement au premier entretien et 0 autre-

ment. Nous spécifions un modèle de probabilité linéaire¹ pour cette variable. Ce modèle prend la forme suivante:

$$y_{i(r)} = \beta_{r0} + \beta_{r1}x_{i1} + \beta_{r2}x_{i2} + \dots + \beta_{r15}x_{i15} + \sum_{bc=2}^{17} \delta_{bc}^{r=2} s_{bc,r=2} + \sum_{bc=2}^{11} \delta_{bc}^{r=3} s_{bc,r=3} + u_i$$

où les 15 variables explicatives x_{i1} à x_{i15} sont celles reprises dans le tableau 4.3 ci-dessous, et où l'effet de chacune de ces variables est donné par les coefficients β_{r1} à β_{r15} que nous laissons dépendre de la Région de résidence r . Les variables $s_{bc,r=2}$ et $s_{bc,r=3}$ sont des variables indicatrices des bureaux de chômage en Flandre ($r=2$) et en Wallonie ($r=3$). La variable $s_{bc,r=2}$ (respectivement $s_{bc,r=3}$) prend la valeur de 1 quand l'observation de l'individu i résidant dans la Région r relève du bureau de chômage bc et la valeur de 0 autrement. La présence d'un terme constant (β_{r0}) dans le modèle implique que, dans chaque Région, un bureau de chômage sert de référence (il s'agit du bureau de chômage d'Anvers en Flandre et de celui de Liège en Wallonie) et n'a donc pas de coefficient spécifique. Chaque variable explicative est exprimée en déviation par rapport à la valeur moyenne de cette variable dans la Région r . Dès lors, on peut interpréter le coefficient estimé de β_{r0} comme la probabilité moyenne estimée de recevoir une évaluation positive dans la Région r . La Région bruxelloise ne disposant que d'un seul bureau de chômage, il n'y a pas de coefficient de bureau de chômage dans cette Région.

Comme nous avons choisi un modèle de probabilité linéaire, les coefficients estimés donnent simplement l'effet de chacune des variables sur la probabilité d'obtenir une évaluation positive dans une Région particulière, toutes les autres variables restant fixes par ailleurs.

Au point de départ de notre analyse économétrique, on permet à chaque variable d'avoir un effet spécifique sur les chances d'évaluation positive selon la Région. Ceci peut toutefois entraîner une certaine imprécision dans les coefficients estimés compte tenu du nombre relatif

¹ Ce modèle est en effet très facile à estimer. Il suffit de régresser la variable dépendante sur les variables explicatives et un terme constant par la méthode des moindres carrés ordinaires («MCO»). Il faut toutefois calculer des écarts-types robustes à une forme arbitraire d'hétéroscédasticité, la variance du terme d'erreur u_i étant fonction des caractéristiques observées des individus. Bien qu'un modèle linéaire ne soit pas approprié pour prédire la probabilité d'évaluation positive (des modèles Probit ou Logit sont alors plus appropriés), il est indiqué dans le cas où l'on souhaite, comme ici, estimer l'effet moyen de certaines variables sur cette probabilité (voir Angrist 2001).

vement limité d'observations par Région. C'est la raison pour laquelle on évalue, par des tests statistiques, si, pour chaque variable, on peut imposer que les coefficients estimés à travers deux ou trois Régions soient égaux. Si tel est le cas, on impose ces restrictions dans le modèle final dont nous rapportons les résultats.

3.2. Effets attendus de ces variables selon les dimensions

Sur base de la discussion de la section 1.2., le tableau 4.3 présente les effets attendus de chacune des variables explicatives sur la probabilité d'obtenir une évaluation positive à la suite du premier entretien, selon que la variable considérée est vue comme indicateur indirect des preuves formelles de recherche d'emploi et/ou indicateur de la situation personnelle/locale du demandeur d'emploi.

La plupart des variables (genre, nationalité, niveau de scolarité, présence d'enfants, maladie et taux de chômage local) ont un effet ambigu sur les chances d'évaluation positive reflétant le problème d'identification qu'on mentionnait plus haut dans la section 1: dans l'évaluation des efforts de recherche, le défaut de preuves formelles induit d'un côté (par un faible niveau de scolarité ou par un taux de chômage élevé, à titre d'illustration) est contrebalancé par la prise en compte de la situation personnelle (un faible niveau de formation) et/ou locale (un chômage élevé) du demandeur d'emploi de l'autre. Selon que les facilitateurs attribuent plus d'importance à la dimension des preuves de recherche ou à la dimension de la situation personnelle et du marché de travail local, le sens de l'effet sera positif ou négatif.

Tableau 4.1: *Effets attendus des différentes caractéristiques sur la probabilité d'obtenir une évaluation positive au premier entretien*

Variables	Effet attendu		
	Preuves formelles	Situation personnelle ou locale	Effet global
Genre			
1 Homme	+	-	ambigu
Nationalité			
2 EU15 (15 anciens Etats membres, sauf Belgique)	-	+	ambigu
3 Autres nationalités	-	+	ambigu
Niveau d'études			
4 Primaire	-	+	ambigu
5 Sec. sup. général	0/+	0/-	ambigu
6 Sec. sup. techn., artis. et prof., ou contrat d'apprentissage	+	-	ambigu
7 Supérieur	+	-	ambigu
8 Autres études	?	?	?
9 Présence d'enfants	-	+	ambigu
Formation			
10 Contact récent avec le SPE Régional	+	0	+
11 Participation récente à une mesure de formation ou d'aide à la recherche d'emploi	+	0	+
Emploi			
12 Expérience récente d'emploi	+	0	+
Maladie			
13 Nombre moyen de jours en emploi	+	0	+
14 Expérience récente de maladie	-	+	ambigu
15 Taux de chômage	-	+	ambigu

Note: 0 pas d'effet; - effet attendu négatif; + effet attendu positif; ? pas d'idées sur la direction de l'effet

Tableau 4.1: Effet estimé de chaque variable explicative sur la probabilité d'obtenir une évaluation positive au premier entretien, par Région de résidence

	Bruxelles	Flandre	Wallonie	Effet global attendu
Probabilité estimée pour un chômeur avec des caractéristiques moyennes dans une Région donnée	0,74	0,65	0,83	
Variables explicatives				
Genre				
Femme	référence	référence	référence	ambigu
Homme	-0,055	-0,055	-0,055	ambigu
Nationalité				
EU15 (15 anciens Etats membres, sauf Belgique)	0,11	-0,046	-0,046	ambigu
Autres nationalités	-0,11	-0,11	-0,11	ambigu
Niveau d'études				
Primaire	0,049	-0,081	-0,081	ambigu
Secondaire inférieur	référence	référence	référence	ambigu
Secondaire supérieur général	0,12	0,12	0,12	ambigu
Sec. sup. techn., artis. et prof., ou contrat d'apprentissage	0,076	0,076	0,076	ambigu
Supérieur	0,15	0,15	0,15	ambigu
Autres études	0,063	-	0,063	?
Présence d'enfants (pas d'enfants = référence)	-0,032	-0,032	-0,032	ambigu
Formation				
Contact récent avec le SPE Régional (pas de contact = référence)	0,18	0,039	0,18	+
Participation récente à une mesure de formation ou d'aide à la recherche d'emploi (pas de participation = référence)	0,10	0,10	0,10	+
Emploi				
Expérience récente d'emploi (pas d'expérience = référence)	0,16	0,019	0,16	+
Maladie				
Nombre moyen de jours en emploi	0,0006	0,002	0,0006	+
Expérience récente de maladie (pas d'expérience = référence)	-0,062	-0,062	-0,062	ambigu
Taux de chômage	-	-0,0098	-0,0098	ambigu

Note:

- en gras, les effets qui sont statistiquement différents de zéro à un seuil de 5 %.
- dans les cases grisées, les effets qui sont les mêmes à travers deux ou trois Régions du pays.

4 RÉSULTATS ET INTERPRÉTATIONS

Au tableau 4.4, nous rapportons, pour chacune des trois Régions du pays, l'effet de chacune des variables explicatives retenues sur la probabilité d'obtenir une évaluation positive au premier entretien de la procédure d'ACR. Dans la dernière colonne de ce tableau, nous rappelons l'effet global attendu de chacune des variables explicatives tel que rapporté dans la dernière colonne du tableau 4.3. Comment interpréter un effet particulier rapporté en dessous de la ligne intitulée «Variables explicatives»? A titre d'illustration, un effet de -0,055 estimé pour la variable «Homme» signifie que, toute autre chose (que nous observons) restant égale par ailleurs, la probabilité de recevoir une évaluation positive diminue de 5,5 points de pourcentage si le demandeur d'emploi évalué est un homme plutôt qu'une femme. Si l'effet rapporté est en gras et souligné, on dira que l'effet est «significatif». Ceci signifie qu'on peut clairement rejeter l'hypothèse que le véritable effet soit nul (avec 5 % de chances de se tromper). Un signe positif indique alors que la probabilité de recevoir une évaluation positive est relevée de façon (statistiquement) significative par la variable en question. Et inversement, dans le cas de valeurs négatives. Si l'effet rapporté n'est pas en gras et souligné, cela indique qu'il est «non significatif». On ne peut alors pas rejeter l'hypothèse que le véritable effet soit nul (avec 5 % de chances de se tromper).

La deuxième ligne du tableau rapporte, pour chaque Région du pays, la probabilité estimée de recevoir une évaluation positive au premier entretien *pour un individu disposant de caractéristiques moyennes dans la Région concernée*. Comme nous l'avons déjà noté dans le tableau 4.1, celle-ci est la plus faible en Flandre (65 %) et la plus élevée en Wallonie (83 %), Bruxelles arrivant en position intermédiaire (74 %). Cet écart peut toutefois s'expliquer par la présence plus importante en Wallonie, et dans une moindre mesure à Bruxelles, de chômeurs avec des caractéristiques associées à une probabilité plus élevée de recevoir une évaluation positive au premier entretien. Afin de neutraliser ces différences de caractéristiques moyennes entre Régions, nous avons estimé, pour chaque Région du pays, la probabilité de recevoir une évaluation positive au premier entretien *pour un individu disposant des mêmes caractéristiques à travers les trois Régions*.¹ De cette estimation, il apparaît que, toute

¹ Pour cette estimation, nous n'avons pas tenu compte des effets fixes par bureau de chômage en Flandre et en Wallonie.

autre chose (observée) restant égale par ailleurs, les chances de voir ses efforts de recherche évalués positivement au premier entretien sont sensiblement plus élevées en Wallonie que dans les deux autres Régions du pays. L'écart entre la probabilité d'évaluation positive en Wallonie d'une part, et à Bruxelles et en Flandre de l'autre, est de 17 points de pourcentage, avec un intervalle de confiance¹ compris entre 6 et 28 points de pourcentage. Rappelons que ce résultat s'observe pour le premier entretien, pour une tranche d'âge particulière (les 25-29 ans) et dans les premiers mois de mise en œuvre de l'ACR. Ce résultat ne peut donc être imprudemment généralisé.

Un deuxième résultat intéressant à épingle est l'uniformité des chances d'obtenir une évaluation positive au premier entretien à travers les différents bureaux de chômage en Flandre et en Wallonie. Par souci de confidentialité, nous n'avons pas rapporté les effets estimés pour chaque bureau de chômage. En Région wallonne, selon que vous ayez votre premier entretien à Arlon, Charleroi, Huy, La Louvière, Liège, Mons, Mouscron, Namur, Nivelles, Tournai ou Verviers, il n'y a pas d'écart sensible entre vos chances d'avoir une évaluation positive. En Région flamande, seuls deux bureaux de chômage semblent être associés à des chances sensiblement plus élevées d'évaluation positive.² On peut donc conclure que, hormis quelques exceptions, les pratiques d'évaluation des efforts de recherche d'emploi sont similaires à travers les différents bureaux de chômage au sein d'une Région particulière. C'est un résultat important puisqu'il montre que, dans sa Région, le demandeur d'emploi est traité de façon équivalente au premier entretien quel que soit le bureau de chômage dans lequel il est inscrit.

Dans la plupart des cas, l'effet d'une variable explicative particulière sur la probabilité d'une évaluation positive est similaire à travers les trois Régions du pays. Les exceptions notables concernent les effets d'une expérience récente en emploi (et de sa durée) et d'un contact récent avec le SPE qui sont sensiblement différents entre la Flandre d'une part, et la Wallonie et Bruxelles de l'autre. Ci-dessous, dans le point (i), nous nous intéressons d'abord à décrire les effets des variables

¹ L'intervalle de confiance est une estimation de l'écart entre la plus petite valeur (limite inférieure de l'intervalle) et la plus grande valeur (limite supérieure de l'intervalle) de la probabilité estimée. Plus l'intervalle est petit, plus l'estimation a des chances d'être précise.

² Ces exceptions peuvent résulter de caractéristiques particulières propres à ces bureaux de chômage qui ne sont pas prises en compte par nos variables explicatives.

qui sont globalement similaires à travers les trois Régions du pays. Ensuite, dans le point (ii), nous décrivons les effets qui sont sensiblement différents entre la Flandre, d'une part, et entre Bruxelles et la Wallonie de l'autre. Enfin, dans le point (iii), nous relierons les effets estimés aux prédictions théoriques concernant l'effet attendu des différentes variables explicatives sur la probabilité que les efforts de recherche soient jugés suffisants (cf. dernière colonne du tableau 4.4).

(i) Intéressons-nous tout d'abord aux **effets des variables qui sont globalement similaires à travers les trois Régions du pays**. Comme mentionné à titre d'illustration ci-dessus, toute autre chose restant égale par ailleurs, la probabilité que les efforts de recherche soient évalués positivement diminue de 5,5 points de pourcentage si le demandeur d'emploi évalué est un homme plutôt qu'une femme. Par contre, la nationalité du demandeur d'emploi n'influence pas sensiblement cette probabilité. Même si l'effet estimé pour les «autres nationalités» est négatif, il n'est pas statistiquement différent de zéro. Compte tenu des autres caractéristiques des demandeurs d'emploi (dont le niveau de diplôme et la présence d'enfants par exemple), les jeunes chômeurs de nationalités différentes semblent donc être traités de façon similaire au premier entretien d'évaluation de l'ACR. Ensuite, on constate que les chances de voir ses efforts de recherche évalués positivement augmentent de manière sensible avec le niveau de diplôme. Ainsi, un chômeur diplômé de l'enseignement supérieur a une probabilité d'obtenir une évaluation positive de 15 points de pourcentage plus élevée qu'un chômeur similaire mais au plus diplômé du secondaire inférieur. De l'autre côté, ne posséder qu'un certificat de l'enseignement primaire pour tout diplôme diminue les chances d'obtenir une évaluation positive de 8 points de pourcentage par rapport à un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur.¹ Par ailleurs, le chômeur ayant participé à une mesure de formation ou d'aide à la recherche d'emploi dans les 12 derniers mois voit ses chances d'obtenir une évaluation positive augmenter de 10 points de pourcentage par rapport à un chômeur semblable mais qui n'a pas une telle action à mettre à son actif. La présence d'enfant à la maison, tout comme l'expérience récente d'une maladie, diminuent quant à elles la probabilité d'évaluation négative dans les trois Régions du pays mais pas de manière sensible. Enfin, au sein d'un bureau de chômage particulier, les chances d'évaluation positive ne se

¹ Sauf à Bruxelles où l'effet du diplôme primaire n'est statistiquement différent de zéro.

modifient pas avec les variations du taux de chômage local. On manque peut-être toutefois de variation temporelle (les entretiens dont les résultats sont analysés ici ont eu lieu entre mars 2005 et décembre 2006) que pour quantifier avec précision cet effet.

(ii) Venons-en maintenant aux **effets qui sont sensiblement différents entre la Flandre, d'une part, et entre Bruxelles et la Wallonie de l'autre**. Dans ces deux dernières Régions, on assiste à un relèvement sensible des chances d'évaluation positive (+18 points de pourcentage) si l'on a eu un contact (qui peut se limiter à un entretien individuel ou même collectif) avec le FOREM ou ACTIRIS dans les 12 derniers mois. En Flandre, cet effet est proche de zéro. Comment expliquer cette divergence? Dans l'année qui précède la mise en place de la procédure d'ACR, près de 60 % des chômeurs flamands âgés de 25 à 29 ans dans notre échantillon avaient eu un contact avec VDAB contre 31 % des chômeurs bruxellois et seulement 18 % des chômeurs wallons (cf. les annexes de la partie 3 du rapport, annexe 3.1, tableau 1.H). En 2004, les chômeurs avaient donc plus systématiquement des contacts avec le service public de l'emploi en Flandre qu'en Wallonie et à Bruxelles. Dès lors, la présence d'un contact dans ces deux dernières Régions témoigne davantage d'un effort de réinsertion qu'en Flandre. Etant donné que le taux de contact des chômeurs de moins de 30 ans avec le FOREM et ACTIRIS a fortement augmenté sous l'impulsion de la politique d'activation de l'ONEM, l'effet bénéfique d'un contact avec le SPE sur les chances d'évaluation positive à Bruxelles et en Wallonie pourrait disparaître à terme. Enfin, on constate une hausse sensible des chances d'évaluation positive si l'on a travaillé durant la période pertinente pour le premier entretien d'évaluation. Toutefois, en Flandre, une expérience d'emploi ne suffit pas; il faut que cette expérience soit suffisamment longue pour qu'elle ait un effet sensible sur la probabilité d'évaluation positive. En Wallonie et à Bruxelles, quelques jours suffisent pour relever cette probabilité de près de 20 points de pourcentage alors qu'en Flandre, il faut attester d'un peu plus de trois mois en emploi pour atteindre un relèvement aussi important. Il semble donc qu'il y ait une pratique différente entre les Régions dans le degré d'assimilation d'expériences en emploi à des preuves implicites de recherche d'emploi. Rappelons encore une fois que ce résultat s'observe pour le premier entretien, pour une tranche d'âge particulière et dans les premiers mois de mise en œuvre de l'ACR. Ce résultat ne peut donc être imprudemment généralisé.

(iii) Comment peut-on maintenant relier les effets estimés aux prédictions théoriques concernant l'effet attendu des différentes variables explicatives sur la probabilité que les efforts de recherche soient jugés suffisants (cf. tableau 4.3 et dernière colonne du tableau 4.4)? Comme attendu, les preuves implicites de recherche d'emploi (expérience d'emploi et participation à des actions de formation ou d'accompagnement) ont un effet très positif sur les chances d'évaluation positive. Il semble toutefois, comme nous venons de mentionner, qu'une même expérience d'emploi n'a pas le même effet sur les chances d'obtenir une évaluation positive qu'on réside en Flandre ou en Wallonie par exemple. Concernant les autres variables, les effets estimés sont généralement proches de zéro (c'est le cas de la nationalité, de la présence d'enfants, d'une expérience récente de maladie et du taux de chômage) reflétant l'ambiguïté de ce à quoi on pouvait s'attendre: dans l'évaluation des efforts de recherche, le défaut de preuves formelles induit d'un côté est contrebalancé par la prise en compte de la situation personnelle et/ou locale du demandeur d'emploi de l'autre. Ceci est d'ailleurs conforme aux textes réglementaires relatifs à la procédure d'ACR. La seule exception concerne les effets positifs et sensibles du niveau de diplôme. Même si on s'attend à ce que les exigences des facilitateurs face à une personne diplômée de l'enseignement supérieur soient plus élevées que celles demandées à une personne peu diplômée, il semble que le défaut de preuves formelles de ces derniers domine la prise en compte de leurs problèmes particuliers (d'emploi, mais aussi, sans doute, de capacité à s'exprimer et à se justifier). Enfin, même si cet effet n'est pas important, les femmes semblent bénéficier de chances plus élevées de voir leurs efforts de recherche évalués positivement que les hommes. Ceci reflète sans doute la prise en compte par les facilitateurs de la plus grande implication des femmes dans les charges familiales qui leur laissent moins de temps pour la recherche d'emploi.

CONCLUSIONS

Dans cette étude, nous avons mis en évidence les facteurs qui jouent un rôle important pour expliquer une évaluation positive des efforts de recherche au premier entretien de la procédure d'ACR, pour le premier public concerné par cette procédure: les chômeurs indemnisés de moins de 30 ans.

