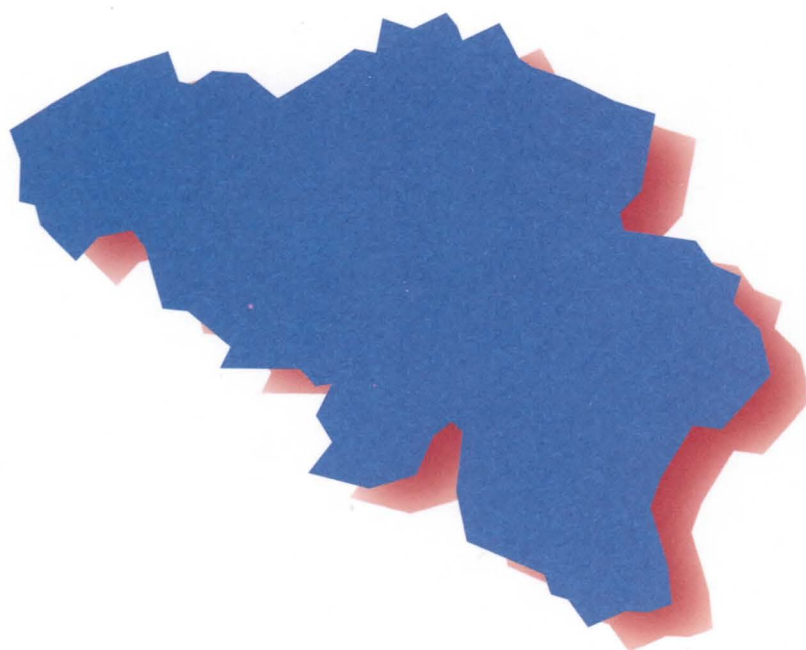


Étude sur le marché du travail BELGIQUE

Série n°1



Emploi & affaires sociales



Commission européenne

Études sur le marché du travail

Belgique

Préparée Par

**L'Université Catholique de Louvain
Institut de Recherches économiques et sociales**

Novembre 1996

Ce rapport a été financé et préparé pour l'usage interne de la Commission Européenne, Direction Générale pour l'Emploi, les Relations Industrielles et les Affaires Sociales. Il ne reflète pas nécessairement la position officielle de la Commission.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur Internet via le serveur Europa (<http://europa.eu.int>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1997

ISBN 92-827-8757-5

© CECA-CE-CEEA, Bruxelles • Luxembourg, 1997

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source

Printed in Belgium

Ont collaboré à la rédaction de ce rapport :

Personnel scientifique et académique

Patrick CHAUSSEPIED
Isabelle DE GREEF
David DE LA CROIX
Philippe DE VILLÉ
Christian HUVENEERS
Philippe MONFORT
Marthe NYSENS
Pierre PICARD
Henri SNEESSENS
Bruno VAN DER LINDEN
Vincent VANDENBERGHE
Quentin WIBAUT

Personnel administratif et logistique

Anne DAVISTER
Jean-François DELVIGNE
Jan LADANG
Nicole MERNIER
Cécile MODAVE
Anne-Marie SCALLIET
Claudine STAGE
Françoise WAGNER

Nous remercions le Hoger Instituut voor de Arbeid (Katholieke Universiteit Leuven), qui a collaboré à la préparation de la section V.1.

AVANT-PROPOS

Vingt années de chômage élevé en Belgique. Ce qui paraissait intolérable est devenu réalité. Quelle est la genèse de cette situation ? Comment comprendre sa persistance ? Toutes les politiques menées ont-elles échoué ? Un avenir différent est-il possible ? Telles seront les questions abordées par cette étude économique.

Si une place est accordée dans ce rapport à la description des faits et des institutions, celle-ci est volontairement restreinte. L'essentiel de notre effort a porté sur la compréhension des mécanismes qui engendrent ces faits et sur l'analyse des effets des institutions en place. De cet effort d'analyse et de compréhension découlent des orientations qui nous paraissent ouvrir la voie à un avenir différent.

Nous remercions la Direction générale "Emploi, relations industrielles et affaires sociales" de la Commission Européenne qui nous a confié cette étude. La structure générale du rapport correspond aux prescriptions établies par la Commission afin d'assurer une homogénéité de présentation entre les analyses réalisées dans les divers Etats membres.

Bruno Van der Linden

TABLE DES MATIERES

	page
INTRODUCTION : SUR QUELQUES TRAITs CARACTERISTIQUES DE L'ECONOMIE BELGE	1
I. ANALYSE DU MARCHE DU TRAVAIL ET EVOLUTIONS PREVISIONNELLES	13
I.1. Démographie et population active	13
I.2. Structure de la population active	31
I.3. La dynamique des ajustements : créations et destructions d'emploi & matching	64
I.4. Salaires : niveaux et évolutions de longue période	69
I.5. Les causes du chômage : première analyse.....	76
I.6. Politique et perspectives macro-économiques.....	102
II. LES INSTITUTIONS DU MARCHE DU TRAVAIL	133
II.1. Le système institutionnel belge	133
II.2. La négociation collective	137
III. LA LEGISLATION DU MARCHE DU TRAVAIL	175
III.1. La protection de l'emploi	175
III.2. La régulation du temps de travail	183
III.3. Le salaire minimum.....	201

IV.	LES POLITIQUES DU MARCHE DU TRAVAIL.....	207
IV.1.	Politiques passives	211
IV.2.	Les mesures actives.....	232
V.	AUTRES POLITIQUES LIEES AU MARCHE DU TRAVAIL.....	261
V.1.	Education et formation : les systèmes éducatifs en Belgique.....	261
V.2.	Taxes et bénéfices.....	298
V.3.	Politiques industrielles	306
VI.	SYNTHESE DU DIAGNOSTIC ET ORIENTATIONS PROPOSEES	353
VI.1.	Une synthèse du diagnostic	355
VI.2.	Orientations proposées.....	363
VI.3.	Conclusion : nous avons besoin d'un nouveau contrat social	382
	BIBLIOGRAPHIE.....	385

INTRODUCTION : SUR QUELQUES TRAITS CARACTERISTIQUES DE L'ECONOMIE BELGE

L'objet de cette section est de souligner certaines caractéristiques structurelles de l'économie belge :

- une très large ouverture aux échanges internationaux;
- une étroite intégration, économique et institutionnelle, dans l'Union Européenne;
- des finances publiques dont la profonde détérioration pendant les années 70 et le début des années 80 a laissé en héritage une énorme dette;
- une structure politique et administrative de type fédéral;
- une forte tradition de concertation sociale qui a trouvé sa traduction institutionnelle dans une législation, des institutions et des procédures organisant les relations entre les partenaires sociaux.

Ces traits de l'économie belge influent, indirectement pour les premiers, plus directement pour le dernier, sur le fonctionnement du marché du travail et méritent à ce titre d'être évoqués en commençant cette étude.

1. L'archétype d'une petite économie ouverte

Avec un PIB de l'ordre de 200 milliards d'Ecus en 1995, la Belgique appartient au groupe des petites économies de l'Union Européenne. Elle "pèse" à peine plus de 1/10ème du poids économique de l'Allemagne et représente moins de 3,5 % du PIB de l'Union.

Surtout, cette économie est très largement ouverte aux échanges extérieurs. Si l'on en juge par le ratio "Moyenne des exportations et importations de biens et services / PIB", la Belgique, avec un ratio de 70 % en 1995, est le pays le plus ouvert de l'Union Européenne après le Luxembourg.

Ceci étant, pour élevé qu'il soit, le degré d'ouverture de l'économie belge ne constitue pas une anomalie. On observe en effet que l'ouverture des économies européennes aux échanges extérieurs varie en raison inverse de leur taille, mesurée par leur PIB, et proportionnellement à leur niveau de développement, tel que le reflète le PIB par tête. L'application aux données belges de la relation entre le degré d'ouverture d'une part, le PIB total et le PIB par tête d'autre part, relation estimée sur la base des données relatives à 12 pays de l'Union Européenne sur les années 1991-1993, conduirait à un ratio d'ouverture de la Belgique de 67 % en 1995, chiffre relativement proche de la valeur effectivement observée.

Par ailleurs, et ceci est plus singulier, les échanges extérieurs de l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise¹, se signalent par une très forte proportion de biens intermédiaires. En 1995, ceux-ci représentaient les deux-tiers des importations totales en valeur et près de 60 % des exportations.

S'agissant des importations, cela ne surprend guère. Une économie hautement industrialisée, mais de petite taille et pauvre en richesses minérales exploitables dans des conditions compétitives, doit nécessairement se procurer à l'étranger l'essentiel des matières premières et des demi-produits que transforment ses industries. En revanche, le poids des produits intermédiaires dans les exportations de marchandises de l'UEBL n'a rien d'inéluctable ; il est le reflet d'une structure industrielle qui fait la part belle aux industries chimiques et de première transformation des métaux.

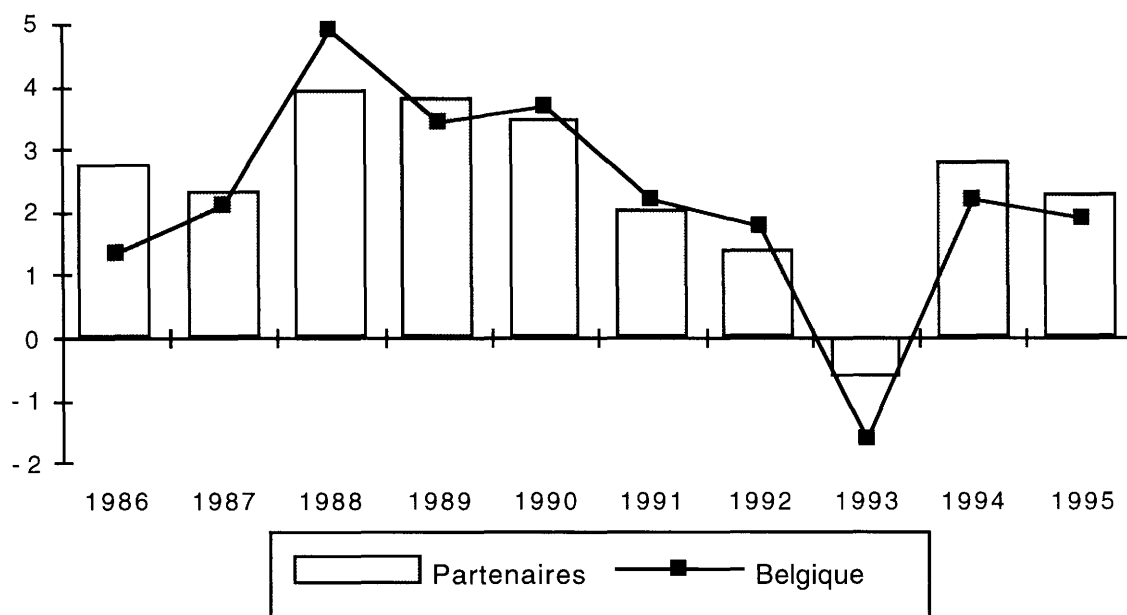
Cette large ouverture aux échanges extérieurs associée à une forte concentration des échanges sur des produits réputés pour leur forte élasticité-prix font de la Belgique un archétype de petite économie ouverte². Cette situation porte des conséquences importantes sur la dynamique de l'économie belge et sur la conduite de la politique économique.

D'une part, elle crée une forte dépendance entre la croissance de l'économie belge et celle de ses principaux partenaires commerciaux. On peut illustrer cette liaison par le graphique ci-dessous, qui met en parallèle la croissance du PIB de la Belgique et celle de ses six principaux partenaires commerciaux (Allemagne, France, Pays-Bas, Royaume-Uni, Italie, Espagne) pondérés par le poids de chacun d'eux dans les exportations de l'UEBL en 1990.

1 Les statistiques de commerce extérieur publiées par l'Institut des Comptes Nationaux n'isolent pas les échanges extérieurs de la Belgique de ceux du Luxembourg.

2 Cf. Huveneers (1996).

Graphique 1. Croissance économique comparée de la Belgique et de ses principaux partenaires commerciaux



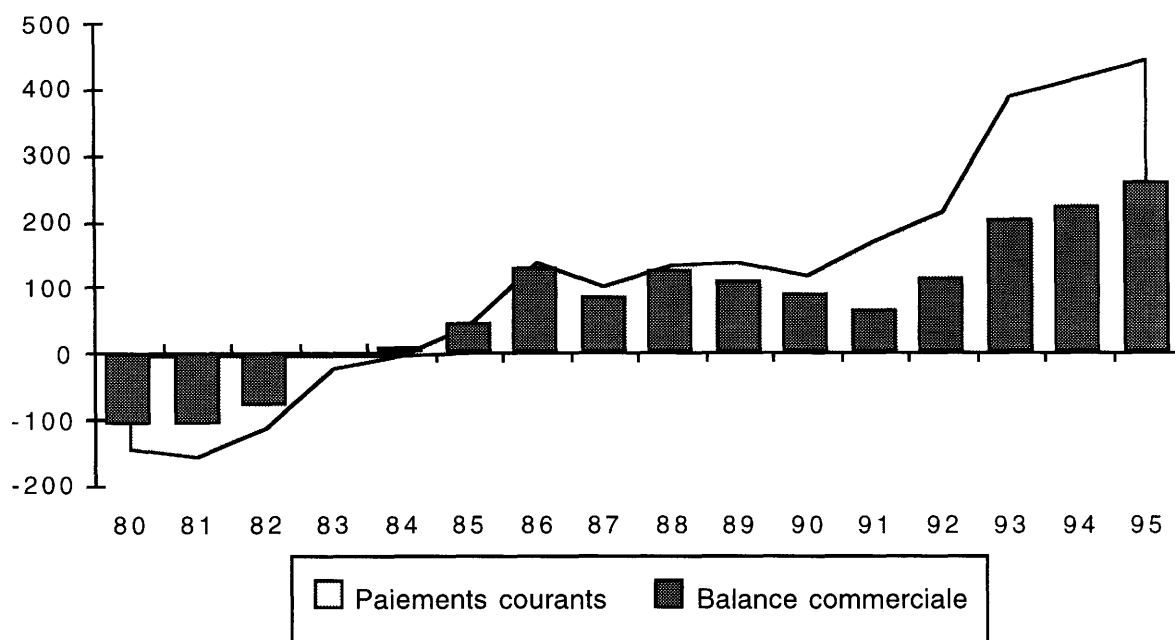
D'autre part, elle fait de l'évolution des coûts de production une variable déterminante de la politique économique. Tout dérapage des coûts de production en Belgique relativement aux pays partenaires se traduit inéluctablement, soit par des pertes de parts de marché et donc par un manque à gagner en termes de croissance, soit encore, plus vraisemblablement compte tenu du caractère price-taker de la majorité des entreprises exposées à la concurrence internationale, par une détérioration de la rentabilité des entreprises et, par suite, par un amoindrissement de leur potentiel de développement.

Sont concernés ici au premier chef les coûts salariaux. Dès lors en effet que le franc belge participe du Système Monétaire Européen et conserve une parité stable avec les monnaies des pays constituant le noyau dur de ce système, les coûts des consommations intermédiaires importées des entreprises belges varient parallèlement à ceux que supportent leurs concurrentes allemandes, françaises ou néerlandaises. La compétitivité-coût des entreprises dépend alors essentiellement de l'évolution des salaires et/ou de la productivité du travail en Belgique comparativement aux évolutions enregistrées dans les pays partenaires.

En pratique, la contrainte extérieure a été très prégnante à la fin des années 70 et au début des années 80, la compétitivité des entreprises belges étant alors gravement détériorée. Les mesures prises entre 1982 et 1984, associant une dévaluation du franc belge à un gel des salaires, ont permis de rétablir la situation¹. Depuis 1984, la balance commerciale est demeurée constamment positive et dégage depuis le début des années 90 des excédents régulièrement croissants.

¹ Voir, plus loin, graphique II.2.5.

Graphique 2. Balances commerciale et des paiements courants



2. Une économie étroitement intégrée dans l'Union Européenne

La très large ouverture de l'économie belge aux échanges internationaux se double d'une prédominance des pays de l'Union Européenne parmi les partenaires commerciaux de la Belgique. Il est vrai que celle-ci a été dès l'origine partie prenante à la construction économique de l'Europe. Elle a participé dès sa fondation à la Communauté Economique du Charbon et de l'Acier (CECA) et a été en 1958 un des six membres fondateurs de la Communauté Economique Européenne. Or l'expérience a montré que l'adhésion à celle-ci stimule le développement des échanges mutuels entre les pays membres.

En 1995, les pays de l'Union Européenne ont absorbé 75 % des exportations de l'UEBL et fourni à celle-ci une proportion égale de ses importations. Ici encore, ce ratio, pour élevé qu'il soit, n'est pas inexplicable. Un test économétrique portant sur 12 pays de l'Union Européenne de 1991 à 1993 montre en effet que le poids des échanges intra-européens dans le commerce extérieur de ces pays est corrélé positivement au PIB par tête et négativement à la taille des économies. L'application de cette relation aux indicateurs belges pour l'année 1995 conduirait à un poids relatif des échanges intra-européens dans le commerce extérieur total de 73 %.

Les trois principaux partenaires commerciaux de l'UEBL, l'Allemagne, la France et les Pays-Bas, concentrent sur eux seuls la moitié des exportations et des importations.

Echanges extérieurs de l'UEBL en 1995 en milliards de francs (et en milliards d'Ecus)

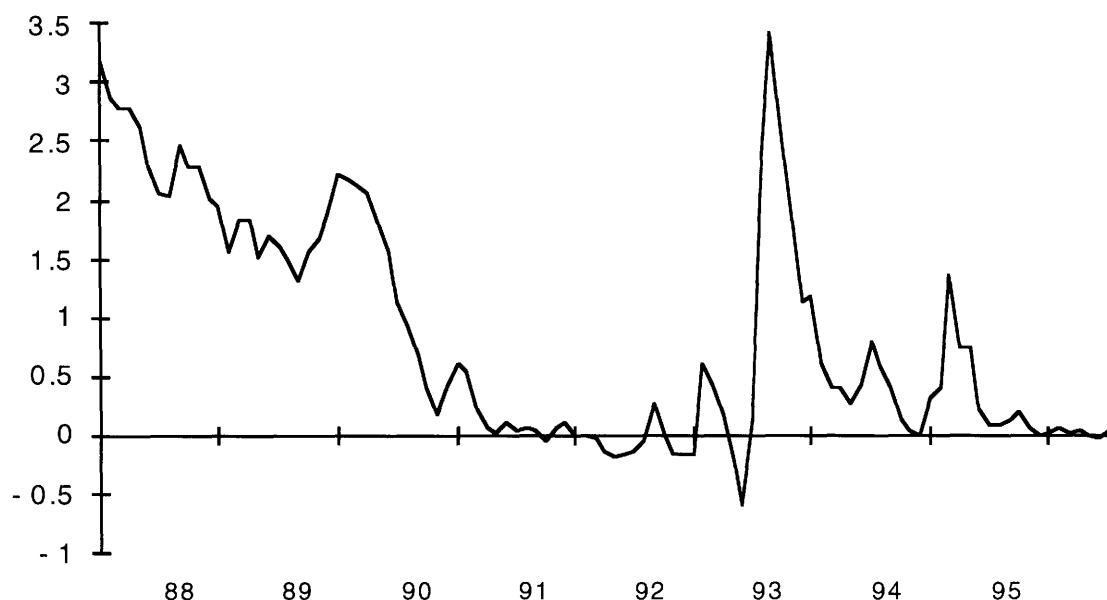
	Exportations	Importations
Tous pays	4876,5 (127,9)	4447,3 (116,7)
Union Européenne	3650,7 (95,8)	3356,1 (88,0)
Trois principaux partenaires	2467,3 (64,7)	2383,1 (62,5)

Source : Institut des Comptes Nationaux

A cette intégration par les échanges s'ajoute une étroite coopération de la Belgique avec ses partenaires dans le domaine monétaire. Ici encore, la Belgique a été dès l'origine partie prenante des dispositifs mis en place pour coordonner les politiques monétaires et stabiliser les taux de change des pays membres de la Communauté Européenne, qu'il s'agisse du "Serpent monétaire" dans la seconde moitié des années 70 ou du Système Monétaire Européen à partir de 1979.

En juin 1990, allant au-delà des obligations imposées par l'appartenance du franc belge au SME, les autorités monétaires belges se sont donné pour objectif de stabiliser le taux de change du franc par rapport au deutschemark dans une fourchette réduite de 1,25 % de part et d'autre de son taux-pivot. Cette décision, si elle a accentué la subordination de fait de la politique monétaire belge à la politique monétaire allemande, la Banque Nationale de Belgique étant amenée à calquer les modifications de ses taux directeurs sur celles pratiquées par la Bundesbank, elle a eu pour contrepartie positive un renforcement immédiat de la crédibilité de la politique monétaire belge. Le différentiel des taux à trois mois entre les marchés monétaires allemand et belge a pu ainsi être ramené de plus de 2 % au printemps 1990 à 0,5 % en fin d'année et moins de 0,1 % un an plus tard. Depuis lors, hormis dans les périodes de vive tension sur les marchés des changes européens, il n'y a pratiquement plus aucun différentiel de taux sur les échéances à court terme entre le marché belge et le marché allemand.

Graphique 3. Différentiel des taux à trois mois entre le franc belge et le deutsche-mark sur le marché des euro-devises



Aujourd'hui, la Belgique est candidate au processus d'unification monétaire européen. Les pouvoirs publics prennent les mesures nécessaires pour que le pays satisfasse fin 1997 aux conditions que le Traité de Maastricht impose aux pays désireux de participer dès 1999 à l'espace monétaire unifié.

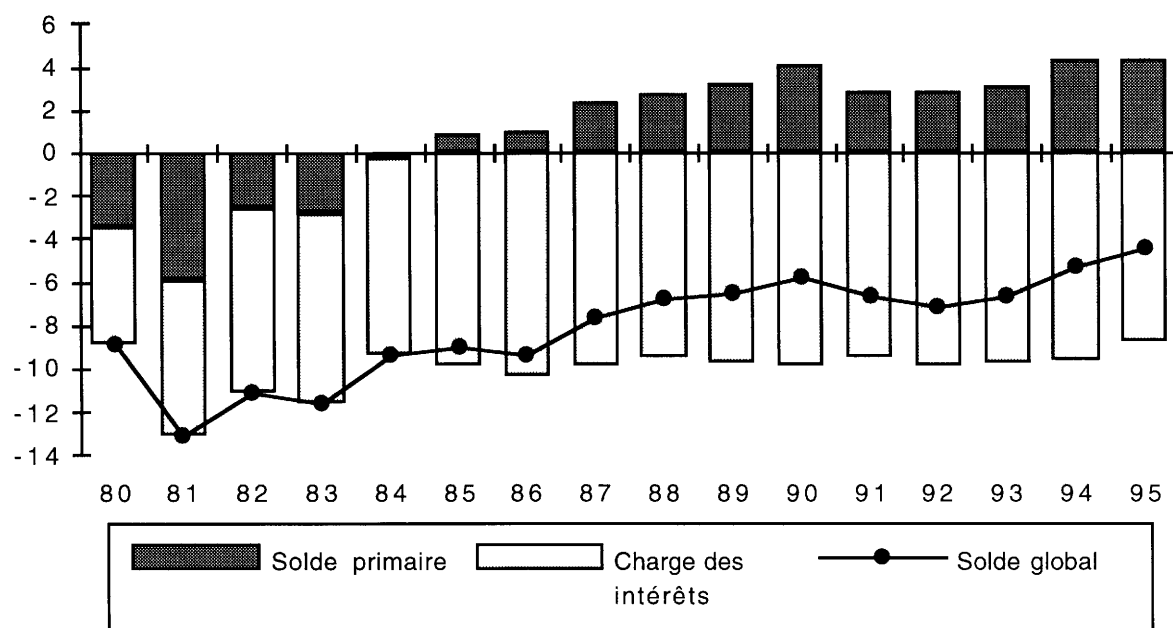
Enfin, il est à peine besoin de rappeler que la Commission des Communautés Européennes a son siège à Bruxelles et que le Parlement Européen se réunit à Bruxelles en sessions extraordinaires.

3. Une très lourde dette publique

Dans la seconde moitié des années 70, dans un contexte difficile marqué par une grave crise des industries traditionnelles de la filière charbon-acier et du textile, par une forte inflation, une rapide montée du chômage et une grande instabilité politique, les pouvoirs publics, soucieux de soutenir l'activité, ont laissé filer le déficit des administrations publiques. Celui-ci a culminé à 13,0 % du PIB en 1981.

Des efforts ont été engagés dans les années suivantes pour contenir le besoin de financement des administrations publiques, puis tenter de le réduire. De fait, à partir de 1985, le solde primaire, hors intérêts de la dette, devient positif.

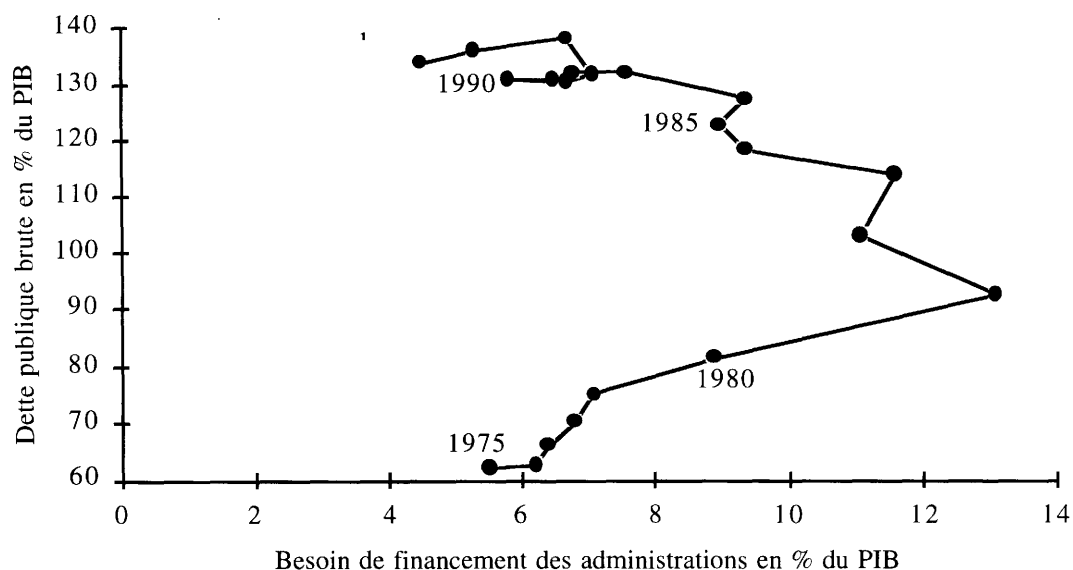
Graphique 4. Besoin de financement des administrations publiques (en % du PIB)



Mais entre-temps, l'accumulation des déficits a provoqué une explosion de la dette publique, d'un niveau déjà relativement élevé de 62 % du PIB en 1975 à près de 120 % en 1984. Dès lors que, à partir du début des années 80, la hausse des taux d'intérêt a porté ceux-ci à des niveaux sensiblement supérieurs au taux de croissance de l'économie, et donc à la progression spontanée des recettes fiscales, cette lourde dette a suscité l'apparition d'un phénomène de "boule-de-neige" : malgré le redressement du solde primaire, la charge des intérêts tendait à creuser le déficit global des administrations et par là même à entretenir le gonflement de la dette.

Dans la seconde moitié des années 80, alors même que l'accélération de la croissance économique permettait une sensible réduction du besoin de financement des administrations publiques, de 9,0 % du PIB en 1985 à 5,8 % en 1990, le poids de la dette publique a continué de s'alourdir jusqu'en 1988 et n'a régressé que marginalement en 1989 et 1990. Le graphique ci-dessous illustre cette dynamique du besoin de financement et de la dette.

Graphique 5. Dynamique du besoin de financement des administrations et de la dette publique



Ce graphique met également en évidence l'impact très négatif sur le financement des administrations et sur la dette du retournement conjoncturel du début des années 90 et des tensions qui, à la suite de la réunification de l'Allemagne, ont alors affecté les taux d'intérêt en Europe.

Ce n'est qu'à partir de 1993 que, prenant le risque d'appliquer une politique budgétaire restrictive dans un contexte économique pourtant récessionniste, les pouvoirs publics parviendront à remettre le déficit public sur une trajectoire de réduction progressive. La détente des taux d'intérêt qui s'est amorcée dans les pays du noyau dur monétaire européen à partir de l'automne 1992 amplifiera les effets de la rigueur budgétaire, de sorte que le déficit public reviendra d'un peu plus de 7 % du PIB en 1992 à 4,5 % en 1995 et que le ratio dette/PIB amorcera un mouvement de décrue¹.

L'objectif affiché du gouvernement belge est de réduire le besoin de financement des administrations publiques en deçà de 3 % du PIB en 1997 et de consolider le mouvement de "boule-de-neige inversée" dans lequel s'est engagée la dette publique. Les perspectives de croissance et d'inflation ne permettant pas d'espérer une progression soutenue des recettes fiscales et parafiscales, la politique budgétaire conservera à court terme un caractère nettement restrictif.

Cette volonté d'assainissement des finances publiques vise à rendre la Belgique éligible à la phase III du processus d'Union Economique et Monétaire en satisfaisant aux critères de déficit et de dette énoncés dans le Traité de Maastricht. Mais par delà cette contrainte externe, l'austérité budgétaire répond à une exigence intérieure : au risque d'en perdre le contrôle, les pouvoirs publics belges ne peuvent laisser se réamorcer le processus de

¹ Cattoir et Chaussepied (1995).

gonflement de la dette publique ceci d'autant moins que les perspectives démographiques font redouter des difficultés de financement des régimes de retraite à l'horizon des années 2010.

C'est dire que, quand bien même la diminution graduelle du poids de la dette publique redonnerait à la politique budgétaire certaines marges de manoeuvre, la rigueur restera de mise. Il est vraisemblable que les autorités budgétaires, dès lors qu'elles auront ramené le déficit global à 3 % du PIB, voire même un peu en deçà de ce chiffre, viseront à stabiliser l'excédent primaire au niveau atteint, soit environ 6 % du PIB, de manière à assurer une décroissance continue de la dette¹. Les seules marges de manoeuvre disponibles résideraient alors dans les allègements de charges financières permis par le dégonflement de la dette.

4. Une structure politique de type fédéral

A la fin des années 80 et au début des années 90 sont intervenues des réformes institutionnelles très importantes qui ont considérablement renforcé le caractère fédéral des institutions politiques belges ébauché par les deux premières réformes de l'Etat en 1970 et 1980.

Cette structure repose sur trois niveaux de pouvoirs : l'Etat fédéral; les régions : Flandre, Wallonie et Région de Bruxelles-Capitale; et les Communautés linguistiques : flamande, française et germanophone.

Une loi spéciale du 8 août 1988 a conféré aux régions et aux communautés d'importantes compétences nouvelles. Dans la cadre de préoccupations qui est celui de ce rapport, on relèvera en particulier que les régions se sont vues confier les interventions économiques (aides aux entreprises), les responsabilités de la puissance publique en matière de logement, de travaux publics, de transports, de politique de l'énergie, de politique scientifique, de protection de l'environnement ainsi que le placement des travailleurs privés d'emploi et la gestion des programmes de résorption du chômage. Pour leur part, les communautés ont pris en charge le domaine des activités culturelles au premier rang desquelles l'enseignement.

Les crédits destinés à l'exercice de ces compétences, qui jusqu'en 1988 figuraient dans le budget de l'Etat, ont été transférés aux communautés et aux régions. Il en est résulté un quadruplement des moyens mis à la disposition des régions et des communautés, de 10 % à 40 % des moyens du pouvoir central².

Suite aux accords dits de la Saint-Michel (29 septembre 1992) et de la Saint-Quentin (31 octobre 1992) intervenus entre les principaux partis politiques belges, des précisions ont été apportées à la délimitation des champs de compétence des divers niveaux de pouvoir tandis qu'étaient opérés de nouveaux transferts de compétences de l'Etat fédéral vers les régions et les communautés. La Loi spéciale du 16 Juillet 1993 étend les compétences des régions à l'agriculture et au commerce extérieur. Elle donne par ailleurs aux régions la

1 Savage (1995).

2 Van de Voorde et Stienlet (1995).

responsabilité des relations internationales dans les domaines de leur compétence y compris la capacité de conclure des traités internationaux.

En outre la loi de 1993 ouvrait à la Communauté française la possibilité, qui a été exploitée, de transférer tout ou partie de ses compétences à la région wallonne et à la Commission communautaire française de Bruxelles. Du côté flamand cette question ne se posait pas, la Région et la Communauté étant fusionnées.

5. Une tradition institutionnalisée de concertation sociale

La Belgique possède une tradition ancienne de concertation sociale dont les fondements ont été posés au lendemain de la seconde guerre mondiale par le "Pacte de Solidarité" conclu en 1944 entre les organisations représentatives des employeurs et des salariés. A travers ce texte, les partenaires sociaux affirmaient leur volonté d'établir leurs relations mutuelles sur le double souci de contribuer à la prospérité commune et à une distribution équitable de ses fruits.

C'est dans cet esprit que fut institué, dès 1944, l'Office de la Sécurité Sociale et qu'en 1945 le législateur ouvrit la possibilité que les conventions collectives conclues dans le cadre d'une commission paritaire sectorielle puissent être rendues obligatoires pour toutes les entreprises de la branche d'industrie considérée, qu'elles adhèrent ou non à l'organisation professionnelle. Dans cette même période furent créées des institutions vouées à la concertation sociale : le Conseil Central de l'Economie en 1948 et le Conseil National du Travail en 1952, celui-ci ayant compétence pour les questions sociales et celui-là pour les affaires économiques.

La Belgique possède ainsi, à tous les niveaux d'organisation de la société (Etat fédéral, régions, secteurs, entreprises), des institutions, les unes à vocation sociale, les autres de caractère économique, au sein desquelles se développe la concertation entre les partenaires sociaux.

Le tableau ci-après résume cette structure :

Organes de concertation entre les partenaires sociaux

Niveau	Compétence sociale	Compétence économique
Etat fédéral	Conseil national du travail	Conseil central de l'économie
Régions	Conseils Economiques et Sociaux	
Secteurs	Commissions paritaires	Conseils professionnels
Entreprises	Délégations syndicales	Conseils d'entreprise

D'avantage cependant que par cette structure institutionnelle, la singularité de la concertation sociale en Belgique a longtemps résidé dans la fréquence des accords interprofessionnels conclus au terme de négociations menées au niveau national entre les organisations

patronales et syndicales. A travers ces accords interprofessionnels, dont le champ débordait souvent largement les domaines traditionnels de la concertation sociale, les partenaires sociaux affirmaient leur autonomie vis-à-vis du pouvoir politique.

Les années 60 et la première moitié des années 70 ont été l'âge d'or des accords interprofessionnels. Les accords de 1971, 1973 et 1975, en particulier, ont marqué des avancées significatives du droit social en traitant tout à la fois de la durée hebdomadaire du travail et de la durée des vacances annuelles, en fixant un revenu minimum national, en posant des dispositions en matière de préavis des ouvriers, de salaire garanti en cas d'incapacité de travail et de grossesse, etc.

Dans la foulée de ces accords, le Conseil National du Travail a multiplié les conventions collectives interprofessionnelles que, depuis 1968, il avait la capacité de conclure. Ces conventions collectives interprofessionnelles ont été fréquemment rendues obligatoires par décision des gouvernements.

Les accords interprofessionnels connaîtront toutefois une longue éclipse de 1975 à 1986. Un accord sera bien adopté en 1981 mais, négocié sous la présidence du Premier Ministre, il couvrait, sous les apparences d'un accord paritaire, les résultats d'une négociation tripartite engagée à l'initiative des pouvoirs publics et conclu sous une forte pression de leur part. De fait, dans la seconde moitié des années 70 et la première moitié des années 80, alors que les difficultés économiques ne laissaient que peu de marge à de nouvelles avancées sociales et par suite n'offraient guère de matière à un accord entre patronat et syndicats, l'initiative dans le domaine social est passée entièrement du côté du pouvoir politique.

Depuis 1986, la pratique des accords interprofessionnels a repris. Des accords ont été conclus en 1986, 1988, 1990. Il s'en faut toutefois de beaucoup que les interlocuteurs sociaux aient recouvré la large autonomie dont ils jouissaient dans les années 60. Les projets d'accord sont désormais soumis avant signature à l'évaluation du gouvernement. Ceci d'autant plus que, la situation des entreprises demeurant précaire, la contribution financière de l'Etat est fréquemment sollicitée, tandis que l'organisation patronale entend obtenir des pouvoirs publics la garantie qu'aucune charge ou contrainte nouvelle ne sera imposée aux entreprises pendant la durée de validité de l'accord.

Cette fragilité de la concertation sociale interprofessionnelle dans un contexte économique qui reste difficile s'est une nouvelle fois manifestée ces dernières années.

En 1993, alors que la détérioration de la compétitivité-coût de l'économie belge appelait des actions correctrices et que la situation recommençait de se dégrader sur le marché du travail, le gouvernement a tenté d'impliquer les partenaires sociaux dans l'élaboration d'un ensemble de mesures constitutives d'un nouveau Pacte social. La négociation n'a pas abouti et le gouvernement a été amené à définir et à mettre en oeuvre unilatéralement le paquet de mesures désigné sous le nom de Plan global pour l'emploi, la compétitivité et la Sécurité Sociale.

Au printemps 1996, un projet tripartite pour l'emploi, négocié à l'initiative du gouvernement et avec sa participation, n'a pas été ratifié par une des deux organisations syndicales représentatives.

On ne saurait enfin clore ce paragraphe sans souligner l'existence en Belgique de deux mécanismes de détermination des augmentations salariales qui n'ont plus, pour le premier, et n'ont jamais eu, pour le second, leur équivalent dans les autres pays de l'Union Européenne : l'indexation des salaires sur les prix et la Loi de sauvegarde de la compétitivité.

Bien que les modalités de mise en oeuvre de ce dispositif varient d'une branche à l'autre, la règle générale en Belgique est l'indexation automatique des salaires conventionnels sur les prix à la consommation. Exceptionnellement, comme ce fut le cas en 1983 dans un contexte de crise grave de la compétitivité-coût, le gouvernement peut imposer une suspension provisoire de ce mécanisme. Par ailleurs, en conséquence d'une décision arrêtée dans le cadre du Plan Global de 1993, l'index-santé, soit un indice des prix excluant le tabac, les carburants et les boissons alcoolisées, a été substitué à l'indice global des prix à la consommation comme référence de l'indexation des salaires à partir de janvier 1994; l'index-santé s'établissant alors 1,4 % au-dessous de l'indice global, l'ajustement des salaires sur les prix s'en est trouvé réduit d'autant. Mais pour l'essentiel, le mécanisme d'indexation a été préservé.

La Loi de Sauvegarde de la compétitivité de 1989 prévoyait quant à elle que le Conseil Central de l'Economie procéderait à périodicité régulière à une évaluation de la compétitivité de l'économie belge par rapport à ses principaux partenaires commerciaux. Si cet examen révélait une détérioration de la compétitivité, les partenaires sociaux pouvaient décider de leur propre initiative, ou recommander au gouvernement, des mesures correctrices, y compris une suspension temporaire de l'indexation des salaires.

La Loi de Sauvegarde de la compétitivité a fait, en juillet 1996, l'objet d'une révision qui vise notamment à substituer un mécanisme préventif aux dispositions correctrices de la Loi de 1989. Cette révision aboutit de fait à un rétrécissement de la marge de négociation des partenaires sociaux en matière de fixation des salaires. Désormais, les augmentations de salaires conventionnels devront être négociées à l'intérieur d'une fourchette dont le plancher est constitué par la hausse de l'index-santé augmenté des ajustements barémiques et dont le plafond correspond à la hausse anticipée des salaires dans les trois principaux pays partenaires commerciaux de la Belgique (Allemagne, France, Pays-Bas) pondérés par leur PIB.

I. ANALYSE DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET EVOLUTIONS PREVISIONNELLES

Ce chapitre débute par quatre sections de nature descriptive. La première s'intéresse aux tendances démographiques, aux taux d'activité et à l'évolution de la population active. La deuxième présente les évolutions de l'emploi et du chômage. La troisième résume quelques caractéristiques de la dynamique des ajustements sur le marché du travail. Cette partie descriptive s'achève par une section consacrée à l'évolution des salaires.

Le chapitre se poursuit, à la section 5, par une analyse macro-économique des causes du chômage. La politique macro-économique des années nonante et les projections sont l'objet de la sixième section.

En l'absence de mention spécifique, les tableaux et graphiques concernent la Belgique toute entière. Les développements régionaux font cependant l'objet d'une attention spécifique à divers endroits de ce chapitre.

I.1. Démographie et population active

L'évolution de l'offre de main-d'oeuvre, ou encore population active, est déterminée par la conjugaison de deux éléments : la démographie et le taux d'activité. L'influence de la composante démographique se fait de manière indirecte à travers la population en âge de travailler. Les tendances de migrations sont, elles aussi, importantes puisqu'elles influent sur la croissance de la population totale.

Nous avons, par conséquent, décidé d'analyser le comportement passé et futur de la population active par le biais de ces divers facteurs en mettant l'accent, en fonction de la disponibilité des données, sur la différenciation par sexes et régions.

I.1.1. Démographie

De 1961 à 1994, la *population totale* a progressé de près de 0,3 % par an aussi bien pour les hommes que pour les femmes. Dans le même temps, la population en âge de travailler - population âgée de 14 ans et plus - présentait une croissance supérieure, de l'ordre de 0,5 %. Cette timide augmentation de la population totale ne s'est pas opérée de manière constante au long de la période étudiée. Après la progression relativement soutenue des années 60, la population totale s'est caractérisée par un ralentissement continu de son rythme d'accroissement entre 1971 et 1990.

Tableau I.1.1. Croissance annuelle moyenne de la population totale, en pourcentage

	1961-70	1971-80	1981-90	1991-94	1961-94
Population totale	0,5	0,2	0,1	0,4	0,3
hommes	0,5	0,2	0,1	0,4	0,3
femmes	0,5	0,2	0,1	0,4	0,3

Sources : Institut National de Statistique, Ministère des Affaires Economiques

Calculs : IRES

L'affaiblissement de la croissance de la population totale mentionné ci-dessus apparaît, à partir de 1981, au niveau de la *population en âge de travailler*.

Tableau I.1.2. Croissance annuelle moyenne de la population en âge de travailler, en pourcentage

	1961-70	1971-80	1981-90	1991-93	1961-93
Population en âge de travailler	0,6	0,7	0,4	0,4	0,5
hommes	0,6	0,7	0,4	0,4	0,5
femmes	0,6	0,7	0,4	0,4	0,5

Sources : Institut National de Statistique, Ministère des Affaires Economiques

Calculs : IRES

Les légères hausses masculine et féminine de la population totale et de la population en âge de travailler observées pour le Royaume sont essentiellement le fait de la région flamande, les effectifs s'étant même contractés en région bruxelloise. Du point de vue de la répartition régionale, on observe pour 1993 que 58 % de la population en âge de travailler réside en Flandre, 32 % en Wallonie et 40 % dans la région bruxelloise.

A titre d'illustration, nous reprenons ici les chiffres de population totale et de population en âge de travailler pour 1993.

Tableau I.1.3. Population totale et population en âge de travailler en 1993, en nombre de personnes et % du total

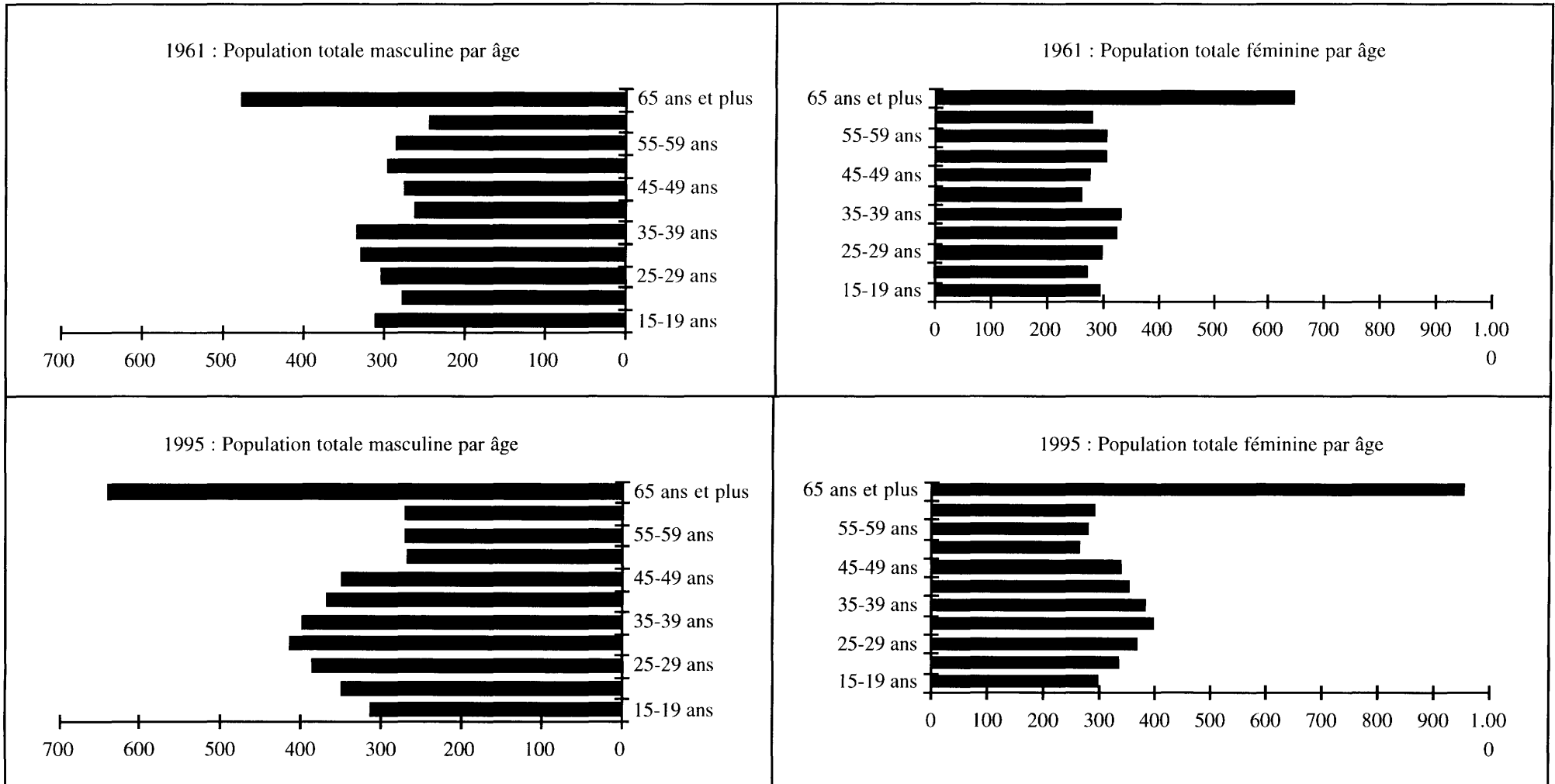
	Royaume	Wallonie	Flandre	Bruxelles
Population totale	10 068 319 (100 %)	3 224 881 (100 %)	5 824 628 (100 %)	950 339 (100 %)
hommes	4 923 472 (48,9 %)	1 563 120 (48,5 %)	2 877 026 (49,4 %)	449 297 (47,3 %)
femmes	5 144 847 (51,1 %)	1 661 761 (51,5 %)	2 947 602 (50,6 %)	501 042 (52,7 %)
Population en âge de travailler	8 254 371 (100 %)	2 679 003 (100 %)	4 792 296 (100 %)	783 072 (100 %)
hommes	3 994 500 (48,4 %)	1 282 701 (47,9 %)	2 347 652 (49,0 %)	364 147 (46,5 %)
femmes	4 259 871 (51,6 %)	1 396 302 (52,1 %)	2 444 644 (51,0 %)	418 925 (53,5 %)

Source : Ministère de l'Emploi et du Travail

La pyramide démographique de la Belgique pour 1995 nous informe d'une densité plus prononcée de certaines classes d'âge (graphique I.1.1.). Ainsi, les tranches de 25 à 39 ans - constituées en partie des enfants nés du "baby boom" des années 60 et de la fin des années 50 - et de plus de 65 ans constituent une part importante de la population totale masculine et féminine. En 1995, la population totale féminine de plus de 65 ans avoisine le million et est ainsi supérieure de près de 350 000 unités à la population masculine reprise dans cette même classe d'âge.

La comparaison de la répartition de la population totale par âge entre 1961 et 1995 suscite plusieurs commentaires. Tout d'abord, l'augmentation de la population totale masculine et féminine résulte d'un gonflement des classes d'âge comprises entre 15 et 49 ans et surtout des plus de 60 ans. Ainsi, entre 1961 et 1995, la population de plus de 60 ans s'est accrue de 31 %, 26 % pour les hommes et 34 % pour les femmes. A côté de cela, la population âgée 50 à 59 ans s'est contractée de près de 10 % dont 7 % du côté masculin et 11 % du côté féminin.

Graphique I.1.1. Population totale par âge, comparaison entre 1961 et 1995



Sources : Recensement de la population et des logements, Enquêtes sur les forces de travail

Calculs : IRES

La comparaison des années 1961 et 1995 en termes de part des classes d'âge dans la population totale¹ nous renvoie la même image à savoir une baisse de la proportion des moins de 25 ans et des 50-59 ans, un alourdissement de celle des 25-49 ans et des plus de 65 ans. Ces caractéristiques se retrouvent à la fois du côté masculin et féminin.

Le poids croissant de la population âgée de plus de 65 ans n'est pas sans effet sur l'évolution du *taux de dépendance* défini comme le rapport entre la population âgée de plus de 65 ans et celle comprise entre 15 et 64 ans. Le taux de dépendance des personnes âgées a évolué de 19 % en 1961 à 24 % en 1995. Comme on peut l'observer sur le tableau I.1.4., pour chaque année considérée, le taux de dépendance féminin est toujours supérieur au taux de dépendance masculin. En outre, la croissance du taux de dépendance au cours du temps s'avère plus forte pour les femmes que pour les hommes.

Tableau I.1.4. Taux de dépendance des personnes âgées de plus de 65 ans, en pourcentage

	1961	1970	1981	1991	1995
Taux de dépendance	19,1	21,3	21,9	22,2	23,8
hommes	16,4	17,5	17,3	17,4	18,9
femmes	21,8	25,0	26,6	27,0	28,8

Source : IRES

1.1.2. Migrations

Les migrations extérieures sont les seules à prendre en considération lorsque l'on étudie la croissance démographique. Nous nous sommes ainsi intéressés à l'évolution du solde migratoire c'est-à-dire à la différence entre le nombre d'immigrants et d'émigrants sur la période couvrant les années 1960 à 1993. Le premier élément qui saute aux yeux réside dans la faiblesse du taux annuel moyen de *l'émigration* au cours de la période 1960-93. Toutefois, l'observation des croissances annuelles moyennes sur les diverses sous-périodes indique une forte instabilité d'un intervalle de temps à l'autre. *L'immigration*, par contre, présente une progression annuelle moyenne largement supérieure à celle de l'émigration, de l'ordre de 2,1 %, accompagnée de mouvements à la hausse et à la baisse de forte ampleur. Le *solde migratoire*, quant à lui, adopte le même profil que l'immigration.

On discerne, à l'intérieur de la période étudiée, plusieurs sous-périodes, chacune d'entre elles adoptant un profil particulier. Les années 60 se caractérisent par une progression conjuguée de l'immigration et de l'émigration. Par la suite, au cours des années 70, ces deux variables s'inscrivent en repli. Les années 80 sont celles du redressement de l'immigration et de la poursuite du mouvement baissier entamé, la décennie précédente, par l'émigration. La hausse de l'immigration de 1981 à 1990 résulte, en partie, de l'effondrement des régimes communistes de l'Europe centrale à la fin des années 80, à l'origine d'importantes migrations d'est en ouest. De 1991 à 1993, malgré l'éclatement de

¹ Par exemple, la part des moins de 25 ans dans la population totale pour une année considérée se définit comme le rapport entre le nombre de personnes âgées de moins de 25 ans et la population totale.

la guerre civile dans l'ex-Yougoslavie, la croissance de l'immigration se ralentit, tandis que l'émigration progresse.

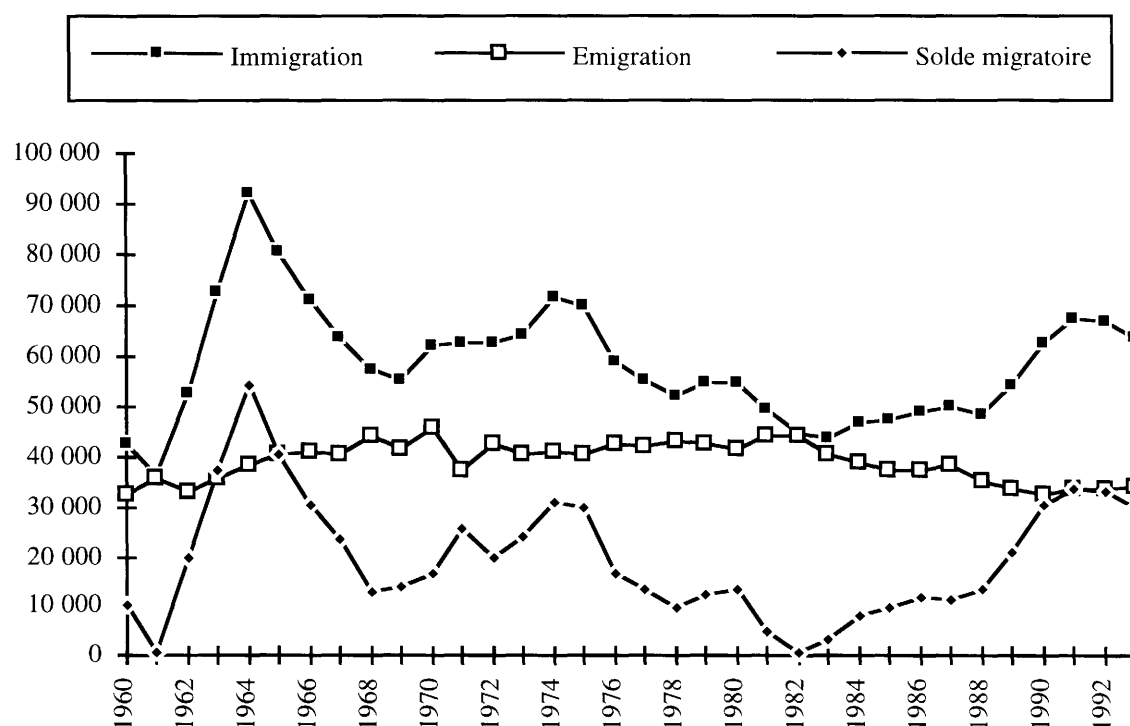
Tableau I.1.5. Croissance annuelle moyenne des mouvements migratoires, en pourcentage

	1960-70	1971-80	1981-90	1991-93	1960-93
Immigration	6,0	-1,0	1,7	0,7	2,1
Emigration	3,7	-0,7	-2,2	1,7	0,4

Sources : Institut National de Statistique, Ministère des Affaires Economiques

Calculs : IRES

Graphique I.1.2. Mouvements migratoires extérieurs, en nombre de personnes



Sources : Institut National de Statistique, Ministère des Affaires Economiques

Calculs : IRES

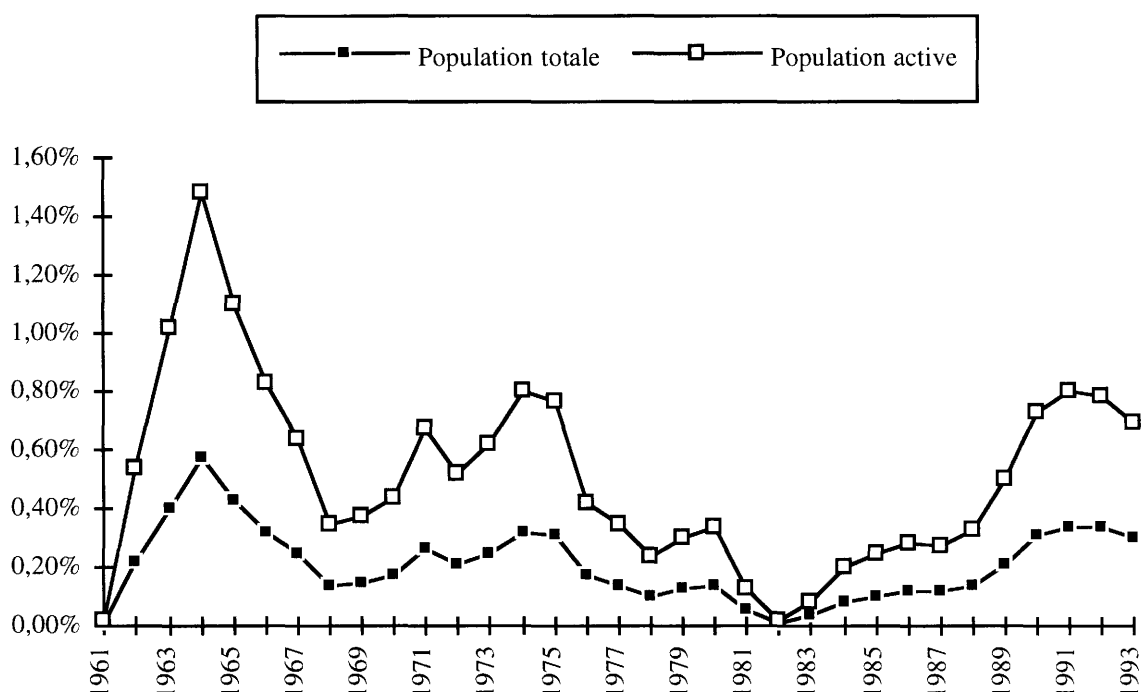
La présentation en termes de *part du solde migratoire* dans la population totale et dans la population active reflète la même évolution que celle du solde migratoire analysée ci-dessus.

Tableau I.1.6. Part du solde migratoire dans la population totale et dans la population active, en pourcentage

	1961-70	1971-80	1981-90	1991-93	1961-93
Part dans la population totale	0,3	0,2	0,1	0,3	0,2
Part dans la population active	0,7	0,5	0,3	0,8	0,5

Source : IRES

Graphique I.1.3. Part du solde migratoire dans la population totale et dans la population active, en pourcentage



Source : IRES

1.1.3. Taux d'activité

Le *taux d'activité* se définit comme le rapport entre la population active c'est-à-dire les personnes présentes sur le marché du travail, qu'elles soient occupées ou non, et la population en âge de travailler. Nous allons, par la suite, examiner cette variable sous trois angles : la comparaison des taux d'activité féminin et masculin, la distinction par âge et l'évolution des taux d'activité sur les trente dernières années.

A la vue du tableau I.1.7., la première remarque qui s'impose a trait à la prédominance sur la période 1961-95 du taux d'activité masculin sur le taux d'activité féminin.

Tableau I.1.7. Taux d'activité, désagrégation par sexe et par région, en pourcentage

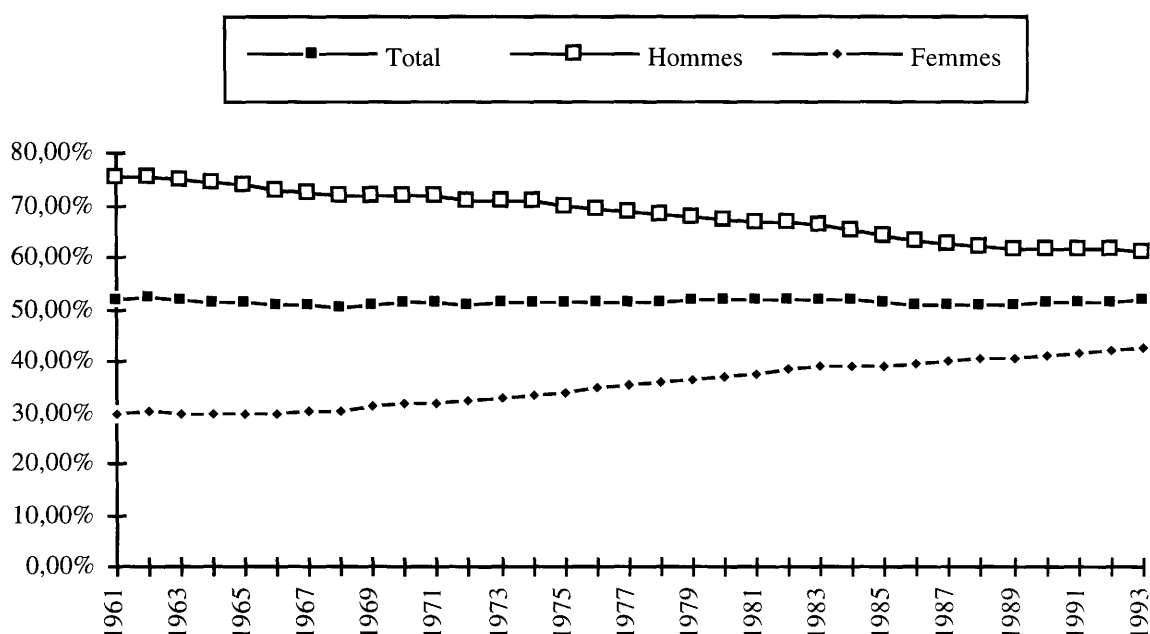
	Hommes				Femmes				Total			
	1961	1970	1981	1995	1961	1970	1981	1995	1961	1970	1981	1995
Royaume	79,6	76,7	71,2	62,9	27,9	31,0	39,2	41,3	53,3	53,5	55,0	53,7
Wallonie	76,9	74,1	68,8	61,3	25,6	29,9	39,0	43,6	51,0	51,7	53,7	52,4
Flandres	81,2	78,1	72,4	64,1	26,8	29,3	37,7	44,7	53,8	53,6	55,0	54,5
Bruxelles	79,5	77,2	71,7	61,2	38,0	41,4	47,7	45,2	57,3	58,2	59,1	53,0

Sources : Recensement de la population et des logements, Enquêtes sur les forces de travail

Calculs : IRES

La relative stabilité du taux d'activité global - hommes et femmes - depuis 1961 masque une évolution divergente au niveau des sexes. En effet, sur la période étudiée, le taux d'activité masculin adopte un profil baissier tandis que le taux d'activité féminin présente une progression soutenue.

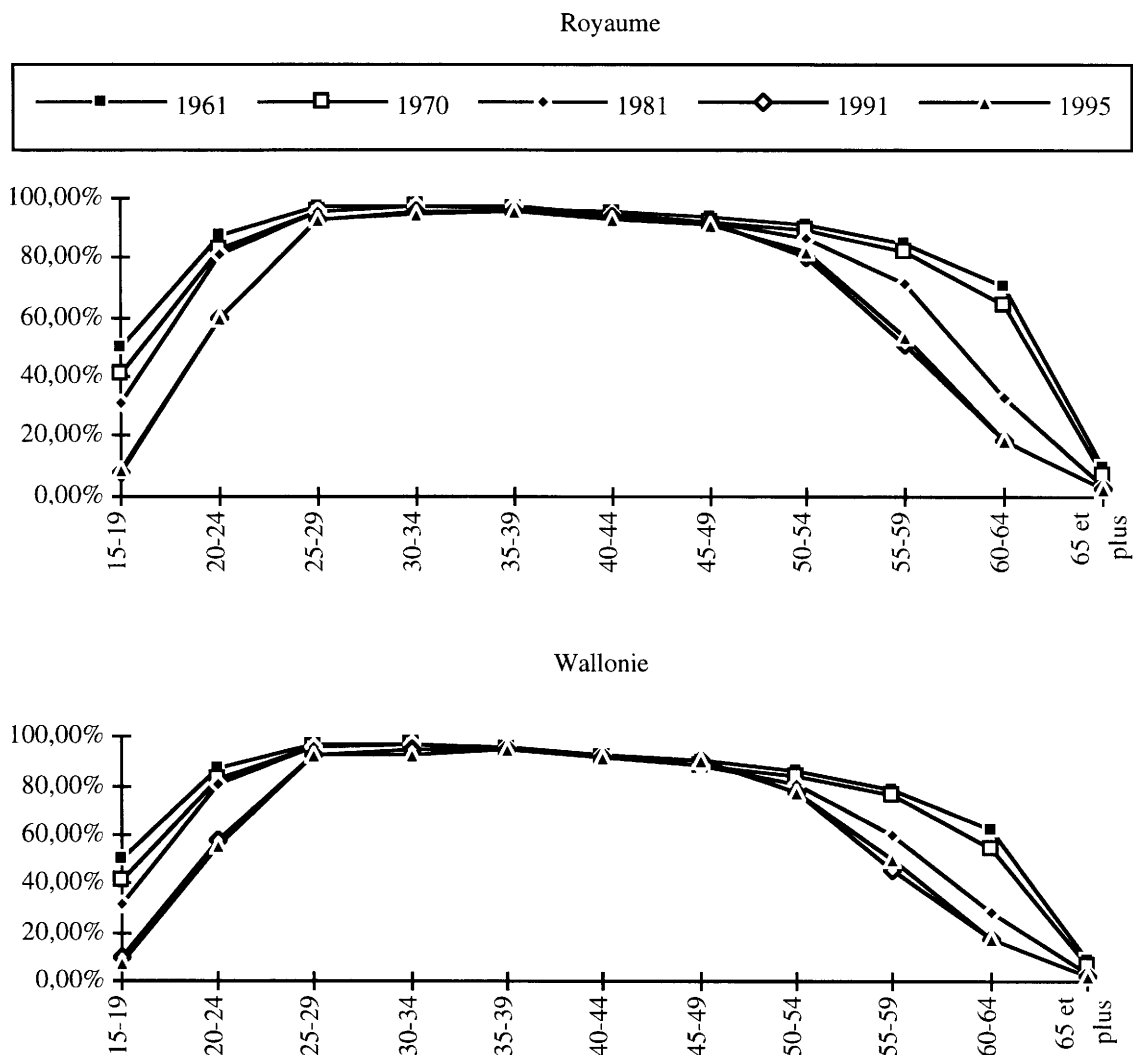
Graphique I.1.4. Taux d'activité, en pourcentage

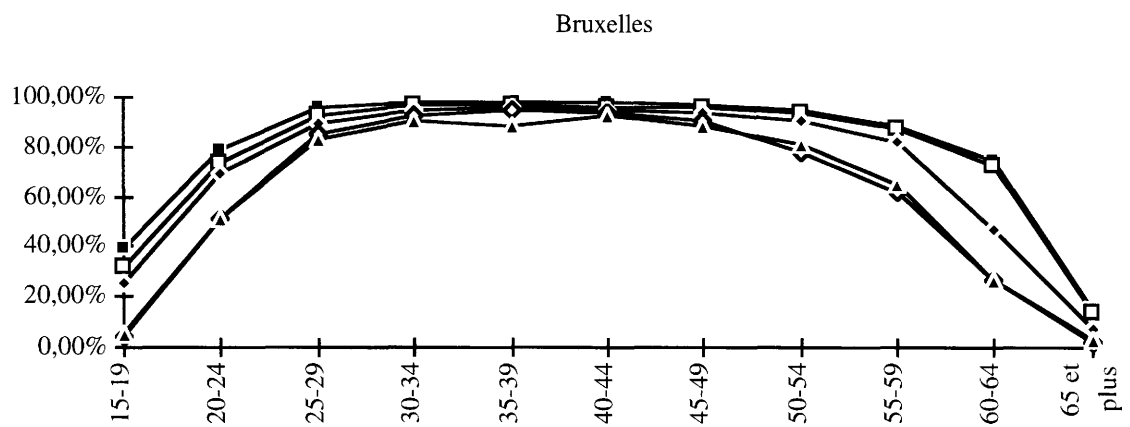
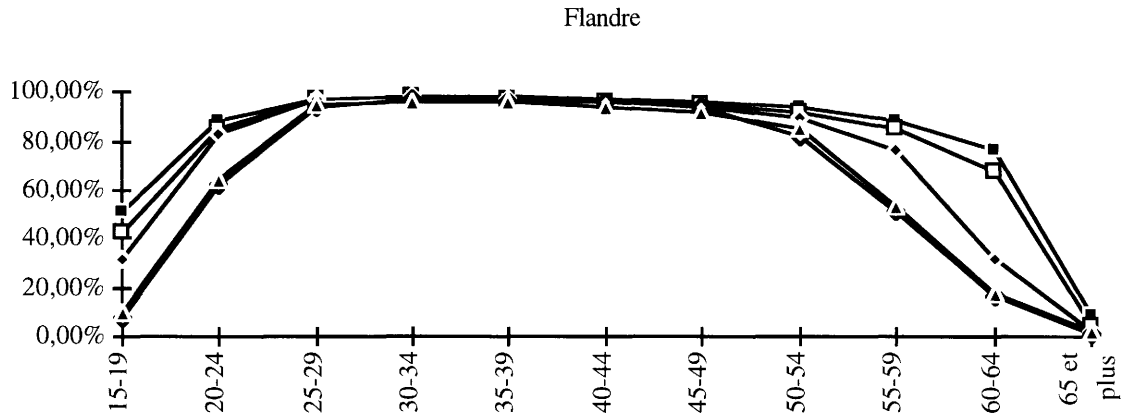


Source : Ministère de l'Emploi et du Travail

Les graphiques suivants examinent l'évolution des taux d'activité en différenciant groupe d'âge et sexe pour 5 années différentes : 1961, 1970, 1981, 1991 et 1995. Cette photographie a été établie sur base des recensements de population (1961, 1970, 1981) et des enquêtes sur les forces de travail (1991, 1995).