Voici les conclusions les plus importantes que nous pouvons tirer de notre analyse:

1. Pour un jeune chômeur disposant des mêmes caractéristiques (observées) à travers les trois Régions du pays, les chances de voir ses efforts de recherche évalués positivement au premier entretien sont sensiblement plus élevées en Wallonie que dans les deux autres Régions du pays. Pour comprendre cet écart, nous ne pouvons pas trancher entre deux sources d'explication. D'une part, cet écart peut résulter de la présence plus importante en Wallonie de chômeurs avec des caractéristiques non observées (par nous, chercheurs) et associées à une probabilité plus élevée de recevoir une évaluation positive au premier entretien. D'autre part, il peut se comprendre par une propension plus grande des facilitateurs wallons à juger suffisants les efforts de recherche des jeunes chômeurs au premier entretien.
2. Par contre, à l'une ou l'autre exception près, les pratiques d'évaluation des efforts de recherche d'emploi sont, en moyenne, similaires à travers les différents bureaux de chômage au sein d'une Région particulière. Et à l'intérieur d'un bureau de chômage particulier, les chances d'évaluation positive au premier entretien ne semblent pas se modifier avec les variations du taux de chômage local.
3. Comme attendu, les preuves implicites de recherche d'emploi, telles qu'une expérience d'emploi ou la participation à des actions de formation ou d'accompagnement, ont un effet très positif sur la probabilité que les efforts fournis par le demandeur d'emploi soient jugés suffisants par le facilitateur au premier entretien. Il semble toutefois qu'une même expérience d'emploi ait plus d'effet sur les chances d'obtenir une évaluation positive en Wallonie et à Bruxelles qu'en Flandre.
4. La plupart des caractéristiques personnelles n'ont pas d'effet sensible sur les chances d'obtenir une évaluation positive au premier entretien. Il s'agit en particulier de la nationalité, de la présence d'enfants, d'une expérience récente de maladie et du taux de chômage de l'arrondissement où réside le demandeur d'emploi. On pouvait toutefois s'attendre à l'absence d'effet: dans l'évaluation des efforts de recherche, le défaut de preuves formelles qu'implique une de ces caractéristiques (la présence d'enfants par exemple)

est contrebalancé par des exigences moindres des facilitateurs pour les chômeurs présentant cette caractéristique. Ceci est d'ailleurs conforme aux textes réglementaires relatifs à la procédure d'ACR.

5. Une exception notable à la conclusion émise au point 4 concerne le niveau d'étude. A mesure que ce niveau augmente, la probabilité d'une évaluation positive croît également. On aurait pu ici aussi s'attendre à une absence de corrélation. En effet, l'exigence plus forte des facilitateurs à l'égard des chômeurs plus scolarisés, d'une part, et la plus grande aisance à trouver des offres ou à rendre compte de leurs efforts pour ces derniers de l'autre ont une influence opposée sur la probabilité d'évaluation positive. Or, ces effets ne se contrebalancent pas. Il semble que le second effet domine le premier.
6. Enfin, même si cet effet n'est pas important, les femmes semblent bénéficier de chances plus élevées de voir leurs efforts de recherche évalués positivement au premier entretien que les hommes. Ceci reflète sans doute la prise en compte par les facilitateurs de la plus grande implication des femmes dans les charges familiales qui leur laissent moins de temps pour la recherche d'emploi.

RÉFÉRENCES

- ANGRIST, J. D. (2001), «Estimation of Limited Dependent Variable Models with Dummy Endogenous Regressors: Simple Strategies for Empirical Practice», *Journal of Business and Economic Statistics* 19(1), 2-16.
- GUYOT, J.L., C. MAINGUET, F. VANDERKELEN, et B. VAN HAEPEREN (2000), «Les profils de qualification souhaités lors de l'embauche. Analyse des résultats d'une enquête au sein du secteur privé marchand en Région wallonne», 14^e Congrès des Economistes belges de Langue française, 23-24 Novembre 1998, CIFO, Charleroi.
- OCDE (2003), «Études économiques de l'OCDE: Belgique 2003».
- ONEM (2011), «Vademecum DISPO», 25 janvier 2011.
- SNEESSENS, H.R. et SHADMAN-METHA F. (2000), «Emploi et chômage», dans «Que nous est-il arrivé? Un demi-siècle d'évolution de l'économie belge», *Reflets et Perspectives de la vie économique*.

Partie 5
Evaluation
micro-économétrique:
approche en «forme réduite»

INTRODUCTION

Cette cinquième partie de la recherche vise à évaluer les effets de la nouvelle procédure d'Activation du Comportement de Recherche d'emploi (ACR) de l'ONEM, dans sa phase de lancement, pour le public qui le premier est entré dans cette procédure. Il s'agit des chômeurs indemnisés, 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 venaient d'atteindre leur 13^e mois de chômage (qui est la durée seuil de chômage à laquelle l'ONEM avertit les chômeurs indemnisés de la procédure d'ACR).

L'analyse empirique s'appuie sur des données administratives issues de la Banque Carrefour de Sécurité Sociale, qui nous permettent non seulement d'évaluer l'effet de la politique sur le taux de reprise d'emploi, mais aussi sur la qualité de l'emploi en termes de salaire à l'embauche et de durée d'occupation. Nous sommes en effet conscients du fait qu'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.¹ Nous évaluons aussi l'effet de la politique sur le taux d'accès à des actions de formation ainsi que sur les chances de devenir inactif (en distinguant différents types d'inactivité, comme la maladie à charge de la mutuelle).

La méthode d'évaluation que nous avons préconisée et qui est expliquée dans une annexe (annexe 5.1) exploite la rupture («discontinuité») dans les critères d'éligibilité à la procédure d'ACR entre juillet 2004 et juin 2005, et qui correspond au fait de ne pas avoir atteint l'âge de 30 ans. Pour un indicateur d'évaluation particulier, par exemple le taux de reprise d'emploi, la méthodologie utilisée consiste ainsi à comparer, par une analyse micro-économétrique, le taux de sortie du chômage vers l'emploi

- de chômeurs indemnisés âgés légèrement inférieur à 30 ans et
- de chômeurs semblables mais qui n'ont pas été avertis en raison d'un âge légèrement supérieur à 30 ans.

On parle d'approche «économétrique» car nous estimons les effets de l'ACR (et leurs «intervalles de confiance») sur un indicateur d'évaluation particulier à l'aide de techniques statistiques. Par analyse «micro», il faut entendre qu'on estime les effets de l'ACR sur les chances de reprise d'emploi (ou tout autre indicateur) des personnes qui en ont directement bénéficié. Enfin, il s'agit d'une approche en «forme réduite» dans la mesure où l'effet estimé de l'ACR mesure un effet positif ou négatif sur le de taux de sortie du chômage vers l'emploi (ou tout autre indicateur), sans pour autant identifier les mécanismes par lequel cet effet positif ou négatif est induit. L'approche «structurelle», présentée à la partie 6 de ce rapport, cherche, elle, à identifier ces mécanismes: changement de l'effort de recherche, changement du niveau de salaire auquel on est prêt à accepter un emploi, etc.

Cette méthode d'évaluation ne permet toutefois pas d'évaluer les effets de la politique au-delà de 8 mois après la réception de la lettre d'aver-

¹ Voir à ce sujet la revue de la littérature (Section 3) du rapport de recherche de Cockx, Defourny, Dejemeppe et Van der Linden (2007), *Le nouveau système de suivi des chômeurs: une évaluation*, publié en janvier 2007.

tissement de l'ONEM. En effet, les chômeurs d'un âge légèrement supérieur à 30 ans sont concernés par la procédure de contrôle dès le 1^{er} juillet 2005 et sont donc susceptibles de recevoir eux aussi un avertissement de l'ONEM à partir de cette date. Parmi les étapes de la procédure de contrôle, on ne peut donc qu'évaluer l'effet de la lettre d'avertissement, et pas les effets des entretiens et des sanctions qui y sont liées.

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 contrôle. *L'absence de chômeurs participant à un entretien durant notre période d'analyse ne signifie donc pas que notre évaluation porte sur une partie secondaire du nouveau dispositif de contrôle instauré en Belgique.* Et ce d'autant plus que le nombre de personnes concerné par la lettre est beaucoup plus important que celui concerné par un entretien ou une sanction.

La réforme de la politique de contrôle et d'accompagnement des chômeurs a été mise en œuvre différemment à travers les trois Régions du pays: en Wallonie (Bruxelles), les chômeurs avertis par l'ONEM sont invités par le FOREM (ACTIRIS) à participer à un accompagnement individualisé dans les deux mois qui suivent la réception de l'avertissement. Pour ces deux Régions, nous évaluons dès lors l'effet *combiné* de la lettre d'avertissement et d'actions d'accompagnement. Par contre, en Flandre, le VDAB n'a pas prévu d'accompagnement *spécifique* pour les chômeurs visés par la procédure d'ACR à partir de juillet 2004. Par conséquent, nous n'évaluons dans cette Région que l'effet de menace induit par l'avertissement.

Le fait qu'on ne puisse pas évaluer l'effet de mesures d'accompagnement au VDAB ne signifie *pas* que ce service régional de l'emploi n'offre 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 de manière systématique en Flandre pour les chômeurs de moins de 30 ans *avertis par l'ONEM* dans la phase de lancement de l'ACR. Par ailleurs, cette hétérogénéité de pratiques entre les services régionaux de l'emploi introduit une variabilité qui peut être riche d'enseignements.

Ce texte se structure de la façon suivante. La première section décrit les données sur lesquelles s'appuie notre analyse empirique. La deuxième section précise la méthode d'évaluation et les composantes de la politique que nous sommes en mesure d'évaluer. La troisième section résume les résultats obtenus et les interprète. Enfin, nous dégageons les enseignements principaux de notre analyse dans la conclusion.

1 LES DONNÉES

Nous utilisons des données administratives transmises par la Banque Carrefour de Sécurité Sociale (BCSS)¹ et issues de plusieurs sources: (i) l'Office National de l'Emploi (ONEM) pour des informations mensuelles relatives au chômage indemnisé, aux différentes étapes de la procédure d'ACR et aux sanctions encourues (dans le cadre de la procédure d'ACR ou non); (ii) chaque SPE régional (VDAB, FOREM et ACTIRIS) pour des informations mensuelles sur la participation aux actions d'accompagnement et de formation; (iii) les quatre autres organismes de la sécurité sociale (ONSS, ONSSAPL, INASTI et INAMI) pour des informations trimestrielles sur l'emploi salarié, l'emploi indépendant ou l'invalidité.

La BCSS a couplé les données de l'ONEM et des SPE régionaux aux données des autres organismes de la sécurité sociale sur base des identifiants individuels des chômeurs de notre échantillon. Ce couplage a permis de reconstruire mensuellement un indicateur de chômage indemnisé, un indicateur d'emploi (incluant l'emploi indépendant), combiné au salaire à l'embauche en cas de travail salarié, un indicateur d'incapacité de travail ou d'invalidité, et enfin, un indicateur résiduel interprété comme un indicateur d'inactivité (c'est-à-dire qu'il indique le fait de ne pas être en emploi ou en chômage indemnisé). Ces informations sont disponibles de janvier 2001 jusqu'à décembre 2006.

Le lecteur intéressé trouvera, dans la partie 2 du rapport, une explication détaillée de la façon dont nous avons reconstitué mensuellement les états occupés sur le marché du travail à partir des fichiers de données disponibles.

¹ Voir www.ksz-bcss.fgov.be/.

1.1. Critères de sélection de l'échantillon et statistiques descriptives

Notre échantillon contient tous les chômeurs indemnisés âgés de 25 à 34 ans au 1^{er} juillet 2004 et qui ont atteint 13 mois de chômage entre le 1^{er} mai et le 31 août de la même année. Pour des raisons administratives, le critère de durée (13 mois) est déterminé sur base des paiements effectués deux mois avant l'envoi (effectif pour les 25-29 ans et fictif pour les 30-34 ans) de la lettre d'avertissement. Pour estimer l'effet de la politique, on ne retient que les individus qui sont en chômage au mois d'envoi (effectif ou fictif) de la lettre. Cet envoi a lieu entre les mois de juillet et d'octobre 2004. En principe, tous les individus qui sont âgés de moins de 30 ans dans notre échantillon devraient recevoir l'avertissement de l'ONEM. Toutefois, étant donné une discordance entre le moment de récolte des données (avril 2006) et le moment d'envoi des lettres d'avertissement (à partir de juin 2004), une petite fraction¹ de ces individus n'ont pas été avertis au mois où ils auraient dû l'être selon la réglementation.² Par conséquent, il faut garder à l'esprit que nous *sous-estimons* quelque peu l'effet de la politique sur les critères d'évaluation retenu.

Le tableau 5.1 décrit notre échantillon selon une série de caractéristiques individuelles, par Région de résidence et groupe d'âge. Pour chacune des Régions, la première colonne décrit l'échantillon de chômeurs âgés de 25 à 29 ans («groupe de traitement») et la seconde colonne ceux âgés de 30 à 34 ans («groupe de contrôle»). Les caractéristiques individuelles retenues sont les suivantes: le mois de début de la période d'observation correspondant au mois d'envoi (effectif pour les 25-29 ans et fictif pour les 30-34 ans) de la lettre d'avertissement (juillet; août; septembre; octobre 2004), l'âge rapporté en année (mais mesuré en mois dans l'analyse empirique) au 1^{er} juillet 2004, le sexe, la nationalité (belge; européen des 15 (sauf belge); autres nationalités), le niveau d'études (primaire; secondaire inférieur; secondaire supérieur général, secondaire supérieur technique et professionnel, et apprentissage; enseignement supérieur; autres diplômes), la catégorie d'indemnis-

¹ Cette fraction est de 15 %, mais dans la plupart des cas, la lettre est envoyée quelques mois plus tard.

² Ceci tient en grande partie à des corrections *ex post* dans les données administratives, voir l'annexe 2.1 de la partie 2 du rapport de recherche.

tion (chef de ménage; isolé; cohabitant), le motif d'admission aux indemnités (admis sur base des prestations de travail/sur base des études), un indicateur de participation récente à une formation (incluant la reprise d'études et les actions d'aide à la recherche d'emploi) et un indicateur d'expérience récente d'emploi, tous les deux mesurés dans 12 derniers mois précédant la sélection dans l'échantillon, et enfin, le taux de chômage par arrondissement de résidence. Les caractéristiques variant dans le temps sont évaluées à la date de sélection dans l'échantillon, c'est-à-dire deux mois avant l'envoi (effectif ou fictif) de la lettre d'avertissement de l'ONEM.

Tableau 5.1: Description de l'échantillon en fonction des caractéristiques individuelles, par Région de résidence et groupe d'âge

	Bruxelles		Flandre		Wallonie	
	25-29 ans	30-34 ans	25-29 ans	30-34 ans	25-29 ans	30-34 ans
Nombre d'individus	750	584	1.311	1.165	1.310	1.069
Mois d'envoi de la lettre						
Juillet	26,8%	27,1%	28,4%	28,8%	27,2%	28,9%
Août	25,3%	28,3%	25,3%	24,0%	20,8%	22,5%
Octobre	24,4%	21,6%	22,7%	24,5%	23,7%	26,0%
Novembre	23,5%	23,1%	23,7%	22,8%	28,2%	22,6%
Age						
Age moyen au 1er juillet 2004 (écart-type)	27,0 (1,4)	32,0 (1,3)	26,9 (1,4)	32,0 (1,4)	26,8 (1,4)	32,0 (1,4)
Sexe						
Hommes	51,2%	55,8%	48,1%	46,9%	54,1%	53,7%
Femmes	48,8%	44,2%	51,9%	53,1%	45,9%	46,3%
Nationalité						
Belge	75,3%	65,4%	90,1%	86,8%	90,4%	85,5%
EU15 (15 anciens Etats membres, sauf Belgique)	11,1%	14,0%	2,8%	5,1%	7,3%	10,1%
Autres nationalités	13,6%	20,6%	7,1%	8,2%	2,3%	4,4%

	Bruxelles		Flandre		Wallonie	
	25-29 ans	30-34 ans	25-29 ans	30-34 ans	25-29 ans	30-34 ans
Niveau d'études						
Primaire	11,1%	17,1%	14,8%	22,3%	14,0%	20,4%
Secondaire inférieur	15,3%	13,9%	19,6%	17,7%	19,5%	21,6%
Secondaire supérieur	36,7%	25,7%	45,0%	42,0%	41,2%	35,2%
Sec. sup. général	10,8%	8,4%	8,9%	9,8%	10,0%	6,3%
Sec. sup. techn., artis. et prof., ou contrat d'apprentissage	25,9%	17,3%	36,2%	32,2%	31,2%	28,9%
Supérieur	20,8%	16,8%	20,5%	17,8%	22,8%	15,1%
Autres études	16,1%	26,5%	0,1%	0,3%	2,6%	7,8%
Catégorie d'indemnisation^(a)						
Chef de famille	22,5%	28,8%	14,8%	23,4%	19,5%	25,9%
Isolé	37,7%	36,6%	24,3%	22,8%	27,5%	24,0%
Cohabitant	39,7%	34,6%	61,0%	53,7%	53,0%	50,1%
Motif d'admission aux indemnités^(a)						
Admis sur base de prestations de travail	79,3%	99,3%	83,0%	98,9%	74,2%	97,9%
Admis sur base des études	20,7%	0,7%	17,0%	1,1%	25,8%	2,1%
Participation récente à une mesure de formation ou d'aide à la recherche d'emploi^{(a) (b)}						
	11,7%	12,7%	18,0%	19,1%	13,4%	11,8%
Expérience récente d'emploi^{(a) (b)}						
	38,3%	29,3%	53,6%	42,8%	42,6%	31,2%
nombre moyen de jours en emploi (écart-type)	85,5 (73,5)	78,1 (69,3)	87,3 (71,6)	80,7 (70,9)	93,1 (76,4)	78,2 (71,2)
Taux de chômage^(c) moyen par arrondissement de résidence (écart-type)						
	22,3%	22,3%	8,3% (1,8)	8,2% (1,8)	21,7% (5,2)	21,0% (5,4)

Notes:

- (a) Au mois de sélection dans l'échantillon, c'est-à-dire 2 mois avant l'envoi (effectif ou fictif) de la lettre d'avertissement.
- (b) Dans les 12 mois qui précèdent le mois de sélection dans l'échantillon.
- (c) Le nombre de CCI-DE, recensés à la fin de mois de mai 2004, en % du nombre d'assurés contre le chômage, par arrondissement (source: Bulletin mensuel de l'ONEM, mai 2004, p.65).

Bien que nous ayons limité l'échantillon aux chômeurs de moins de 35 ans, il subsiste des différences importantes de profil entre les deux groupes d'âge, quelle que soit la Région considérée. Les chômeurs de moins de 30 ans sont, en moyenne, plus scolarisés que leurs aînés: la proportion de diplômés du secondaire supérieur et de l'enseignement supérieur est systématiquement moins élevée parmi les 30-34 ans. On trouve aussi davantage de chômeurs non-belges dans le groupe des 30-34 ans, principalement à Bruxelles. Assez logiquement, la plupart des chômeurs admis sur base des études se trouvent dans le groupe des 25-29 ans. Il y a aussi moins de chef de famille dans ce groupe. Exceptée en Région bruxelloise, la répartition hommes/femmes varie peu entre les moins et les plus de 30 ans.¹

Entre 29 % et 54 % des chômeurs de longue durée de notre échantillon ont été au moins un jour en emploi durant les 12 mois qui précèdent leur sélection. Cette contradiction apparente résulte de la définition administrative de la durée en chômage utilisée dans le cadre de la procédure d'activation de l'ONEM (cf. partie 2, encadré 2.1). Dans cette définition, le compteur de la durée en chômage n'est remis à zéro que si la personne a connu une période de travail à temps plein d'au moins 12 mois dans une période de 15 mois. Par conséquent, l'échantillon ne contient pas seulement des demandeurs d'emploi avec une durée d'inoccupation longue et ininterrompue, mais aussi des demandeurs d'emploi avec une trajectoire instable sur le marché du travail. Dans notre analyse empirique (cf. sous-section 3.2.), il apparaît que l'effet de la politique sur la probabilité de retrouver un travail diffère de façon importante entre ces deux groupes de demandeurs d'emploi en Wallonie.

Enfin, la dernière ligne du tableau 5.1 rappelle la dichotomie majeure dans les conditions du marché du travail entre la Flandre, d'une part, et Bruxelles et la Wallonie, de l'autre. Même si les taux de chômage rapportés dans le tableau 5.1 sont biaisés vers le haut², les statistiques

¹ Il importe de souligner que cette relation entre les caractéristiques observées des chômeurs et l'âge ne compromet pas l'évaluation des effets de la politique pour autant qu'il n'y ait pas une rupture brutale (une «discontinuité») dans cette relation à l'âge de 30 ans (voir Cockx et Dejemeppe, 2010).