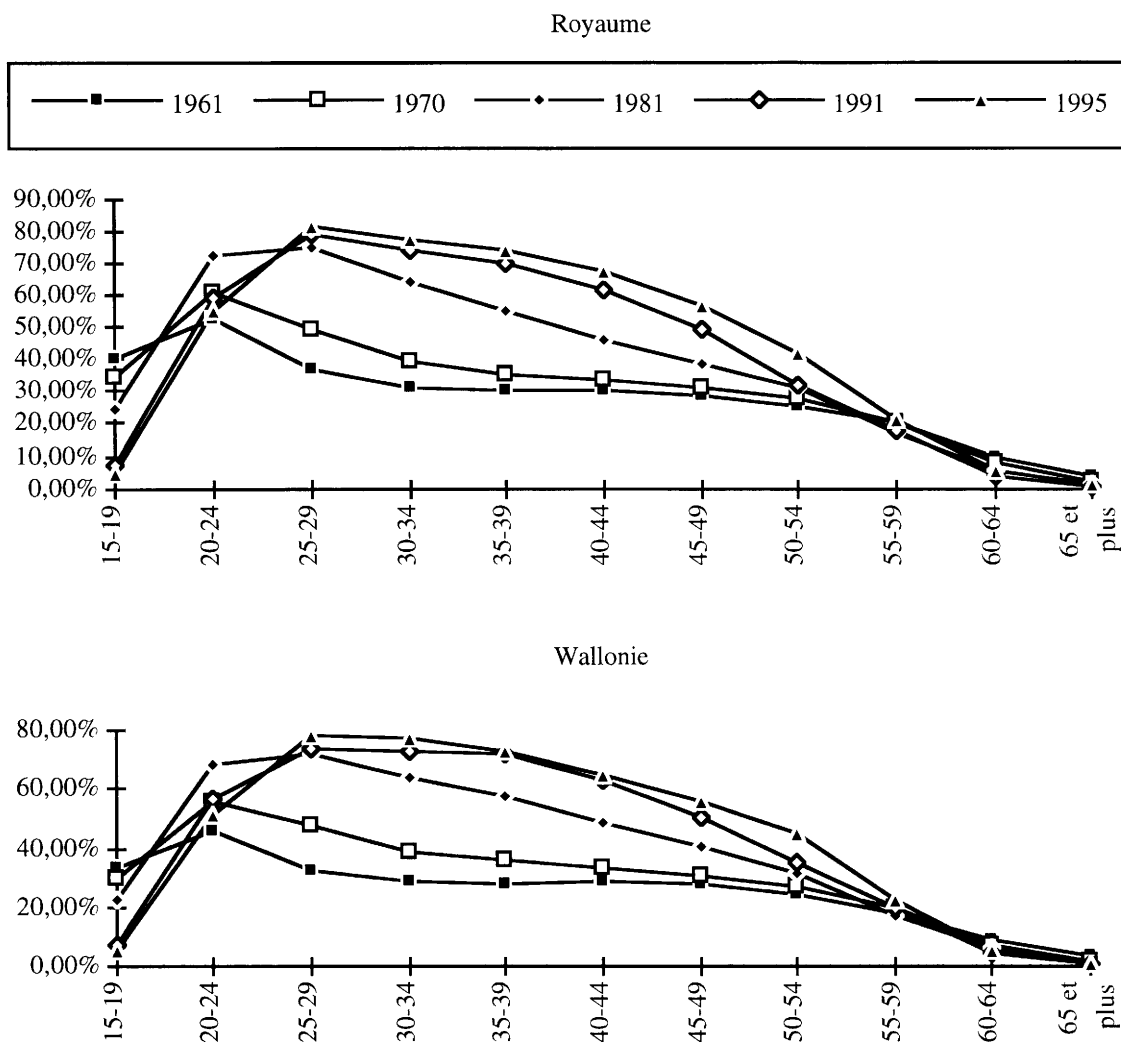
Graphique I.1.5. Taux d'activité masculin par âge et par région, en pourcentage

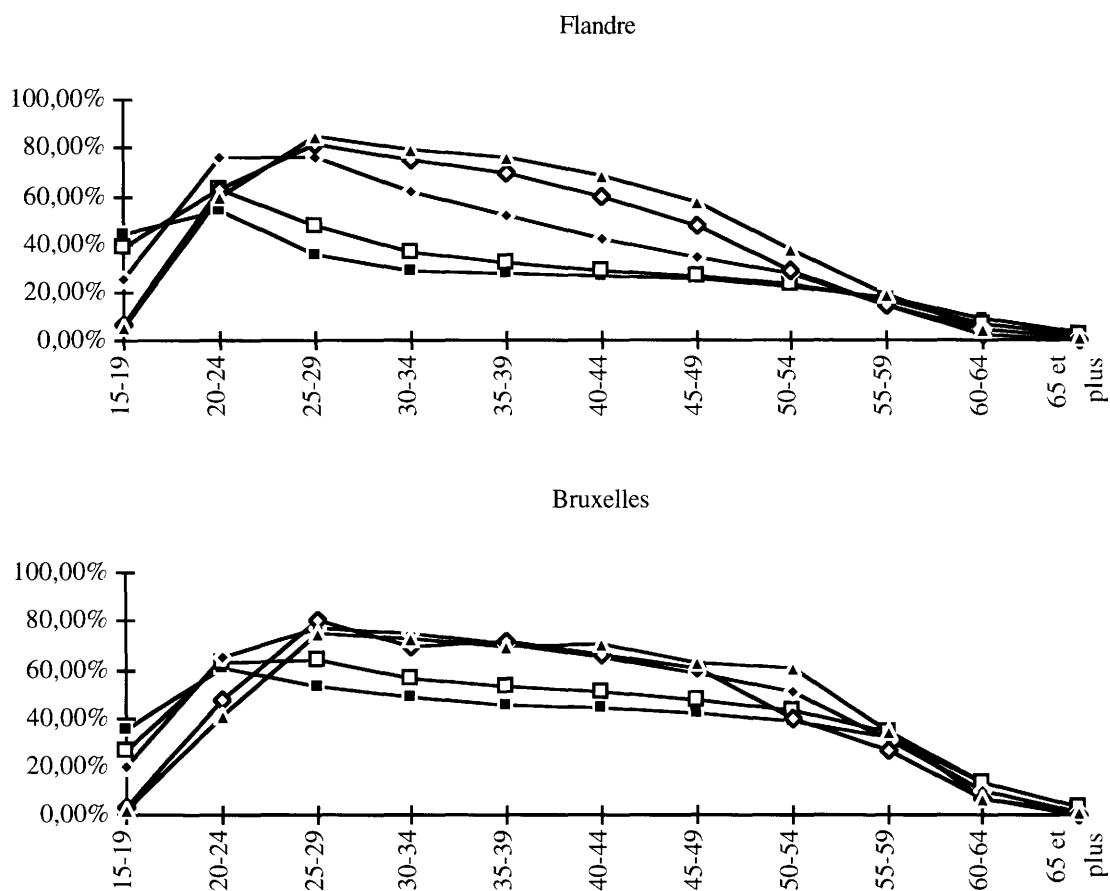




Sources : Recensement de la population et des logements, Enquêtes sur les forces de travail
 Calculs : IRES

Graphique I.1.6. Taux d'activité féminin par âge et par région, en pourcentage





Sources : Recensement de la population et des logements, Enquêtes sur les forces de travail
Calculs : IRES

En dépit d'un profil différent, les taux d'activité masculin et féminin présentent la caractéristique commune d'un affaïssement des courbes aux extrémités (avant 25 ans et au delà de 55 ans). Le recul de l'activité des *jeunes* s'explique d'une part par l'allongement de l'obligation scolaire jusqu'à 18 ans et, d'autre part, par un nombre plus élevé de jeunes poursuivant des études après l'enseignement secondaire supérieur. Le retrait plus rapide des *travailleurs âgés* de la vie active, quant à lui, résulte dans une large mesure du développement des préretraites. L'affaiblissement de la courbe en ses deux bouts est, toutefois, moins manifeste chez les femmes en raison d'un point de départ plus bas.

Le *taux d'activité masculin* adopte un profil en "cloche" : le taux d'activité des hommes âgés de 25 à 49 ans se maintient à un niveau élevé avant de diminuer rapidement. Ce type de profil est moins manifeste chez les *femmes* - en dépit d'une tendance à se rapprocher de la forme en "cloche" - puisque ces dernières atteignent un maximum d'activité entre 25 et 29 ans (81,6 % en 1995) avant de connaître une baisse graduelle.

Toutefois, au cours du temps, les profils masculin et féminin ont évolué. La courbe du taux d'activité féminin s'est relevée pour les groupes d'âge de 25 à 49 ans pour s'approcher de la forme en "cloche" caractérisant les hommes. Du côté du taux d'activité masculin, on observe au fil des années une tendance à un rétrécissement du sommet de la "cloche". Ce phénomène ne se retrouve pas chez les femmes.

L'affaissement des extrémités des courbes de taux d'activité se poursuit depuis 1961. Ainsi, entre 1961 et 1995, le taux d'activité des moins de 25 ans a reculé de 46 % à 30 % pour les femmes et de 69 % à 34 % pour les hommes. Quant aux taux d'activité masculin et féminin des personnes âgées de 55 à 59 ans, on observe que, dans les trois régions du Royaume, ces derniers se sont repliés du début des années 60 au début des années 90 (de 85 % en 1961 à 50 % en 1991 pour les hommes, de 20 % en 1961 à 17 % en 1991 pour les femmes) sous l'influence conjuguée des mesures légales de départ anticipé à la retraite et des préretraites octroyées dans le cadre de restructurations. Néanmoins, les données de 1995 relatives aux taux d'activité indiquent un renversement de cette tendance imputable, en partie, au coût élevé de tels programmes. Les taux d'activité au-delà de 60 ans offrent la même caractéristique d'une remontée en fin de période.

A côté des classes d'âge extrêmes mentionnées ci-dessus, nous nous sommes intéressés au comportement à travers le temps de la tranche d'âge la plus active à savoir celle des 25-49 ans. L'analyse des graphes présentés plus haut met à jour l'évolution divergente adoptée par les hommes et par les femmes. En effet, le taux masculin a baissé de façon continue au cours de la période 1961-95 (de 96,2 % à 93,5 %) alors que, dans le même temps, le taux féminin s'est relevé de façon importante puisqu'il a plus que doublé (71,6 % en 1995 contre 31,2 % en 1961). Au total, l'effet net est positif puisque l'accroissement féminin l'emporte largement sur le recul masculin (82,7 % en 1995 contre 63,7 % en 1961).

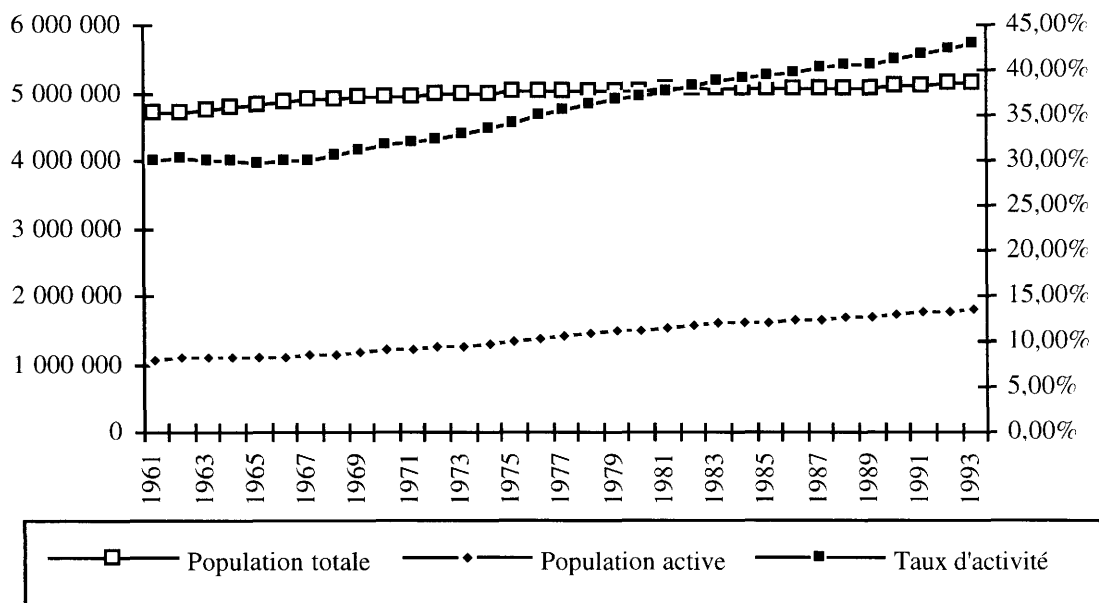
Au *niveau régional*, de 1961 à 1995, on note un *taux d'activité masculin* plus élevé en Flandre qu'en Wallonie, et ce pour l'ensemble des tranches d'âge considérées. Pour la même période, le taux d'activité masculin bruxellois est inférieur au taux flamand en demeurant toutefois - exception faite de 1995 - supérieur au taux wallon. La région bruxelloise présente un profil particulier. On peut, en effet, diviser les taux d'activité bruxellois en deux groupes : les 15-54 ans et les plus de 55 ans. Par rapport à ce qui se passe en Flandre et en Wallonie, le taux d'activité dans les classes d'âge au-dessus de 55 ans est plus élevé à Bruxelles. A l'inverse, les tranches d'âge inférieures à 55 ans présentent à Bruxelles des taux d'activité moindres qu'en régions flamande ou wallonne.

La prédominance continue du taux d'activité masculin flamand sur le taux d'activité masculin wallon ne se retrouve pas au niveau du *taux d'activité féminin* puisque tantôt le taux flamand surpasse le taux wallon comme c'est le cas en 1961 et en 1995, tantôt c'est le contraire qui se produit comme en 1970 et 1991. On observe, néanmoins, une supériorité croissante du taux flamand féminins pour certaines classes d'âge. En 1961, le taux flamand dépasse le taux wallon pour les tranches d'âge comprises entre 15 et 29 ans ; en 1991, cette dominance s'étend jusqu'à la tranche d'âge des 30-34 ans et jusqu'à celle des 45-49 ans en 1995. Comme c'était déjà le cas pour le taux d'activité masculin, la région bruxelloise présente une évolution sensiblement différente du profil adopté par la Wallonie et la Flandre.

1.1.4. Population active

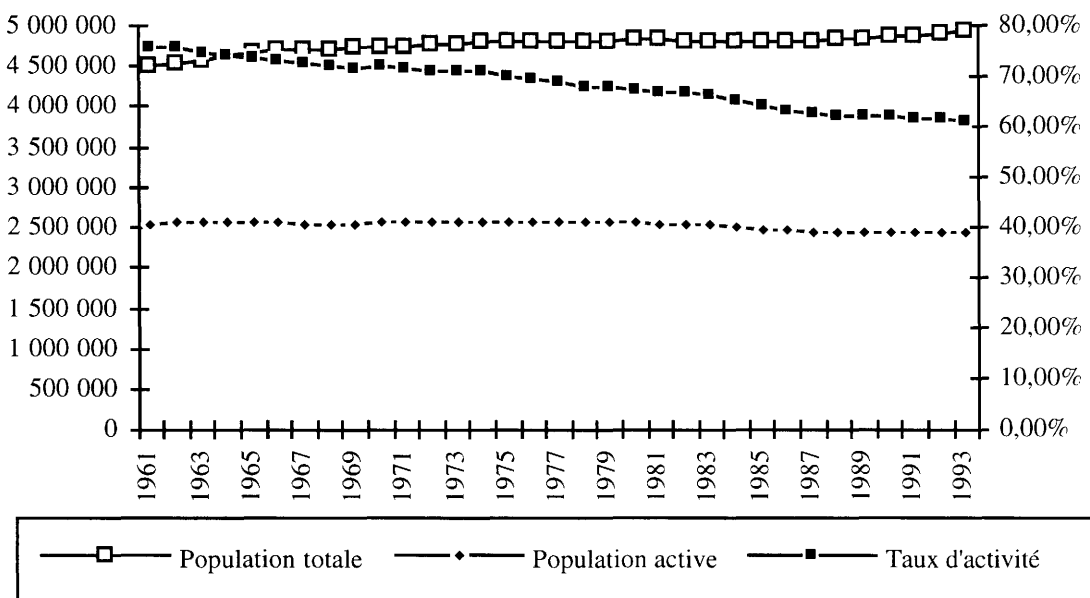
Comme nous l'avons déjà précisé plus haut, le comportement de la population active est la résultante de la combinaison des évolutions démographiques, de la propension à participer au marché du travail ainsi que du solde migratoire.

Graphique I.1.7. Population active féminine, population totale féminine et taux d'activité des femmes



Sources : Ministère de l'Emploi et du Travail, Institut National de Statistiques
Calculs : IRES

Graphique I.1.8. Population active masculine, population totale masculine et taux d'activité des hommes



Sources : Ministère de l'Emploi et du Travail, Institut National de Statistiques
Calculs : IRES

Sur la période couvrant les années 1961 à 1993, la croissance de la population active a été du même ordre que celle de la population en âge de travailler (+ 0,5 %) mais plus importante que l'augmentation de la population totale (+ 0,3 %).

Tableau I.1.8. Croissance annuelle de la population active, en pourcentage

	1961-70	1971-80	1981-90	1991-94	1961-93
Population active	0,4	0,8	0,3	0,7	0,5
hommes	0,0	0	-0,5	0,0	- 0,1
femmes	1,2	2,2	1,4	1,7	1,6

Sources : Institut National de Statistique, Ministère des Affaires Economiques

Calculs : IRES

Derrière cette hausse de 0,5 % en moyenne annuelle, se cache une évolution divergente de la population active masculine et féminine. En effet, en parallèle à l'évolution du taux d'activité, mais dans une moindre mesure, la population active masculine a enregistré un recul annuel moyen de 0,1 % de 1961 à 1993. Cette décroissance est le fruit du fléchissement enregistré entre 1984 et 1988. La population active féminine, quant à elle, s'est accrue de 1,6 % par an en moyenne. On note même une hausse supérieure à 2 % pour les années 70. En dépit de la forte progression de la population active féminin depuis plus de 30 ans, cette dernière reste largement inférieure à la population active masculine.

A titre d'illustration, en 1993, la population active belge s'élevait à 4 272 591 unités dont 2 442 162 d'hommes et 1 830 429 de femmes.

Tableau I.1.9. Population active en 1993, en nombre de personnes et en %

	Royaume	Wallonie	Flandre	Bruxelles
Population active	4 272 591 (100 %)	1 355 302 (31,7 %)	2 502 031 (58,5 %)	395 792 (9,3 %)
hommes	2 442 162	771 358	1 445 548	208 558
femmes	1 830 429	583 994	1 056 483	187 234

Source : Ministère de l'Emploi et du Travail

Le Ministère de l'Emploi et du Travail régionalise depuis 1986 les données de population active. Ces dernières font apparaître une population active masculine et féminine plus importante en Flandre qu'en Wallonie et à Bruxelles. Outre la maigre ampleur de la population active bruxelloise, on note de 1986 à 1993 un rythme de progression plus faible de celle-ci en comparaison aux régions wallonne et flamande (tableau I.1.10.).

Tableau I.1.10. Croissance de la population active entre 1986 et 1993, en pourcentage

	Hommes	Femmes
Wallonie	0,1	1,6
Flandres	0,1	1,6
Bruxelles	-0,8	0,6

Source : Ministère de l'Emploi et du Travail

Calculs : IRES

Au fil du temps, la désagrégation de la population active par âge renvoie la même image que celle reflétée par le taux d'activité à savoir un affaissement de la part des tranches d'âge extrêmes (les moins de 25 ans et les plus de 55 ans) et un renforcement de la proportion des 25-49 ans dans la population active (de 56 % en 1961 à 73 % en 1995 pour les hommes, de 51 % en 1961 à 77 % en 1995 pour les femmes), et ce pour les deux sexes. On note, néanmoins une remontée de la part des plus de 55 ans dans la population active en fin de période, résultant principalement du coût élevé des programmes de préretraites.

1.1.5. Prévisions

Dans le cadre d'une étude sur l'avenir du système de sécurité sociale à l'horizon 2050¹, le Bureau Fédéral du Plan s'est intéressé à l'évolution à moyen et à long terme de la population totale. Selon cette source, la *croissance démographique* devrait se poursuivre jusqu'en 2030 tout en se ralentissant progressivement. Par la suite, de 2030 à 2050, la population totale devrait se réduire. En dépit de ce repli de fin de période, la population totale resterait supérieure à 10.000.000 de personnes. Les hypothèses à la base d'une telle évolution de long terme résident en une hausse de l'espérance de vie (81 ans en 2050 pour les hommes contre 72 ans en 1992, 87 ans pour les femmes en 2050 contre 79 ans en 1992) et en un maintien du taux de fécondité.

Tableau I.1.11. Taux de croissance annuel moyen de la population totale, en pourcentage

	1991-2000	2001-2010	2011-2020	2021-2030	2031-2040	2041-2050
Population totale	0,3	0,2	0,1	0,0	- 0,1	- 0,2
hommes	0,3	0,2	0,1	0,0	- 0,1	- 0,2
femmes	0,3	0,2	0,1	0,0	- 0,3	- 0,2

Source : Bureau du Plan

La *répartition de la population par âge* devrait, elle aussi, se modifier au cours des prochaines décennies. La population de moins de 14 ans devrait croître jusqu'en 2001, suite à la hausse des naissances de la fin des années 80 et du début des années 90, pour se contracter par après. La population d'âge actif diminuerait jusqu'en 2000 en raison, d'une part, du repli de la population de moins de 15 ans durant les années 80 et, d'autre part, de la contraction de la population âgée de 55 à 64 ans issue de la seconde guerre mondiale.

¹ Englert M. et al., (1994).

Par la suite, la population d'âge actif devrait hausser jusqu'en 2011 avant de renouer avec un mouvement à la baisse. Quant à la classe d'âge des plus de 65 ans, elle se gonflerait jusqu'en 2040 avant de décroître de 2040 à 2050 suite au faible taux de natalité des années 1971-85.

L'ensemble de ces éléments sera à l'origine d'une déformation de la pyramide des âges (du moins jusqu'en 2040) : rétrécissement de la base et gonflement des classes supérieures. Le rapport actifs potentiels (15-64 ans) sur inactifs (0-14 ans, 65 ans et plus) passerait de 1,84 en 2000 à 1,35 en 2050.

Tableau I.1.12. Population par groupes d'âge, en milliers de personnes

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
0-14 ans	1866	1794	1721	1725	1675	1645
15-64 ans	6648	6735	6547	6181	6001	5949
65 et plus	1742	1900	2258	2675	2836	2755

Source : Bureau du Plan

A moyen et à long terme, on devrait assister à une poursuite de la hausse du *taux d'activité* féminin, à un ralentissement de la baisse voire à une hausse du taux d'activité des personnes âgées - argument de coût des programmes de préretraites et relèvement de l'âge de la pension pour les femmes de 60 à 65 ans- et à une diminution du taux d'activité des jeunes, en raison d'une progression du taux de scolarité, suivie d'une stabilisation.

Tableau I.1.13. Taux d'activité par âge, en pourcentage

	Hommes		Femmes	
	1995	2050	1995	2050
14-19 ans	8,6	2,0	5,0	2,0
20-24 ans	60,2	41,0	54,9	40,0
30-34 ans	93,0	90,0	81,6	85,0
35-39 ans	94,9	97,0	77,6	85,0
40-44 ans	95,3	97,0	74,0	85,0
45-49 ans	91,0	95,1	57,1	75,0
50-54 ans	82,3	88,0	42,0	56,0
55-59 ans	53,1	65,0	21,5	35,0
60-64 ans	18,5	27,0	5,4	10,1
Plus de 65 ans	2,3	-	1,0	-

Source : Bureau du Plan

Le *solde migratoire*, quant à lui, devrait rester positif jusqu'en 2050, en demeurant cependant inférieur à son niveau du début des années 90.

Les prévisions quant aux évolutions de la démographie, des taux d'activité et du solde migratoire se traduiront par une croissance de la population active jusqu'en 2010 suivie de trois décennies de fléchissement et d'une hausse entre 2041 et 2050.

Tableau I.1.14. Taux de croissance annuel moyen de la population active, en pourcentage

	1991-2000	2001-2010	2011-2020	2021-2030	2031-2040	2041-2050
Population active	0,2	0,0	-0,2	-0,3	-0,1	0,1
hommes	0,1	0,1	-0,2	-0,5	-0,2	0,0
femmes	0,4	0,0	-0,1	-0,1	0,1	0,2

Source : Bureau du Plan

La hausse du nombre de pensionnés et la baisse de la population active devraient conduire à une poursuite de la détérioration du *taux de dépendance* des personnes âgées jusqu'en 2040. Ensuite, le taux de dépendance devrait quelque peu se tasser suite à une évolution inverse du nombre de pensionnés - en raison du faible taux de natalité des années 1971 à 1985 - et de la population active.

I.2. Structure de la population active

Cette section se subdivise en deux parties : l'une consacrée à l'emploi, l'autre au chômage.

I.2.1. Evolution de l'emploi

L'emploi peut être abordé au travers de deux concepts : l'emploi national et l'emploi intérieur. *L'emploi national* totalise l'ensemble des personnes résidant en Belgique, âgées de plus de 14 ans, qui travaillent au moins une heure dans une unité de production belge ou étrangère au cours d'une période de référence¹. *L'emploi intérieur*, quant à lui, se limite aux personnes âgées de plus de 14 ans, résidentes ou non-résidentes, prestant au moins une heure de travail dans une unité de production belge à la date du 30 juin. Ainsi, la différence entre l'emploi national et l'emploi intérieur se situe au niveau du solde frontalier². Dans la suite de notre analyse, en l'absence de précision, l'utilisation du terme "emploi" se référera à l'emploi intérieur.

Comme l'indiquent les deux définitions reprises plus haut et conformément aux critères du Bureau International du Travail, la notion d'emploi renvoie à un nombre d'individus et non pas à un volume d'heures prestées. Ce rapport prend toutefois en compte ces deux dimensions.

a) *Emploi total*

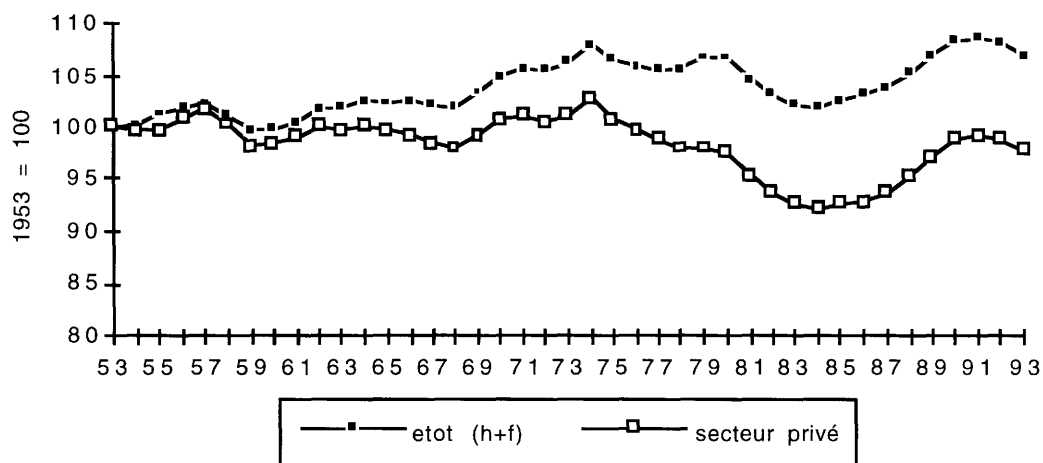
Passant de 3.470.000 à près de 3.713.000 unités, l'emploi intérieur total augmente de 243.000 unités de 1953 à 1994, soit 7 % de l'emploi initial³. Comme l'indique le graphique I.2.1., après une relative stagnation durant les années cinquante, la croissance de l'emploi est modérée mais significative de 1961 à 1974. Il augmente de plus de 8 % sur l'ensemble de cette période. A partir de 1975, l'emploi intérieur total, mesuré en nombre de personnes occupées, ne connaît plus aucune croissance mais d'amples fluctuations conjoncturelles. De fait, l'emploi intérieur total diminue de plus de 60.000 unités entre 1974 et 1994 soit d'un peu moins de 2 %.

1 Dans le cas de données administratives, source principale de cette section, la période de référence est le 30 juin de chaque année.

2 L'emploi national consiste en la somme de l'emploi intérieur et du solde frontalier. Le solde frontalier se définit comme la différence entre les travailleurs frontaliers sortants (résidents travaillant dans une unité de production non résidente) et les travailleurs frontaliers entrants (non résidents travaillant dans une unité de production résidente).

3 Gens de maison inclus.

Graphique I.2.1. Emploi intérieur : emploi total et emploi du secteur privé (Belgique, 1953-1993)



Source : Ministère de l'Emploi et du Travail, Bureau du Plan

Légende : "etot (h+f)" = emploi intérieur total tous sexes confondus

Une première caractéristique de l'évolution de l'emploi en Belgique apparaît donc être sa faible croissance à moyen et long termes. Par rapport à nos trois principaux voisins (Allemagne, France, Pays-Bas), nous enregistrons les performances les plus médiocres. Sur les dix dernières années (1983-1993), nous faisons toutefois légèrement mieux que la France¹.

b) Emploi par sexe

En 1993, 2.198.220 emplois étaient occupés par des hommes, 1.514.770 par des femmes. La part des premiers dans l'emploi intérieur total s'élevait à cette date à 59,2 % alors qu'elle était pour les femmes de 40,8 %. Ces mêmes parts étaient en 1960 respectivement de 70,2 % et de 29,8 %. La seconde caractéristique essentielle est donc la féminisation importante de l'emploi qui a pris place durant ces trente dernières années.

¹ De Villé et Van der Linden (1993).

Tableau I.2.1 Evolution de l'emploi par sexe et grandes catégories socio-professionnelles sectorielles, en nombre de personnes

	Variation de l'emploi entre 1960 et 1974	Variation de l'emploi entre 1974 et 1993	Ecart relatif d'emploi entre 1974 et 1993 (%)
Emploi Intérieur Total			
H	72.160	- 304.552	- 12,2
F	212.490	270.380	21,7
Salariés			
H	252.700	- 334.624	- 15,8
F	304.160	222.507	21,9
Indépendants			
H	- 180.540	30.072	7,7
F	-91.660	47.873	20,8
Secteur privé			
H	22.260	- 298.612	- 13,8
F	114.820	147.180	13,9
Etat			
H	49.900	- 5.940	- 1,8
F	97.670	123.200	66,0

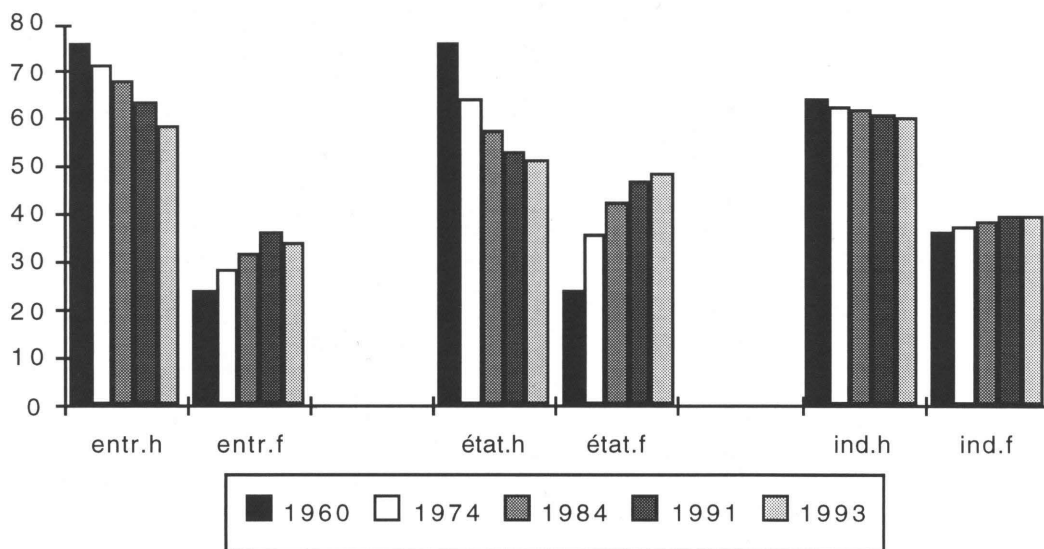
Sources : Bureau du Plan

Calculs : IRES

Prenant comme point de départ 1960 et comme date charnière 1974, le tableau I.2.1 nous indique clairement que cette féminisation de l'emploi s'est produite de manière continue depuis le début des années soixante. Sur près de 500.000 emplois féminins créés entre 1960 et 1993, un peu moins de la moitié le fut entre 1960 et 1974 et cela malgré la diminution de l'emploi indépendant féminin liée à la disparition progressive d'une part importante du petit commerce. Trois cent mille emplois salariés sont créés et occupés par des femmes dont un peu moins d'un tiers dans l'administration de l'Etat et les occupations assimilées (enseignement). Ceci représente un accroissement de 30 % de l'emploi féminin sur cette période. Après 1974, de manière certes ralentie, l'évolution néanmoins se poursuit. Alors que l'emploi masculin perd 300.000 unités, l'emploi féminin en gagne presque autant. Il augmente ainsi sur la période de 21,7 %. A nouveau, un peu plus de la moitié de ces emplois sont créés par le secteur privé mais dont seulement deux tiers sont des emplois salariés. Après son déclin antérieur, l'emploi indépendant féminin repart en effet à la hausse. La chute de l'emploi masculin se concentre quant à elle quasi-exclusivement sur les emplois salariés du secteur privé.

Cette féminisation de l'emploi est bien mise en évidence par les données du graphique I.2.2. qui donne l'évolution des parts relatives dans trois catégories-clefs, l'emploi salarié des entreprises ('entr.h' et 'entr.f'), de l'Etat ('Etat.h' et 'Etat.f') et l'emploi indépendant ('ind.h' et 'ind.f').

Graphique I.2.2. Ventilation de l'emploi par sexe et par catégorie (en % du total) : 1960-1993

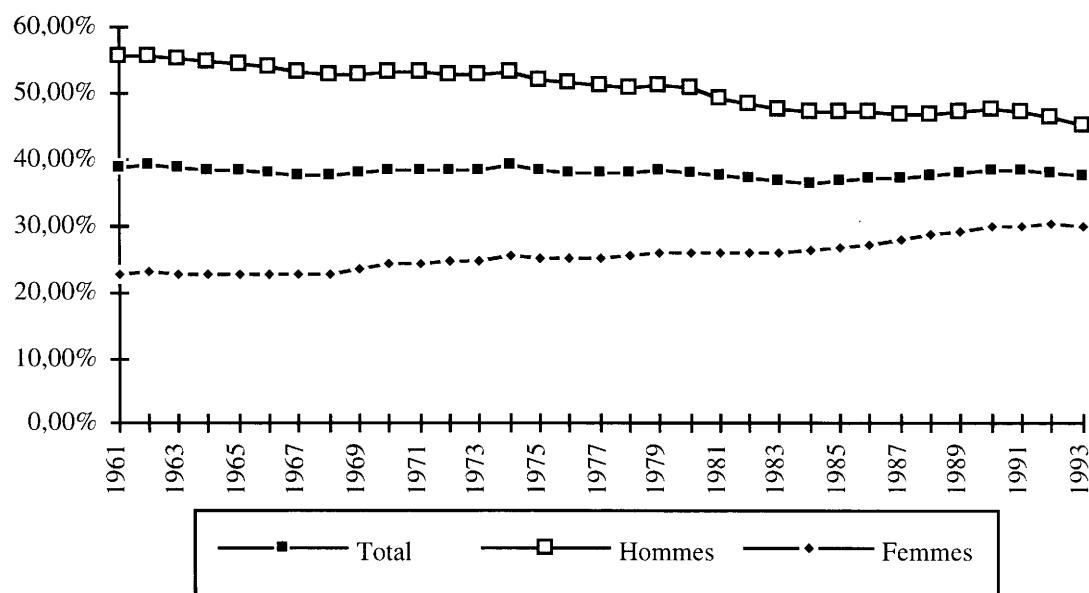


Source : Bureau du Plan Calculs : IRES

c) Taux d'emploi

Le taux d'emploi se définit comme le rapport entre l'emploi et la population en âge de travailler. Il est donc le produit du taux d'activité et de la fraction occupée de la population active (le complément à l'unité du taux de chômage). Ce taux combine, par conséquent, un indicateur d'intensité de participation et la fréquence d'emploi au sein de la population active.

Graphique I.2.3. Taux d'emploi, en pourcentage



Source : Ministère de l'Emploi et du Travail

Le maintien relatif du taux d'emploi global depuis 1961 masque une évolution divergente des taux masculin et féminin. En effet sur la période couvrant les années 1961 à 1993, mises à part les fluctuations conjoncturelles, le taux d'emploi masculin s'inscrit en repli (45 % en 1993 contre 55 % en 1961) alors que le taux d'emploi féminin s'accroît (30 % en 1993 contre 23 % en 1961). En dépit de cette hausse, le taux d'emploi féminin demeure toujours largement inférieur au taux d'emploi masculin. En comparaison internationale, le taux d'emploi est faible en Belgique et ce, même si l'on introduit une correction pour le travail à temps partiel¹.

d) *Emploi par catégories socio-professionnelles*

Entre 1973 et 1994, 366.699 emplois "ouvriers" étaient détruits, soit 23,1 % de son niveau initial. Inversement, 553.546 emplois "employés" étaient créés, soit une augmentation de 40 %. Une nouvelle caractéristique structurelle, bien connue, se dégage de ces chiffres; la "cléricalisation" de plus en plus importante de l'emploi, en particulier salarié. La part des ouvriers dans l'emploi salarié total passe de 53,7 % en 1973 à 38,8 % en 1994. Comme l'indique le tableau I.2.2., cette évolution est contrastée entre les sous-périodes.

¹ Van Den Noord (1992).

Tableau I.2.2. Variation relative de l'emploi salarié ouvriers et employés (%)
1974 - 1994

	Ouvriers	Employés
94/74	76,9	135,8
85/74	74,4	115,9
94/85	100,1	117,2

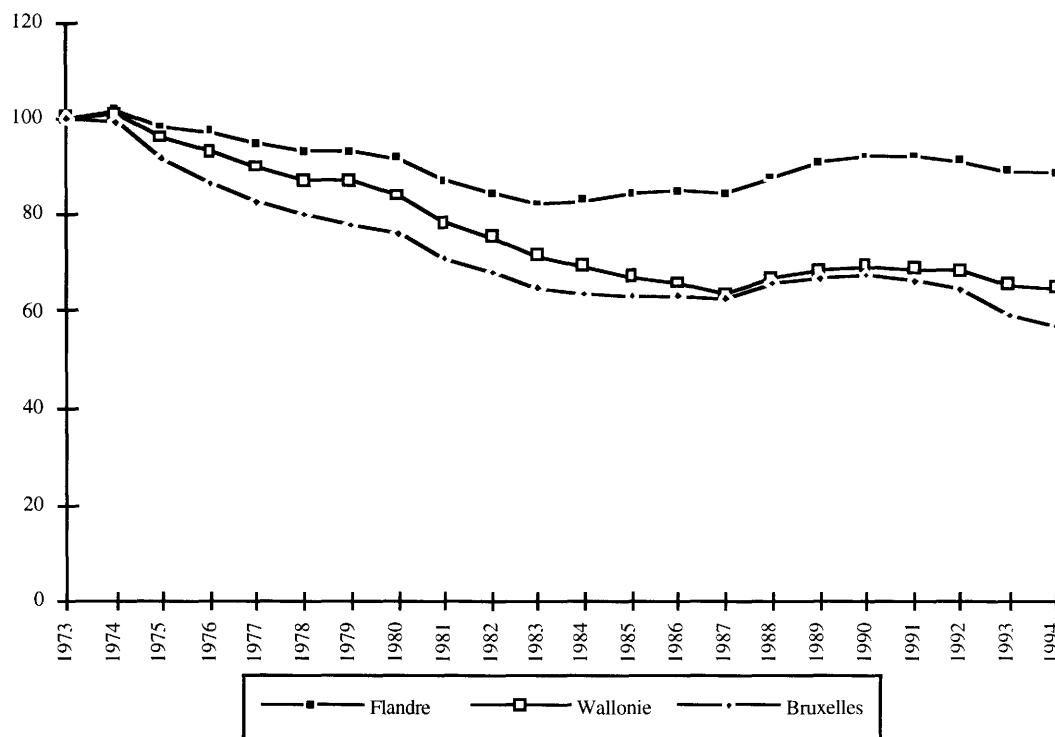
Source : Bureau du Plan Calculs : IRES

La croissance des effectifs employés s'est faite de manière continue sur toute la période 1974-1994, presque au même rythme durant les deux sous-périodes. La baisse de l'emploi ouvrier est le fait exclusivement de la période 1974 et 1985.

e) Emploi par régions

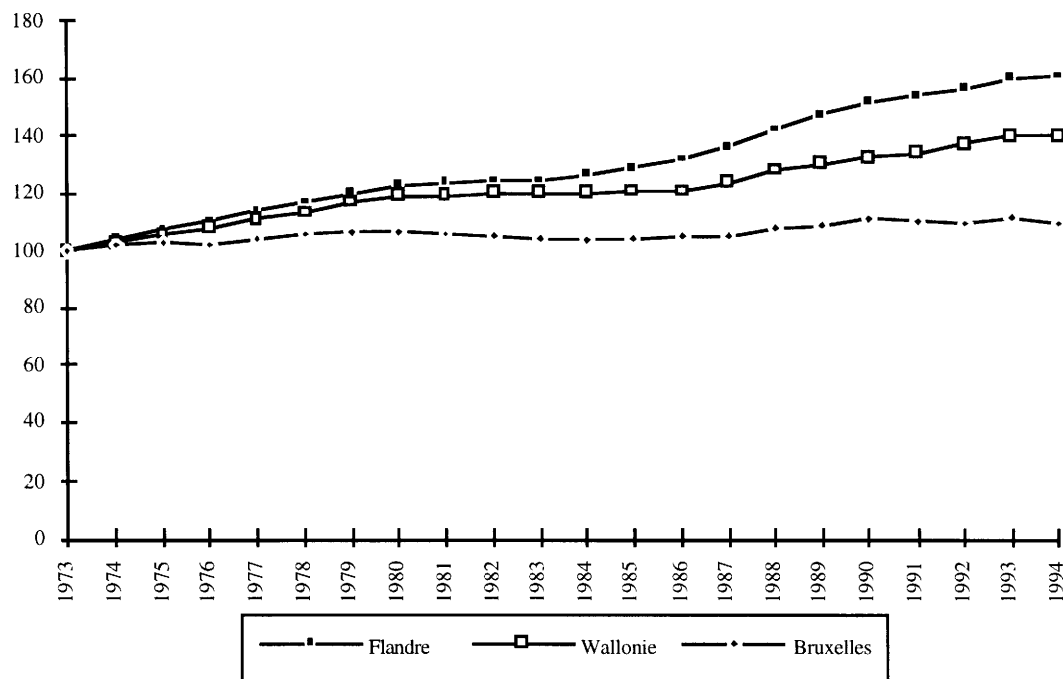
Les statistiques de l'Office National de Sécurité Sociale (ONSS) fournissent des informations quant à l'évolution de l'emploi salarié ventilé selon la catégorie socio-professionnelle. Les trois régions du pays se distinguent par une contraction des effectifs ouvriers. La contraction est cependant moins grande en Flandre qu'en Wallonie et à Bruxelles (en moyenne annuelle - 0,5 % en Flandre, - 2 % en Wallonie et - 2,6 % à Bruxelles entre 1973 et 1994). A l'inverse, le nombre d'employés a fortement progressé de 1973 à 1994 et c'est la Flandre qui enregistre la plus forte hausse (en moyenne annuelle 2,3 % en Flandre contre 1,6 % en Wallonie, et le statu-quo pour la région bruxelloise).

Graphique I.2.4. Emploi des ouvriers par régions, 1973 = 100



Source : ONSS

Graphique I.2.5. Emploi des employés par régions, 1973 = 100



Source : ONSS

Les données régionales d'emploi total - somme de l'emploi salarié et non-salarié - et, plus largement, de population active, sont disponibles à partir de 1986 (Source : Ministère de l'Emploi et du Travail). A titre d'illustration, le tableau I.2.3. reprend l'emploi intérieur par région en 1993.

Tableau I.2.3. Emploi intérieur en 1993, en nombre de personnes et pourcentage du total

	Royaume	Wallonie	Flandre	Bruxelles
Emploi intérieur	3 712 988	1 004 602	2 072 517	614 993
	100,0 %	27,1 %	55,8 %	16,6 %
hommes	2 198 218	589 326	1 252 310	339 166
	59,2 %			
femmes	1 514 770	415 276	820 207	275 827
	40,8 %			

Source : Ministère de l'Emploi et du Travail Calculs : IRES

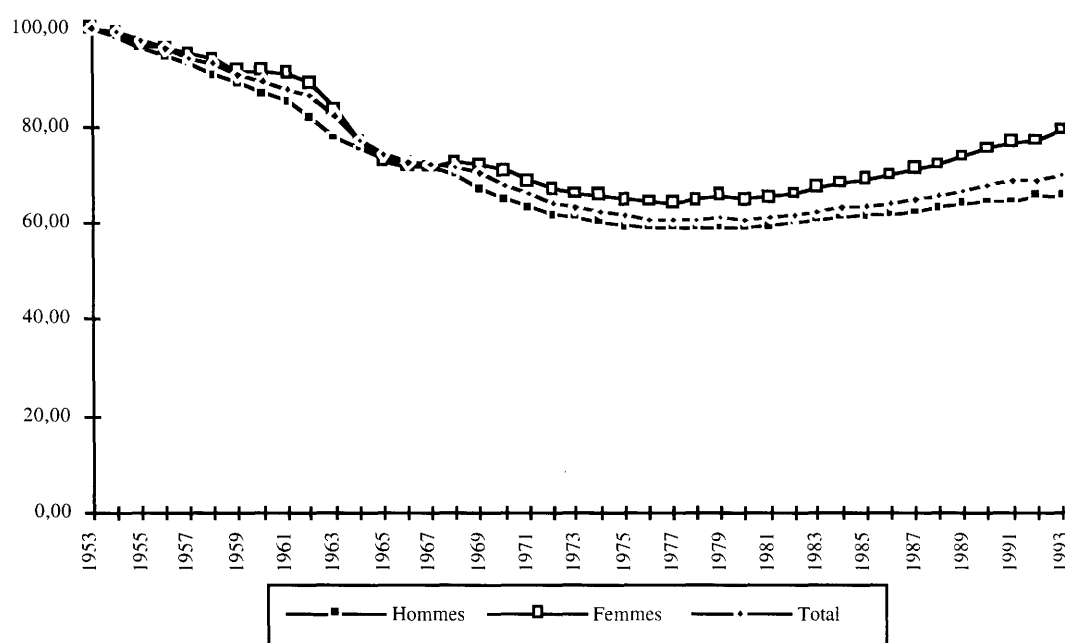
Entre 1986 et 1993, seule la région flamande présente une progression de l'emploi intérieur masculin. De plus, la région flamande se caractérise par une croissance plus forte de ses effectifs féminins (2,1 %) que celles enregistrées par les régions wallonne (1,2 %) et bruxelloise (1 %).

L'observation du taux d'emploi par région met à jour une image quelque peu divergente de celle de l'emploi intérieur. En effet, sur la période couvrant les années 1986 à 1993, le taux d'emploi masculin flamand (48 %) est supérieur aux taux wallon (45 %) et bruxellois (40 %). Par contre, et c'est ici que se situe la différence, c'est la région bruxelloise et non la Flandre qui possède le taux d'emploi féminin le plus important avec une moyenne de 33 % sur la période 1986-93 contre 30 % en Flandre et 27 % en Wallonie.

f) *Emploi des indépendants (et des aidants)*

On peut distinguer, grosso modo, trois périodes dans l'évolution de l'emploi indépendant depuis 1960 : tendance à la baisse de 1960 à la fin des années 1970, relative stabilisation de 1978 à 1983 et enfin progression à un rythme relativement lent depuis 1983.

Graphique I.2.6. Emploi indépendant, en milliers de personnes



Source : Ministère de l'Emploi et du Travail

Les chiffres du Ministère de l'Emploi et du Travail pour 1993 (dernière donnée officielle disponible à l'heure actuelle) nous donnent une idée de l'importance de l'emploi indépendant dans notre pays. Cette année-là, le Ministère de l'Emploi et du Travail dénombrait près de 430 000 indépendants de sexe masculin et près de 280 000 indépendants de sexe féminin.

L'écart entre le nombre d'*indépendants* et le nombre d'*indépendantes* tend à se réduire au fil du temps et ce en dépit de la disparition d'une part importante du petit commerce. Ainsi, en 1953 l'écart s'élevait à 296 000 unités avant de se réduire à 142 000 personnes en 1993. Toutefois, pour l'entièreté de la période considérée, le nombre d'indépendants masculins demeure largement supérieur au nombre des indépendants de sexe féminin.

Tableau I.2.4. Emploi indépendant, créations (+) ou destructions (-) d'emplois, en milliers

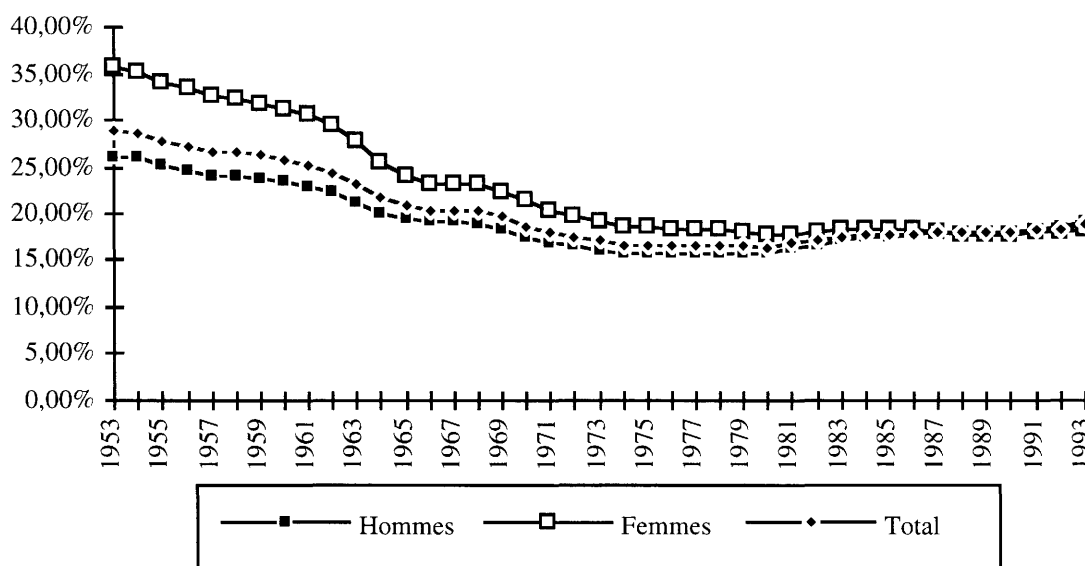
	1960-74	1975-84	1985-91	1992-93
Emploi indépendant	- 272,2	+ 14,8	+ 50,2	+ 13,7
hommes	- 180,5	+ 3,6	+ 23,1	+ 7,1
femmes	- 91,7	+ 11,2	+ 27,1	+ 6,6

Source : Bureau du Plan

Calculs : IRES

L'analyse, cette fois, de l'évolution de la *part de l'emploi indépendant dans l'emploi total* fait apparaître jusqu'en 1987 une part de l'emploi indépendant féminin dans l'emploi total féminin largement supérieure à la part masculine, et ce en dépit d'un nombre plus faible d'indépendantes. Par la suite, on assiste à une stabilisation de la part féminine alors que dans le même temps cette part s'accroît chez les hommes, la part masculine devenant même plus importante que celle des femmes.

Graphique I.2.7. Part de l'emploi indépendant dans l'emploi intérieur, en pourcentage



Source : Ministère de l'Emploi et du Travail

Calculs : IRES

g) Emploi par âge

Au fil du temps, *l'emploi masculin* régresse au niveau des classes d'âge extrêmes. Les classes d'âge constituées par les *moins de 25 ans* et les *plus de 55 ans* subissent l'influence conjuguée des préretraites, d'un allongement de l'âge de la scolarité ainsi que de l'accroissement du nombre de personnes poursuivant des études supérieures. Cette diminution du total des femmes et des hommes en emploi dans les classes d'âge se situant

aux extrémités s'accompagne d'un renforcement de l'emploi sur les classes d'âge intermédiaires. C'est en région bruxelloise que ce renforcement est le plus apparent.

La répartition de *l'emploi féminin* par catégorie d'âge fait, elle aussi, apparaître une diminution des femmes de *moins de 25 ans* en emploi. Toutefois, à l'inverse de ce qui se passe chez les hommes, l'emploi dans les classes d'âge *supérieures à 55 ans* ne se réduit pas au cours des années, ceci étant sans doute dû à un faible point de départ. Il faut cependant noter que ce recul de la part de l'emploi des jeunes femmes dans l'emploi féminin est plus que compensé par la hausse de l'emploi qui s'est produite au niveau des catégories d'âge de 25 à 54 ans. Les trois régions belges adoptent toutes ce même profil.

h) Emploi du secteur privé et de l'Etat

L'emploi intérieur total se décompose en deux catégories fondamentales : l'emploi du secteur privé (y inclus celui des entreprises publiques) et l'emploi de l'Etat (administrations publiques, enseignement, etc.). Lorsque l'on compare, comme le fait le graphique I.2.1, l'évolution de l'emploi du secteur privé à l'emploi total, on perçoit d'emblée l'importance de l'emploi public qui a contribué significativement à la croissance de l'emploi total entre 1960 et 1974 et a permis sa stabilisation de cette date à nos jours.

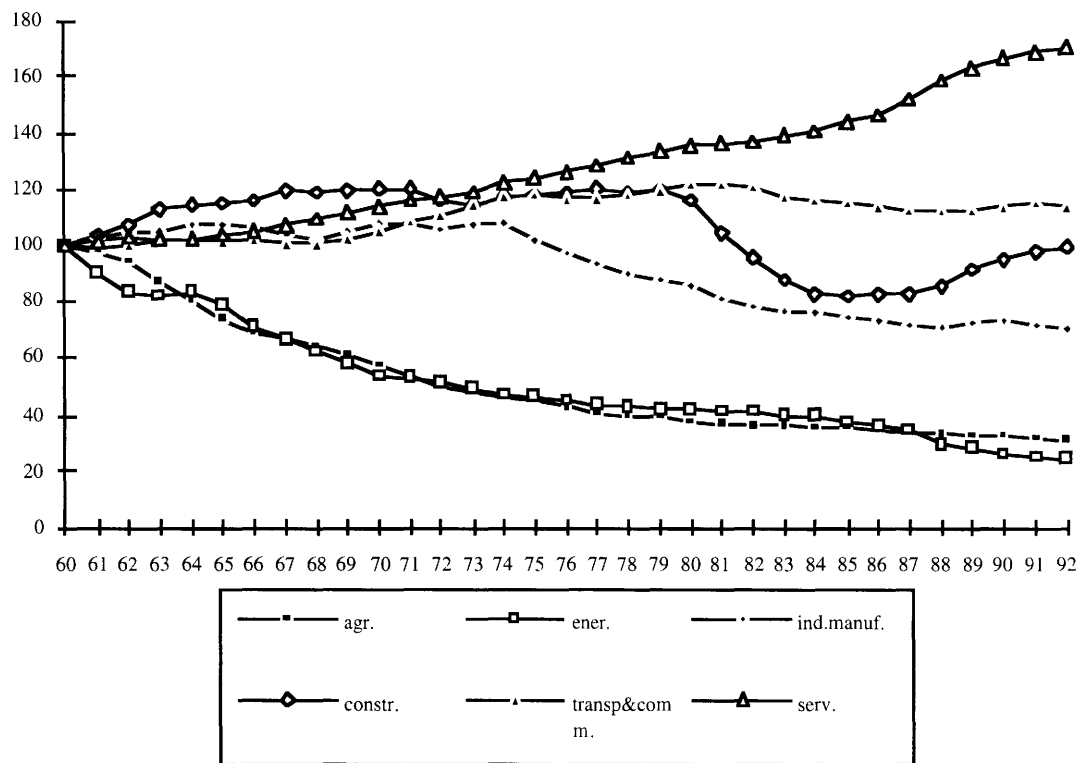
Entre 1960 et 1993, l'emploi intérieur total a cru de 250.478 unités¹. L'emploi de l'Etat a augmenté de 264.830 unités alors que celui du secteur privé *diminuait* de 14.352 unités. L'un et l'autre ont crû durant la période 1960-1974 de plus ou moins 140.000 unités. Mais l'emploi du secteur privé diminue de 150.000 unités sur la période 1974-1993 alors que l'emploi de l'Etat augmentait de 117.000. Il faut toutefois indiquer que ce phénomène de "compensation" des pertes d'emploi du secteur privé par les créations d'emplois par l'Etat s'est arrêtée ces dernières années. Nous y reviendrons lorsque l'on traitera de l'emploi par secteurs.

i) Emploi par secteur d'activité

L'emploi intérieur total (hors gens de maison) s'est accru en net de 322.820 unités entre 1960 et 1992. Quels secteurs ont contribué à cette croissance ? Quels sont ceux qui, au contraire, ont perdu des effectifs ?

¹ Gens de maison inclus

Graphique I.2.8. Evolution de l'emploi total entre 1960 et 1992 (Belgique) : 1960 = 100



Sources : Bureau du Plan, IRES

Le graphique I.2.8. nous donne un aperçu général de l'évolution relative des différentes branches du secteur privé. En longue période, deux secteurs seulement ont connu un accroissement de leurs effectifs : les services et les transports et communications. Le secteur de la construction a quasiment maintenu son niveau d'emploi. La baisse des effectifs dans l'industrie manufacturière est impressionnante. Le tableau I.2.5 précise ces évolutions.

Tableau I.2.5. Evolution de l'emploi par secteurs d'activité

Branches d'activité	Variation de l'emploi 1960-1992 en milliers	Indice de l'emploi en 1992 1960 = 100	Part relative dans l'emploi intérieur en 1992
1. Agriculture	- 214,89	30,60	2,6
2. Energie	- 113,8	24,29	1,0
3. Industries manufacturières	- 325,05	69,84	20,5
a. Biens intermédiaires	- 95,52	67,92	5,5
b. Biens d'équipement	2,71	101,06	7,1
c. Biens de consommation	- 232,24	55,65	7,9
4. Construction	- 2,53	98,98	6,7
5. Transports et communications	31,71	114,07	7,0
6. Services	673,42	170,19	44,5
a. Distribution	53,21	111,27	14,3
b. Banques, assurances, etc...	237,99	329,74	9,3
c. Horeca	21,17	124,15	3,0
d. Garages	22,28	172,95	1,4
e. Autres services	338,77	227,64	16,5
Total : secteur privé	48,86	101,65	82,4
7. Etat	273,96	173,43	17,6
Total : emploi intérieur hors gens de maison	322,82	109,66	100,0

Sources : Bureau du Plan, IRES.

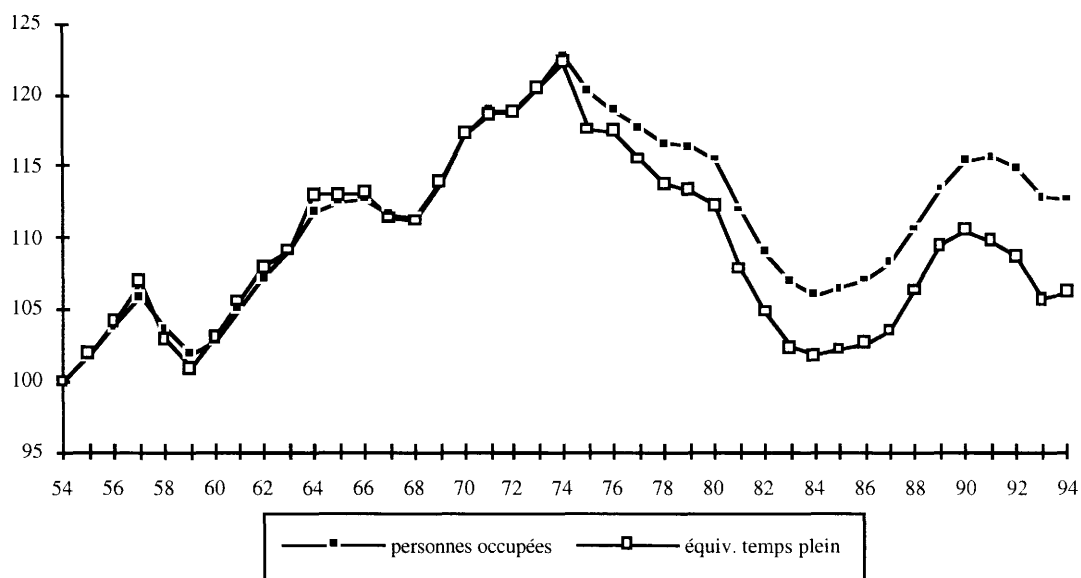
Les secteurs connaissant les plus lourdes pertes d'emploi sont l'agriculture, l'énergie (dues entre autres aux fermetures de charbonnages) et surtout l'industrie manufacturière. Cette dernière voit son emploi baisser de plus de 30 % sur la période et sa part relative se réduire à 20,5 % alors qu'elle était de 32,2 % en 1960. Un emploi sur trois en faisait partie en 1960 ; il n'y en a plus que un sur cinq de nos jours. A l'intérieur de l'industrie manufacturière, cette baisse se répartit très inégalement : elle se concentre dans les branches des biens intermédiaires et de consommation, qui totalisent ensemble une perte de 327.000 unités, la branche des biens d'équipement maintenant ses effectifs.

Le secteur des services s'est avéré comme dans bien d'autres pays le plus grand pourvoyeur de nouveaux emplois : 673.000 unités dont plus d'un tiers dans le seul secteur des services financiers. Il en résulte que 4,5 emplois sur 10 dans ce pays sont des emplois dans les services "marchands". Si l'on y ajoute l'évolution de l'emploi de l'Etat, qu'on pourrait qualifier de "services non-marchands", cette proportion monte à plus de 6 emplois sur 10. L'emploi de l'Etat a en effet connu, comme nous l'avions déjà indiqué, une forte croissance, de plus de 70 %, sur la période.

j) *Emplois à temps partiel et emplois à temps plein*

Les deux séries du graphique I.2.1. sont calculées par le Bureau du Plan en équivalent temps plein. Ce n'est pas le cas pour celles sur lesquelles se base le graphique I.2.9. La décroissance de l'emploi total à partir de 1975 doit en effet être replacée dans le contexte de la diminution du temps moyen de travail par personne occupée. Outre la réduction tendancielle de la durée du travail des emplois à temps plein, la Belgique a connu un développement de l'emploi à temps partiel, lent au début des années quatre-vingt, sensiblement plus rapide à partir de 1985. L'estimation réalisée par le Bureau du Plan, de l'emploi des entreprises (indépendants exclus) en équivalent temps plein comparée à celle de ce même emploi en nombre de personnes occupées permet de mieux apprécier l'importance de ce phénomène dans l'évolution à long terme de l'emploi.

Graphique I.2.9. Emploi salarié du secteur privé (Belgique) : personnes occupées et équivalents temps plein (1954 = 100)



Source : Modtrim, Jamar et Verlinden (1994) Calculs : IRES

Les deux séries se confondent jusqu'en 1974. L'accroissement du nombre total des heures travaillées demandées effectivement par les entreprises s'est traduit jusqu'à cette date par un accroissement quasi équiproportionnel de l'emploi en nombre de personnes occupées. L'évolution de la durée moyenne du travail n'a donc pas affecté, du moins "mécaniquement", l'évolution de l'emploi. Après 1974 il en va tout autrement. Une réduction continue de la durée moyenne du travail diminue la régression de l'emploi entre 1974 et 1984. Elle se ralentit durant la période de reprise de 1985 à 1991, pour reprendre ensuite plus vigoureusement. Derrière une évolution de moyen terme, on retrouve ainsi le profil conjoncturel bien connu de la durée du travail. Le tableau I.2.6. nous donne une idée plus précise de l'ampleur quantitative du phénomène.

Tableau I.2.6. Emploi salarié effectif et en équivalent plein temps (Belgique)

	1974	1984	1991	1994
Emploi : effectif (a)	2.454.900	2.122.980	2.312.170	2.253.560
Emploi : équivalent temps plein (b)	2.348.080	1.957.040	2.108.760	2.039.820
Différence en niveau (c)	106.820	165.940	203.410	213.740
Différence en % de l'emploi effectif (d) = [(c)/a].100	4,35	7,8	8,8	9,5
Gain en nombre de personnes par rapport à l'année précédente du tableau		59.120 (c)84 - (c)74	37.470 (c)91 - (c)84	10.330 (c)94 - (c)91

Source : Modtrim, Jamar et Verlinden (1994)

A durée du travail constante, l'emploi aurait dû baisser de 391.040 unités entre 1974 et 1984 [(b)84 - (b)74] : il n'a de fait diminué que de près de 332.000 unités [(a)84 - (a)74]. Il y a donc un "gain" en nombre de personnes occupées par rapport aux équivalents temps plein d'un peu moins de 60.000 unités [(d)84]. Ce gain s'accroît de 37.470 unités entre 1984 et 1991 et de 10.330 de 1991 à 1994 pour arriver à un total de 106.870 unités, soit 4,35 % de l'emploi effectif de départ de 1974¹.

Cette évolution, globalement décrite, se retrouve bien évidemment dans l'évolution de la part de l'emploi à temps partiel dans l'emploi total. Nous avons déjà fait allusion à cette part dans la *création* d'emplois. Qu'en est-il de la part du temps partiel dans l'emploi total ?

Tableau I.2.7. Part de l'emploi à temps partiel dans l'emploi total par sexe

	1983	1988	1995
<i>Hommes + femmes</i>	8,1	9,8	13,8
<i>hommes</i>	2,0	2,0	2,8
<i>femmes</i>	19,6	23,2	29,8

Source : INS, Enquête sur les Forces de travail

En douze ans, la part de l'emploi à temps partiel dans l'emploi total a augmenté de plus de cinq points de pourcentage, suite principalement à la progression de ce type d'emploi chez

¹ Le lecteur intrigué notera qu'il s'agit d'un pur hasard que ce pourcentage soit (quasi) identique à celui de l'écart entre emploi effectif et équivalent plein temps de 1974.

les femmes¹, celles-ci occupant la majorité des emplois à temps partiel. Cette part a augmenté de 82,4 % en 1973 à 89,3 % en 1993². Comment se situe la Belgique par rapport à ses voisins ? Comme l'indique le tableau I.2.8, l'emploi à temps partiel y est moins développé que chez nos voisins mais il y est plus affaire de femmes. C'est donc surtout du côté masculin que l'emploi à temps partiel est relativement moins courant (en comparaison internationale).

Tableau I.2.8. Emploi à temps partiel en Belgique et chez nos voisins en 1995

	<i>Belgique</i>	<i>Allemagne</i>	<i>France</i>	<i>Pays-Bas</i>
<i>Part du temps partiel dans le total (H+F)</i>	13,6	16,3	15,6	37,4
<i>Part des femmes dans le temps partiel</i>	87,5	87,4	82,0	73,6

Source : OCDE (1996)

Au niveau régional, on observe une prédominance des taux wallons sur les taux flamands, à l'exception de 1986, et ce quel que soit le sexe considéré. L'évolution des taux bruxellois apparaît, en revanche, moins claire. En effet, le taux masculin est supérieur aux taux wallon et flamand tandis que le taux féminin y est moins inférieur.

Les statistiques de l'I.N.S.³ discernent plusieurs *raisons* au travail à temps partiel, entre autres le motif familial et le fait de ne pas avoir trouvé d'emploi à temps complet. Nous avons, pour ces deux causes, calculé le rapport entre le nombre de personnes invoquant la première et la seconde de ces raisons et l'ensemble des personnes travaillant à temps partiel.

En ce qui concerne la raison "*n'a pas trouvé d'emploi à temps complet*", il en ressort, qu'en moyenne pour l'ensemble de la Belgique, cette proportion se situe aux alentours de 30 % dont 38 % pour les hommes et 28 % pour les femmes. En outre, on observe, surtout pour les hommes, une sensibilité de ce motif à l'évolution économique. En d'autres termes, en période de haute conjoncture, ce taux tend à s'infléchir et inversement en période de basse conjoncture. On note, par ailleurs, une plus forte sensibilité conjoncturelle de l'invocation de cette raison en Flandre qu'en Wallonie.

1 Notons toutefois que les résultats au niveau de l'emploi à temps partiel sont différents lorsque l'on se réfère aux statistiques de l'Institut national d'Assurance maladie-invalidité (I.N.A.M.I.). D'après ces dernières, l'ampleur du temps partiel est plus importante que celle rapportée par les données I.N.S., principalement en ce qui regarde les effectifs masculins. A titre d'exemple, en 1988, l'INAMI recensait un taux de travail masculin à temps partiel de près de 6 % alors que pour la même année, les enquêtes sur les forces de travail faisaient apparaître un taux de 3 %. Pour de plus amples renseignements sur la nature des divergences entre les statistiques de l'I.N.S. et celles de l'I.N.A.M.I., nous renvoyons le lecteur à Desmarez (1991).

2 OCDE, (1996), p.208

3 La période étudiée couvre les années 1986 à 1995.

Du point de vue régional, en moyenne, les taux wallons sont supérieurs aux taux flamands (pour les hommes 43 % en Wallonie contre 31 % en Flandre, pour les femmes 36 % en Wallonie contre 24 % en Flandre). Les taux bruxellois, quant à eux, s'élèvent en moyenne annuelle sur la période étudiée à 34 % chez les femmes et à 51 % chez les hommes.

La seconde cause étudiée, à savoir la raison familiale, est plus largement invoquée par les femmes que par les hommes, en moyenne dans 41 % des cas pour les femmes et 5 % pour les hommes. De plus, ce taux se caractérise par une tendance haussière marquée chez les femmes (de 30 % à 46 %) et beaucoup plus timide pour les hommes (de 3 % à 8 %).

La proportion de personnes qui travaillent à temps partiel pour motif familial (hommes et femmes) est toujours plus élevée - à l'exception de 1988 - en Flandre qu'en Wallonie et à Bruxelles (du côté masculin 8 % en Flandre contre 3 % en Wallonie et 4 % à Bruxelles, du côté féminin 46 % en Flandre contre 35 % en Wallonie et 31 % à Bruxelles).

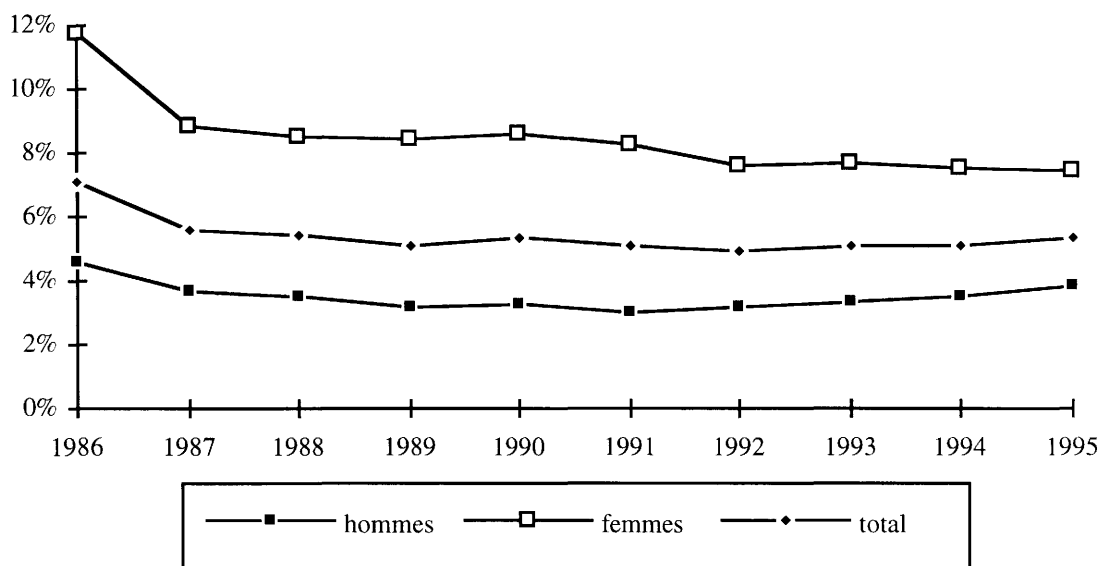
L'importante hausse du taux féminin de travail à temps partiel pour raison familiale observée au niveau du Royaume provient quasi-exclusivement de la Flandre. Pareille évolution ne se retrouve pas en Wallonie et à Bruxelles,.

k) Emploi temporaire

L'emploi temporaire regroupe l'ensemble des personnes ne bénéficiant pas d'un contrat à durée indéterminée.

En comparaison européenne, la Belgique se caractérise par un faible taux de travail temporaire : en moyenne sur la période 1986-95, il se situe à 5 % (hommes et femmes). La différenciation par sexe nous apprend que les femmes (8 %) sont plus exposées à ce type de contrat que les hommes (3 %). En outre, les parts masculine et féminine de travail temporaire n'ont que très peu varié depuis 1987 mais, à partir de 1992, les taux féminin et masculin évoluent en sens opposé : chez les femmes, le taux de contrat temporaire s'infléchit, tandis que chez les hommes il s'accroît.