² Les taux de chômage rapportés dans le tableau 5.1 sont basés sur une définition administrative du chômage (numérateur) et de la population active (dénominateur), qui sous-estime largement cette dernière car elle ne prend pas en compte l'emploi dans les administrations publiques. Toutefois, les statistiques administratives du chômage sont les seules disponibles au niveau des arrondissements.

basées sur la définition du chômage du BIT confirment cette divergence: en 2004, on enregistrait un taux de chômage de 5,4 % en Flandre, 12,1 % en Wallonie et 15,9 % à Bruxelles.¹

1.2. Les indicateurs d'évaluation

Les variables utilisées pour évaluer les effets de la politique sont mesurées à la fin de chaque mois suivant le mois de réception (effectif ou fictif) de la lettre d'avertissement. L'indicateur de base est une variable dichotomique qui mesure si un emploi (salarié ou indépendant, mais déclaré à l'ONSS ou à l'INASTI) a été occupé depuis l'avertissement. Plus précisément, l'indicateur prend la valeur de 1 dès le moment où, au cours d'un mois particulier, l'individu ne bénéficie plus d'allocations de chômage comme chômeur complet et est officiellement déclaré (à l'ONSS ou à l'INASTI) comme salarié ou indépendant. Afin d'évaluer l'effet de la politique sur la qualité de l'emploi trouvé, on utilise deux indicateurs: le salaire brut mensuel en équivalent temps plein mesuré à l'embauche et la durée d'emploi en mois. Comme le salaire n'est renseigné que pour le travail salarié, seul ce type de travail est pris en compte dans l'évaluation des effets sur la qualité de l'emploi. Il importe de spécifier que nous mesurons la durée en emploi comme le nombre de mois passés en emploi sans interruption et non comme le nombre de mois passés dans un même emploi.

Trois autres indicateurs d'évaluation sont analysés. Le premier est un indicateur de participation à des actions de formation. Cet indicateur ne comprend pas seulement les actions de formation au sens strict, mais aussi des actions d'aide à la recherche d'un emploi et la reprise des études. La seconde variable d'évaluation est un indicateur de retrait du marché du travail (ou d'inactivité). Enfin, parmi les retraits de la population active, on distingue, dans un troisième indicateur, ceux qui transitent du chômage vers l'assurance maladie.

Pour le lecteur intéressé, ces différents indicateurs d'évaluation sont expliqués plus en détail dans la partie 2 du rapport.

¹ Source: www.steunpuntwse.be/view/nl/18767.

2 ANALYSE EMPIRIQUE DES EFFETS DE L'ACR

L'analyse empirique vise à mesurer l'effet de la politique sur les différents indicateurs d'évaluation décrits dans la section précédente. Dans un premier temps, nous décrivons brièvement la méthode d'évaluation utilisée. Ensuite, nous précisons les composantes de l'ACR que nous pouvons évaluer dans le cadre de notre analyse empirique.

2.1. La méthode d'évaluation

Pour un critère d'évaluation particulier, par exemple le taux de reprise d'emploi, la méthodologie utilisée consiste à comparer, à travers une analyse économétrique, le taux de sortie du chômage vers l'emploi:

- de chômeurs indemnisés d'un âge légèrement inférieur à 30 ans (notre groupe de traitement décrit ci-dessus) et
- de chômeurs semblables mais qui n'ont pas été avertis en raison d'un âge légèrement supérieur à 30 ans (notre groupe de contrôle qui comprend les chômeurs indemnisés âgés entre 30 et 34 ans de notre échantillon).

La méthode économétrique exploite donc la rupture («discontinuité») dans les critères d'éligibilité à la procédure de contrôle qui correspond au fait de ne pas avoir atteint l'âge de 30 ans. Elle suppose que l'âge ne peut influencer les indicateurs d'évaluation considérés (probabilité d'emploi, probabilité de devenir inactif, etc.) que graduellement, c'est-à-dire de façon «continue». Un changement brutal, c'est-à-dire «discontinu», des indicateurs d'évaluation qui apparaîtrait lorsqu'on passe d'une classe d'âge (moins de 30 ans) à une autre (plus de 30 ans), doit dès lors refléter l'effet propre de l'ACR. Le lecteur souhaitant approfondir la méthodologie d'identification de l'effet de l'ACR par l'approche de discontinuité est invité à consulter l'annexe 5.1, ainsi que Cockx et Dejemeppe (2010).

Cette méthode d'évaluation ne permet toutefois pas d'évaluer les effets de la politique au-delà de 8 mois après l'avertissement. En effet, les chômeurs d'un âge légèrement supérieur à 30 ans sont concernés par la

procédure de contrôle dès le 1^{er} juillet 2005 et sont donc susceptibles de recevoir eux aussi un avertissement de l'ONEM à partir de cette date.

2.2. Les composantes de l'ACR évaluées

Au terme de notre période d'analyse, soit 8 mois après l'avertissement, 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.*

Parallèlement au suivi des chômeurs par l'ONEM, les services régionaux de l'emploi (FOREM, ACTIRIS et VDAB) mènent des actions en vue d'améliorer les perspectives d'embauche des demandeurs d'emploi (indemnisés ou non). Il apparaît toutefois que seuls le FOREM et ACTIRIS ont prévu un accompagnement spécifique pour les chômeurs visés par la procédure d'ACR à partir de juillet 2004, en respectant la mise en œuvre par étape de l'ONEM (à partir de juillet 2004: < 30 ans, à partir de juillet 2005: < 40 ans, etc.).

Ainsi, à partir de juillet 2004, les chômeurs wallons de moins de 30 ans ayant reçu un avertissement de l'ONEM sont *systématiquement* convoqués par le FOREM à une séance d'information collective dans les deux mois qui suivent la réception de la lettre.¹ Cette séance d'information est systématiquement suivie d'un entretien individuel de diagnostic qui peut déboucher sur la participation à une action d'aide à la recherche d'emploi, d'aide à la définition d'un projet professionnel, de formation, etc. Les chômeurs wallons âgés de moins de 30 ans et avertis par l'ONEM ont donc bénéficié, contrairement à leurs aînés, d'une prise en charge spécifique du FOREM pour la période considérée dans notre analyse. Pour la Région wallonne, nous évaluons dès lors l'effet *combiné* de la lettre d'avertissement et d'actions d'accompagnement.

En Région bruxelloise, les chômeurs de moins de 30 ans ayant reçu une lettre d'avertissement de l'ONEM sont aussi systématiquement convoqués par ACTIRIS à une séance collective d'information dans les deux mois qui suivent la réception de la lettre. La séance collective se divise en deux parties: d'abord, une présentation de la procédure de l'ACR, ensuite une présentation des services d'ACTIRIS et une invitation à un

¹ Pour autant qu'ils soient toujours demandeurs d'emploi à ce moment-là.

entretien individuel de diagnostic qui peut déboucher sur la signature d'un Contrat de Projet Professionnel (CPP) prévoyant un accompagnement individualisé du demandeur d'emploi. Pour Bruxelles, nous évaluons dès lors également l'effet *combiné* de la lettre d'avertissement et d'actions d'accompagnement.

Enfin, en Région flamande, le VDAB propose une séance d'information collective à ses demandeurs d'emploi de longue durée (après 15 et 21 mois,¹ respectivement pour les chômeurs moins de 25 ans et ceux plus âgés). Toutefois, cette séance n'est proposée qu'aux chômeurs qui n'ont pas reçu une offre d'accompagnement les deux années précédentes. Par conséquent, cela ne concerne qu'un petit groupe de personnes qui, pour une raison particulière, n'ont pas été prises en charge dans le cadre de l'approche préventive du VDAB (après 6 mois d'inoccupation). Par ailleurs, la prise en charge systématique des chômeurs de longue durée a été introduite en Flandre avant le lancement de l'ACR, de sorte qu'en 2004, elle concerne aussi les chômeurs de 30 ans et plus. Tout ceci implique qu'en Flandre, le contraste entre les chômeurs âgés de moins de 30 ans avec ceux d'un âge légèrement supérieur à 30 ans ne peut que révéler l'impact de la lettre d'avertissement de l'ONEM et pas celui d'un accompagnement renforcé.

3 RÉSULTATS ET INTERPRÉTATIONS

3.1. L'impact de l'ACR sur la reprise d'emploi

Le graphique 5.1 ci-après montre, selon leur Région de résidence, la fraction des chômeurs de notre échantillon qui ont trouvé un emploi huit mois après la réception de la lettre d'avertissement de l'ONEM, selon leur âge (exprimé en mois). Le point de rupture («discontinuité») dans les critères d'éligibilité à la procédure de contrôle se situe à l'âge de 30 ans (soit 360 mois). Tous ceux qui ont moins de 30 ans (360 mois)

¹ Il importe de préciser ici que la définition de cette durée ne correspond pas au concept de durée utilisé dans le cadre de la procédure d'ACR; il s'agit de la durée écoulée depuis la dernière inscription au VDAB, qui doit être proche du concept de durée Eurostat.

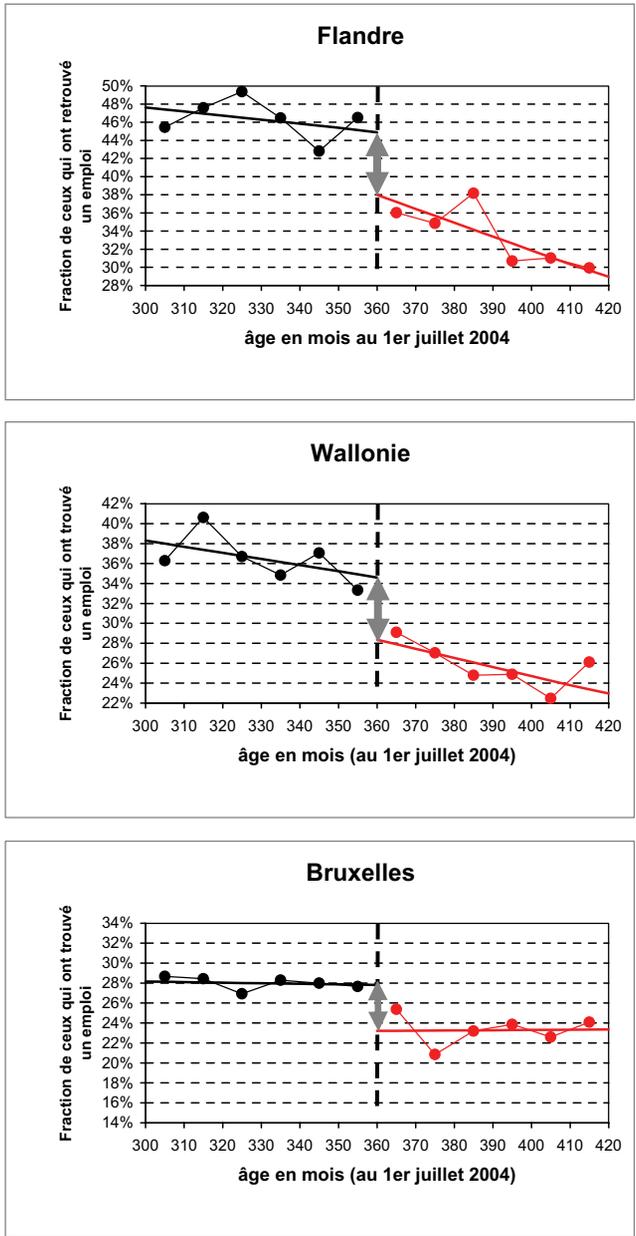
sont concernés par les actions de l'ACR entre les 1^{er} juillet 2004 et 2005, tous ceux qui ont 30 ans (360 mois) et plus ne le sont pas.

Dans l'analyse économétrique, on suppose que l'effet de l'âge sur la probabilité d'emploi peut être représenté par une fonction continue dont la formulation précise peut être distincte de chaque côté de la discontinuité. Dans le graphique 5.1, nous avons choisi une spécification linéaire de l'effet de l'âge et avons permis qu'elle soit distincte pour les moins de 30 ans et les plus de 30 ans. Ces deux fonctions sont représentées par les lignes en trait continu. L'effet estimé de la politique est alors l'écart entre les deux fonctions au point de discontinuité.

Dans les trois Régions du pays, le taux de reprise d'emploi diminue avec l'âge, de manière plus marquée en Flandre et en Wallonie. A 30 ans (360 mois), lorsque les chômeurs indemnisés ne sont plus éligibles à l'ACR, ce taux décroît abruptement, de façon plus évidente en Flandre et en Wallonie qu'à Bruxelles. On observe en effet une baisse marquée de la probabilité d'emploi à l'âge de 30 ans, dont l'ordre de grandeur est d'environ 10, 6 et 4 points de pourcentage, en Flandre, en Wallonie et à Bruxelles respectivement. Ceci semble témoigner d'un effet positif de l'avertissement envoyé aux chômeurs de moins de 30 ans sur la probabilité d'emploi.

Même s'il est déjà riche d'enseignements, ce graphique ne nous permet pas de nous prononcer de manière définitive sur les effets de l'ACR. L'analyse graphique ne permet pas de déterminer l'«intervalle de confiance» de l'effet (cf. définition ci-après). C'est la raison pour laquelle nous avons estimé les effets de l'ACR selon l'approche de la discontinuité dans un modèle économétrique dont nous rapportons les résultats ci-dessous.

Graphique 5.1: *Discontinuité (rupture) dans les taux de reprise d'emploi 8 mois après l'avertissement*



Note explicative: A titre d'illustration, 36 % des chômeurs wallons âgés d'un peu plus de 25 ans (305 mois précisément) (qui sont donc participants à l'ACR) ont occupé un emploi 8 mois après qu'ils aient reçu la lettre d'avertissement de l'ONEM; 25 % des chômeurs wallons âgés d'un peu plus de 32 ans (385 mois précisément) (qui sont donc non-participants à l'ACR pendant notre période d'analyse) ont occupé un emploi 8 mois après la réception (fictive pour eux) de la lettre de l'ONEM.

Au tableau 5.2, nous rapportons, pour chacune des trois Régions du pays, l'effet de la politique sur le pourcentage de chômeurs qui ont occupé un emploi (le «taux d'emploi» ou la «probabilité d'emploi») 8 mois après la réception de l'avertissement de l'ONEM. La possibilité d'effets hétérogènes selon les caractéristiques des individus et/ou de leur environnement sera abordée au paragraphe 3.2. Les chiffres entre crochets en dessous de l'effet moyen représentent l'intervalle de confiance de l'effet à 95 %, ce qui signifie que le véritable effet a 95 % de chances de se trouver à l'intérieur de cet intervalle. Si l'intervalle comprend le zéro, cela indique que l'effet est «non significatif». On ne peut alors pas rejeter l'hypothèse que le véritable effet soit nul (avec 5 % de chances de se tromper). Si l'intervalle ne comprend pas le zéro, on dira que l'effet est «significatif». Ceci signifie qu'on peut rejeter l'hypothèse que le véritable effet soit nul (avec 5 % de chances de se tromper). Si tout l'intervalle est situé parmi les valeurs positives, la probabilité d'être en emploi est relevée de façon (statistiquement) significative par la politique. Et inversement, dans le cas de valeurs négatives.

Tableau 5.1: *Effet de l'ACR pour un chômeur de 30 ans sur le taux d'emploi 8 mois après l'avertissement*

	Bruxelles	Flandre	Wallonie
Effet moyen	4,7%	9,9%	6,2%
	[-0,6%; 10,0%]	[5,1%; 14,8%]	[0,1%; 12,4%]
Taux d'emploi sans la politique	23,3%	35,1%	28,4%
Taux d'emploi avec la politique	28,0%	45,0%	34,6%

Note: en gras, les effets qui sont statistiquement différents de zéro à un seuil de 5 %.

Nous rapportons également, pour chacune des Régions, le taux d'emploi «sans la politique» et le taux d'emploi «avec la politique». Le premier représente la probabilité de retour à l'emploi 8 mois après l'avertissement pour un chômeur âgé de 30 ans qui n'a pas participé à la politique (et n'a donc pas été averti). Le second représente la probabilité d'avoir occupé un emploi 8 mois après l'avertissement un chômeur âgé de 30 ans qui aurait participé à la politique (et aurait donc été averti). L'effet de la politique mesure donc la différence *en points de pourcentage* entre ces deux taux d'emploi.

En Flandre et en Wallonie, l'avertissement envoyé aux chômeurs indemnisés de moins de 30 ans relève de façon sensible («significative») le taux de retour à l'emploi. En Région flamande, le taux d'emploi des chômeurs avertis augmente de près de 10 points de pourcentage 8 mois après l'avertissement. Ainsi, un chômeur indemnisé de 30 ans résidant en Région flamande avait 45 % de chances d'avoir trouvé un emploi après avoir reçu une lettre d'avertissement de l'ONEM; *en l'absence* de cet avertissement cette probabilité n'aurait été que de 35 %. L'augmentation *relative* du taux d'emploi est donc importante: l'ACR permet de relever le taux d'emploi de 28 %¹. En Wallonie, la lettre d'avertissement envoyée dans le cadre de la procédure d'ACR entraîne une augmentation de la probabilité d'emploi de plus de 6 points de pourcentage 8 mois après l'avertissement, ce qui correspond à une hausse *relative* de taux de reprise d'emploi de 22 %².

A Bruxelles, le taux d'emploi des chômeurs avertis augmente de près de 5 points de pourcentage dans le 8^e mois suivant l'avertissement. Ainsi, un chômeur indemnisé de 30 ans résidant en Région bruxelloise avait 23 % de chances d'occuper un emploi après avoir reçu la lettre d'avertissement de l'ONEM; *en l'absence* de la politique cette probabilité aurait été de 18 %, soit 20 %³ en moins. Toutefois, même si cet effet est proche de celui estimé en Région wallonne, il n'est pas significatif; on ne peut donc pas rejeter l'hypothèse que le véritable effet soit nul (avec 5 % de chances de se tromper).

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 un effet positif et sensible sur le taux de sortie du chômage vers l'emploi. Cet effet positif 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 premier entretien.

En Région flamande, l'effet de l'ACR est d'une plus grande ampleur que celui mesuré en Région wallonne. Et ce alors même qu'un accom-

¹ Cet effet s'obtient par le calcul $[(0,450-0,351)/0,351]*100=28\%$.

² Cet effet s'obtient par le calcul $[(0,346-0,284)/0,284]*100=22\%$.

³ Cet effet s'obtient par le calcul $[(0,280-0,233)/0,233]*100=20\%$.

pagnement spécifique, absent en Flandre, est proposé par le FOREM aux chômeurs wallons avertis de la procédure de contrôle de l'ONEM. Selon nous, ceci s'explique par des conditions du marché du travail beaucoup plus favorables en Flandre. En 2004, le taux de chômage y était en effet plus de deux fois moins élevé qu'en Wallonie. 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.¹

Toutefois, on ne devait pas nécessairement s'attendre à ce que l'accompagnement spécifique des chômeurs avertis par le FOREM contrebalance l'effet défavorable des conditions du marché du travail en Région wallonne. D'un côté, la rencontre avec un conseiller du FOREM peut révéler à certains demandeurs d'emploi que la menace d'une évaluation négative est moins forte pour eux. On pense en particulier à ceux qui ont eu une expérience récente d'emploi, mais aussi à ceux qui résident dans une localité à chômage élevé ou aux demandeurs d'emploi moins scolarisés. En effet, pour évaluer les efforts de recherche, les facilitateurs de l'ONEM prennent en compte que ces facteurs (faible niveau de formation et situation locale défavorable du marché du travail) rendent plus ardue les chances de trouver un emploi. A l'appui de cette explication, nous trouvons que les effets de l'ACR sont faibles pour les chômeurs avec une expérience récente d'emploi, les peu éduqués et ceux résidant dans des arrondissements à chômage élevé (cf. paragraphe 3.2). Pour d'autres groupes de chômeurs, l'ACR a un impact important sur la sortie du chômage vers l'emploi, proche de celui estimé en Flandre, voire plus élevé. D'un autre côté, l'accompagnement individualisé des chômeurs avertis favorise la participation à des programmes de formation ou d'aide à la recherche d'emploi (cf. paragraphe 3.4), ce qui est susceptible de retarder la sortie du chômage vers l'emploi.

C'est en Région bruxelloise, là où le taux de chômage était en 2004 près de 3 fois supérieur à celui observé en Flandre et 1,3 fois supérieur à celui enregistré en Wallonie, que l'effet de l'ACR est le plus faible. Le

¹ 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.

fait que cet effet ne soit pas statistiquement différent de zéro dans cette Région peut résulter du manque de précision de nos estimations en raison d'une taille d'échantillon trop petite.¹

3.2. L'impact de l'ACR sur la reprise d'emploi de sous-populations

Nous avons également exploré la possibilité d'effets hétérogènes de l'ACR sur le taux de reprise d'emploi de sous-populations particulières.² En raison d'une taille d'échantillon trop petite, cette analyse n'a pas pu être réalisée pour Bruxelles. Le choix des sous-populations est basé sur un raisonnement économique *a priori*. En premier lieu, comme la prise en charge des enfants et des personnes âgées dépendantes continue à être assumée par les femmes dans la plupart des ménages, on s'attend à ce que les femmes soient moins enclines à sortir du chômage vers l'emploi que les hommes. En second lieu, nous pensons que l'effet de menace que constitue l'avertissement de l'ONEM, combiné à celui de l'accompagnement en Wallonie, soit plus important pour les travailleurs avec une meilleure probabilité d'emploi au départ, comme les plus scolarisés ou ceux qui résident dans des sous-régions avec un taux de chômage plus faible. Pour eux, une modification du comportement de recherche d'emploi est plus susceptible de se traduire par une transition vers l'emploi. Enfin, on s'attend à des effets plus faibles pour les chômeurs qui ont connu une expérience récente d'emploi³ car ils peuvent plus facilement démontrer qu'ils ont été actifs dans leur recherche d'un emploi.

Au tableau 5.3, nous rapportons, pour la Flandre et la Wallonie, l'effet de l'ACR sur le taux d'emploi de quatre catégories de sous-populations: (1) les hommes et les femmes; (2) les peu scolarisés (au plus titulaires d'un diplôme du secondaire supérieur général) et les très scolarisés.

¹ La taille de l'échantillon de chômeurs est très proche en Flandre et en Wallonie (de l'ordre de 2.500 individus); à Bruxelles, elle est deux fois moins importante (de l'ordre de 1.300).

² Etant donné la taille relativement limitée des échantillons, nous ne pouvons pas étudier plus finement l'hétérogénéité des effets de l'ACR sur le taux de retour à l'emploi. Par ailleurs, les résultats sont moins précis (c'est-à-dire que l'écart-type des effets estimés est relativement grand) et moins robustes (c'est-à-dire plus instables en fonction de la spécification du modèle économétrique retenu) que les résultats estimés sur toute la population (cf. tableau 5.2). Ils doivent dès lors être interprétés avec prudence.

³ Récente signifie dans l'année qui précède la date de sélection de l'échantillon.

sés (les titulaires d'un diplôme du secondaire supérieur technique ou professionnel, et les titulaire d'un diplôme postsecondaire); (3) ceux qui résident dans une sous-région avec un taux de chômage élevé (c'est-à-dire, supérieur au taux de chômage médian de la Région considérée) et ceux qui résident dans une sous-région avec un taux de chômage faible (c'est-à-dire, inférieur au taux de chômage médian de la Région considérée); (4) ceux qui ont connu une expérience récente d'emploi et ceux qui n'ont pas d'expérience récente d'emploi.¹

Il n'y a pas d'indication claire d'une hétérogénéité des effets de l'ACR en Flandre, excepté dans la dimension de genre.² Par contraste, en Wallonie, on trouve une hétérogénéité sensible dans toutes les dimensions, et dans le sens attendu, excepté dans celle de genre. Ainsi, en Wallonie, les demandeurs d'emploi sans expérience d'emploi ainsi que les très scolarisés et ceux résidant dans une localité à faible taux de chômage voient leur probabilité de retour à l'emploi augmenter d'environ 12 points de pourcentage 8 mois après l'avertissement de l'ONEM, ce qui représente une augmentation relative du taux d'emploi de 40 % à 60 % selon la sous-population. Toutefois, les intervalles de confiance de ces effets sont importants, ce qui témoigne d'un degré d'incertitude élevé sur l'ampleur des effets estimés. Les autres groupes (ceux qui ont une expérience récente d'emploi ainsi que les peu éduqués et ceux résidant dans une localité à chômage élevé) ne voient pas leurs chances de trouver un emploi stimulées par l'ACR.

¹ L'équivalent du graphique 5.1 pour les catégories de sous-population dont l'effet de la politique sur le taux de retour à l'emploi est sensiblement (significativement) positif est présenté dans une annexe (cf. graphique 5.2 dans l'annexe 5.2).

² En Flandre, l'effet de l'ACR sur le taux de retour à l'emploi augmente avec le taux de chômage, ce qui est contraire à nos attentes. Toutefois, ce résultat n'est pas robuste (c'est-à-dire qu'il est sensible) au choix de la spécification du modèle économétrique.

Tableau 5.1: *Effet de l'ACR sur le taux d'emploi 8 mois après l'avertissement, pour différentes sous-populations*

	Hommes	Femmes	Très scolarisés	Peu scolarisés	Taux de chômage élevé	Taux de chômage faible	Expérience d'emploi récente	Sans expérience d'emploi récente
Région	Flandre							
effet moyen	12,5% [5,6%; 19,4%]	0,4% [-11,0%; 11,9%]	6,2% [-1,1%; 13,5%]	7,9% [-0,0%; 15,7%]	12,4% [5,9%; 18,9%]	2,1% [-8,1%; 12,3%]	11,5% [5,6%; 17,4%]	10,4% [5,1%; 15,7%]
Taux d'emploi sans la politique	35,4%	40,3%	42,4%	30,7%	30,8%	44,0%	43,9%	25,5%
Taux d'emploi avec la politique	47,9%	40,7%	48,6%	38,6%	43,2%	46,1%	55,4%	35,9%
Différence significative?*	OUI		NON		NON		NON	
Région	Wallonie							
effet moyen	10,1% [4,2%; 16,0%]	5,5% [-0,4%; 11,4%]	11,9% [7,0%; 16,8%]	2,4% [-6,0%; 10,8%]	4,1% [-2,2%; 10,4%]	12,4% [6,1%; 18,7%]	-3,7% [16,0%; 8,6%]	11,6% [7,5%; 15,7%]
Taux d'emploi sans la politique	26,5%	27,1%	30,6%	25,1%	26,5%	27,0%	46,6%	19,3%
Taux d'emploi avec la politique	36,6%	32,6%	42,5%	27,5%	30,6%	39,4%	42,9%	30,9%
Différence significative?*	NON		OUI		OUI		OUI	

Note: en gras, les effets qui sont statistiquement différents de zéro à un seuil de 5 %.

* Cette ligne du tableau indique si les effets estimés pour les deux sous-populations d'une catégorie donnée (les hommes et les femmes par exemple) sont statistiquement différents à un seuil de 10 %.

En Wallonie, un effet positif de la lettre d'avertissement n'est donc acquis que pour les travailleurs très scolarisés 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 peu scolarisés que pour les très diplômés, et l'effet est même plus grand pour le pre-

mier groupe (cf. tableau 5.3). Ceci peut s'expliquer par le fait que dans un marché du travail tendu comme le connaît la Flandre (en tout cas pour la période 2004-2006), l'impact d'un effort renforcé de recherche d'emploi se traduit plus facilement dans des opportunités d'embauche, indépendamment de l'employabilité des demandeurs d'emploi. Par ailleurs, 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 renforcé 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.

Dans les deux Régions, comme attendu, la menace de contrôle a plus d'impact sur le taux de sortie du chômage vers l'emploi pour les hommes que sur celui des femmes. En Wallonie, la différence n'est pas sensiblement différente de zéro, mais cela peut résulter de l'imprécision des coefficients estimés.

3.3. L'impact de l'ACR sur la qualité de l'emploi

Tant en Flandre qu'en Wallonie, la perspective d'un contrôle renforcé augmente le taux de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi qui ont été avertis par l'ONEM de la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi. En Wallonie, les effets ne sont sensibles que pour certains groupes de chômeurs, en particulier les très scolarisés et ceux cherchant de l'emploi dans une sous-région à faible chômage, ainsi que ceux qui n'ont pas connu une expérience de travail récente. On peut toutefois se demander si les plus grandes chances de réinsertion en emploi ne se font pas au détriment de la qualité de l'emploi.

L'emploi de moindre qualité est défini comme un emploi dont le salaire en équivalent temps plein à l'embauche (la durée d'emploi) est plus faible que le salaire (la durée) médian(e) pour un travailleur âgé de 30 ans.¹ Comme les salaires et les durées d'emploi sont seulement obser-

¹ Le salaire médian et la durée médiane sont, en Flandre (Wallonie), respectivement de 1.964€ (1.911€) et 10 (9) mois.

vées pour l'emploi salarié, nous intéressons ici qu'aux transitions vers du travail salarié. De nouveau, en raison d'une taille d'échantillon trop petite, cette analyse sur la qualité de l'emploi n'a pas pu être réalisée pour Bruxelles. A la deuxième et troisième colonne du tableau 5.4, nous rapportons, pour la Flandre et la Wallonie, l'effet de la politique sur les transitions vers des emplois dont le salaire (durée d'emploi) est en-dessous et au-dessous du salaire (durée d'emploi) médian(e).

Il importe ici de préciser que nous ne pouvons pas nécessairement interpréter les effets estimés comme un effet *causal* de l'ACR sur la qualité de l'emploi. Si l'ACR induit plus de transitions vers des emplois de moindre qualité, cela peut signifier que l'ACR pousse les demandeurs d'emploi à accepter des emplois de moindre qualité ou que l'ACR stimule les transitions vers des emplois qui de toute façon, c'est-à-dire même en l'absence de l'ACR, auraient été de faible qualité.

Que ressort-il de l'analyse du tableau 5.4?

Premièrement, il est frappant de constater qu'en Flandre, seules les transitions vers des emplois à bas salaires sont stimulées alors qu'en Wallonie, tant les transitions vers les bas salaires que vers les hauts salaires sont accélérées sous l'effet de la politique. Ce résultat est cohérent avec les résultats théoriques de la littérature internationale. Selon ceux-ci, la menace d'un contrôle «pur» (c'est-à-dire non associé à une aide à la recherche d'emploi) incite certains chômeurs à abaisser leurs exigences à l'embauche. Toutefois, cet effet peut s'annuler si le contrôle s'accompagne d'une aide à la recherche d'emploi, étant donné que celle-ci aide le chômeur à trouver des offres d'emploi de meilleure qualité.

En second lieu, dans les deux Régions, les transitions vers des emplois de courte durée sont stimulées de manière sensible par la politique, et de façon beaucoup plus marquée que les transitions vers des emplois de longue durée. En Flandre, l'effet de la politique sur les sorties vers des emplois de longue durée est sensiblement différent de zéro. Toutefois, cet effet n'est pas du tout robuste (c'est-à-dire qu'il est très sensible) à la spécification du modèle économétrique (voir Cockx et Dejemeppe 2010). Nos résultats suggèrent donc qu'en Flandre, la perspective d'un contrôle renforcé, sans prise en charge spécifique des chômeurs avertis, s'accompagne d'une diminution de la qualité d'emploi, à la fois en terme de salaires et de durée d'emploi. Malgré la

présence d'un accompagnement ciblé sur les chômeurs avertis, aucune augmentation sensible des sorties vers des emplois de longue durée est observée en Wallonie. Cela peut s'expliquer par le fait que l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi favorise la participation à des programmes de formation ou d'aide à la recherche d'emploi (cf. paragraphe 3.4). La participation à ces programmes peut donc initialement ne pas affecter la sortie vers des emplois de plus longue durée, avant de conduire à une augmentation de celle-ci. Toutefois, les données que nous exploitons dans cette étude ne nous permettent pas d'évaluer les effets de la politique à plus long terme.

Tableau 5.1: *Effet de l'ACR sur la qualité de l'emploi 8 mois après l'avertissement*

	Salaire <50%	Salaire >=50%	Durée <50%	Durée >=50%
Région	Flandre			
effet moyen	5,9% [2,2%; 9,6%]	0,0% [-5,1%; 5,1%]	8,3% [5,0%; 11,6%]	4,4% [1,1%; 7,7%]
Taux d'emploi sans la politique	17,2%	17,0%	14,8%	16,2%
Taux d'emploi avec la politique	23,1%	17,0%	23,1%	20,6%
Différence significative?*	NON		NON	
Région	Wallonie			
effet moyen	5,1% [2,6%;7,6%]	4,0% [0,7%;7,3%]	7,1% [4,4%;9,8%]	0,2% [2,7%;3,1%]
Taux d'emploi sans la politique	11,5%	13,0%	11,0%	13,7%
Taux d'emploi avec la politique	16,6%	17,0%	18,1%	13,9%
Différence significative?*	NON		OUI	

Note: en gras, les effets qui sont statistiquement différents de zéro à un seuil de 5 %. Le salaire médian et la durée médiane sont, en Flandre (Wallonie), respectivement de 1.964€ (1.911€) et 10 (9) mois.

* Cette ligne du tableau indique si les effets estimés pour les salaires (durées) élevé(e) et les salaires (durées) élevé(e)s sont statistiquement différents à un seuil de 10 %.

3.4. L'impact de l'ACR sur la formation, l'inactivité et l'assurance maladie

Le tableau 5.5 rapporte les effets de la politique sur trois autres indicateurs d'évaluation: la transition vers la formation, vers l'inactivité et vers l'assurance maladie.

Comme une participation à une formation permet de reporter l'évaluation des activités de recherche et d'augmenter les chances d'une évaluation positive, on s'attend à un relèvement du taux de participation aux programmes de formation. En Flandre, 8 mois après l'avertissement, le taux de participation est en effet 3,6 points de pourcentage plus élevé qu'en l'absence d'avertissement. Cet effet est seulement significatif à un seuil de 10 % cependant. L'accompagnement systématique des chômeurs avertis en Wallonie permet de relever le taux de participation aux formations de près de 8 points de pourcentage, ce qui représente presque un doublement du taux de participation (+ 80 %). Enfin, en Région bruxelloise, on assiste à un effet d'une ampleur encore plus marquée, puisque le taux de participation aux formations passe de 9,8 % à 20,9 %.

On ne s'attend pas à ce que la menace d'un contrôle renforcé des efforts de recherche influence de manière sensible les transitions vers l'inactivité. Expliquons brièvement pourquoi. Dans la période entre l'avertissement et le premier entretien, le comportement des chômeurs indemnisés n'a pas été contrôlé plus intensivement.¹ Seule la perspective d'un prochain contrôle renforcé est présente. Dès lors, si une personne préfère renoncer à ses allocations de chômage suite à des conditions d'éligibilité plus strictes (et devenir soit inactive, soit demandeuse d'emploi 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 premier entretien d'évaluation à l'ONEM. Les incitations sont évidemment différentes pour l'assurance maladie (une forme d'inactivité indemnisée). En effet, sous ce régime, les travailleurs bénéficient

¹ Le FOREM et ACTIRIS convoquent les chômeurs indemnisés avertis pour une séance d'information collective et leur propose un plan d'accompagnement individualisé. Mais, comme l'indiquent les rapports annuels de l'ONEM de 2005 et 2006, jusqu'au second semestre 2005 (au-delà de la période d'observation de notre évaluation), le FOREM et ACTIRIS n'ont pas transmis à l'ONEM des refus de participation à ses actions (qui pourraient se traduire par une sanction éventuelle).

du même niveau d'allocation que celui perçu en chômage (pendant les premiers 6 mois d'incapacité de travail; par après, l'allocation d'invalidité est supérieure ou égale à l'allocation de chômage).

Tableau 5.1: *Effet de l'ACR sur le taux de transition vers la formation, l'inactivité et l'assurance maladie 8 mois après l'avertissement*

Région	Bruxelles						
	Formation	Inactivité			Assurance maladie		
		Tous	Hommes	Femmes	Tous	Hommes	Femmes
effet moyen	11,1% [4,5%; 17,7%]	-3,9% [-10,2%; 2,4%]			-1,4% [-5,2%; 2,5%]		
Taux d'emploi sans la politique	9,8%	13,9%			5,3%		
Taux d'emploi avec la politique	20,9%	10%			3,9%		
Région	Flandre						
	Formation	Inactivité			Assurance maladie		
		Tous	Hommes	Femmes	Tous	Hommes	Femmes
effet moyen	3,6% [-0,5%; 7,7%]	1,0% [-3,9%; 5,9%]	1,3% [-4,6%; 7,2%]	0,1% [-7,3%; 7,5%]	1,2% [-1,2%; 3,6%]	-1,0% [-3,0%; 1,0%]	3,3% [-0,8%; 7,4%]
Taux d'emploi sans la politique	19,2%	17,5%	13,3%	21,6%	7,4%	3,7%	10,7%
Taux d'emploi avec la politique	22,8%	18,5%	14,6%	21,7%	8,6%	2,7%	14,0%
Région	Wallonie						
	Formation	Inactivité			Assurance maladie		
		Tous	Hommes	Femmes	Tous	Hommes	Femmes
effet moyen	7,7% [5,2%; 10,2%]	4,3% [1,0%; 7,6%]	-1,2% [-5,5%; 3,1%]	11,4% [5,9%; 16,9%]	2,3% [0,5%; 4,1%]	-1,2% [-3,0%; 0,6%]	6,4% [3,1%; 9,7%]
Taux d'emploi sans la politique	9,8%	8,7%	8,8%	8,6%	4,1%	3,1%	5,3%
Taux d'emploi avec la politique	17,5%	13,0%	7,6%	20,0%	6,4%	1,9%	11,7%

Note: en gras, les effets qui sont statistiquement différents de zéro à un seuil de 5 %.

* Cette ligne du tableau indique si les effets estimés pour les deux sous-populations d'une catégorie donnée (les hommes et les femmes par exemple) sont statistiquement différents à un seuil de 10 %.

En Flandre, on n'observe pas de hausse sensible des sorties hors du marché du travail induite par la politique. Par contre, en Wallonie, le taux de sortie vers l'inactivité augmente sensiblement, de 4,3 points de pourcentage. Si nous décomposons cet effet, nous remarquons qu'il est presque entièrement tiré par une augmentation de 6,4 points de pourcentage du taux de transition des femmes vers l'assurance maladie, qui passe de 5,3 % à 11,7 %. A Bruxelles, l'ACR a pour effet de ralentir les sorties vers l'inactivité, mais on ne peut pas rejeter l'hypothèse que cet effet est nul.

Selon nous, l'augmentation des transitions des femmes averties vers l'assurance maladie avant le premier entretien en Wallonie reflète simplement une régularisation de la situation d'allocataires sociaux qui s'est réalisée à l'occasion de contacts personnels entre les chômeurs et des conseillers du FOREM dans les deux mois qui ont suivi l'avertissement de l'ONEM plutôt que d'un effet de l'ACR. Il importe de souligner que cette régularisation se réalise aussi en Flandre, mais pas spécifiquement pour le groupe cible de l'ACR. On constate en effet que le taux de transition vers l'assurance maladie pour les chômeurs âgés de 30 ans est, *en l'absence* de l'ACR, presque le double de celui enregistré en Wallonie: 7,4 % contre 4,1 %. Par conséquent, on assiste simplement à un rattrapage du taux de transition wallon au niveau flamand. Cela peut résulter du fait que, indépendamment de l'avertissement de l'ONEM, les chômeurs ont plus de contacts avec le service public de l'emploi en Flandre qu'en Wallonie.¹ Comme le taux de contact des chômeurs de moins de 30 ans avec le FOREM a fortement augmenté sous l'impulsion de la politique d'activation de l'ONEM, on observe une accélération des transitions des femmes vers l'assurance maladie en Wallonie, mais pas en Flandre. Malgré une prise en charge systématique des chômeurs avertis à Bruxelles, cet effet n'est toutefois pas présent dans cette Région.

¹ Dans l'année qui précède la date de sélection de nos chômeurs dans l'échantillon, près de 60 % des chômeurs flamands âgés de 25 à 29 ans avaient eu un contact avec VDAB (entretien collectif ou individuel, programme de formation, etc.) contre seulement 18 % des chômeurs wallons (cf. les annexes de la partie 3 du rapport, annexe 3.1, tableau 1.H).

CONCLUSIONS

Notre étude a évalué, dans sa phase de lancement, les effets de la politique d'activation du comportement de recherche d'emploi qui a introduit, pour la première fois en Belgique, un contrôle de l'intensité de l'effort de recherche d'emploi pour les chômeurs indemnisés. Un élément essentiel de cette procédure est l'envoi d'une lettre d'avertissement environ 8 mois avant le premier entretien de contrôle en vue d'informer le chômeur indemnisé de ses obligations et de la procédure d'ACR. L'évaluation qui a été présentée contient un ensemble de résultats qui montrent l'effet de cette lettre sur le taux de retour à l'emploi, sur la qualité de l'emploi, sur le taux de participation aux formations et sur le taux de retrait du marché du travail. Notre analyse est réalisée séparément dans les trois Régions du pays. Dans le cadre de leurs compétences propres, les Régions ont ou non introduit simultanément un accompagnement *ciblé* sur le public averti. Tel fut le cas à Bruxelles et en Wallonie mais non en Flandre. Dans cette Région, nous ne mesurons dès lors que l'effet d'une perspective de contrôle renforcé. Comme notre évaluation ne concerne que les premiers mois d'existence du dispositif apparu en juillet 2004, elle se limite au public âgé de 25 à 30 ans qui le premier est entré dans la procédure d'ACR. La méthode d'évaluation exploite la rupture («discontinuité») dans les critères d'éligibilité à la procédure d'ACR entre juillet 2004 et juin 2005, qui correspond au fait de ne pas avoir atteint l'âge de 30 ans.

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'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 après la réception de la lettre d'avertissement de l'ONEM 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.

En Wallonie, un effet positif de la lettre d'avertissement n'est d'ailleurs acquis que pour les travailleurs très scolarisés 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 peu scolarisés que pour les très diplômés, 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 renforcé 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.