Graphique I.2.10. Taux de travail temporaire, en pourcentage



Source : Institut National de Statistique Calculs : IRES

Les contrats temporaires sont principalement offerts aux jeunes : près de 45 % des jeunes entre 15 et 19 ans et 16 % des jeunes entre 20 et 24 ans bénéficiaient en 1995 d'un tel contrat. Ainsi, près d'un cinquième des travailleurs en dessous de 25 ans possède un emploi temporaire.

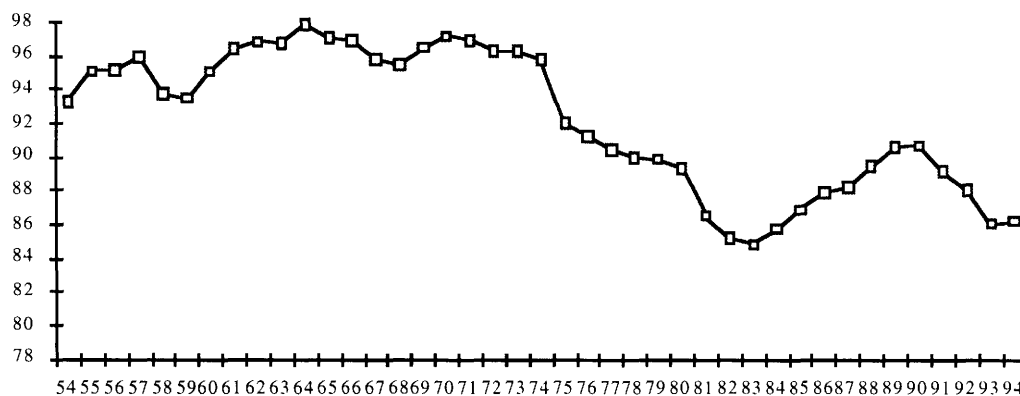
En moyenne, la précarité de l'emploi est plus forte en Wallonie qu'en Flandre tant pour les hommes (4 % en Wallonie contre 3 % en Flandre) que pour les femmes (10 % en Wallonie contre 8 % en Flandre). La région bruxelloise, quant à elle, met en avant un taux d'emploi temporaire de 4 % pour les hommes et de 7 % pour les femmes.

A nouveau, comme dans le cas du travail à temps partiel, les enquêtes sur les forces de travail posent des questions sur la raison de l'emploi temporaire. Il en ressort, d'après les réponses des travailleurs, que le choix de ce type de contrat est très rarement volontaire. En outre, la proportion de personnes qui détiennent un travail temporaire parce qu'elles n'ont pas trouvé un emploi permanent se situe, en moyenne, aux alentours de 25 %, à savoir 22 % pour les hommes et 27 % pour les femmes. Ce taux aussi bien masculin que féminin est en moyenne inférieur en Flandre qu'en Wallonie et à Bruxelles (pour les hommes 15 % en Flandre contre 28 % en Wallonie et 29 % à Bruxelles, pour les femmes 21 % en Flandre contre 35 % en Flandre et à Bruxelles). La part de gens qui invoquent le fait de ne pas avoir trouvé un emploi permanent parmi l'ensemble des personnes possédant un emploi temporaire est assez sensible à la conjoncture (sauf comportement erratique de la région bruxelloise) : ce taux est orienté à la baisse de 1986 à 1992 avant de se redresser à partir de 1993.

l) Tension sur le marché du travail : un premier indicateur

Les déterminants de l'emploi de l'Etat répondent à des logiques différentes de celles de l'emploi des entreprises y inclus celui des indépendants. Il en est de même pour d'autres catégories, certes plus marginales en nombre, telles que celle des emplois domestiques. Il est donc intéressant de confronter l'emploi effectif des entreprises et des indépendants avec une mesure du nombre d'actifs "disponibles" pour ces mêmes entreprises et indépendants. Cette mesure s'obtient en soustrayant de la population active ces catégories d'emploi considérées comme exogènes (principalement l'emploi du secteur Etat) ainsi que les chômeurs de longue durée (deux ans et plus) dont les capacités de réinsertion immédiates dans le marché du travail sont limitées. Sur base d'une estimation de cette mesure réalisée par le Bureau du Plan, le graphique I.2.11. indique l'évolution du rapport entre emploi effectif des entreprises et des indépendants et ce nombre d'actifs "disponibles" pour ces activités¹. Ce rapport constitue un indicateur du degré de tension sur le marché du travail.

Graphique I.2.11. Indicateur de tension sur le marché du travail : ratio entre l'emploi effectif et les actifs "disponibles" (équivalent temps plein) : %



Source, Modtrim, Jamar et Verlinden (1994) Calculs : IRES

Ce rapport est resté tendanciellement stable jusqu'en 1974. Il connaît ensuite une chute continue jusqu'en 1983 traduisant la dégradation de la situation du marché de l'emploi imputable au ralentissement de la croissance, et comme nous le verrons, aux importantes rationalisations opérées dans l'industrie manufacturière. La reprise de la création d'emplois est nette de 1984 à 1989. Mais elle ne pousse pas le degré de tension à des niveaux comparables à ceux antérieurs à 1974. Une nouvelle détérioration de l'équilibre sur le marché du travail apparaît nettement à partir de 1991.

1.2.2. Evolution du chômage

Cette section comparera tout d'abord le taux de chômage belge selon trois modes de calcul différents. Le taux de chômage sera ensuite ventilé selon le sexe et la région du pays. Une analyse des flux sur le marché du travail éclairera l'évolution des stocks. L'analyse portera

¹ Les deux séries proviennent de la banque de données du modèle MODTRIM du Bureau du Plan (Jamar et Verlinden, 1994).

par après sur le taux de chômage de certaines catégories spécifiques, puis sur la part du chômage de longue durée dans le chômage total. Le rapport étendra enfin la notion de taux de chômage à celle d'indicateurs de sous-emploi.

a) Taux de chômage en Belgique : comparaison des sources

La mesure statistique du chômage repose sur la définition du Bureau International du Travail (BIT) : "être sans emploi, à la recherche active d'un emploi et disponible pour le marché du travail". Ce concept doit être précisé pour aboutir à une mesure effective du chômage. On distingue généralement trois mesures statistiques du chômage en Belgique :

(1) La statistique de source administrative reprenant les critères du BIT

Cette statistique, dite des demandeurs d'emploi inoccupés, contient les trois catégories suivantes :

- Les chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi
Ce sont des chômeurs complets non liés par un contrat de travail et bénéficiant d'allocations de chômage ou d'attente¹ et qui sont inscrits comme demandeurs d'emploi.
- Les demandeurs d'emploi inscrits obligatoires inoccupés
Cette catégorie comprend principalement :
 - * les jeunes inoccupés la période de carence qui précède l'octroi de l'allocation d'attente;
 - * certains chômeurs exclus temporairement du bénéfice des allocations de chômage
 - * les demandeurs d'emploi à charge d'un Centre Public d'Aide Sociale.
- Les demandeurs d'emploi inscrits librement inoccupés
Il s'agit de personnes qui ne remplissent pas les conditions pour avoir droit aux allocations de chômage mais qui s'inscrivent librement pour bénéficier des services publics de placement.

(2) La statistique administrative du chômage indemnisé

Cette statistique reprend les chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi tels que définis ci-dessus. En plus de répondre aux critères du BIT, ces personnes remplissent la condition d'être indemnisées.

Cette statistique présente l'avantage de fournir des séries longues et abondamment ventilées (par sexe, âge, durée, secteurs, niveau d'études...). Cette statistique est fréquemment utilisée pour les analyses de l'évolution du chômage sur le territoire national.

(3) La statistique à finalité internationale issue des enquêtes sur les forces de travail

A la différence des deux statistiques du chômage mentionnées auparavant, qui proviennent de sources administratives, cette statistique est bâtie à partir des résultats de l'enquête sur les forces de travail. L'information est obtenue une fois par an au

¹ Le système belge d'indemnisation considère que l'accomplissement d'un parcours scolaire "suffisant", suivi d'une période durant laquelle on a manifesté son désir de travailler comme salarié, suffit pour être couvert par l'assurance-chômage (cfr. la section IV.1). L'indemnité perçue ne porte alors pas le nom d'allocation de chômage mais d'allocation d'attente.

mois d'avril. En Belgique, l'Institut National de Statistique (INS) organise cette enquête. La taille de l'échantillon s'élève à environ 35.000 ménages.

"D'après cette enquête, certaines personnes sont considérées comme chômeuses bien qu'elles ne soient pas répertoriées dans les fichiers des services publics de placement; à l'inverse, un certain nombre de chômeurs indemnisés inscrits aux services publics de placement déclarent ne pas rechercher d'emploi et ne sont donc pas retenus comme chômeurs au sens de l'enquête (Ministère de l'Emploi et du Travail (1994b, p.55). Nous verrons ci-dessous que la comparabilité entre l'enquête et les sources administratives pose des problèmes délicats.

Le calcul du taux de chômage requiert la division par un concept de population active. Différentes définitions sont utilisées en Belgique (Cf. infra). Ce rapport considère trois combinaisons des sources de nombres de chômeurs et de population active. Nous les définissons à présent :

Taux A Les chômeurs complets indemnisés rapportés à la population assurée contre le chômage (source : Office national de l'Emploi).

Ce taux de chômage est principalement utilisé pour établir des comparaisons au niveau national (entre classe d'âge) et entre régions (Cf. infra). Au numérateur, la mesure du chômage est étroite dans la mesure où elle ne prend en compte que le nombre de chômeurs complets *indemnisés* demandeurs d'emploi¹. La population assurée contre le chômage est également un concept étroit obtenu par sommation des salariés assujettis à l'assurance maladie-invalidité (hormis les travailleurs des services publics et de l'enseignement), des chômeurs indemnisés et des salariés frontaliers (source : Office national de l'Emploi). Les restrictions opérées au dénominateur étant plus importantes que celles effectuées au numérateur, le taux A est historiquement supérieur au taux B.

Taux B Les demandeurs d'emploi inoccupés rapportés à la population active totale (source : Ministère de l'Emploi et du Travail)

Ce taux de chômage inclut au numérateur la mesure administrative du concept retenu par le BIT (Cf. supra). Le dénominateur reprend l'ensemble de la population active (les salariés, les indépendants et les aidants, le solde frontalier et les demandeurs d'emploi inoccupés).

Taux C Le taux de chômage standardisé (source : OCDE, *Perspectives de l'Emploi*)

Ce taux de chômage est utilisé dans les comparaisons internationales. Avant 1983, date du début des enquêtes *annuelles* sur les forces de travail, ce taux était quasi identique au taux B. Depuis 1983, il se base sur les résultats de l'enquête sur les forces de travail, tant en ce qui concerne le numérateur que le dénominateur (qui mesure la population active *totale*). Il y a donc une rupture dans la série entre 1982 et 1983. "Dans les pays [dont la Belgique] effectuant des enquêtes annuelles, les estimations mensuelles sont obtenues par interpolation/extrapolation et incluent les tendances des données administratives lorsque celles-ci sont disponibles. Les données annuelles sont donc calculées en

¹ En 1995, les chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi représentaient environ 84% des demandeurs d'emploi inoccupés.

faisant la moyenne des estimations mensuelles (à la fois pour les chômeurs et pour la population active)... Pour les pays de l'UE, les procédures sont identiques à celles utilisées pour calculer les taux de chômage comparable de l'Office statistique des Communautés européennes. De légères différences peuvent apparaître dues principalement aux diverses méthodes de calcul et aux ajustements utilisés, et au fait que les estimations de l'UE sont basées sur la population active civile" (OCDE, 1996, p. 215)

Le graphique I.2.12.a compare les trois séries entre 1971 à 1995¹. Avant d'en venir à la comparaison de ces trois sources, observons un phénomène bien connu : la croissance *et* la persistance du taux de chômage. Cette persistance se caractérise par une succession de périodes de croissance du taux de chômage entrecoupées de plateaux où le chômage se stabilise ou décroît modérément².

Le profil des deux premiers taux de chômage est grosso modo parallèle (voir le graphique I.2.12b qui présente le ratio entre ces deux taux). L'écart en niveau a longtemps été de l'ordre de 20 % mais il se réduit depuis 1988, atteignant 15 % en 1995. A contrario, le taux C, obtenu par enquête, diverge du taux B à plusieurs reprises. L'origine de l'écart survenu entre 1982 et 1983 a déjà été évoquée. Plus troublant est l'élargissement de l'écart entre les taux B et C depuis 1989 (la tendance s'inversant temporairement en 1994, Cf. le graphique I.2.12). On aboutit ainsi à un taux C qui ne représente plus en 1995 qu'environ 65 % de son homologue administratif B.

La croissance de l'écart entre les taux C et B depuis 1989 n'a pas une explication immédiate. D'après la Commission européenne (1994), la proportion de chômeurs selon l'enquête qui sont enregistrés comme chômeurs par les administrations nationales est, en Belgique, la plus élevée d'Europe. Elle avoisine 90 % en 1986 et 1992 (les deux années considérées par la Commission). En revanche, la proportion de chômeurs officiellement enregistrés qui sont recensés comme chômeurs selon l'Office européen EUROSTAT s'élevait environ à 85 % en 1986 et à seulement 55 % en 1992. Cette chute brutale, que d'autres pays (tels l'Italie et le Luxembourg) ont dans une certaine mesure également connu, est assurément le facteur décisif pour expliquer l'accroissement de l'écart entre les taux B et C à cette époque. La Commission européenne (1994) constate le phénomène sans en expliciter les origines précises.

Il est fort probable que nombre de chômeurs enregistrés ne se déclarent plus à la recherche d'un emploi. Le concept de *travailleurs découragés* apporte un éclairage à ce propos. Dans l'ensemble des pays couverts par l'Office européen EUROSTAT, les *travailleurs découragés* sont définis comme des travailleurs sans emploi déclarant ne pas chercher de travail parce qu'ils "sont convaincus qu'il n'y a pas d'emploi disponible ou ne savent pas où en trouver" (O.C.D.E, 1993, p. 34). Ces personnes ne sont pas recensées comme chômeuses. Mais "on les considère généralement comme des chômeurs 'latents' ou 'non déclarés' ou comme étant 'en marge' de la population active" (O.C.D.E, 1993, p. 9). En

¹ Il s'agit de moyennes annuelles.

² La baisse survenue entre 1984 et 1990 semble contredire ce propos. Elle ramène en effet approximativement le taux de chômage à son niveau de 1979. Cependant, une part non négligeable de cette baisse provient, on le verra plus loin, du développement actif de formules de retrait de la population active.

1991, la part des *travailleurs découragés* dans la population active s'élevait à 1,7 % en Belgique (O.C.D.E, 1993). Ce taux était le plus élevé de l'OCDE après celui de l'Italie, de la Finlande et du Japon. Rapporté au nombre de chômeurs, celui des *travailleurs découragés* représentait à la même époque 18 %. Selon l'OCDE (1993, p. 37), le nombre de chômeurs découragés serait passé d'environ 11 000 en 1983 à 41 000 en 1984. Il aurait ensuite décru jusqu'en 1987 où il s'élevait à 27 000 unités. Après quoi, ce nombre a vivement augmenté, atteignant 43 000 unités en 1989 et plus de 70 000 au début des années nonante.

Il eut été préférable de pouvoir ventiler cette information selon que les sans-emploi sont ou non inscrits dans les registres du chômage. Cette information n'est pas disponible tout au long de la période d'intérêt. On notera toutefois que selon l'enquête, en 1993 et 1994, de l'ordre de 50000 personnes inscrites à l'Office National de l'Emploi, demandeuses d'emploi ou non, déclaraient ne pas être à la recherche d'un emploi parce qu'elles ne croyaient pas pouvoir trouver d'emploi¹.

S'il apparaît acquis que l'étendue réelle du phénomène de *découragement* est une explication de l'écart croissant entre les taux B et C depuis 1989, il est douteux qu'elle soit la seule. Le rapport s'interrogera au chapitre IV sur l'effet possible de l'indemnisation du chômage. Dans l'immédiat, on signalera que le questionnaire utilisé pour dénombrer les chômeurs au sens du BIT a été modifié à deux reprises (en 1990 et 1992). La Commission européenne (1995) reconnaît que la révision de l'enquête en 1992 pourrait avoir conduit à une diminution des chiffres du chômage (p. 34). En outre, aux yeux de l'administration, le chômeur qui a travaillé dans une "agence locale pour l'emploi" (ALE)² demeurait (jusqu'en 1995³) un demandeur d'emploi inoccupé, tandis qu'il était repris comme travailleur occupé dans l'enquête sur les forces de travail⁴.

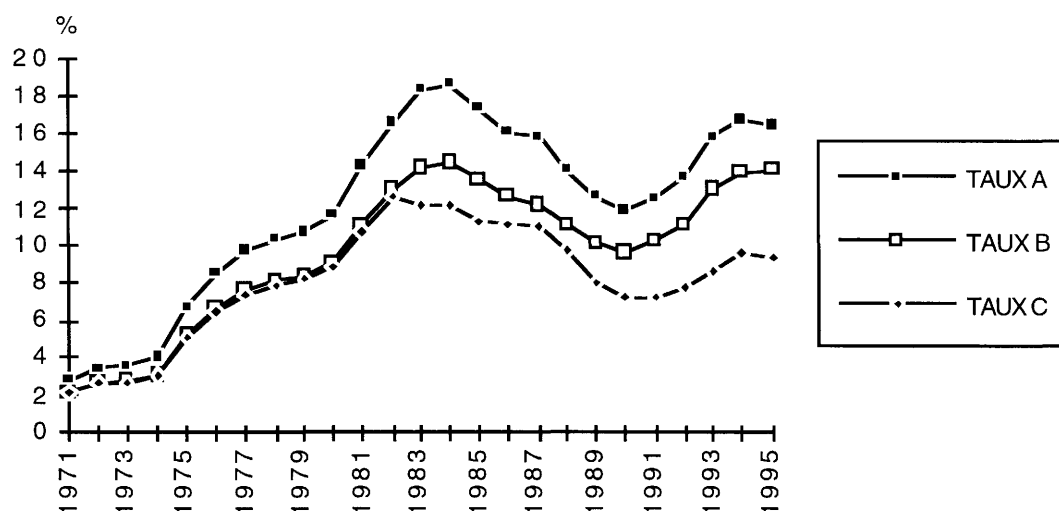
1 Source : Institut National de Statistiques *Enquêtes sur les forces de travail*, Bruxelles (tableau 2.C.9)

2 Depuis 1987, les ALE, instituées au niveau communal, permettent à des chômeurs de longue durée de compléter leur allocation de chômage en accomplissant des tâches occasionnelles durant au maximum 60 (ultérieurement, 45) heures par mois.

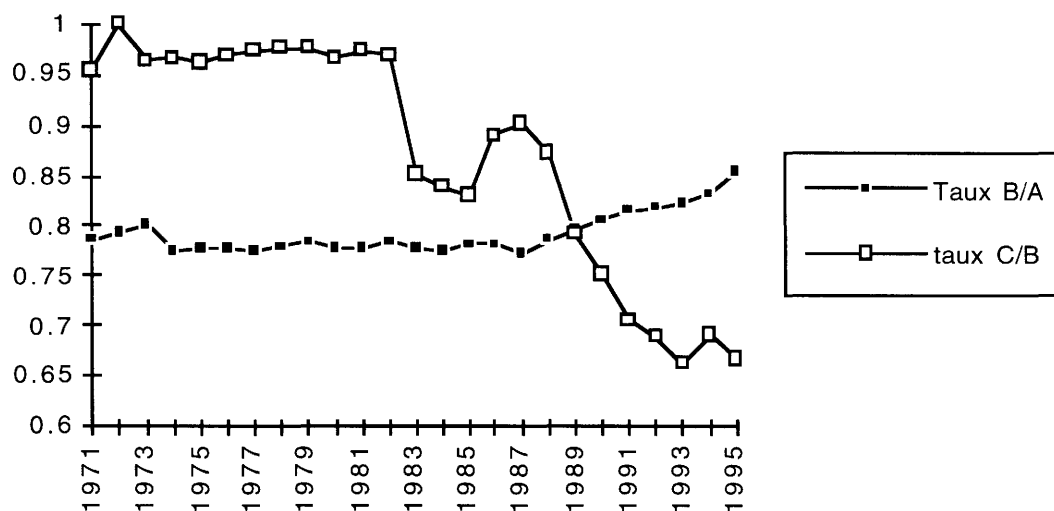
3 Depuis lors, sous certaines conditions, les chômeurs qui travaillent en ALE peuvent être ou sont automatiquement dispensés de l'obligation d'être demandeur d'emploi. Ils quittent dès lors la statistique du chômage.

4 D'autres situations, telles que le "travail occasionnel" d'un chômeur, peuvent conduire à une appréciation différente du statut de l'individu selon que l'on considère l'administration ou l'enquête. On ne dispose cependant pas ici d'élément permettant de penser que le phénomène s'est amplifié depuis 1988.

Graphique I.2.12a. Taux de chômage en Belgique (hommes+femmes) : comparaison des trois sources



Graphique I.2.12b. Taux de chômage en Belgique (hommes+femmes) : ratio entre le taux B et le taux A et entre le taux C et le taux B



b) Taux de chômage en Belgique : comparaisons entre les sexes et les régions

Afin de disposer de séries longues, nous privilégierons ici le concept de taux de chômage A défini ci-dessus. Le numérateur et la population assurée contre le chômage sont ici ventilés selon l'appartenance régionale de la personne. Le tableau I.2.9 résume la situation au second trimestre de 1996 et offre une comparaison des taux A et B en 1993. On y constate une forte dispersion des taux de chômage, allant quasi du simple au quadruple si l'on compare le taux masculin en Flandre au taux féminin en Wallonie.

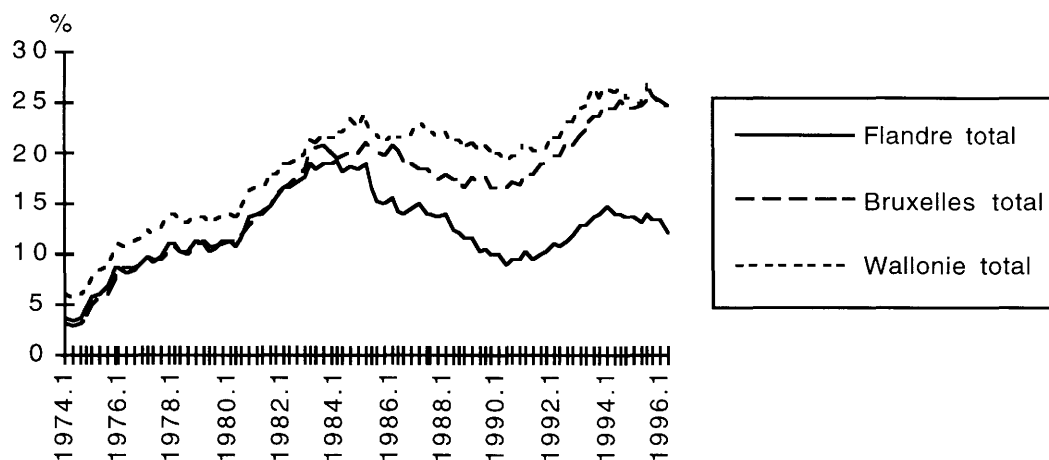
Le graphique I.2.13 indique que les trois régions du pays connaissent des niveaux moyens et des profils temporels de taux de chômage différents. L'écart se marque surtout entre la Flandre et les deux autres régions et depuis 1984 environ. L'essentiel de la décreue du chômage observée entre 1985 et 1990 au graphique I.2.11 provient de l'évolution en Flandre. Le graphique I.2.13 montre que la cassure entre la Flandre et les deux autres régions est particulièrement marquée chez les hommes. Elle y apparaît aussi plus ancienne. Chez les femmes en revanche, le taux de chômage a longtemps été plus favorable à Bruxelles. Depuis 1984 environ, le taux de chômage flamand a amorcé une baisse prononcée, passant sous le niveau bruxellois à la fin de la précédente décennie.

Tableau I.2.9. Taux de chômage par région (%)

	Hommes		Femmes		Total	
<i>taux A</i>	moyenne du second trimestre de 1996					
Flandre	8,1		17,6		12,2	
Bruxelles	23,6		25,9		24,7	
Wallonie	19,9		31,0		24,8	
<i>Comparaison</i>	moyenne 1993					
	taux A	taux B	taux A	taux B	taux A	taux B
Flandre	8,8	6,1	19,2	13,2	13,2	9,1
Bruxelles	21,6	15,3	24,9	16,7	23,2	16,0
Wallonie	19,8	12,3	32,1	21,2	25,1	16,3

Sources : ONEm et Ministère de l'Emploi et du Travail; calculs : IRES

Graphique I.2.13. Taux de chômage (concept taux A) : moyenne trimestrielle; hommes et femmes



Source : ONEm; calculs : IRES

Graphique I.2.14. Taux de chômage (concept taux A) : moyenne trimestrielle; hommes



Source : ONEm; calculs : IRES

Graphique I.2.15. Taux de chômage (concept taux A) : moyenne trimestrielle; femmes



Source : ONEm; calculs : IRES

c) Analyse des flux d'entrée et de sortie du chômage

Les variations du taux de chômage sont par définition des modifications d'une variable de stock. Il importe donc de s'interroger sur les variations de flux (d'entrée et de sortie) qui sont sous-jacentes à ces mouvements de stock. Intéressons-nous d'abord aux évolutions nationales.

Il n'existe pas en Belgique de série longue du taux de sortie du chômage¹. Une telle série doit être construite en comparant des stocks de chômeurs au 30 juin ventilés par durée

¹ La série publiée par l'ONEm débute en 1987.

d'indemnisation¹. Cette méthode a notamment été exposée dans Van der Linden (1992)². Le graphique I.2.16 présente le taux annuel de sortie du chômage. La valeur de 0.84 en 1961 signifie que 84 % des chômeurs complets indemnisés au 30 juin 1961 sont sortis du chômage au cours des douze mois suivants. Le graphique I.2.16 indique clairement l'effondrement des taux de sortie du chômage en Belgique. La chute, entamée au début des années septante, s'accroît brutalement lors du premier choc pétrolier. De 1975 à 1983, la dégradation se poursuit. Le redressement de l'activité économique durant la seconde moitié des années quatre-vingt engendre une embellie modeste et passagère du taux de sortie qui se dégrade à nouveau dès 1991. Le redressement conjoncturel postérieur à 1993 inverse cette tendance.

Si la chute de la probabilité de sortie du chômage est un déterminant essentiel de l'évolution du niveau de chômage, la hausse du rythme d'entrée l'est tout autant³. Le risque d'entrer en chômage s'est en effet profondément élevé en Belgique depuis 1973 (Cf. le graphique I.2.17). Les pics conjoncturels de cette série sont un aspect évident qui ne devrait pas en cacher un autre : le niveau moyen avant et après 1973 n'est en rien comparable.

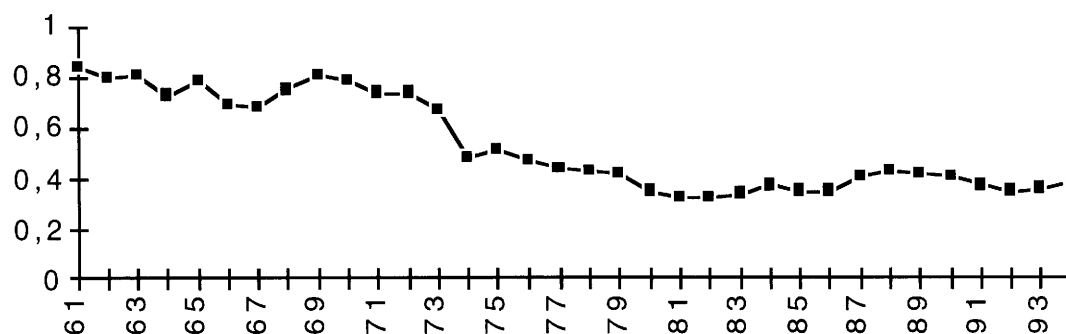
L'analyse des taux d'entrée et de sortie permet aussi d'éclairer l'évolution régionale des taux de chômage. Van der Linden (1992) montre que le taux de sortie du chômage est sensiblement plus élevé en Flandre que dans les deux autres régions. Van der Linden (1992) et Spinnewyn et Saks (1996) montrent que la fréquence d'entrée en chômage est nettement moins importante chez les hommes en Flandre, tandis que chez les femmes, elle y baisse plus vite qu'ailleurs entre 1983 et 1991. On constate donc que les écarts de taux de chômage entre les régions s'expliquent tant par des rythmes de sortie que par des risques d'entrée différents.

1 La série concerne les chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi à aptitude normale (source : ONEm).

2 Cette statistique construite du taux de sortie du chômage présente deux imperfections. Primo, elle ne recense qu'une partie des sorties. Par construction, nous ignorons les entrées en chômage survenues entre le 30 juin d'une année t quelconque et le 30 juin de l'année $t+1$ pour autant que la sortie du chômage survienne avant le 30 juin de l'année $t+1$. Si l'on se fie aux années postérieures à 1986, où l'ONEm publie la globalité des sorties, il apparaît que notre indicateur des sorties du chômage englobe de manière assez stable environ 30% du total des sorties recensées. Cette première limitation n'apparaît pas fort préoccupante. L'allure de la fréquence des sorties de la figure I.2.16 et celle obtenue au départ de données mensuelles sont en effet similaires (voir Lambrechts, 1992). Secundo, la sortie du chômage englobe toutes les issues possibles sans distinction entre l'accession à un emploi et le retrait de la population active.

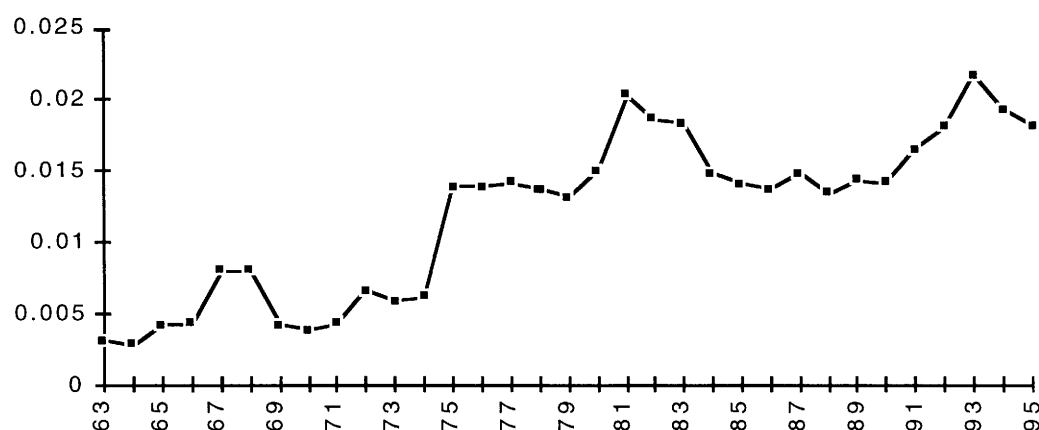
3 En l'absence de série longue du flux d'entrée en chômage complet, nous approximations ici cette série en rapportant le nombre de chômeurs inoccupés depuis moins de trois mois au 30 juin à l'emploi salarié à cette même date. Il est clair que le numérateur est une sous-estimation du nombre d'entrants en chômage. L'intérêt de la série consiste en l'information longue qu'elle fournit sur cette grandeur. Sur la figure I.2.17, un taux de 0.01 s'interprète ainsi : le nombre de chômeurs complets indemnisés inoccupés depuis moins de trois mois au 30 juin représentait 1% de l'emploi salarié à cette même date.

Graphique I.2.16. Le taux de sortie du chômage en Belgique : hommes+femmes



Source : Van der Linden (1996a)

Graphique I.2.17. Estimation du taux d'entrée en chômage complet en Belgique : hommes+femmes



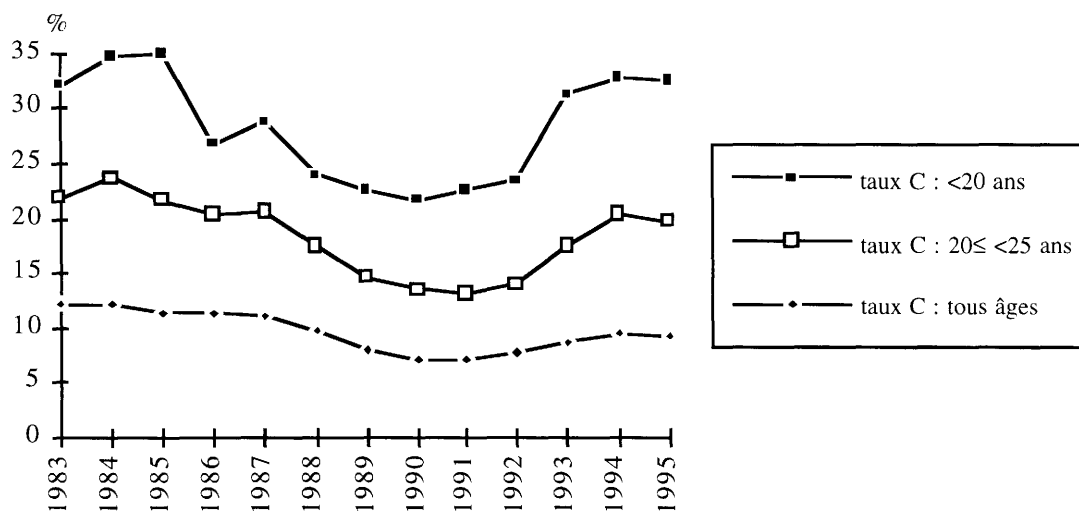
Source : ONEm et Ministère de l'emploi; calculs : IRES.

d) Taux de chômage de groupes spécifiques

Le graphique I.2.18 présente l'évolution du taux de chômage des jeunes. Sur toute la période considérée, le taux des jeunes est largement supérieur à la moyenne tous âges. L'écart entre les moins de 20 ans et les 20-25 ans n'est pas nécessairement attribuable à l'âge : le niveau moyen de qualification de ces deux populations est en effet différent. Or, on le verra, le taux de chômage est fort sensible au niveau d'étude (seule approximation disponible du niveau de qualification).

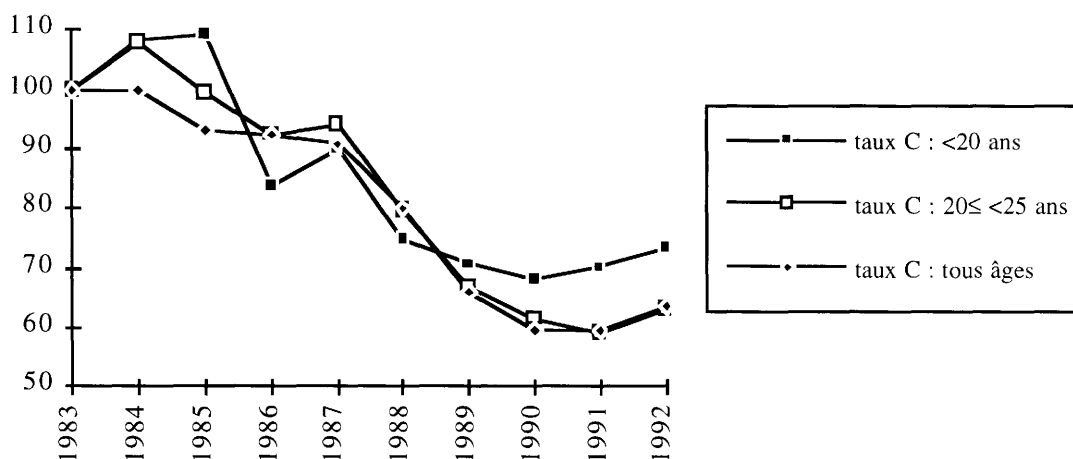
Si les taux de chômage des jeunes et la moyenne tous âges ont suivi une tendance similaire durant la seconde moitié des années quatre-vingt (Cf. le graphique I.2.19), en revanche la position des jeunes s'est plus profondément détériorée après 1992 (Cf. le graphique I.2.20).

Graphique I.2.18. Taux de chômage des jeunes comparé à la moyenne tous âges (concept : taux C)



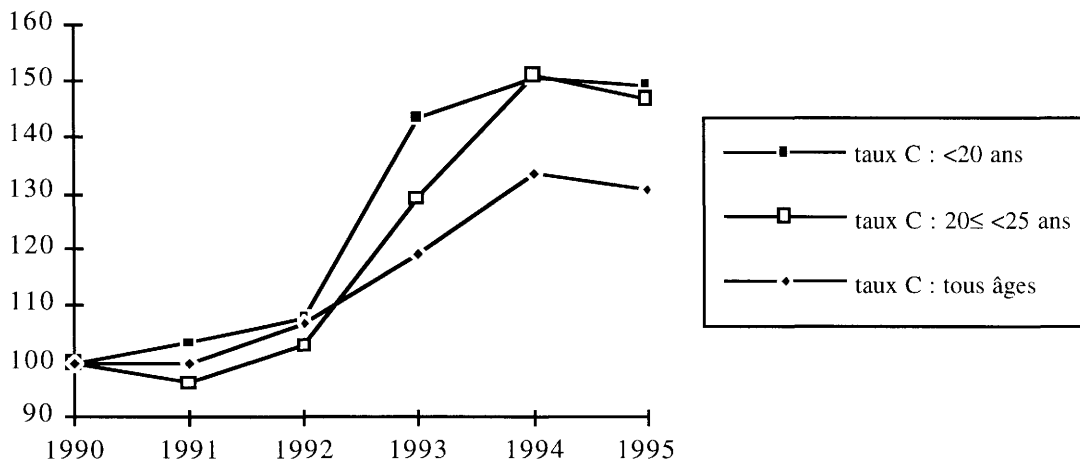
Source : Institut National de Statistiques : Enquête sur les forces de travail

Graphique I.2.19. Taux de chômage des jeunes comparé à la moyenne tous âges (concept : taux C) : 1983 = 100



Source : Institut National de Statistiques : Enquête sur les forces de travail

Graphique I.2.20. Taux de chômage des jeunes comparé à la moyenne tous âges (concept : taux C) : 1990 = 100



Source : Institut National de Statistiques : Enquête sur les forces de travail

Le tableau I.2.10 présente le taux de chômage en 1991, obtenu en croisant le sexe, l'âge et le niveau d'étude. L'intérêt de croiser ces trois critères est de pouvoir analyser l'effet de l'un d'entre eux en neutralisant celui des deux autres. La limitation de ce type d'exercice tient à la taille de l'échantillon disponible (en l'occurrence, l'enquête sur les forces de travail). Plus on affine la ventilation, plus grande est la marge d'incertitude à propos des taux obtenus.

Le tableau I.2.10. indique clairement qu'à sexe et tranche d'âge donnés, le risque de chômage est fortement corrélé avec le niveau d'étude¹ : lorsqu'on compare le niveau d'étude primaire et le premier cycle de l'enseignement de second degré, on constate que la diminution *relative* du risque de chômage est bien moindre chez les femmes que chez les hommes (à classe d'âge donné). Lorsqu'on compare le premier cycle et le second cycle de l'enseignement de second degré, on observe que la diminution *relative* du risque du chômage ne présente plus guère d'hierarchie selon le sexe (à classe d'âge donné).

Ces résultats concernent une année particulière (1991). Les chiffres disponibles pour 1986 présentent cependant les mêmes tendances générales (source : OCDE, 1989a). Drèze et Sneessens (1994) présentent une comparaison internationale de taux de chômage par niveau d'étude en 1989. Celle-ci révèle que le ratio belge entre le taux de chômage des diplômés du primaire et celui des universitaires était, à l'époque, le plus élevé parmi onze pays de l'OCDE (après l'Irlande). La Belgique se classait de même manière lorsque le numérateur prenait également en compte les diplômés du premier cycle de l'enseignement de second degré.

¹ Ce dernier indicateur n'est certes pas la mesure idéale de la qualification mais il en est en pratique la seule approximation aisément disponible.

Tableau I.2.10. Taux de chômage selon le niveau d'instruction et selon l'âge et le sexe, 1991 (concept : taux C)

%	20-24	25-29	30-34	35-44	45-54	55-64	25-64
Hommes							
0/1	26,0	16,9	16,7	14,1	13,4	13,4	14,4
2	11,1	5,8	3,6	2,7	2,8	2,9	3,5
3	7,1	3,1	1,7	1,4	1,9	2,8	2,0
5	6,1	2,8	1,6	1,0	1,4	2,4	1,6
6/7	5,4	3,0	1,2	0,8	1,0	1,4	1,4
Total	11,2	6,0	4,7	4,6	5,7	6,3	4,7
Femmes							
0/1	38,1	32,8	31,8	29,3	27,4	13,0	28,0
2	26,4	18,4	14,7	11,0	9,9	5,1	12,7
3	16,7	10,7	8,4	5,3	5,7	4,6	7,5
5	5,7	4,4	3,1	2,2	1,5	2,5	2,9
6/7	4,5	3,6	2,6	1,4	1,0	0,4	2,3
Total	18,3	12,8	12,0	10,9	12,7	7,8	11,1

Source : OCDE (1994).

Légende : Classification internationale type de l'éducation (CITE)

0/1 = enseignement primaire ou niveau inférieur,

2 = enseignement du second degré, premier cycle,

3 = enseignement du second degré, deuxième cycle,

5 = enseignement supérieur non-universitaire, "débouchant sur une qualification inférieure à celle conférée par un diplôme universitaire" (OCDE, 1994, p. 183).

6/7 = enseignement universitaire ou enseignement supérieur équivalent.

e) Chômage de longue durée

La Belgique appartient depuis 1983 au moins à un groupe de pays¹ connaissant une forte part du chômage de longue durée (CLD) dans le chômage total². Cette part fluctue naturellement selon l'intensité du rythme des entrées en chômage. Depuis 1983, elle demeure cependant quasi toujours supérieure à 50 % en Belgique. Le graphique I.2.21 présente la montée du CLD depuis 1970³ et il compare, à partir de 1983, les fréquences du CLD obtenues selon l'enquête sur les forces de travail et selon les données administratives. Selon la source considérée, l'évolution temporelle est fort différente entre 1986 et 1992 : la courbe en cloche de l'OCDE contraste avec le profil lisse et décroissant de la série administrative. Mais, contrairement aux évolutions du taux de chômage présentées ci-dessus, les données administratives et d'enquête se rejoignent à partir de 1992 ou 1993. En

¹ Constitué principalement de l'Irlande et de l'Italie, et à certaines époques, d'autres pays encore.

² Rappelons que par convention le chômage de longue durée débute au-delà d'une période d'inoccupation d'un an.

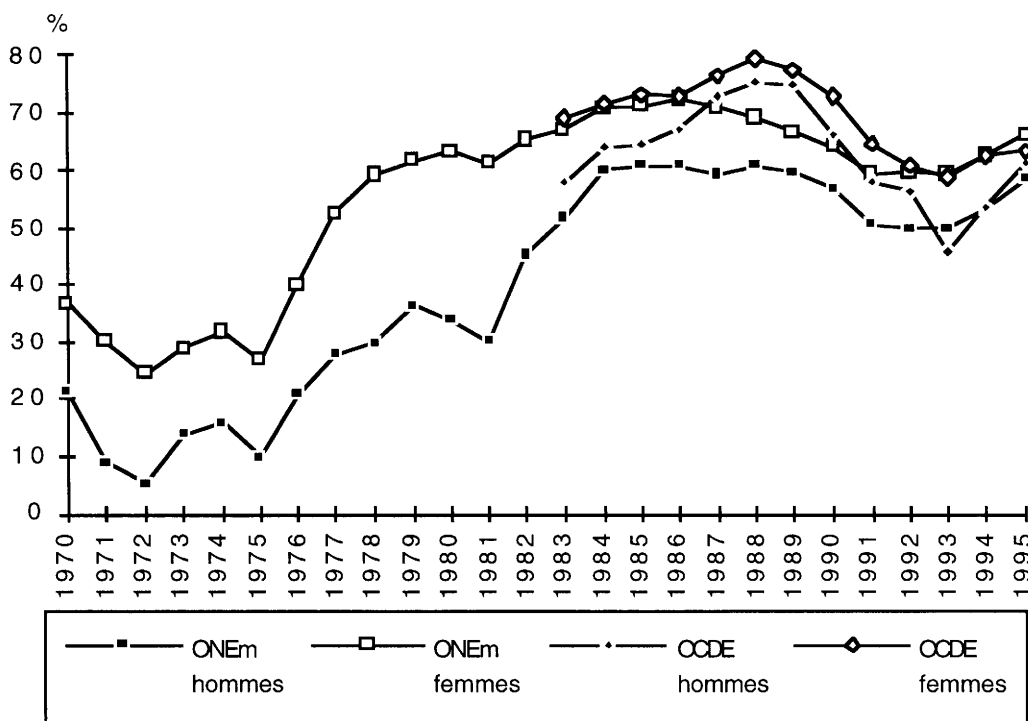
³ Remarquons que dans les années soixante, la part du chômage de longue durée se situait déjà entre 10 et 40% selon les années. Cette proportion était bien supérieure parmi les chômeurs à aptitude réduite (cfr. Van der Linden, 1993).

1995, l'intensité du CLD n'est plus guère différente d'un sexe à l'autre : environ 60 % des chômeurs masculins et 65 % des chômeuses sont inoccupés depuis plus d'un an.

Si l'on se penche sur le chômage de *très* longue durée, entendu par exemple comme un chômage ininterrompu depuis quatre ans au moins, la position belge n'est guère plus enviable. Selon les enquêtes sur les forces de travail, en 1994, plus de 15 % des chômeurs belges (3ème taux de l'Union Européenne) et plus de 25 % des chômeuses belges (taux le plus élevé de l'Union) se trouvaient dans une telle situation¹.

Ces comparaisons internationales ne sont naturellement pas exemptes de biais. Le Conseil Supérieur des Finances a étudié cette question de manière détaillée en 1995. Le rapport du Conseil conclut que "les écarts en niveaux sont suffisamment importants pour établir la spécificité du cas belge nonobstant les défauts de comparabilité des statistiques" (p. 32).

Graphique I.2.21. Part du chômage de longue durée dans le chômage total : comparaison des résultats par enquête (OCDE) et des données administratives (Office National de l'Emploi)



Source : OCDE *Perspectives de l'emploi*, diverses éditions, et Office National de l'Emploi; calculs : IRES.

Remarque : les données ONEm se réfèrent aux chômeurs complets indemnisés inscrits à la fin juin ayant une aptitude normale.

¹ Source : Commission Européenne (1995). A partir de données administratives, on constate que la proportion de chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi au chômage depuis plus de 2 ans est plus forte :

- chez les chômeurs de statut ouvrier que chez ceux de statut employé (en 1991, 49,3 % contre 36,3 % chez les femmes, 41,1 % contre 25,2 % chez les hommes),
- chez les détenteurs d'un diplôme peu élevé (en 1995, 56 % parmi les diplômés du primaire, 46% parmi les diplômés du premier cycle du second degré, à comparer à une fréquence de 23% parmi les diplômés de l'enseignement supérieur).

f) *Sous-emploi*

L'éclatement progressif des concepts de chômage et d'emploi ont progressivement conduit à l'apparition de concepts nouveaux. Nous avons évoqué ci-dessus les "travailleurs découragés".

Alors que la notion de chômage fait l'objet d'une codification internationale, celle de sous-emploi n'est pas standardisée. La mesure retenue ici ajoute aux demandeurs d'emploi inoccupés, les chômeurs occupés dans des emplois créés spécifiquement à leur intention (intitulé "le programme de résorption du chômage" dans le graphique I.2.22), les préretraités, les sans-emploi indemnisés qui ont cessé d'être demandeurs d'emploi en raison de l'âge ou de motifs personnels (les "chômeurs âgés non demandeurs d'emploi" et les "interruptions de chômage pour raisons sociale et familiale" du graphique I.2.22), les travailleurs en interruption de carrière¹ et les chômeurs temporaires². Cette définition n'est pas sans faiblesses. On peut par exemple argumenter que les chômeurs qui remplacent un travailleur en interruption de carrière bénéficient d'un emploi temporaire au même titre que les autres travailleurs engagés sous un contrat à durée déterminée. La prise en compte des premiers et non des seconds dans l'indicateur de sous-emploi tient à une distinction qu'on peut juger fragile : l'existence ou non d'un statut d'emploi réservé aux chômeurs³.

Si la mesure du sous-emploi retenue ici peut apparaître trop large aux yeux de certains, pour d'autres elle apparaîtra sans doute trop étroite. En particulier, des chômeurs demandeurs d'emploi à temps plein ont accepté un emploi à temps partiel. On peut dès lors avancer que ceci crée un sous-emploi supplémentaire au prorata de l'écart entre l'horaire à temps plein et celui à temps partiel. Ne disposant pas d'information à propos de cet écart, nous avons laissé cette catégorie en dehors du calcul⁴.

Si l'on adopte l'indicateur de sous-emploi proposé ici, le graphique I.2.22 montre que la baisse du nombre de chômeurs entre 1984 et 1990 s'est accompagnée du développement d'une batterie de mesures visant à réduire la taille de la population active (Cf. la section IV.1.2). Il en résulte une stabilisation approximative du sous-emploi au cours de cette période. Ce constat est naturellement purement comptable et descriptif. Il ne préjuge pas de l'évolution du chômage et du sous-emploi qu'on aurait observé en l'absence du développement de ces mesures de réduction de la taille de la population active.

¹ L'interruption de carrière n'est pertinente ici que parce que le travailleur sont remplacés par un chômeur durant la période d'interruption. Celui-ci se trouve donc dans une position d'emploi temporaire créée par une réglementation qui associe la lutte contre le chômage et la rencontre de l'aspiration de travailleurs à interrompre momentanément leur carrière.

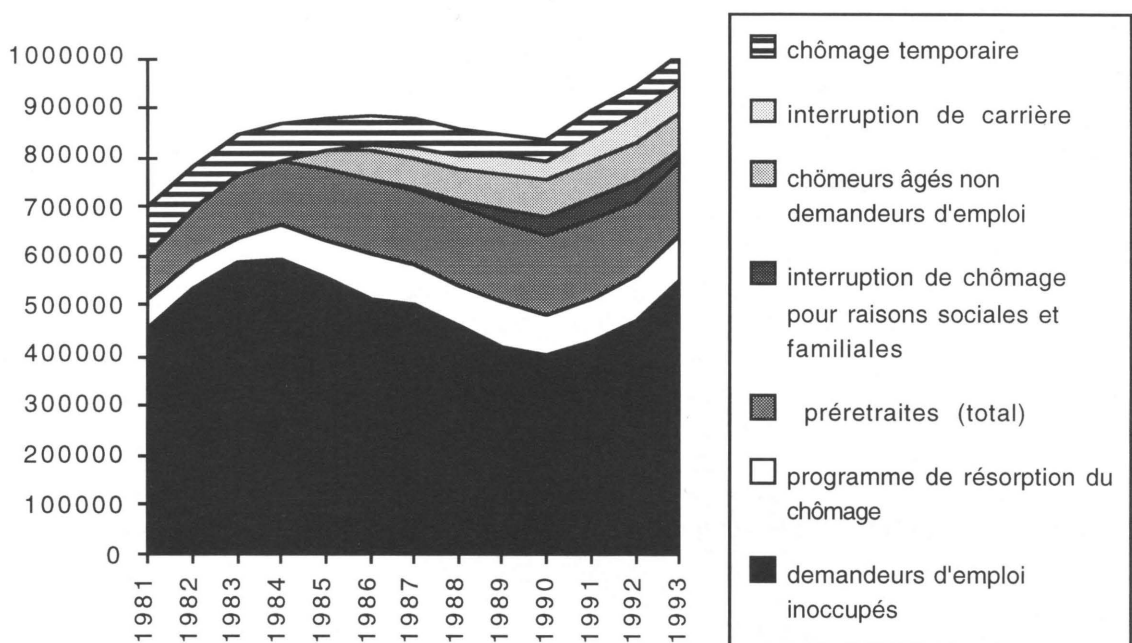
² Ouvriers dont le contrat est suspendu pour des motifs climatiques, économiques ou techniques.

³ A titre d'exemple, l'indicateur de "chômage au sens large" du Ministère de l'Emploi et du Travail (1994b) ne reprend pas les "interruptions de carrière".

⁴ Le nombre de "travailleurs à temps partiel involontaire" s'élevait à environ 16 000 en 1981. Ce nombre a crû très rapidement par la suite pour atteindre un maximum d'environ 200 000 individus en 1990. Par la suite, il a diminué rapidement pour atteindre 165 000 individus en 1993 et 124 000 en 1995 (cfr. le chapitre IV.1 pour l'explication de cette évolution). Le lecteur intéressé par un concept incluant cette catégorie consultera Nicaise *et al* (1992).

Indiquons pour conclure quelques ordres de grandeur valables pour l'année 1993. A cette époque, le nombre moyen de chômeurs (demandeurs d'emploi inoccupés) s'élève à environ 550 000 personnes. Le programme de résorption du chômage occupe un peu moins de 100 000 individus. Les préretraites représentent de l'ordre de 150 000 personnes, l'interruption de chômage 25 000, le statut de chômeur âgé 75 000 et l'interruption de carrière 55 000 personnes. Le chômage temporaire des ouvriers ajoute de l'ordre de 60 000 unités. On aboutit ainsi à un sous-emploi total qui avoisine le million d'individus. En termes relatifs, ce million d'individus représente environ 15 % de la population d'âge actif et 25 % de la population active.

Graphique I.2.22. Indicateur de sous-emploi en Belgique de 1981 à 1993 (nombre de personnes)



I.3. La dynamique des ajustements : créations et destructions d'emploi & matching

a) créations et destructions d'emplois

Dans ce paragraphe, nous rappellerons les grandes tendances de l'emploi sectoriel entre 1960 et 1992. Nous nous intéresserons ensuite à la contribution de l'emploi indépendant et à celle de l'emploi à temps partiel à l'évolution de l'emploi intérieur total.

Entre 1960 et 1992, les secteurs connaissant les plus lourdes pertes d'emploi sont l'agriculture, l'énergie (fermetures de charbonnages) et surtout l'industrie manufacturière (- 30 % sur la période). Au sein de l'industrie manufacturière, la baisse se concentre dans les branches des biens intermédiaires et de consommation, la branche des biens d'équipement maintenant ses effectifs. La construction fait de même. Le secteur des services s'est en revanche avéré comme le plus grand pourvoyeur de nouveaux emplois. Après ce secteur et l'Etat, les transports et communications présentent la croissance relative de l'emploi la plus élevée au cours de cette période (Cf. le graphique I.2.8 et le tableau I.2.5)

La contribution de l'emploi indépendant à la variation de l'emploi intérieur est fort variable d'une époque à l'autre. De 1960 à 1974, pour 100 emplois créés, il faut approximativement compter la disparition de 100 emplois d'indépendant et la création de 200 emplois salariés. De 1975 à 1984, l'emploi indépendant est quasi stationnaire tandis que l'emploi salarié s'érode de 150 000 unités environ. De 1985 à 1991, l'évolution est toute autre : l'emploi indépendant croît et prend à son compte un quart de l'accroissement de l'emploi total. Entre 1992 et 1993, l'emploi intérieur s'est contracté de plus de 40 000 unités alors que, dans le même temps, l'emploi indépendant s'est accru de 14 000 unités.

Tableau I.3.1. Emploi total et emploi indépendant, créations (+) ou destructions (-) d'emplois, en milliers

	1960-74	1975-84	1985-91	1992-93
Emploi total	+ 284,7	- 154,2	+ 208,9	- 40,1
hommes	+ 72,2	- 224,9	+ 25,0	- 37,7
femmes	+ 212,5	+ 70,7	+ 183,9	- 2,4
Emploi indépendant	- 272,2	+ 14,8	+ 50,2	+ 13,7
hommes	-180,5	+ 3,6	+ 23,1	+ 7,1
femmes	- 91,7	+ 11,2	+ 27,1	+ 6,6

Source : Bureau du Plan

Calculs : IRES

La contribution de l'emploi à temps partiel à la croissance de l'emploi total est impressionnante. Entre 1986 et 1993, selon les enquêtes sur les forces de travail, deux tiers de l'accroissement de l'emploi s'avère être à temps partiel.

Tableau I.3.2. Emploi total et emploi à temps partiel, créations (+) ou destructions (-) d'emplois, en milliers

	1986-93
Emploi total	220,9
hommes	- 24,1
femmes	244,9
Emploi à temps partiel	148,8
hommes	4,3
femmes	144,5

Source : Enquêtes sur les forces de travail

Calculs : IRES

b) La relation entre emplois vacants et chômage

Pour évaluer dans quelle mesure le marché du travail est à même d'assurer la rencontre entre les demandeurs d'emploi et les postes de travail vacants, il est devenu fréquent de mettre en regard le taux de chômage et le taux d'emplois vacants¹ dans une économie. Toutes choses égales par ailleurs (en particulier au niveau de la formation des salaires et de la qualité de l'appariement² entre les chômeurs et les emplois vacants), on s'attend à une relation négative : en effet, quand le nombre d'emplois vacants augmente, il est plausible que le nombre de chômeurs diminue. Si cette courbe glisse horizontalement et s'éloigne de l'origine, sous les mêmes hypothèses, il est plausible que le marché du travail fonctionne moins bien. En effet, à une hausse du taux d'emplois vacants ne correspond alors aucune amélioration du taux de chômage³.

Le graphique I.3.1 représente le taux de chômage et le taux d'emplois vacants en Belgique entre 1971 et 1995. Le taux de chômage est le rapport entre la mesure administrative du nombre de demandeurs d'emploi inoccupés et la population active totale (le taux B). Le taux d'emplois vacants est le rapport entre le nombre d'offres d'emploi insatisfaites à la fin du mois⁴ et la population active totale⁵. Les deux grandeurs sont exprimées en moyenne annuelle et en pour-cent.

1 En pourcentage par rapport à la taille de la population active.

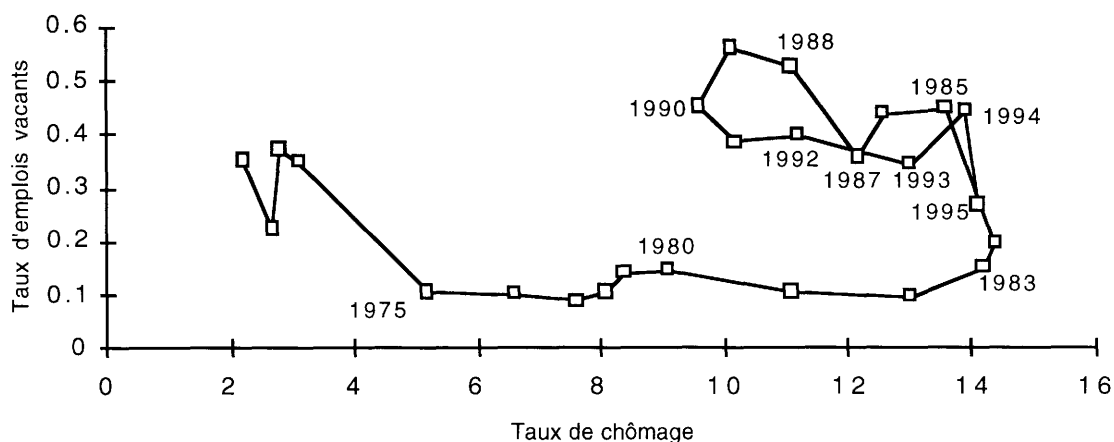
2 Ou encore du *matching*.

3 L'analyse de la relation entre le taux de chômage et le taux d'emploi vacants est en réalité plus complexe que les intuitions précédentes ne le suggèrent. Indépendamment de la représentation de la formation des salaires, deux types de représentations du marché du travail permettent de fonder une telle analyse. La première s'inscrit dans le cadre des modèles de recherche d'emploi. Parmi les facteurs qui déterminent le nombre de sorties du chômage, il est plausible de compter le nombre de postes vacants et celui des demandeurs d'emploi. Lorsque le niveau du chômage est stabilisé, le nombre d'entrants en chômage est, par définition, égal au nombre de sortants. Cette égalité dans un état stationnaire fournit une relation, explicite ou non, entre le nombre de chômeurs et le nombre d'emplois vacants et, après transformation, entre le taux de chômage et le taux d'emploi vacants. Cette relation est à proprement parler la "courbe de Beveridge". Une seconde manière de fonder la relation empirique entre le taux de chômage et le taux d'emplois vacants trouve son origine dans les modèles macroéconomiques développés dans une large mesure à l'Université de Louvain (l'approche des modèles "avec contraintes quantitatives"). Cette approche est à la base de l'analyse de la section I.5.

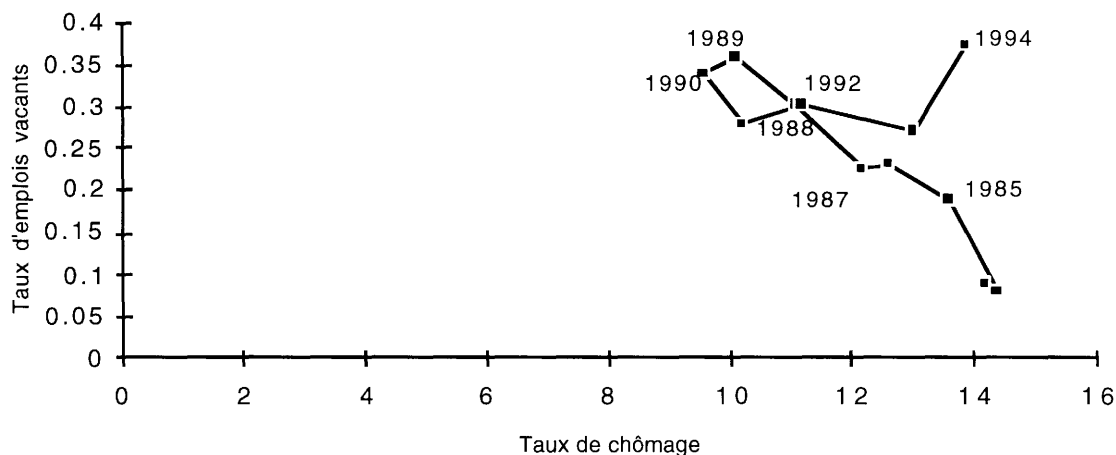
4 Source : Office National de l'Emploi (ONEm).

5 Source : Ministère de l'Emploi et du Travail.

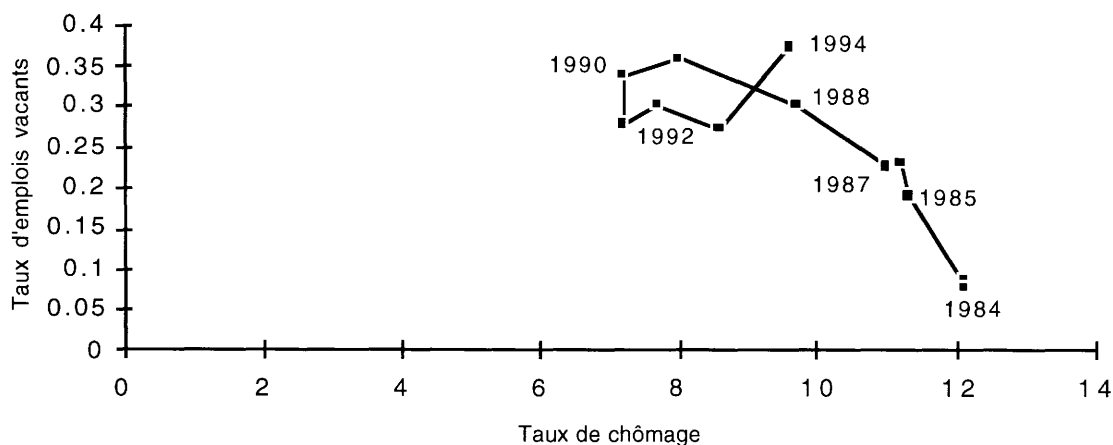
Graphique I.3.1. Taux de chômage administratif (taux B) et taux d'emplois vacants (tous types confondus) en Belgique entre 1971 et 1995 (%)



Graphique I.3.2. Taux de chômage administratif (taux B) et taux d'emplois vacants "ordinaires" en Belgique entre 1983 et 1994 (%)



Graphique I.3.3. Taux de chômage dérivé de l'enquête sur les forces de travail (taux C) et taux d'emplois vacants "ordinaires" en Belgique entre 1983 et 1994 (%)



L'élément le plus frappant de ce graphique est le glissement horizontal survenu entre 1975 et 1983. Ce glissement, que l'on retrouve à la même époque par exemple en Autriche, en France, au Danemark et en Allemagne (OCDE, 1992), a reçu essentiellement deux explications. Selon la première, le développement du chômage de longue durée, couplé dans certains cas à une insuffisance de politiques actives et à une "générosité" accrue des politiques passives, conduit nombre de chômeurs à se retirer de fait du marché du travail. Selon la seconde, la nature des chocs économiques intervenus au cours de cette période a engendré une détérioration de l'adéquation entre les demandeurs d'emploi et les postes vacants, suffisante pour expliquer cette dérive horizontale de la courbe. Nous reviendrons sur ce débat à la section I.5.

On a constaté à la section I.2 que l'évolution du chômage est sensible à la définition retenue. Par ailleurs, les statistiques d'offres d'emploi enregistrées ne quantifient qu'une proportion assez limitée (et peut-être variable) du total des emplois vacants dans une économie. De manière plus précise, les statistiques officielles enregistrent en principe toutes les offres relatives à des créations directes d'emplois réservés aux chômeurs (le "programme de résorption du chômage") tandis que les offres "ordinaires" sont sous-représentées¹. Il importe donc de s'interroger sur la fiabilité de la courbe illustrée au graphique I.3.1.

Malheureusement, un tel exercice n'est possible qu'à partir de 1983. C'est à cette date en effet que les diverses définitions du taux de chômage commencent à diverger (Cf. la section I.2). C'est à cette époque aussi qu'apparaît un enregistrement systématique des offres ventilées selon leur caractère "ordinaire" ou non. L'analyse de sensibilité ne permet donc pas d'apprécier la robustesse du glissement horizontal survenu entre 1975 et 1983.

Dans un premier temps, maintenons le taux de chômage administratif (taux B) mais substituons les offres "ordinaires" aux offres totales. On obtient alors le graphique I.3.2. La motivation de cet exercice est la suivante. Il est fort probable que les offres "ordinaires", sous-représentées dans les statistiques, guident fondamentalement l'évolution du total des postes vacants effectivement présents dans l'économie. Sous l'hypothèse que l'évolution des offres "ordinaires" enregistrées est une bonne approximation de celle du total des offres "ordinaires", il peut être justifié de restreindre l'analyse aux offres "ordinaires". La comparaison des graphiques I.3.2 et I.3.1 montre que les tendances principales (montée vers le nord-ouest entre 1983 et 1989 et glissement vers l'extérieur de 1990 à 1994) ne paraissent pas sensibles à l'indicateur retenu. Une analyse plus fine des courbes révèle cependant que la position relative des années varie nettement d'un graphique à l'autre.

Il reste à s'interroger sur l'effet du concept de taux de chômage retenu. Les graphiques I.3.1 et I.3.2 suggèrent qu'une nouvelle dérive quasi horizontale de la relation entre le chômage et les postes vacants est intervenue entre 1990 et 1994, gommant en quelque sorte le déplacement tendanciel des années 1985 à 1990. Le passage du taux de chômage administratif (taux B) au taux dérivé des enquêtes (taux C) atténue cependant fortement l'amplitude du glissement horizontal entre 1990 et 1994 (Cf. le graphique I.3.3). Une telle

¹ Par offres "ordinaires", on entend celles qui émanent du secteur privé et du secteur public sans être réservées aux chômeurs.

évolution était prévisible puisque la croissance du taux de chômage au cours de cette période est beaucoup plus limitée lorsqu'on se réfère au taux C.

Cette analyse de sensibilité suggère donc d'accorder du crédit aux tendances de grande amplitude révélées par la relation entre le taux de chômage et le taux de postes vacants enregistrés. Une certaine prudence s'impose en revanche quand on tente de tirer davantage d'information de telles courbes.

I.4. Salaires : niveaux et évolutions de longue période

Dans un pays où le financement de la Sécurité sociale est pour une grande part assuré par des prélèvements parafiscaux sur les salaires, il est important de définir d'emblée les différents concepts de salaires.

Le concept de base utilisé en Belgique est celui de *salaire brut*. Il est en principe l'enjeu de la négociation collective. Ce salaire brut ne comprend pas les cotisations de sécurité sociale à charge des employeurs. Si on les y ajoute, on obtient le *salaire coût*. Le salaire brut comprend par compte les cotisations sociales à charge des employés ainsi que leur précompte professionnel. La déduction de ces deux éléments définit le *salaire net*.

Compte tenu de l'importance en Belgique de la pression parafiscale et fiscale sur les revenus du travail, l'écart entre salaire-coût et salaire net, appelé communément *coin salarial*, a pris des proportions considérables.

Mesuré par le rapport salaire-coût moyen sur salaire net moyen, ce coin est passé d'une valeur de 155.5 en 1970 à 197.3 en 1991. Il a connu sa valeur la plus élevée en 1987 (204.6) pour légèrement décliner ensuite. Il a par ailleurs été estimé de 7 à 8 % plus élevé qu'en Allemagne.¹

L'existence d'un coin salarial d'une telle ampleur pose un double problème: celui du niveau des coûts salariaux, facteur important pour la compétitivité extérieure et celui de la divergence importante qu'il introduit entre le coût privé et le coût social d'une destruction d'emploi. Celle-ci entraîne de fait une perte importante de ressources financières servant à financer les dépenses collectives et la sécurité sociale en cas de destructions d'emplois, ou encore de diminution de la part des salaires dans le PIB. Ces différentes questions sont traitées ultérieurement dans le rapport.

Les données présentées ci-dessous portant sur l'évolution des salaires nominaux et réels le seront en terme de salaire-coût sauf mention expresse.

Indiquons enfin que l'on a relevé par le passé de nombreux problèmes méthodologiques liés à l'existence de différentes séries de salaires provenant de sources différentes. Nous nous concentrerons sur deux d'entre elles: le Bureau du Plan et l'Office statistique des Communautés européennes.²

¹ De Villé et Van der Linden (1993), p. 61 et 80.

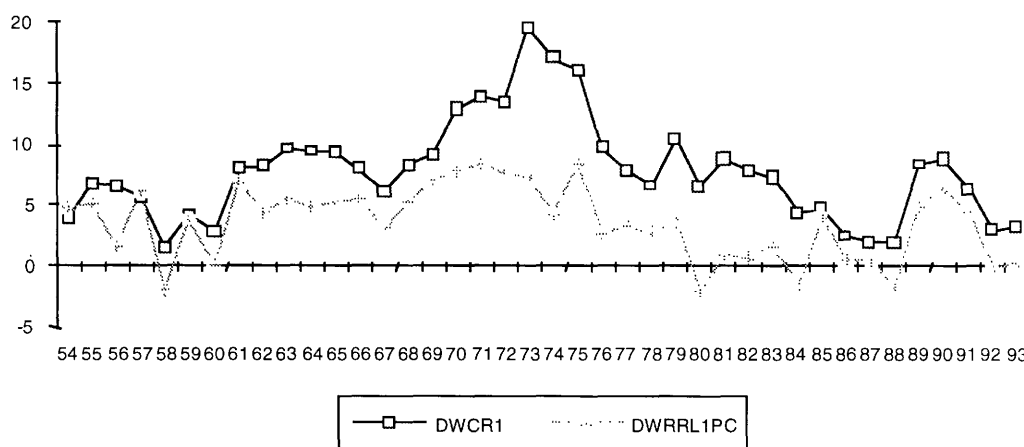
² Voir à ce sujet Caccia Dominoni et De Herde (1987).