La présence d'un accompagnement systématique des chômeurs avertis en Wallonie et à Bruxelles peut également jouer un rôle pour expliquer un effet plus faible dans ces deux Régions. D'un côté, la rencontre avec un conseiller du FOREM/d'ACTIRIS peut révéler à certains demandeurs d'emploi que la menace d'une évaluation négative est moins forte pour eux. On pense en particulier à ceux qui ont eu une expérience récente d'emploi, mais aussi à ceux qui résident dans une localité à chômage élevé ou aux demandeurs d'emploi moins scolarisés. D'un autre côté, l'accompagnement individualisé des chômeurs avertis favorise la participation à des programmes de formation ou d'aide à la recherche d'emploi, ce qui est susceptible de retarder la sortie du chômage vers un emploi durable et de la postposer au-delà de notre période d'analyse.

En Flandre, la perspective d'un contrôle accru encourage un accès rapide à l'emploi, mais mène dans le même temps à réduire la qualité des emplois acceptés: les chômeurs occupent plus facilement des emplois à bas salaires et instables pour éviter les coûts imposés par un contrôle plus étroit de leur comportement de recherche et le risque de sanctions. En Wallonie, l'accompagnement individualisé proposé aux chômeurs avertis par l'ONEM permet aussi d'accélérer les sorties du chômage vers des emplois mieux rémunérés, mais cet accompagne-

ment ne semble pas avoir d'influence sur les emplois de longue durée. Ce dernier résultat peut toutefois s'expliquer par une période d'analyse trop courte: les demandeurs d'emploi qui s'engagent dans des programmes de formation voient directement leurs chances de sortir du chômage ralenties, mais sont susceptibles d'occuper des emplois plus durables au terme de leur processus de formation.

La perspective d'un contrôle des activités de recherche d'emploi a également 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.

Enfin, tant en Flandre qu'en Wallonie, la politique a pour effet d'accélérer davantage le retour à l'emploi des hommes que des femmes. Par ailleurs, en Région wallonne, elle incite certaines femmes, et pas des hommes, à se retirer du marché du travail avant même le premier entretien de l'ACR. Les femmes concernées se tournent vers l'assurance maladie qui leur donne droit à des indemnités similaires qu'au chômage indemnisé (pour une période 6 mois). Selon nous, ce résultat reflète une régularisation de la situation d'allocataires sociaux qui s'est réalisée à l'occasion de contacts personnels entre les chômeurs et les conseillers du FOREM dans les deux mois qui ont suivi l'avertissement de l'ONEM plutôt que d'un effet de l'ACR. Il importe de souligner que cette régularisation se réalise aussi en Flandre, mais pas spécifiquement pour le groupe cible de l'ACR.

RÉFÉRENCES

- COCKX B., A. DEFOURNY, M. DEJEMEPPE et B. VAN DER LINDEN (2007), *Le nouveau système de suivi des chômeurs: une évaluation*, Institut de Recherches Economiques et Sociales, Université catholique de Louvain.
- COCKX B. ET M. DEJEMEPPE (2010), «The threat of monitoring job search. A discontinuity design», IZA discussion paper 5337, November, Institute for the Study of Labor, Bonn. <http://ftp.iza.org/dp5337.pdf>
- KUHN, A., R. LALIVE, and J. ZWEIMÜLLER (2009), «The public health costs of job loss», *Journal of Health Economics*, 28, 1099–1115.
- LEMIEUX, T. et K. MILLIGAN (2006), «Effets incitatifs associés à l'aide sociale: approche de discontinuité de la régression», Document de recherche No. 280, Direction des études analytiques, Statistique Canada.

Partie 6

Evaluation micro-économétrique: approche «structurelle»

INTRODUCTION

L'objectif de cette partie est l'évaluation de l'impact des *différentes* composantes de la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi (ACR). Outre la lettre d'avertissement, nous nous intéressons donc ici aux entretiens avec les facilitateurs et à leurs conséquences. Nous nous centrons ici sur deux indicateurs d'évaluation: l'accès à l'emploi et le niveau de salaire obtenu en cas d'embauche. Si les étapes successives de l'ACR provoquent une accélération de l'effort de recherche d'emploi et si ceci se traduit en davantage d'embauches, il est en effet utile de savoir si cela s'accompagne ou non d'une détérioration de la qualité de l'emploi. Celle-ci est perçue ici à travers une information centrale disponible dans nos données: le niveau de rémunération. Arrivé au terme de cette partie, la conclusion qualitative sera que l'ACR engendre davantage de sorties vers l'emploi (en l'occurrence à temps plein) et que la position salariale des chômeurs recrutés se détériore peu en moyenne.

L'élargissement de l'objet de l'évaluation à l'ensemble des composantes de l'ACR rend certaines restrictions nécessaires. La complexité de la méthodologie requise pour atteindre l'objectif de cette partie de l'étude nous contraint à ne plus nous intéresser à des critères d'évaluation autres que l'accès à l'emploi. Pour éviter la complication additionnelle induite par la superposition de l'ACR et de mesures régionales d'accompagnement ciblées sur les destinataires de la lettre, nous sommes amenés à n'étudier que l'échantillon des chômeurs de 25 à 29 ans résidant en Flandre. Ensuite, quand il y a une transition vers l'emploi, nous limitons l'analyse au premier épisode d'emploi et au salaire à l'embauche. Les effets induits d'une embauche sous forme de promotions, de formation en entreprise etc. ne sont pas pris en considération. Enfin, pour des raisons techniques précisées par la suite, l'échantillon étudié ne prend pas en compte les cohabitants admis sur base du travail et en deuxième période d'indemnisation. En outre, le critère d'évaluation est l'obtention d'un emploi à au moins deux tiers temps (que de manière compacte, nous appelons un emploi «à temps plein»). Ces distinctions par rapport à la partie 5 nous amèneront à reparler brièvement de l'application de la méthode de la partie 5 à l'échantillon et au critère d'évaluation de la partie 6. Il apparaîtra que les conclusions quant à l'effet de la lettre d'avertissement (après 8 mois) sont convergents, que l'on utilise la méthodologie de la partie 5 ou celle de la cette partie 6.

La partie 6 se structure de la manière suivante. La première section justifie la méthodologie retenue et expose le cadre théorique. La deuxième section traite de l'échantillon utilisé. La troisième présente les propriétés du modèle économétrique estimé. La quatrième présente l'évaluation. La cinquième section présente l'impact de l'ACR sur divers indicateurs synthétiques. La dernière conclut.

1 LA MÉTHODOLOGIE ET LE CADRE THÉORIQUE

La manière dont la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi (ACR) a été conçue ne facilite pas son évaluation: la séquence temporelle des rencontres avec le facilitateur et l'extension annuelle de la politique à de nouveaux groupes d'âge rend en effet difficile la définition d'un groupe de contrôle approprié lorsque l'on s'interroge sur les effets des entretiens avec le facilitateur de l'ONEM, des contrats (ou «plans d'action») et des sanctions. L'approche développée à la partie 5 convient bien à l'évaluation de la lettre d'avertissement (combinée aux politiques ciblées sur ses destinataires menées en Wallonie et à Bruxelles). Dès que les plus de 30 ans entrent eux aussi dans l'ACR (via la réception de la lettre), cette population ne convient plus pour mesurer ce qui serait advenu aux moins de 30 ans s'ils n'avaient pas participé à l'ACR. Face à ce constat, soit on renonce à évaluer l'effet des entretiens, soit on développe une approche alternative. Nous avons retenu la seconde voie. Voici en quoi elle consiste.

Selon l'approche présentée dans cette partie, nous complétons l'information contenue dans les données de la Banque Carrefour de Sécurité Sociale par de l'information tirée de la théorie économique. Cette théorie permet de prédire le comportement des chômeurs confrontés à l'ACR en fonction d'un nombre limité de paramètres. En combinant cette prédiction à l'information contenue dans les données de la Banque Carrefour décrites dans la seconde partie du rapport, nous estimons ces paramètres. Cette approche consiste donc à estimer un modèle dit «structurel», en ce sens que la spécification du modèle découle directement de la théorie économique. Une fois les paramètres du modèle estimés grâce aux données disponibles, nous pouvons mesurer l'impact des diverses composantes de l'ACR: effets de la lettre, effets des entretiens et des différentes sanctions qui y sont liées.

L'approche développée dans cette partie de la recherche consiste

1. partant de la théorie économique du «comportement de prospection d'emploi» ou encore du *job-search*, à en dégager un modèle comportemental adapté aux spécificités de l'ACR,

2. à ensuite utiliser les échantillons disponibles (de participants à l'ACR) pour estimer les paramètres du modèle,
3. pour enfin simuler l'impact des diverses composantes l'ACR.

Quand on évalue une politique selon une telle approche structurelle, l'identification des impacts de celle-ci s'appuie bien entendu sur l'observation de trajectoires de chômeurs, mais elle dépend aussi du modèle retenu. Une fois les paramètres de ce modèle estimés, la simulation du modèle doit permettre de reproduire avec une fidélité suffisante les transitions du chômage vers l'emploi et la distribution des salaires payés. Le modèle étant estimé sur la population des 25-29 ans participant à l'ACR, nous sommes en mesure de vérifier son adéquation à la réalité observée. On pose ensuite l'hypothèse que la simulation du modèle en l'absence de l'ACR fournit une représentation satisfaisante de ce qui serait advenu aux participants s'ils n'étaient pas passés par l'ACR. Cette situation contrefactuelle étant inobservable, une hypothèse de ce type est inévitable. A cet égard, un test du bien-fondé de cette hypothèse consistera à vérifier si l'impact de la réception de la lettre est similaire selon l'approche structurelle et selon l'approche «en forme réduite» de la partie 5 du rapport.

1.1. Le modèle de prospection d'emploi («job-search¹»)

Le comportement de prospection d'emploi a abondamment été étudié par la littérature économique. Le modèle de prospection d'emploi s'intéresse à une personne sans emploi et à la recherche d'un emploi dont les caractéristiques personnelles (niveau d'étude, expérience, genre, réseau social, etc.) sont données. Ce modèle représente le chômeur comme un individu rationnel, prenant en compte sa situation actuelle, mais aussi soucieux de son devenir. Il est en mesure d'effectuer des choix en information *imparfaite*. Plus précisément, le demandeur d'emploi ne connaît pas le salaire associé à chaque offre d'emploi correspondant à ses compétences. On suppose en revanche qu'il sait comment le salaire auquel il peut prétendre est distribué dans l'économie. En réalité, une telle information provient de l'expérience person-

¹ Une introduction à cette modélisation est proposée par Cahuc et Zylberberg (2003) au chapitre 4, un traitement approfondi par Cahuc et Zylberberg (2004) au chapitre 3.

nelle sur le marché du travail, du réseau social, d'informations fournies par un syndicat de travailleurs, d'informations reçues d'un conseiller-emploi, de revues, d'enquêtes et de sites web spécialisés. «L'environnement» socio-économique du chômeur consiste en son niveau d'allocation de chômage actuel et futur, les règles de l'ACR, les chances que des employeurs aient ou non des offres d'emploi adaptées aux caractéristiques du demandeur d'emploi, la distribution des salaires correspondants à ces offres, la longueur attendue des emplois proposés, etc. Cet environnement est pris comme un donné: il s'impose au chômeur. Quelle est alors sa marge de manœuvre? Autrement dit, sur quoi portent ses choix?

Le rythme auquel les offres d'embauche parviennent au chômeur dépend de son effort de recherche d'emploi (première variable de décision) et de facteurs qui dans ce cadre d'analyse sont fixes (la qualification du chômeur, par exemple). Il importe de souligner que le modèle de prospection d'emploi met en évidence, fort logiquement, qu'une offre d'emploi et une recherche d'emploi sont nécessaires pour que l'individu quitte le chômage. La recherche d'un emploi a un coût. Celui-ci croît avec l'intensité de l'effort de recherche.

La prospection d'emploi consiste alors à rechercher des offres d'emploi et, face à chaque proposition d'embauche éventuelle, à décider s'il y a lieu de l'accepter ou d'y renoncer pour poursuivre la prospection. La règle de décision est en soi simple: si le «gain attendu» d'une prolongation de la recherche d'emploi dépasse son coût, la proposition d'embauche est rejetée et la prospection se poursuit. Sinon, l'offre d'embauche est acceptée. Le chômeur a donc une seconde variable de décision qui s'interprète comme «un seuil de gain» au-delà duquel une offre d'embauche est acceptée et sous lequel elle est rejetée. Le plus simple est d'assimiler ce gain au revenu net du travail. On appelle alors ce seuil le «salaire de réservation». La réalité est souvent plus complexe. L'horaire de travail et la distance géographique entre le lieu de travail et le domicile sont des exemples de facteurs entrant aussi en ligne de compte dans la décision d'accepter ou non une offre d'emploi. Et il en existe souvent d'autres. Bien souvent cependant, et c'est notre cas également, les données disponibles ne renseignent pas ces informations. On se limite alors à la prise en compte des gains exprimés sous forme monétaire.

En résumé, à caractéristiques données du chômeur et de son environnement socio-économique, une hausse de l'effort de recherche relève la probabilité de recevoir une offre d'embauche et une hausse du salaire de réservation diminue la probabilité d'acceptation d'une offre. La probabilité de sortie du chômage (vers l'emploi) n'est autre que le produit des probabilités de recevoir une offre et de l'accepter. La sortie du chômage est donc décrite comme un phénomène marqué d'aléas et sur lequel le chômeur a une certaine emprise. Dans ce cadre d'analyse, il ne suffit donc pas de chercher un emploi pour en trouver un.

Une augmentation du salaire de réservation n'influence pas que le taux de transition du chômage vers l'emploi: elle relève aussi le niveau de rémunération que le chômeur peut espérer s'il trouve un emploi. Cet aspect a toute son importance également. Par la suite nous nous intéresserons donc non seulement à la proportion de chômeurs qui trouvent un emploi mais aussi au salaire trouvé par ceux qui passent du chômage en emploi.

Les deux variables de décision, effort de recherche et salaire de réservation, sont choisies par le chômeur. Ce choix est toutefois influencé par de nombreux facteurs (l'environnement dont il était question ci-dessus¹). Parmi ceux-ci, figurent les conditions de l'indemnisation. Par l'introduction de rencontres avec un facilitateur et par leurs conséquences (signature d'un contrat, baisse ou perte de l'indemnité d'assurance-chômage en cas de non-respect de ce dernier), l'ACR modifie les conditions de l'indemnisation. Cette politique est donc susceptible de modifier l'intensité de recherche d'emploi et le salaire de réservation. Le premier effet est celui dont on parle le plus: les initiateurs de l'ACR espèrent une hausse de cette intensité. Le second effet est moins souvent évoqué. Il consiste en ceci. Un durcissement des conditions d'indemnisation devrait conduire à une baisse du salaire de réservation. La conséquence de cette baisse est double: une hausse de la probabilité d'acceptation d'une offre d'emploi et une baisse du salaire attendu en cas d'embauche. La question qui se pose alors est elle aussi double: en réa-

¹ Le risque de perte de l'emploi offert et accepté fait partie de l'environnement. Ce risque s'impose au travailleur (il est «exogène»). La valeur anticipée d'une offre d'emploi est très clairement une fonction croissante de la durée espérée de celui-ci. Par conséquent, il y a un effet en retour du risque de perte d'emploi sur l'effort de recherche d'emploi et sur le salaire de réservation en chômage. Ce risque sera pris en compte dans le modèle décrit au paragraphe suivant.

lité, l'ACR stimule-t-elle l'embauche et, si oui, induit-elle une baisse du salaire à l'embauche des participants à l'ACR?

1.2. Le modèle de prospection d'emploi étendu afin de prendre en compte les caractéristiques de l'ACR

Partant de ce modèle de prospection d'emploi, nous l'étendons pour tenir compte des spécificités essentielles de l'ACR. Nous représentons le chômeur recevant la lettre d'avertissement. Celle-ci l'informe des caractéristiques de l'ACR (ses étapes, l'objet des rencontres avec le facilitateur, les risques encourus, etc.). Informé à ce moment du dispositif, le chômeur se forme une anticipation des événements à venir. Il est possible qu'il accepte un emploi avant la première entrevue avec le facilitateur. Cela dépend de la manière dont il ajuste ses deux variables de décision (effort de recherche et salaire de réservation) étant donné son environnement (notion précisée au paragraphe précédent). L'arrivée des offres d'emploi étant un phénomène probabiliste, il est également possible que, quelles que soient ses décisions, il ne trouve pas d'emploi et participe au premier entretien. Par l'information contenue dans la lettre d'avertissement, il sait que l'évaluation du facilitateur portera sur les efforts de recherche d'emploi accomplis avant cet entretien. La perspective de cet entretien devrait donc affecter les variables de décision du chômeur à partir de la réception de la lettre. Dans quelle mesure? Le modèle indique qualitativement que cette perspective devrait stimuler les efforts de recherche et abaisser le salaire de réservation. Il ne dit pas si ces ajustements sont négligeables, faibles ou importants. Pour le savoir, il faudra estimer les paramètres du modèle à partir des comportements observés.

L'évaluation au premier entretien peut être positive ou négative. Dans ce second cas, le chômeur est soumis, durant en principe quatre mois, à un contrat énumérant des exigences de recherche d'emploi. Durant cette période, il se forme une certaine anticipation du risque encouru au second entretien. Dans le contexte spécifique de cette période, le chômeur a bien entendu à nouveau à effectuer des choix en matière d'effort de recherche et de salaire de réservation. Si la personne n'a pas trouvé un emploi avant d'être convoquée au deuxième entretien, il s'en suit une seconde entrevue avec le facilitateur. L'issue peut à nouveau en être

positive ou négative. Dans ce second cas de figure, le chômeur subit une sanction financière et entame une seconde période de quatre mois sous contrat. Au cours de celle-ci, il lui faut une fois encore réviser ses choix en matière d'effort de recherche et de salaire de réservation. En l'absence de sortie vers l'emploi, la troisième entrevue intervient avec la possibilité que le chômeur perde le droit aux allocations d'assurance-chômage. Après une telle sanction, le demandeur d'emploi continue sa prospection. Il ajuste donc une nouvelle fois son effort de recherche et son salaire de réservation. Comme ci-dessus, le modèle ne prédit pas l'ampleur des ajustements. Il fournit cependant une structure en vue de l'estimation des paramètres qui le caractérise.

En dépit de la complexité du dispositif, nous sommes parvenus à modéliser le comportement du chômeur (effort de recherche et salaire de réservation) *tout au long de ce processus*. De cette modélisation découle des formules mathématiques reliant la probabilité de quitter le chômage

- aux variables de décision du chômeur tout au long des étapes de l'ACR,
- compte tenu
 - des «paramètres» sur lesquels le chômeur n'a aucune emprise (comme la distribution des salaires auxquels le chômeur peut prétendre, la probabilité de perdre son emploi après avoir accepté une offre d'embauche) et
 - des décisions successives des facilitateurs, qui placent le chômeur dans tel ou tel environnement; ces décisions étant elles-mêmes directement influencées par l'effort de recherche du chômeur durant une période de référence propre à chaque étape de l'ACR.

La possibilité de transiter du chômage complet indemnisé vers un emploi à temps partiel pose un problème spécifique. En effet, le temps *non* consacré à l'exercice d'une profession a une valeur. Par conséquent, même si l'on fait abstraction de l'horaire précis de travail, le modèle devrait associer à chaque offre d'emploi une paire de caractéristiques: le salaire équivalent en cas d'occupation à temps plein et la proportion d'un temps plein effectivement prestée (ou le salaire horaire et la durée de travail). Les rares modèles économétriques structurels qui abordent les choix de cette manière (Bloemen, 2008) le font dans un cadre par ailleurs simple, où il n'y a ni contrôle de l'effort, ni sanction, ni a fortiori

une politique à étapes multiples comme l'ACR. Il nous est donc apparu impossible d'étudier de manière structurelle la prospection d'emploi en présence de cette politique et d'offres d'emploi caractérisées par la rémunération et la durée du travail. Par conséquent, notre estimation du modèle structurel se base sur tous les types de trajectoires en chômage, mais ne prend en compte la destination d'une transition et ses caractéristiques salariales que si cette transition s'opère vers un emploi dont le temps de travail est renseigné et correspond à un «temps plein».¹

1.3. L'estimation des paramètres du modèle structurel

Les paramètres du modèle à estimer concernent pour l'essentiel la fonction de coût de recherche d'emploi, la fonction d'arrivée des offres d'emploi, la distribution des salaires offerts pour ces emplois, la probabilité de perdre l'emploi occupé après une sortie du chômage, le taux auquel le chômeur escompte le futur², la fonction mathématique qui exprime la probabilité d'une évaluation négative à chaque entretien. Cette dernière fonction dépend de l'effort de recherche accumulé par «le passé» (notion différente selon l'entretien considéré). Comme, dans nos données, les entretiens interviennent systématiquement avec un retard par rapport au moment prévisible (compte tenu de la durée de 8 mois après la lettre et de 4 mois après les deux premiers entretiens), il nous faut en outre représenter le processus d'entrée retardée en entretien et en estimer le paramètre.

Pour estimer ces paramètres, nous employons des méthodes rigoureuses d'estimation économétrique³ sur base de l'information suivante: le moment des transitions du chômage vers l'emploi, le moment des transitions de retour en chômage, les moments des entretiens et leurs

¹ Pour définir la notion de «temps plein», plusieurs seuils de durée ont été envisagés. Finalement, nous avons qualifié de «temps plein» tout emploi dont la durée représente au moins deux tiers d'un temps plein. Les rémunérations ont été ajustées pour correspondre à une occupation durant un temps plein. Plus précisément, il s'agit de la rémunération (nette, c'est-à-dire après retrait des cotisations personnelles et de l'impôt sur les revenus) de quelqu'un travaillant à 100%. Quand la personne trouve un emploi, nous ne retenons que l'information de son premier salaire.

² De manière fort standard, un euro a une valeur différente selon le moment où on en dispose. Le taux d'escompte joue ce rôle de permettre d'exprimer un revenu futur en termes de sa valeur présente.

³ La maximisation de la «fonction de vraisemblance».

conclusions, les salaires en cas d'embauche (en tant que salarié) et, bien entendu, l'absence de transitions vers l'emploi pour une partie de l'échantillon.

Les chômeurs présentent des caractéristiques personnelles différentes, qui affectent leurs chances de trouver et de perdre un emploi et le niveau de rémunération espéré. En raison du temps de calcul extrêmement élevé requis par estimer les paramètres du modèle, seules quelques caractéristiques pourront être retenues. Tout d'abord, nous prenons en compte le niveau des allocations de chômage. Ensuite, nous distinguons le genre et trois niveaux d'étude (au plus le niveau secondaire inférieur; le niveau secondaire supérieur général, technique et professionnel; enfin, l'enseignement supérieur). Les femmes représentent environ 45% de l'échantillon. Le tableau 6.1 présente la composition de l'échantillon exploité par la suite. L'estimation du modèle permet au genre et au niveau d'étude d'influencer des paramètres essentiels du modèle. Avec ce degré d'hétérogénéité autorisée et un échantillon d'environ 900 chômeurs, une estimation des paramètres du modèle requiert de l'ordre de cinquante heures de calcul (sur mainframe de grande puissance avec huit processeurs exploités simultanément).

Tableau 6.1: *Ventilation de la population selon le genre et le niveau d'étude*

Niveau de diplôme	Hommes	Femmes
Au plus le niveau secondaire inférieur	40,0%	28,4%
Niveau secondaire supérieur	35,2%	45,8%
Enseignement supérieur	24,9%	25,7%
Total	100%	100%

2 DÉTERMINATION DE L'ÉCHANTILLON UTILISÉ POUR L'ESTIMATION DU MODÈLE STRUCTUREL

L'estimation d'un modèle structurel aussi complexe requiert, pour des raisons purement techniques, deux restrictions dans le choix de la population étudiée.

Le modèle de prospection d'emploi et son extension en présence de l'ACR mettent l'accent sur les transitions entre deux positions sur le marché du travail: le chômage et l'emploi. Or, en réalité, des transitions s'opèrent aussi du chômage vers différents statuts d'inactivité. Au sens du B.I.T. et à titre d'exemple, une personne sans emploi et en formation professionnelle et une personne sans emploi dispensée d'en rechercher un sont «en inactivité». La participation à des politiques actives suffisamment intenses entraîne la postposition de l'étape suivante de l'ACR.

Nous nous sommes dès lors limités aux personnes de 25 à 30 ans *résidant en Flandre*. Le choix de la Flandre est motivé par le fait que le VDAB n'a pas *spécifiquement* pris en charge les chômeurs ayant reçu la lettre d'avertissement de l'ONEM à l'époque que nous étudions. Pour prendre en compte les autres régions, qui elles ont mis en place une telle prise en charge, nous aurions dû introduire une extension extrêmement complexe au modèle esquissé ci-dessus. Nous aurions en effet dû en plus représenter explicitement les processus associés à la participation aux politiques menées par les régions et à leur conséquence sur le processus de l'ACR lui-même. Une telle complication nous est apparue hors d'atteinte.¹

La seconde restriction imposée à l'échantillon porte sur le profil d'indemnisation. La justification de ce choix est purement technique elle aussi. Conformément à la littérature internationale, l'estimation du modèle structurel requiert, pour des raisons de complexité de calcul, qu'en l'absence de la politique les chômeurs se trouvent dans un environnement stable (ou encore «stationnaire»). Ici, en l'absence de l'ACR, cette stabilité suppose que le chômeur perçoive une indemnité identique quelle que soit sa durée de chômage. Si la conclusion du premier ou du deuxième entretien est positive, nous avons également besoin que le chômeur perçoive une indemnité constante. Nous nous sommes dès lors limités aux chômeurs dont l'indemnité demeure constante tout au long de l'épisode de chômage. Cette condition s'entend en l'absence de changement de catégorie d'indemnisation² ou de sanction. Par

¹ Lorsqu'un chômeur transite du chômage vers un statut d'inactivité, nous cessons d'exploiter sa trajectoire dans cette partie de l'étude.

² Un changement de catégorie d'indemnisation (de chef de ménage à cohabitant par exemple) est considéré comme une sortie distincte de la sortie vers l'emploi.

conséquent, nous n'incluons pas les cohabitants admis sur base du travail et en deuxième période d'indemnisation.

L'estimation des paramètres du modèle structurel repose sur l'exploitation des fichiers individuels reçus de la Banque Carrefour de Sécurité Sociale (cf. partie 2). En bref, nous exploitons ici l'échantillon des chômeurs indemnisés âgés de 25 à 29 ans, résidant en Flandre, qui ont été sélectionné pour recevoir la lettre d'avertissement (deux mois plus tard) après une durée (DISPO) de 13 mois entre juillet et octobre 2004. La période d'observation prend fin le 31 décembre 2006. En raison de la réglementation de l'ACR, nous avons considéré des chômeurs complets indemnisés inscrits comme demandeurs d'emploi, aptes au travail, qui ne sont plus en première période d'indemnisation.

3 PROPRIÉTÉS DU MODÈLE ESTIMÉ

Le modèle structurel ayant été estimé, ses propriétés se visualisent le plus aisément en simulant le comportement des chômeurs soumis à l'ACR. Cette section présente tout d'abord les résultats d'un exercice visant à vérifier si le modèle simulé est en mesure de reproduire un certain nombre de faits observés caractérisant la situation des chômeurs soumis à l'ACR. Ensuite, cette section présentera les trajectoires moyennes simulées. Cette seconde partie vise à comprendre les prédictions du modèle.

3.1. **Qualité de l'ajustement du modèle aux données**

Tout modèle s'appuie sur des hypothèses qui servent à le spécifier. Quand il s'agit comme ici d'une approche structurelle, la spécification s'appuie étroitement sur la théorie (le modèle de prospection d'emploi généralisé). On est donc en droit de s'interroger sur le choix de ce cadre théorique de prospection d'emploi. Comme tout modèle, il est réducteur. En outre, avant de pouvoir estimer le modèle, il a fallu choisir la forme fonctionnelle de diverses composantes du modèle (la fonction de coût de recherche d'emploi, la distribution des salaires offerts, par

exemple). Ce choix s'est appuyé sur ceux pratiqués par la littérature internationale. Quoi qu'il en soit, une forme de validation des choix opérés s'impose avant de s'intéresser davantage aux enseignements de ce modèle.

Sans entrer dans un long débat épistémologique, il est légitime d'exiger d'un modèle économétrique qu'il reproduise avec un degré suffisant de précision les trajectoires des chômeurs de l'échantillon. Si c'est le cas, la littérature économétrique ne conclut pas automatiquement à la «validité interne» du modèle. En effet, si un modèle se caractérise par un très grand nombre de paramètres à estimer, il peut contenir tellement de «degrés de liberté» qu'il lui est aisé de reproduire «ce qui se passe» durant la période d'observation (celle utilisée pour estimer ces paramètres). Or, notre modèle est extrêmement parcimonieux. De par son lien avec la théorie de la prospection d'emploi, il n'est en outre pas ce qu'on appelle un modèle «flexible» (c'est à dire un modèle dont la spécification est peu contraignante afin de produire une estimation quasi exclusivement guidée par les faits observés). Compte tenu de ces précisions et suivant en cela la littérature économétrique internationale, nous considérons que la capacité du modèle à reproduire les faits observés est un test de sa «validité interne».

Quels faits souhaitons-nous retenir? Ils sont au nombre de trois: la fraction de chômeurs qui transite du chômage vers l'emploi entre la réception de la lettre d'avertissement et le premier entretien; la distribution des salaires obtenus par ceux qui trouvent un emploi entre la réception de la lettre d'avertissement et le premier entretien; la probabilité d'une évaluation négative au premier entretien. Ces trois informations portent sur la première phase de l'ACR. La raison en est simple. La procédure ACR s'étalant sur une longue durée, le nombre de personnes observées en chômage se réduit à mesure que l'on progresse dans cette procédure. Autrement dit, le nombre d'individus atteignant le second et a fortiori le troisième entretien avant la fin de l'année 2006 est réduit. Il est donc plus crédible car plus exigeant de reproduire correctement les trois informations ci-dessus au cours de la première phase de l'ACR. Une annexe (annexe 6.1) montre que le modèle estimé satisfait les tests de validité interne.

3.2. Trajectoires simulées en présence de l'ACR

Après cette vérification de la qualité d'ajustement, considérons à présent les trajectoires moyennes simulées. La portée de cet exercice n'est pas d'évaluer si et dans quelle mesure l'ACR influence la trajectoire sur le marché du travail. Pour cela, il faudrait construire la trajectoire *contrefactuelle* en l'absence d'ACR et procéder à une comparaison. Nous y viendrons à la section suivante. Ici, l'objectif est de visualiser l'ajustement des comportements prédit par le modèle estimé lorsque l'ACR s'applique aux 25-29 ans en Flandre.

De manière plus précise, le modèle structurel estimé est simulé pour chaque chômeur de l'échantillon *tout au long du processus de l'ACR*. Cette dernière précision est fort importante. Nous avons souligné plusieurs fois qu'une part des chômeurs avertis quitte le chômage au cours des mois suivants. Comme ces sorties sont sélectives (elles sont par exemple plus fréquentes parmi les plus scolarisés), la composition du groupe des chômeurs participants à la politique change d'une étape de l'ACR à l'autre. Ce changement de composition et l'influence de l'ACR se mêlent donc inévitablement dans la réalité. Les simulations réalisées ici veulent éviter les changements de composition. On postule donc que chaque chômeur reste en chômage et passe successivement par les trois entretiens avec à chaque fois une évaluation négative.¹ Dans ce contexte, on simule le comportement de chaque chômeur. On calcule enfin une trajectoire moyenne. Ceci conduit au graphique 6.1.

¹ Il se peut qu'après la réception de la lettre d'avertissement l'effort de recherche augmente nettement et/ou que le salaire de réservation baisse. Cela augmente la probabilité de trouver un emploi mais cela ne garantit pas l'embauche. Il y a donc en tout état de cause un sens à considérer que la personne demeure sans emploi et participe au premier entretien. Plus substantiel est l'effort de recherche d'emploi au cours de la période précédant ce premier entretien, plus faible est le risque d'une évaluation négative. Mais ce risque existe toujours. Il y a donc un sens à considérer que l'évaluation au terme du premier entretien soit négative pour tous. Ainsi, nous pouvons ensuite analyser comment le salaire de réservation, l'effort de recherche et donc la probabilité d'embauche évoluent entre le premier et le second entretien *si tous les chômeurs avertis demeuraient concernés par l'ACR après le premier entretien*. Pour les mêmes raisons, il y a un sens à supposer que l'évaluation y soit négative afin de pouvoir continuer la simulation des comportements par la suite quand une sanction s'applique. Et ainsi de suite.

Le graphique 6.1 est composé de quatre parties. Chacune contient un graphe dont l'axe horizontal mesure à chaque fois la durée (en mois) écoulée depuis la réception de la lettre d'avertissement. Cette durée est nulle le mois de réception de la lettre, négative avant l'avertissement, positive après. Comme les entretiens arrivent avec retard et que celui-ci varie d'un individu à l'autre, la simulation suppose un retard identique pour chaque chômeur: à titre d'exemple, 4 mois dans le cas du premier entretien et 2 mois pour les deux suivants. Même si ces durées sont exemplatives de la réalité disponible dans nos données, ce choix de durée de retard est arbitraire. La partie supérieure droite de le graphique 6.1 indique l'évolution moyenne de la première variable d'ajustement du chômeur: l'effort de recherche (mesuré sur l'axe vertical). Rappelons que nous n'avons accès à aucune information sur les initiatives de recherche d'emploi réalisées par chaque demandeur d'emploi de l'échantillon. Nous supposons que chaque chômeur choisit au mieux son effort de recherche compte tenu de son «environnement socio-économique» et de ses caractéristiques personnelles. Le modèle représente ce choix et est donc en mesure de calculer l'effort de recherche. Cet effort est exprimé dans une unité interprétable: la fréquence mensuelle d'arrivée d'une offre. Ainsi, au graphique 6.1, un effort de recherche de 0,08 s'interprète comme un effort tel que le chômeur a 8 chances sur 100 de recevoir une offre par mois. La partie inférieure gauche du graphique 6.1 présente l'évolution en moyenne de la seconde variable d'ajustement du chômeur: son salaire net de réservation (en €/mois). En combinant l'évolution de ces deux variables d'ajustement avec la distribution aléatoire de salaires offerts par les employeurs, on obtient la probabilité mensuelle de transition du chômage vers l'emploi. La probabilité de quitter le chômage vers l'emploi est en effet le produit de la probabilité de recevoir une offre et de la probabilité de l'accepter. L'évolution moyenne de cette probabilité de sortie vers l'emploi (à temps plein) tout au long du processus de l'ACR est indiquée dans la partie supérieure gauche du graphique 6.1. Enfin, la partie inférieure droite présente une grandeur qui ne dépend que du salaire de réservation et de la distribution des salaires offerts: la probabilité d'accepter une offre d'emploi reçue («acceptance rate»). Plus le salaire de réservation est bas, plus haute est cette probabilité.

Les quatre composantes du graphique 6.1 étant expliquées, intéressons-nous aux informations qu'elles contiennent. Nous ne répéterons pas à chaque fois qu'il s'agit d'informations sur la moyenne des comporte-

ments parmi les chômeurs de 25 à 29 ans participant à l'ACR en Flandre. L'effort de recherche augmente quelque peu lorsque la lettre reçue (durée zéro en abscisse).¹ La distance entre les points B et A mesure cette augmentation. Au cours des huit mois suivants, l'effort de recherche progresse lentement à mesure que l'échéance du huitième mois se rapproche (autrement dit, à mesure que la menace d'une évaluation négative et d'un contrat devient plus imminente). Au huitième mois, aucune convocation n'arrive. Le chômeur entre alors dans une période où la convocation peut survenir d'un moment à l'autre. Au cours de cette période d'attente, l'effort de recherche se relâche en moyenne quelque peu. Après quatre mois d'attente, le premier entretien intervient. Par hypothèse dans cette simulation, l'évaluation de l'effort de recherche est négative. Dans la foulée, un contrat est signé et la perspective du second entretien se profile avec son risque de sanction.² L'ajustement instantané de l'effort de recherche apparaît plus conséquent (comparez le saut du point A au point B lors de l'avertissement et celui de C à D lors de la première évaluation négative). Durant les quatre mois suivants, l'effort de recherche augmente encore quelque peu à mesure que la fin de la période d'exécution du plan d'action se rapproche. A nouveau, la convocation arrive avec retard. Au cours de la période d'«attente», l'effort de recherche baisse un peu en moyenne. Vient alors le second entretien (dans cette simulation, 18 mois après l'avertissement). L'évaluation y est par hypothèse négative. La conséquence est double: une sanction (d'ampleur variable d'un cas à l'autre) et un nouveau plan d'action. Dans ce nouvel environnement, l'effort de recherche augmente à nouveau (comparez les points E et F). Cette hausse moyenne est plus faible qu'au premier entretien alors que les incitations paraissent plus pressantes: une sanction temporaire s'applique et la perspective d'une fin de droit se profile. Avant d'apporter une inter-

¹ Comme nous observons les trajectoires des chômeurs avant l'avertissement, il nous a été possible de tester un effet d'anticipation de l'arrivée de la lettre. Nous ne décelons pas une telle anticipation: l'avertissement intervient donc de manière inattendue. N'oublions pas que nous étudions les premiers mois de l'ACR, époque où cette politique était encore mal connue. En outre, le compteur de durée DISPO qui déclenche l'envoi de la lettre d'avertissement est particulièrement complexe. Il apparaît fort peu plausible qu'un chômeur puisse connaître sa durée DISPO, que ce soit par lui-même ou avec une aide extérieure (de son syndicat par exemple).

² Rappelons que le contrat ou plan d'action de l'époque stipule: «Je sais que je serai à nouveau convoqué(e) à un entretien au plus tôt dans 4 mois pour évaluer mes actions de recherche d'emploi et le respect du présent contrat. J'ai reçu une feuille info sur le déroulement ultérieur de la procédure et sur les conséquences éventuelles en cas de non respect de mes engagements.»

prétation à ce comportement qui pourrait surprendre, il y a lieu de prendre en compte l'évolution du salaire de réservation (voir ci-dessous). Avant d'y venir, remarquons qu'après le troisième entretien, qui conduit lui aussi à une évaluation négative, la fin de droit aux allocations remplace la sanction temporaire. Dans cet environnement devenu stationnaire, où le revenu du chômeur équivaut au revenu d'insertion en cas d'éligibilité, l'effort de recherche se stabilise à un niveau plus faible qu'entre l'issue du premier entretien et les instants précédant le dernier. L'explication est double. D'une part, une évaluation positive de l'effort de recherche lors d'un des entretiens protège d'une fin de droit (ce qui n'est plus le cas une fois qu'on se situe après le troisième entretien).¹ Par conséquent, avant ce dernier entretien, un renforcement de l'effort de recherche apporte un supplément de revenu attendu même s'il ne conduit pas à une embauche. Après le troisième entretien, un accroissement de l'effort n'a en revanche de valorisation que s'il permet une embauche. D'autre part, une reprise d'emploi tant qu'on participe à l'ACR postpose l'entretien suivant. Parce qu'une embauche révèle implicitement que la personne recherche de l'emploi, en cas de retour en chômage, le risque d'évaluation négative est nettement réduit lors de l'entretien d'évaluation. C'est un résultat de la partie 4 de ce rapport. Ceci engendre aussi une incitation supplémentaire à chercher, qui n'est plus présente après la fin de droit.

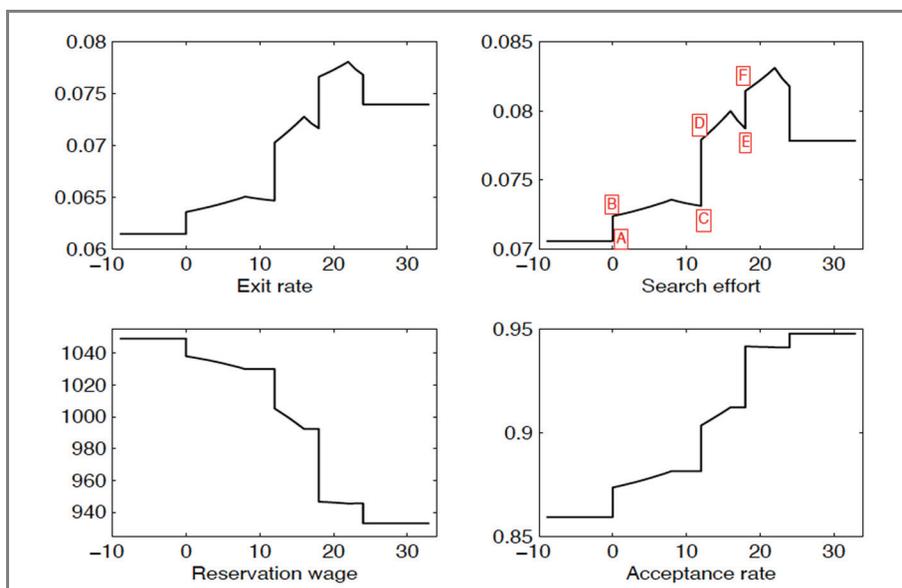
Le salaire net moyen de réservation (partie inférieure gauche) avoisine 1050 €/mois avant la réception de la lettre d'avertissement. Il y correspond une probabilité d'acceptation d'une offre voisine de 86%. Ce taux élevé, qui pour rappel vaut pour des chômeurs de 25 à 29 ans en Flandre, est conforme aux résultats généralement trouvés dans la littérature (Eckstein et van den Berg, 2007). Lors de la réception de la lettre, ce salaire de réservation baisse très peu. La baisse s'accroît très légèrement entre l'avertissement et le premier entretien. Au premier entretien (négatif), la baisse est plus prononcée, elle est encore plus forte à la suite du deuxième entretien négatif, qui s'accompagne d'une sanction temporaire. Si l'on compare cette évolution à celle de l'effort de recherche, la hiérarchie de l'impact aux deux premiers entretiens est donc inversée. En résumé, *le salaire net de réservation chute d'une centaine*

¹ En réalité, le risque de fin de droit est postposé. En effet, le chômeur évalué positivement participera ultérieurement à un nouveau premier entretien (seize mois plus tard si la première évaluation est positive; douze mois si la deuxième ou la troisième évaluation est positive).

d'euros entre la période avant l'avertissement et la sortie du second entretien (au bilan négatif). Le corollaire de cette baisse du salaire de réservation est une augmentation de la probabilité d'accepter une offre d'emploi. Celle-ci passe d'environ 86% à quasi 95%. Autrement dit, entre le second et le troisième entretien, quasi toute offre d'emploi est acceptée. Le troisième entretien change peu de choses car les niveaux d'allocation entre le deuxième et le troisième entretien et après ce dernier sont souvent proches.