I.4.1. Le salaire-coût : ensemble de l'économie

Dans un pays où l'indexation automatique des salaires est généralisée, la croissance des salaires nominaux dépend d'une part de l'inflation effective, d'autre part de la croissance des salaires hors index. Cette dernière n'est rien d'autre que la croissance des salaires réels.

Le graphique I.4.1 qui compare les deux séries de salaires-coût, nominaux (DWCR1) et réels (DWRRL1PC), pour le secteur privé "endogène" (hors gens de maison) indique bien l'influence de l'indexation sur les salaires nominaux. L'écart entre les deux séries mesure de manière agrégée l'impact de l'inflation sur la croissance des salaires nominaux. Il est significatif du début des années soixante jusqu'au milieu des années quatre-vingt.

Graphique I.4.1. Taux de croissance du salaire coût du secteur privé "endogène": salaire nominal et réel (obtenu en déflatant par l'indice des prix à la consommation)



Sources : Bureau du Plan et IRES

A nouveau du début des années soixante jusqu'en 1967/1968, les salaires réels croissent tendanciellement au même rythme que le PIB en termes réels (aux environs de 5%). Cette croissance s'accélère jusqu'au milieu des années septante. Le ralentissement qui lui suit est marqué jusqu'en 1988. La reprise à la hausse est très nette pour les trois années qui suivent. Ces évolutions suggèrent une sensibilité significative de la croissance des salaires réels au degré (même relatif !) de tension sur le marché du travail.

Si l'on compare les évolutions par périodes entre la Belgique et les économies qui lui sont proches, on constate que durant les années soixante, jusqu'en 1973, la croissance des salaires réels était très proche de celle de la moyenne européenne comme de celles de nos

voisins immédiats (Tableau I.4.1.) Il n'en est pas de même pour les périodes suivantes. Malgré la modération salariale très sensible qu'indique le graphique I.4.1 de 1975 à 1985, la Belgique se situe au dessus de la moyenne européenne et à l'exception de la France, au delà de ses partenaires les plus proches. L'écart par rapport à nos voisins reste positif de 1986 à 1990 et augmente fortement ces quatre dernières années.

Tableau I.4.1 Rémunération par salarié en termes réels
(taux de croissance annuels moyens)

en %	1961/1973	1974/1985	1986/1990	1991/1995*
Belgique	5,1	1,8	1,6	2,5
Danemark	3,8	0,5	1,4	1
Allemagne (de l'Ouest)	5,4	1,4	2	0,6
France	4,9	2,2	1,3	0,8
Pays-Bas	6	0,9	0,8	0,7
Royaume-Uni	3,3	1,7	3,1	0,5
Eur - 12	5	1,5	1,8	0,58
Ecart-type autour de la moyenne	1,192	0,738	1,388	1,043

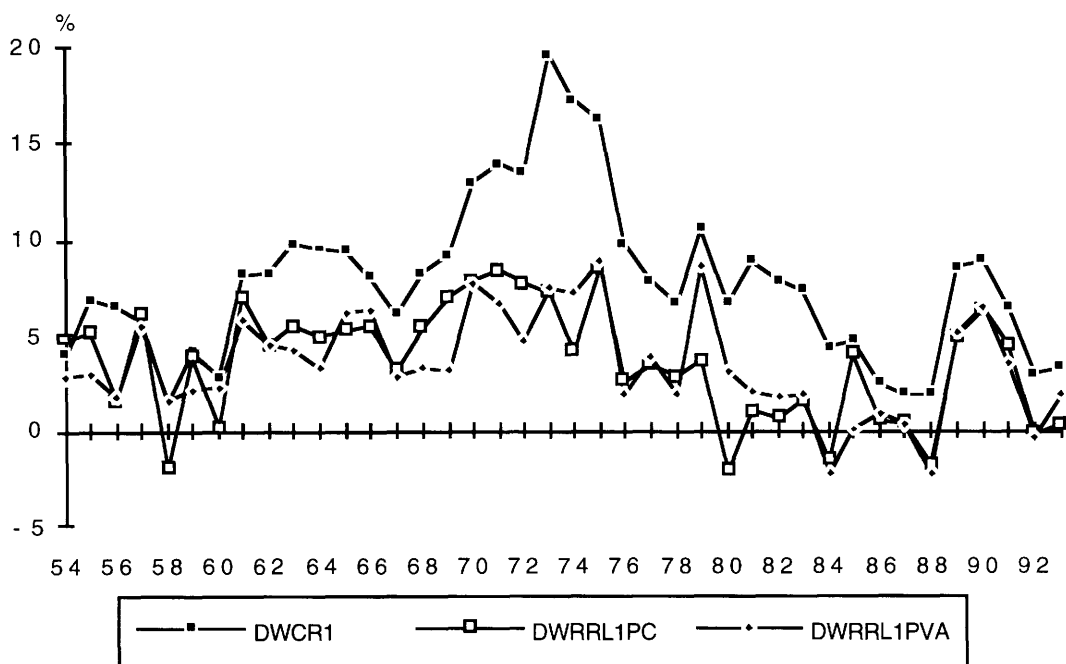
Source : Economie Européenne, (1994), 58, p.24.

* les données 1993,1994 et 1995 sont des estimations

L'indexation aligne les salaires nominaux sur l'indice des prix à la consommation (devenu depuis peu l'*indice santé* dans la mesure où un certain nombre de produits en ont été retirés). En terme de compétitivité et d'impact sur la rentabilité, l'évolution des salaires réels utilisant comme déflateur l'indice du prix de la valeur ajoutée est plus pertinente. Le graphique I.4.2. reprend les deux séries précédentes et les compare à cette dernière (DWWRL1PVA). Les deux séries de salaires réels connaissent une évolution assez similaire. La raison en est simple. Ce sont les variations de termes d'échange qui différencient essentiellement au plan macro-économique l'évolution des prix à la consommation de celle de la valeur ajoutée. Cette évolution s'est avérée défavorable principalement à la fin des années septante, début des années quatre-vingt.¹ La croissance plus rapide en moyenne des prix à la consommation par rapport au prix de la valeur ajoutée due à une détérioration des termes d'échange, tend à sous-estimer la croissance des salaires réels du point de vue des entreprises. Cette influence des termes de l'échange sur la formation des salaires est au coeur du débat sur l'indexation et sur l'influence de cette dernière sur la compétitivité et la rentabilité des entreprises. Cette question est abordée dans une partie ultérieure du rapport.

¹ Pour une analyse détaillée de l'évolution des salaires, de l'impact de l'indexation et des termes d'échange sur la répartition de la valeur ajoutée dans l'industrie, voir Cambier (1994).

Graphique I.4.2. Taux de croissance du salaire-coût du secteur privé "endogène": salaire nominal et réel (obtenu en déflatant par l'indice des prix à la consommation - DWRRL1PC- et par l'indice des prix de la valeur ajoutée - DWWRL1PVA-).



L'évolution des coûts salariaux unitaires en termes réels incorporent dans l'analyse qui précède l'influence de la productivité du travail. Le tableau I.4.2 indique que la Belgique a connu un accroissement de ces coûts unitaires durant l'entièreté de la période 1961 - 1995 à l'exception de la seconde moitié des années quatre-vingt. L'écart entre son évolution et celle des pays voisins comme de la moyenne européenne semble particulièrement marqué les dernières années mais il s'agit de données basées sur des estimations.

Tableau I.4.2. Coûts salariaux unitaires en termes réels (taux de croissance annuels moyens)

en %	1961/1973	1974/1985	1986/1990	1991/1995*
Belgique	0,4	0,4	- 1,2	0,5
Danemark	0,2	- 0,4	-	
Allemagne (de l'Ouest)	0,5	- 0,3	- 0,8	- 0,6
France	- 0,1	0,4	- 1,5	- 0,8
Pays-Bas	1,0	- 0,9	- 0,3	- 0,1
Royaume-Uni	0,1	- 0,3	1,0	- 0,8
Eur - 12	0,1	- 0,4	- 0,8	- 0,9

Source : Economie Européenne, (1994), 58, p.25

* les données 1993, 1994 et 1995 sont des estimations

1.4.2. La dispersion des salaires bruts

Une étude récente sur les bas salaires permet de jeter un éclairage sur ces aspects mal connus que sont la distribution des salaires en Belgique et l'importance relative des emplois à bas salaires.¹ Un salaire bas est ici défini comme étant inférieur ou égal aux deux tiers du salaire nominal brut médian de l'ensemble des salariés à plein temps.

a) La distribution

Si l'on résume la distribution par deux rapports simples, celui du salaire moyen du huitième décile sur celui du cinquième (D8/D5) et celui du cinquième sur celui du premier (D5/D1), on obtient les résultats suivants (Tableau I.4.3.)

Tableau I.4.3. Distribution des salaires bruts, par sexe, 1985 et 1993

		1985	1993
D8/D5	Hommes	1,38	1,37
	Femmes	1,40	1,35
	Total	1,38	1,36
D5/D1	Hommes	1,40	1,38
	Femmes	1,37	1,44
	Total	1,46	1,43

Il est intéressant de noter que la dispersion des salaires masculins et féminins dans le haut de l'échelle des salaires a légèrement diminué entre 1985 et 1993, de même qu'en bas de l'échelle, celle des salaires masculins. Ce n'est pas le cas pour les salaires féminins du bas de l'échelle. Il faut enfin signaler que pour la tension salariale au bas de l'échelle des salaires (D5/D1), la Belgique a un des niveaux le plus bas de tous les pays de l'OCDE à l'exception de la Finlande et de la Suède.

b) Concentration et répartition des emplois à bas salaires

Il est intéressant de s'interroger sur la fréquence des emplois à bas salaires au sein de différentes catégories d'emploi ou encore sur leur répartition entre ces mêmes catégories.

¹ OCDE (1996).

Tableau I.4.4. Fréquence et répartition des emplois à bas salaires - Belgique 1993

	<i>Fréquence</i>	<i>Répartition</i>
<i>Age</i> : - 25	22,2	34,7
25 - 55	5,3	60,8
+ 55	4,9	4,6
<i>Sexe</i> : hommes	3,9	36,6
femmes	14,2	63,4
<i>Secteurs</i>		
industr. manif.	5,1	18,1
Services	14,7	72,0
dont Commerce	23,8	29,9
et Admin. Serv. Soc.	6,8	40,7

Source : OCDE (1996), p.78

Un emploi sur cinq des jeunes de moins de 25 ans est un emploi à bas salaires. On trouve ces mêmes emplois concentrés chez les femmes, dans les services plutôt que dans l'industrie manufacturière, et au sein des services dans le commerce.

Les deux tiers des emplois à bas salaires sont occupés par des salariés dont l'âge est compris entre 25 et 55 ans. Près des trois quart de ces emplois sont dans les services.

1.4.3. La distribution des revenus personnels

L'évolution de la distribution des salaires ne constitue qu'un des éléments qui déterminent la distribution des revenus disponibles personnels. Or les modifications de cette dernière importent également pour la bonne compréhension du fonctionnement du marché du travail.

Les sources statistiques relatives à la distribution des revenus sont, en Belgique, entachées de faiblesses. Celles-ci portent surtout sur la disponibilité d'informations fiables à propos du patrimoine des ménages, des revenus tirés de la propriété de biens mobiliers et immobiliers et des plus-values et des revenus qui bénéficient de l'exemption au titre de l'impôt sur les revenus des personnes physiques. Abstraction faite de ces revenus, entre 1985 et 1992, la distribution des revenus est devenue plus inégale¹. Comme on observe une corrélation positive entre la taille des ménages et l'accroissement des revenus, l'inégalité de la répartition du revenu disponible total standardisé² s'est accrue plus lentement³. L'analyse

¹ Considérant le revenu familial disponible total, l'exploitation d'enquêtes indique que le coefficient d'inégalité de Gini est passé de 0,277 à 0,296 (+ 6,8 %), celui de Theil de 0,120 à 0,135 (+ 12,1 %). Source : Cantillon *et al* (1994).

² C'est-à-dire corrigé pour tenir compte de la composition du ménage.

des statistiques de revenus imposables conclut également à un accroissement de l'inégalité durant les années quatre-vingts (Valenduc, 1994). Rappelons qu'au vu des imperfections rappelées ci-dessus, ces évolutions sous-estiment la déformation effective de la distribution des revenus en Belgique.

³ De 1985 à 1992, le coefficient de Gini est passé de 0,225 à 0,237 (+ 5,3 %) et celui de Theil de 0,079 à 0,086 (+ 8,9 %). Source : Cantillon *et al* (1994).

I.5. Les causes du chômage : première analyse

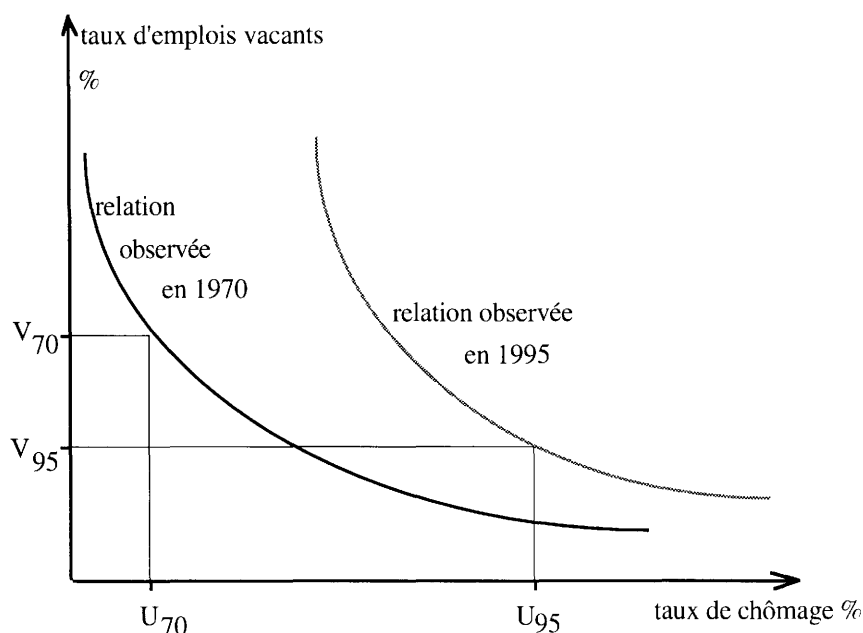
La simple observation de données brutes ne permet pas à elle seule de proposer une explication simple et évidente des causes de la croissance et de la persistance du chômage en Europe. Les faits observés ne deviennent interprétables qu'au travers de "grilles de lecture" fournies par des modèles théoriques, dont les implications sont à confronter à la réalité, tant au niveau macro-économique qu'au niveau micro-économique. La pertinence et la finesse du diagnostic posé sera donc étroitement liée à la richesse et à la souplesse du cadre théorique utilisé.

Dans cette perspective, l'objectif de cette section n'est pas de faire, déjà et d'un coup, une analyse fine et cohérente de tous les facteurs susceptibles d'avoir contribué à la montée puis à la persistance du chômage. L'objectif sera plutôt de fournir un cadre de cohérence, une trame sur laquelle pourront venir se raccrocher des analyses plus fines et les discussions des sections et chapitres suivants.

L'importance des rigidités (nominales et réelles) qui caractérisent l'évolution des prix et des salaires en Europe est telle qu'une modélisation basée sur l'hypothèse de concurrence parfaite serait d'une utilité plus que limitée. On aura donc recours à des modèles de concurrence imparfaite avec, typiquement, concurrence monopolistique sur le marché des biens et négociations des salaires entre entreprises et syndicats sur le marché du travail. Ces modèles sont compatibles avec des analyses keynésiennes traditionnelles (ils incluent des effets sur l'emploi de perturbations autonomes de la demande de biens) tout en intégrant les effets à plus long terme consécutifs aux ajustements des prix et des salaires. Dans ce contexte, le concept le plus souvent utilisé est celui de NAIRU, taux chômage d'équilibre pour lequel les tensions et pressions inflationnistes ou déflationnistes disparaissent, et qui sert de niveau de référence pour mesurer l'impact sur l'emploi des perturbations purement conjoncturelles. A cause des imperfections de marché (tant sur le marché des biens que sur le marché du travail lui-même), ce taux de chômage d'équilibre peut s'écarter du taux de chômage de plein emploi. L'analyse des déterminants de ce taux de chômage d'équilibre pourrait donc fournir l'explication de la persistance du chômage. On verra néanmoins que cette approche, bien que de prime abord assez naturelle et séduisante, n'est pas sans poser quelques problèmes à la fois conceptuels et empiriques.

On a vu précédemment que la hausse progressive du chômage fut accompagnée durant les années 1974-1984 d'une détérioration de la relation entre taux de chômage et taux d'emplois vacants décrite par la courbe de Beveridge (cf. graphique I.3.1). En termes de courbe de Beveridge, l'évolution observée se caractérise à la fois par un déplacement de la courbe et un glissement le long de celle-ci, comme le suggère le graphique I.5.1. Cette évolution n'est pas propre à la Belgique; elle s'observe dans la plupart des pays européens (cf. OECD, 1992). Toute explication du chômage doit être compatible avec ces faits stylisés.

Graphique I.5.1. Illustration de l'évolution de la relation observée entre taux de chômage et taux d'emplois vacants (courbe de Beveridge)



1.5.1. Les composantes du chômage : cadre conceptuel

On distingue traditionnellement trois types de chômage : chômage conjoncturel, chômage structurel et chômage frictionnel. Les modèles macro-économiques avec contraintes quantitatives (nés de la littérature sur les modèles de déséquilibre, mais progressivement enrichis pour prendre en compte les phénomènes de concurrence imparfaite et la détermination des prix et salaires; cf. Sneessens, 1987) permettent une formalisation claire de ces concepts.

Conjoncture, emploi et chômage

Au niveau de l'entreprise, trois conditions doivent être simultanément satisfaites pour qu'un emploi soit créé : il faut (i) des débouchés; (ii) une capacité de production rentable; (iii) une offre de main-d'oeuvre avec les qualifications requises. L'emploi observé sera égal au volume d'emploi nécessaire pour satisfaire la demande de biens (que nous écrirons LD, le volume d'emploi correspondant aux débouchés), pour autant que celui-ci soit inférieur ou égal au nombre de postes de travail disponible (soit LC, l'emploi de pleine capacité) et au nombre de travailleurs disponibles sur le marché (soit LSeff, l'offre de travail effective). En d'autres termes, l'emploi observé (L) au niveau de l'entreprise pourra s'écrire comme le minimum de LD, LC et LSeff, soit :

$$(I.5.1) \quad L = \text{Min} (LD, LC, L\text{seff}).$$

Soulignons d'emblée que LSeff, le nombre total de travailleurs disponibles sur le marché du travail, n'est pas forcément égal à la population active. Certains facteurs, tels que l'effet

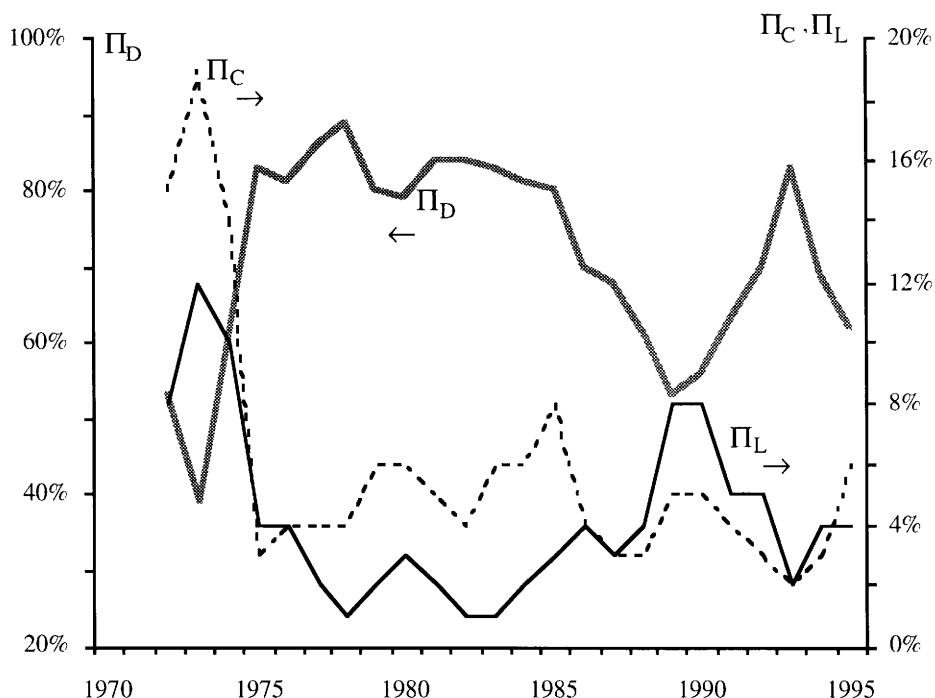
de découragement, conduisent à sous-estimer l'offre de travail réellement disponible; d'autres, tels que la marginalisation des chômeurs de longue durée et/ou l'inadéquation structurelle entre offres et demandes, ont l'effet inverse et induisent une surestimation de l'offre. Il n'est pas exclu que ces derniers facteurs jouent aujourd'hui un rôle déterminant dans la persistance de taux de chômage anormalement élevés. On écrira donc l'offre effective de travail sous la forme :

$$(I.5.2) \quad L_{\text{Seff}} = \sigma LS ,$$

où LS représente la population active et le paramètre $\sigma \leq 1$ permet de corriger une éventuelle surestimation de l'offre de travail disponible.

Toutes les entreprises ne seront bien sûr pas confrontées aux mêmes contraintes au même moment. Le graphique I.5.2 reprend des résultats d'enquêtes réalisées par la Banque Nationale auprès d'entreprises du secteur manufacturier. Le graphique décrit l'évolution de la proportion d'entreprises contraintes par un manque de débouchés, ou par un manque de capacités de production, ou encore par un manque de main-d'oeuvre. La proportion d'entreprise confrontées à des contraintes de débouchés (Π_D) varie de façon contra-cyclique, la proportion d'entreprise confrontée à des contraintes d'offre (soit capacités de production, Π_C , soit main-d'oeuvre, Π_L) varie de façon pro-cyclique. On observera sur le graphique I.5.2 l'importance quantitative de la contrainte de débouchés : après 1974, la proportion d'entreprises contraintes par les débouchés reste constamment voisine de 80 %, excepté lors de la reprise de la fin des années 80, période durant laquelle elle retombe temporairement jusqu'à 55-60 %. Au même moment, la proportion d'entreprises contraintes par un manque de main-d'oeuvre remonte jusqu'à 8 % (9 % au moment où les tensions sont les plus fortes), contre 12 % en 1973. La proportion d'entreprises contraintes par l'insuffisance des capacités de production tombe en 1975 de 19 % à 5 %, avec une pointe à 8 % en 1985.

Graphique I.5.2. Importance des contraintes de débouchés Π_D , capacités de production Π_C , et main-d'oeuvre Π_L . Source : BNB

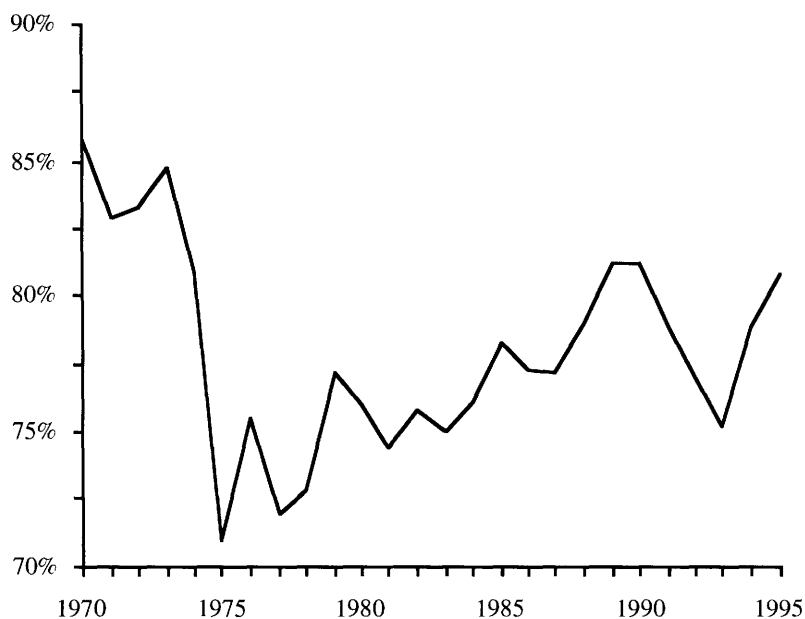


Il faut rester prudent néanmoins dans l'interprétation de ces chiffres bruts. On notera en particulier qu'un nombre variable mais non négligeable d'entreprises ne se déclarent contraintes ni par les débouchés, ni par la capacité productive, ni par la disponibilité en main-d'oeuvre. Faut-il considérer qu'il s'agit d'entreprises pour lesquelles débouchés et capacités de production coïncident ? Si tel était le cas, la proportion d'entreprises travaillant à pleine capacité (Π_C) serait systématiquement sous-estimée (avec un biais d'importance variable). Une information utile et complémentaire sur l'importance des contraintes de capacité est donnée par le degré d'utilisation des capacités de production que calcule la BNB à partir des mêmes enquêtes de conjoncture (voir graphique I.5.3). On observe que le degré d'utilisation des capacités connaît une chute brutale au début des années septante (de 85 % à 75 %), remonte ensuite progressivement pour atteindre 80 % en 1989 et 1995. A nouveau, ces chiffres sont à interpréter avec précaution. En particulier le trend à la hausse après 1975 pourrait refléter un problème d'agrégation. Moyennant ces précautions, on retiendra les trois éléments suivants :

- (i) l'importance des contraintes de débouchés;
- (ii) l'ampleur inhabituelle (hormis le premier choc pétrolier) de la reprise puis de l'effondrement conjoncturels observés au tournant des années 80-90;
- (iii) lors de cet épisode, l'importance des contraintes de disponibilité en main-d'oeuvre, en dépit du taux élevé de chômage.

Graphique I.5.3. Degré d'utilisation des capacités

Source : BNB



Modélisation macro-économique

L'évolution de l'emploi au niveau agrégé reflète donc à la fois l'évolution des débouchés (LD), des capacités de production (LC) et de la main-d'oeuvre disponible (LSeff). L'agrégation explicite de l'équation (I.5.1)-(I.5.2) sur l'ensemble des entreprises donne la relation agrégée suivante (voir Lambert, 1988, et Sneessens-Drèze, 1986) :

$$(I.5.3) \quad L = \left\{ LD^{-\rho} + LC^{-\rho} + (\sigma LS)^{-\rho} \right\}^{-1/\rho}, \quad 0 < \rho \leq \infty,$$
$$\leq \text{Min} \{ LD, LC, \sigma LS \} \quad .$$

L'emploi total est une fonction de type CES des volumes d'emploi correspondant respectivement aux débouchés (LD), à la capacité de production de l'ensemble de l'économie (LC) et de la main-d'oeuvre totale disponible (LSeff= σ LS). Le paramètre $1/\rho$ mesure l'importance des disparités de situation entre entreprises individuelles, dues à l'impossibilité de réallouer instantanément l'offre de main-d'oeuvre sur les divers micro-marchés constituant l'économie, en fonction des particularités locales (chocs micro-économiques). La valeur de ce paramètre est donc fonction de l'importance du chômage frictionnel. Elle est bien sûr susceptible d'évoluer au cours du temps. Elle est à comparer à la valeur de $1/\sigma$, qui mesure l'importance des problèmes tels que l'inadéquation structurelle entre offres et demandes de qualification ("skill mismatch") ou la marginalisation et désemployabilité ("disenfranchisement") des chômeurs de longue durée. L'importance relative des contraintes de débouchés, capacités et disponibilité en main-d'oeuvre est quant à elle mesurée par les relations suivantes, qui donnent la proportion d'entreprises dans chacun des cas (avec $\Pi_D + \Pi_C + \Pi_L = 1$) :

$$\Pi_D = \left\{ \frac{L}{LD} \right\}^\rho ; \quad \Pi_C = \left\{ \frac{L}{LC} \right\}^\rho ; \quad \Pi_L = \left\{ \frac{L}{L_{Seff}} \right\}^\rho .$$

Courbe de Beveridge : chômage frictionnel et structurel

L'équation d'emploi (I.5.3) contient implicitement une relation entre emplois vacants et chômage, qui correspond à la courbe Beveridge. L'équation (I.5.3) peut être réécrite sous la forme :

$$(I.5.4) \quad 1 = \left\{ 1 - VR \right\}^\rho + \left\{ \frac{1}{\sigma} \right\}^\rho \left\{ 1 - UR \right\}^\rho ,$$

où VR est le taux d'emplois vacants, UR le taux de chômage. Si l'on définit le taux de chômage structurel par le taux de chômage qui serait observé lorsque VR=UR, on obtient :

$$(I.5.5) \quad \text{taux de chômage structurel} = 1 - \left\{ 1 + \sigma^{-\rho} \right\}^{-1/\rho} ;$$

cette valeur est fonction positive de $1/\sigma$. Si l'on définit ensuite le taux de chômage frictionnel comme le taux de chômage que l'on obtiendrait en l'absence de problèmes structurels ($\sigma=1$) lorsque VR=UR, l'on obtient :

$$(I.5.6) \quad \text{taux de chômage frictionnel} = 1 - 2^{-1/\rho} ;$$

cette valeur est fonction positive du paramètre $1/\rho$. Un accroissement des problèmes structurels (accroissement du paramètre $1/\sigma$) ou un accroissement des frictions (accroissement du paramètre $1/\rho$) provoque une déformation de la courbe de Beveridge équivalente à un déplacement vers la droite.

Les disparités de taux de chômage entre les divers segments du marché du travail (régions, secteurs, groupes socio-professionnels et qualifications, âge,...) ainsi que les glissements observés de la courbe de Beveridge (voir sections I.2 et I.3) suggèrent la présence de dysfonctionnements du marché du travail et du processus d'appariement. Une telle détérioration de la relation entre emplois vacants et chômage pourrait avoir (au moins) deux origines, une inadéquation structurelle entre qualifications offertes et demandées d'une part, et/ou la déemployabilité des chômeurs de longue durée d'autre part.

Inadéquation structurelle des qualifications (skill mismatch)

Il apparaît de plus en plus clairement que la croissance économique des pays industrialisés coïncide avec une réduction tendancielle (à salaires relatifs donnés) de la demande en main-d'oeuvre peu qualifiée. Cette tendance défavorable aux travailleurs peu qualifiés peut résulter de la conjonction de plusieurs phénomènes, tels :

- (i) biais technologique, défavorable à l'emploi des moins qualifiés (introduction de l'informatique, moyens nouveaux de télécommunications,...; voir par exemple Entorf-Kramarz, 1994, et Bound and Johnson, 1992);

- (ii) la désindustrialisation et le développement du secteur des services, secteur avec productivité et salaires inférieurs à ceux de l'industrie manufacturière, et utilisant proportionnellement plus de main-d'oeuvre peu qualifiée;
- (iii) la mondialisation de l'économie et la concurrence des pays à bas salaires.

Les études disponibles aujourd'hui suggèrent que les deux premiers phénomènes sont de loin les plus importants. Dans un premier temps (jusqu'au début des années 70), cette évolution de la composition de la demande de travail a été plus que compensée par une modification correspondante de l'offre. Ce ne semble plus être le cas depuis. Dans ce contexte, le contraste entre les Etats-Unis et l'Europe pourrait s'expliquer par la rigidité beaucoup plus forte des salaires relatifs en Europe. La cause de la hausse et de la persistance du chômage serait alors à chercher du côté de ces rigidités de coûts relatifs (elles-mêmes conséquences d'un problème de répartition des fruits de la croissance ?), l'importance du chômage de longue durée n'étant alors que la conséquence de la dualisation du marché du travail.

Déemployabilité et chômage de longue durée (disenfranchisement)

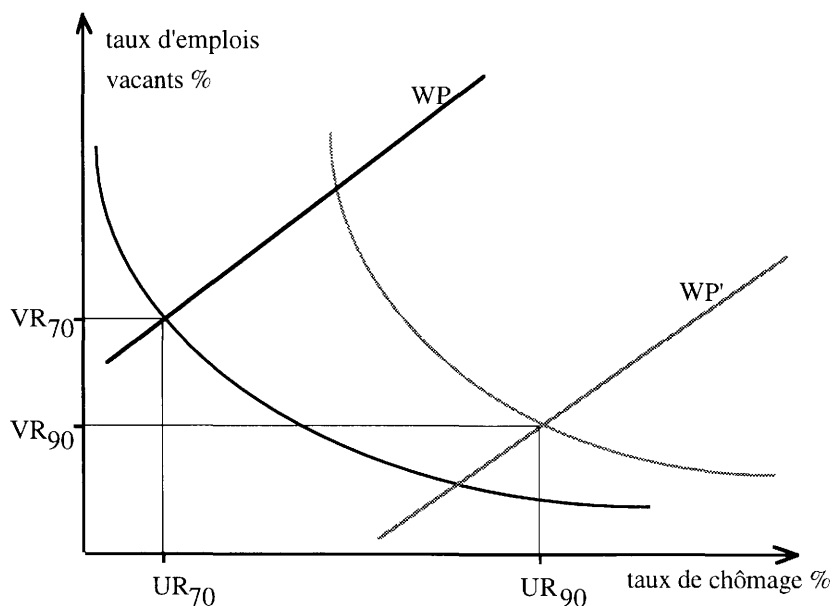
La cause première de l'évolution observée serait une succession et une accumulation malencontreuses de chocs défavorables (les deux chocs pétroliers des années soixante-dix, les politiques de désinflation du début des années quatre-vingt, la réunification allemande et les taux d'intérêt élevés qui s'en suivirent pour le reste de l'Europe fin quatre-vingt et début quatre-vingt-dix, ...). Les effets de tels chocs ne devraient en principe durer guère plus longtemps que les chocs eux-mêmes. L'existence de mécanismes d'exclusion plus ou moins irréversibles (induits par les différences de comportements et de pouvoirs de marché des *insiders* et des *outsiders*) peuvent néanmoins engendrer des effets durables, voire permanents (phénomène d'hystérèse). Parce qu'une proportion importante des chômeurs sont devenus des "outsiders" peu ou pas "employables", une reprise de la demande engendrera rapidement des difficultés d'embauche, des pressions sur les salaires et de l'inflation (voir par exemple Layard et al., 1991). Les déplacements de la courbe de Beveridge sont donc expliqués par la déemployabilité ("disenfranchisement") progressive des chômeurs de longue durée. Plus la proportion de chômeurs de longue durée est élevée, plus le déplacement de la courbe de Beveridge est important. Le chômage de longue durée est dans ce cas non pas la cause de la montée du chômage, mais bien la cause de sa persistance. La part importante de travailleurs peu qualifiés parmi les chômeurs de longue durée s'expliquerait simplement par un phénomène d'éviction ("ladder effect").

Formation des prix et des salaires

En complétant le cadre conceptuel décrit ci-dessus par une description du processus de formation des prix et salaires en concurrence imparfaite, on peut prendre en compte les interactions prix-quantités (notamment l'effet des prix sur la compétitivité et la demande de biens) et les conséquences pour l'emploi de la boucle prix-salaires. Le point stationnaire vers lequel converge cette dynamique, *s'il existe et s'il est unique*, détermine le taux de chômage d'équilibre (le NAIRU).

Le graphique I.5.4 montre comment la combinaison de la courbe de Beveridge et de l'analyse prix-salaires permet de déterminer l'équilibre. La courbe WP représente toutes les combinaisons de taux de chômage et d'emplois vacants compatibles avec la stabilité des prix. La courbe a une pente positive. Une augmentation du taux d'emplois vacants est synonyme de tensions sur le marché des biens et d'accroissement des marges bénéficiaires. Si dans le même temps sur le marché du travail le taux de chômage augmente et exerce une pression négative sur les salaires, cette hausse des marges bénéficiaires pourront voir leurs effets inflationnistes compensés par la baisse des coûts salariaux. La combinaison d'une hausse du taux d'emplois vacants et du taux de chômage permet dans ces conditions d'assurer la stabilité des prix. La courbe WP reprend précisément toutes ces combinaisons de taux d'emplois vacants et de taux de chômage compatibles avec la stabilité des prix (ou plus généralement des anticipations d'inflation, lorsqu'on est dans une situation d'inflation permanente). La pente de la courbe WP mesure l'importance de la hausse du taux de chômage qu'il faut pour compenser l'effet inflationniste d'une hausse du taux d'emplois vacants. Plus le chômage a un effet négatif sur les salaires et plus la pente de la courbe WP sera forte, et inversement. La position de la courbe WP peut bien sûr changer dans le temps, en réponse à des perturbations de l'offre telles que modifications des revenus de remplacements, salaire minimum, coin fiscal, prix de l'énergie, compétitivité, taux d'intérêt réel, etc... (push factors). Entrent en ligne de compte également les modifications des pouvoirs de marché, tant des entreprises (y compris sur le marché des biens) que des syndicats de travailleurs, de même que les effets "insiders-outsiders" et les changements structurels.

Graphique I.5.4. Détermination du taux de chômage et d'emplois vacants d'équilibre



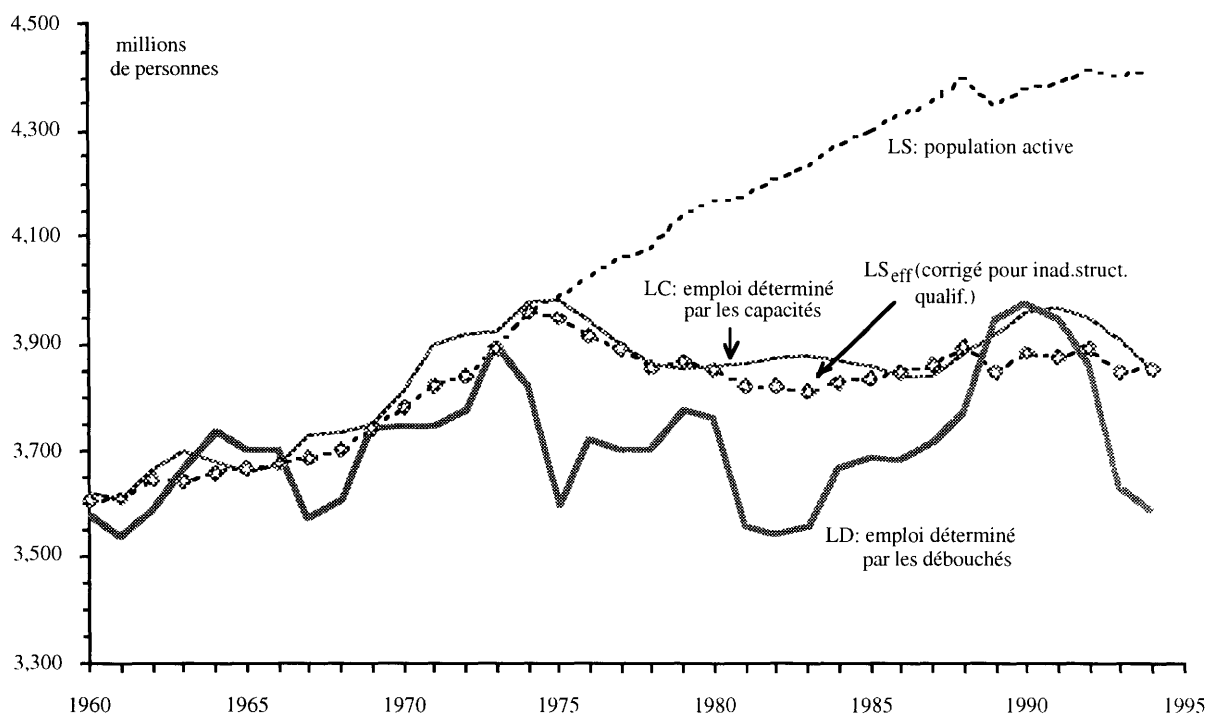
1.5.2. Les déterminants directs de l'emploi

Le cadre conceptuel proposé permet de poser le problème du chômage en termes des faits stylisés soulignés précédemment (voir graphique I.5.1). Reste maintenant à évaluer et expliquer le rôle joué par chacun des facteurs évoqués. Nous reprenons ci-dessous les résultats obtenus sur base de spécifications semblables à celles utilisées par Shadman-Mehta et Sneessens (1990), réactualisées et complétées par la prise en compte des effets liés à l'inadéquation entre offres et demandes de qualifications et/ou à la marginalisation et désemployabilité des chômeurs de longue durée.

Evolution des déséquilibres macro-économiques en moyenne période

Les déterminants directs ("proximate determinants") de l'emploi observé sont les débouchés (exprimés en termes d'emploi, LD), le nombre de postes de travail disponible (LC) et l'offre effective de travail (LS_{eff}), elle-même fonction de la population active (LS).

Graphique I.5.5. Les déterminants directs de l'emploi, LD, LC et LS_{eff} . Correction de la population active pour l'effet des inadéquations structurelles de qualification



Le graphique I.5.5 reproduit l'évolution comparée de ces variables. LD est estimé à partir d'une évaluation des débouchés (compte tenu de l'effet de tensions sur les volumes importés et exportés; cf. infra) et d'un coefficient de productivité du travail; l'emploi de pleine capacité LC est estimé à partir d'une mesure du stock de capital (cf. infra également) et du rapport capital-travail. La productivité du travail et le rapport capital-travail

sont estimés à partir de relations de comportement de la firme (minimisation des coûts) sous l'hypothèse d'une fonction de production Cobb-Douglas avec progrès technique exogène. La population active LS est définie par le nombre de travailleurs en emploi et en chômage. L'offre de travail effective corrige les chiffres de population active pour l'effet des inadéquations structurelles de qualification (l'indice d'inadéquation structurelle utilisé à cette fin sera discuté en section I.5.3)¹.

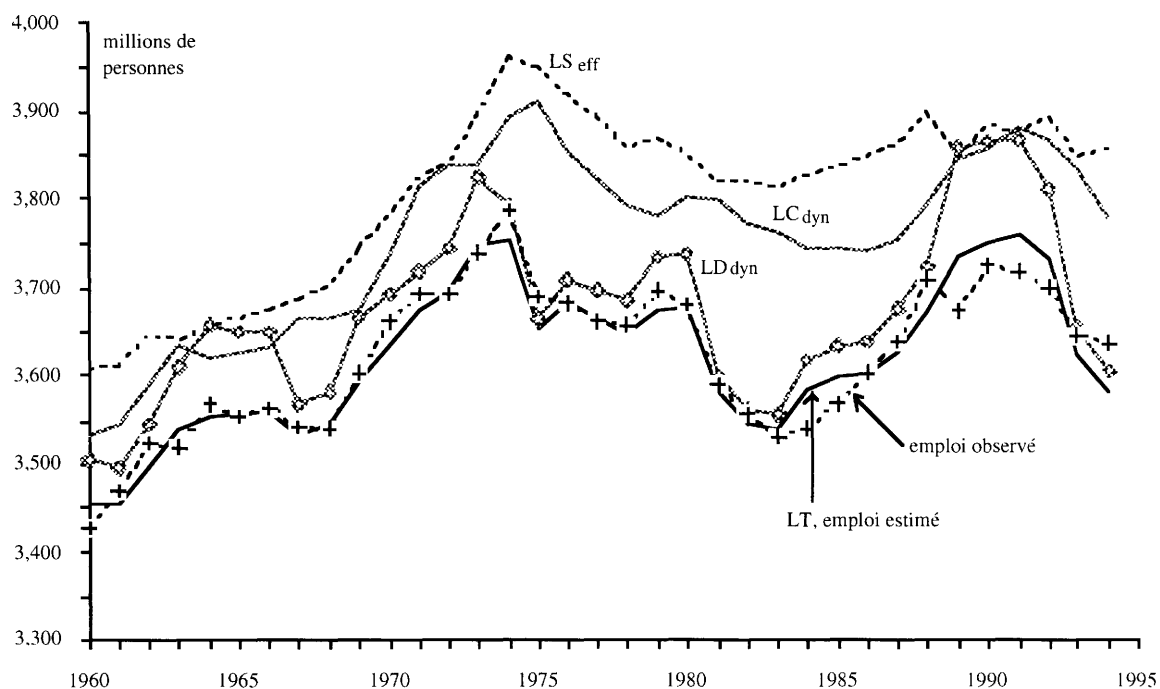
Ce graphique, qui porte sur la période 1960-1994, suggère les commentaires suivants :

- (i) LD, le niveau d'emploi déterminé par les débouchés, est caractérisé par d'amples fluctuations conjoncturelles autour d'une moyenne stable (de l'ordre de 3,7 millions de personnes); en d'autres termes, l'effet de la croissance de la production est compensé par des gains de productivité tels que l'emploi reste stable en moyenne période. On remarquera une fois encore l'ampleur de la reprise puis de l'effondrement conjoncturels observés au tournant des années 80-90.
- (ii) Le contraste entre les années 1960-1973 et 1974-1994 est frappant. Durant la première sous-période, débouchés LD, capacités LC et population active LS suivent une même tendance (croissance annuelle moyenne d'environ 0,60 %). Par la suite, la population active continue d'augmenter (au rythme de 0,54 % l'an), alors que les niveaux d'emploi déterminés par les débouchés et les capacités stagnent. L'écart entre ces variables va s'amplifiant au fil du temps. En 1994, le déficit en postes de travail ("capital gap", écart entre population active et emploi de pleine capacité) atteint 13,5 %.
Ce contraste disparaît cependant lorsqu'on met en regard des évolutions liées aux débouchés et capacités l'évolution de l'offre effective de travail plutôt que celle de la population active totale. On observe alors que ces trois déterminants directs de l'emploi suivent grosso modo la même trajectoire de long terme (stagnation après 1973), et ne se différencient que par l'impact des fluctuations conjoncturelles.
- (iii) Si l'on compare les valeurs de LD d'une part, et LC et L_{Seff} d'autre part, on remarque que la période qui va du premier choc pétrolier à la seconde moitié des années 80 (1974-1988) est caractérisée par un déficit de la demande exceptionnel à la fois par son ampleur et par sa persistance.

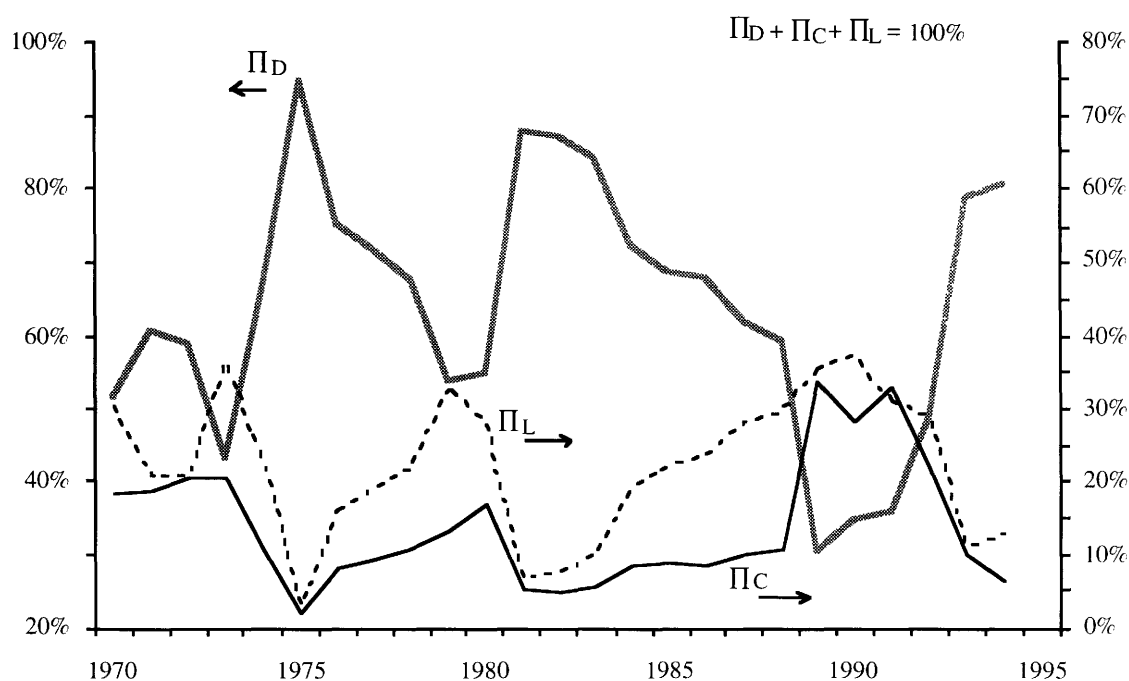
Le graphique I.5.6 montre la qualité de l'ajustement obtenu à partir de ce type de formulation. Le graphique reproduit l'évolution de chacune des composantes de l'équation (I.5.3), compte tenu de l'ajustement progressif de l'emploi à ses valeurs optimales (d'où la distinction entre LD et LD_{dyn}, LC et LC_{dyn}).

¹ L'on obtient des conclusions semblables si l'on corrige les chiffres de population active pour l'effet du chômage de longue durée (en soustrayant de la population active le nombre de chômeurs avec ancienneté de chômage supérieure à 1 an), bien que l'ampleur de la correction soit légèrement plus faible (voir graphique I.5.a. annexé à cette section)

Graphique I.5.6. Emploi observé et emploi estimé (LT) à partir de l'évolution de ses déterminants directs (équation (I.5.3))



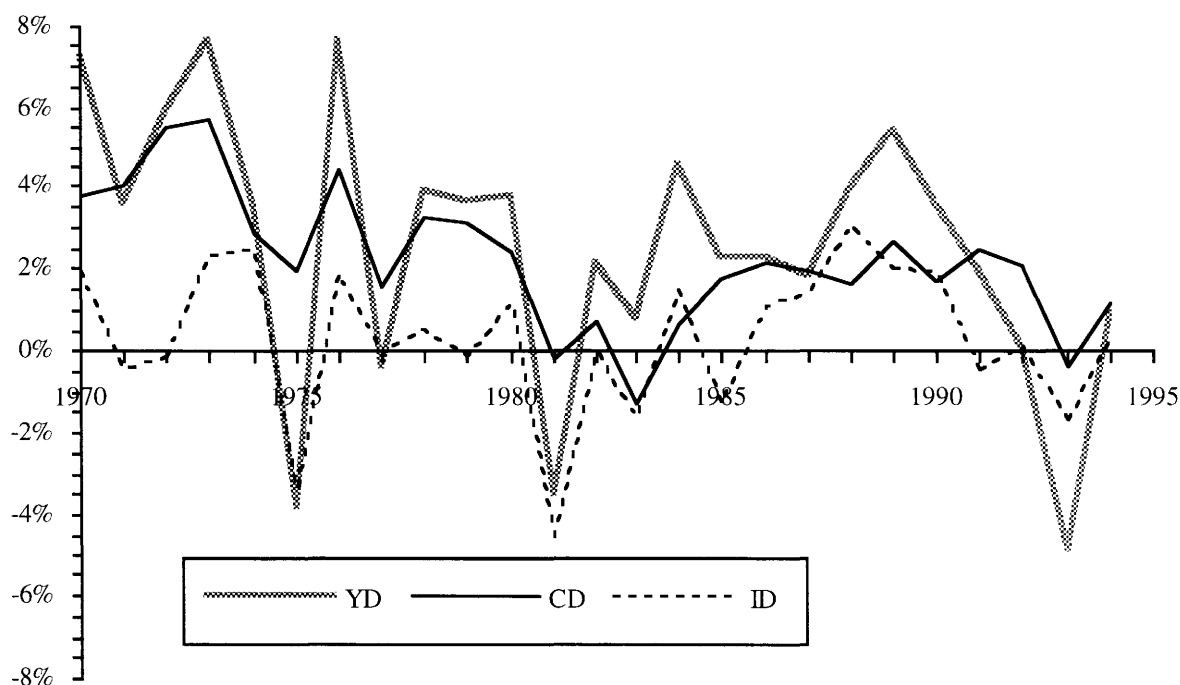
Graphique I.5.7. Proportions d'entreprises dans chacun des régimes



Les proportions correspondantes d'entreprises dans chacun des régimes (contraintes de débouchés, de capacité ou de main-d'oeuvre) sont reproduites dans le graphique I.5.7. Les

deux graphiques montrent le rôle important des contraintes de débouchés, en dehors des périodes de haute conjoncture durant lesquelles les contraintes en main-d'oeuvre et/ou en capacité de production deviennent déterminantes. On notera à nouveau la vigueur de la reprise de la fin des années 80, après dix ans de niveau anormalement élevé de la contrainte de débouchés. Les résultats d'estimation reproduit au graphique I.5.7 suggèrent que cette reprise fut accompagnée de tensions sur les capacités et la disponibilité en main-d'oeuvre de même ampleur qu'au début des années 70. Reste maintenant à examiner de plus près les facteurs qui ont déterminé ces évolutions de la demande, des capacités de production et des contraintes en main-d'oeuvre.

Graphique I.5.8. Contribution de la consommation (privée et publique, CD) et de l'investissement (ID) à la croissance de la demande (YD)



La demande de biens : demande domestique et commerce extérieur

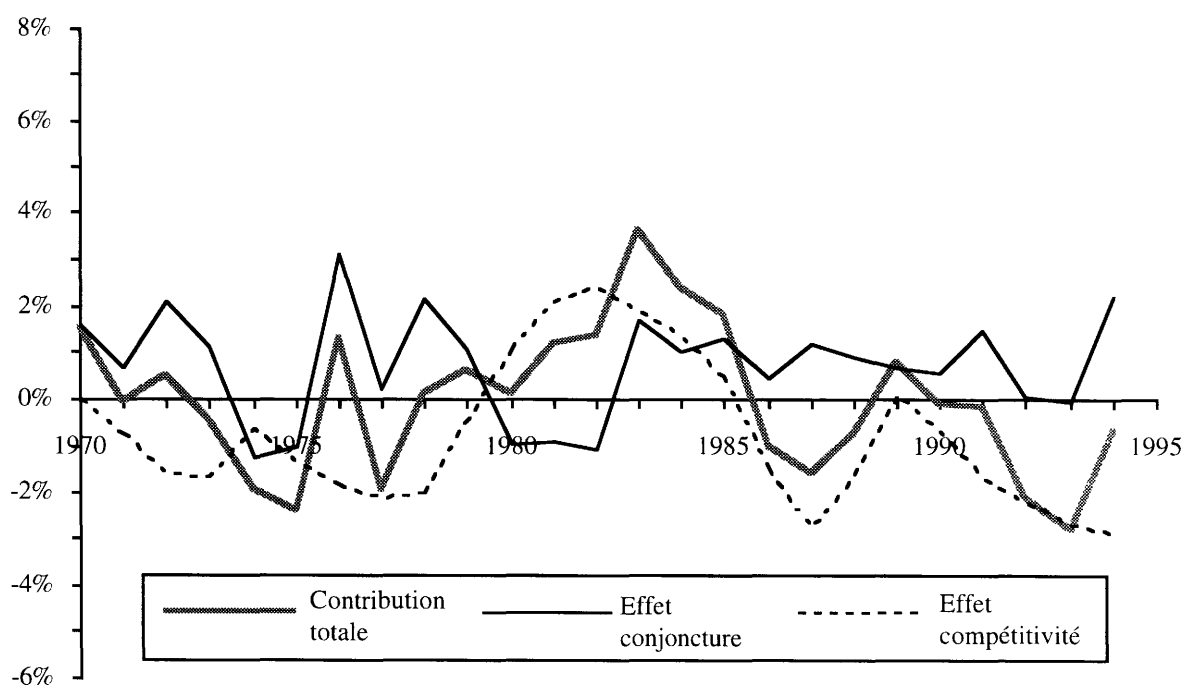
Le graphique I.5.8 montre la contribution de la demande intérieure à la variation totale de la demande pour la production domestique, en distinguant consommation (privée et publique) et investissements¹. Le graphique I.5.9 montre la contribution de la demande étrangère, et distingue les effets conjoncture (y inclus les évolutions tendancielle) et

¹ Pour la consommation et l'investissement, les contributions sont calculées en pondérant les variations en % des variables concernées par leur part dans le PIB; pour le commerce extérieur, la contribution est calculée par $\Delta(XD-MD)/YD$, de sorte que l'addition des contributions individuelles donne la variation totale de la demande de biens et services domestiques.

compétitivité calculés sur base des équations d'exportations et d'importations utilisées pour le calcul de la demande totale YD et du niveau d'emploi correspondant LD¹.

La Belgique est l'exemple même de la "petite économie ouverte". Le commerce extérieur représente une part importante de ses activités et l'on s'attend logiquement à ce que la conjoncture interne reflète fortement l'évolution de la conjoncture étrangère, sans pour autant s'y identifier. Au cours de la première moitié des années 80, la croissance de la consommation et de l'investissement est particulièrement faible; cette faiblesse est partiellement compensée par le dynamisme du commerce extérieur, lui-même fortement influencé par des gains de compétitivité. Par la suite et jusqu'au début des années 90, la demande intérieure retrouve une croissance positive, tant pour la consommation que pour les investissements. Bien que les investissements représentent une part plus faible du PIB, leur contribution à la croissance est pendant quelques années aussi forte que celle de la consommation. La contribution du commerce extérieur en revanche s'amenuise fortement, en particulier suite à des pertes de compétitivité, sauf transitoirement en 1989, au sommet de la conjoncture.

Graphique I.5.9. Contribution du commerce extérieur à la croissance de la demande ($\Delta(XD-MD)/YD$); effets conjoncture et effets compétitivité

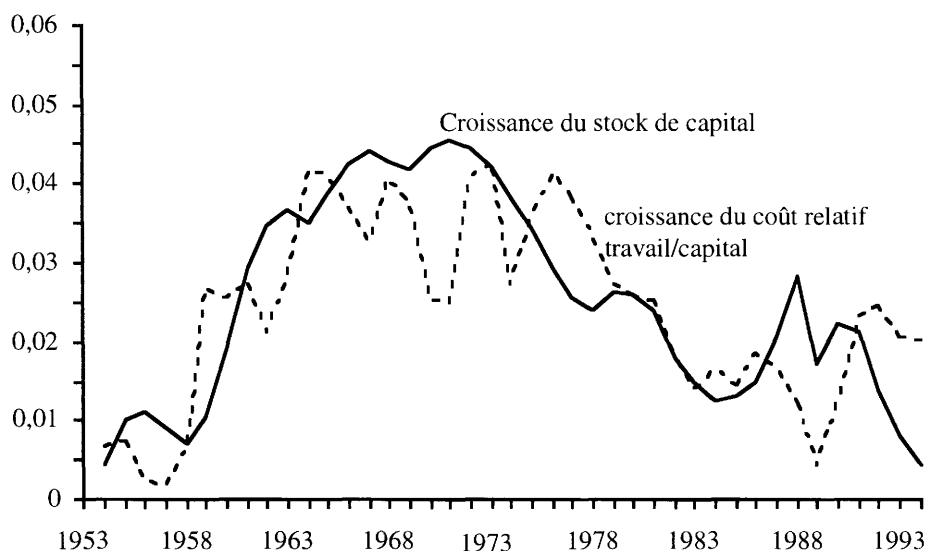


¹ La spécification empirique sur laquelle est basée cette décomposition est explicitée en annexe à cette section (annexe I.5.b.).

Capacités de production et persistance du chômage

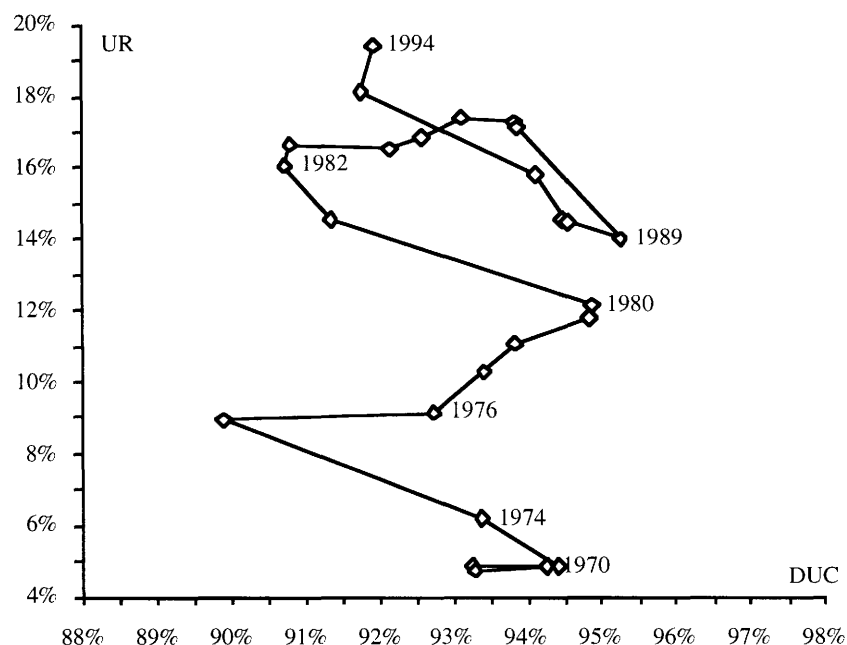
On a vu (cf. graphique I.5.4) que l'emploi de pleine capacité LC (emploi "potentiel") croît beaucoup moins vite que la population active après 1974. Cette évolution de l'emploi potentiel reflète celles du taux de croissance du stock de capital et de la productivité des facteurs, elle-même déterminée par le taux de croissance du coût relatif travail-capital. Le graphique I.5.10. montre l'évolution des ces taux de croissance de 1954 à 1994. Durant dix ans (de 1963 à 1973), la croissance du stock de capital est exceptionnellement forte, voisine de 4 % l'an, et systématiquement plus forte que celle du coût relatif travail/capital, ce qui implique une croissance de l'emploi potentiel. Après le premier choc pétrolier, le taux de croissance du stock de capital baisse progressivement pour revenir à sa valeur initiale (environ 1,5 % l'an), baisse interrompue seulement par la reprise temporaire de l'investissement observé fin des années 80. Ce ralentissement annule les effets bénéfiques du ralentissement de la croissance du coût relatif.

Graphique I.5.10. Les déterminants de la croissance du nombre de postes de travail (emploi de pleine capacité LC)



Le graphique I.5.11 compare l'évolution du degré d'utilisation des capacités (DUC) et celle du taux de chômage (UR), telles qu'on peut les calculer sur base de la modélisation ébauchée en section I.5.1. L'effet des récessions de 1975, 1982 et 1993 sur le degré d'utilisation des capacités est bien visible. On retrouve également un fait stylisé important, le contraste souvent signalé entre la dérive quasi continue à la hausse du taux de chômage, alors que le degré d'utilisation des capacités fluctue autour d'une moyenne stable.

Graphique I.5.11. Taux de chômage et degré d'utilisation des capacités (estimés)



Soulignons que la forte reprise de l'investissement fin des années 80 semble avoir été accompagnée d'une hausse du taux de dépréciation (qui passe de 8 à 10 %)¹. Les causes de celle-ci restent à analyser. S'agit-il d'effets de structure (modification de la structure productive) ? est-ce un effet de "rattrapage" (renouvellement des équipements trop longtemps reporté, consécutif par exemple à des taux d'intérêt réel trop élevés) ? Une réponse appropriée à ces questions passe par une explication des comportements d'investissements eux-mêmes. Une analyse récente sur données françaises (de la Croix et Sneessens, 1996), basée sur une modélisation semblable à celle utilisée ici, souligne l'importance du taux d'intérêt réel dans la décision d'investir et l'étalement dans le temps des effets de ses variations. L'analyse suggère que le niveau élevé des taux d'intérêt réel observée après 1975 a fortement contribué à la baisse du taux d'investissement et à la hausse du chômage. Ces conclusions vont dans le même sens que celles obtenues par de la Croix et Lubrano (1996), à partir d'une méthodologie entièrement différente. Pour la Belgique, l'effet du taux d'intérêt réel sur le chômage est évalué à 3,6 points de pourcentage, sur un total de 10,6.

1.5.3. Offre de travail effective, problèmes structurels et désemployabilité

La discussion des facteurs qui influencent directement l'évolution de l'emploi a pris en compte la possibilité d'un écart substantiel entre population active et offre effective de travail soit à cause d'un problème d'inadéquation des qualifications, soit à cause d'un problème de marginalisation et de désemployabilité des chômeurs de longue durée, ou les

¹ A taux de dépréciation constant, l'emploi potentiel prend des valeurs irréalistes, incompatibles avec les degrés d'utilisation observés (comparer la série LC à L/DUC).

deux à la fois. Il n'est pas évident de distinguer l'importance relative de ces deux problèmes. Nous manquons toujours d'une théorie adéquate permettant de traiter ces problèmes de façon satisfaisante dans un cadre macro-économique d'équilibre général; nous souffrons aussi cruellement d'un manque de statistiques appropriées. Dans ce contexte, nous examinerons successivement les éléments objectifs en faveur de l'une ou l'autre hypothèse.

Inadéquation structurelle des qualifications (skill mismatch) ?

Autant la distinction entre main-d'oeuvre qualifiée et main-d'oeuvre non-qualifiée peut paraître conceptuellement claire, autant cette distinction se révèle difficile à définir en termes concrets. Faut-il raisonner en termes de scolarité? sans doute, mais la relation entre niveau de scolarité et niveau de qualification a beaucoup changé au fil du temps, comme a changé le rôle de la formation et de l'expérience en entreprise. Faut-il plutôt raisonner à partir de la définition des postes de travail? oui, mais encore faut-il pouvoir tenir compte du fait que les caractéristiques d'un poste de travail donné peuvent avoir considérablement évolué. La qualité de l'information statistique est donc cruciale, et doit dans chaque cas être vérifiée.

L'exploitation des informations disponibles par niveau de scolarité dans des enquêtes et recensements effectués en Belgique permet d'obtenir des éléments de réponse. Les graphiques I.5.12 et I.5.13 reproduisent l'évolution de deux indicateurs de "skill mismatch". Tous deux sont basés sur les taux de chômage des divers groupes de qualifications, en distinguant deux, trois ou six catégories de qualification (scolarité) différentes¹. Ces statistiques sont tirées d'une enquête effectuée en 1977 (INS, 1977), du recensement de 1981 et des enquêtes sur la force de travail effectuées depuis 1989². Le premier indicateur est simplement l'écart-type des taux de chômage relatifs, proposé par Jackman et al. (1990). Le second indicateur est dérivé d'un modèle à contraintes quantitatives du type utilisé ci-dessus, et distinguant explicitement (avant de les agréger) plusieurs types de main-d'oeuvre; il est basé sur les taux d'emploi plutôt que les taux de chômage relatifs (voir par exemple Sneessens, 1994a, et Shadman-Mehta et Sneessens, 1995). Quel que soit l'indicateur utilisé, on observe une hausse progressive et significative de l'indicateur au cours des vingt dernières années³.

Le même exercice effectué à partir de statistiques d'emploi et de chômage par occupation ou catégorie socio-professionnelle suggère une évolution inverse: l'écart-type des taux de

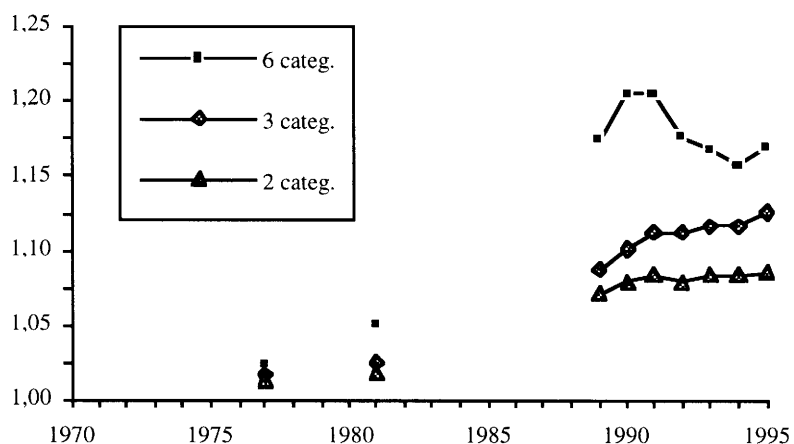
¹ Les six catégories de base sont définies par les niveaux de scolarité suivants: (1) primaire ou aucun, (2) secondaire inférieur, (3) secondaire supérieur, (4) supérieur non-universitaire de type court, (5) supérieur non-universitaire de type long, (6) universitaire. Le regroupement en trois catégories est défini comme suit: (1)+(2), (3), (4)+(5)+(6); le regroupement en deux catégories: (1)+(2)+(3), (4)+(5)+(6).

² Les enquêtes sur la force de travail sont effectuées annuellement depuis 1983, mais ne contiennent les informations utilisées ici que depuis 1989.

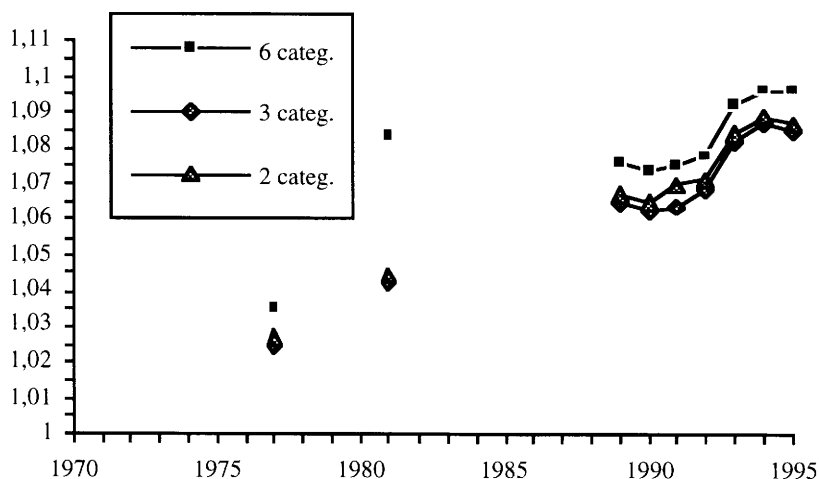
³ Lorsque la distinction entre qualifiés et non-qualifiés est basée sur le niveau de scolarité (comme c'est le cas ici) plutôt que sur les types d'emploi eux-mêmes, cette mesure de l'importance des problèmes structurels peut être biaisée vers le haut, à cause des effets d'éviction (lorsque des travailleurs qualifiés prennent des emplois non-qualifiés).

chômage relatifs diminue, et passe de 29,5 en 1981 à 21,1 en 1989 (cf. OCDE, 1992). Il faut souligner toutefois que, dans le cas de la Belgique, les statistiques d'emploi et de chômage par occupation ou catégorie socio-professionnelle ne permettent pas un regroupement susceptible d'être interprété en termes de niveaux de qualification. On préférera pour cette raison les résultats obtenus à partir des niveaux de scolarité.