La résultante des évolutions du salaire de réservation et de l'effort de recherche est le profil de la probabilité mensuelle de passer du chômage vers l'emploi (à temps plein). La partie supérieure gauche du graphique 6.1 (désignée par «exit rate») renseigne cette évolution. Avant l'avertissement, la probabilité mensuelle de sortie est de 6,1% par mois (associé à un tel taux stabilisé, la durée moyenne en chômage s'élèverait à 16,4 mois)¹. Par la suite, le profil de cette probabilité consiste en une lente augmentation durant huit mois. Durant la période d'attente de la convocation au premier entretien, cette probabilité régresse très légèrement. Le premier entretien, au bilan supposé négatif, conduit à une hausse plus marquée de la probabilité de sortie. Durant l'exécution du premier plan d'action, cette probabilité augmente globalement encore quelque peu. Le bilan négatif du deuxième entretien provoque une hausse de la fréquence de sortie voisine de celle observée au premier entretien. Au point le plus haut de ce profil, la probabilité mensuelle moyenne de sortie vaut 7,8%. Par rapport aux instants précédents l'avertissement, l'augmentation est de 1,7 point de pourcentage. En termes relatifs, cette hausse est de 28%. L'issue négative du troisième entretien engendre, on l'a vu et expliqué, une baisse de l'effort de recherche et une diminution légère du salaire de réservation. Le premier effet l'emporte sur le second, si bien que la probabilité mensuelle de sortie retombe à 7,4% par mois. A un tel taux stabilisé, la durée moyenne de chômage s'élèverait à 13,6 mois.

¹ $16,4=1/0,061$.

Graphique 6.1: *Simulation du comportement des chômeurs au cours de l'ACR.*

L'ajustement moyen de la probabilité de sortie est, on l'a vu, similaire à la suite d'une première et d'une deuxième évaluation négative. Toutefois, cet ajustement est la résultante d'évolutions différentes des deux variables de décision des chômeurs. Pour rappel, l'intensité de recherche augmente au terme des deux premiers entretiens mais moins au second qu'au premier. En revanche, le salaire de réservation diminue plus nettement au second qu'au premier entretien. Un premier niveau d'explication est que la sanction temporaire fait automatiquement plonger le salaire de réservation. C'est oublier qu'il y a une seconde variable d'ajustement: l'effort de recherche. Pour comprendre l'évolution de l'effort de recherche, il importe de préciser davantage quel est l'impact quantitatif d'un surcroît d'effort de recherche. Chercher avec davantage d'intensité a un coût (dépenses supplémentaires, temps non disponible pour d'autres tâches, etc.) et un bénéfice (une augmentation des chances de recevoir une offre d'embauche). Lorsque l'effort de recherche atteint le niveau d'environ 0,08 après le premier entretien, cela signifie que l'effort de recherche est tel que le chômeur a 8 chances sur 100 de recevoir une offre d'embauche par mois. Cette probabilité est faible. Compte tenu des paramètres estimés du modèle, il apparaît aussi que le coût d'une unité supplémentaire de recherche est très éle-

vé. En résumé, le modèle estimé livre le message suivant: l'élévation d'un effort de recherche «*concluant*» (c'est à dire conduisant à une offre d'embauche) est fort difficile pour les chômeurs considérés.¹ Dans ces circonstances, lorsque la sanction temporaire intervient, l'effort de recherche «*concluant*» augmente mais modestement. L'ajustement se fera alors davantage par une baisse du salaire de réservation.

A partir de ces résultats, on peut se faire une idée de ce qu'il adviendrait si l'ACR disparaissait et si l'on introduisait une fin de droit après une durée d'inoccupation qui correspond à celle du troisième entretien (dans l'illustration ici, 37 mois). Pour cela, on compare deux moments: la situation après la fin de droit à celle avant l'avertissement. Ceci revient à mesurer l'effet d'une fin de droit *non* anticipée *entre ces deux moments*.² L'augmentation relative de l'effort de recherche serait en moyenne un peu supérieure à 10%. Autrement dit, compte tenu des unités utilisées, la fréquence d'arrivée d'offre d'emploi augmenterait en termes relatifs d'un peu plus de 10%. La probabilité d'accepter une offre, elle, serait en moyenne plus élevée de 9 points de pourcentage (95% - 86%) suite à cette fin de droit non anticipée. En termes de chances de quitter le chômage pour l'emploi, l'écart serait d'environ 1,3 point de pourcentage par mois (7,4% - 6,1%). Pour les raisons évoquées plus haut, l'ACR en revanche entraîne temporairement une hausse plus importante des chances de sortie (voir le panel supérieur gauche du graphique 6.1 entre le second et le troisième entretien).

¹ On peut formuler ici des hypothèses explicatives. Mais, elles ne découlent pas du modèle. Celui-ci livre le constat.

² Lorsque la fin de droit est anticipée, nombre d'études montrent que le taux de sortie du chômage vers l'emploi se redresse progressivement avant la fin de droit. Or ici, le chômeur se comporte comme si son allocation demeurerait constante et inchangée à durée indéterminée. Bref, ce chômeur n'anticipe pas les changements à venir.

4 EVALUATION DE L'IMPACT DE L'ACR

Après avoir présenté les propriétés du modèle estimé, nous sommes en mesure de considérer l'évaluation des impacts de l'ACR. Cette évaluation requiert l'élaboration de «*ce qui serait advenu aux chômeurs de 25 à 29 ans en Flandre s'ils n'avaient pas participé à l'ACR*». La construction de cette situation *contrefactuelle* s'obtient en simulant le modèle structurel pour chaque chômeur de l'échantillon sous l'hypothèse que le chômeur ne participe pas à l'ACR. La suite précisera comment cette notion d'absence de participation est mise en œuvre selon l'étape de l'ACR considérée. Signalons déjà qu'en l'absence de participation à l'ACR, nous ne représentons pas le mécanisme de fin de droit régi par l'ancien article 80.

La présentation des résultats se centrera sur les effets moyens après quatre mois. Une annexe (annexe 6.2) présente les impacts de manière plus détaillée. Deux indicateurs de résultat seront considérés: la fraction cumulée de sortie vers l'emploi (à temps plein), qui mesure la proportion de participants à une étape de l'ACR qui a été embauchée endéans une durée donnée (quatre mois), et le revenu mensuel net du travail parmi les participants qui ont été embauchés quatre mois après une étape de l'ACR.

4.1. Impact sur les transitions vers l'emploi

Tableau 6.1: *Impact moyen sur la fraction cumulée de sortie vers l'emploi parmi les participants après 4 mois*

	Effet en niveau	Effet relatif
Lettre d'avertissement	+0,7 point de pourcentage	+6,5%
Première évaluation négative	+3,5 points de pourcentage	+31%
Deuxième évaluation négative	+5,2 points de pourcentage	+46%
Troisième évaluation négative	+3,5 points de pourcentage	+31%

Au tableau 6.2, la lettre d'avertissement n'augmente la fraction de sorties vers l'emploi que de 0,7 points de pourcentage (une hausse relative de 6,5%). Cet impact apparaît inférieur à celui mesuré selon l'approche non-structurelle de la partie 5. Ceci découle des restrictions imposées à

la population étudiée et à l'indicateur d'emploi (cf. la section 2 ci-dessus) et ne manifeste pas une divergence entre les deux méthodes d'évaluation.¹

Lorsqu'on s'intéresse aux effets du premier entretien, la population participante à la politique est ici celle dont l'effort de recherche y a été évalué négativement et qui participe à un premier plan d'action. Pour mesurer ce qui serait advenu à ces personnes en l'absence de participation à l'ACR, nous considérons que l'individu est en chômage au moment où il aurait dû participer au premier entretien, mais qu'il n'a pas reçu la lettre ni ne participe pas à ce premier entretien. Précisons qu'afin de ne pas présenter ici un impact cumulé de la lettre et du premier entretien, nous annulons l'écart qui est présent juste avant l'entretien.

Comparé à l'impact de la lettre d'avertissement, l'impact en niveau est en augmentation. Ainsi, en moyenne dans l'échantillon, après quatre mois (durée de référence pour l'exécution du premier plan d'action), la fréquence cumulée augmente en raison de l'ACR de 3,5 points de pourcentage. L'impact relatif après quatre mois est de 31% (voir tableau 6.2).

La population participante à la politique est ensuite celle dont l'effort de recherche a une deuxième fois été évalué négativement et qui participe à un second plan d'action. La mesure d'impact suit exactement la méthodologie utilisée pour le premier entretien. A présent, le participant à l'ACR présente la double caractéristique de subir une sanction financière temporaire et d'exécuter un second plan d'action.

¹ Il faut se rappeler que dans cette partie 6 nous ne retenons qu'un sous-échantillon (par la non prise en considération des cohabitants en deuxième période) et que les transitions vers un emploi à temps plein. Lorsque l'on réplique l'analyse de la partie 5 à l'échantillon utilisé pour l'estimation du modèle structurel et avec ce critère d'évaluation, il s'avère que l'effet de la lettre après 8 mois et à 30 ans est sensiblement plus bas que dans les tableaux présentés en partie 5 du rapport. On trouve en effet un impact en niveau de 3,4 points de pourcentage. Cet impact n'est pas significativement différent de zéro car l'écart-type estimé s'élève à 3,9 points de pourcentage. Environ huit mois après la réception de la lettre, selon l'approche structurelle, la fréquence cumulée de transitions vers l'emploi est en augmentation de 1,2 point de pourcentage (en termes relatifs, l'effet est une augmentation d'un peu plus de 6%). Par conséquent, on ne peut pas rejeter l'hypothèse statistique selon laquelle l'impact mesuré ici sur base du modèle structurel se situe dans l'intervalle de confiance autour de l'impact mesuré selon l'approche «en forme réduite» de la partie 5. Cette cohérence des résultats est rassurante. Un enseignement de cette comparaison entre les deux méthodes est la sensibilité des conclusions au choix de l'indicateur de résultat retenu et à la sous-population choisie.

Comparé à l'impact d'une première évaluation négative, celui de la deuxième est plus marqué. Ainsi, en moyenne dans l'échantillon, après quatre mois (durée de référence pour l'exécution du deuxième plan d'action), la fréquence cumulée augmente suite au deuxième entretien négatif de 5,2 points de pourcentage (tableau 6.2). L'impact relatif est après quatre mois est de 46%. La différence d'impact entre le deuxième et le premier entretien s'explique par la présence d'une sanction, la perspective de la fin de droit et la possibilité de postposer cette issue si l'évaluation suivante de l'effort de recherche est positive. Une autre source possible d'écart d'impact est la différence de composition entre la population évaluée négativement une première fois et celle qui l'est deux fois consécutives. Cependant, comme l'explique l'annexe 6.2, les différences d'impact selon le genre et le niveau d'étude sont modestes.

Une évaluation négative au troisième entretien conduit à une fin de droit. Le niveau de revenu n'est typiquement pas différent de celui atteignable entre le second et le troisième entretien. Pour permettre la comparaison avec les autres lignes du tableau 6.2, nous considérons l'impact quatre mois après une troisième évaluation négative. En moyenne dans l'échantillon, la fréquence cumulée de transition en emploi augmente encore de 3,5 points de pourcentage (soit un impact relatif de +31%). Cette hausse s'avère être égale à celle observée après le premier entretien. Comparé à la période entre le deuxième et le troisième entretien, cet impact est moindre car certaines incitations ont disparues. La section 3 a développé ce point.

4.2. Impact sur les rémunérations mensuelles

Intéressons-nous à présent à l'impact de la lettre sur les salaires de ceux qui trouvent un emploi (salarisé). Cet impact sur le salaire net moyen est obtenu par simulation du modèle structurel estimé, avec et sans participation à la politique. Le point de comparaison est la situation contrefactuelle où le chômeur trouve un emploi (après une durée d'inoccupation identique) alors que l'ACR ne s'applique pas à cette personne. Il ne s'agit donc pas d'un effet salarial en comparaison avec la rémunération éventuelle qu'elle avait avant l'épisode de chômage en cours.

Tableau 6.1: *Impact moyen sur la rémunération mensuelle nette pour un chômeur embauché dans un emploi salarié à temps plein 4 mois après une étape de l'ACR*

	Effet en niveau	Effet relatif
Lettre d'avertissement	-4€	-0,3%
Première évaluation négative	-19€	-1,4%
Deuxième évaluation négative	-30€	-2,2%
Troisième évaluation négative	-29€	-2,0%

Parmi ceux qui trouvent un emploi avant le premier entretien le salaire des participants est en moyenne en légère baisse par comparaison avec ce qui serait advenu en l'absence de participation à l'ACR (tableau 6.3). La baisse de salaire net accepté sous l'effet d'un premier entretien négatif est inférieure à 20 € par mois en moyenne dans l'échantillon (soit moins d'1,5% du salaire mensuel net).

Sous l'effet de la sanction temporaire, une nouvelle baisse du salaire de réservation donne à penser que l'impact sur les salaires acceptés en moyenne sera plus négatif après une deuxième évaluation négative qu'après la première. Le tableau 6.3 confirme cette attente. La baisse de salaire net accepté sous l'effet de l'ACR est de l'ordre de 30 € par mois en moyenne dans l'échantillon (soit une chute de 2,2% du salaire mensuel net). Ces baisses limitées contrastent avec la baisse des salaires de réservation (cf. graphique 6.1). Ce contraste nous paraît être dû à la présence du revenu minimum moyen garanti et des salaires minima sectoriels.

Après une troisième évaluation négative, l'impact sur le salaire mensuel net en cas d'embauche est en moyenne une baisse de 29 € (soit une chute relative de 2% par rapport au contrefactuel). Ces impacts sont très proches de ceux obtenus après le second entretien.

Le tableau 6.4 produit la même information que le précédent mais en se limitant aux chômeurs dont le niveau de scolarité est au plus du secondaire inférieur. Sur base de cette information, il n'apparaît pas que les moins scolarisés subissent de plus fortes baisses de rémunération que la moyenne.

Tableau 6.1: *Impact moyen sur la rémunération mensuelle nette pour un chômeur embauché dans un emploi salarié à temps plein 4 mois après une étape de l'ACR: impacts limités aux chômeurs diplômés au plus du secondaire inférieur*

	Effet en niveau	Effet relatif
Lettre d'avertissement	-7€	-0,5%
Première évaluation négative	-23€	-1,7%
Deuxième évaluation négative	-30€	-2,3%
Troisième évaluation négative	-27€	-2,0%

5 IMPACT SUR DES INDICATEURS SYNTHÉTIQUES

On a constaté à la section précédente que les chômeurs accèdent en moyenne plus rapidement à un emploi sous l'effet de l'ACR, mais que les rémunérations sont en moyenne modérément plus faibles. En outre, il y a l'éventualité des sanctions. On peut alors s'interroger sur l'effet net sur les revenus attendus. Par ailleurs, l'Etat pris dans sa globalité fait-il des économies grâce à l'ACR? Cette section apporte des éléments de réponse à ces questions. Le principe des différents calculs est à chaque fois le suivant.

Nous nous plaçons au moment de la réception de la lettre. Selon que l'ACR s'applique à un individu ou non, nous calculons des flux attendus (selon le cas, de revenus, de recettes de cotisations sociales, etc.) tenant compte des transitions possibles entre le chômage et l'emploi. Ces calculs tiennent donc compte pour chaque individu de toutes les trajectoires possibles. Les flux attendus sont pondérés pour chaque individu par les probabilités de survenance de ces trajectoires. Ensuite, nous prenons la différence des montants calculés selon que le chômeur est soumis ou non à l'ACR. Enfin, nous calculons une moyenne de la différence parmi tous les individus de l'échantillon. Pour la facilité de l'interprétation, nos résultats sont exprimés en gain ou en perte par mois (en euros de 2004). Comme précédemment dans cette partie, les résultats concernent la Flandre et la population des jeunes de 25 à 29 ans.

On a constaté à la section précédente que les chômeurs accèdent en moyenne plus rapidement à un emploi sous l'effet de l'ACR, mais que les rémunérations sont en moyenne modérément plus faibles. Nos calculs montrent que le premier impact est plus puissant que le second. Les espérances de gains salariaux sont donc renforcées par l'ACR.

Le calcul évoqué à l'instant ne prend pas en considération l'évolution des allocations (de chômage et d'assistance), ni le coût de la recherche d'emploi. Or, l'ACR introduit un risque de sanction et provoque une hausse de l'effort de recherche. Tous deux sont quantifiés par le modèle. Compte tenu de ces éléments, comparé à une situation de référence caractérisée par l'absence d'ACR, le chômeur qui reçoit la lettre d'avertissement voit ses perspectives de revenus baisser en moyenne de 5€/mois (soit 0,5% du flux escompté de revenus en l'absence d'ACR). Cette perte fluctue entre 3 et 6 € selon les catégories.

La procédure d'ACR permet de faire certaines économies à l'Etat pris comme un tout: sorties plus rapides du chômage vers l'emploi qui permettent une réduction de la durée de paiement des indemnités d'assurance-chômage et le paiement de cotisations sociales et d'impôts supplémentaires; en cas de sanction, cessation ou réduction, selon le cas temporaire ou non, du paiement des indemnités d'assurance-chômage. Mais, l'Etat toujours pris dans son ensemble supporte des coûts supplémentaires du fait que l'ACR a un coût et que des personnes sanctionnées accèdent éventuellement au revenu d'insertion.¹ Grâce à l'ACR, l'Etat gagne en moyenne 14€ par mois et par chômeur. Ce gain peut être rapporté au flux attendu de recettes de l'Etat nettes du coût des indemnités de chômage en l'absence d'ACR (et mesuré à partir du moment où la lettre d'avertissement aurait été reçue si l'ACR avait été en place). Mesuré sur la même échelle de temps, le gain de 14€ représente 15,5% de ce flux attendu.

Sur base de ces chiffres, une estimation du gain net pour la société de l'introduction de l'ACR est donc de 9€ (=14-5) par mois par chômeur.² Faisons à présent l'hypothèse que ce gain soit représentatif en 2009 pour l'ensemble de la population des personnes averties (quel que soit

¹ Nous prenons en compte l'ensemble du revenu d'insertion et pas seulement la part financée par l'Etat fédéral.

² Ce calcul ne prend pas en compte la valeur des biens et services que les travailleurs produisent une fois en emploi.

son âge).¹ Alors, en 2009, le bénéfice net de l'ACR pour la société serait approximativement d'1,25 millions € par mois.² Ceci ne représente que 0,36% des dépenses de l'ONEM affectées aux indemnités de chômage des demandeurs d'emploi inoccupés.³ Cette conclusion ne peut être prise que comme un ordre de grandeur. Elle permet cependant de relativiser le gain attendu pour l'Etat.

CONCLUSIONS

Cette partie s'est intéressée à l'ensemble des étapes de l'ACR. Sa spécificité est d'apporter un éclairage sur les effets des entretiens. En effet, en ce qui concerne la lettre, nous obtenons ici des résultats qui convergent avec ceux de la partie précédente. Comme les méthodologies adoptées sont profondément différentes, cette convergence est un résultat révélateur de la robustesse de nos conclusions quant à l'impact de la lettre d'avertissement.

La séquence temporelle des rencontres avec le facilitateur et l'extension annuelle de la politique à de nouveaux groupes d'âge complique très sérieusement la définition d'un groupe de contrôle approprié lorsque l'on s'interroge sur les effets des entretiens avec le facilitateur de l'ONEM, des contrats (ou «plans d'action») et des sanctions. Notre option méthodologique a été ici de combiner l'information disponible dans nos données (trajectoires, salaires en cas d'embauche) et la théorie économique de la prospection d'emploi («job search») étendue de manière à prendre en compte les caractéristiques essentielles de l'activation du comportement de recherche d'emploi entre son lancement et la fin de 2006 (moment où s'achève notre période d'observation). Cette approche est dite «structurelle» au sens où la spécification du modèle découle directement de la théorie économique. Une fois les paramètres du modèle estimés grâce aux données disponibles, nous pouvons mesurer l'effet des diverses composantes de l'ACR: effets de la lettre, effets des entretiens et des différentes sanctions qui y sont liées.

¹ Cette hypothèse est bien entendu invérifiable mais nous estimons que c'est la seule qui soit sensée si l'on veut établir un ordre de grandeur des effets globaux sur les comptes publics.

² 9×138.668 individus ayant reçu la lettre en 2009 = 1.248.012 €/mois. Soit, 14.976.144 €/an.

³ En 2009 l'ONEM affectait 4.200,76 millions € aux indemnités de chômage des demandeurs d'emploi inoccupés (ONEM, Rapport annuel 2009, p. 475, Tableau 4D). Le rapport 15 millions €/4200,76 millions € = 0,0036.

La complexité de la méthode d'évaluation retenue rend nécessaire d'imposer quelques restrictions à notre analyse. Tout d'abord, nous nous limitons ici aux transitions entre deux positions: le chômage et l'emploi. Nous n'évoquons donc pas les sorties vers des politiques actives ou des formes dites d'inactivité. Compte tenu de cela, nous nous limitons ici à la Flandre où, à l'époque, le service public régional ne ciblait pas d'action régionale spécifiquement sur les personnes averties. Ensuite, quand il y a une transition vers l'emploi, nous limitons l'analyse au premier épisode d'emploi et au salaire à l'embauche. Les effets induits d'une embauche sous forme de promotions, de formation en entreprise etc. ne sont pas pris en considération. Pour des raisons techniques, nous sommes aussi amenés à ne pas conserver dans l'échantillon les cohabitants en seconde période d'indemnisation. Enfin, notre modèle étant déjà d'une grande complexité, nous n'avons pas intégré la dimension de choix entre emploi à temps partiel et à temps plein. Nous nous limitons donc à un indicateur (exigeant) d'évaluation qui est l'accès à un emploi à temps plein. Autrement dit, seules les sorties vers un emploi à temps plein sont considérées comme un indicateur de succès de la politique. Ces modifications par rapport à la partie 5 ne sont pas sans conséquence sur l'impact de la lettre d'avertissement en Flandre. La comparaison des résultats de la partie 5 (en Flandre mais pour l'échantillon global et avec un critère d'emploi moins exigeant) et ceux de cette partie 6 montrent un affaiblissement de l'effet de cette lettre. Si l'on applique la méthodologie de la partie 5 au sous-échantillon retenu dans la partie 6 et au critère d'emploi à temps plein, on obtient toutefois des résultats très proches de ceux produits par la méthodologie, bien différente, de la partie 6. Quatre mois après la réception de la lettre, la fréquence cumulée de transitions vers l'emploi à temps plein s'accroît de 0,7 point de pourcentage (soit une augmentation relative de 6,5%).

L'impact des entretiens est quantifié tout au long de la période qui les suit (jusque, le cas échéant, l'entretien suivant). Les impacts de l'ACR rapportés ici sont mesurés quatre mois après l'entretien. Pour le premier et le deuxième entretien, il s'agit de la durée de référence pour l'exécution du plan d'action. Il va de soi que l'impact d'un entretien est mesuré avant que le suivant ne survienne. Comparé à l'impact de la lettre d'avertissement, l'impact d'un premier entretien (une évaluation négative) est plus marqué. Ainsi, en moyenne dans l'échantillon, la fréquence cumulée de transitions vers l'emploi à temps plein augmente sous l'effet de l'ACR de 3,5 points de pourcentage. L'impact relatif est

de +31%. Quant au deuxième entretien, cette fréquence cumulée augmente en raison de l'ACR en moyenne de 5,2 points de pourcentage. L'impact relatif est cette fois de +46%. L'impact d'une évaluation négative au troisième entretien est une élévation de la fréquence cumulée de passage en emploi de 3,5 points de pourcentage (soit un impact relatif de +31%).

On constate donc qu'une évaluation négative lors d'un entretien relève sensiblement la fréquence d'accès à l'emploi à temps plein. L'effet culmine entre les deux derniers entretiens. Une fois que la fin de droit est intervenue, la recherche d'emploi demeure supérieure à sa valeur en l'absence d'ACR (et donc de fin de droit), mais les stimulations spécifiques à chercher de l'emploi présentes avant le troisième entretien et ont disparu. Nous mettons ici en évidence une distinction entre l'ACR et la fin de droit. Dans le cadre d'un contrôle de l'effort de recherche, un effort jugé suffisant est récompensé même s'il ne conduit pas à une embauche. En l'occurrence, la récompense consiste en la récupération de l'indemnité perçue avant la sanction temporaire (si une telle sanction est intervenue) et en un report de la fin de droit. En revanche, un pur mécanisme de fin de droit s'applique à tout chômeur atteignant un seuil de durée et ce, même si ses efforts de recherche ont été importants mais infructueux.

Ces conclusions positives en termes d'accès à l'emploi sous l'effet d'évaluations négatives devraient toutefois avoir une contrepartie négative. L'ACR n'a pas pour seul effet d'inciter à plus d'effort de recherche d'emploi et, par là, à une sortie plus fréquente du chômage vers l'emploi. Elle induit aussi une diminution des exigences (salariales) minimales à l'embauche (le salaire de réservation baisse). *En moyenne, nous mettons de fait en évidence que les personnes qui se font embaucher sous l'effet de l'ACR disposent lors de l'embauche de rémunérations plus faibles que si elles avaient été embauchées au même moment sans l'ACR. Cependant, l'effet est faible.* Nous continuons à mentionner les impacts quatre mois après une étape de l'ACR. Cet impact est en moyenne même très petit avant le premier entretien (de l'ordre de -4 € de salaire mensuel net, soit environ -0,3% de ce salaire). Il augmente par la suite: de l'ordre de -19 € par mois en moyenne (-1,4% du salaire net) après le premier entretien; de l'ordre de -30 € après le second (soit -2,2% du salaire mensuel); de l'ordre de -29 € (-2,1%) après le troisième entretien. Ces effets plus importants ne concernent cependant que la

petite minorité parmi les chômeurs avertis qui subit une sanction temporaire ou définitive, et se fait embaucher ensuite. En ce qui concerne les jeunes les moins scolarisés (diplômés au plus du niveau secondaire inférieur), l'impact moyen sur la rémunération nette est respectivement de -7€, -23€, -30€ et -27€. En termes relatifs, ceci représente une chute de respectivement 0,5%, 1,7%, 2,3% et 2,0%.

Les effets en cas d'embauche sont un aspect. L'autre dimension est l'évolution au fil du temps des allocations si la personne reste en chômage. Ici, le risque de sanction aux deux derniers entretiens pèse négativement sur les revenus attendus. Quel est l'effet total? *Comparé à une situation sans ACR (mais aussi sans l'article 80, l'ancienne formule de fin de droit), le chômeur qui reçoit la lettre d'avertissement voit ses perspectives de revenus légèrement baisser en moyenne en raison du risque de sanction.* Ce résultat, qui est une perspective probabiliste, ne doit pas être confondu avec la perte de revenu observée si la sanction intervient: celle-ci est généralement nettement plus importante.

Pour les comptes de l'Etat, la procédure d'ACR engendre un gain attendu de revenu (net du coût de l'ACR) qui dépasse le niveau des pertes attendues de revenus que l'ACR impose aux chômeurs. 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. Le gain pour l'Etat est toutefois relativement mineur en regard des dépenses que consacre l'ONEM aux allocations de chômage.

RÉFÉRENCES

- BLOEMEN H. (2008) «Job search, hours restrictions, and desired hours of work», *Journal of Labor Economics*, 26(1), 137-179.
- CAHUC P. et A. ZYLBERBERG (2003) *Microéconomie du marché du travail*, La Découverte, Collection Repères.
- CAHUC P. et A. ZYLBERBERG (2004) *Labor Economics*, The MIT Press.
- ECKSTEIN Z. and G. J. VAN DEN BERG (2007) «Empirical labor search: A survey», *Journal of Econometrics*, 136(2), 531-564.

Partie 7

Synthèse, enseignements et recommandations

INTRODUCTION

À l'initiative du gouvernement fédéral, on a assisté depuis 2004 à des changements majeurs dans le cadre de l'assurance-chômage en Belgique. Le principe d'octroi d'allocations d'assurance à durée illimitée a en soi été renforcé par l'abolition progressive de l'article 80, qui limitait uniquement la durée de l'indemnisation des chômeurs cohabitants. Parallèlement, s'est mis en place le dispositif d'Activation du Comportement de Recherche d'emploi (ACR), qui consiste à convoquer les chômeurs indemnisés pour des entretiens individuels périodiques durant lesquels un facilitateur de l'ONEM évalue leurs activités de recherche d'emploi. L'encadré 0.1 de l'introduction générale présente en détail le fonctionnement de la procédure d'ACR. Rappelons que la procédure d'ACR a été introduite en étapes, par catégorie d'âge: à partir de juillet 2004, les moins de 30 ans étaient concernés par la procédure, à partir de juillet 2005, les moins de 40 ans, et à partir de juillet 2006, les moins de 50 ans.

L'introduction de l'ACR implique que toutes les catégories de chômeurs courent un risque de réduction ou de suspension, temporaire ou

non, des allocations de chômage en raison d'une intensité de recherche insuffisante. Un élément essentiel de l'ACR est l'envoi d'une lettre d'avertissement environ 8 mois avant le premier entretien en vue d'informer le chômeur indemnisé de ses obligations et du déroulement de la procédure de contrôle. L'envoi de cette lettre s'effectue après une durée d'inoccupation mesurée de manière spécifique et variable selon l'âge (7 mois sous l'âge de 25 ans, 13 mois au-delà).

Si les efforts de recherche d'emploi sont jugés insuffisants lors du premier entretien d'évaluation, le chômeur n'est pas encore sanctionné mais un plan d'action est mis en place. Environ quatre mois plus tard, un deuxième entretien a lieu. Une évaluation négative des efforts de recherche entraîne alors une sanction temporaire (réduction ou suspension des allocations de chômage) et la mise en place d'un second plan d'action. Si les efforts de recherche sont jugés une troisième fois insuffisants, une exclusion du droit aux allocations de chômage s'applique. Des procédures de recours sont prévues par la législation. Ces entretiens d'évaluation réalisés par les facilitateurs l'ONEM traduisent un changement institutionnel important. À présent, à côté du contrôle de la disponibilité des chômeurs, l'ONEM est autorisé à assurer lui-même le contrôle des activités de recherche d'emploi.

Le deuxième changement majeur dans le système d'assurance-chômage en 2004 tient en une accentuation du contrôle de la disponibilité des chômeurs indemnisés à l'égard du marché du travail à travers un échange de données (relatives aux refus d'emploi, de participation à des politiques régionales, etc.) plus systématique entre les services publics de l'emploi régionaux (ci-dessous «SPE»: ACTIRIS, FOREM et VDAB) et l'ONEM. Enfin, parallèlement à un contrôle plus étroit des attitudes des chômeurs indemnisés, les SPE ont renforcé l'accompagnement de tous les chômeurs (de courte et de longue durée) par une série de politiques actives: entretiens individuels de diagnostic, parcours d'insertion, aides à la recherche d'emploi, formations, etc.

Les évaluations conduites dans le cadre de notre recherche portent sur la population des chômeurs indemnisés de 25 à 30 ans avertis par l'ONEM du dispositif d'ACR à son lancement, mi 2004. La nécessité de disposer d'une période d'observation suffisamment longue (qui s'étend de juillet 2004 à décembre 2006), les délais d'obtention des données et le temps nécessaire aux évaluations expliquent le choix de cette population et de cette époque.

Par rapport à de premières conclusions sur les effets de la lettre d'avertissement établies en 2007 (voir Cockx *et al.* 2007b), les travaux d'évaluation résumés ici se distinguent par (i) la disposition d'une information précise sur la destination des personnes qui quittent le chômage indemnisé (inactivité, formation, emploi et qualité de l'emploi); (ii) de nombreuses et profondes extensions méthodologiques et (iii) la production de résultats sur les effets des différentes étapes de l'ACR, en particulier, les entretiens d'évaluation et les sanctions qui y sont associées.

La structure de cette partie est la suivante. Dans une première section, nous résumons les résultats les plus importants de notre étude. La deuxième section en tire les enseignements principaux. Dans la troisième section, nous formulons une série de recommandations politiques pour améliorer l'efficacité du dispositif de contrôle. Enfin, dans le contexte actuel, nous n'évitons pas la question de la régionalisation du contrôle des chômeurs qui est abordée dans la quatrième section.

1 SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

Nous entamons cette synthèse par des éléments descriptifs globaux relatifs à l'ACR et aux sanctions imposées dans le cadre de l'assurance-chômage (points 1 à 3 ci-dessous). Les résultats d'une analyse que nous avons menée sur le rôle possible de l'ACR dans l'évolution du chômage global sont résumés au point 4 ci-dessous. Nous enchaînons ensuite (points 5 à 12) sur les conclusions les plus importantes tirées de nos 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 SPE 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 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 %.¹ 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 macroéconomique 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.*

¹ Annuaire statistique ONEM:
http://www.onem.be/Frames/frameset.aspx?Language=FR&Path=D_stat/&Items=2

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,¹ 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 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.*²
6. En Wallonie, un effet positif de l'avertissement n'est d'ailleurs acquis que pour les travailleurs les plus scolarisés³ 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*

¹ 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.

² 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.

³ Les titulaires d'un diplôme du secondaire supérieur technique ou professionnel, et les titulaires d'un diplôme postsecondaire.

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,¹ *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.² *La baisse du salaire des personnes concernées est toutefois faible, de sorte que le relèvement de revenu engendré par l'accès plus rapide à l'emploi*

¹ 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).

² 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).

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.*¹
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

¹ 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 avions tenu compte de cet article, l'effet net eut été moins négatif, voire même positif.

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 Dejempe (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 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 perspecti-

ves 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 affirmé¹ et la Ministre de l'emploi l'a repris dans son évaluation de la réforme². 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

¹ 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).

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

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 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»)¹. 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.

¹ <http://www.milquet.belgium.be/fr/news/une-politique-d'accompagnement-des-demandeurs-demploi-plus-personnalisée-et-plus-efficace>

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 d'impôt.¹ 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 cher-

¹ 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.

cher 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?**

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.*¹

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

¹ 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.

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 3.3.2.¹

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 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 entre-

¹ 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.

ten 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 contrôlées.
- (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'applica-

tion 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.

4 DE L'IMPLICATION DES RÉGIONS DANS LE CONTRÔLE DES CHÔMEURS

Nos travaux d'évaluation montrent que la politique fédérale qu'est l'ACR stimule la reprise d'emploi, à des degrés divers, dans chaque Région. Ces travaux n'apportent cependant pas d'élément nouveau sur le bien-fondé de la régionalisation de l'ACR. Mais, dans le contexte belge actuel, il nous paraît difficile de demeurer silencieux sur ce point. Nous nous appuyons ici sur des réflexions menées par ailleurs (Cockx et Van der Linden, 2009; Van der Linden, 2009). Nous discutons ci-dessous l'implication des Régions dans les limites d'une assurance-chômage fédérale.

Actuellement, l'ONEM est responsable du contrôle de l'effort de recherche d'emploi. À cela s'ajoutent les informations transmises par les services publics régionaux de l'emploi (SPE) concernant la disponibilité des chômeurs. Sur base de ces informations, l'ONEM prend la décision en matière de sanction.

Les transferts d'information entre l'ONEM et les SPE sont régis par un accord de coopération. La nature des transmissions d'information varie cependant d'un SPE à l'autre. *Ces spécificités régionales impliquent que la durée d'octroi des allocations de chômage est déjà actuellement influencée par les pratiques des SPE.*

Une régionalisation complète du contrôle (à l'intérieur d'un système fédéral homogène de règles) présenterait l'avantage de concentrer dans un même service la collecte de l'information sur les efforts de recherche et sur la disponibilité. On devrait ainsi réduire le degré d'imperfection de l'information disponible et réduire les coûts de coordination.¹

Le gain d'une régionalisation n'est toutefois pas automatique. Beaucoup dépend de la mise en œuvre. Primo, déplacer le contrôle et les sanctions au niveau régional devrait, *même dans un cadre réglementaire fédéral*, accentuer nettement 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 réglementations. Ces décisions des Régions auraient des effets induits sur les dépenses de l'assurance-chômage fédérale sans que les Régions n'en supportent le financement. Ces «externalités budgétaires» poseraient problème. Il serait donc nécessaire que les Régions soient partiellement responsables des conséquences de leur politique sur le financement de l'assurance-chômage fédérale.²

Secundo, en cas de régionalisation du contrôle, le rôle des conseillers évolue. Ils ont davantage qu'auparavant à gérer les tensions entre les trois missions de conseil, de contrôle et de sanction (Behncke *et al.*, 2007, Benarrosh, 2006), dans les limites du degré d'appréciation que leur laisse la réglementation. Selon les cas et les cultures, le cumul de ces trois missions sera bien intégré ou non. Si ce cumul n'est pas bien accepté, il importe d'envisager que les missions de conseil d'une part et de contrôle et de sanction d'autre part soient réparties entre des services distincts à l'intérieur du même SPE. Comme il s'agirait de deux ser-

¹ Ceci est vrai en cas de régionalisation du contrôle mais aussi si le contrôle reste exercé par l'ONEM mais que les conseillers emploi participent à la définition du plan d'action et, le cas échéant, aux entretiens d'évaluation. Il y a cependant dans ce cas un risque de conflit entre les agents des deux services. En outre, ceci conduirait à une augmentation sensible des frais de personnel liés aux entretiens.

² 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.

vices de la même institution, les coûts de coordination devraient logiquement être moindres que dans le cadre actuel où l'ONEM et les SPE doivent se coordonner via des accords de coopération.

En conclusion, une régionalisation du contrôle des chômeurs est à première vue rationnelle. À y regarder de plus près, le gain n'est pas automatique. Il dépend de la manière selon laquelle les Régions et leurs SPE deviennent financièrement responsables de leurs actions. Une telle régionalisation renforce la nécessité de rendre les Régions davantage responsables du financement de l'assurance-chômage.

RÉFÉRENCES

- 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 caseworkers: Should they be friends or foes?», IZA discussion paper 3149.
- COCKX B., A. DEFOURNY, M. DEJEMEPPE 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. DEJEMEPPE 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. DEJEMEPPE (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>
- COCKX B. et B. VAN DER LINDEN (2009), dir. publ., «Does it make sense to regionalize labour market institutions?», Re-Bel e-book 2, 2009.
<http://www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-ebooks>
- VAN DER LINDEN B. (2008), «Quelles réformes pour nos institutions du marché du travail? Réflexions autour d'un certain nombre de pis-

tes», in B. Cantillon en V. De Maesschalck, *Gedachten over Sociaal Federalisme – Réflexions sur le Fédéralisme Social*, Leuven, ACCO.

VAN DER LINDEN B. (2009), «Selon quels critères (dé)centraliser les interventions publiques sur le marché du travail?», *Reflets et Perspectives de la Vie économique*, XLVIII, 1-2, 105 - 113.

En 2004, le gouvernement fédéral a mis en œuvre une réforme importante dans le cadre de l'assurance-chômage en Belgique. Le principe d'octroi d'allocations de chômage à durée illimitée a en soi été renforcé par l'abolition progressive de l'article 80, qui limitait uniquement la durée de l'indemnisation des chômeurs cohabitants. Parallèlement, s'est mis en place le dispositif d'Activation du Comportement de Recherche d'emploi (ACR), qui consiste à convoquer les chômeurs indemnisés pour des entretiens individuels périodiques durant lesquels un facilitateur de l'ONEM évalue leurs activités de recherche d'emploi. Des sanctions, pouvant aller jusqu'à l'exclusion du droit aux indemnités de chômage, sont prévues si cet effort est jugé insuffisant. Ce nouveau plan reste controversé: « chasse aux chômeurs » pour les uns, ingrédient essentiel de toute politique de réduction du chômage pour les autres.

La procédure d'ACR favorise-t-elle un retour plus rapide à l'emploi ? Et si oui, dans toutes les régions, pour tous les types de demandeurs d'emploi ? Et si oui, n'est-ce pas au détriment de la qualité des emplois acceptés ? Voilà la nature des questions abordées dans ce rapport.