Graphique I.5.12. Evolution de l'écart-type des taux de chômage relatifs par niveaux de qualification (scolarité)



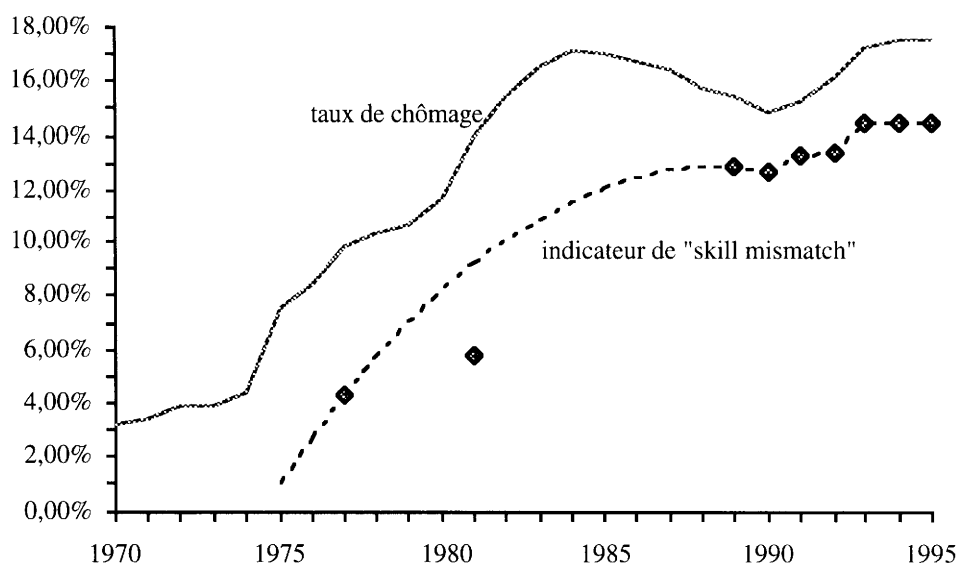
Graphique I.5.13. Evolution de l'indicateur d'inadéquation structurelle des qualifications obtenu à partir d'un modèle à contraintes quantitatives (indicateur basé sur les taux d'emploi relatifs)



Afin de pouvoir évaluer les conséquences macro-économiques de cette inadéquation croissante entre qualifications offertes et demandées, nous avons repris l'indicateur de la figure I.5.13 et l'avons recalé sur données agrégées. Nous avons reconstruit par

interpolation quadratique les observations manquantes entre 1977 et 1989, et rétropolé jusqu'en 1975 (voir graphique I.5.14)¹. L'indicateur ainsi obtenu correspond au paramètre $1/\sigma$ précédemment défini (voir équations (I.5.3) et (I.5.4)) et utilisé pour faire la distinction entre population active et offre effective de main-d'oeuvre (voir graphique I.5.5); son évolution suggère une hausse du *skill mismatch* particulièrement importante de 1975 à 1985, une stabilisation ensuite. Ce résultat est comparable à celui obtenu sur données françaises (voir Sneessens, 1994a).

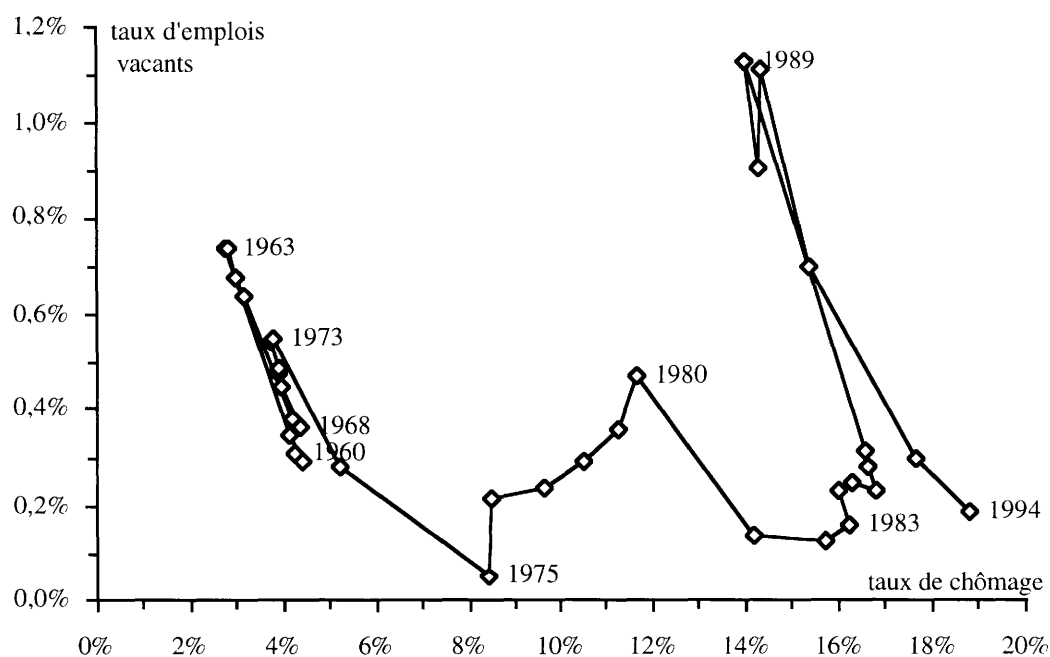
Graphique I.5.14. Indicateur de "skill mismatch" recalé sur données agrégées et interpolé entre 1977 et 1989



On peut également utiliser cet indicateur pour construire (sans utiliser les statistiques d'emplois vacants) une courbe de Beveridge estimée, en utilisant l'équation (I.5.4). On obtient la graphique I.5.15, qui reproduit une allure semblable à celle effectivement observée (cf. graphique I.3.1 à I.3.3). L'essentiel du déplacement de la courbe de Beveridge obtenue est due au paramètre d'inadéquation structurelle σ plutôt qu'au paramètre de frictions ρ . L'estimation de l'équation d'emploi agrégé (I.5.3) suggère un accroissement significatif mais modéré du taux de chômage frictionnel (le taux de chômage frictionnel passerait de quelque 3.3 % en 1955 à 4.7 % en 1985; voir Shadman-Mehta et Sneessens, 1990).

¹ La valeur calculée sur base du recensement de 1981 n'est pas utilisée. Les taux de chômage obtenus sur base du recensement ne semblent pas comparable à ceux obtenus sur base des enquêtes.

Graphique I.5.15. Courbe de Beveridge estimée



Déemployabilité des chômeurs de longue durée (disenfranchisement) ?

La discussion qui précède suggère que la composante "skill mismatch" du chômage est devenue particulièrement importante. Il faut toutefois indiquer que corriger les chiffres de population active en soustrayant les chômeurs de longue durée (ancienneté de chômage supérieure à 1 an) donne une qualité d'ajustement fort semblable de l'équation d'emploi (I.5.3), et en particulier permet de générer des déplacements de la courbe de Beveridge similaires à ceux du graphique I.5.15. On ne peut donc pas non plus, a priori, négliger l'effet du chômage de longue durée. Parce qu'elles génèrent des observations quasi équivalentes, l'hypothèse d'inadéquation structurelle des qualifications et celle de déemployabilité des chômeurs de longue durée sont difficiles à distinguer empiriquement et peuvent difficilement être testées l'une contre l'autre, du moins à ce stade de l'analyse, sur base de données trop agrégées.

Soustraire de la population active tous les chômeurs avec ancienneté de chômage de 1 an et plus, et les considérer comme totalement non-employables, est bien un peu rapide et simpliste. Le point crucial est celui de savoir jusqu'à quel point le chômage de longue durée est une cause ou une conséquence de la persistance du chômage. La proportion de chômeurs de longue durée est passée en Belgique de 21% en 1970 à 34% en 1980 et 58% en 1995. Faut-il y trouver la cause du déplacement de la courbe de Beveridge?

Pour répondre valablement à cette question, il faudrait vérifier empiriquement l'existence de mécanismes d'exclusion liés à des effets "insiders-outsiders". Des analyses purement macro-économiques ne permettent pas de tester cette hypothèse; elles permettent tout au plus de reproduire une dynamique d'emploi et de chômage compatible avec des

mécanismes insiders-outsiders, sans vérifier le bien-fondé de celle-ci. Pour tester l'hypothèse d'effets "insiders-outsiders" dans la détermination et de l'emploi et des salaires au niveau de l'entreprise, Mukay et Van Audenrode (1994) ont utilisé des données en coupes instantanées couvrant la période 1984-1989 et concernant quelque 600 entreprises du secteur manufacturier belge. Le nombre d'insiders et d'outsiders évolue de façon endogène, en fonction des chocs de demande subis par l'entreprise. Le modèle permet l'existence d'effets asymétriques de chocs de demande positifs et négatifs. Les résultats obtenus suggèrent l'existence d'effets insiders-outsiders, dans la mesure où les signes des coefficients estimés sont en accord avec le modèle théorique. La réinsertion des outsiders dans le groupe des insiders semble néanmoins pouvoir se faire très rapidement lors d'une reprise conjoncturelle. En d'autres termes, la persistance des effets d'un choc négatif via des mécanismes insiders-outsiders serait en fin de compte assez faible.

Ces résultats sont bien sûr à considérer avec précaution. Le problème majeur reste la disponibilité de données adéquates pour modéliser et tester avec précision les comportements en cause.

Evaluation

Les deux explications proposées pour expliquer la détérioration de la relation entre chômage et emplois vacants (déplacement de la courbe de Beveridge) ne sont pas mutuellement exclusives. Divers éléments indiquent cependant que la première explication (inadéquation structurelle des qualifications) ne peut être négligée et pourrait être relativement plus importante que la première. On citera parmi ceux-ci :

- (i) Il semble difficile d'expliquer la proportion élevée de travailleurs peu qualifiés dans le chômage total et en particulier dans le groupe des chômeurs de longue durée par le seul effet d'éviction des peu qualifiés par les plus qualifiés (ladder effect). Lorsque la distinction entre qualifiés et non-qualifiés est basée sur le niveau de scolarité (comme c'est le cas ici) plutôt que sur les types d'emploi eux-mêmes, l'indicateur d'inadéquation structurelle des qualifications peut effectivement être systématiquement biaisé vers le haut, à cause de ces effets d'éviction. L'indicateur d'inadéquation structurelle calculé pour la France (cf. Sneessens, 1994a) est basé sur des catégories socio-professionnelles plutôt que des niveaux de scolarité, et échappe donc à cette critique. L'évolution observée au cours des vingt dernières années est semblable à celle obtenue pour la Belgique, avec accroissement durant les années 75-85, c'est-à-dire en même temps que les déplacements observés de la courbe de Beveridge. Par ailleurs le fait que des travailleurs plus qualifiés finissent par occuper les postes de travail des moins qualifiés et condamnent ceux-ci au chômage manifeste bien une différence de flexibilité des salaires, dans le sens suivant: en acceptant des emplois moins qualifiés, les travailleurs qualifiés acceptent en fait une révision à la baisse de leurs revenus, ce que ne peuvent faire ceux qui se trouvent déjà au bas de l'échelle des salaires.
- (ii) Un certain nombre d'analyses, effectuées sur données plus désagrégées et pour d'autres pays (les statistiques appropriées ne sont pas disponibles en Belgique), examinent les facteurs responsables de la baisse de la demande de main-d'oeuvre moins qualifiée dans le cadre de modèles de demande de facteurs avec plusieurs types de qualifications (par exemple Draper-Manders, 1996, pour les Pays-Bas,

Sneessens-Shadman, 1995, pour la France, Bean-Pissarides, 1990, pour le Royaume Uni). Ces résultats confortent l'idée d'un changement structurel dans la demande de qualifications.

- (iii) L'explication en termes d'évolution tendancielle défavorable aux travailleurs peu qualifiés permet d'expliquer les évolutions observées tant aux Etats-Unis qu'en Europe, et surtout le contraste entre celles-ci (évolutions différentes des salaires relatifs et du taux de chômage; déplacements de la courbe de Beveridge). Cette explication offre également une explication plus convaincante de la hausse progressive et de la persistance du chômage. Son point de départ est l'hypothèse d'un processus de croissance avec effets asymétriques sur les demandes de main-d'oeuvre qualifiée et peu qualifiée, en Europe comme aux Etats-Unis. L'explication alternative (désemployabilité des chômeurs de longue durée) présuppose une succession malencontreuse de chocs négatifs, ce qui ne peut être exclu mais semble plus arbitraire (ad hoc).
- (iv) Un diagnostic d'inadéquation structurelle croissante entre qualifications offertes et demandées n'est pas incompatible avec une hausse généralisée des taux de chômage. Le fait qu'au cours des vingt dernières années le taux de chômage des plus qualifiés a lui aussi augmenté n'est pas suffisant pour conclure qu'il n'y a pas de problème structurel. En présence d'imperfections de marché (négociations salariales et salaires d'efficacité plutôt que concurrence parfaite), une évolution tendancielle défavorable aux moins qualifiés peut conduire à des taux de chômage d'équilibre plus élevés pour chaque catégorie de travailleurs (voir par exemple Sneessens, 1994b).
- (v) Même lorsque les groupes de travailleurs qualifiés et non-qualifiés sont correctement définis et mesurés, il est vrai que le calcul des indicateurs d'inadéquation structurelle tel que réalisé ci-dessus reste imparfait, notamment parce qu'il ne tient pas compte des phénomènes de thésaurisation de la main-d'oeuvre (qui peuvent être quantitativement différents pour les qualifiés et les non-qualifiés). Les valeurs obtenues sont de ce fait "contaminées" par des perturbations conjoncturelles (biais vers le haut en période de récession). L'évolution de longue période est néanmoins correcte et très claire.
- (vi) Enfin, la régression en coupe instantanée (1991) du taux de chômage sur les deux variables-clés (proportion de chômeurs de longue durée et indicateur d'inadéquation structurelle des qualifications) donne, pour l'Europe des Douze, beaucoup plus de poids à la seconde variable :

$$\begin{aligned} \text{taux de chômage} = & 0.75 + 0.10 * \text{proportion de chômeurs de longue durée} \\ & (1.42) \\ & + 0.79 * \text{indice d'inadéquation structurelle} \\ & (3.09) \end{aligned}$$

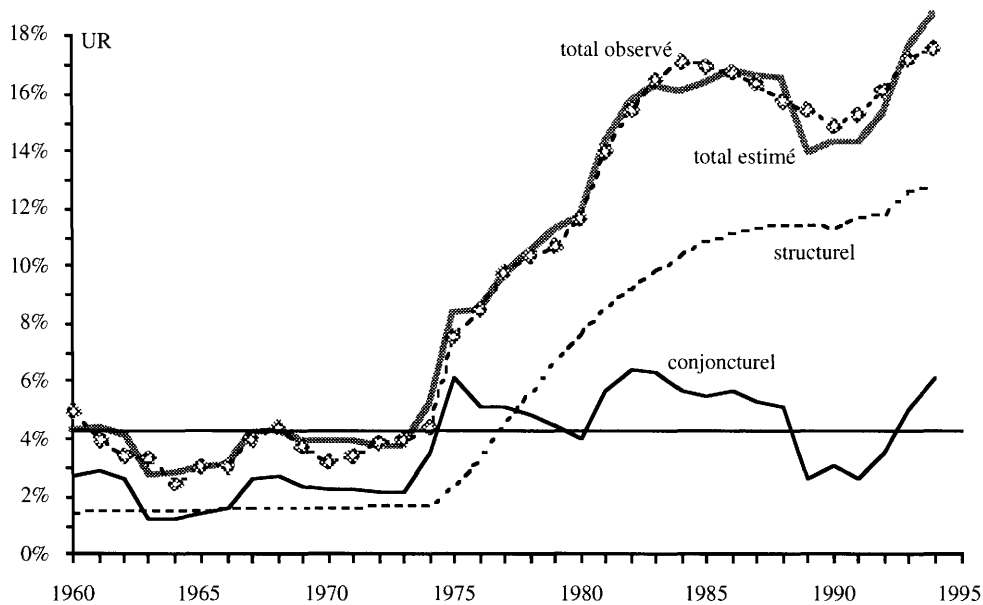
avec $R^2=0.60$ (écarts-types entre parenthèses; voir Sneessens, 1995).

Ce point de vue reste bien sûr à conforter par des tests plus formels et discriminants. Par ailleurs l'accent mis sur les problèmes structurels n'exclut pas d'autres causes du chômage. A titre d'exemple, les résultats empiriques obtenus sur données françaises par de la Croix et Sneessens (1996) suggèrent que les évolutions du taux d'intérêt réel et du coût relatif des moins qualifiés (d'où résulte l'inadéquation structurelle des qualifications) ont joué toutes deux un rôle important dans la hausse et la persistance du chômage.

1.5.4. Formation des prix et salaires et NAIRU

Comme indiqué précédemment (voir graphique I.5.1 et I.5.2), l'évolution observée des taux de chômage et d'emplois vacants suggère simultanément un accroissement des problèmes structurels (déplacement de la courbe de Beveridge) et "conjoncturels" (glissement le long de la courbe), la persistance de cette situation étant à trouver du côté des processus de formation des prix et des salaires.

Graphique I.5.16. Taux de chômage conjoncturel et structurel



Les évaluations empiriques discutées en section I.5.3. permettent de décomposer l'évolution du taux de chômage observé en ses deux composantes, structurelle et "conjoncturelle" (plus la composante frictionnelle, qui semble négligeable). Cette dernière est obtenue par différence entre taux de chômage estimé et taux structurel. Ces évolutions sont reproduites dans le graphique I.5.16. Nous avons déjà discuté la composante structurelle. L'évolution de la composante "conjoncturelle" (les déplacements le long d'une même courbe de Beveridge) révèle une cassure très nette en 1974 : avant 1974, le taux "conjoncturel" fluctue entre 2 % et 3 %; après 1974, il fluctue entre 3 % et 6 %. Il n'y a pas de différence majeure entre la seconde moitié des années 70 et la première moitié des années 80.

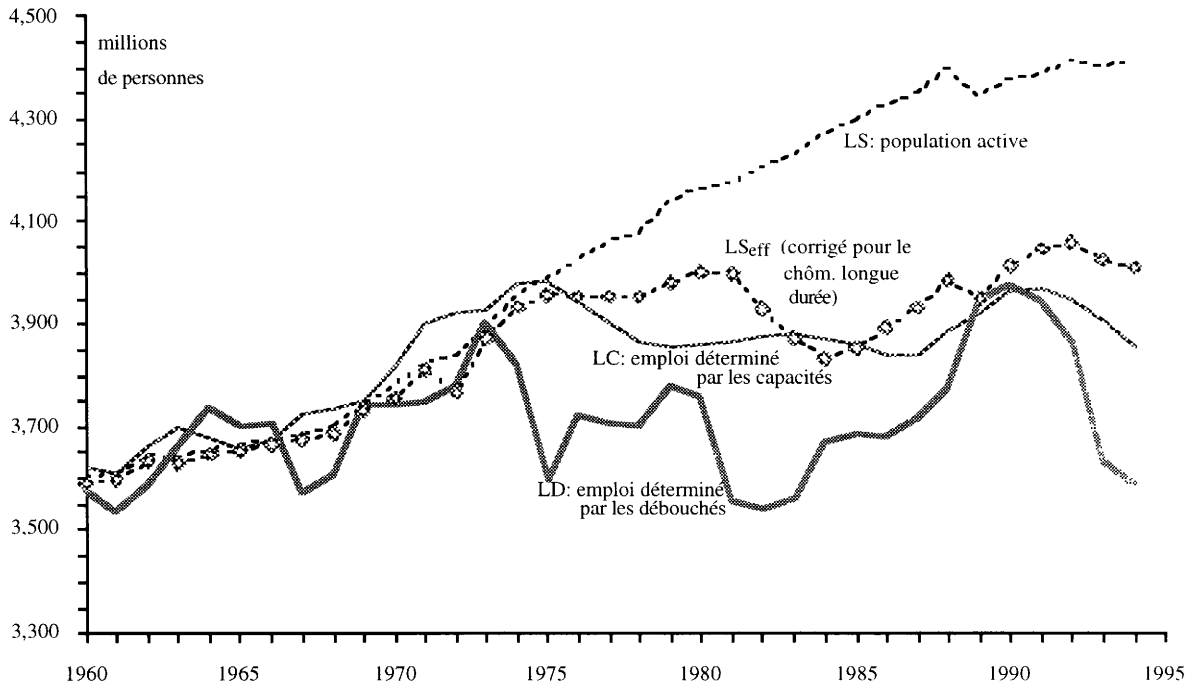
Ceci suggère que le taux de chômage d'équilibre (le NAIRU) a augmenté après 1974 à la fois pour des raisons structurelles, à mettre en lien avec des rigidités de salaires relatifs qualifiés/non-qualifiés, et pour des raisons "conjoncturelles", à mettre en lien avec d'autres caractéristiques des processus de formation des prix et des salaires. La composante "conjoncturelle" passe de quelque 2,5 à 5 points de pourcentage et est donc multipliée par deux (ce qui est beaucoup), mais sa contribution à l'explication des taux de chômage élevés d'aujourd'hui resterait au total assez faible (hausse de 2,5 points de pourcentage sur un total de 12).

Soulignons que la distinction entre "structurel" et "conjoncturel" repose sur la distinction entre déplacements de l'ensemble de la courbe de Beveridge (détérioration de la relation entre chômage et emplois vacants) et glissements le long d'une même courbe de Beveridge. De ce point de vue, conclure qu'une partie de la hausse du taux de chômage d'équilibre reflète des phénomènes "conjoncturels" n'implique pas pour autant qu'une relance de la demande soit la politique appropriée. Il est bien compris maintenant qu'une hausse de la proportion d'entreprises contraintes par les débouchés peut refléter un problème d'offre (accroissement du NAIRU) autant qu'un effet conjoncturel transitoire; dans le premier cas, une politique de relance serait tout à fait inappropriée. Seules les déviations du taux de chômage (ou de la proportion d'entreprises contraintes par les débouchés) par rapport à sa valeur d'équilibre reflète un problème purement de demande (cf. Sneessens, 1993, et Andersen, 1996). Le graphique I.5.16 suggère que la déviation de la composante "conjoncturelle" du chômage par rapport à sa valeur d'équilibre après 1975 (valeur d'équilibre indiquée sur le graphique par une horizontale) est égale à environ 2 points de pourcentage seulement.

Les estimations du NAIRU à partir d'équations de prix et salaires sont malheureusement (inévitablement ?) instables. Elles sont peu robustes aux changements de spécification, et le choix de la spécification optimale est lui-même rendu très hasardeux par la forte multicollinéarité entre la multitude de variables explicatives à prendre en compte (les "push factors" mentionnés plus haut : revenus de remplacements, salaire minimum, coin fiscal, prix de l'énergie, compétitivité, taux d'intérêt réel, etc...), sans parler de la possibilité de d'équilibres multiples, l'équilibre effectivement observé étant alors déterminé par l'évolution passée ("path dependency"; cf. Lubrano-Shadman-Sneessens, 1996 pour une étude empirique sur données belges suggérant une telle possibilité). Si la décomposition entre effets structurels et effets "conjoncturels" et l'interprétation des effets structurels en termes de "skill mismatch" correspond à la réalité, alors la composante tendancielle du taux de chômage d'équilibre est à expliquer en termes de rigidité des coûts relatifs des travailleurs plus ou moins qualifiés. En d'autres termes, la hausse tendancielle de variables agrégées tel que le coin fiscal *moyen* ne peut expliquer la hausse tendancielle du chômage. Cette conclusion rejoint celle de Du Caju et Van Poeck (1996). Quels "push factors" peuvent expliquer la rupture de 1974, compte tenu bien sûr des mesures de politique économique mise en oeuvre par la suite (dévaluation et contrôle des prix et salaires début des années 80; norme de compétitivité et plan global ensuite) ? Dans une petite économie ouverte, l'environnement international influence lui aussi le taux de chômage d'équilibre. Shadman-Mehta et Sneessens (1990) mettent en évidence l'effet de la réduction du taux de croissance du commerce mondial, tout en indiquant l'impact positif (sur l'emploi) des mesures de contrôle de prix et salaires. Dans ce contexte, ils soulignent l'importance des effets de substitution capital-travail (élasticité de l'emploi au salaire réel estimée à - 1,5 à long terme, compte tenu des effets de compétitivité et de réduction des capacités).

Appendix I.5.A Offre de travail effective et chômage de longue durée

Graphique I.5.a. Evolution des déséquilibres macro-économiques : les déterminants directs de l'emploi, LD, LC et LSeff. Correction de la population active pour l'effet du chômage de longue durée



Appendix I.5.B Le commerce extérieur

Tableau I.5.b. Estimation par MCO des équations d'exportations et importations (biens et services hors énergie; écart-type entre parenthèses)

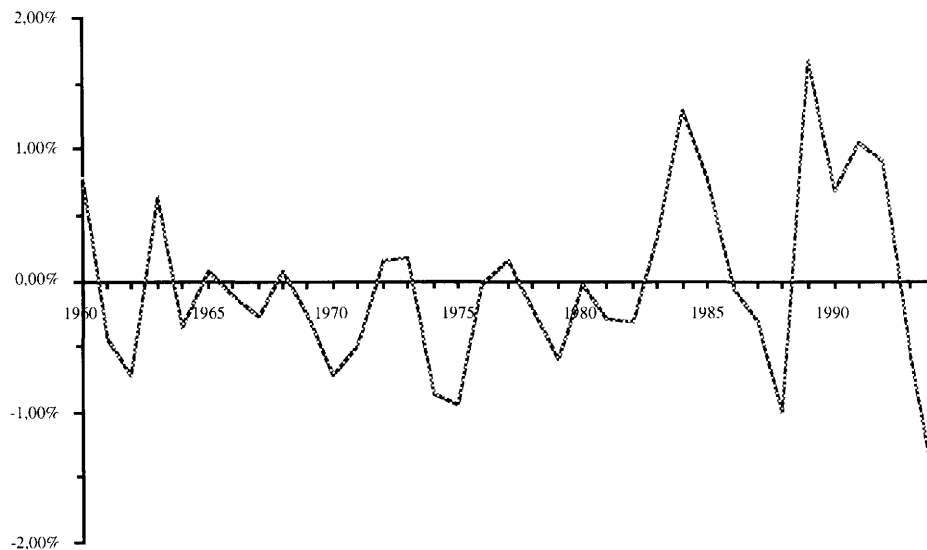
Exportations (ln X)		Importations (ln M)	
cste	7,8904 (0,0134)	cste	- 1,5972 (0,0372)
trend	0,0129	trend	0,0255 (0,27.10 ⁻²)
trend ²	- 0,02.10 ⁻²	trend ²	- 0,02.10 ⁻² (0,53.10 ⁻⁴)
ln X _W	1,0000	ln (FD-G)	1,0000
$\Omega_x(B) \ln \frac{P_{XW}}{PX}$	0,1726 (0,0811)	$\Omega_m(B) \ln \frac{P_F}{P_M}$	1,0889 (0,1362)
$\Omega_x(B) \ln \frac{PX}{CP}$	0,1780 (0,0642)		
$\ln \frac{YD}{Y^*}$	- 1,8591 (0,6501)	$\ln \frac{YD}{Y^*}$	1,2149 (0,7199)
SEE	0,0282	SEE	0,0296
D.W.	1,4679	D.W.	1,0752
$\Omega_x(B) = (0,6 + 0,3 B + 0,1 B^2)$		$\Omega_m(B) = (0,3 + 0,4 B + 0,3 B^2)$	
Période d'estimation : 1959-94		Période d'estimation : 1959-94	

Notation :

- X : volume des exportations belges;
- M : volume des importations belges;
- FD-G : demande finale hors consommation publique;
- YD/Y* : excès de demande (demande pour la production domestique rapportée au niveau de production efficient, compte tenu des niveaux d'emploi et de capacités de production) ;
- X_W : volume des exportations mondiales;
- P_{XW} : prix des exportations mondiales;
- PX : prix des exportations belges;
- CP : coût de production unitaire en Belgique;
- P_F : prix des dépenses finales (hors consommation publique)
- P_M : prix des importations;
- $\Omega_x(B)$ et $\Omega_m(B)$ sont deux polynômes de retard (B est l'opérateur de retard).

Appendix I.5.C Estimation de l'emploi : qualité de l'ajustement

Graphique I.5.c. Evolution des écarts en % entre valeur ajustée et valeur observée de l'emploi



I.6. Politique et perspectives macro-économiques

Ne serait-ce qu'à travers le lien entre la croissance et l'emploi, la politique macro-économique influe sur le niveau de l'emploi.

Dans cette perspective, cette section du rapport présente, en les commentant le cas échéant, un certain nombre de mesures de politique macro-économique et de plans d'action engagés par le gouvernement belge au cours des dernières années. Ces mesures ont été, non sans un certain arbitraire, classées en deux groupes : celles qui avaient explicitement des visées en matière d'emploi et de chômage et celles dont l'influence sur ces variables n'aura été qu'indirecte.

Relèvent du premier groupe les opérations Maribel, initiées en 1981 mais qui ont connu de nouveaux développements en 1993 et 1994, le Plan global pour l'Emploi, la Compétitivité et la Sécurité Sociale de 1993 et le Plan Pluriannuel pour l'Emploi de 1995.

Sont examinées au titre du deuxième groupe, la politique monétaire, notamment la décision prise en juin 1990 d'établir un lien fixe entre le franc belge et le deutschemark, la gestion des finances publiques et les mesures visant au maintien de la compétitivité.

Cette section se conclut par quelques éléments de prospective en ce qui concerne la croissance de l'économie belge à moyen terme, l'évolution des finances publiques et les implications économiques et sociales du vieillissement de la population.

1.6.1. Mesures à effet direct sur l'emploi

a) Les "opérations Maribel"

L'indexation des salaires sur les prix à la consommation a eu, dans la seconde moitié des années 70 et au tout début des années 80, des effets très négatifs sur la rentabilité des entreprises belges. Elle s'est en effet traduite par une hausse des rémunérations salariales sensiblement plus forte que l'augmentation des prix de la valeur ajoutée, de sorte que le partage de cette dernière s'est massivement déformé à l'avantage du facteur travail et au détriment des revenus d'entreprise. Le taux de marge de l'industrie, rapport entre l'excédent brut d'exploitation et la valeur ajoutée, a chuté de plus de 37 % en 1970 à 19,2 % en 1975 puis 15,8 % en 1981¹.

Face à cette situation, le gouvernement belge a décidé de faire bénéficier les entreprises, à compter du 1er juillet 1981, d'un allègement de charges sociales patronales. Cette mesure a été dénommée "opération Maribel", du nom du modèle économétrique du Bureau du Plan qui avait servi à en estimer les effets et à en déterminer l'ampleur.

¹ Cambier (1994).

En fait la préoccupation originelle des économistes du Bureau du Plan était de tester les conséquences macro-économiques, notamment du point de vue de l'emploi, des finances publiques et de la compétitivité des entreprises, d'un financement de la protection sociale par la fiscalité plutôt que par des cotisations sociales assises sur les salaires. La mesure effectivement adoptée n'a repris que très partiellement le projet originel et a été conçue bien davantage comme une aide apportée à des entreprises en difficulté que comme une intervention sur le marché de l'emploi.

L'opération Maribel, telle que pratiquée en 1981, a consisté en une diminution des cotisations sociales acquittées par les entreprises au titre des salaires versés à des travailleurs manuels. Le montant de ces allègements s'établissait à 6,17 % des rémunérations considérées. Étaient exclus du bénéfice de cette opération le secteur public, les entreprises du secteur financier, les établissements de santé et le secteur énergétique. Au total, les allègements de charges sociales induits par cette opération ont représenté alors 30 milliards de francs en année pleine, perte de recettes compensée dans le budget de la Sécurité Sociale par des transferts de l'Etat financés eux-mêmes par un relèvement du taux majoré de la TVA et par une augmentation des accises.

Au cours des années suivantes, la rentabilité des entreprises se redressant, le dispositif Maribel a été réduit par étapes successives et ses modalités de mise en oeuvre modifiées. Au début des années 90, le montant global des allègements de charges accordés à ce titre ne représentait plus que 15 milliards de francs, somme encore diminuée de moitié en juillet 1992. A la diminution des cotisations exprimée en pourcentage avaient par ailleurs été substituées des déductions forfaitaires, qui s'établissaient en juin 1993 à 11300 francs par an et par ouvrier pour les cinq premiers salariés des entreprises de moins de 20 salariés et 7500 francs par an pour les autres ouvriers.

L'opération Maribel allait toutefois connaître de nouveaux développements ces dernières années.

En 1993, le Conseil Central de l'Economie, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur en 1989 de la Loi de sauvegarde de la compétitivité, a constaté à l'unanimité des organisations représentées que la compétitivité des entreprises belges s'était dégradée. Dans cette situation, il appartenait aux partenaires sociaux de proposer au gouvernement des mesures propres à corriger cette situation. Ceux-ci n'étant toutefois pas parvenus à s'accorder sur les mesures à prendre, le gouvernement a décidé d'agir unilatéralement.

La mesure prise, communément qualifiée d'"opération Maribel-bis", a consisté en un relèvement à compter du 1er juillet 1993 des réductions forfaitaires de charges sociales au titre de l'opération Maribel, mais au bénéfice cette fois des seuls secteurs exposés à la concurrence internationale.

Les réductions de charge ont été portées pour les entreprises appartenant à ces secteurs de 11300 francs à 28800 francs par an pour les 5 premiers ouvriers des entreprises de moins de 20 salariés et de 7500 francs à 25000 francs pour les autres salariés. Le montant des réductions est resté inchangé pour les autres secteurs, hormis une augmentation limitée, de 11300 francs à 12000 francs, de la réduction dont bénéficiaient pour les cinq premiers salariés les entreprises employant moins de 20 salariés. En pratique, l'ensemble de

l'industrie manufacturière a été considérée comme exposée à la concurrence internationale, à la seule exception du secteur de la cokéfaction, du raffinage et des industries nucléaires. Par contre, les entreprises de services, quel que soit leur secteur d'activité, n'ont pas bénéficié de cette diminution de charges.

Enfin, en 1994, en application d'une décision prise dans le cadre du Plan global (voir plus loin), est intervenue l'opération dite "Maribel-ter". Les réductions de charges Maribel au bénéfice des secteurs exposés ont été une nouvelle fois relevées, de 28800 francs à 37200 francs et de 25000 francs à 33748 francs respectivement pour les cinq premiers salariés des PME et pour les autres salariés. Le bénéfice de cette mesure a été en outre étendu aux entreprises de transport international tous modes confondus.

Le montant global des réductions Maribel est évalué en 1994 à 16,4 milliards de francs, soit 0,2 % du PIB.

Un développement récent est la mise en cause des réductions Maribel-bis et -ter par la Direction de la Concurrence de la Commission des Communautés Européennes qui considère que ces réductions différenciées de charges sociales au bénéfice des secteurs exposés à la concurrence étrangère sont de nature à créer des distorsions de concurrence au sein de l'Union Européenne. Le gouvernement belge va donc devoir modifier ce dispositif.

Le passage de l'opération Maribel initiale aux opérations Maribel-bis puis Maribel-ter est illustratif de ce que ce dispositif, qui avait été envisagé à l'origine par ses concepteurs comme la première étape vers un financement de la protection sociale alternatif des cotisations assises sur les salaires, et par la même comme une mesure de nature à favoriser l'emploi en même temps que le rétablissement de la rentabilité des entreprises, a connu un net infléchissement. Dès sa première mise en application, et plus encore dans ses prolongements bis et ter, elle a pris le caractère d'une aide aux entreprises, dont les implications en matière d'emploi n'ont été considérées que de manière subordonnée.

b) Le Plan Global pour l'Emploi, la Compétitivité et la Sécurité Sociale

La déclaration gouvernementale de juillet 1993

En juillet 1993, dans un contexte marqué par la sévère récession que venaient de traverser la Belgique et l'ensemble de l'Union Européenne et qui avait eu pour conséquence une brutale détérioration de la situation sur le marché du travail, le gouvernement belge publiait une déclaration invitant les partenaires sociaux à négocier un "Pacte pour l'Emploi, la Compétitivité et la Sécurité Sociale".

Prenant appui sur les travaux du Conseil Central de l'Economie, le gouvernement soulignait la nécessité de sauvegarder la compétitivité des entreprises belges et l'importance capitale à cet égard d'un "redressement des relations compétitives en termes de coût du travail".

Dans cette perspective, il mettait en évidence l'impact des charges sociales sur le coût du travail et soulevait la question de savoir "si et dans quelle mesure la sécurité sociale peut être financée de manière alternative et de façon stable ...".

Mais la question du coût du travail était également mise en relation dans ce texte avec le volume de l'emploi. La concertation sociale, était il noté, "doit être orientée vers une redistribution du travail par des formules génératrices d'emploi, en matière d'aménagement du temps de travail et de carrière."

Enfin, la déclaration gouvernementale spécifiait que cette double problématique de la compétitivité et de l'emploi devait, dans un situation d'extrême fragilité des finances publiques, prendre en compte la nécessité de sauvegarder l'équilibre financier de la sécurité sociale "tout en conservant à celle-ci sa base fédérale et son caractère d'assurance".

En conclusion de cette déclaration, le gouvernement souhaitait "qu'un pacte social puisse être conclu sur cette problématique globale, afin que les interlocuteurs sociaux et les pouvoirs publics puissent, ensemble, jeter les bases d'une nouvelle dynamique génératrice de croissance et d'emploi et ce, dans des conditions financières saines." Il annonçait la formation, sous la présidence du gouverneur de la Banque Nationale, d'un groupe d'experts chargé d'esquisser les grandes lignes du projet. Il s'engageait enfin, une fois le pacte conclu, à déposer au Parlement un projet de loi-cadre qui reprendrait les éléments.

Cette démarche est symptomatique de la concertation sociale "à la belge" dans la forme qu'elle a prise depuis le milieu des années 80 : les décisions relatives à l'emploi, aux salaires, aux conditions de travail, à la protection sociale, quand bien même devraient elles se concrétiser dans des textes législatifs ou réglementaires, sont préparées par des négociations interprofessionnelles. Cependant, et c'est par là que cette concertation diffère de celle des années 1945-1975, l'initiative appartient désormais au gouvernement qui balise le champ de la négociation et intervient activement dans son déroulement.

Dans le cas particulier, la concertation a échoué. Le groupe d'experts a remis son rapport à la mi-octobre. Mais les interlocuteurs sociaux ne sont pas parvenus à s'accorder sur des propositions communes, de sorte que le gouvernement a dû agir unilatéralement. Ce sera le Plan Global pour l'Emploi, la Compétitivité et la Sécurité Sociale adopté par le gouvernement le 17 novembre 1993.

Le Plan Global pour l'Emploi, la Compétitivité et la Sécurité Sociale

Comme le suggère son intitulé, le Plan global recouvre un vaste ensemble de mesures affectant, de manière coordonnée, l'emploi, la compétitivité considérée sous l'angle des coûts salariaux et la sécurité sociale.

Les mesures relatives à l'emploi

Les mesures explicitement classées dans la rubrique des actions en faveur de l'emploi visent à favoriser l'emploi des jeunes et des salariés à faible niveau de qualification et à opérer une redistribution du volume global d'heures de travail entre les salariés. En règle

générale, ces mesures associent une innovation juridique en matière de droit du travail à un allègement des charges sociales patronales. Par là même elles conduisent à un abaissement du coût du travail et portent donc effet sur la compétitivité. Il s'agit de :

- la diminution des taux de charges sociales patronales selon une échelle dégressive en fonction du niveau du salaire. En pratique, le taux des charges sociales a été abaissé de moitié sur le salaire minimum (41040 Francs par mois), cette réduction allant ensuite en diminuant pour s'annuler à partir de 1,25 fois le salaire minimum (50760 Francs). A l'évidence, cette mesure d'allègement des charges sociales ciblée sur les bas salaires tend à favoriser l'emploi des travailleurs les moins qualifiés, qui sont également ceux dont le taux de chômage est le plus élevé (Cf. la section I.2);
- le plan d'embauche des jeunes, qui consiste en une réduction des cotisations patronales de sécurité sociale sur les salaires versés à des jeunes de moins de 26 ans qui étaient jusqu'alors chômeurs complets indemnisés depuis au moins 6 mois. L'exonération des charges patronales atteint 33 % la première année, 25 % la seconde et 16,5 % la troisième année;
- le renforcement du "Plan-plus-un", qui exonère partiellement de charges sociales patronales les travailleurs indépendants ou sociétés qui embauchent un premier salarié sous condition que celui-ci soit un chômeur indemnisé. L'exonération, qui était jusqu'alors limitée aux seules cotisations dues sur le salaire minimum, sont étendues à l'intégralité de celui-ci et la durée de l'exonération est portée de deux à trois ans avec des taux d'exonération de respectivement 100 %, 75 % et 50 % pour chacune des trois années;
- la création des "plans d'entreprise". Négociés dans les entreprises sur base de recommandations émanant des commissions paritaires de branches, ces plans doivent aboutir à des créations d'emplois par le développement de l'emploi à temps partiel sur base volontaire, la diminution de la durée du travail, la réduction des heures supplémentaires, l'instauration d'un droit à interruption de carrière, la prépension à temps partiel, le travail en équipe, les horaires flexibles, le passage à la semaine de quatre jours.

L'adoption de plans d'entreprise est encouragée par une diminution des cotisations sociales patronales. Les entreprises qui, suite à la mise en place d'un "plan d'entreprise", enregistrent un accroissement net de leurs effectifs, sans diminution du nombre global de jours travaillés, bénéficient d'une réduction forfaitaire de leurs cotisations à l'Office National de la Sécurité Sociale pour chaque emploi supplémentaire. Les régions peuvent accorder à ces plans une aide complémentaire;

- la création des "emplois-tremplin", contrats de travail à durée indéterminée mais à durée de préavis courte, qui permettent d'offrir, pendant les 12 premiers mois du contrat, à un jeune (moins de 30 ans) qui n'a pas travaillé antérieurement pendant plus de 6 mois, un salaire réduit à 90 % du salaire afférent à la même fonction. La création d'emplois sous ce statut ouvre aux employeurs le droit aux allègements de charges sociales évoqués précédemment;
- la création d'emplois de services de proximité (aide ménagère, gardes d'enfants, aides aux personnes âgées, etc.) à l'initiative des Agences Locales pour l'Emploi éventuellement relayées par des associations sans but lucratif. La rémunération des prestations fournies dans ce cadre, pour autant qu'elles ne représentent pas plus de 45 heures par mois, est considérée sur le plan fiscal et parafiscal comme une allocation de chômage complémentaire, et n'entraîne donc, pour le chômeur qui les accomplit, ni diminution,

ni a fortiori suppression de ses indemnités. De son côté, le particulier qui bénéficie de ces prestations les rémunère, exonérées de charges sociales, au moyen de chèques-service dont il peut déduire l'achat de son revenu imposable;

- l'assouplissement du droit du travail en ce qui concerne notamment les contrats à durée déterminée, le travail intérimaire, la durée globale moyenne du travail;
- enfin, l'engagement de favoriser la redistribution du travail dans le secteur public, par le développement des emplois à temps partiel, un recours plus systématique aux emplois contractuels, notamment pour pourvoir au remplacement des fonctionnaires temporairement absents ou faire face à des pointes d'activité, l'instauration de formules de réduction de la durée du travail, etc.

Les mesures relatives à la compétitivité

Comme nous l'avons noté plus haut, les allègements de charges sociales dont sont assorties nombre de mesures en faveur de l'emploi ont pour effet d'abaisser le coût du travail et en conséquence contribuent à améliorer la compétitivité-coût des entreprises. Des mesures plus directes ont toutefois été prises dans ce but. Ce sont :

- le gel des salaires, sous réserve de l'application de l'indexation et des augmentations barémiques, au niveau des conventions conclues au plus tard le 15 novembre 1993 et ceci jusqu'en fin d'année 1996;
- la substitution d'un index-santé à l'indice des prix à la consommation, comme élément de référence pour l'indexation des salaires et des allocations sociales. L'index-santé se différencie de l'indice des prix à la consommation par l'exclusion des carburants, des boissons alcooliques et des tabacs. Lors de l'entrée en vigueur de cette mesure, en janvier 1994, l'index-santé s'établissait 1,4 % au-dessous de l'indice global des prix à la consommation. Cette substitution d'indice a donc eu pour effet de "gommer" 1,4 % d'indexation;
- l'augmentation de moitié des fonds dévolus à l'opération Maribel-bis en faveur des secteurs exportateurs et l'extension au secteur du transport international du bénéfice de cette mesure;
- la demande adressée aux entreprises productrices et distributrices d'électricité et de gaz de fixer leurs prix de vente aux entreprises et aux consommateurs domestiques de telle sorte que ceux-ci bénéficient globalement d'un allègement de charges de 2 milliards de francs en 1994.

Les mesures relatives à la sécurité sociale

Les mesures évoquées précédemment allaient inévitablement se traduire par un amoindrissement des recettes de la sécurité sociale. C'était le cas pour le renforcement du dispositif Maribel et des allègements de charges sociales dont étaient assorties les mesures en faveur de l'emploi, quand bien même une compensation partielle pouvait être attendue ici d'une évolution plus favorable des effectifs employés. C'était également le cas des mesures de modération des salaires qui, en freinant la progression de la masse salariale, limitaient la croissance de l'assiette sur laquelle sont prélevées les cotisations.

Un troisième volet du Plan global vise donc à garantir l'équilibre financier de la sécurité sociale par l'apport à celle-ci de recettes complémentaires et par des actions sur les dépenses. L'incidence conjointe de ces mesures est considérable puisqu'elle est estimée à 110 milliards de francs en 1996, soit 1,4 % du PIB.

Les recettes nouvelles au bénéfice de la sécurité sociale sont de deux ordres. Il s'agit d'une part d'un relèvement du taux de la TVA de 19,5 % à 20,5 % et d'une augmentation des accises sur les carburants et les tabacs. Il s'y ajoute une "cotisation spéciale de sécurité sociale" qui diffère des cotisations classiques en ce qu'elle est à taux progressif et assise sur le revenu imposable dont, de ce fait, elle n'est pas déductible. La cotisation sociale de sécurité sociale est progressive : les revenus imposables inférieurs à 750.000 francs par an en sont exemptés; au-delà de ce seuil, la cotisation croît avec le revenu imposable, de 3150 francs annuels pour un revenu imposable compris entre 750.000 francs et 829.000 francs à 18.000 francs pour un revenu imposable égal ou supérieur à 2 millions de francs.

Les mesures visant à freiner la croissance des dépenses sont également très diverses.

D'une part, les prestations sociales autres que les remboursements de frais de santé étant indexées, le passage à l'index-santé a amputé la revalorisation de ces prestations de 1,4 % en regard de ce qui serait advenu si la référence à l'indice des prix à la consommation avait été conservée.

D'autre part, des mesures spécifiques ont été prises dans la plupart des domaines de la protection sociale.

En matière de santé, la croissance des dépenses est soumise à un plafond de 1,5 % l'an en termes réels. Un dispositif de surveillance de l'évolution de ces dépenses est mis en place. Si un dérapage venait à se manifester par rapport à cette norme, des mesures pourraient être prises allant jusqu'à une réduction des honoraires et des tarifs de remboursement dans les secteurs concernés.

Le mode de calcul des pensions de retraite est révisé à compter du 1er janvier 1995. Le tantième de calcul uniforme sur toute la durée de la carrière (45 ans pour les hommes, 40 ans pour les femmes) est remplacé par des pourcentages de calcul sur la base du salaire revalorisé gagné pendant la carrière professionnelle. L'incidence financière de ce nouveau mode de calcul est évalué à 2,5 milliards de francs en 1996, mais à 20 milliards de francs en 2006. En outre, une cotisation de solidarité à taux progressif est instituée sur les pensions dépassant un seuil minimum.

Les conditions d'éligibilité aux indemnités de chômage sont rendues plus restrictives. En particulier, la période minimum de travail requise pour pouvoir bénéficier d'une allocation de chômage est allongée tandis que le délai d'attente imposé aux jeunes à la sortie du système de formation est portée de 3 mois à 6 mois. En outre, par analogie avec la mesure prise en matière de pensions, une retenue de solidarité est levée sur les préretraites.

Seules les allocations familiales n'ont pas fait l'objet de mesure spécifique. Une amputation de ces allocations, d'autant plus forte que le revenu familial est élevé, avait été

initialement envisagée. Ce projet a été abandonné, au profit de la cotisation spéciale de sécurité sociale, afin d'éviter que les familles ayant des enfants ne soient pénalisées en regard des ménages sans enfants et des isolés.

Eléments d'évaluation

Le Conseil Central de l'Economie a procédé en juillet 1995 à un essai d'évaluation des effets du Plan Global, notamment de ses incidences à court terme sur l'emploi et sur les finances publiques¹. Ce travail repose pour l'essentiel sur des simulations réalisées par le Bureau du Plan avec l'aide du modèle *Hermès*, les résultats du modèle avec inclusion d'un certain nombre de mesures prises dans le cadre du Plan global étant comparés à une situation de référence excluant ces mesures.

Le Conseil souligne que ces résultats doivent être considérés avec prudence. De fait, les évaluations par modèles économétriques des effets à attendre de diverses mesures de politique économique souffrent d'un certain nombre de limitations qu'il paraît opportun de rappeler ici.

1. Développés à des fins particulières et sur des fondements théoriques qui peuvent différer de l'un à l'autre, des modèles économétriques différents peuvent apporter à une même question des réponses différentes, voire divergentes. C'est notamment le cas, s'agissant des modèles relatifs à l'économie belge, des effets à attendre sur l'emploi d'un abaissement des coûts salariaux, certains modèles affichant une élasticité-prix de l'emploi sensiblement plus élevée que d'autres. S'agissant d'évaluer les effets sur l'emploi d'un Plan qui inclut d'importantes mesures d'allègement des charges sociales, cet aspect est bien évidemment essentiel.
2. Les projections à court terme que fournit un modèle dépendent pour une part de la situation conjoncturelle de l'année de base. Dans le cas particulier, l'année 1993 ayant été marquée par une sévère récession, on peut penser que les projections pour 1994 incorporent l'ajustement en baisse de l'emploi effectif dans les entreprises sur le niveau de l'emploi désiré, ajustement dont on sait qu'il s'opère avec retard. Dans ces conditions, on peut penser que la sensibilité de l'économie aux mesures testées, notamment dans le cas de mesures liées à une embauche, s'avérerait différente, et sans doute plus forte, si la simulation était reprise sur la base d'une autre année de référence.
3. Les effets sur l'emploi que l'on peut attendre d'un allègement des charges sociales se manifestent pour une part importante à travers le ralentissement de la substitution capital-travail que suscite la modification du prix relatif de ces deux facteurs de production. Ce processus, qui prend corps à l'occasion des décisions d'investissement, ne se développe que sur la durée. Il ne peut donc être que très partiellement capté par une projection à court terme.
4. Le volume de créations d'emploi et la variation nette du solde financier des administrations publiques que fournissent les simulations sont l'un comme l'autre des effets du choc exogène que représentent les mesures de politique économique introduites dans le modèle. Il est donc abusif d'interpréter la variation conjointe de ces deux

¹ Conseil Central de l'Economie (1995).

grandeurs dans les termes d'une relation directe de causalité entre elles, comme on le ferait en dérivant des résultats du modèle une estimation du coût financier net pour les administrations publiques d'un emploi supplémentaire.

5. Enfin, les difficultés pratiques auxquelles se heurte la prise en compte dans un modèle de mesures très spécifiques peut conduire à amalgamer un ensemble de mesures de nature différente. Ainsi, par exemple, on simulera à travers une diminution moyenne du taux de charges sociales tout à la fois l'abaissement des charges sur les salaires de travailleurs nouvellement embauchés, qui joue sur le taux marginal de taxation, et la réduction du taux de cotisation sur les bas salaires, qui abaisse le taux moyen de taxation. Cette pratique amoindrit inévitablement la fiabilité des résultats de la simulation.

Ces réserves doivent rester présentes à l'esprit lorsque l'on examine les résultats de l'évaluation du Plan global réalisée par le Conseil Central de l'Economie.

L'analyse conduite par le Conseil distingue les effets des mesures d'abaissement des charges sociales sur les bas salaires, ceux liés aux autres mesures impliquant une diminution des charges sociales patronales, enfin les résultats induits par l'ensemble des mesures.

Effets des mesures d'abaissement des charges sociales sur les bas salaires

Sont prises ici en considération la réduction des taux de cotisations patronales sur les bas salaires, les diminutions de cotisations liées à l'embauche d'un jeune chômeur et les mesures de renforcement du "plan-plus-un".

Selon les résultats du modèle, ces mesures auraient suscité la création en 1994 de 8900 emplois et creusé de 7,3 milliards de francs le solde financier des administrations publiques (baisse de 10,9 milliards de francs des recettes de la sécurité sociale mais augmentation de 3,6 milliards de francs des rentrées fiscales).

Outre les restrictions indiquées plus haut, notamment ici l'amalgame entre diminution du taux marginal et du taux moyen de cotisations, il faut souligner que, le modèle Hermes ne faisant pas de distinction entre les emplois selon le niveau de qualification ou de salaire, le Bureau du Plan a dû procéder à des aménagements ad hoc de ce modèle. Cela impliquait, en particulier, de différencier l'élasticité de l'emploi par rapport à son coût selon qu'il s'agit d'emplois peu qualifiés ou qualifiés. Faute de données adéquates pour opérer cette différenciation, le Bureau du Plan a postulé une élasticité de l'emploi par rapport à son coût deux fois plus élevée pour les emplois peu qualifiés que pour les autres. Cette hypothèse pèse évidemment d'un poids décisif dans les résultats obtenus.

Par ailleurs, s'agissant de l'embauche des jeunes, le Bureau du Plan a estimé que l'effet net des mesures ne représentait, en raison des effets d'aubaine, que 10 % des créations brutes d'emplois.

Effets des autres mesures d'abaissement des charges sociales

Sont ici concernés les allègements de charges constituant l'opération dite "Maribel-ter" et ceux liés à la mise en place de plans d'entreprise. Le montant des allègements considérés est évalué à 5,2 milliards de francs pour Maribel-ter et 150 millions pour les plans d'entreprise.

Les créations nettes d'emploi induites par ces mesures sont estimées à 620 unités et le coût net pour les finances publiques à 4,5 milliards de francs.

Effets des autres mesures

Il s'agit ici des mesures autres que Maribel-ter visant à améliorer la compétitivité, principalement le gel des salaires réels et le changement de l'indice de référence utilisé pour l'indexation des salaires.

L'effet net sur l'emploi de ces mesures est chiffré à 2300 unités en 1994.

Les incidences sur les finances publiques sont complexes puisqu'elles combinent des diminutions de recettes, tant en matière de cotisations sociales (moindre progression de l'assiette des cotisations) que d'impôt sur le revenu et de taxes indirectes (croissance ralentie des revenus et de la consommation des ménages) et des réductions de dépenses (moindre progression de la masse salariale publique et indexation moins favorable des prestations sociales). Au total, le besoin net de financement des administrations publiques se creuserait de 4,9 milliards de francs.

c) Le Plan Pluriannuel pour l'Emploi

A l'été 1995, le gouvernement avait fait connaître son intention d'élaborer un plan pluriannuel pour l'emploi et invité les interlocuteurs sociaux à lui proposer conjointement des mesures susceptibles d'y être intégrées. Il s'agissait tout à la fois de confirmer et le cas échéant de renforcer ou compléter les mesures relatives à l'emploi prises dans le cadre du Plan global, en même temps que de donner suite à la décision du Conseil Européen d'Essen invitant les gouvernements européens à établir et mettre en oeuvre des plans pluriannuels en faveur de l'emploi.

Les négociations entre les interlocuteurs sociaux allaient toutefois échouer. Elles achoppaient en particulier sur l'établissement d'un lien "clair et contrôlable" entre les réductions de charges sociales et le niveau de l'emploi, lien dont les syndicats faisaient la condition de leur signature, mais sur lequel le patronat ne jugeait pas possible de s'engager. Face à ce blocage, le gouvernement était amené à agir unilatéralement et rendait public, en octobre 1995, un ensemble de mesures groupées sous le titre de "Plan pluriannuel pour l'Emploi".

A l'instar du Plan global, le Plan pluriannuel inclut une grande diversité de mesures, mais concentrées cette fois sur la seule problématique de l'emploi. Ces mesures visent à :

- soutenir la croissance, particulièrement du fait des PME;
- diminuer le coût du travail;
- contribuer à la redistribution des emplois existants;
- favoriser l'emploi des catégories de salariés les plus menacées par le chômage;
- répondre par des créations d'emplois à des besoins sociaux malaisément satisfaits aux conditions de marché;
- améliorer la qualification professionnelle des salariés.

En matière de soutien de la croissance, les principales mesures prévues par le plan pluri-annuel sont :

- une baisse de 20,5 % à 12 % jusqu'au 31 décembre 1997 du taux de la TVA sur une première tranche de 2 millions de francs de travaux de construction de logements neufs et de 12 % à 6 % sur l'entièreté des coûts de construction des logements sociaux, ainsi qu'une réduction de 20 ans à 15 ans de l'âge des logements susceptibles de bénéficier du taux de TVA réduit sur les travaux de rénovation;
- un crédit d'impôt au bénéfice des capitaux investis dans les PME, qui doit contribuer au renforcement des fonds propres de cette catégorie d'entreprises, et assurer par là leur pérennité, mais aussi favoriser l'investissement productif d'une partie de ce surplus d'épargne que révèle l'existence d'un considérable excédent des paiements courants;

S'agissant de l'abaissement du coût du travail, le Plan pluriannuel confirme les dispositifs existants de réduction des charges sociales : opérations Maribel, Plan-plus-un, emplois-tremplin, bas salaires. Le salaire plafond en deçà duquel sont appliquées les allègements de charges sociales ciblées sur les bas salaires est en outre relevé de sorte que le tiers des travailleurs salariés seront affectés par cette mesure.

Plusieurs mesures du Plan pluriannuel visent à favoriser la redistribution des emplois existants.

La réduction des cotisations appliquées aux embauches réalisées en conséquence de la mise en oeuvre d'un plan d'entreprise est étendue à trois ans, alors que le bénéfice de cette mesure était jusqu'alors limité au 31 décembre 1997. Le régime des interruptions de carrière, qui permet à un salarié de suspendre son activité professionnelle sans que cela n'entraîne de rupture du contrat de travail, est assoupli par, notamment, l'ouverture d'une possibilité d'interruption partielle de carrière (passage réversible d'une emploi à plein temps à un emploi à temps partiel) et par un allongement de la durée maximum de l'interruption de carrière dans le secteur public. En outre, des réductions de cotisations sociales sont accordées aux entreprises en vue de compenser les surcoûts que représentent pour elles les embauches rendues nécessaires par l'interruption de carrière de certains de leurs salariés.

La même préoccupation se manifeste dans la définition d'un statut social des travailleurs à temps partiel, qui doit éviter que ceux-ci ne soient victimes de discriminations, et dans l'ouverture d'un droit au travail à temps partiel pour ceux des salariés qui ont épuisé leurs droits à interruption de carrière. L'accès à la prépension est facilité et les entreprises peuvent prétendre à un allègement de cotisations sur les salaires versés aux travailleurs embauchés en remplacement d'un prépensionné.

Le souci d'intensifier les mesures en direction des catégories de travailleurs les plus menacées par le chômage s'exprime dans le renforcement, noté plus haut, des allègements de charges sociales sur les bas salaires. Il se concrétise également dans la création d'un contrat de stage, dit contrat P.E.P. (première expérience professionnelle), s'adressant aux jeunes au chômage depuis 9 mois. La moitié de l'obligation de stage existante devrait être réservée à ces contrats P.E.P. Dans le cas de contrats P.E.P. à mi-temps, le stagiaire perçoit de l'Office National de l'Emploi une indemnité d'attente de 6000 francs par mois. Pour ce qui concerne les chômeurs de longue durée, le Plan pluriannuel se borne à indiquer qu'il sera procédé à une évaluation du dispositif en place : une réduction de 50 % la première année et de 25 % la deuxième année sur les charges sociales dues par les entreprises suite à l'embauche d'un chômeur âgé de plus de 50 ans et au chômage depuis au moins 6 mois.

Il est généralement admis que de nombreux besoins sociaux potentiellement créateurs d'emplois ne peuvent être satisfaits aux conditions de marché. Le Plan global avait institué dans ce domaine le dispositif des Agences Locales pour l'Emploi et des chèques-service, dont il est prévu d'évaluer les résultats courant 1996. Le Plan pluriannuel prévoit en outre la conclusion de conventions permettant la création, dans un certain nombre de secteurs (hôpitaux, maisons de repos, soins infirmiers à domicile), d'emplois exonérés de toute charge sociale.

Le dernier volet du Plan pluriannuel vise à améliorer la qualification des travailleurs. L'accès au statut d'apprenti sera facilité par un assouplissement de la procédure administrative tandis que les entreprises qui recrutent un apprenti continueront de bénéficier au-delà de 1996 des réductions de charges sociales afférentes au plan d'embauche des jeunes. La possibilité pour les chômeurs de reprendre des études à plein temps tout en conservant leurs allocations de chômage sera élargie.

Le Plan pluriannuel évoque enfin la question de la flexibilité, mais c'est pour inviter les interlocuteurs sociaux à négocier, tant au niveau intersectoriel dans le cadre du Conseil du Travail, que sur le plan des secteurs et des entreprises, des conventions collectives traitant de cette matière.

1.6.2. Mesures à effet indirect sur l'emploi

Les mesures abordées dans cette section concernent les politiques monétaires, budgétaires ainsi que les dispositions appliquées dans le cadre de la loi de sauvegarde de la compétitivité (Cfr. infra). En ce qui concerne les politiques structurelles (investissement, recherche et développement, ...), nous renvoyons à la section V.3 qui traite ces aspects en particulier.

a) Politique monétaire

Evolution de 1990 à 1995

La politique monétaire menée par les autorités belges au cours de la première moitié de la décennie a été avant tout marquée par l'ancrage du Franc belge au Deutsche Mark. Cet engagement pris au mois de juin 1990 liant le Franc belge à la monnaie la plus forte du

Système Monétaire Européen, avait pour double but d'assurer la stabilité des prix et, par-tant, de se garantir un taux d'intérêt le plus faible possible. Dans le contexte du SME les différentiels de taux d'intérêt observés entre les pays participants reflètent avant tout les primes liées au risque de dévaluation des monnaies nationales. Le rattachement officiel du Franc aux monnaies fortes du Système devrait donc assurer à la Belgique une prime de risque particulièrement faible à conditions toutefois que cet ancrage jouisse d'une crédibilité suffisante. Il va sans dire que cette recherche des taux d'intérêt les plus faibles s'explique et se justifie par l'ampleur de la dette publique en Belgique¹ dont les charges d'intérêts excèdent 10 % du PIB et limitent donc sérieusement les moyens d'actions à la disposition des pouvoirs publics.

Au vu de ces objectifs, la politique d'ancrage au Deutsche Mark a connu un certain succès au début de la décennie. La stabilité des prix et la confiance dont bénéficiait le Franc belge ont permis à la Belgique de jouir d'un taux d'intérêt particulièrement bas dans le contexte international du moment (tant en termes absolu (Tableau I.6.1) qu'en termes de différentiel par rapport aux taux allemands (figure I.6.2)).

Tableau I.6.1. Taux d'intérêt (long terme) en %

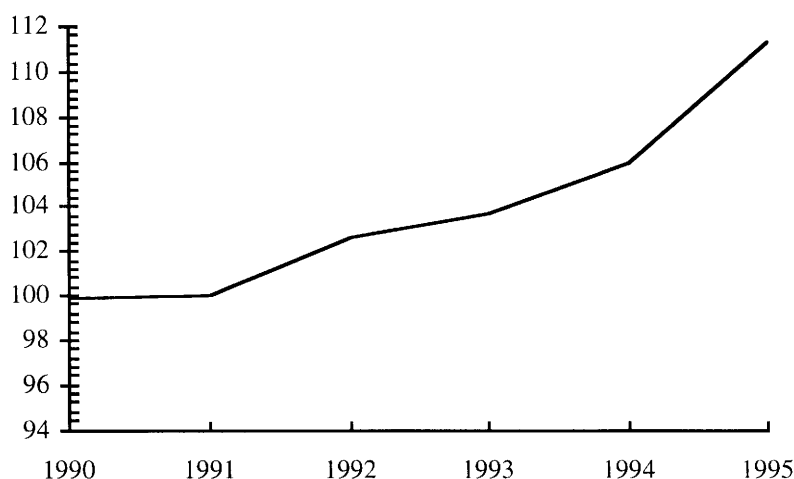
Pays	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Allemagne	8,7	8,5	7,9	6,5	6,9	6,9
Pays-Bas	8,9	8,7	8,1	6,4	6,9	6,9
Belgique	10,1	9,3	8,7	7,2	7,7	7,4
France	10,4	9,5	9,0	7,0	7,5	7,7
Danemark	10,6	9,3	8,9	7,2	7,9	8,3
Royaume-Uni	11,8	10,1	9,1	7,5	8,2	8,2
Espagne	14,6	12,8	11,7	10,2	10,0	11,3
Italie	13,5	13,1	13,7	11,3	10,6	11,8

Source : OCDE

Cet ancrage au Deutsche Mark ne s'est pas immédiatement traduit par une appréciation du taux de change effectif pour la Belgique. Il faut pour cela attendre l'année 1992, marquée par les tempêtes touchant le Système Monétaire Européen. Plusieurs pays décident à ce moment de se retirer du Système Monétaire Européen pour laisser flotter leur monnaie (Italie, Royaume-Uni) tandis que d'autres, bien que demeurant dans le SME, sont contraints de dévaluer (Espagne et Portugal) ou voient quand même leur devise se déprécier par rapport au DM. En conséquence, le taux de change effectif de la Belgique s'apprécie mais les taux d'intérêt et le différentiel de taux avec l'Allemagne restent stables.

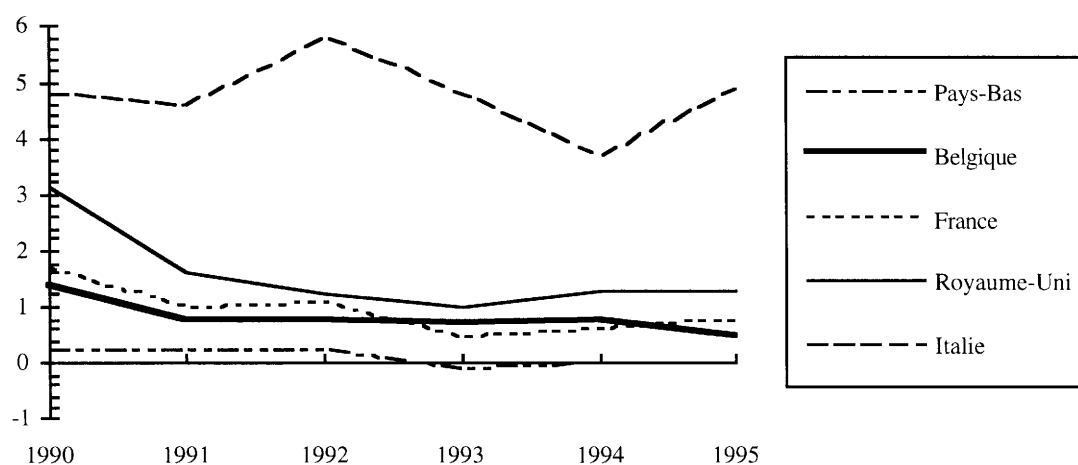
¹ Au cours de la période prise en considération ici, la dette de pouvoirs publics en Belgique avoisine en moyenne 135 % du PIB.

Graphique I.6.1. Taux de change effectif (indice 1991=100)



Source : OCDE

Graphique I.6.2. Différentiels d'intérêt (long terme) avec l'Allemagne (en %)



Source : OCDE

Au milieu de l'année 1993, de nouvelles tensions surgissent mais cette fois accompagnées d'une attaque sur le Franc belge. Pendant une courte période, le Franc descend substantiellement par rapport à son cours pivot avec le DM et les taux d'intérêt augmentent. Le taux de change avec le DM ainsi que les taux d'intérêt belges redescendent à la fin de l'année mais se stabilisent néanmoins à des niveaux qui restent plus élevés qu'auparavant, traduisant probablement le doute des agents quant à la capacité de l'économie belge de maintenir la politique d'ancrage. La situation des finances publiques reste en effet précaire, le ralentissement d'activité enregistré en 1993 entraîne une montée du chômage et la compétitivité enregistre un déclin au cours des années 1993-1994 (Cfr. Infra).

Ces attentes de décrochage ne se réalisent pourtant pas. La stabilité des prix est maintenue, le solde de la balance courante de l'UEBL continue d'enregistrer des surplus et les finances

publiques, quoique toujours dans une situation préoccupante, amorcent tout de même un tournant positif avec, en 1994, le début d'un effet boule de neige¹ inversé. Ces évolutions rendent plus crédibles les possibilités pour la Belgique de satisfaire aux critères imposés par le traité de Maastricht en termes de finances publiques aux pays désireux d'accéder à la troisième phase de l'Union Economique et Monétaire (un déficit public n'excédant pas 3 % du PIB et une trajectoire pour la dette publique convergeant vers un maximum de 60 % du PIB). En fin de période, le différentiel avec les taux d'intérêt allemands s'amoindrit, se rapprochant un peu plus de ceux enregistrés pour les Pays-Bas dont les taux d'intérêt demeurent, parmi les pays membres de l'Union Européenne, les plus proches des taux allemands. Ceci contraste avec la situation des pays dont les monnaies se sont dépréciées et pour qui tant le différentiel de taux que les taux eux-mêmes sont nettement plus élevés.

Le résultat réalisé par la Belgique est de ce point de vue remarquable puisque ce différentiel de taux est aujourd'hui ramené aux environs de 13 points de base (octobre 1996).

Effet sur l'emploi

Des voix se sont élevées en Belgique contre cette politique de franc fort pratiquée dans une période de récession et appelant à une dévaluation du Franc belge qui permettrait de soulager quelque peu la situation, en particulier, en termes d'emploi. Rappelons cependant que dans une économie où, comme c'est le cas en Belgique, les salaires sont fortement indexés, une dévaluation ne peut être qu'une solution temporaire au ralentissement de l'activité économique, les gains étant progressivement perdus au fil de l'ajustement des prix et des salaires. A moins qu'elle ne soit assortie de mesures dites d'accompagnement (qui consistent typiquement en un blocage des salaires), une telle politique risque donc d'avoir une efficacité réduite. Les coûts de l'opération seraient par contre davantage inscrits dans une perspective de long terme puisqu'ils sont liés à la perte de confiance que devrait subir la monnaie suite à une dévaluation et, partant, la hausse des taux d'intérêt qui pèserait lourd dans le processus d'assainissement des finances publiques.

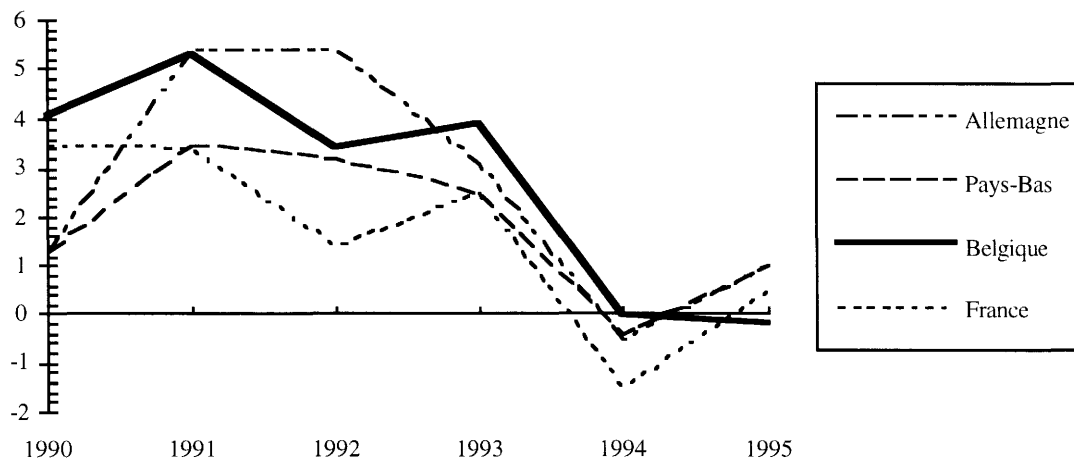
La question demeure cependant de l'impact d'une telle politique d'ancrage, en particulier sur la position compétitive des entreprises belges et sur l'emploi. Ces deux grandeurs, extrêmement liées dans une petite économie ouverte comme la Belgique, ont en effet connu des évolutions inquiétantes² au cours de la période considérée. Il convient, pour en apprécier les déterminants, d'examiner l'évolution des salaires et des coûts du travail au cours de la période qui a suivi la décision d'ancrer le BEF au DEM. Théoriquement, une politique de franc fort ou, plus généralement, une appréciation de la monnaie devrait être accompagnée d'une réduction des salaires, en particulier dans un pays où l'indexation est une règle quasi généralisée. Un tel ajustement des grandeurs nominales laisserait les grandeurs réelles inchangées (taux de change réel, niveau d'activité, salaires réels) et ne devrait donc avoir que peu d'effet sur la position compétitive et l'emploi.

¹ L'effet boule de neige fait référence à l'autoalimentation de la dette publique au travers du service de cette dette.

² L'évolution de la compétitivité est traitée explicitement dans la section C (Cfr. infra).

De ce point de vue, l'évolution des salaires en Belgique peut paraître atypique. Depuis l'adoption de la politique d'ancrage au DM, ceux-ci ont en effet connu des taux de croissance relativement élevés, se reflétant sur le coût du travail par unité produite comme le montre le graphique suivant.

Graphique I.6.3. Coûts du travail par unité produite (variation annuelle en %, secteurs des entreprises)



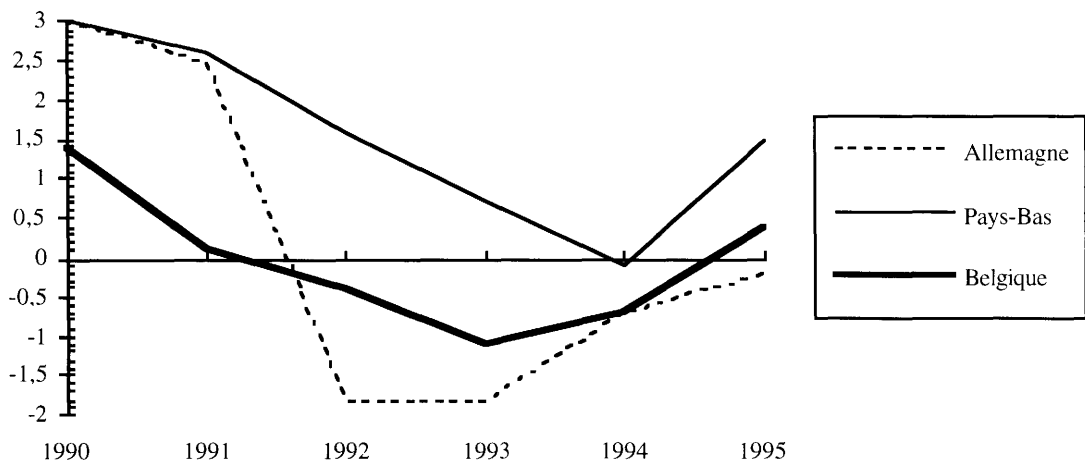
Source : OCDE

Il faut attendre l'année 1993 pour que la position compétitive belge, jugée menacée, active les dispositions contenue dans la Loi de sauvegarde de la compétitivité (Cfr. infra) et débouche sur une succession de mesures visant à contrôler la croissance salariale (adoption de l'indice santé, gel des adaptations conventionnelles).

A ce propos, il semble intéressant de comparer la correspondance d'une part et la différence d'autre part entre les évolutions salariales belges et celles observées pour l'Allemagne et les Pays-Bas respectivement. La Belgique est en effet le seul pays européen à accompagner l'Allemagne dans l'évolution de ses salaires. Tous les autres partenaires européens connaissent des taux de croissance des coûts de la main d'oeuvre nettement inférieurs à ceux de l'Allemagne. C'est comme si, en rattachant le Franc belge au DM, la Belgique s'était également alignée sur la fixation des salaires allemands qui ont connu des taux de croissance nettement supérieurs à la moyenne européenne au début de la décennie. On peut s'interroger sur les motifs d'une telle évolution, en particulier lorsque l'on examine les résultats enregistrés par les Pays-Bas. La monnaie de ce pays est également ancrée au DM mais le contrôle des salaires s'est apparemment opéré de manière plus marquée. Les coûts du travail ont donc connu une évolution nettement plus stable qu'en Allemagne avec, comme conséquence, la combinaison d'une politique de franc fort assortie d'une amélioration de la position compétitive et un marché du travail qui traverse la récession de 1993 avec beaucoup plus de facilité que la plupart des partenaires européens.

La situation se redresse quelque peu à partir de 1994, notamment sur le marché du travail où se combinent les effets d'une reprise du niveau d'activité économique et des modérations salariales adoptées tant en Allemagne qu'en Belgique.

Graphique I.6.4. Emploi (variation annuelle en %)



Source : OCDE

b) Politique budgétaire

Evolution de 1983 à 1995

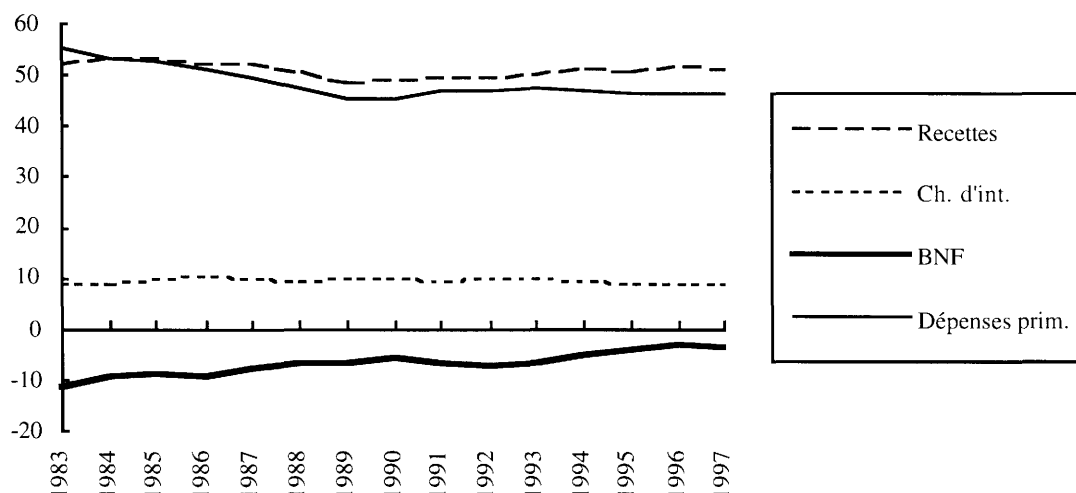
La politique budgétaire pratiquée en Belgique durant la première moitié de la décennie est nettement orientée vers une stratégie d'austérité et une poursuite de l'effort de contrôle des finances publiques. L'objectif est bien entendu de pouvoir, à la date prévue, satisfaire aux critères imposés par le Traité de Maastricht (Cf. supra). Le scénario adopté par les pouvoirs publics dans cette entreprise d'assainissement repose sur un équilibre de la sécurité sociale, une augmentation des recettes fiscales proportionnelle à celle du PNB et un contrôle des dépenses publiques en termes réels. Il faut cependant noter que ces politiques d'assainissement ne sont pas entièrement dictées par la perspective d'entrée dans l'Union Economique et Monétaire. Elles sont en grande partie inscrites dans une tentative de maîtriser l'évolution de la dette publique (137,9 % du PIB en 1993) et de retrouver une situation financière permettant aux pouvoirs publics de faire face à plusieurs défis futurs comme celui du vieillissement de la population. Dans cette perspective, les efforts budgétaires apparaissent en fait bien antérieurs à l'adhésion de la Belgique au Traité de Maastricht.

En effet, le dérapage des finances publiques, qui culmine en 1981 avec un déficit public de l'ordre de 13 % du PIB, entraîne l'accumulation d'une dette qui devient difficilement contrôlable et dont les charges d'intérêt (avoisinant en moyenne 10 % du PIB) limitent considérablement la marge de manoeuvre des pouvoirs publics. A partir de la deuxième moitié des années '80, une politique d'austérité est mise en oeuvre dans le but de stabiliser les comptes de l'Etat belge. De 1985 à 1989, les dépenses publiques (charges d'intérêt comprises) sont compressées, passant pour cette période de 61,9 % à 54,9 % du PIB, le solde primaire¹ enregistrant, dès 1985, un surplus qui n'arrêtera plus de croître. Même si

¹ Le solde primaire correspond au déficit public (ou budget net à financer, BNF) dont on exclut les charges d'intérêt sur la dette publique. Il s'agit donc du solde des dépenses primaires sur les recettes de l'Etat.

les ressources de l'Etat diminuent quelque peu, le déficit public se réduit de plus de moitié entre 1981 (13,0 % du PIB) et 1990 (5,8 % du PIB).

Graphique I.6.5. Finances publiques (en pourcentage du PIB, prévisions pour 1996-1997)



Source : OCDE

Trois années suivent alors, marquées par un relâchement apparent dans l'effort d'assainissement des finances publiques. Alors qu'en 1989 et 1990 la reprise est à son apogée, la réduction des dépenses publiques s'interrompt, puis s'inverse entre 1990 et 1993, ce dernier mouvement étant largement imputable au ralentissement de l'activité économique. La Belgique n'a probablement pas pleinement profité des conditions favorables marquant la fin de la décennie précédente pour accélérer le processus d'assainissement et amorcer plus tôt une inversion de l'effet boule de neige sur sa dette publique. Les choses se rétablissent néanmoins les années suivantes : les dépenses diminuent légèrement pour atteindre leur niveau de 1990 et les recettes fiscales sont en légère augmentation. Signe encourageant par rapport aux efforts consentis, les charges d'intérêt sur la dette publique commencent à diminuer et en 1994, pour la première fois, l'effet boule de neige semble maîtrisé et s'inverse. La conjonction de ces éléments explique l'évolution à la baisse du déficit public qui, entre 1992 et 1995, passe de 7,1 % du PIB à 4,5 % du PIB.

Le second aspect marquant le début de la décennie est l'élaboration par le gouvernement d'un plan global pour l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale. Du point de vue de la politique fiscale, celui-ci se traduit essentiellement par des mesures visant à réduire le coût du travail au travers d'un allègement des cotisations de sécurité sociale ainsi que par la mise sur pied de "plans d'embauche" orientés vers la réduction du chômage des jeunes (moins de 26 ans) et des chômeurs dits de longue durée. Les effets attendus de ces mesures sont discutés plus en détails dans la section I.6.3 (analyse prospective).

Effet sur l'emploi (1990-1995)

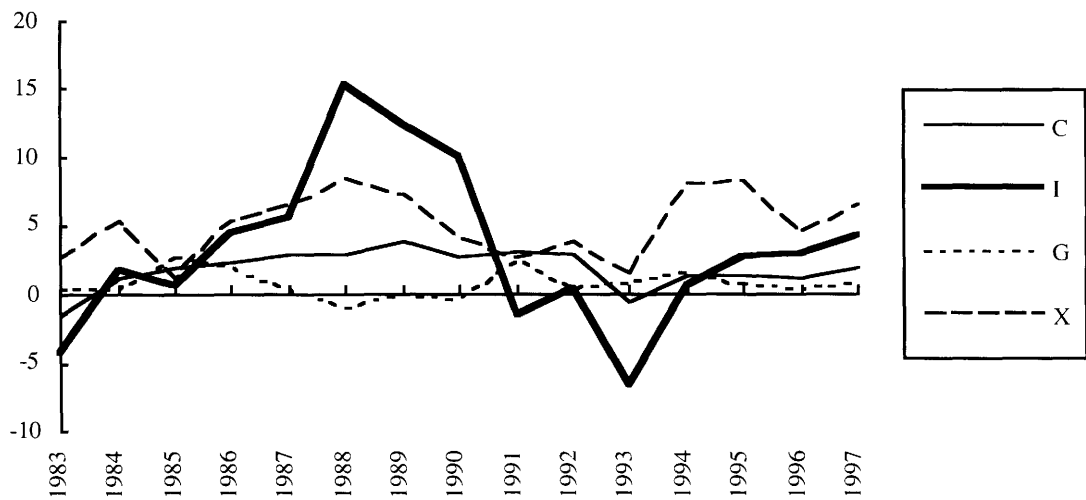
Il nous semble opportun de distinguer les effets imputables d'une part aux évolutions de la politique fiscale d'une part, et ceux attribuables à la politique d'austérité poursuivie par le gouvernement belge. Ces deux aspects sont bien entendu liés mais leurs effets en terme d'emploi risquent d'être de nature relativement différente.

Comme indiqué précédemment, les recettes fiscales ont connu une augmentation régulière quoique modérée dans le courant de la période considérée. Les évolutions des différentes catégories ne sont cependant pas identiques. En particulier, on peut observer des tendances inverses en ce qui concerne l'impôt des sociétés et les précomptes mobiliers et immobiliers d'une part et les cotisations de sécurité sociale d'autre part. Alors que les premiers diminuent entre 1990 et 1992 (de 2,5 à 2,2 % du PIB pour l'impôt des sociétés, de 2,8 à 2,1 % du PIB pour les précomptes), les dernières augmentent continuellement (de 14,9 à 15,8 % du PIB). Après 1993, cette évolution s'inverse, l'impôt des sociétés et précomptes augmentant (respectivement, de 2,5 à 3,3 % du PIB et de 2,0 à 2,3 % du PIB entre 1993 et 1995), tandis que les cotisations de sécurité sociale baissent (de 15,8 à 15 % du PIB sur la même période). Les prélèvements opérés sur le travail tendent donc à se réduire ce qui, en grande partie, est le résultat des diverses mesures adoptées dans le cadre du plan global pour l'emploi. Il est bien entendu difficile de pouvoir mesurer les effets de ces modifications dans l'importance relative des sources de financement des pouvoirs publics en terme d'emploi mais on ne peut bien sûr ignorer le rôle joué par les cotisations de sécurité sociale en particulier sur le niveau d'emploi des travailleurs les moins qualifiés (Cfr. section V.2).

En ce qui concerne la politique d'austérité, la description faite plus haut des efforts d'assainissement qui caractérisent la politique budgétaire pratiquée en Belgique depuis plus de 10 ans indique clairement que le mouvement de restriction est en fait bien antérieur aux mesures appliquées dans le cadre du traité de Maastricht. Celui-ci semble en effet confirmer, pour la Belgique, le maintien d'une politique dont les accents les plus forts se sont probablement fait ressentir au cours de la décennie précédente. Cela veut-il dire qu'en termes d'emploi, la politique budgétaire de la Belgique au cours des années '90 n'a eu que peu d'impact? Probablement non. On ne peut bien entendu pas imputer les évolutions de l'activité économique observées en Belgique au cours de la période considérée à la seule politique d'austérité menée par le gouvernement. Comme le montre le graphique ci-dessous qui reporte l'évolution des différentes composantes de la demande finale¹, la formation intérieure brute de capital fixe apparaît de loin comme la variable la plus fluctuante, suivie par les exportations avec lesquelles les investissements sont corrélés de manière impressionnante. Ceci pourrait correspondre assez bien à un mécanisme dit d'accélérateur où les investissements amplifient les tendances amorcées par une autre composante de la demande finale.

¹ C= consommation privée, I= investissement privé, G=consommation publique, X=exportations.

Graphique I.6.6. Composantes de la demande finale (en pourcentage du PIB, taux de variation annuelle)

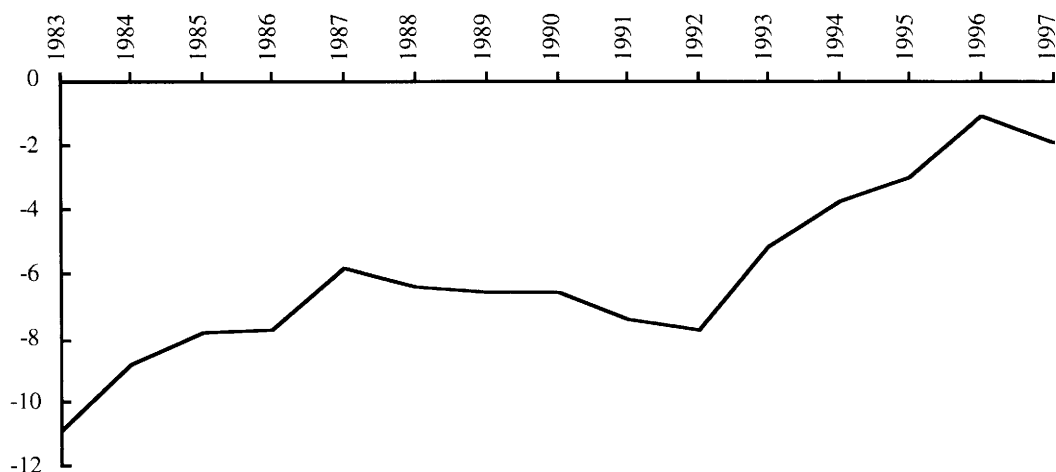


Source : DGII

En revanche, les objectifs de contrôle budgétaire limitent fortement la capacité pour les pouvoirs publics de jouer un rôle de stabilisateur automatique, voir les obligent à adopter des mesures qui s'avèrent procycliques. Le ralentissement conjoncturel observé à partir de 1991 a, par exemple, entraîné un accroissement du déficit public auquel le gouvernement belge a répondu par une série de mesures restrictives visant à limiter le risque de voir le déficit se creuser. Ceci a renforcé par la même occasion l'effet déflationniste imprimé par la baisse des exportations. Comme indicateur de cette tendance, on peut noter l'évolution du solde structurel¹ qui se stabilise entre 1990 et 1991 mais recommence à se contracter dès 1992 alors que la Belgique est toujours au prise avec un fort ralentissement conjoncturel. En corollaire, une telle politique restrictive risque donc d'accentuer encore une dépendance du pays vis à vis du commerce mondial qui est déjà considérable, en particulier si des mécanismes d'accélérateurs tels que ceux décrits ci-dessus (liant exportations et investissement) sont effectivement à l'oeuvre.

¹ Le solde structurel correspond à un déficit public calculé sous l'hypothèse d'absence de mouvements conjoncturels. Il reflète donc d'avantage la tendance, à un moment donné, des pouvoirs publiques à adopter une politique plus ou moins restrictive.

Graphique I.6.7. Solde structurel (en % du PIB, prévisions pour 1996-1997)



Source : OCDE

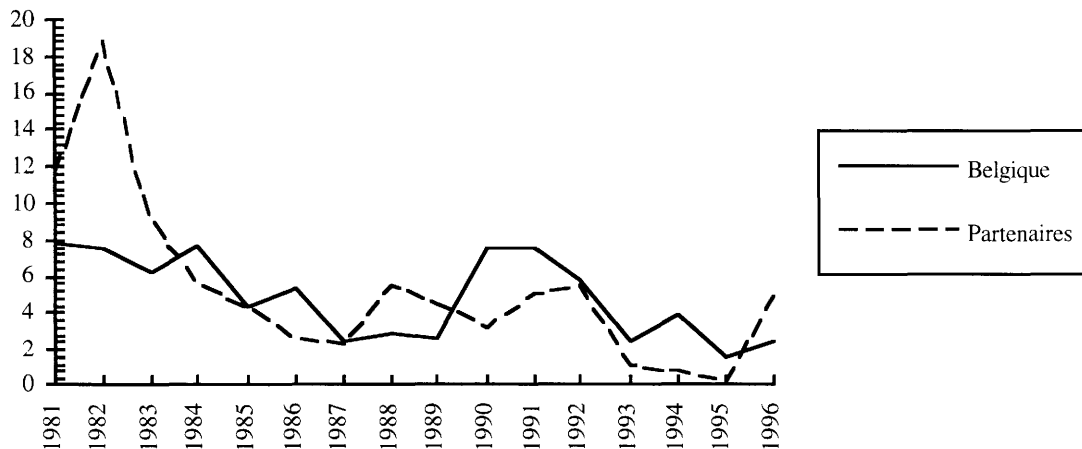
c) *Compétitivité*

Evolution de 1990 à 1995

La Belgique, stéréotype d'une petite économie ouverte, a vu sa position compétitive se dégrader progressivement dans le courant de cette décennie. En cause, une évolution salariale exprimée en monnaie commune particulièrement défavorable, imputable à un dérapage de la politique des revenus en début de période (1990-1993) et à l'appréciation du Franc belge ensuite (1992/1993, 1995). Les premières années sont ainsi caractérisées par une croissance appréciable des salaires qui, comme il a été mentionné dans le paragraphe relatif à la politique monétaire, semblent s'être alignés sur l'évolution des salaires allemands. En conséquence, les coûts du travail en Belgique ont connu une hausse atypique comparés à la moyenne des autres pays européens qui sont aussi les principaux partenaires commerciaux du pays. Il est important de noter que cette tendance à la hausse s'inverse dès 1991 mais pas suffisamment cependant pour combler l'écart avec les autres pays, même si en 1992 et 1993 celui-ci est relativement faible. Des mesures correctives sont alors mises en oeuvre (Cfr. infra) mais l'appréciation de la monnaie les empêche de porter tous leurs effets en termes de compétitivité. Le graphique ci-dessous reporte l'évolution des rémunérations en Belgique et dans les cinq pays principaux partenaires¹.

¹ En termes du volume des échanges, ceux-ci sont l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Italie.

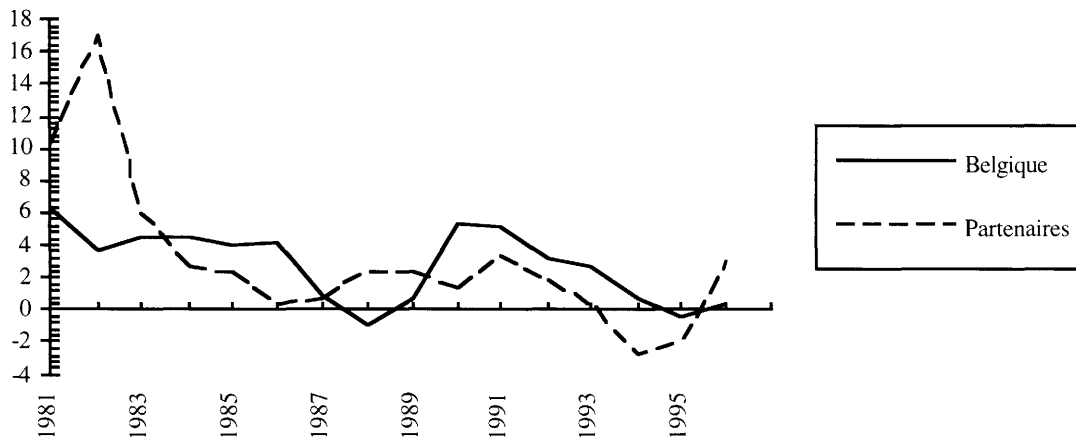
Graphique I.6.8. Rémunération par salarié (nominale, variation annuelle en %, secteur privé, en monnaie nationale, prévisions pour 1996)



Source : OCDE

En terme de compétitivité, ces hausses de salaires n'ont pas été complètement absorbées par des gains de productivité comme en témoigne les évolutions des coûts unitaires du travail. Si les écarts par rapport aux pays partenaires sont moins importants que ceux observés pour les salaires, la Belgique subit quand même un coût du travail plus élevé que ses voisins.

Graphique I.6.9. Coûts du travail par unité produite (nominal, variation annuelle en %, secteur privé, en monnaie nationale, prévisions pour 1996)



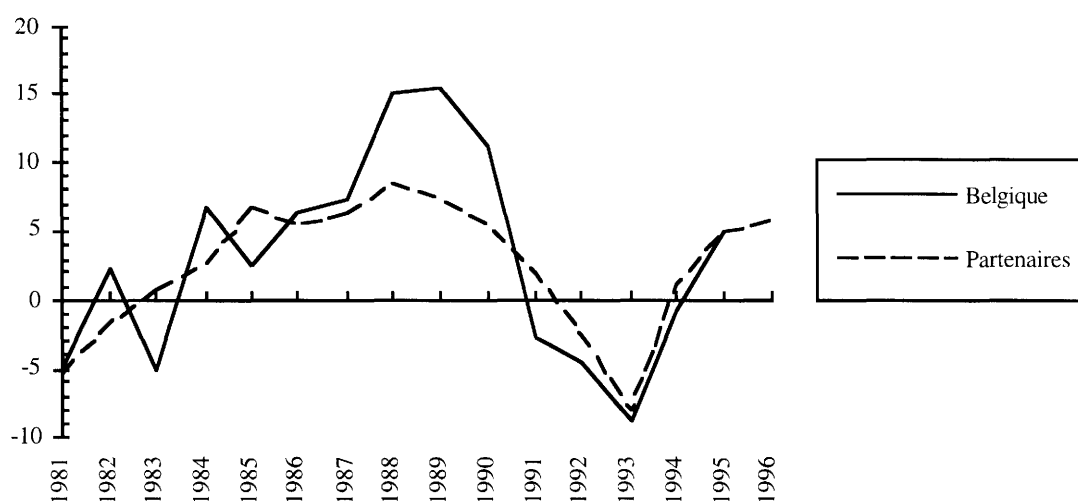
Source : OCDE

Au côté des coûts de production, et en particulier des coûts du travail, les autres déterminants importants de la compétitivité du pays sont le niveau des capacités productives et le développement industriel¹, tous deux largement influencés par le volume des

¹ Par développement industriel nous entendons au sens large l'orientation de la structure productive vers des productions de plus ou moins hautes gammes, le contenu technologique des biens produits domestiquement, etc ...

investissements et des dépenses en R&D. En ce qui concerne les investissements, la position compétitive de la Belgique semble s'être peu détériorée au cours de années nonante par rapport aux cinq partenaires principaux. Si tous les pays européens ont vu leurs investissements baisser avec le ralentissement de l'activité économique, ce mouvement n'apparaît que légèrement plus marqué en Belgique.

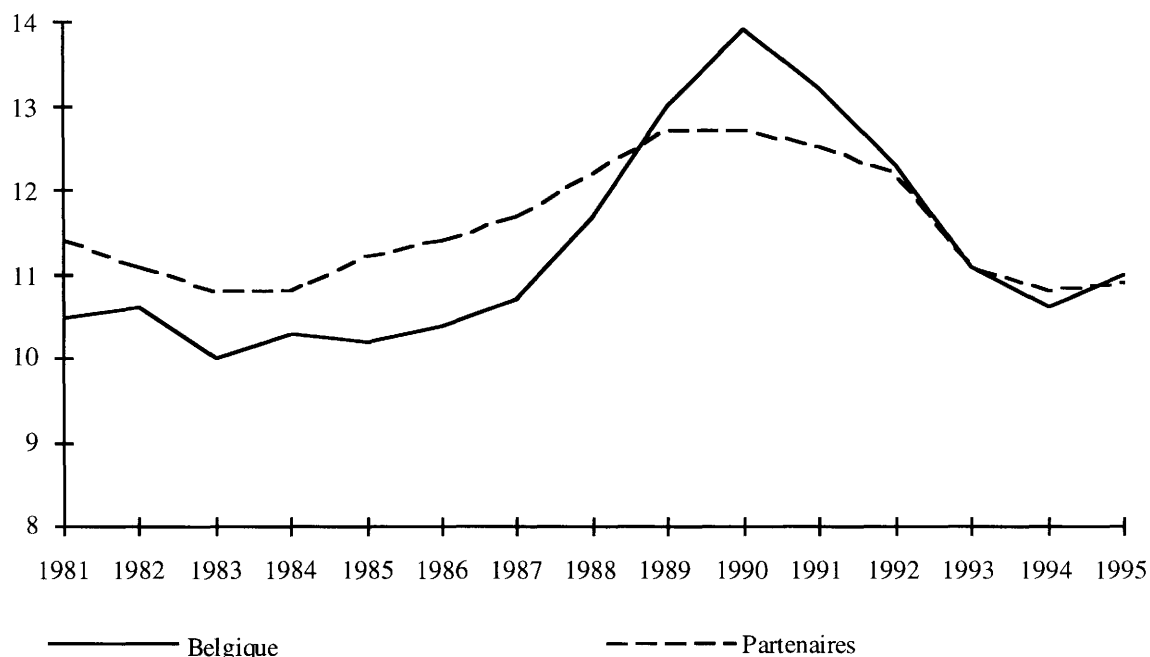
Graphique I.6.10. Croissance de l'investissement (entreprises, en volume, variation annuelle en %, prévision pour 1996)



Source : OCDE

Différents points valent cependant la peine d'être notés. Premièrement, il apparaît que l'écart entre la Belgique et ses partenaires est plus prononcé en début de décennie (1991-1992-1993). Celle-ci est cependant précédée d'une période où l'investissement en Belgique est nettement supérieur à la moyenne de ses partenaires (1987-1990). On a déjà fait mention du rôle possible joué dans ce phénomène d'accentuation des cycles par la relative absence de stabilisateurs automatiques due à la politique budgétaire austère pratiquée par le gouvernement belge. Ensuite, cette hausse de l'investissement supérieure à celle de nos partenaires n'a cependant pas été suffisante pour combler le retard accumulé antérieurement comme le souligne le graphique suivant qui reporte l'évolution de la formation brute de capital fixe en pourcentage du PIB.

Graphique I.6.11. Formation brute de capital fixe des entreprises en % du PIB

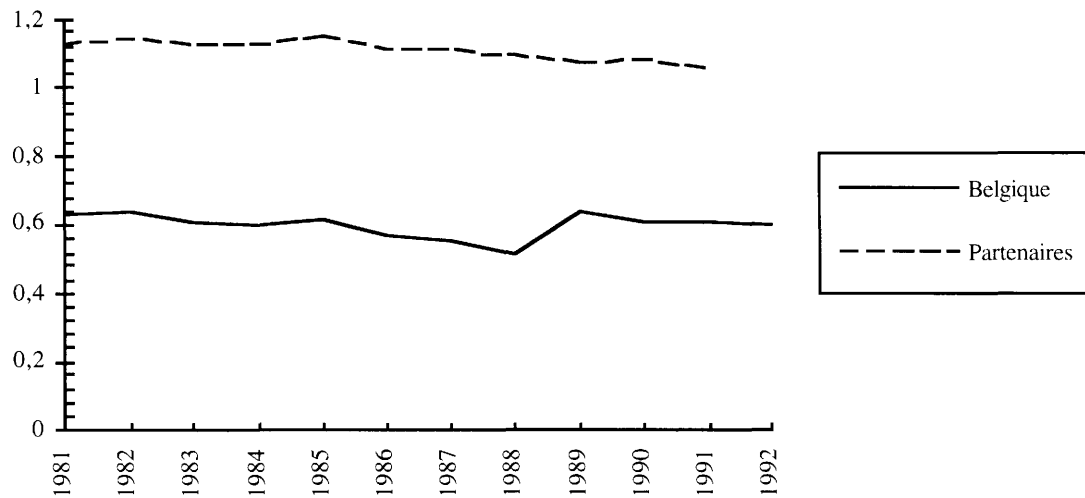


Source: OCDE

Enfin, en ce qui concerne les dépenses des entreprises en recherche et développement, la Belgique semble souffrir d'un retard chronique par rapport à ses partenaires¹. Ce phénomène n'est probablement pas étranger aux efforts d'assainissement que le pays a entrepris ces dernières années. La Belgique est, parmi les pays de l'OCDE excepté le Japon, celui où le financement de la R&D repose le plus sur le secteur privé (70 % en 1991). Or, la Belgique est aussi caractérisée par une forte présence de multinationales qui réalisent leur programmes de recherches indépendamment d'un objectif de développement national. D'autre part, le pays se spécialise dans des productions de basse et moyenne gamme qui sont moins à même de procurer les taux de profitabilité incitatif aux programmes de développement. Ces deux éléments nous semblent réserver une place prépondérante du secteur public dans la promotion d'un développement structurel de la compétitivité belge et on peut donc s'inquiéter de son implication relativement faible dans ce domaine (la part de dépenses en R&D financée en 1991 par le secteur public est de 20%, la plus faible parmi les pays de l'OCDE avec le Japon, 16%, et la Suisse, 23%).

¹ L'impact de cette variable sur la compétitivité belge est néanmoins difficile à appréhender. Beaucoup de firmes étrangères sont par exemple installées en Belgique mais réalisent les programmes de R et D dans leur pays d'origine.

Graphique I.6.12. Dépenses des entreprises en recherche et développement en % du PIB

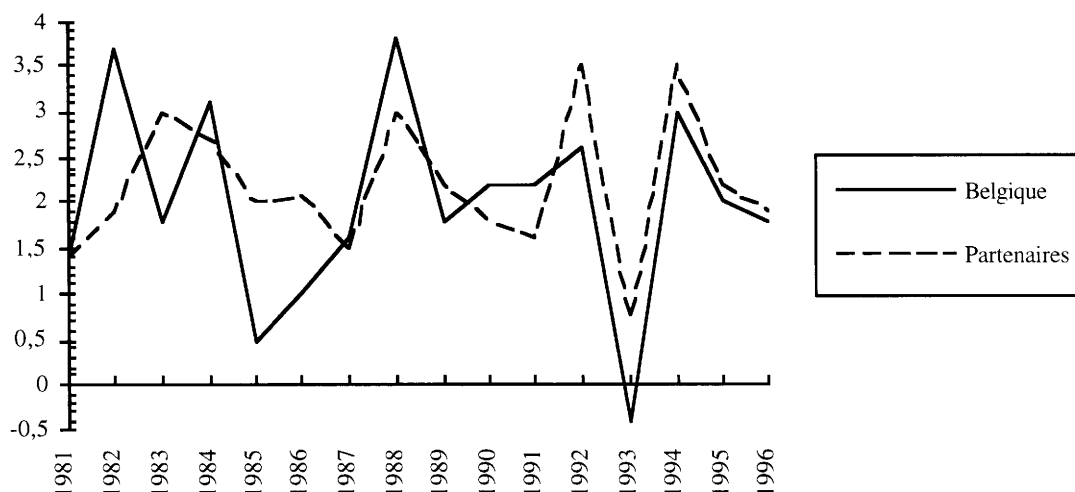


Source: OCDE

Effet sur l'emploi

De telles évolutions peuvent s'avérer lourdes de conséquences en terme d'emploi. La forte hausse des salaires relatifs de la Belgique enregistrée dans les années septante a en effet suscité des gains importants de productivité, impliquant une préservation relative de la position compétitive belge qui s'est faite au détriment de l'emploi. Que ces hausses de productivité tiennent à ce que les firmes cherchent à récupérer leurs marges par des investissements de rationalisation ou qu'elles traduisent mécaniquement la disparition des unités les moins rentables, le constat en termes d'emploi reste qualitativement le même. Les gains de productivité observés au cours de la période considérée ici ne sont pas comparables à ceux des années '70 et '80, mais ils sont néanmoins le signe qu'encore une fois, la dégradation de la position compétitive en Belgique a été en partie reportée sur l'emploi.

Graphique I.6.13. Productivité apparente du travail (variation annuelle en %)



Source: OCDE

Par ailleurs, d'un point de vue structurel, la position compétitive belge semble fragile au vu des niveaux peu élevés de la R&D et de l'orientations des structures industriels vers des productions de basse et moyenne gammes. Dans ces conditions, la Belgique risque de devoir de plus en plus rentrer en concurrence avec des pays réputés pour le faible coût de leur main d'oeuvre, ce qui ne peut que peser en premier lieu sur l'emploi et en particulier sur l'emploi peu qualifié.

Loi de sauvegarde de la compétitivité

En janvier 1989, la loi de sauvegarde de la compétitivité est adoptée. Elle stipule que la position compétitive de la Belgique par rapport à ses principaux partenaires commerciaux sera évaluée au moyen de critères prédéfinis par le Conseil Central de l'Economie (CCE). Ce dernier est un organe paritaire où siègent des représentants des partenaires sociaux chargés de remettre régulièrement un avis d'évaluation sur la compétitivité. Si cette dernière est jugée menacée, le gouvernement convoque les partenaires sociaux à une concertation afin de déterminer les mesures correctrices à mettre en oeuvre. En cas d'échec de cette concertation, le gouvernement est autorisé à prendre les mesures qu'il juge nécessaires pour préserver la compétitivité par voie d'arrêtés délibérés en Conseil des Ministres. A la base, la loi de sauvegarde de la compétitivité est donc destinée à attirer l'attention des partenaires sociaux sur l'évolution de la position compétitive belge et à leur fournir un cadre de concertation efficace.

Comparant la lettre et l'application de la loi de sauvegarde de la compétitivité, on peut cependant dresser un bilan relativement critique :

- 1) le temps de réaction dans l'application de la loi semble long au vu des évolutions des indicateurs de compétitivité. Comme indiqué dans la section précédente, la compétitivité en Belgique se dégrade particulièrement vite au début de la décennie. Il faut pourtant attendre 1993 pour que les dispositions prévues dans la loi soient activées, et ce, pour la première fois depuis son entrée en vigueur.

- 2) cette première application de la loi est des plus décevante. La concertation entre partenaires sociaux échoue et le gouvernement décide seul de diminuer les cotisations de sécurité sociale dans l'industrie manufacturière. L'opération (Maribel-bis) est financée par une majoration des impôts indirects. Outre leur caractère ponctuel et étroit, ces mesures sont insuffisantes (en ampleur et de par le risque de perdre, à échéance relativement brève, les avantages ainsi acquis au travers de la répercussion des mesures de financement sur les salaires) et le gouvernement reconvoque les partenaires sociaux pour bâtir, en une réflexion qui se veut large et profonde, un pacte social comparable à celui établi au sortir de la guerre. C'est un nouvel échec et le projet est alors transformé en un plan global pour l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale, élaboré par le seul gouvernement et qui prévoit, entre autre, le blocage des salaires réels en 1995-1996. En d'autres termes, la loi de sauvegarde de 1989 est révélée peu à même de promouvoir une concertation productive entre partenaires sociaux ce qui semble pourtant une condition nécessaire pour un contrôle durable et efficace de la position compétitive du pays.

Les partenaires sociaux plaident cependant pour une révision de la législation et le gouvernement a marqué son accord pour apporter des modifications aux textes qui pourraient encourager la nature préventive et structurelle des actions prises dans le cadre de la loi. La loi de 1989 devrait donc être soumise à une réforme où, premièrement, on mettrait davantage l'accent sur la prévention que sur le traitement au travers de dispositions en matière de négociations qui préviendraient les dérapages plutôt que de les corriger après leur apparition. Il s'agirait ensuite de restaurer les principes d'une négociation féconde entre les partenaires sociaux et de limiter les interventions du gouvernement aux circonstances exceptionnelles. Dans les termes de la proposition de réforme établie par le Conseil central de l'économie, on tenterait donc de réconcilier les objectifs de croissance, de compétitivité et de progrès social afin de les inclure dans un projet de performance globale susceptible de rencontrer un consensus plus large au sein des partenaires et d'éviter ainsi "de rejeter sur l'Etat la totalité de la gestion du traitement social".

La proposition de réforme s'articule autour de trois volets. Le premier concerne la coordination des négociations collectives en incorporant davantage les négociations salariales au sein des accords interprofessionnels ce qui devrait limiter les externalités négatives (entre autres, en terme de compétitivité) liées au processus de formation décentralisé des salaires (Cf. section II.2.5). Il s'agit donc ici de donner aux négociations salariales une dimension globale sur base de laquelle on espère qu'un consensus en terme de compétitivité puisse plus facilement se dégager. Le deuxième volet porte sur le développement de l'emploi qui inscrirait les augmentations salariales dans un norme impérative négociée. Le but est de limiter les rapports de force dans les négociations sectorielles et d'atteindre, "grâce à une solidarité accrue, une croissance économique plus intensive en emploi". Le troisième volet enfin concerne les aspects structurels de la compétitivité mais reste relativement évasif quant à la manière tant d'évaluer la position compétitive belge dans ce domaine que d'incorporer cette dimension dans les principes de négociations.

Il semble donc que cette nouvelle version de la loi de sauvegarde de la compétitivité incorpore en partie les réserves que nous avons mentionnées quant à sa forme première. Elle s'apparente cependant fortement à l'élaboration d'une pure politique de revenus, les principales propositions de réforme portant sur le processus de négociation salariale qui, espère-t-on, devrait voir son efficacité renaître. L'appel est bien lancé à une politique de contrôle des salaires compatible avec un scénario de croissance équilibrée mais le volet

concernant les moteurs de cette croissance, en particulier celui relatif aux aspects structurels, reste le parent pauvre de cette nouvelle version de la loi. On ne peut en tout cas être optimiste quant au succès de cette réforme puisque à ce jour les propositions avancées n'ont toujours pas reçu l'aval des organisations représentées au sein du Conseil central de l'économie.

1.6.3 Analyse prospective

a) Prévision 1996-2000

Les prévisions en termes de croissance à moyen terme pour la période 1996-2000¹ ont dû être sérieusement revues à la baisse comparées à ce qu'elles étaient en 1995. Une reprise, certes timide, est tout de même attendue pour cet horizon. Incorporant les politiques économiques telles qu'annoncées, les évolutions en termes d'emploi restent faibles et, surtout sont amputées de moitié par rapport à celles basées sur le sentier de croissance plus optimiste envisagé l'année passée. Malgré les mesures adoptées dans le cadre du plan pluriannuel pour l'emploi (Cfr. infra), à l'horizon 2000, l'emploi ne progresserait que de 56.000 unités d'après les projections effectuées par le Bureau du plan. Ce résultat doit être mis en regard avec les 70.000 emplois perdus lors de la récession survenue en début de décennie. En termes de chômage, les effets de la reprise annoncée seraient sensiblement tempérés par la croissance simultanée de la population active, ce qui laisserait le nombre de chômeurs en Belgique autour de 630.000 unités.

Les évolutions de l'emploi seraient différenciées par secteurs, l'agriculture, l'industrie et les administrations publiques voyant leur emploi baisser tandis que les secteurs de la construction et des services marchands seraient les générateurs des emplois supplémentaires pour cette période. Etant donné la faible croissance attendue pour 1996, on ne s'attend à voir baisser le nombre de chômeurs qu'à partir de 1997 et, dans sa définition large², le chômage ne diminuerait finalement que de 14,4 % en 1995 à 14,3 % en 2000 (Bureau du Plan).

Sur le plan des finances publiques, l'effort d'assainissement voit bien entendu ses effets amoindris par la perspectives de croissance faible. La baisse du solde à financer en 1995 résulte essentiellement de l'allègement des charges d'intérêt imputable à la baisse des taux en Europe. Le même mouvement se poursuit en 1996 et est accentué par le train de mesures inscrites dans le budget 1996. Le solde à financer passerait donc de 4,5 % du PIB en 1995 à 3,1 % en 1996. En d'autres termes, si l'objectif budgétaire du gouvernement, établi dans le cadre de son plan de convergence, est atteint pour 1995 il sera dépassé d'un point de pourcentage pour 1996 en raison de la faible croissance attendue pour cette année.

¹ Bureau du Plan (1996).

² Se définissant comme le nombre de chômeurs complet indemnisés plus chômeurs saisonniers et à temps partiels plus bénéficiaires de programmes spéciaux rapporté à la population active plus personnes dispensées de chercher un emploi plus personnes en congé spécial plus personnes en retraite anticipée.

Pour le reste de la période envisagée, 1997 serait marqué par une dégradation du solde à financer malgré un taux de croissance plus élevé. Certaines mesures prises en 1996 sont en effet purement ponctuelles et, d'autre part, on s'attend pour cette année à une légère hausse des taux d'intérêt, impliquant une prévision du solde à financer de l'ordre de 3,4 % du PIB. Ceci représente un dépassement de 0,4 point de pourcentage par rapport au critère du Traité de Maastricht dont l'échéance a été reportée en 1997. A politique inchangée, le solde à financer se réduirait cependant progressivement pour atteindre 2,3 % du PIB en 2000.

Il est important de noter l'ampleur de l'effort accompli et le frein que représente pour la Belgique les évolutions négatives de la conjoncture. Sans le creux conjoncturel du début de la décennie, l'assainissement des finances publiques aurait été nettement plus aisé. La barre du déficit public inférieur au 3 % eut alors été largement atteinte en 1996 avec un solde à financer de l'ordre de 2 % du PIB. On ne peut donc encore que souligner la lourdeur d'un tel effort d'assainissement consenti dans une période de faible croissance.

b) Evaluation pour l'emploi des politiques budgétaires à moyen terme

Budget 1996 et plan pluriannuel pour l'emploi

Pour l'horizon considéré, deux types de mesures semblent caractériser la politique budgétaire : le plan pluriannuel pour l'emploi d'une part et les mesures contenues dans le budget 1996. Le Bureau du Plan a réalisé une série de simulations qui permettent d'évaluer les répercussions en termes d'emploi de ces mesures. Le plan pluriannuel pour l'emploi prévoit une réduction des cotisations patronales de sécurité sociale, une promotion du travail à temps partiel et compte favoriser l'insertion sur le marché du travail de certaines catégories particulièrement touchées par le chômage. Le budget 1996 est, quant à lui, porteur de mesures destinées à poursuivre l'assainissement des finances publiques (hausse des prélèvements obligatoires et réduction de certaines dépenses) dans la perspective, entre autre, de satisfaire au mieux aux critères du Traité de Maastricht à l'échéance de 1997.

Globalement, ces différentes politiques produisent bien entendu des effets en sens contraire sur le niveau de l'emploi. Comparant ce scénario avec celui d'une politique inchangée n'incluant aucune de ces mesures, les simulations montrent un effet positif mais limité sur le niveau de l'emploi à l'horizon 1999. Il faut cependant noter (voir sections V.2 et I.6.1 partie b pour plus de détails) que le modèle utilisé par le Bureau du plan pour réaliser ces simulations est caractérisé par une élasticité de l'emploi au salaire qui apparaît particulièrement faible. Si cette réserve se confirme, il faudrait donc s'attendre à un effet plus important en terme d'emploi des mesures contenues dans le Plan pluriannuel.

Tableau I.6.2. Effets des mesures : Plan pluriannuel et budget 1996
(en milliers)

Année	1996	1997	1998	1999
Emploi	+ 2,2	+ 8,1	+ 13,6	+ 15,4
Chômage	- 3,1	- 10,0	- 15,5	- 17,2

Source : Bureau du Plan (1996)

En fin de période, l'ensemble des mesures se traduit donc par une hausse de l'emploi de l'ordre de 15.400 unités tandis que le chômage diminuerait de 17.200 unités. Il faut cependant noter qu'en l'absence des mesures restrictives prévues dans le budget 1996, la hausse de l'emploi imputable au seul plan pluriannuel aurait été de l'ordre de 25.200 unités. Par contre, le plan pluriannuel a un effet défavorable sur les finances publiques qui est estimé à 2,6 milliards de francs à l'horizon 1999. Ceci souligne encore une fois la difficulté que représente la mise en oeuvre d'une politique d'austérité dans un contexte de faible croissance.

Vieillesse de la population

En dehors du Traité de Maastricht, la Belgique doit relever l'autre défi budgétaire constitué par l'évolution démographique et le vieillissement de la population. A l'horizon de 2050, les projections prévoient que les personnes âgées de plus de 60 ans représenteront plus de 30 % de la population belge contre 22 % actuellement. Le ratio de dépendance économique¹ des personnes âgées passerait dans le même temps de 37 à 70 pour cent (scénario central des *Perspectives démographiques 1992-2050*, Bureau du Plan). Ces tendances démographiques impliquent, toutes choses égales par ailleurs, une croissance des dépenses sociales jusqu'en 2040 où elles atteindraient un montant supérieur de 25 % à ce quelles sont aujourd'hui. Ce sont bien entendu les soins de santé et le système de pensions qui sont les premiers en cause dans ce mécanisme. Les dépenses afférentes au régime de pensions devraient ainsi augmenter de plus de 60 % à l'horizon 2040 tandis que le ratio des pensions aux salaires atteindra les 30 %, le double de ce qu'il est actuellement.

Les marges de manoeuvre que l'on dégage donc aujourd'hui, en particulier le contrôle de la dette publique et l'effet boule de neige maintenant inversé, prennent toute leur importance dans cette perspective. La Belgique pourrait en effet faire face à ces évolutions démographiques pour peu que les tendances actuelles se maintiennent en termes de finances publiques et que des ajustements au régime de pensions puissent être trouvés. Il va sans dire qu'une éventuelle (et probablement inévitable) refonte du système des pensions sera d'autant plus aisée et harmonieuse que les pouvoirs publics disposeront de moyens suffisants pour aborder ce cap critique.

¹ Se définissant comme le rapport entre le nombre de personnes de plus de 60 ans sur le nombre de personnes d'âge actif (20 à 59 ans).

II. LES INSTITUTIONS DU MARCHE DU TRAVAIL

II.1. Le système institutionnel belge

a) Aperçu descriptif

En guise de rappel, la Belgique est un état fédéral formé de trois Communautés (la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone) et de trois Régions (la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale). Les éléments déterminants de la notion de "Communauté" sont la culture et la langue; dans le cas de la "Région", il s'agit du territoire. Bruxelles est ainsi à la fois une région et une composante des communautés flamande et française. La Communauté germanophone est incluse à la Région wallonne.

Les réformes institutionnelles de 1980, de 1988 et de 1993 ont organisé le transfert de certaines compétences de l'Etat central vers ces institutions nouvellement créées. Ces réformes ont également marqué les limites de la communautarisation et de la régionalisation. Ces Communautés et Régions sont exclusivement et souverainement compétentes sur leur territoire pour les matières qui leur sont dévolues par ces réformes institutionnelles.

La réforme des institutions a pris des formes différentes selon les parties du pays. Dans la partie flamande du pays, les institutions de la Région et de la Communauté ont fusionné. Le Conseil flamand (de Vlaamse Raad) cumule donc les compétences de la Communauté et de la Région. Le gouvernement flamand est en même temps celui de la Communauté flamande et celui de la Région flamande. Les autres instances ont maintenu la distinction entre Communauté et Région. Ainsi, coexistent les Conseils et les Gouvernements de la Communauté française, de la Communauté germanophone, de la Région wallonne et de la Région bruxelloise.

"Dans ce contexte institutionnel, les compétences en matière de politique de l'emploi se partagent comme suit :

- l'autorité fédérale reste compétente en matière de sécurité sociale (l'assurance-chômage) et de droit du travail;
- les Communautés sont compétentes pour la formation et le recyclage professionnels (y compris les handicapés)¹;
- le placement des travailleurs, les programmes de remise au travail des chômeurs complets ou des personnes assimilées (à l'exclusion des programmes de remise au travail dans les administrations et services de l'autorité fédérale ou placés sous sa tutelle) et l'application des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers relèvent de la compétence des Régions.

¹ La Région wallonne, sur son territoire de langue française, et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles, sur le territoire de la Région bruxelloise, exercent, depuis le 1er janvier 1994, les compétences de la Communauté française en matière de formation professionnelle.

Pour chaque chômeur complet indemnisé ou chaque personne assimilée, placé, dans le cadre d'un contrat de travail, dans un programme de remise au travail, l'autorité fédérale octroie à l'autorité régionale concernée une intervention financière." (Observatoire de l'Emploi, 1995, p. 1)

En l'absence d'hiérarchisation des compétences sur le marché du travail, "la loi ... prévoit aussi qu'une concertation associant les gouvernements (régionaux ou communautaires) et le gouvernement fédéral a lieu pour l'échange d'informations entre les services de formation, de chômage et de placement ainsi que pour les initiatives concernant les programmes de remise au travail des chômeurs. En outre, l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions peuvent conclure des accords de coopération qui portent notamment sur l'exercice conjoint de compétences propres ou sur le développement d'initiatives en commun." (Observatoire de l'Emploi, 1995, p. 1-2)

Dans ce nouveau cadre institutionnel, les Ministères et organes publics suivants sont directement impliqués dans la politique de l'emploi en Belgique :

- le Ministère de l'Emploi et du Travail;
- les Ministères régionaux ou communautaires pour les matières relevant de la compétence des Régions ou des Communautés;
- l'Office national de l'Emploi (ONEm);
- les Offices régionaux et communautaires de l'Emploi et/ou de la Formation professionnelle (Office Communautaire et Régional de la Formation Professionnelle et de l'Emploi, FOREM, Office Régional Bruxellois pour l'Emploi, ORBEM, Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding, VDAB et, plus récemment, l'Institut Bruxellois Francophone pour la Formation Professionnelle, IBFFP));
- les Fonds communautaires pour l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées;
- le Ministère de la Prévoyance sociale;
- le Ministère des Classes moyennes.

b) Eléments d'évaluation

La juxtaposition des compétences fédérales, communautaires et régionales sans hiérarchie est une source de confusion et de conflit. Le caractère récent de la régionalisation et de la communautarisation ne suffit pas à expliquer ces difficultés. Autrement dit, il y a certes une phase de tâtonnement où les nouveaux échelons de pouvoir affirment leurs prérogatives et où l'échelon fédéral intègre progressivement la réduction des siennes. Mais au-delà, il y a des dysfonctionnements qui paraissent durables :

"la répartition actuelle des compétences et les règles qui gèrent les flux financiers entre les différents échelons [de pouvoir] ne s'avèrent pas toujours 'logiques' et efficaces... Dans la pratique, on constate de multiples chevauchements entre les différents échelons" (Nicaise, 1995, p. 24).

L'auteur cite le cas du Fonds (fédéral) pour l'Emploi, financé par des cotisations sociales spécifiques, dont les actions couvrent notamment la formation professionnelle. La nature du conflit de compétence est clair : l'origine des moyens (ici les cotisations à la sécurité sociale fédérale) prime-t-elle sur la nature des actions (en l'occurrence du ressort des Communautés)? Le dossier des agents en douane (lié à la mise en place du grand marché européen), le plan d'accompagnement des chômeurs (initié par le gouvernement fédéral mais mis en oeuvre par les Régions), les agences locales pour l'emploi (qui s'apparentent à

une occupation des chômeurs mais sont mises en place par le niveau fédéral) sont autant de situations de conflit de compétence cités par Nicaise (1995).

La source de dysfonctionnement la plus patente découle de la dissociation entre la responsabilité financière du chômage et celle de l'essentiel des politiques actives. Autrement dit, le niveau de pouvoir qui est chargé de favoriser la réinsertion des chômeurs par ces mesures en supporte le coût mais pas le bénéfice financier. Le législateur était pourtant bien conscient du problème lorsqu'il a conçu la loi de financement des Communautés et des Régions en 1989. Il avait prévu un système de droits de tirage où les Régions recevraient de l'ordre de 200.000 BEF (environ 5000 écus) par chômeur complet embauché sous un contrat de travail¹. Or la Cour des Comptes a critiqué le dispositif effectivement mis en place². Son fonctionnement consiste grosso modo en la répartition d'une enveloppe financière fédérale selon une clé de répartition stable. Autrement dit, un subside forfaitaire est accordé aux trois Régions. On semble donc loin du mécanisme incitatif conçu par le législateur. Le récent budget de 1997 inclut toutefois un "programme de transition" où l'embauche temporaire de chômeurs de longue durée par des communes ou des associations sans but lucratif sera financée conjointement par l'Etat fédéral (qui en quelque sorte recycle l'indemnité de chômage), la Région et/ou la Communauté concernée. Cette formule paraît donc renouer avec l'esprit du législateur de 1989. Il reste à voir comment se fera la mise en oeuvre de ce dispositif.

La recherche d'accords de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions révèle par ailleurs le souci de corriger les imperfections du système. Ces programmes et accords de coopération successifs ont inclus des stimulants financiers de l'Etat fédéral, des engagements répétés au développement de politiques dites actives et à la transmission d'information sur la disponibilité effective des chômeurs à l'égard du marché du travail. L'Etat fédéral est clairement soucieux de limiter les dépenses de chômage. Ce souci, on l'a vu, ne saurait être partagé avec la même intensité par les Régions et les Communautés. Aussi, en plus de réformes de l'indemnisation du chômage évoquées à la section IV.1, l'Etat fédéral a pris diverses initiatives dans des domaines relevant de la compétence des pouvoirs régionaux et communautaires. Le plan d'accompagnement des chômeurs, évoqué au chapitre IV, en est un exemple majeur. La mise en oeuvre de ces initiatives passe cependant par des instances relevant des Régions et des Communautés. L'Etat fédéral pilote donc des initiatives qu'il ne contrôle pas directement. Ceci ouvre clairement la voie à la poursuite d'objectifs différents, voire divergents.

On peut sans grand risque avancer que l'Etat fédéral ne recouvrera pas les compétences cédées. Il lui faudra donc s'interroger davantage sur la stratégie à suivre. Une première consiste à prolonger son implication forte en matière de politiques dites actives tout en se voyant forcé de déléguer la mise en oeuvre de ces actions susceptibles de réduire le chômage indemnisé. Une autre stratégie consiste à s'en tenir davantage aux compétences qui lui sont dévolues tout en instaurant des incitants financiers visant à informer correctement les Régions et Communautés du coût net pour la collectivité fédérale des décisions qu'elles prennent ou non dans leur sphère de compétence. Il faut probablement aller au delà et organiser une concertation systématique qui ne se limite pas à un échange d'information et porte sur l'ensemble des politiques pertinentes menées par l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés. La matière est clairement complexe et ce rapport ne

¹ Ce montant s'entendait pour un équivalent temps plein.

² 151ste Boek van het Rekenhof, Kamer van Volksvertegenwoordigers, sessie 1993-94, p.165-175.

saurait prétendre avoir clarifié entièrement les mécanismes en jeu ni a fortiori avoir identifié l'ensemble des réponses possibles à des dysfonctionnements qui, bien que difficiles à quantifier, apparaissent aigus.

L'implication des partenaires sociaux dans le développement de politiques de lutte contre le chômage de "groupes à risque" est, on l'a vu ci-dessus, une initiative assez récente et d'ampleur non négligeable. Dans le cas des initiatives développées au niveau sectoriel ou de l'entreprise, le Ministère de l'Emploi et du Travail (1995) met en doute la capacité de contrôle de l'administration. Le suivi de ces initiatives apparaît léger et les infractions ne font guère l'objet de sanctions. Outre des querelles de compétence (cfr. ci-dessus), le fonctionnement du Fonds pour l'Emploi a fait l'objet de critiques mettant en doute son opérationnalité (Nicaise, 1995). Le Ministère de l'Emploi et du Travail (1995) indique pour sa part qu'"une multitude de difficultés, d'ordre pratique, réglementaire et juridique" ont nui au bon fonctionnement du Fonds.

II.2. La négociation collective

Au départ de la description du cadre institutionnel de la concertation sociale (II.2.1) et de l'analyse du rapport de force entre partenaires sociaux (II.2.2), cette section étudie l'efficacité économique du système de négociation en général (II.2.3), les incitations pour les partenaires sociaux à coopérer (II.2.4) et la politique d'encadrement macro-économique des négociations (II.2.5). Le but de cette partie est d'analyser, à partir de la description des structures institutionnelles de la négociation collective, la capacité du système de concertation à déboucher sur des équilibres optimaux.

II.2.1. La concertation sociale

La description du cadre institutionnel au sens strict ne suffit pas à décrire le fonctionnement de la négociation collective en Belgique. En effet la pratique dépasse les cadres conventionnel et légal. Une description de l'évolution de la négociation depuis la fin de la guerre s'impose pour en comprendre les tenants et aboutissants.

Nous commencerons par décrire les acteurs de la négociation collective en Belgique, puis la négociation proprement dite qui s'opère à plusieurs niveaux.

a) Les organisations d'employeurs

La représentativité des organisations patronales est définie par des dispositions légales qui mentionnent deux conditions à remplir : être une organisation interprofessionnelle fédérée au niveau national et être représentée au Conseil National du Travail (CNT) et au Conseil Central de l'Économie (CCE), dont les critères d'adhésion sont définis par l'Exécutif de ces organes. Actuellement, c'est la Fédération des Entreprises de Belgique (FEB) qui est l'interlocuteur des organisations patronales au niveau national. La FEB est née de la fusion, en 1973, de la Fédération des Industries Belges et de la Fédération des Entreprises Non-Industrielles de Belgique.

La FEB est une organisation nationale intersectorielle qui rassemble 30 groupes sectoriels et 8 associations représentatives de la distribution et des services. Il existe aussi trois organisations interprofessionnelles régionales correspondant aux trois régions du pays : le Vlaams Economisch Verbond, l'Union Wallonne des Entreprises et l'Union des Entreprises de Bruxelles. Les organisations d'employeurs sont généralement constituées sous la forme juridique de l'ASBL (association sans but lucratif) ou de l'Union Professionnelle. Les principaux services qu'elles procurent à leurs membres sont l'accompagnement de la négociation d'entreprise et la défense de leurs intérêts au niveau national. Le taux d'affiliation est élevé. La FEB regroupe des entreprises de tailles très diverses. Ceci peut être une source de tensions internes car les petites entreprises se plaignent de ne pas être suffisamment représentées.

b) Les organisations de travailleurs :

La représentativité est définie par des dispositions légales qui mentionnent trois conditions à remplir : (i) être une organisation interprofessionnelle fédérée au niveau national; (ii) être représentée au Conseil National du Travail (CNT) et au Conseil Central de l'Économie (CCE), dont les critères d'adhésion sont définis par l'Exécutif de ces organes; (iii) avoir au moins 50.000 membres.

Il existe trois organisations syndicales dites "représentatives" reconnues comme partenaires privilégiés dans les relations collectives de travail. Chacune s'inspire d'un des trois grands courants idéologiques qui coïncident avec les trois grandes familles politiques de Belgique. La Confédération des Syndicats Chrétiens (CSC), la Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB) et la Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB). La CSC est dominante en Flandre (dans le nord du pays) et la FGTB en Wallonie (sud du pays).

Les deux grands syndicats du pays sont organisés selon la même structure : la base, constituée des sections syndicales d'entreprises, est regroupée par section régionale professionnelle, c'est à dire sur base d'un même secteur d'activité. Ensuite, ces sections se regroupent à la fois sur une base professionnelle pour former les centrales professionnelles nationales et sur une base interprofessionnelle dans les régionales interprofessionnelles. Au comité national des organisations syndicales, 2/3 des voix sont attribuées aux centrales professionnelles contre seulement 1/3 aux centrales régionales interprofessionnelles. C'est donc ce premier axe de représentation qui structure l'organisation syndicale. Même dans les sections régionales interprofessionnelles, c'est avant tout le poids respectif de chaque activité qui joue. Par conséquent, "le centre de gravité de l'action syndicale se trouve dans les centrales nationales professionnelles"¹. Ceci se ressent plus fortement à la FGTB où ce sont les centrales professionnelles qui gèrent les caisses de grève alors qu'à la CSC, c'est le bureau national qui s'en occupe. Le financement de syndicats provient essentiellement des cotisations des membres. Les centrales professionnelles et régionales sont contrôlées par le bureau national.²

Comme on le montre dans la section II.2.2., les taux de syndicalisations sont élevés. Ce qui pourrait contribuer à expliquer ces taux élevés de syndicalisation ce sont les services offerts par les organisations syndicales à leurs affiliés. Entre autres : animation pour les sans-emploi, la formation, l'obtention d'une assurance complémentaire en cas d'accident de travail, l'information et l'assistance juridique, et surtout le paiement des allocations de chômage. Notez qu'il existe aussi une agence publique pour ce dernier service, mais le passage par un syndicat facilite grandement les démarches administratives.

¹ E. Arcq (1982). En 1992 un nouveau vote avait lieu au sein de la FGTB qui réaffirmait l'opposition de certaines de ses centrales à la centralisation des caisses de grève.

² La CSC est composée pour les ouvriers: de 17 centrales professionnelles et de 30 régionales interprofessionnelles; pour les employés : 2 centrales interprofessionnelles: l'une francophone et l'autre néerlandophone. La FGTB comporte 15 centrales professionnelles et 26 régionales interprofessionnelles pour les ouvriers et une seule centrale interprofessionnelle nationale pour les employés: la SETCA. La CGSLB est composée de sections régionales interprofessionnelles uniquement qui sont directement rattachées à la centrale nationale.

Les organisations syndicales ont une existence de fait mais pas de personnalité juridique. Pourtant il existe, depuis 1898, une loi sur les Unions Professionnelles et il y a toujours la possibilité de se constituer en Association Sans But Lucratif (ASBL). Mais les syndicats refusent la personnalité juridique aux conditions où elle leur est offerte¹. Néanmoins, les syndicats sont soumis à un contrôle du fait qu'ils gèrent une partie des allocations de chômage. Par ailleurs, la Belgique a approuvé des conventions de l'Organisation Internationale du Travail concernant la liberté d'association et la protection du droit syndical. Ces conventions ont été introduites en droit belge sous forme de lois.

c) La négociation collective dans le secteur privé

Le secteur privé, défini par le caractère privé de l'employeur, concerne 2 millions de travailleurs pour une population active de 4,3 millions d'individus.

Le projet d'accord de solidarité sociale, signé en avril 1944 par des représentants des organisations patronales et syndicales, fonde les bases du système actuel de relations collectives de travail. Il comporte 4 parties qui traitent, respectivement, des salaires et du pouvoir d'achat, du régime de la sécurité sociale, de la durée du travail et de l'organisation de la collaboration paritaire. Cette collaboration doit s'organiser à trois niveaux : l'entreprise, la branche d'activité et l'interprofessionnel (c'est à dire le national). Cinq grands principes sont posés : 1° la reconnaissance de la légitimité du pouvoir de gestion du chef d'entreprise et de l'économie de marché; 2° la reconnaissance du droit exclusif de négociations et de représentation des syndicats; 3° le partage des fruits de la croissance par la négociation collective et autonome; 4° l'organisation de la protection sociale et son financement par un mécanisme de transferts; 5° l'association institutionnelle des interlocuteurs sociaux à la décision dans les matières économiques et sociales.

Le système actuel est régi par la loi du 5/12/68 à laquelle peu de modifications ont été apportées depuis. La négociation peut avoir lieu à trois niveaux : celui de l'entreprise, du secteur et de la nation (niveau interprofessionnel). La négociation est hiérarchisée et connaît généralement un cycle de deux années. Elle est en principe inaugurée par un accord interprofessionnel conclu au niveau national qui octroie certains avantages pour l'ensemble des travailleurs et qui fait donc office de socle minimum en matière de salaire (par exemple par la fixation d'un revenu minimum mensuel moyen garanti), de durée de travail ou de congés annuels. Suivent les accords de branches au sein des Commission Paritaires (CP) de chaque secteur qui améliorent ou concrétisent les décisions prises au niveau national. Viennent ensuite les négociations au sein de chaque entreprise qui ne peuvent aller à l'encontre des résultats de la négociation aux niveaux supérieurs. Dans ce qui suit nous décrivons ces trois niveaux.

Deux types de concertation existent au niveau national : la concertation officieuse et la concertation officielle au sein du Conseil National du Travail et du Conseil Central de l'Économie traitant respectivement des questions sociales et des questions économiques. On peut définir la concertation comme le principe de discussion et de choix entre plusieurs partenaires des grandes orientations de la politique économique et sociale.

¹ Une personnalité juridique leur imposerait des droits et des devoirs, notamment en terme de responsabilité en cas de grèves, de devoir de publicité et soumettrait leur processus de décision à un contrôle

La première réunit les interlocuteurs patronaux et syndicaux en dehors des lieux de négociation définis par la loi. Ce type de concertation a pour but de conclure des accords interprofessionnels entre les deux partenaires traditionnels. "Les accords conclus définissent soit des règles à suivre partout de la même façon, soit des normes minimales dont l'application, les modalités et d'éventuelles améliorations sont négociées dans les commissions paritaires et dans les entreprises, ou encore au Conseil National du Travail" (Blaise P., 1986).

De même, les accords conclus ne sont pas des Conventions Collectives de Travail (CCT). Ils jouissent d'une force morale due à la volonté des parties signataires. L'attachement des partenaires sociaux à la conclusion d'accords de programmation sociale interprofessionnels se comprend mieux lorsqu'on examine les enjeux de ce type de négociation. Pour les syndicats, il s'agit d'obtenir des avantages nouveaux pour tous les travailleurs. Quant aux organisations patronales, elles sont assurées que durant la période de l'accord (généralement deux ans), les syndicats ne lanceront pas de mot d'ordre de grève au niveau interprofessionnel. Cet engagement est concrétisé dans l'accord par une clause de paix sociale. La signature de tels accords favorise la prise de décision au plus haut niveau de centralisation et jouent un rôle moteur pour la négociation officielle puisqu'ils doivent être mis en oeuvre grâce à la conclusion de CCT dans les organes officiels de négociation (CNT, CP).

Avant d'aborder la description de la négociation officielle, ouvrons une parenthèse pour rappeler ce qu'est une Convention Collective de Travail. Une CCT lie de plein droit les organisations signataires, les employeurs qui sont membres de ces organisations ou qui ont conclu personnellement la convention, les employeurs qui adhèrent à ces organisations après la date de la conclusion de la convention et enfin tous les travailleurs syndiqués ou non, occupés par un employeur lié et ceci pour autant que les dispositions de la CCT ne soient pas contraires au contrat d'embauche individuel. Une CCT détermine elle-même sa durée et son champ d'application. Elle peut par conséquent exclure certaines entreprises du respect de ses dispositions, par exemple en fonction de leur taille. Une CCT peut également prévoir des systèmes dérogatoires à sa mise en oeuvre dans certaines circonstances, par exemple pour les entreprises que la commission paritaire juge être en situation difficile.

Les CCT peuvent être rendues obligatoires par transformation en Arrêté Royal sur demande d'une des parties pour autant qu'elles aient été conclues au sein d'un organe paritaire. (Les CCT conclues au sein d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises ne peuvent bénéficier de cette extension). La demande visant à rendre la CCT obligatoire émane de l'organe paritaire ou d'une organisation représentée au sein de celui-ci. L'attribution de la force obligatoire a un double effet. D'une part, la CCT s'impose impérativement à tous les employeurs et à leurs travailleurs, qu'ils soient ou non affiliés aux organisations signataires. D'autre part, tout manquement aux dispositions individuelles et collectives est sanctionné pénalement. La majorité des CCT sont rendues obligatoires. Par conséquent, le taux de couverture des accords conclus lors de la négociation collective est très élevé (voir section II.2.2).

Sous sa forme officielle, la concertation est un véritable système de co-décision qui fut mis en place entre les représentants des travailleurs, des employeurs et des pouvoirs publics. Elle s'articule autour du thème de l'expansion économique lié au progrès social.

Deux organes s'occupent de la concertation et de la négociation au niveau national. Il s'agit du Conseil National du Travail (CNT) et du Conseil Central de l'Économie (CCE).

Le CNT a été fondé en 1952. Il compte 24 membres proposés sur une base paritaire par les organisations des employeurs et des travailleurs¹. A l'époque, il n'avait qu'un rôle consultatif qui fut élargi à un rôle de négociation par la loi du 5/12/1968. Le CNT peut donc désormais conclure des CCT, soit d'initiative, soit comme aboutissement d'un accord interprofessionnel. Depuis 1968 plus de 50 CCT ont été conclues au CNT. Elles ont pour objet les salaire minimum, la prépension, le temps partiel, les licenciements collectifs, la flexibilité du temps de travail... La conclusion d'une CCT requiert un quorum de la moitié des membres de chaque partie et l'unanimité du vote. Formé paritairement, le CNT fait véritablement fonction de parlement social en concluant des conventions collectives de travail rendues ou non obligatoires par arrêté royal ou en rendant des avis (d'initiative ou à la demande du Gouvernement) sur les projets du législateur. Le CNT a aussi un rôle de prévention et de conciliation des conflits.

Le rôle du Conseil Central de l'Économie a été institué par la loi du 20/09/1948. Sa mission est d'adresser, à un Ministre ou aux Chambres législatives, soit d'initiatives soit à la demande de ces autorités, et sous forme de rapport exprimant les différents points de vue exposés en son sein, tous avis ou propositions concernant les problèmes relatifs à l'économie nationale". Le terme 'économie' doit être interprété au sens large et ne désigne pas uniquement les relations interprofessionnelles mais également la politique économique et sociale menée par les pouvoirs publics. Sa compétence est purement consultative, contrairement au CNT. Les avis du CCE, même unanimes ne sont en rien obligatoire sur le plan législatif ou réglementaire. Mais bon nombre des avis du CCE ont été à la base de lois et d'arrêtés. Le CCE est composé paritairement de 50 membres : 22 pour les organisations d'employeurs, 22 pour les organisations syndicales et 6 membres cooptés par les deux parties provenant du monde scientifique et technique². La compétence du CCE tend à s'affermir depuis 1948, principalement à cause du rôle croissant du Gouvernement dans la négociation collective. Le meilleur exemple de cela est le rôle dévolu au CCE dans la loi sur le maintien de la compétitivité de 1989. Cette loi oblige les interlocuteurs sociaux à se joindre à la réflexion sur l'évolution des principaux paramètres macro-économiques déterminants la compétitivité de l'économie nationale. Elle permet au gouvernement d'intervenir en cas de menace sur la compétitivité de l'économie. L'intervention éventuelle porte notamment sur la formation des salaires.

Au niveau du secteur, l'organe officiel de négociation est la Commission Paritaire (CP). La commission est dite paritaire parce qu'y siège un nombre équivalent de représentants des travailleurs et des employeurs. Une CP est créée par Arrêté Royal (AR) fixant son cadre territorial et la branche d'industrie pour laquelle elle sera compétente et sa dénomination. Ainsi, chaque entreprise relève, en principe, d'une seule CP. La compétence d'une CP s'étend à tous les employeurs et tous les travailleurs occupés par ceux-ci dans la

¹ Pour les employeurs : 8 sièges pour la FEB, 1 pour l'agriculture et la pêche, 3 pour les classes moyennes. Pour les travailleurs: 5 sièges pour la CSC, 6 pour la FGTB, 1 pour la CGSLB.

² Pour les employeurs : 9 sièges pour la FEB, 5 pour l'agriculture et la pêche, 4 pour le commerce, 4 pour les classes moyennes. Pour les travailleurs: 8 sièges pour la CSC, 8 pour la FGTB, 1 pour la CGSLB. L'association des classes moyennes est déclarée représentative par le Roi. Elle est organisée par branches et par régions et concerne surtout les petites entreprises et les indépendants. Elle regroupe 70% du total des entreprises de moins de 5 travailleurs.

branche définie dans l'AR. En général dans l'industrie il existe deux CP par branche : l'une s'occupant de la négociation pour les ouvriers et l'autre pour les employés. Mais les employés de certains secteurs (manufacturiers principalement) ne relèvent pas tous d'une CP spécifique à leur branche d'activité. Ils sont, au contraire, regroupés au sein d'une CP "auxiliaire nationale" pour employés qui regroupe quelques 270.000 travailleurs. Dans les services, par contre, on a généralement affaire à des CP mixtes employés-ouvriers. Il y a plus de 130 CP. La structure des CP ne correspond pas à la classification NACE des secteurs économiques. Elles s'organisent sur une base nationale avec décentralisation régionale dans certains secteurs comme les constructions métalliques.

Les effectifs d'emplois peuvent être extrêmement différents d'une CP à l'autre. Certaines réunissent un très grand nombre de travailleurs (par exemple la construction), d'autres sont minuscules (par exemple le commerce de sacs en jute). Dans certains secteurs les CP sont organisées sur base de la taille des entreprises. Il s'agit de la CP 149 (secteurs connexes aux fabrications métalliques que ne regroupe que des PME.) et des 9 CP dans la distribution. Cette structuration permet des conditions de travail différenciées. Dans certains secteurs, comme par exemple la sidérurgie, la négociation sectorielle est tout simplement remplacée par la négociation d'entreprise. Dans le secteur de la chimie, seule la rémunération minimum est négociée au niveau de la commission sectorielle, la négociation d'entreprise traitant du reste.

Les décisions au sein des CP se prennent à l'unanimité et requièrent la présence de la moitié des membres de chaque partie. Les normes sectorielles peuvent être améliorées au niveau des entreprises. Si une clause de paix sociale dite impérative lie les partenaires sociaux au niveau sectoriel, la CCT sectorielle ne peut pas être améliorée au sein des entreprises du secteur. Le choix du type de paix sociale est laissée au choix des parties. Il semble que la clause impérative se retrouve plutôt dans certaines branches du secteur manufacturier telles que le textile (CP 120), l'industrie alimentaire (CP118) et la construction (CP 124).

Au niveau de l'entreprise, la concertation sociale se déroule au sein des organes prévus par la loi. Il s'agit du conseil d'entreprise (CE) et du comité de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail (CSH). Convention conclue entre l'employeur et la délégation syndicale (DS). Une DS est créée à la demande des travailleurs lorsque certaines conditions définies au niveau du secteur d'activité sont remplies. De même le statut de la DS est définie par une convention collective de travail émise par la Commission Paritaire à laquelle est attachée l'entreprise concernée. Le statut et les conditions d'existence d'une DS varient donc d'un secteur d'activité à l'autre.

La DS est compétente pour les matières suivantes : conclure des Conventions Collective de travail (CCT) au sein de l'entreprise; elle a le droit d'information sur les modifications des conditions de travail et de salaires; elle a le droit de contrôle de l'application des lois sociales, des CCT conclues à tous niveaux, du règlement de travail décidé au Conseil d'entreprise (CE), des contrats individuels de travail; elle a le droit d'être reçue par l'employeur; enfin, elle a le droit d'exercer les compétences du CE et du Comité de Sécurité et Hygiène (CSH) quand il n'existe pas dans l'entreprise.

L'activité des délégués syndicaux est protégée : on ne peut les licencier pour fait d'activité syndicale. La détermination du rythme de la négociation est laissée au choix des

interlocuteurs sociaux. Il n'existe aucune disposition légale en la matière. La périodicité est généralement bisannuelle en accord avec le rythme des accords interprofessionnels. La convention collective s'applique à tous les travailleurs de l'entreprise, qu'ils soient ou non syndiqués. Mais quand il existe une clause implicite de paix sociale, les employeurs accordent des avantages aux seuls syndiqués en leur remboursant une partie de leur cotisation syndicale.

Le tableau suivant récapitule les organes de concertation en Belgique.

	Questions économiques	Questions sociales
Pouvoir politique	Ministère des affaires économiques	Ministère de l'emploi et du travail
Concertation : National	Conseil central de l'économie	Conseil national du travail
Sectoriel	Commissions consultatives spéciales	Commissions paritaires
Entreprises	Conseils d'entreprises	Conseils de sécurité et d'hygiène
Régional	Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen Conseil économique et social de la Région bruxelloise Conseil économique et social de la Wallonie	

d) Négociation dans le secteur public

Le système de relations collectives de travail relève d'une réforme du statut syndical en vigueur dans le secteur public par la loi du 19 décembre 1974, modifiée par la loi du 19 juillet 1983. On voulait étendre le système du secteur privé au secteur public par la mise en place de comités de négociation. Il y a trois comités généraux : l'un au niveau des services publics nationaux, l'autre, des services communautaires et régionaux, et le troisième, au niveau des services publics provinciaux et locaux.

Les négociations salariales sont caractérisées par l'absence d'augmentation conventionnelle entre 1974 et 1988. D'autre part, les modifications de l'indexation imposées entre 1982 et 1986 ont concerné également les travailleurs du secteur public.

e) Evolution du degré de centralisation de la négociation collective

Alors que durant la période 1960-1975 la concertation au niveau national avait un rôle moteur d'impulsion des politiques d'emploi par la réduction du temps de travail et qu'elle tendait à harmoniser les avantages sociaux au niveau interprofessionnel, durant la seconde période allant de 1976 à 1990 la concertation fut en revanche davantage composée de recommandations destinées à la négociation qui s'effectue aux échelons inférieurs. Il y a donc une dispersion des résultats obtenus par la négociation. Ceci diminue la solidarité entre secteurs d'activité et remet en cause cet objectif fondamental des syndicats.

Cependant, cette évolution s'est produite simultanément à une intervention croissante de la part du Gouvernement dans le jeu normal de la négociation. Ceci réduit la portée de l'argument précédent car l'action du Gouvernement est revenue, à de multiples égards, à imposer une centralisation de fait dans la fixation des salaires (par exemple par le blocage des salaires réels). Le point qui est développé ci-dessous est celui d'une réduction du rôle du niveau sectoriel au profit des niveaux national et de l'entreprise. Au profit du niveau national, d'une part, du fait de l'intervention contraignante du Gouvernement et, au profit de la négociation au niveau de l'entreprise, d'autre part, à cause de l'évolution constatée des modes de rémunérations.

A part quelques secteurs à négociation traditionnellement décentralisée, les deux composantes principales de la formation des salaires, à savoir les augmentations conventionnelles et l'indexation¹, sont déterminées au niveau de la branche d'activité. Elles peuvent ensuite être améliorées au sein de chaque entreprise pour peu qu'aucune clause de paix sociale impérative n'ait été signée. A partir de 1976, l'État intervient dans la négociation collective, d'abord de façon hésitante par la concertation tripartite, ensuite (à partir de 1982) par un interventionnisme réel dans la fixation des salaires (blocage des salaires, non-indexation, etc.)². En 1987 s'ouvre une période d'autonomie partielle pour les partenaires sociaux. L'autonomie n'est que partielle car la négociation se fait sous le contrôle de la loi de sauvegarde de la compétitivité de janvier 1989. Cette période s'achèvera en 1993 avec l'échec du pacte social³ et l'avènement du Plan global où l'État bloque à nouveau les salaires. L'intervention du Gouvernement en matière d'évolution salariale vide donc la négociation sectorielle d'un de ses objets habituels.

Mais l'intervention de l'État sur les salaires ne vise pas seulement le contrôle de l'inflation et de la compétitivité nationale : l'emploi constitue également un objectif⁴ (d'autant plus prioritaire que les deux autres objectifs sont atteints). L'intervention du Gouvernement en faveur de l'emploi l'amène à essayer de dégager des marges à utiliser au niveau de la négociation d'entreprise, lieu privilégié pour agir sur l'embauche⁵. Un exemple de ceci est l'accord "5-3-3" de décembre 1982 (5% de modération salariale, 3% de réduction du temps de travail, 3% d'embauche), conclu pour une durée de deux ans et prolongé deux fois.

La recherche de nouvelles formes de rémunération plus flexibles par les entreprises et la nécessité d'une adaptation rapide et adéquate des hommes et équipements aux innovations

-
- 1 Il existe une grande diversité des régimes d'indexation selon la CP où le régime d'indexation est décidé. On peut distinguer: (i) l'indexation à date fixe; (ii) l'indexation procentuelle, c'est à dire qui adapte les salaires à l'indice des prix chaque fois que cet indice augmente d'un certain pourcentage depuis la dernière indexation; (iii) un système mixte combinant les deux premier mode d'indexation. L'indexation se calcule en général sur la rémunération brute de l'individu. Tous les éléments de la rémunération ne sont pas nécessairement indexés. C'est le cas par exemple des primes qui sont parfois indexées, parfois pas.
 - 2 Pour une description plus détaillée de l'intervention du Gouvernement dans la négociation collective depuis le premier choc pétrolier, voir Bogaert et alii(1991).
 - 3 Concertation sur le projet ambitieux de réforme de la sécurité sociale, des retraites et du mode de formation des salaires mis sur pied après le décès du Roi Baudouin.
 - 4 De plus, il s'agit de justifier aux yeux des travailleurs les efforts de modération salariale consentis.
 - 5 En vertu du principe de pouvoir de gestion au seul chef d'entreprise.

technologiques expliqueraient le déplacement de la détermination des salaires au niveau des firmes. Elles impliquent une augmentation de la part de rémunération qui se détermine au niveau de l'entreprise (la dérive salariale ou 'wage drift') car les firmes ont besoin d'offrir une contrepartie en échange du surcroît de flexibilité intérieure (telle que la mobilité géographique et dans l'activité, l'aménagement du temps de travail, formation, nouvelles classifications, etc.) et extérieure (réduction des coûts de licenciements et recours facilité au travail précaire). Il existe de nombreuses formules visant une plus grande flexibilité de rémunération. Les primes de travail individuelles ou collectives et la participation financière des travailleurs aux bénéfices de l'entreprise ('profit sharing') sont parmi les formules les plus souvent avancées. Les objectifs poursuivis par les entreprises qui prônent leur développement sont multiples. Il s'agit de transférer une partie du risque de fluctuation de la rentabilité sur les travailleurs, de réduire le coût marginal du travail et de favoriser ainsi l'embauche, de donner de nouveaux incitants à la main d'oeuvre au moment où le contrôle par la hiérarchie devient moins praticable compte tenu du type de travail et de l'organisation de celui-ci. Il est probablement trop tôt pour déterminer si ces nouveaux modes de rémunération vont se généraliser ou s'il s'agit seulement d'un phénomène transitoire (vers la mise en place d'un nouveau rapport salarial) ou conjoncturel (Cf. B. Reynaud, 1989, 1990a, 1990b).

Par ailleurs, d'un point de vue statistique, l'existence même d'une décentralisation de la négociation collective vers le niveau des firmes n'est pas établie. Contrairement à un argument souvent avancé, l'augmentation observée du nombre de CCT conclues au niveau de l'entreprise et déposées au Greffe du Service des Relations Collectives de Travail (SRCT) ne reflète pas nécessairement un glissement de la négociation vers ce niveau (Rombouts et Bocksteins, 1996).

En conclusion, ce qui se dégage de l'observation de ces vingt dernières années, c'est surtout la mise sous contrôle gouvernemental de la négociation sectorielle, pourtant un pilier des relations collectives depuis la fin de la guerre. La possible dérive vers le niveau des firmes, désirée par le patronat, n'est pas incompatible avec le renforcement du niveau national. Au contraire, cette double tendance au renforcement des niveaux national et de l'entreprise (au dépend du niveau sectoriel) combine de nombreux avantages qui seront discutés à la section II.2.3.

II.2.2. Le rapport de force

Evaluer l'évolution le rapport de force entre les partenaires sociaux est quantitativement difficile. Outre l'analyse d'une série de disposition législative relative à la protection de syndicats et à la couverture des négociations, le "pouvoir" des syndicats est généralement appréhendé au travers du taux de syndicalisation, du nombre et du type de grèves, ainsi que au travers de certains indicateurs macro-économique tels le chômage, l'inflation ou le taux de remplacement.

a) Couverture de la négociation

Parmi le dispositif légal à même de protéger le "pouvoir" des syndicats, tout en profitant aussi aux employeurs, le plus important est certainement celui relatif à la couverture de la négociation. En effet, la loi du 5 décembre 1968 stipule que toute convention collective de

travail lié de plein droit non seulement les organisations signataires, les employeurs qui sont membres de ces organisations, mais aussi tous les travailleurs, syndiqués ou non, occupés par un employeur lié (pour plus de détails, voir du Bled, 1996). Une telle institutionnalisation de procédures d'extension permet d'écarter la menace que des réfractaires qui ne sont pas parties à la négociation pratiquent des salaires trop bas.

La mesure dans laquelle les mécanismes d'extension sont effectifs peut être captée en considérant le taux de couverture conventionnel, c'est à dire le rapport entre le nombre de salariés couverts par une convention collective et le nombre total de salariés. En 1990, le taux de couverture conventionnelle est de 90 % en Belgique, de 90 % en Allemagne, de 92 % en France, et de 18 % aux Etats-Unis.

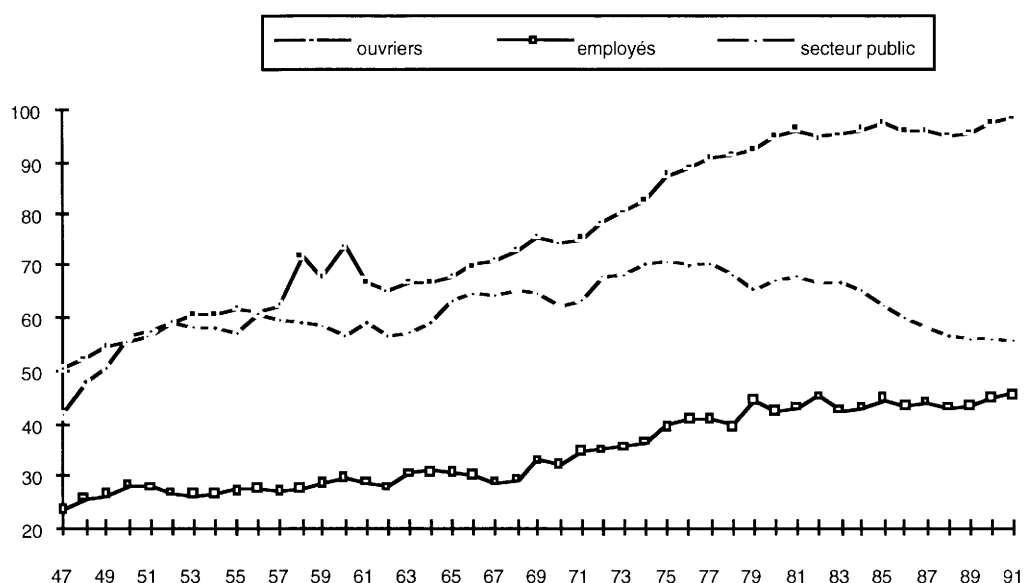
b) Taux de syndicalisation

La Belgique fait partie d'un groupe de 8 pays (Suède, Islande, Danemark, Finlande, Norvège, Irlande et Nouvelle-Zélande) où au moins un salarié sur deux est syndiqué. Dans notre pays, l'évolution favorable des taux dans les années 70 s'est suivie d'une chute dans les années 80, sans toutefois pouvoir parler de déclin du syndicalisme. Il faut aussi remarquer que les taux de syndicalisations ont atteint, dans certaines catégories professionnelles, des niveaux qui ne laissent plus grande place à la pénétration.

Avant d'analyser les taux de syndicalisation en Belgique, il faut tout d'abord remarquer que, au niveau international, les effectifs syndicaux ont fortement diminué au cours des années 80 dans les pays où ils étaient relativement faibles au départ et ont résisté dans ceux où ils étaient élevés.

Le graphique II.2.1 reprend les taux de syndicalisation depuis 1947 selon le mode de calcul du CRISP (Centre de Recherche et d'Information Socio-Politique) qui a l'avantage d'être homogène sur toute la période. Une actualisation de ces données est faite tous les cinq ans (la suivante sera donc disponible fin 1997). La première conclusion que l'on peut tirer est que, derrière la stagnation récente du taux de syndicalisation se cache une grande diversité de situations : pour les ouvriers, les syndicats parviennent à accroître leur pénétration au cours du temps jusqu'à atteindre un taux de syndicalisation proche de 100%. Chez les employés, le niveau du taux est beaucoup plus bas et stagne depuis 1981. Le fait le plus important consiste en la chute du taux de syndicalisation dans le secteur public depuis 1975. Arithmétiquement, elle est due à la désaffectation qu'a connue la centrale générale des services publics du syndicat socialiste. La chute de ce taux explique la stagnation que l'on observe au niveau agrégé. Le syndicalisme belge demeure, tous comptes faits, un syndicalisme à dominante ouvrière.

Graphique II.2.1. Taux de syndicalisations



Deux remarques relativisent les données ci-dessus : (a) il est généralement admis que les syndicats gonflent le nombre de leurs adhérents d'à peu près 20 % (l'OCDE applique d'ailleurs dans ses statistiques de densité syndicale un coefficient correcteur de cet ordre). Ce gonflement provient d'un double comptage de certains travailleurs, de la prise en compte de pré-pensionnés et d'une correction à la hausse effectuée par les syndicats eux-mêmes. (b) le taux de syndicalisation des chômeurs est quant à lui très élevé, du fait que les syndicats proposent un service d'indemnisation plus efficace que le service public. On peut estimer le taux de syndicalisation des chômeurs à 85%. Dans le graphique ci dessus, les chômeurs ouvriers et employés sont inclus dans le calcul.

On utilise généralement le taux de syndicalisation comme variable du pouvoir des syndicats dans la négociation (voir Castel, 1992). On peut toutefois douter du lien entre le taux d'affiliation et la capacité d'exercer une menace afin de bloquer l'appareil productif. Toutefois, la présence d'un taux d'affiliation élevé devrait faciliter l'existence de relations collectives. En effet, il est plus facile de négocier avec une partie organisée qui rassemble les points de vue de ses composantes plutôt que de faire face à une multitude d'interlocuteurs divergents. Pour les employeurs, il est important d'évoluer dans un contexte stable. Un système à haut taux de syndicalisation doit favoriser un tel milieu. De plus, un taux de syndicalisation élevé est une condition nécessaire à la mise en place d'une structure de négociation centralisée par secteur. Mis à part que cette centralisation permet la gestion de certains biens publics comme la formation ou des caisses de soins de santé sectorielles, elle permet d'éviter la multiplication des conflits au niveau de l'entreprise en introduisant une clause de paix sociale qui limite les moyens d'action des syndicats d'entreprises.

c) Grèves

Le nombre de grèves (ou le nombre de jours perdus pour ce motif) est à la fois un indicateur du pouvoir des syndicats mais aussi du degré de tension des relations collectives. Les données dont nous disposons sur les grèves fournissent des éléments intéressants. Tout d'abord, si l'on compare le pourcentage annuel moyen de travailleurs ayant participé à une

grève, on remarque que les travailleurs belges sont assez peu grévistes. Si l'on prend les années 70-79 qui couvrent la décennie la plus turbulente, les chiffres sont les suivants

Tableau II.2.1

	taux de grève (70-79)	taux de syndic. (1979)
Norvège	0,4	60
Autriche	0,4	59
Suède	0,5	89
Pays-Bas	0,5	43
Belgique	2,2	77
USA	2,5	25
Danemark	4,1	86
Canada	5,8	49
France	8,7	28
Royaume-Uni	10,8	58
Italie	46,8	51

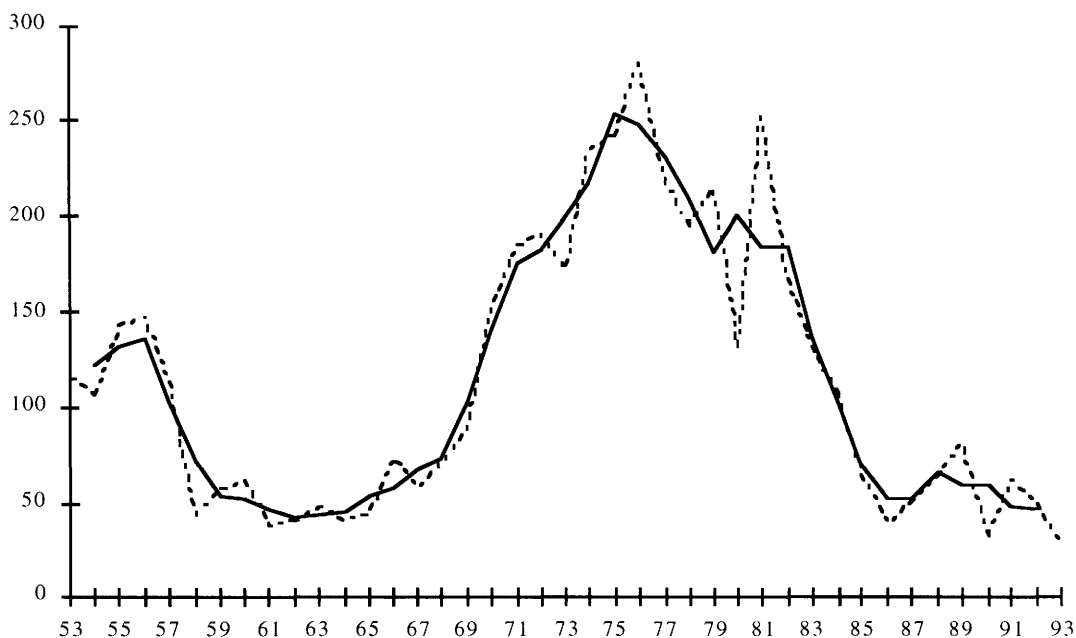
(source : Layard, Nickell et Jackman, 1991)

En comparant les données de grève avec les taux de syndicalisation, on remarque aussi que, paradoxalement, les pays les plus syndicalisés sont aussi les pays les moins grévistes (on observe en effet une légère corrélation négative).

Pour la Belgique, les données de grève (nombres et motifs) se trouvent dans les annuaires statistiques de l'INS et dans les Bulletins de la Fondation André Renard. Bien que ces données soient soumises à de nombreuses critiques (voir Castel, 1992, p. 66), elles apportent une information importante sur le rapport de force et les motivations des partenaires sociaux. L'évolution du nombre de grèves est présentée au graphique II.2.2. On constate que la période des années 70 est plus conflictuelle que la décennie qui la précède et celle qui lui succède. Cette observation concorde avec les études internationales citées plus haut. On notera aussi une concordance entre l'activité de grève et la part des salaires dans la valeur ajoutée (Graphique II.2.5).

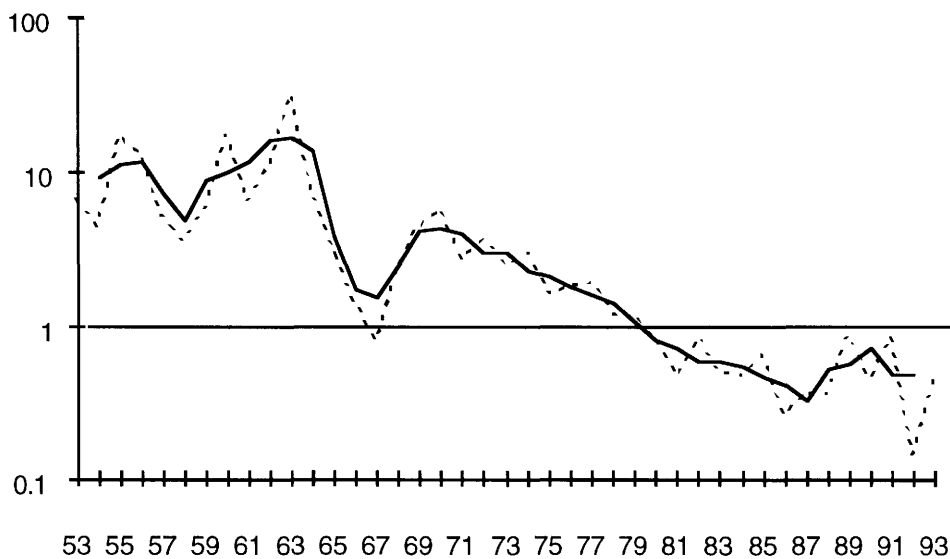
Ensuite, lorsque l'on considère l'évolution du nombre de grèves pour motifs salariaux par rapport au nombre de grèves pour motifs d'emploi (Graphique II.2.3), une évolution importante semble s'être produite. Durant les années 50 et 60, on faisait 10 fois plus grève pour des motifs de salaire que pour des motifs d'emploi. Durant les années 70, ce rapport n'a cessé de décroître et le début des années 80 a vu le nombre de grèves causées par l'emploi devenir supérieur à celui des grèves pour motifs salariaux. Il faut noter que les années 81-86 ont vu des grèves étendues provoquées par les mesures gouvernementales de cette époque, mais que le traitement des données n'est pas apte à enregistrer ce type d'actions. Mais ces grèves visaient surtout la politique de blocage des salaires imposée par usage des pouvoirs spéciaux.

Graphique II.2.2. Nombre de grèves



série brute en pointillé, moyenne mobile sur 3 ans en continu.

Graphique II.2.3. Rapport entre le nombre de grèves pour motif de salaire et le nombre de grèves pour motif d'emploi



série brute en pointillé, moyenne mobile sur 3 ans en continu.

L'évolution décrite ci-dessus reflète-t-elle un changement de préférences relatives des syndicats en matière de salaire et d'emploi ? Au regard du graphique ci-dessus, il semble clair que l'évolution de la série reflète d'une certaine manière l'évolution du chômage. A partir du moment où le chômage augmente, les questions d'emploi dans les entreprises

deviennent centrales et les syndicats se doivent de défendre un objectif d'emploi. On notera toutefois que la tendance à la baisse dans la série est antérieure au premier choc pétrolier ce qui pourrait être un signe d'un changement en profondeur des préférences des syndicats, indépendamment de l'évolution du marché du travail.

d) Taux d'inflation et de chômage, taux de remplacement

Ces différentes variables économiques peuvent avoir un effet direct sur la syndicalisation et un effet sur le pouvoir de négociation des syndicats.

Concernant l'effet direct, l'inflation peut favoriser la syndicalisation car les travailleurs sont soucieux de protéger leur niveau de vie et donc, dans le cas de la Belgique, de défendre l'indexation automatique des salaires. C'est un facteur avancé pour expliquer la poussée de la syndicalisation des employés dans les années 70. Par ailleurs, le chômage peut accroître la crainte des travailleurs quant à leur avenir et les pousser à se syndiquer.

Au niveau macro-économique, le taux de chômage peut être considéré par les syndicats comme un indicateur de la probabilité de retrouver un travail si un membre perd son emploi. Plus le chômage est important, plus la perte de son emploi est perçue négativement, incitant alors les syndicats à adopter une politique moins risquée, plus soucieuse de préserver les emplois dans les entreprises. Dans cette optique, une augmentation du taux de chômage déforce les syndicats et les incite à réclamer des augmentations salariales plus modestes. Il faut cependant noter que, dans le calcul de la probabilité de retrouver un emploi, le chômage de longue durée a moins de poids que sa composante de courte/moyenne durée. En effet, les études micro-économétriques montrent que les chômeurs de longue durée ont une probabilité plus faible de retrouver un emploi en raison d'une perte de capital humain et/ou de motivation ou encore en raison d'une stigmatisation provenant des employeurs.

En Belgique, la croissance du taux de chômage dans les années 70 et 80 est donc un facteur affaiblissant le pouvoir des syndicats. Cette conclusion est à tempérer par l'observation que le chômage actuel a une forte composante de longue durée. On peut aussi avancer que les partenaires sociaux peuvent "s'habituer" à un taux de chômage élevé et accepter plus facilement des niveaux de chômage qui auraient semblé inacceptables dans les années 70. Ce mécanisme d'habitude peut simplement provenir d'un mécanisme psychologique d'adaptation ou trouver sa source dans un mécanisme économique supposant que les nouveaux chômeurs sont encore pris en compte par les syndicats alors que les chômeurs de longue durée sont en pratique devenus des outsiders au sein de l'organisation syndicale.

Le taux de remplacement se définit comme le rapport entre l'allocation de chômage moyenne et le niveau de salaire moyen. Comme l'allocation de chômage constitue le revenu de remplacement du travailleur, le taux de remplacement est un élément important pour le syndicat. En particulier, celui-ci représente le coût relatif du non-emploi pour les membres du syndicat. Si le taux de remplacement est élevé, le syndicat devrait logiquement privilégier le salaire sur l'emploi dans ses objectifs.

La Belgique est caractérisée par un système d'indemnisation dont les conditions d'ouverture des droits en fonction de l'historique d'emploi sont comparativement sévères, sauf pour les jeunes terminant leurs études¹. Le délai de carence (ou encore, d'attente), période durant laquelle il n'est pas payé d'allocation au début du chômage, est nul à moins d'avoir quitté son emploi volontairement ou d'être un nouvel entrant sur le marché du travail. La durée maximale du versement des indemnités est illimitée pour autant que, sans entrer dans les détails², le chômeur fasse la preuve qu'il cherche effectivement un travail et qu'il appartienne à un ménage dont les ressources ne sont pas constituées que d'allocation. Cette réglementation est très particulière dans la mesure où dans nombre d'autres pays européens un système d'assistance à durée souvent illimitée prend le relais de l'assurance chômage au delà d'un seuil de durée d'inoccupation. En Belgique, les prestations peuvent diminuer avec la durée du chômage, sauf pour le chômeur ayant charge de famille, et ce type de revenu n'échappe pas à la taxation. L'évolution chronologique du taux de remplacement (graphique IV.1) montre une augmentation très forte au début des années 70 puis une stagnation et enfin une décline dans les années 80. Ce mouvement a eu tendance à accroître le pouvoir des syndicats dans les années 70, rendant les pertes d'emploi potentielles peu coûteuses. Dans les années 80 et 90, les politiques de contrôle des dépenses de chômage ont eu l'effet opposé, à savoir un affaiblissement de la position des syndicats et une modification de leurs préférences en faveur de l'emploi. Toutefois, comparativement aux autres pays européens, la couverture en principe illimitée dans le temps de l'assurance chômage peut jouer en sens inverse. Les récentes modifications tendent cependant à renforcer le taux d'exclusion de l'indemnisation pour motif de chômage anormalement long (Cf. le graphique IV.2).

Enfin, pour apprécier le pouvoir des syndicats quant à leur capacité à augmenter le salaire au dessus du salaire de réservation, qui est ici le salaire minimum acceptable pour le syndicat, on peut estimer économétriquement le taux de mark-up salarial (c'est-à-dire le rapport salaire/salaire de réservation). Sous l'hypothèse que le salaire de réservation incorpore progressivement le salaire passé, ce qui suppose que le syndicat considère comme normal et acquis les hausses précédentes, de la Croix, Palm et Pfann (1996) obtiennent les estimations suivantes, au niveau macro-économique :

Tableau II.2.3. mark-up des salaires sur les salaires de réservation

période	France	Pays-Bas	Belgique
1970-75	4,0 %	1,4 %	6,6 %
1976-80	3,5 %	0,3 %	4,8 %
1981-85	2,3 %	0,1 %	1,1 %
1986-88	1,2 %	0,4 %	0,6 %

Pour les trois pays considérés, on observe un déclin du mark-up salarial entre les années 70 et les années 80. A la fin des années 80, ce taux de mark-up est réduit à presque rien pour les pays du Bénélux. Ceci signifie que les syndicats ne sont plus loin de leur minimum acceptable en termes de salaires. Ceci illustre aussi le déplacement des motifs de grève vers un objectif de maintien de l'emploi.

1 Pour autant qu'ils achèvent un niveau d'étude suffisamment élevé.

2 Voir le chapitre IV.1.

II.2.3. Efficacité du système de négociation

Par efficacité nous entendons ici la capacité du système institutionnel à déboucher sur des issues optimales au sens de Pareto (à savoir des issues telles qu'il soit impossible d'améliorer le sort d'au moins un agent sans en même temps détériorer le sort d'un ou des autres). En termes macro-économiques, cette optimalité se traduit par un partage de la valeur ajoutée agréé par les parties, qui soit compatible avec un faible taux de chômage, et, accessoirement, un faible taux d'inflation.

a) Externalités et effets de report

De nombreuses études empiriques observent que les salaires négociés dans un secteur ou dans une entreprise dépendent positivement des salaires des autres entreprises et secteurs. D'un point de vue théorique, la dépendance inter-sectorielle des salaires repose sur l'existence d'externalités et d'"effets de report" (ou "spill-over") d'un secteur sur les autres. Un effet de report est une influence d'un marché sur un autre. Ceci signifie que le niveau des prix, des salaires et de la production dans un secteur donné peuvent influencer ces variables dans d'autres secteurs. Une externalité est un effet de report qui ne passe ni par le système des prix ni par le marché. Par exemple, le fait que le sentiment de bien-être d'un agent repose en partie sur ce que gagnent les autres agents constitue une externalité. Les externalités jouissent de caractéristiques intéressantes aux yeux des économistes, telle que d'empêcher le libre jeu des marchés de parvenir à une allocation optimale des ressources. Leur présence justifie ainsi l'intervention de l'État même en situation concurrentielle.

L'effet de report ou l'externalité sont *positifs*, dans le cas où ils sont bénéfiques pour les autres secteurs. Ils sont *négatifs* dans le cas contraire. Par exemple, si les salaires augmentent dans un secteur, ceci peut influencer négativement les autres secteurs parce que les agents économiques ont une notion d'équité qui les poussent à comparer le salaire qu'il reçoivent avec les salaires payés par les autres firmes et secteurs. Cette influence peut inciter les secteurs qui y sont soumis à modifier leur comportement pour y faire face. Si ils réagissent en agissant de la même manière que le secteur à l'origine de l'effet de report, on parle de *complémentarité stratégique*. Au contraire, si ils réagissent à l'action du premier secteur par une action inverse, on parle de *substituabilité stratégique*. Ainsi dans l'exemple précédent, les autres secteurs pourraient vouloir réagir en augmentant à leur tour leurs salaires (complémentarité stratégique).

Il existe de nombreux effets de report et sources d'externalités possibles. Ils ont été mentionnés dans des articles traitant de la centralisation des négociations collectives (voir entre autres Soskice, 1990, Calmfors, 1993 et de la Croix, 1994). Mis à part l'effet de report dû à la variation du prix des produits dont on parlera plus loin, tous les autres effets de report ou externalités sont négatifs. En voici une liste non exhaustive.

- (1) Lorsqu'il y a un accroissement du taux de chômage engendré par une augmentation des exigences salariales, les syndicats des autres secteurs sont influencés négativement. Soit parce que le taux de chômage national rentre dans leur fonction objectif (si ils se soucient du sort des chômeurs des autres secteurs), soit parce que le taux de chômage influence la position de repli de ces syndicats dans leur négociation salariale.

- (2) Si les allocations de chômage sont financées par les cotisations salariales de tous les secteurs, une augmentation du nombre de chômeurs dans un secteur influence négativement tous les autres.
- (3) Les effets d'envie salariale entre secteurs, comme mentionné dans l'exemple précédent, peuvent mener à une interdépendance positive des salaires. L'idée que les rémunérations servent de norme, devant préserver une certaine équité entre les travailleurs, joue alors un rôle central.
- (4) Selon la théorie du salaire d'efficience, les employeurs doivent, pour s'assurer l'embauche d'une main-d'oeuvre compétente, offrir des salaires plus élevés que la moyenne. Dans ce contexte, une hausse de salaire dans un secteur pénalise les autres secteurs qui trouveront moins facilement la main-d'oeuvre désirée.
- (5) Une hausse de salaire dans un secteur s'accompagne le plus souvent d'une hausse du prix du produit. Ceci pénalise les secteurs ayant utilisé ce produit pour leur propre production.

Le seul effet de report qui pourrait être *positif* est l'effet de prix déplaçant la demande vers les autres secteurs. Mais cet effet s'accompagne d'un second qui est négatif et passant par l'indice des prix à la consommation. L'effet total sera donc ambigu. D'une part, la hausse de salaire et de prix profitent aux autres secteurs grâce au transfert de demande qu'elle engendre vers ces secteurs. Il s'agit donc d'une externalité (ou du moins d'un effet de report) positif. D'autre part, une hausse de salaire dans un secteur provoque une hausse de prix qui se répercute dans l'indice des prix à la consommation (d'autant plus que ce secteur prend une place importante dans l'économie). Ceci affecte négativement les autres firmes et secteurs.

Ainsi, mis à part l'effet de prix qui peut avoir un signe ambigu, toutes les externalités mentionnées ici sont négatives. Il y a donc tout lieu de penser que l'effet global existant entre des secteurs différents sera négatif.

Si des externalités existent et ne sont pas gérées de manière coordonnée par les agents concernés, la situation sera inefficace du point de vue de ces agents. On veut dire par là que ces agents auront à gagner d'une coordination de leurs actions. Par coordination on vise toute action ou structure de décision permettant l'internalisation de tout ou partie des effets de report. L'internalisation d'un effet de report consiste en la prise en compte par l'agent émetteur de cet effet des conséquences positives ou négatives qu'il a sur les autres agents. La prise en compte est complète si l'agent prend sa décision en faisant "comme si" il subissait lui-même l'effet de report. Ainsi l'internalisation d'un effet de report négatif implique que l'agent émetteur choisisse de réduire son action de manière à limiter l'influence néfaste qu'il a sur les autres. Dans l'exemple précédent, un secteur limitera les hausses de salaires pour éviter d'engendrer trop d'envie chez les autres secteurs.

L'existence de complémentarités stratégiques aggrave des situations inefficaces dues à la présence d'effets de report. Dans le cas déjà mentionné, si la prise de décision est segmentée au niveau des firmes ou des secteurs, chaque segment négociera un salaire trop élevé¹ sans prendre en compte les conséquences négatives de ses choix sur les salaires des autres secteurs. A cause de la complémentarité stratégique, les autres secteurs voudront

¹ Par rapport à ce que le niveau aurait été si on avait cherché à limiter les effets d'envie chez les autres secteurs.

s'aligner sur le niveau de salaire des autres. D'où une surenchère salariale involontaire : si les agents avaient pu pleinement prendre en compte toutes les interactions possibles, ils auraient négocié des salaires plus modérés. Ce type de situation conduit à une issue sous optimale qui aura des conséquences macro-économiques (inflation, chômage, déficit extérieur).

Cette idée n'est pas nouvelle comme en témoigne cette description des effets pervers des négociations sectorielles faite par Beveridge (1944) au moment de reconstruire le système social d'après guerre :

"The right of wage earners to combine for the purpose of negotiating wages, hours and conditions of work is generally regarded as an essential British liberty; the tradition that they should bargain sectionally is old and strong. (...) In so far as this leads to labour, as a whole, gaining a larger share of the total product industry, it leads to a desirable result. But, given the sectional structure of trade unionism, that is not the only possible result. Particular wage demands which exceed what employers are able to pay with their existing prices and which force a raising in prices, may bring gains to the workers of the industry concerned, but they will do so at the expense of all other workers, whose real wages fall owing to the rise in prices. The other workers will naturally try to restore the position, by putting forward demands of their own. There is a real danger that sectional wage bargaining, pursued without regard to its effect upon prices, may lead to a vicious spiral of inflation, with money wages chasing prices and without any gain in real wages for the working class as a whole. (...) Irresponsible sectional wage bargaining may lead to inflationary developments which bestow no benefits upon the working class (...) and which endanger the very policy of full employment whose maintenance is a vital common interest of all wage-earners."

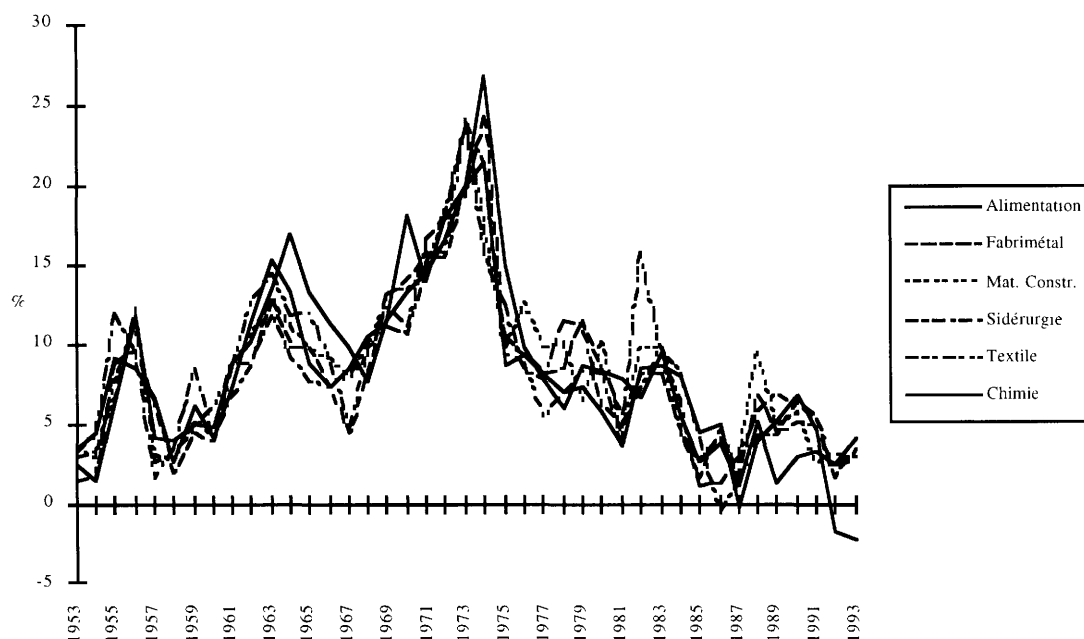
Dans cette vision, une négociation au niveau des secteurs provoque inflation et chômage et se retourne finalement contre les travailleurs eux-mêmes.

Une conséquence directement observable des complémentarités stratégiques non prises en compte est une interdépendance des salaires sectoriels extrêmement importante. Le graphique II.2.4¹ présente le taux de croissance annuel des salaires horaires nominaux dans six secteurs industriels belges (alimentation, fabrimétal, sidérurgie, chimie, textiles, matériaux de construction) : l'évolution inter-sectorielle des salaires est très semblable alors que ces secteurs ont connus des conjonctures très différentes au cours de la période considérée.²

1 Source : calculs propres sur base de données fournies par L'IREC.

2 Ce graphique en terme de taux de croissance ne dit rien sur la dispersion entre les niveaux de salaires.

Graphique II.2.4. Croissance annuelle des salaires nominaux par branche



Source : IRES

b) L'indexation automatique

La forte complémentarité stratégique (et les phénomènes de surenchère salariale qui en résultent) ont de nombreuses origines qui ont déjà été évoquées plus haut. Une d'elle est l'effet de prix: une hausse salariale pousse l'indice des prix à la hausse, ce qui défavorise les syndicats des autres secteurs qui réagissent en augmentant à leur tour leur salaire nominal, et ainsi de suite. La Belgique se distingue des autres pays d'Europe en ce qu'elle a officialiser la part de complémentarité stratégique provenant de l'effet prix grâce à la généralisation de l'indexation automatique des salaires à l'indice des prix à la consommation. Cette indexation, outre son objectif d'assurance contre la hausse inattendue du coût de la vie, peut se voir comme une manière concrète d'officialiser l'interdépendance des rémunérations qui résultent des effets de report et des complémentarités stratégiques.

L'indexation automatique a été mise en place progressivement secteur par secteur à partir de l'entre deux guerres, avec des variantes dans sa mise en oeuvre. Elle est le résultat de la pression syndicale dans chaque secteur. Après la seconde guerre mondiale, la généralisation de l'indexation automatique à tous les secteurs a été défendue pour des raisons d'équité: on voulait éviter une évolution divergente des salaires dans les différents secteurs. Ainsi l'indexation automatique a aussi pour but d'entériner implicitement les effets d'envie où les rémunérations jouent un rôle de norme, devant préserver une certaine équité entre les travailleurs. On peut donc considérer l'indexation automatique des salaires comme une version légale de l'interdépendance des salaires voulue pour préserver une certaine égalité entre les travailleurs. L'indexation automatique est une manière très concrète d'institutionnaliser ce mécanisme, en faisant dépendre tous les salaires d'une

même variable, l'indice des prix à la consommation.¹ Le fait que l'indexation automatique ne soit finalement pas parvenu à éviter un approfondissement du fossé entre les revenus² n'empêche pas que la situation aurait pu être pire sans elle.

Peut-on dire que l'indexation automatique *crée* ou renforce des complémentarités stratégiques entre les agents qui n'existeraient pas en son absence ? Il est probable qu'en l'absence d'une indexation automatique, l'effet d'escalade aurait quand même lieu. Toutefois les travailleurs de tous les secteurs ne seraient pas égaux devant l'inflation. Ce serait le rapport de force dans la négociation salariale dans chaque secteur qui deviendrait déterminant. Certains secteurs ne pourraient obtenir une indexation automatique en toute circonstance. De nombreux facteurs joueraient pour décider du degré d'indexation: le degré de militantisme syndical, les (mauvaises) conditions prévalant sur le marché du travail, le degré de pouvoir de marché des entreprises du secteur et leur capacité à reporter des hausses de salaires dans les prix. (On renvoie donc le lecteur à la section précédente traitant du rapport de force). Mais aussi, la suppression de l'indexation automatique dans tous les secteurs ne pourrait pas être simplement décrétée au niveau national car elle est le résultat de plusieurs décennies de luttes syndicales au niveau des secteurs. Cela s'est fait cependant en Italie. Mais l'abandon de la scala mobile a dû être accompagné d'une politique des revenus restrictive. Cela peut s'avérer être une solution impossible à tenir politiquement à moyen ou long terme dans un pays où le pouvoir et l'intégration des organisations syndicales sont beaucoup plus fortes (Cf. Plasman, 1995).

Contrairement à un avis assez répandu, il n'existe pas de lien nécessaire entre l'indexation automatique et la rigidité des salaires réels. En soi, le fait qu'en présence d'indexation automatique la négociation salariale porte sur les salaires réels, n'empêche aucunement que ces derniers soient négociés à la baisse. Réciproquement, si on supprimait l'indexation automatique, rien n'empêcherait la négociation de porter sur des salaires réels anticipés. La question de savoir si l'indexation automatique renforce la rigidité des salaires réels est donc une question empirique et pas une évidence logique. Avant d'envisager cette question, passons en revue les avantages de l'indexation automatique.

D'abord, l'indexation automatique permet d'éviter le problème des anticipations auto-réalisatrices. Lorsque la négociation porte sur les salaires nominaux plutôt que réels, le taux d'inflation doit être anticipé par les négociateurs. L'anticipation d'un taux d'inflation élevé pourrait être auto-réalisatrice dans le sens où les hausses de salaires nominaux importantes provoqueront des hausses de prix importantes, justifiant l'anticipation de départ. De plus, l'effet d'escalade des salaires porte alors sur les anticipations: si un secteur anticipe une inflation importante, il va fixer des salaires et des prix élevés, ce qui va modifier l'anticipation d'inflation des autres secteurs, et ainsi de suite. Ce dernier argument joue, il est vrai, surtout en période de haute conjoncture où à la fois le marché du travail est très tendu et où les anticipations d'inflation s'accroissent. Ce mécanisme a très bien été mis en exergue en Grande-Bretagne au début des années 1990 (Cf. Jackson et alii., 1993). Cet avantage de l'indexation automatique est réduit dans le contexte présent de faible inflation contrôlée mais pourrait redevenir important en cas de haute conjoncture et de tensions sur le marché du travail.

¹ Cette vision va au delà de l'approche officielle qui consiste dorénavant à appuyer l'objectif de préservation du pouvoir d'achat. Voir G. Quaden (président), *Rapport sur les avantages et inconvénients de diverses techniques d'indexation salariale*, CCE, 1988.

² Ch. Denève (1995), p. 8.

Un second avantage de l'indexation automatique est d'augmenter le coût pour le gouvernement d'une manipulation du taux de change et de l'inflation. Ceci permet de rendre (plus) crédible son objectif de monnaie forte et de ce fait, facilite sa réalisation (réduction des anticipations de dévaluation et de choc inflatoire). Ceci a pu être un facteur important dans le soutien (ou du moins la bienveillance) apporté par le niveau national à la mise en place de l'indexation automatique dans tous les secteurs après la seconde guerre mondiale. Mais à nouveau, l'avènement de la monnaie unique fait double emploi car le fait de ne pas pouvoir y participer représente un coût politique suffisant pour garantir l'orthodoxie de la politique monétaire du gouvernement.

Si l'indexation automatique empêche ou limite la flexibilité à la baisse des salaires réels, c'est que cette rigidité constitue un objectif des syndicats. Pour la réduire, il faut soit que les objectifs des syndicats aient changé, soit que le rapport de force dans la négociation se soit déplacé en leur défaveur. Mais dans les deux cas, les éventuels changements intervenus ces dernières années ne seraient pas suffisants pour amener la suppression pure et simple de l'indexation automatique. Au mieux cela n'aura permis que la transformation de l'indice de référence avec l'utilisation d'un 'indice santé'.

Quand bien même le gouvernement pourrait empêcher une indexation automatique d'avoir lieu dans chaque secteur, cela ne pourrait avoir de répercussion sur la rigidité des salaires réels qu'en présence d'illusion monétaire de la part des syndicats. S'appuyer sur l'existence d'une illusion monétaire est, à notre sens, le seul moyen de justifier la fin de l'indexation automatique. Une justification possible de cet effet d'illusion monétaire pourrait s'expliquer par un écart d'information entre le sommet et la base des organisations syndicales. Les exécutifs au niveau national sont en général beaucoup mieux informés de l'inflation future que les niveaux sectoriels ou surtout celui des entreprises. Ils peuvent, en retenant de l'information sur la prévision d'inflation, faire passer des augmentations nominales de salaire au niveau national pour des augmentations réelles. L'intérêt qu'elles auraient à le faire tient aux éventuelles différences d'objectif entre niveau de négociation et à la prise en compte au niveau centralisé des multiples effets de report nécessitant des niveaux de salaires plus faibles que ceux souhaitables d'un point de vue micro-économique. Ce type d'explication est proposé par certains économistes dans le cas des pays scandinaves qui combinaient¹ modération salariale en terme réel et niveau élevé d'inflation (Cf. Flanagan, 1990). Malheureusement, ce mode de régulation fonctionne d'autant mieux que le niveau d'inflation est élevé, ce qui semble être devenu difficile à réaliser dans le contexte actuel avec monnaie européenne unique. Ainsi, outre que l'abandon de l'indexation automatique risque de ne pas être faisable politiquement, il y a peu de chance que cela provoque une diminution sensible de la rigidité réelle des salaires.

L'inconvénient majeur de l'indexation automatique ne réside pas dans son caractère automatique mais dans l'indice de prix utilisé pour ce faire. Il est communément admis depuis longtemps qu'une indexation sur les prix à la consommation renforçait encore la dépendance aux chocs extérieurs de l'économie belge. L'idéal pour la prémunir contre ces chocs d'origine extérieure, serait que l'indexation ne se fasse que sur le seul prix de la valeur ajoutée nationale. Mais évidemment dans ce cas, on serait très loin, compte tenu du degré d'ouverture de l'économie en Belgique, d'une protection du pouvoir d'achat des salariés. Il y aurait dès lors de fortes chances pour que l'inflation des prix importés

¹ Avant leur entrée dans le SME.

donnent lieu à anticipation et incorporation dans les revendications salariales. Ceci nous ramène aux inconvénients du cas sans indexation automatique.

La solution consistant à exclure certains biens de l'indice des prix à la consommation de manière à le rendre moins sensible à la politique fiscale ou à un choc sur le prix de l'énergie, semble être une voie médiane entre l'indexation sur l'indice vrai des prix à la consommation et celui des prix de la valeur ajoutée. C'est la solution retenue par le Gouvernement belge ces dernières années en introduisant 'l'indice santé'. Cet indice a été introduit par l'Arrêté royal du 24 décembre 1993. Il est égal à l'indice ordinaire des prix à la consommation, sans tenir compte de l'impact des prix du tabac, de l'essence et du diesel. Y aurait-il encore une marge pour rapprocher l'index d'un indice des prix de la valeur ajoutée sans que les partenaires sociaux ne rejettent l'indice officiel proposé? Et peut-on encore y gagner en terme de réduction de chocs extérieurs ?

En conclusion, compte tenu du contexte actuel de faible inflation (liée à la politique monétaire restrictive, voir section II.2.5), les avantages d'une suppression de l'indexation automatique sont réduits. Par ailleurs, le nouvel indice santé proposé isole partiellement des chocs extérieurs sur le prix de l'énergie. Des améliorations supplémentaires pourraient toutefois être trouvées en retirant de l'indice santé des biens qui permettent de le rapprocher davantage de l'indice des prix de la valeur ajoutée (par exemple, le retrait du café, thé, cacao et du tourisme de l'indice-santé).

c) Conséquences macro-économique des externalités

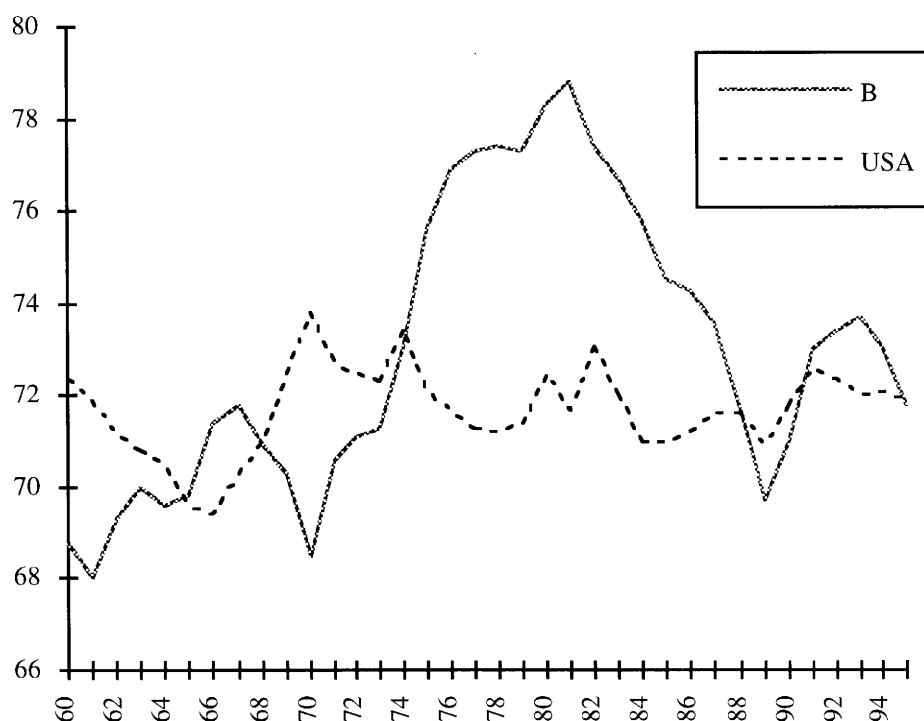
Lorsqu'il y a des externalités et des complémentarités stratégiques dans un système économique et lorsque celles-ci ne sont pas prises en compte par un mode de décision coopératif et centralisé (ou par un système de taxation compensatoire¹), l'ensemble des interactions entre les acteurs sociaux débouche sur une issue sous-optimale.² De l'analyse de la section II.2.1 il ressort que le système belge de négociation emboîtée avec concurrence potentielle entre niveaux et secteurs et indexation automatique sont sources d'externalités non prises en compte par les agents économiques. La sous-optimalité qui en résulte peut se traduire au niveau macro-économique par trois grands "maux" : inflation, chômage, perte de compétitivité (et à terme déficit extérieur).

Une première conséquence des externalités salariales telles que décrites plus haut est une inflation importante en cas de choc extérieur. Au regard du graphique II.2.4, les taux de croissance des salaires nominaux autour de 25% en 1974/75 sont énormes par rapport aux capacités de l'économie et résultent d'une surenchère salariale rendue possible par un système pyramidal incapable de mesurer toutes les conséquences des décisions d'un secteur sur les autres secteurs et sur l'économie dans son ensemble. L'indexation automatique des salaires joue dans le même sens; en cas de détérioration importante des termes de l'échange, il est connu depuis longtemps qu'elle implique un gonflement important de la part salariale dans la valeur ajoutée et donc une réduction de la part des autres facteurs de production.

¹ On peut atteindre un équilibre Pareto-optimal même en présence d'externalités salariales si l'on met en oeuvre un politique fiscale à même de corriger les effets de surenchère; voir S.-C. Kolm (1988).

² Cf. de la Croix (1993) et de la Croix (1994).

Graphique II.2.5. Part des salaires dans la valeur ajoutée



Source : CE

Le graphique II.2.5 représente l'évolution de la part salariale en Belgique (corrigée pour les indépendants, source CE); le glissement de 1975 est très perceptible; pire, en l'absence d'un mécanisme correcteur, le haut niveau atteint en 1975 du fait des externalités salariales et de l'indexation persiste jusqu'à la politique restrictive du gouvernement Martens-Gol. Il est également utile de remarquer que le point de retournement de 1989 correspond à celui détecté ex post des indicateurs de la loi sur la compétitivité. Outre les effets inflationnistes et la croissance de la part salariale, l'effet sur la compétitivité est non négligeable (ceci a été expérimenté par la Belgique au début des années 80). Une économie caractérisée par des externalités salariales sera sujette à une perte de compétitivité chronique dès qu'un choc extérieur défavorable se présentera.¹ Même si le choc extérieur est un choc spécifique à un secteur déterminé, celui-ci peut avoir des effets défavorables sur tous les autres secteurs via l'interdépendance des salaires.²

Un mal belge souvent dénoncé est la trop grande facilité/rapidité avec laquelle les salaires incorporent les gains de productivité (Drèze et al., 1989). Ceci peut découler du fait que les négociations sectorielles n'empêchent pas une renégociation au niveau de chaque entreprise visant à améliorer les accords sectoriels. Au mieux, l'accord sectoriel énonce une clause de paix sociale qui interdit la grève au niveau des entreprises. Mais même sans recourir à la grève, le syndicat d'entreprise dispose d'un pouvoir de négociation qu'il va pouvoir utiliser pour s'approprier une partie des gains de productivité découlant d'un investissement. De ce fait, il réduit la rentabilité de cet investissement et l'incitant à

¹ Ceci est déjà souligné par le modèle scandinave des années 70.

² Ce point est approfondi dans de la Croix (1993).

investir, mais en même temps augmente le coût relatif du travail, ce qui peut pousser l'entreprise à substituer du capital au travail par des investissements dits défensifs. Ceci ferme la boucle : hausse de salaire, investissement défensif, hausse de la productivité, hausse de salaire. Une manière d'éviter cela est d'empêcher la renégociation au niveau de l'entreprise ou du moins de fixer une borne supérieure à l'évolution des salaires dans le secteur.

d) *Centralisation des négociations*

D'une manière générale, la centralisation (et la coordination qui peut en découler) a tendance à réduire les salaires d'autant plus que l'effet de report qu'elle permet d'internaliser est négatif et que la complémentarité stratégique (la tendance à 'l'escalade') est forte. Au contraire, la centralisation aboutira à une hausse des salaires si l'effet de report internalisé est positif. Dans le premier cas, la centralisation risque de bénéficier à tous les acteurs de l'économie : aux syndicats puisqu'ils évitent l'escalade désastreuse déjà décrite par Beveridge dans le passage cité plus haut; au patronat puisque la baisse des salaires permet une hausse des profits et de la production; aux consommateurs puisque la baisse des salaires permet des prix bas; à l'État puisque des bas salaires favorisent l'emploi et la compétitivité de l'économie. La question de savoir s'il faut favoriser ou non la centralisation revient donc à connaître le signe de l'effet de report qu'elle permet d'internaliser.

On peut chercher à répondre à cette question d'une manière théorique ou empirique. D'un point de vue empirique, une première manière de répondre à cette question est de se demander quelle est l'importance accordée dans les différents pays d'Europe à la coordination des décisions en matière de salaire. Et quels sont les moyens retenus pour ce faire ? Dans un second temps on peut comparer grossièrement les performances économiques des pays en fonction de leur degré présumé de coordination.

On constate que la plupart des pays d'Europe ont largement recours à la centralisation nationale des négociations salariales, ce qui pourrait indiquer qu'ils cherchent à réduire les problèmes causés par les effets de reports entre firmes et secteurs. Les négociations collectives ont toujours une structure pyramidale constituée par l'articulation de différents niveaux de prise de décision (national, sectoriel, entreprises). La négociation à un niveau s'accompagne toujours de négociations aux niveaux inférieurs. Le Royaume-Uni constitue la seule exception où la négociation ne s'effectue qu'au niveau de l'entreprise ou du site d'exploitation. En Allemagne et en Autriche le niveau le plus élevé de négociation est le secteur. Tous les autres pays de l'Europe des 15 disposent d'une structure institutionnelle leur permettant de décider de l'évolution salariale au niveau national. Cependant, l'importance du rôle de chaque échelon dépend du pays considéré. En règle général, parmi tous les pays disposant d'un niveau national, seule la Norvège aurait tendance à privilégier ce niveau. Les autres donnant plus d'importance au niveau sectoriel. Par ailleurs, l'absence d'une coordination *explicite*¹ au niveau national ne signifie pas nécessairement qu'il n'existe aucune coordination à ce niveau. Il peut en effet exister une coordination implicite (OCDE, 1994), par exemple lorsque la coordination découle du contrôle que les centrales patronales et syndicales exercent sur leurs membres et/ou vient du fait que les conventions conclues dans les principaux secteurs servent de modèle.

¹ Par coordination explicite, il faut entendre "la recherche expresse d'une coordination à l'échelle de l'ensemble de l'économie entre les principaux négociateurs (à savoir les centrales patronales et syndicales, et éventuellement l'Etat lorsqu'il s'agit d'accords tripartites)".(OCDE,1994)

Il est très important de comprendre que l'organisation institutionnelle de la détermination des salaires n'est pas suffisante pour déterminer le degré de coordination prévalant dans une économie. On peut, d'une part, avoir un organe de centralisation des négociations au niveau national qui ne contraigne que très peu la prise de décision aux niveaux inférieurs et, d'autre part, atteindre un degré élevé de coordination nationale à partir d'une centralisation sectorielle (voire même au niveau des firmes¹) pour autant que la coordination implicite soit suffisante. Si la coordination (implicite ou explicite) n'est pas suffisante, c'est à dire qu'on n'est pas à même d'imposer des règles de conduite contraignantes à tous les acteurs négociant aux niveaux sectoriel ou de l'entreprise, l'issue des négociations sera certainement sous-optimale. Nous verrons dans la section II.2.4. les raisons pour lesquelles les firmes et secteurs ne mettent pas spontanément en place une coordination efficace dans la fixation des salaires.

Comme souligné plus haut, la question du signe de l'effet de report global est primordiale pour décider du bien fondé d'une centralisation. Le signe de la plupart des effets de report mentionnés est négatif mais il existe au moins un effet qui peut être positif : l'effet prix. La question est de savoir si cet effet de report positif peut prendre le dessus sur tous les autres. Un début de réponse à cette question a été proposé par Calmfors et Driffill (1988) (noté ci après CD).

Dans l'article de CD, le seul effet de report provient des effets de prix. L'influence sur l'ensemble des firmes d'une hausse de salaire dans une firme ou un secteur particulier sera double.

- (a) D'une part, cette décision profite aux autres entreprises ou secteurs grâce au déplacement de la demande qu'elle engendre.² Il s'agit donc d'un effet de report positif. Si les entreprises décident de centraliser leur décision salariale dans ces conditions, elles internaliseront cet effet et décideront d'augmenter de manière concertée leurs salaires et leur prix. Une hypothèse cruciale chez CD est que ce premier effet tend à se réduire à mesure que la centralisation augmente. En général, les produits sont moins différenciés entre les firmes d'un même secteur qu'entre les secteurs d'une même économie; ceci implique que l'effet d'une hausse de salaire sur l'emploi est moindre au niveau d'un secteur qu'au niveau d'une firme. En centralisant, l'arbitrage salaire-emploi est moins fort, les syndicats demanderont des salaires plus élevés.
- (b) D'autre part, une hausse de salaire dans une firme ou un secteur provoque une hausse de prix qui se répercute dans l'indice des prix à la consommation (d'autant plus que cette firme ou secteur occupe une place importante dans l'économie). Ceci affecte négativement les autres firmes et secteurs (effet négatif). De sorte que si les entreprises se concertent, elles tiendront compte de cette 'externalité' négative et décideront de baisser leurs salaires par rapport à la situation non coordonnée. Comme ce second effet augmente avec le degré de centralisation alors que le premier devrait diminuer, l'effet de report internalisé par la centralisation est d'abord positif pour de faible degré de centralisation et devient négatif lorsque la centralisation est poussée assez loin. En conséquence, la centralisation ferait d'abord monter les salaires puis les ferait

¹ On pense notamment ici au cas du Japon.

² La hausse de salaire est supposée provoquer une hausse du prix de vente, une baisse de la demande pour les produits de la firme considérée et une hausse de la demande pour les autres produits (des autres firmes) devenus relativement moins chers.

redescendre, d'où l'existence d'une courbe en 'U' inversé entre niveau de négociation et niveau de salaires (et de chômage).

Ainsi, selon CD, les systèmes les plus efficaces sont complètement centralisés (l'effet négatif joue son rôle au maximum, toutes les externalités macro-économiques sont prises en compte) ou tout à fait décentralisés (l'effet positif joue au maximum, l'arbitrage salaire-emploi est fort ce qui modère les revendications). Le pire des systèmes étant la négociation au niveau sectoriel. Comme preuve empirique de cette analyse, CD présentent différents indicateurs dont la hausse du taux de chômage au cours des années 70-80 en fonction du degré de centralisation des négociations. Le graphique II.2.6 montre clairement que les pays avec négociations sectorielles (Belgique, Pays Bas, RFA, Australie, France) ont connu la plus forte augmentation du taux de chômage.

Ceci doit toutefois est modéré par les constatations suivantes.

Tout d'abord, l'évidence empirique est fragile. (i) Si l'on réalise les mêmes calculs pour la période 80-90, l'évidence disparaît (Graphique II.2.7), les pays à négociation sectorielle semblent même avoir fait mieux que leurs concurrents. Ceci pourrait signifier que la structure des négociations jouent dans des sens différents en fonction du type de choc extérieur. (ii) Par ailleurs, le classement des pays en fonction de leur degré de coordination est critiquable. Plusieurs auteurs ont cherché à classer les pays de l'OCDE en fonction de ce critère. L'article de CD les passe en revue. Chaque classement agrège différemment les aspects censés renseigner sur le degré de coordination. Les classements différents selon les critères retenus et leur pondération¹. Cependant, ils partagent de nombreux points en commun. Par exemple, les pays les plus centralisés sont toujours des petites économies ouvertes. (iii) Enfin, les objectifs poursuivis par la coordination ne devraient-ils pas faire partie de la comparaison par pays ? Ainsi, lorsque la coordination a partiellement pour but l'égalisation des salaires entre secteurs (cas de la Belgique), ses effets risquent d'être fort différents d'une coordination forte mais ne visant pas cet objectif (cas de l'Autriche).

Deuxièmement, l'hypothèse qui fonde l'efficacité de la décentralisation repose sur une structure de marché spécifique. Si par exemple, l'élasticité de substitution entre les biens ne change pas beaucoup entre les différents niveaux de négociation, l'effet positif joue peu. Ceci implique qu'un système sectoriel peut être préférable à un système entièrement décentralisé car l'effet négatif joue seul.

Troisièmement, le raisonnement de CD ne reprend que les deux effets de prix en laissant de côté tous les autres. Comme tous ces effets sont négatifs, il y a tout lieu de penser que la centralisation sera plus bénéfique que décrite par CD et impliquera des baisses de salaire nominal plus conséquentes. Si on passe en revue tous ces effets de reports négatifs non pris en compte dans le raisonnement de CD, on constate que certains de ces effets jouent surtout à des niveaux de centralisation faibles (salaire d'efficacité), d'autres se renforcent quand la centralisation augmente (effet fiscal), et d'autres enfin jouent probablement à tous les niveaux (effet d'envie). L'existence de ces effets de reports négatifs est en général oubliée par les défenseurs de la décentralisation des négociations.

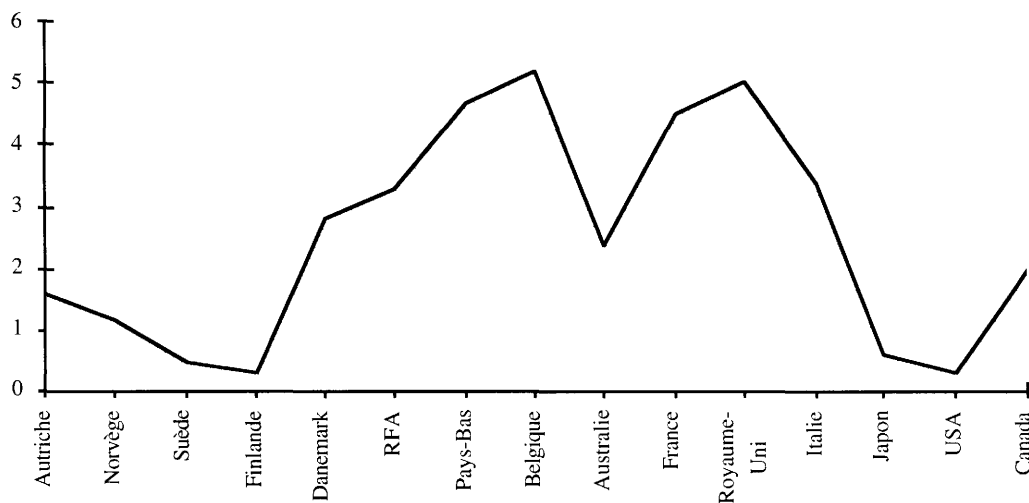
¹ Nous retenons le classement de CD parcequ'il nous semble le mieux prendre en compte l'existence éventuelle d'une coordination implicite et ne se base pas exclusivement sur la coordination explicite.

Ces derniers ne retiennent que les effets prix et la centralisation vient donc faire obstacle au bon fonctionnement des marchés.

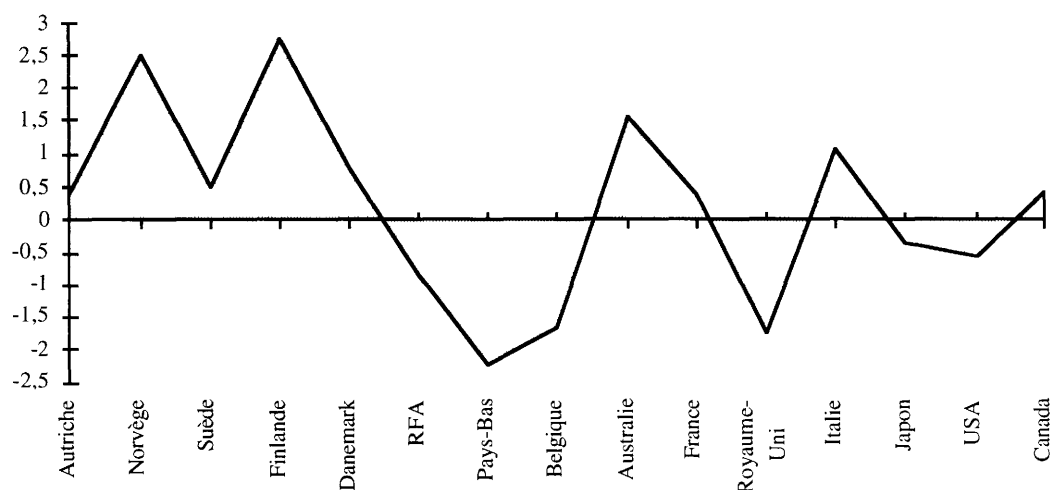
Enfin, les conclusions de Calmfors et Driffill sont profondément affectées lorsque l'on considère une économie ouverte avec intégration des marchés des produits (Bean et alii, 1990). Dans ce cas, l'inconvénient de la réduction du degré de concurrence provoqué par la centralisation joue moins car l'intégration économique ajoute une concurrence étrangère qui ne peut être internalisée par la centralisation au niveau national. Ceci réduit le rôle néfaste de la centralisation mais limite aussi les avantages qu'on peut en tirer. La centralisation au niveau national ne permet pas de prendre en compte les effets de reports et d'externalité entre deux pays.

Ces trois dernier points vont donc tous dans le même sens : transformer profondément l'allure de la courbe en 'U' inversé proposée par CD. Elle deviendra constamment décroissante. Ce qui signifie que quel que soit le niveaux de centralisation, le système économique dans son ensemble gagnera à pousser la centralisation un peu plus loin. Ceci signifie qu'une coordination entre pays de la Communauté européenne est souhaitable dans la mesure où il existe encore de nombreux effets de reports (négatifs) non pris en compte entre Etats-membres. Cette coordination aurait par ailleurs aussi un rôle positif à jouer pour empêcher une escalade à la baisse cette fois sur les salaires du travail peu qualifié.

Graphique II.2.6. Accroissement du taux de chômage entre les années 1970 et les années 1980



Graphique II.2.7. Accroissement du taux de chômage entre les années 1980 et le début des années 1990



D'un point de vue pratique, la situation est cependant moins claire qu'il n'y paraît en raison de la complexité des interactions entre les agents. La section II.2.4 reviendra sur ce point. Toutefois, la présence de nombreuses externalités macro-économiques (indexation et cotisations sociales) plaident plus pour un système entièrement centralisé, au moins au niveau national.

Deux remarques peuvent venir modérer la recommandation en faveur d'une centralisation. Premièrement, les secteurs et les firmes dans les secteurs sont profondément hétérogènes. Ces sources d'hétérogénéité pourraient justifier des différences de salaires entre firmes et entre secteurs. La structure de salaires relatifs optimale doit prendre en compte tous les effets de reports éventuels (qui diffèrent d'une entreprise à l'autre). La conception de cette structure pose de nombreux problèmes d'information et sa mise en œuvre nécessite un cadre contraignant sur les agents décentralisés pour les forcer à intégrer dans leurs décisions les nombreux effets de report qu'elles engendrent. On peut donc difficilement imaginer des normes salariales désagrégées secteur par secteur, et à fortiori, firme par firme¹. Il faut probablement accepter de faire un arbitrage entre flexibilité des salaires relatifs et coordination des effets de report.

Il existe par ailleurs plusieurs raisons qui pourraient justifier une norme unique d'évolution des salaires même en l'absence du problème pratique de mise en œuvre de normes désagrégées. On peut rapidement en développer deux. D'une part, si les effets d'envie et le rattrapage des salaires qui en découle sont très importants, il pourrait être efficace d'imposer des évolutions de salaires identiques dans tous les secteurs et entreprises. D'autre part, une échelle de salaire unique à travers toutes les entreprises d'un même secteur (ou de la nation), peut favoriser l'investissement et les gains de productivité. Dans un cadre dynamique, les derniers investissements réalisés par une entreprise incorporent le progrès technique et sont donc plus productifs que le stock de capital moyen de l'entreprise ou du secteur. Si les salaires sont fixés ou négociés dans chaque entreprise en

¹ Mais on ne peut exclure a-priori qu'il existe des règles simples permettant la mise en œuvre de normes salariales différenciées au niveau le plus fin.

fonction de la productivité, les syndicats parviendront à obtenir des niveaux de salaire élevés, dans les entreprises les plus productives. En même temps, les entreprises les moins productives pourront obtenir des salaires faibles de manière à préserver leur rentabilité. Au contraire, si toutes les entreprises sont soumises au même salaire équivalent à la productivité moyenne de l'industrie, les entreprises les moins productives sont forcées d'investir pour survivre et elles peuvent s'approprier les gains de productivité ainsi obtenus car leurs travailleurs ne peuvent en tirer des hausses de salaires. (Moene et Wallerstein, 1995). Ceci favorise l'investissement et l'augmentation plus rapide de la productivité, des salaires et améliore la compétitivité.

Deuxièmement, ne sous-estimons-nous pas les problèmes d'information imparfaite des négociateurs centralisés ? Est-il possible qu'ils disposent de l'information leur permettant de définir des normes de croissance salariale optimale ? L'action centralisée n'a pour but que de forcer l'internalisation des effets de report engendrés par les décisions de salaires et d'emplois. N'y a-t-il pas là des arguments pour laisser beaucoup d'autonomie aux entreprises et aux secteurs ?

La centralisation de la fixation des salaires pose en effet deux types de problèmes d'information : l'information peut être soit impossible à obtenir pour quiconque (information incomplète), soit être aux mains d'une partie seulement des agents sans que ceux-ci aient intérêt à la diffuser (information asymétrique). Dans le cas d'une information incomplète, la centralisation n'aggrave pas le problème. Pour ce qui est de l'asymétrie d'information, il faut distinguer l'asymétrie entre les différents niveaux de négociation et l'asymétrie d'information entre employeur et employés. Cette dernière est réduite au niveau du secteur et plus encore de la nation. L'incertitude sur la rentabilité et le carnet de commande d'une firme particulière est généralement plus grande que celle existant sur ces variables au niveau du secteur ou de l'ensemble de l'économie. La réduction des conflits du travail avec le degré de centralisation de la négociation illustre cela parfaitement. (Cf. Moene et alii., 1993). Le problème de l'asymétrie d'information entre niveaux de centralisation différents rejoint celui de la mise en oeuvre : l'internalisation des effets de report, bien qu'elle améliore le bien-être collectif, peut diminuer celui de certaines firmes et secteurs. Ceux-ci peuvent donc avoir intérêt à refuser de transmettre l'information nécessaire ou la manipuler de manière à se protéger. Ainsi, un cadre contraignant ne suffit pas. Il est nécessaire d'y adjoindre un système incitatif pour les agents les plus forts, c'est-à-dire ceux qui ont le moins à gagner d'une centralisation des évolutions de salaires.

La réduction du temps de travail peut être une manière d'inciter les secteurs capables d'augmenter leurs salaires à ne pas le faire directement. On peut envisager de négocier les évolutions de salaires au niveau national sans marge de manoeuvre aux niveaux inférieurs (secteurs et firmes). Négocier aux niveaux décentralisés des réductions du temps de travail, éventuellement sans pertes de salaires mensuels, au fur et à mesure des gains de productivité. Ceci augmenterait le coût salarial horaire dans les secteurs qui choisiraient de réduire le temps de travail, mais aurait le mérite de limiter les pertes d'emplois. Par ailleurs, une telle formule devrait permettre une flexibilité des salaires horaires relatifs (entre secteurs). Une alternative intéressante pourrait être d'allouer les gains de productivité à de la formation en entreprise.

La coordination de processus de négociation séparés peut elle-même être vue comme un problème de négociation (Elster, 1989). D'une part, la coordination va permettre d'internaliser les externalités de manière à ce que tout les agents s'en trouvent mieux.

Toutefois, les travailleurs dans les industries à faible salaire peuvent se féliciter que, outre le fait d'éliminer les externalités, la coordination va générer une structure plus égalitaire des salaires. Ceci est contraire aux intérêts des travailleurs dans les industries à haut salaires, de sorte que ces derniers pourraient préférer des processus sectoriels séparés, non coopératifs. Ceci pourrait expliquer pourquoi des politiques de coordination sont si difficiles à mettre en oeuvre. Ce point est développé en détail dans la section II.2.4.

II.2.4. Incitation à coopérer et analyse sectorielle

Comme l'a montré la section relative au fonctionnement de la négociation collective, le niveau sectoriel est historiquement le niveau prédominant de la fixation des salaires en Belgique. Cependant l'évolution depuis les années 1980 a renforcé le niveau national et probablement celui de la firme, tout en réduisant l'importance du niveau sectoriel. La section présente va tenter une rationalisation de cet état de fait de manière à tenter une prospective.

Spontanément, les entreprises et les travailleurs se sont regroupés en plus de 130 secteurs d'activités pour fixer leurs salaires de manière séparées. L'idée clé pour comprendre cette situation sous-optimale du point de vue macro-économique (comme l'ont expliqué les sections précédentes) est l'hétérogénéité des firmes. Réduire le nombre de secteur implique réunir des firmes et des travailleurs aux intérêts de plus en plus divergents. Ceci rend l'action concertée entre firmes d'une part et travailleurs d'autre part de plus en plus difficile. Si les firmes sont fort semblables, une décision collective qui bénéficie à l'une bénéficie aussi forcément aux autres. L'hétérogénéité des firmes constitue donc un frein à la centralisation et les secteurs se forment entre entreprises suffisamment semblables. Les sources d'hétérogénéité peuvent être très nombreuses. On constate que trois critères prédominent pour la formation des entreprises en secteur. Le degré de substituabilité des biens produits par les firmes qui se regroupent est généralement élevé, leur taille identique¹, de même que leur degré d'exposition au commerce mondial.

Si la centralisation sectorielle n'a pas pu être poussée plus loin et le nombre de secteurs réduit en dessous de 130, c'est que l'hétérogénéité des firmes devenait un obstacle au bon fonctionnement de secteurs élargis. Il existe donc une hétérogénéité suffisante entre secteurs pour qu'aucun de ceux-ci n'ait intérêt à fusionner avec un autre. Cette hétérogénéité va naturellement faire obstacle à une coordination des salaires au niveau national. Même si tous les secteurs gagnaient à une coordination au niveau national, ce qui est loin d'aller de soi, il n'y aurait pas nécessairement accord sur la manière de partager les gains de la coordination.

En Belgique, la fixation des salaires se fait principalement au niveau du secteur et la mise en place du niveau national de la négociation collective officielle s'est faite assez tardivement avec la loi du 5 décembre 1968 qui autorise le Conseil National du Travail (CNT) à rédiger des conventions collectives de travail qu'il a l'occasion de rendre obligatoire par arrêté royal. Cette loi établit aussi explicitement la hiérarchie entre conventions collectives de travail établies à différents niveaux. Mais cela s'est produit à la demande des

¹ On a vu que l'on pouvait avoir deux commissions paritaires distinctes au sein d'un même secteur d'activité : l'une regroupant les petites entreprises, l'autre les grandes.

partenaires sociaux et n'a pas débouché sur de véritables contraintes en matière de fixation des salaires pour les secteurs et entreprises. Tout au plus, le CNT a-t-il pu favoriser l'harmonisation des évolutions salariales en imposant des normes de salaire minimales pour les secteurs les moins privilégiés. C'est seulement par l'intervention contraignante du Gouvernement dans la négociation que la coordination effective au niveau national s'est finalement accentuée.

L'impossibilité de poser spontanément un encadrement des évolutions salariales au niveau des secteurs résulte de l'hétérogénéité sectorielle. Les critères d'association jouant un rôle déterminant lors de la négociation au niveau national sont la taille des entreprises et surtout le degré d'exposition à la concurrence internationale. Les firmes appartenant au secteur dit 'exposé' sont confrontées à des contraintes beaucoup plus lourdes que celles faisant partie du secteur 'abrité'. Ces dernières peuvent en effet reporter des éventuelles hausses de salaires sur leur prix de ventes (puisqu'elles le font collectivement), alors que les entreprises du secteur exposé n'ont pas cette chance, sauf à mettre en danger leurs parts de marché. De plus, les hausses de salaires et de prix dans le secteur abrité affectent défavorablement les autres entreprises à travers la hausse des prix à la consommation. Au contraire, si de telles hausses de prix se produisaient dans le secteur exposé, elles n'auraient que peu de répercussion sur les consommateurs nationaux¹. Ainsi, les entreprises du secteur abrité disposent de plus de liberté pour fixer les salaires car elles en reportent le coût sur le secteur exposé. Cette asymétrie fragilise les entreprises du secteur exposé qui auront tendance à défendre des positions similaires et fera naître une solidarité de fait entre ces secteurs exposés au sein du CNT et du Conseil Central de l'Économie (CCE).

L'asymétrie sectorielle est aussi très marquée en terme de complémentarité stratégique (due aux effets d'envie, de prix, et autres décrits dans la section II.2.2). La complémentarité sera très forte entre deux secteurs abrités mais sera beaucoup plus faible, voire inexistante, dans le cas de secteurs exposés. Si un secteur abrité augmente ses salaires et prix, un secteur abrité pourra réagir en faisant de même. Au contraire, un secteur exposé faisant face à un arbitrage salaire-emploi beaucoup plus serré, devra mesurer sa réponse ou accepter de lourdes pertes d'emploi. En cas de chocs affectant les salaires d'un secteur à la hausse (par exemple un choc pétrolier ou un choc de demande positif pour une des branches), la forte complémentarité stratégique entre secteurs abrités va engendrer un effet de surenchère salariale touchant directement les secteurs exposés qui sont incapables d'y prendre part sans en même temps perdre leur compétitivité et leurs emplois.

En Belgique, la partie de cette spirale qui passe par l'indice des prix est entièrement résumée dans le système d'indexation automatique des salaires. L'analyse qui précède montre bien pourquoi une telle institution entérine un fonctionnement qui pénalise uniquement les secteurs exposés (en période de détérioration des termes de l'échange²) en incorporant le comportement des secteurs abrités. La montée en puissance de l'indexation automatique en Belgique, c'est à dire que sa mise en oeuvre finisse par trouver un relais centralisé au sein du CCE, est révélateur de l'importance grandissante du secteur abrité au niveau national. Trois choses expliquent cette montée en puissance : (i) la taille globale des secteurs exposés produisant des biens semi-finis et ne disposant d'aucun pouvoir de marché se réduit, laissant davantage la place à des secteurs plus 'price-makers' qui sont plus

1 Puisque une grande partie de ces biens sont exportés et ne font pas partie de la consommation des ménages nationaux.

2 A savoir lorsque le rapport des prix de la valeur ajoutée sur le prix des importations se détériore.

laxistes que les précédents en matière salariale; (ii) si au sortir de la seconde guerre mondiale la plus grande partie des secteurs abrités étaient à la traîne en matière d'évolution de salaire et de représentation syndicale (voir le pacte social de 1944), l'organisation et la représentation de ces secteurs s'améliorent car le taux de syndicalisation des employés et du secteur tertiaire augmentent (voir Graphique II.2.1). Conjointement, la proportion d'employés dans les secteurs du secteur secondaire augmente. Ceci tend à réduire le taux de syndicalisation moyen puisque les employés sont généralement moins syndiqués que les ouvriers; (iii) la volonté des syndicats d'uniformiser les évolutions salariales, de réduire les écarts de salaires et de faire bénéficier tous les secteurs des hausses de productivités enregistrées par les secteurs exposés, portés durant les trente glorieuses par une demande extérieure soutenue. La fin de la croissance de la demande mondiale va clairement montrer que le système mis en place progressivement et favorisant le secteur abrité n'est plus tenable. Il est par ailleurs souvent avancé que cette montée en puissance du secteur abrité montrait déjà ses effets négatifs vers la fin des années 60 et que le choc pétrolier n'a été qu'un catalyseur.

L'asymétrie entre secteurs exposés et abrités est renforcée par l'augmentation de l'interdépendance sectorielle causée par la mise en place et le renforcement progressif durant les années d'après guerre d'un système de sécurité sociale financé sur une base nationale. Ceci crée de nouvelles externalités négatives entre secteurs. Alors que ces externalités sont censées toucher de la même manière tous les secteurs (comme l'indexation automatique ou les charges de cotisations sociales), elles renforcent en fait l'asymétrie entre les secteurs. En effet, la même cause aura des effets forts différents selon que le secteur est exposé ou abrité. Soit les secteurs abrités sont peu soumis aux externalités négatives en provenance des secteurs exposés (cas de l'indexation), soit ils sont en mesure de reporter leurs coûts par des hausses de prix qui vont toucher les secteurs ne pouvant pas faire de même, c'est à dire les secteurs exposés (cas des cotisations sociales). Pour que le système conserve au moins le même degré d'efficacité, cette évolution aurait dû s'accompagner d'un renforcement de la coordination au niveau national.

La centralisation des négociations, qui se renforce au cours des années 60, ne correspond probablement pas à une véritable coordination forçant l'internalisation des effets de reports, mais reflète simplement la montée en puissance des secteurs abrités. Un des éléments clés des accords conclus à ce niveau étant la recherche par les organisations syndicales d'une convergence des évolutions salariales au niveau national et le devoir de solidarité entre les secteurs qui impliquent un partage des gains de productivité (principalement des secteurs exposés vers les autres)¹. Mais ce partage des gains de productivité ne semble pas avoir eu pour contrepartie un plus grand contrôle des secteurs exposés sur les secteurs abrités. (C'est pourtant ce type d'échange qui fût à la base de la centralisation dans plusieurs économies scandinaves.) La preuve en est le dérapage salarial qui s'est produit au début des années 70 et encore accentué par le premier choc pétrolier. A ce moment là, si les secteurs exposés avaient réellement pu intervenir dans la négociation interprofessionnelle, ils auraient obtenu une modération salariale généralisée et en particulier de la part des secteurs abrités qui émettent le plus d'effets de report négatifs.

¹ Cet élément semble fort important au regard des résultats économiques enregistrés par les économies où cet objectif de réduction des écarts de salaires n'existe pas. Comparativement aux économies scandinaves et à la Belgique, les cas de l'Autriche et de l'Allemagne sont assez frappants et montrent bien que la centralisation ne s'accompagne pas nécessairement d'une convergence des niveaux des salaires entre les secteurs.

Ainsi, l'augmentation de la taille des externalités négatives et de l'asymétrie sectorielle rendaient une coordination effective de plus en plus nécessaire. Mais simultanément, l'amélioration de la représentation et du pouvoir de négociation des secteurs abrités au sein des fédérations patronales et syndicales rendaient impossible cette coordination. En conséquence, apparaît un déséquilibre entre prix de la valeur ajoutée des secteurs abrités et exposés, au détriment de ces derniers. Cette évolution est encore accélérée par le premier choc pétrolier. Le cas belge montre à suffisance qu'un cadre institutionnel centralisé n'est pas la panacée à ce problème. Il ne change en effet rien aux exigences salariales des différents secteurs et au rapport de force entre eux. La centralisation devra donc être provoquée, 'encadrée' par le Gouvernement¹.

II.2.5. L'encadrement macro-économique

A partir du moment où il est jugé indésirable et/ou impossible de modifier le mode de négociation et l'indexation automatique des salaires, une solution est d'"encadrer" ces mécanismes pour tenter d'en éliminer les caractères pernicioseux tout en préservant leurs avantages (en terme d'autonomie des secteurs, de préservation du pouvoir d'achat, etc.).

En fait, le Gouvernement aura trois manières de venir en aide au secteur exposé : soit par une politique des revenus (c'est à dire une politique de modération salariale) et l'intervention dans la négociation collective, soit par la manipulation du taux de change de manière à rétablir régulièrement la compétitivité du secteur exposé par des dévaluations, ou encore une combinaison des deux méthodes comme en Belgique après le choc pétrolier, soit encore en suivant une politique de franc fort à nouveau accompagné, le cas échéant par une politique des revenus.

Comme l'a montré la section II.2.4, le fonctionnement spontané de la négociation sectorielle et son fonctionnement mécanique à cause de l'indexation automatique défavorise systématiquement les secteurs exposés au profit des secteurs abrités (secteur public inclus). Ceci provoque des problèmes de compétitivité et de déficits commerciaux chroniques. Il suffirait de veiller à ce que la détérioration du prix relatif de la valeur ajoutée des secteurs exposés par rapport à celle des secteurs abrités ne se produise pas. Une manière déjà préconisée en 1944, en apparence simple car nécessitant peu de coordination, d'arriver à ce résultat est de maintenir une monnaie forte en contrôlant le taux de change avec les autres monnaies de la zone d'échange. Le cas échéant, l'autorité monétaire peut décider d'apprécier la monnaie de manière à provoquer une amélioration des termes de l'échange ou empêcher une détérioration (comme dans le cas d'un choc pétrolier). Ceci permet de provoquer une baisse des salaires nominaux (ou à ralentir leur croissance) dans les secteurs abrités grâce à la désinflation importée. De plus, elle force les secteurs exposés à négocier fermement avec les syndicats qui savent (pour autant que la politique monétaire suivie soit crédible) que l'arbitrage emploi-salaire s'est resserré.

¹ La première intervention des pouvoirs publics, en 1976, est une recommandation de restreindre les augmentations conventionnelles de salaires. La loi de redressement du 30 mars 1976 impose une suspension partielle de l'index pendant neuf mois et le versement des avantages nouvellement acquis à un fonds de solidarité destiné à financer la prépension. Ce versement se faisant à part égale par les travailleurs et les employeurs. En 1978, les pouvoirs publics demandent une limitation des hausses conventionnelles à 3 %. Les rencontres bilatérales de 1977 et de 1980 n'ont permis la conclusion d'aucun accord. A partir de 1982, c'est le blocage des salaires.

L'effet d'entraînement éventuel qu'ont les évolutions salariales du secteur exposé¹, combiné avec la désinflation importée, permettent de contenir un dérapage salarial provenant des secteurs abrités.

L'autre manière de réagir au dérapage provoqué par l'interaction des secteurs abrités, est de dévaluer. Ceci permet de rétablir, pour un temps du moins, la compétitivité et un rapport des prix de la valeur ajoutée entre secteurs abrités et exposés convenable. Mais à nouveau, l'inflation importée va susciter des hausses de salaires dans les secteurs abrités qui vont accélérer la hausse des prix et forcer les secteurs exposés à faire de même. D'où un retour à la case départ. Le succès d'une telle opération dépendra alors crucialement des freins en tout genre qu'on pourra mettre aux revendications salariales (provenant surtout des secteurs abrités). Ces freins pourront prendre des formes très diverses allant d'une attaque en règle contre le pouvoir syndical (législation du travail et droit de grève, niveau et durée des allocations de chômage, etc.) à une politique des revenus comme dans le cas belge en 1982.

Aujourd'hui, la loi sur la sauvegarde de la compétitivité et la politique monétaire restrictive sont les deux piliers de l'encadrement macro-économique de l'État sur les négociations collectives. Ils peuvent être vus comme des moyens indirects d'internaliser les externalités en provenance des structures institutionnelles.

a) La loi sur la compétitivité

En Belgique, l'encadrement macro-économique a d'abord pris la forme d'une intervention du gouvernement dans les négociations² pour déboucher sur les sauts d'index³ des années 82-83 (voir H. Bogaert et alii, 1991) et enfin par la formalisation de l'intervention gouvernementale au travers du vote de la loi de sauvegarde de la compétitivité (voir aussi p. 112).

La première loi du 6 janvier 1989 établit une relation (causale dans l'esprit des promoteurs de la loi) entre les parts de marché à l'exportation en volume et deux catégories de déterminants : les coûts (salariaux, financiers, énergétiques) et les déterminants structurels (investissements et recherche / développement). En pratique l'indicateur des coûts salariaux joue un rôle plus important dans la mesure où c'est celui sur lequel les partenaires sociaux ont une prise directe. Tous les indices sont exprimés de façon relative, vis à vis d'une moyenne pondérée des cinq ou des sept principaux partenaires commerciaux.

1 On pense notamment au rôle de leader dans la formation des salaires qu'a IGMetal en Allemagne. Mais le grand nombre de secteurs exposés existant en Belgique réduit la force d'entraînement d'un de ces secteurs pris isolément.

2 Le cas français est assez similaire; voir D. de la Croix et M. Lubrano (1993) et J.P. Fitoussi et P.A. Muet (1990).

3 A savoir une non-indexation temporaire des salaires nominaux qui se traduit par baisse permanente du salaire réel.

L'esprit de la loi sur la compétitivité est de n'autoriser des augmentations salariales que dans la mesure où elles sont compatibles avec le maintien des parts de marchés à l'exportation. Elle définit ex post la marge de manoeuvre disponible puisque tout écart par rapport à cette marge pourra être sanctionné par la suite.

D'un point de vue technique, on peut reprocher aux différents indicateurs une sensibilité extrême aux fluctuations de change puisqu'ils sont calculés sur base nominale. On peut également leur reprocher la non prise en compte des gains de productivité dans l'analyse de la compétitivité¹, puisque les coûts salariaux ne sont pas des coûts par unité produite. On peut surtout reprocher à la loi d'être basée sur une logique a posteriori : plutôt que de tenter de prévenir des détériorations de part de marché, la loi sert à "corriger le tir" ex post. Hélas, il n'est pas évident que, une fois que l'on a perdu des parts de marché, on puisse les récupérer par une modération salariale.

L'existence de cette loi devait normalement permettre au gouvernement d'intervenir d'autorité au cas où la compétitivité belge se détériore plus que celle de ses principaux concurrents. En pratique, malgré le passage au rouge des indicateurs de la loi dans les années 90, le gouvernement n'est pas intervenu, à l'exception du blocage des salaires dans le cadre du Plan Global.

On peut néanmoins espérer que ce type de loi incite les partenaires sociaux à une modération salariale implicite; en effet l'arbitrage salaire-emploi auquel tout syndicat doit faire face est renforcé par la loi puisqu'elle revient à prendre en compte des effets macro-économiques : des augmentations salariales exagérées auront non seulement pour effet de réduire directement l'emploi dans le secteur en question mais aussi de faire perdre des parts de marchés à l'exportation, ce qui à terme, en vertu de l'équilibre extérieur à préserver, est destructeur d'emploi au niveau national. L'arbitrage salaire-emploi est donc renforcé lorsque la contrainte extérieure est directement incorporée aux négociations.² Enfin, des augmentations salariales exagérées rendent plus probable une intervention du gouvernement dans les négociations, ce qui n'est pas souhaité par les syndicats.

La nouvelle loi "de promotion de l'emploi et de sauvegarde préventive de la compétitivité" constitue selon nous une avancée importante dans la bonne direction, à savoir, une réduction du rôle du niveau sectoriel dans la formation des salaires au profit des niveaux intersectoriel et de l'entreprise. En effet, elle oblige les partenaires sociaux, et à défaut le gouvernement, à fixer une fourchette de taux de croissance pour le coût salarial moyen par travailleur (exprimé en équivalent temps plein). Les employeurs qui ne respecteraient pas cette norme seront pénalisés. La marge de manoeuvre des secteurs est donc limitée. Si les partenaires sociaux parviennent à s'accorder sur une marge suffisamment étroite, cela limitera les surenchères salariales de la part des secteurs les plus forts. Mais surtout, le

¹ Si l'on parvenait à dissocier clairement les gains de productivité dus exclusivement à l'amélioration exogène des techniques de production, leur non-prise en compte biaise fondamentalement l'indicateur de compétitivité ex-ante. Mais une partie des gains de productivité sont le résultat de la substitution capital-travail endogène induite par les dérapages des coûts salariaux. En ce cas, on peut argumenter qu'il ne faut pas prendre ces derniers en considération pour le calcul de la norme de compétitivité ex ante et le reproche est à relativiser. Voir DeVillé (1994).

² Cet aspect est déjà présent dans J. Drèze et F. Modigliani (1981).

simple fait de l'existence de la négociation centralisée, devrait permettre l'internalisation de la plus grande partie des effets de report.

Toutefois deux types de critiques peuvent être émises. La première concerne le fonctionnement de la loi actuelle. La deuxième se réfère à l'esprit général de la loi.

Au niveau du fonctionnement général de la loi, des problèmes peuvent apparaître sur les points suivants :

- Il risque d'être difficile de trouver un consensus sur la définition de la marge de manoeuvre pour l'accroissement des salaires au niveau sectoriel. Ce type de négociation centralisée représente une petite révolution dans un pays où l'autonomie des acteurs sociaux au niveau sectoriel est une pratique très ancienne. Il est très probable que dans un premier temps le gouvernement devra souvent trancher. Cela risque, à la longue, de poser un problème politique compte tenu du désir d'autonomie des acteurs sociaux. Une fois que le sens des interventions du gouvernement sera devenu clair, les acteurs choisiront peut être de contourner la nouvelle loi d'une manière ou d'une autre, ou même de lui faire obstacle. Une manière simple de contourner le nouveau cadre légal serait d'accorder une marge de manoeuvre très importante aux secteurs.
- L'indexation des salaires représente le minimum pour la marge de manoeuvre. Ne faudrait-il pas un garde-fou plus puissant contre les chocs extérieurs ? En particulier contre le risque de fluctuation du prix des matières premières (autre que les produits pétroliers, qui n'entrent plus directement dans l'index) et du dollars ?
- L'incitant à la création d'emploi n'est pas présent au niveau du secteur. On laisse libre choix aux secteurs pour l'allocation des gains de productivité : seule la masse salariale totale est contrainte. Il est possible de contourner la norme d'évolution salariale par un partage des profits décidé au niveau des secteurs ou des firmes. La part des profits n'entre pas en ligne de compte dans l'évolution de la masse salariale. Le partage des profits est aussi encouragé par l'existence d'un maximum pour l'évolution de la masse salariale. Les entreprises qui font des gains de productivité très importants ne doivent pas ristourner la partie de ces gains qui excède la marge d'évolution des salaires.
- L'existence d'une marge maximale contraignante pour le coût salarial réduit le pouvoir de négociation des syndicats au niveau du secteur. La seule manière de contourner cet obstacle passe par le partage des profits. Même si la règle est déterminée au niveau du secteur, c'est au niveau de la firme que cela risque d'engendrer une recrudescence des conflits sociaux pour la détermination des profits réalisés par la firme.

Au niveau de l'esprit de la loi, étant donné la bonne tenue de notre balance commerciale et la mauvaise situation du marché du travail, nous pensons qu'il serait utile d'envisager une réorientation des indicateurs de la loi vers une plus grande promotion de l'emploi, y compris dans le secteur abrité.

Etant donné que la manifestation typique des inefficiences liées aux structures institutionnelles belges est une part des salaires dans la valeur ajoutée trop "persistante", on pourrait légitimement utiliser un indicateur de part des salaires. En effet, l'évolution de la part salariale en Belgique montre un glissement important en 1975; bien pire, en l'absence d'un mécanisme correcteur, le haut niveau atteint en 1975 du fait des externalités salariales et

de l'indexation persiste pendant presque dix ans. Cette très grande persistance est à la source de nombreuses pertes d'emploi.

L'intérêt de considérer la part des salaires dans la valeur ajoutée est multiple : En effet, ce nouvel indicateur prend en compte la compétitivité intérieure et l'évolution de la productivité du travail, est peu sensible à la volatilité des taux de changes et permet un diagnostic plus précoce en remontant en amont, vers les causes des pertes de compétitivité et d'emploi. En outre, si le salaire horaire en venait à dérapier suite à une réduction du temps de travail trop brusque, cela transparaîtrait et permettrait une réaction rapide des autorités. Bien entendu, cet indicateur souffre d'une série d'inconvénients qui sont déjà présent dans les indicateurs actuels. Par exemple, il n'est pas question ici de considérer des évolutions désagrégées, tout comme la loi sur la compétitivité actuelle ne le fait pas.

b) La politique monétaire restrictive

Bien avant les interventions directes du gouvernement dans la négociation salariale, la politique monétaire a encadré la négociation salariale, dans la mesure où la défense d'une monnaie forte est une manière d'imposer une certaine dose de rigueur aux interlocuteurs sociaux. Puisque rien ne contraint ces interlocuteurs sociaux à suivre les conseils de la Banque Nationale, une telle politique peut finalement s'avérer non crédible, surtout lorsque le coût de la monnaie forte en l'absence de rigueur salariale devient prohibitif (en termes de chômage et / ou de déficit extérieur). La Belgique de 1981/82 et la Suède de 1992 constituent de bons exemples de cette politique. A nouveau aujourd'hui, surtout depuis l'effondrement du système monétaire européen, le désir de maintenir une monnaie forte s'avère une manière d'effectuer une pression "morale" pour un accord salarial vertueux sur le plan macro-économique.

Il est également utile de remarquer qu'une politique de franc fort réduit le coût des produits importés en monnaie belge, et a donc un effet modérateur sur les hausses nominales de salaires via l'indexation automatique (Cf. Banque Nationale, 1993). Ceci illustre une nouvelle fois le fait qu'une politique monétaire restrictive peut être utilisée comme encadrement à la politique des revenus.

II.2.6. Conclusion

L'absence de coordination entre secteurs a clairement montré ses limites lors des deux chocs pétroliers : bien que la croissance ait ralenti par rapport aux années 60, la structure institutionnelle a maintenu une règle de partage des salaires sur base d'une logique antérieure, qui était alors possible par une demande mondiale soutenue. La reconnaissance très tardive de la fin de ce régime s'est traduite par une hausse importante de la part des salaires dans la valeur ajoutée et par une perte de compétitivité du secteur exposé. L'intervention progressive de l'État dans le processus de concertation a permis de modifier cette logique, sans toutefois effacer les pertes d'emploi accumulées. Le nouveau système de négociation toujours basé sur le niveau sectoriel est désormais "encadré" par différents mécanismes. Ces derniers permettront sans doute d'éviter des dérapages comme ceux que l'on a connu dans le passé, mais ne semblent pas fournir les incitants nécessaires à la création d'emplois nouveaux.

III. LA LEGISLATION DU MARCHE DU TRAVAIL

III.1. La protection de l'emploi

Cette section traite de la législation de protection de l'emploi et des contrats à durée déterminée (CDD). Après avoir résumé succinctement la législation en vigueur et son évolution récente, nous nous interrogerons sur le degré de rigueur de cette législation. Dans un troisième temps, le rapport se penchera sur les effets de cette législation. Enfin, nous tenterons de répondre à la question : faudrait-il réformer les normes de protection de l'emploi en Belgique ?

a) Aperçu de la législation belge et de son évolution récente

Les contrats à durée indéterminée

Le législateur reconnaît à chacune des parties contractantes le droit de résilier unilatéralement le contrat. En principe, l'auteur de la rupture n'a pas à motiver sa décision. Néanmoins, il y a à cela des exceptions. Ainsi, le licenciement sur l'heure (c'est à dire sans préavis) n'est légal que s'il est justifié par un motif grave (cf. infra).

Dans le cas d'un contrat à durée indéterminée, chacune des parties peut le résilier moyennant un préavis. Dans nombre de cas cependant, le licenciement ne s'accompagne pas d'un préavis mais bien d'une indemnité calculée sur base de la rémunération due s'il y avait préavis.

Le délai de préavis est fort différent selon qu'il s'agit d'un contrat de travail ouvrier ou employé. Chez les ouvriers, le délai de préavis est fixé à quatre semaines lorsque le congé est donné par l'employeur, et à deux semaines lorsqu'il est donné par l'ouvrier. Ces délais sont doublés lorsqu'il s'agit d'un ouvrier demeuré sans interruption au service de la même entreprise pendant au moins vingt ans. Le contrat peut déroger à ces règles lorsque l'ouvrier a moins de six mois d'ancienneté. En cas de licenciement, le délai de préavis ne peut alors être inférieur à sept jours. On notera que la période d'essai varie de sept à quatorze jours chez les ouvriers.

La législation ne traite que du licenciement abusif de l'ouvrier. En cas de contestation en justice de la légitimité du licenciement, l'employeur doit pouvoir justifier sa décision a posteriori. Si le caractère abusif est établi, la réparation due par l'employeur équivaut en principe à six mois de rémunération. "On relèvera cependant les limites du contrôle judiciaire de l'exercice de ce droit [de licencier]. Le juge doit se borner à vérifier la réalité du motif avancé à l'appui de la décision de rompre; il ne peut se prononcer sur l'opportunité de cette décision" (Denis, 1992, p. 128).

Chez les employés, le délai de préavis varie en fonction notamment de l'ancienneté et du niveau de la rémunération. Le tableau III.1 donne un aperçu des dispositions légales actuelles à ce sujet.

Tableau III.1. Délais de préavis en Belgique : situation en 1995 chez les employés

Rémunération annuelle	Ancienneté	Préavis donné par		Délai maximum en cas de préavis donné par l'employé
		Employeur	Employé	
inférieure à 889.000 BEF (22 600 Ecus)	- 5 ans	3 mois	1 mois	
	5 à 10 ans	6 mois	3 mois	
	10 à 15 ans	9 mois	3 mois	
	15 à 20 ans	12 mois	3 mois	
	+ 5 ans supplémentaires	+ 3 mois supplémentaires		
Entre 889.000 BEF et 1.777.000 BEF (45 100 Ecus)	Les délais de préavis sont fixés soit par un accord conclu au plus tôt au moment où le préavis est donné, soit par décision judiciaire ¹			4 mois et demi
Supérieur à 1.777.000 BEF				6 mois

Source : Observatoire de l'emploi (1995), p. 19

Chez les employés, "la période d'essai ne peut être inférieure à un mois. Elle ne peut être supérieure respectivement à six mois ou à douze mois, selon que la rémunération annuelle ne dépasse pas ou dépasse 1 067 000 FB (27 100 Ecus)." (Observatoire de l'emploi, 1995, p. 17). Au-delà du premier mois de la période d'essai, la durée du préavis est de sept jours.

Une importante possibilité de dérogation à ces dispositions a vu le jour en mars 1994 : la formule dite de "l'emploi-tremplin" qui concerne les moins de 30 ans à expérience professionnelle courte (au plus 6 mois). Il s'agit d'un contrat de travail à durée indéterminée et à durée de préavis raccourcie (si l'on considère le statut d'employé) : un mois si l'employeur prend l'initiative de la rupture de contrat et une semaine sinon. Ces règles particulières sont remplacées par les conditions normales de cessation du contrat au-delà d'une ancienneté de trois ans.

Enfin, "chacune des parties peut résilier le contrat sans préavis pour motif grave. Est considérée comme constituant un motif grave, toute faute grave qui rend immédiatement et définitivement impossible toute collaboration professionnelle entre l'employeur et le

¹ Le délai de préavis donné par l'employeur ne peut être inférieur au délai de préavis à observer par l'employeur pour les employés avec une rémunération inférieure à 889.000 BEF. Pour autant que l'entrée en service se situe après le 1er avril 1994, le délai de préavis à observer par l'employeur peut être fixé par convention conclue au plus tard au moment de l'entrée en service lorsque la rémunération annuelle de l'employé dépasse 1.777.000 BEF. En pratique, le délai de préavis s'inspire fréquemment de "grilles arithmétiques". La plus utilisée est celle de Claeys. Se basant sur un grand nombre de décisions rendues par les tribunaux, cette grille est une relation mathématique estimée reliant la durée du préavis en mois à divers indicateurs (ancienneté, âge, rémunération et fonction exercée); Cf. le journal des tribunaux du travail ou le Bulletin social (janvier 1993, n° 98). Les tribunaux du travail ne sont cependant pas tenu d'appliquer ces "grilles arithmétiques". Aussi, la jurisprudence évolue-t-elle au fil du temps.

travailleur. Le motif grave est laissé à l'appréciation du juge." (Observatoire de l'emploi, 1995, p. 20)

Les contrats à durée déterminée

Ces contrats prennent fin lors de l'expiration du terme prévu au moment de l'engagement. Dans la loi de 1978, "lorsque les parties ont conclu plusieurs contrats de travail successifs à durée déterminée, sans qu'il y ait entre eux une interruption attribuable au travailleur, elles sont censées avoir conclu un contrat pour une durée indéterminée, sauf si l'employeur prouve que ces contrats étaient justifiés par la nature du travail ou par d'autres raisons légitimes¹" (Denis, 1992, p. 45).

Depuis mars 1994 et pour une période d'essai s'achevant à la fin de l'année 1997, deux possibilités nouvelles de conclure des contrats à durée déterminée ont été introduites dans la loi. "Quatre contrats successifs pour une durée déterminée peuvent au maximum être conclus, à condition que la durée de chaque contrat ne soit pas inférieure à trois mois et que la durée totale des contrats successifs ne dépasse pas deux ans; moyennant l'autorisation préalable de l'inspection des lois sociales, des contrats successifs pour une durée déterminée peuvent être conclus, avec chaque fois une durée minimale de six mois, à condition que la durée totale des contrats successifs ne dépasse pas trois ans". (Source : Observatoire de l'emploi, 1995, p. 16)

La fermeture d'entreprise et le licenciement collectif

En cas de fermeture d'entreprise, l'employeur doit fournir certaines informations aux travailleurs et à leur représentant ainsi qu'aux autorités. Il doit en outre payer une indemnité spéciale de licenciement aux travailleurs concernés par la fermeture. En cas de défaillance de l'employeur, l'indemnité est octroyée par un fonds public financé par des cotisations à charge de l'ensemble de employeurs (Denis, 1992, p. 133 et suivantes). En cas de licenciement collectif², l'employeur doit également satisfaire à certaines obligations en matière d'information et payer une indemnité spéciale aux travailleurs touchés.

b) La législation belge est-elle comparativement restrictive ?

La question semble presque aussi ardue que son équivalent dans le cas de l'indemnisation du chômage (cf. la section IV.1 ci-dessous). Le Conseil supérieur des Finances (1995) compare brièvement plusieurs études internationalement reconnues et constatent qu'elles aboutissent à des conclusions "sensiblement différentes" (p. 72) pour la Belgique. Il est

¹ Denis (1992) cite notamment le remplacement de personnel en cas d'incapacité de travail, des contrats exécutés dans des pays en voie de développement ou des contrats de recherche dans des établissements scientifiques.

² au cours d'une quelconque période de 60 jours,
- le licenciement d'au moins 10 employés dans le cas d'entreprises occupant de 20 à 99 travailleurs;
- le licenciement d'au moins dix pour cent des employés entre 100 et 199 travailleurs;
- au moins 30 licenciements à partir de 300 travailleurs occupés. (Source : Observatoire de l'emploi, 1996, p. 60)

vrai que la question est complexe et que le grand écart entre les délais de préavis des ouvriers et des employés réduit la crédibilité des études qui s'appuient sur une simple moyenne de durées légales des deux catégories. Les études qui distinguent les ouvriers et les employés (par exemple, Commission européenne, 1993, chapitre 7), indiquent assez clairement qu'en Belgique, la durée des préavis est comparativement faible pour les ouvriers, tandis que celle des employés apparaît relativement élevée au-delà d'un seuil d'ancienneté.

Il est vrai que la durée des préavis n'est pas le seul aspect à considérer pour juger de la rigueur de la protection des travailleurs belges. Le dernier indicateur synthétique disponible, celui de l'OCDE (1994)¹, situe la Belgique à un niveau intermédiaire de rigueur.

Dans l'étude de l'OCDE (1994) sur l'emploi, la Belgique apparaissait en revanche fortement atypique par les contraintes qu'elle imposait (à la fin des années quatre-vingt) au développement de contrats à durée déterminée. L'assouplissement introduit en 1994 devrait avoir modifié cette appréciation (cf. le § a ci-dessus).

c) Des effets de la protection de l'emploi et de la législation relative aux CDD

Dans des enquêtes européennes à propos des obstacles à l'embauche, il apparaissait en 1985 et 1989 que les employeurs belges insistaient fortement sur le rôle joué par les règles de licenciement. La dernière enquête, datant de l'été 1994², indique que les employeurs belges de l'industrie et plus encore du commerce de détail (les deux secteurs couverts) continuent à voir dans les conditions de licenciement un obstacle important à l'embauche. L'intensité perçue de cet obstacle demeure plus forte que dans la moyenne européenne. On se serait dès lors attendu à ce que l'assouplissement de la législation des CDD intervenu en 1994 (cf. III.1.a ci-dessus) conduise à une croissance rapide de la part de l'emploi à durée déterminée dans l'emploi total. Selon l'enquête sur les forces de travail, il n'en a rien été en 1995. Ce constat est valable dans les trois régions, pour les deux sexes et aussi pour les jeunes. Il faudra cependant voir ce qu'il adviendra lorsque l'emploi se mettra à croître à un rythme soutenu.

L'analyse des effets de la protection de l'emploi et de la législation relative aux CDD ne peut se limiter à ce genre de constat. Deux branches de la théorie économique sont principalement invoquées pour traiter de cette question. La première est la théorie insiders-outsiders qui met l'accent sur l'impact des coûts d'embauche et de licenciement sur les salaires. La seconde étudie la demande de la firme (à salaire donnée) face à ces coûts.

Pour rappel, l'approche des insiders-outsiders (Lindbeck et Snower, 1988) suppose que les travailleurs en place (les insiders) négocient les salaires selon leurs intérêts propres, sans se soucier des chômeurs (les outsiders). Ces derniers rivalisent avec les insiders mais sur pied d'inégalité compte tenu notamment des coûts d'embauche et de licenciement. Plus

¹ L'OCDE y intègre les difficultés occasionnées par les procédures à respecter en cas de préavis normal, les préavis et indemnités en cas de licenciement sans faute professionnelle et l'intensité des obstacles au licenciement (durée des périodes d'essai, définition du licenciement abusif, etc.)

² European Commission (1995).

ceux-ci sont élevés et plus les insiders sont en mesure d'exiger des hausses salariales (ou d'empêcher une baisse de ceux-ci en cas de choc économique défavorable). Ceci permet d'expliquer le chômage involontaire et la persistance de celui-ci.

Le second courant de littérature¹ s'intéresse à l'influence des mêmes coûts de rotation sur la demande de travail des firmes. A salaires exogènes (donnés), ces coûts entraînent des dépenses en cas d'ajustement du niveau de l'emploi dont l'effet dans un cadre dynamique peut se révéler complexe. En bref, cette littérature conclut que ces coûts ont un effet ambigu sur le niveau moyen de la demande de travail. La dynamique de la demande de travail est par ailleurs profondément affectée par le niveau de ces coûts. Si ceux-ci diminuent, les variations cycliques de la demande de travail deviennent plus amples (la propension à embaucher et, davantage encore, celle à licencier augmentent).

Les études empiriques concernant les effets de ces législations considèrent généralement un échantillon de pays en coupe ou en panel. Certaines d'entre elles incluent la Belgique. Les prédictions évoquées à l'instant sont transposées en hypothèses à tester à propos du niveau moyen de l'emploi ou du chômage au cours d'un cycle ou encore à propos des flux d'embauches et d'entrées en chômage. Cette transposition peut apparaître discutable parce que l'évolution de la demande de travail (à salaires donnés) ne fournit nullement de manière automatique celle de l'emploi, du chômage ou des flux entre ces états. A titre d'exemple, l'autorisation de contrats à durée déterminée (CDD) peut avoir des répercussions sur la formation des salaires (un différentiel de salaire défavorable aux titulaires de CDD). Il n'est alors nullement évident de déterminer si l'évolution de l'emploi doit être davantage attribuée à l'absence de coûts de licenciement pour les CDD qu'au différentiel de salaire.

Quoi qu'il en soit, l'OCDE (1994) conclut que les taux d'emploi (le rapport entre l'emploi et la population en âge de travailler) tendent à être plus faibles en 1990 dans les pays où l'indicateur synthétique de sécurité d'emploi est plus élevé. Boeri (1995) étend le champ des constatations empiriques en retenant l'indicateur synthétique de rigueur de la protection des travailleurs présenté par l'OCDE (1994). Les économies où la protection des travailleurs est élevée (délais de préavis longs, licenciements conditionnels à une autorisation administrative, etc.) connaissent en moyenne (entre 1983 et 1993) des taux d'entrée en chômage plus faibles. Le degré de protection des travailleurs ne serait cependant pas significativement corrélé avec le taux moyen de chômage ni avec les rythmes de création et de destruction d'emplois² sur la même période. Ces constatations ne sont pas très probantes car les modèles théoriques conduisent principalement à des prédictions à propos de la *dynamique* cyclique (et non au sujet de valeurs instantanées ou moyennes). A ce propos, Bentolila et Saint-Paul (1992) concluent d'une étude sur données individuelles de firmes espagnoles que les variations cycliques de l'emploi se sont, comme attendu, accrues, après l'autorisation de contrats à durée déterminée en 1984.

Si la sécurité d'emploi est durablement jugée élevée par les employeurs, il est plausible que des alternatives au licenciement se développeront à leur initiative ou via la concertation sociale. Ce pronostic semble se vérifier en Belgique.

1 Bentolila and Bertola (1990), Bertola (1990, 1992), Bentolila et Saint-Paul (1992).

2 Calculés sur base de données individuelles d'entreprises.

Abraham et Houseman (1994) et Van Audenrode (1994) étudient les effets du chômage temporaire. En Belgique, l'employeur peut suspendre temporairement le contrat de travail des ouvriers pour trois raisons : un accident technique, les intempéries et le manque de travail résultant de causes économiques. Ce dernier cas, le plus pertinent pour notre propos, permet à l'employeur de suspendre l'exécution du contrat de travail ou d'instaurer un régime de travail à temps réduit. En l'absence de réglementation propre à la branche d'activité, la suspension du contrat de travail peut se prolonger durant au plus quatre semaines. Le régime de travail à temps réduit peut être instauré pendant au plus trois mois (voire davantage dans certains cas). Le rétablissement du régime normal de travail durant une semaine suffit à autoriser une nouvelle période de chômage temporaire de quatre semaines ou trois mois selon le type considéré. Durant la période de chômage temporaire, le travailleur perçoit une indemnité de chômage à charge de l'Office National de l'Emploi. Van Audenrode (1994) compare l'ajustement des effectifs et de la durée du travail dans l'industrie manufacturière de dix pays de l'OCDE. Comparant notamment la Belgique et les Etats-Unis, l'auteur conclut que dans les deux pays, le nombre effectif d'heures de travail s'ajuste rapidement au nombre désiré par les employeurs mais que cet ajustement s'opère de manière très différente dans les deux pays : schématiquement, davantage par les effectifs aux Etats-Unis, davantage par la durée moyenne du travail en Belgique. Pour Van Audenrode, dans les pays où le système de chômage temporaire offre beaucoup de souplesse et indemnise généreusement (parmi lesquels, figure la Belgique), ce système compense les restrictions légales imposées au licenciement, si bien que la flexibilité d'ajustement du travail (nombre total d'heures) est similaire à celle des Etats-Unis. Abraham et Houseman (1994) aboutissent à des conclusions équivalentes. Ils ajoutent que les modifications apportées en 1976 à la législation belge des licenciements collectifs n'ont guère influencé la vitesse d'ajustement de l'emploi.

Ces auteurs ne paraissent cependant pas s'interroger sur la capacité de l'administration à contrôler le système. En particulier, rien ne paraît empêcher une entreprise de recourir durablement à ce système d'assurance à vocation temporaire. Si tel est le cas, les employeurs et les syndicats concernés reportent sur la collectivité des ajustements à réaliser tôt ou tard. Il peut par ailleurs apparaître troublant que le chômage temporaire ait été restreint aux ouvriers alors que ceux-ci jouissent d'une protection d'emploi moins forte que les employés. Cela tient sans doute au fait que le système de chômage temporaire a été instauré à une époque où l'emploi industriel et ouvrier occupait une place nettement plus importante qu'aujourd'hui. La sensibilité de cet emploi aux mouvements conjoncturels devait à l'époque être un objet de préoccupation particulier.

Le partage du travail qu'instaure le chômage temporaire n'est pas la seule manière d'éviter les coûts de licenciement. La promotion d'une mobilité interne à l'entreprise, le développement de la sous-traitance, le recours au travail intérimaire, les préretraites (sous certaines conditions) et le recours au travail non déclaré figurent parmi les alternatives possibles. Il n'existe pas d'étude traitant de la Belgique sous chacun de ces angles. On épinglera cependant un certain nombre de constats et d'études qui permettent de vérifier si ces mécanismes alternatifs sont fort répandus en Belgique ou corrélés internationalement avec le degré de protection de l'emploi. L'importance des préretraites en Belgique est un phénomène connu évoqué ci-dessous à la section IV.1. Quant à l'emploi intérimaire, l'OCDE (1994) estime la législation belge contraignante. En effectifs, l'emploi intérimaire fait partie des formes de contrats temporaires recensées par les enquêtes sur les forces de travail. Or on sait que cette forme de contrat est relativement peu répandue en Belgique. L'OCDE (1992) a par ailleurs conclu que "le degré et le rythme de croissance du travail indépendant ont tendance à augmenter en même temps que l'indicateur [de rigueur de la

sécurité d'emploi proposé par Bertola, 1990]" (p.186). L'analyse de corrélation proposée en 1994 par l'OCDE va dans le même sens, même si la relation s'estompe lorsque certains pays du sud de l'Europe où la protection est forte sortent de l'échantillon. Quant à l'importance de l'économie "souterraine" en Belgique, une étude récente (Bizeur, 1995) couvrant l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie et la Grande-Bretagne place la Belgique en deuxième position après l'Italie¹. Il va sans dire que l'intensité de la protection des travailleurs n'est qu'un facteur parmi d'autres susceptibles d'expliquer ce phénomène. Enfin, face probablement au coût élevé de licenciement des cadres et à la plus grande instabilité de ces emplois au cours des dernières années, l'outplacement s'est progressivement développé en Belgique et a récemment reçu un cadre juridique. Alors qu'en soi il ne devrait pas en être ainsi, dans la pratique, l'outplacement est "souvent [présenté] comme une solution de rechange partielle au régime de licenciement ordinaire. Ce n'est pas étonnant quand on sait que l'employeur s'adresse à un bureau d'outplacement ... dans le but de limiter au maximum le coût de licenciement" (Neyt, 1994, p. 22).

d) Faudrait-il réformer les normes de protection de l'emploi en Belgique ?

Nous ne le pensons pas. Le paragraphe précédent a montré que différents systèmes se sont au fil du temps mis en place pour limiter les effets des coûts de licenciement. Tous ne sont pas nécessairement opportuns. Il faut privilégier les systèmes qui organisent le partage des emplois sans licenciement dans la mesure où une embauche durable et stable est un attribut de l'emploi généralement souhaité par les travailleurs² et favorable au développement du capital humain spécifique et non spécifique, encore faut-il que les règles du système permettent un contrôle suffisant (il ne semble pas qu'il en aille ainsi dans le cas du chômage temporaire). Par ailleurs, rien n'indique que les changements passés de législation aient produit des effets notables sur le niveau de l'emploi ou sa dynamique d'ajustement. Le récent assouplissement de la législation des contrats à durée déterminée (CDD) et l'apparition du contrat dit "d'emploi-tremplin" pour les jeunes devront cependant faire l'objet d'investigations au cours des prochaines années afin de mesurer les répercussions de cette libéralisation. Il s'agira alors de reposer la question de ce paragraphe à la lumière de cette évaluation.

Il reste que la protection de l'emploi et son absence peuvent être vus sous deux angles pour les groupes plus fragiles sur le marché du travail. D'une part, une protection substantielle de l'emploi peut freiner l'insertion ou la réinsertion de certains groupes. On dispose à ce sujet d'évidences fragiles pour les jeunes (Skedinger, 1995) et pour les chômeurs de

¹ L'intensité de l'économie "souterraine" en Belgique a été estimée de diverses manières. Toutes ont leur limites propres. Nous référons à Bizeur (1995), l'interrogation directe des ménages à propos de leur participation à "l'économie souterraine" révélerait que 7,4 % de la population active belge avait en 1985 une activité non déclarée. Une autre estimation conclut qu'en 1992 les recettes effectives de cotisations à la Sécurité Sociale représentaient seulement 87 % du volume de recettes attendues compte tenu du niveau moyen des salaires et du taux légal de cotisations sociales. Au départ de diverses recherches, Bizeur (1995) estime par ailleurs que "l'économie au noir" représenterait de 12 à 16 % du PIB.

² Qui, contrairement aux détenteurs de capital financier, ne peuvent se préserver partiellement des risques économiques par une forme de diversification de leur portefeuille d'activités. Il est en effet rare qu'un travailleur puisse exercer plusieurs emplois (ou mieux encore, plusieurs professions) chez des employeurs différents.

longue durée (OCDE, 1993¹). Dans le même ordre d'idée, certaines manières d'éviter les coûts de licenciement -et sans doute, plus encore, le haut niveau des taux de cotisations sociales- ne sont guère favorables. On songe ici à l'emploi indépendant en tant que substitut au salariat ou encore aux emplois non déclarés à la sécurité sociale. Ces formes d'emplois atypiques ont toutes les chances de concerner à nouveau les groupes les plus faibles sur le marché du travail. D'autre part, la libéralisation de la protection de l'emploi peut fort bien engendrer une substitution d'emplois temporaires à des emplois plus stables. Telle a été l'expérience espagnole (Bentolila et Saint-Paul, 1992) en ce sens que la croissance de l'emploi de la seconde moitié des années quatre-vingt s'est accompagnée d'une baisse de l'emploi durable².

Devant ce qui apparaît parfois comme un dilemme, la récente réforme de la législation des CDD et la mise en place de "l'emploi-tremplin" pour les jeunes ont pris une option claire. Outre leur effet global sur l'emploi, il importera d'en évaluer les conséquences sur la structure de celui-ci et sur la trajectoire des travailleurs au sein du marché du travail.

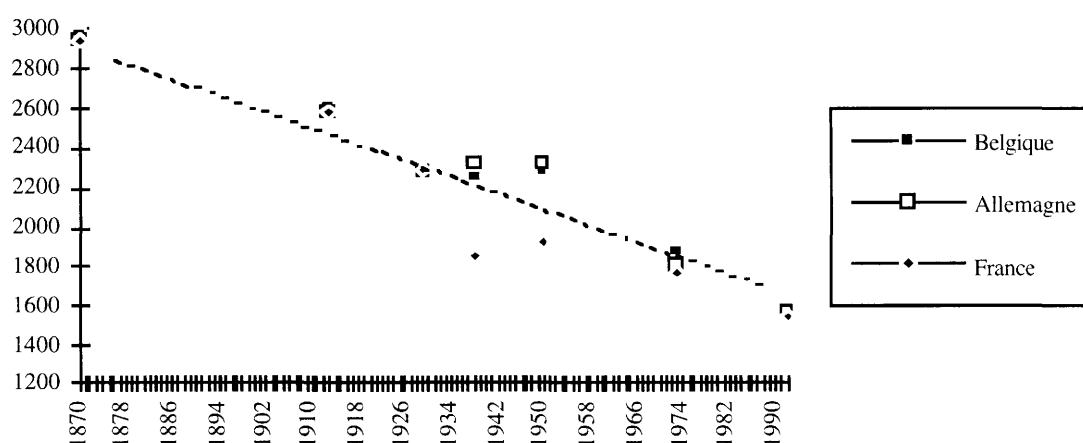
¹ Et les réserves sur ce résultat dans la note 22 du chapitre 6 d'OCDE (1994).

² Voir aussi l'évaluation critique de Bentolila et Dolado (1993).

III.2. La régulation du temps de travail

En longue période, la diminution du temps de travail est impressionnante (voir graphique III.1). Elle s'est réalisée dans le cadre du partage des gains engendrés par la croissance économique. Comme on le verra ci-dessous, le rythme de diminution de la durée du travail à temps plein s'est toutefois fortement ralenti depuis une vingtaine d'années. Dans le contexte de chômage persistant que la Belgique connaît, l'enjeu des débats est devenu d'accélérer ce processus de manière telle que non seulement ceux qui ont un emploi mais aussi les chômeurs en tirent un avantage (les premiers par un accroissement du temps disponible en dehors de la profession, les seconds par une réinsertion professionnelle).

Graphique III.1. Nombre d'heures annuelles de travail par personne disposant d'un emploi



Source : Maddison, 1995. Années d'observation : 1870, 1913, 1929, 1938, 1950, 1973, 1992.

Note : La mesure mêle la réduction de la durée annuelle du travail à temps plein et le développement de l'emploi à temps partiel. En 1992, la durée est équivalente dans les trois pays.

Qu'elles portent sur la taille de la population active ou sur la durée individuelle du travail, les formules sont extrêmement diverses : préretraites, semaine de quatre jours, extension du travail à temps partiel (par exemple, en fin de carrière), disponibilité d'un crédit-temps à répartir durant sa carrière professionnelle, etc. Tous ces aspects ne seront pas abordés ici. La gestion de la carrière (préretraites, interruption de carrière, etc.) sera abordée à la section IV.1.2. Nous traiterons en revanche ici de l'aménagement du temps de travail perçu selon deux dimensions : la durée hebdomadaire du travail à temps plein et la durée annuelle de travail (déterminée notamment par l'intensité du travail à temps partiel et les heures supplémentaires).

Cette section se structurera de la manière suivante. Après avoir décrit l'évolution de certains indicateurs essentiels de la durée du travail (§ III.2.1), le rapport évoquera la législation en la matière (§ III.2.2). Dans un troisième temps, il résumera l'évaluation disponible des politiques menées en Belgique et tentera d'expliquer les raisons du bilan mitigé tiré de l'expérience belge (et étrangère). Enfin, il s'interrogera sur ce qu'il est permis d'entrevoir pour l'avenir (§ III.2.4).

III.2.1. *Éléments descriptifs*

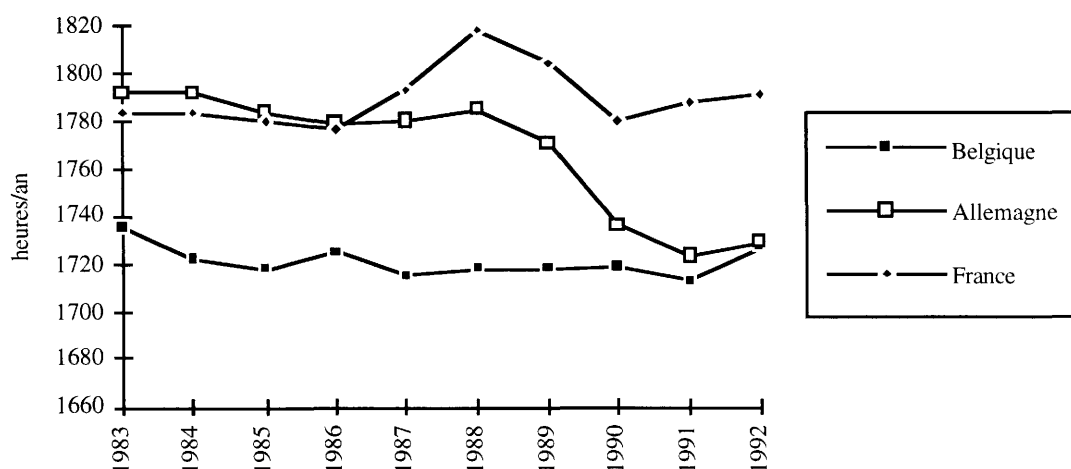
Le chapitre 1 du rapport a décrit l'évolution du travail à temps partiel en Belgique. Nous ne reviendrons donc pas ici sur cet aspect. En revanche, ce paragraphe s'intéresse plus particulièrement à l'évolution de la durée du travail des salariés occupés à temps plein.

Il importe tout d'abord de rappeler quelques notions essentielles. Les statistiques disponibles de durée du travail reposent en effet sur des définitions différentes. La durée conventionnelle du travail (c'est à dire contenue dans les conventions collectives) mesure la durée normale annuelle moyenne des salariés à *temps plein* du secteur privé. La statistique correspondante, établie depuis 1955 par le Bureau du plan, indique qu'entre 1955 et 1975, la durée conventionnelle s'est réduite d'environ 20 % tant chez les ouvriers que chez les employés. Par la suite, le rythme de décroissance s'est nettement réduit. De 1975 à 1991, la réduction ne s'est élevée qu'à 8 % chez les ouvriers et à 6 % chez les employés.

La durée normale (ou habituelle) de travail, que renseignent les enquêtes sur les forces de travail, mesure la durée hebdomadaire contractuelle (Meulders et Plasman, 1996a). Il s'agit du nombre d'heures normalement prestées au cours, typiquement, d'une semaine (Ministère de l'Emploi et du Travail, 1994). En Belgique, chez les salariés à temps plein, cette durée s'élevait à 38,6 heures en 1983 (39,2 chez les hommes et 37,4 chez les femmes). En 1994, la durée normale s'élevait respectivement à 38,2, 38,8 et 36,9 heures. Ce quasi statu quo ne doit cependant pas cacher une autre réalité : en 1994, la durée normale moyenne de travail des hommes et celle des femmes belges sont d'environ deux heures plus courtes que les moyennes européennes (Europe des douze).

Ces statistiques ne fournissent pas la durée annuelle effective de travail. Elles ne tiennent en effet par exemple pas compte des jours de vacances et de congé légaux, ni du chômage temporaire des ouvriers. EUROSTAT a estimé la durée annuelle effective du travail des salariés à temps plein. Ce calcul utilise les enquêtes sur les forces de travail et des données administratives relatives aux congés et vacances annuelles et aux autres motifs d'absence du lieu de travail (maladie, etc.). Le relatif statu quo de la série belge contraste avec l'évolution allemande depuis 1988 (Cf. le graphique III.2). En 1983, la durée annuelle du travail était plus élevée en France et en Allemagne qu'en Belgique. L'écart s'élevait à une cinquantaine d'heures par an. En 1992, cet écart a disparu dans le cas de l'Allemagne tandis qu'il se maintient grosso modo en France.

Graphique III.2. Durée de travail annuelle effective des salariés occupés à temps plein (hommes + femmes)



Source : EUROSTAT

Meulders et Plasman (1996a) analysent la durée annuelle effective en série temporelle longue. Cette étude met également en évidence le ralentissement de la réduction du temps de travail en Belgique à partir de 1975. Il apparaît en outre que la croissance du PIB et la durée effective sont corrélées négativement et que l'intensité de cette relation s'est atténuée après 1975. Autrement dit, depuis cette époque, à une même hausse de PIB est associée une moins forte baisse de la durée du travail. Cela s'explique sans doute par un partage différent des accroissements de valeur ajoutée entre le travail et le capital (durant les années quatre-vingt notamment) et par un arbitrage différent entre croissances salariales et réduction du temps de travail lors des négociations collectives.

III.2.2. Aperçu de la législation¹

La flexibilité de la durée du travail

La législation belge apparaît complexe en cette matière. Ce rapport ne saurait dès lors entrer dans les détails. La loi de 1971 fixe des durées maximales de travail quotidien (8 heures) et hebdomadaire (40 heures)². Les exceptions et possibilités de dérogation sont cependant multiples. Les fonctions de direction et de confiance ne sont pas concernées par cette loi. En outre, en cas de travail en équipes notamment, la limite hebdomadaire ne doit être respectée qu'en moyenne sur une période d'un trimestre (voire davantage) moyennant une convention collective du travail ou un arrêté royal. Lorsque ce type de dérogation est utilisé, la durée quotidienne de travail ne peut dépasser 11 ou 12 heures (selon les cas) et la durée hebdomadaire 50 heures. Des dérogations plus particulières peuvent être obtenues par exemple lors d'un surcroît extraordinaire de travail. A ces possibilités, les lois de 1985 et 1987 ont ajouté de nouvelles opportunités de dérogation. Quelle que soit la nature des

¹ Sources : Denis (1992), Observatoire de l'Emploi (1995, 1996).

² Cette limite peut être abaissée par une convention collective du travail. Dans la plupart des secteurs une telle convention a ramené la durée hebdomadaire à 38 heures, voire moins (Put, 1994).

travaux, si une convention collective (de branche ou d'entreprise) est conclue à ce propos, la limite hebdomadaire de la durée du travail ne doit plus être vérifiée que sur base annuelle (avec une durée journalière d'au plus neuf heures et une durée hebdomadaire d'au plus 45 heures). Ces réformes ont en outre introduit des possibilités de dérogation en matière de repos dominical, de travail de nuit (pour les hommes) et de week-end. Ce dispositif a conduit l'OCDE (1989b) à estimer que "la législation belge sur la flexibilité de la durée du travail...est parmi les plus libérales d'Europe" (p. 99).

"En principe, il est interdit de faire prester des heures supplémentaires, c'est à dire des heures en sus de la durée du travail normal" (Put, 1994, p.29). Des dérogations sont cependant accordées. D'une part, les diverses possibilités de dérogation évoquées ci-dessus conduisent à dépasser la durée normale sans qu'un salaire majoré ne soit dû au travailleur. D'autre part, des situations occasionnelles peuvent, elles aussi, donner lieu à des dérogations (Put, 1994, p.30). Lorsque des heures supplémentaires sont autorisées, elles le sont généralement dans des limites assez strictes. Ces heures doivent en outre typiquement être récupérées sous forme de repos compensatoire. Une loi récente, datée de juin 1993, remet toutefois cette règle en cause. Moyennant une convention collective du travail et le respect de certaines conditions (qu'il semble difficile de vérifier), un maximum de 65 heures supplémentaires, au salaire majoré, peuvent être prestées par an et par travailleur sans repos compensatoire. Dans le même temps, les plans d'entreprise de redistribution du travail (de décembre 1993) visent notamment à limiter les heures supplémentaires. La complexité de la législation ne facilite pas la tâche des services d'inspection des lois sociales lorsqu'il leur faut apprécier la légalité des heures supplémentaires prestées dans les entreprises (Put, 1994, p. 35).

Initiatives de réduction du temps de travail et de redistribution du volume de travail

Après le premier choc pétrolier, si un consensus a pu émerger à diverses reprises à propos de la gestion de la carrière (songeons aux préretraites), en revanche, les revendications syndicales en matière de réduction de la durée hebdomadaire de travail se sont généralement heurtées à un refus patronal. Les employeurs, de leur côté, ont privilégié le travail à temps partiel et la recherche de formules de gestion flexible de la durée du travail. Les gouvernements successifs ont pris diverses initiatives tantôt pour stimuler des accords de réduction de la durée hebdomadaire du travail, tantôt pour rencontrer les attentes patronales rappelées à l'instant. C'est ainsi que le plan "De Wulf", associant des subsides à l'embauche à l'adoption des 38 heures/semaine, vit le jour. Au début des années quatre-vingt, se développa l'opération "5-3-3". Dans les entreprises de plus de 50 salariés, celle-ci combinait une réduction de 5 % de la durée du travail, une modération salariale de 3 % et une augmentation de l'emploi de 3 %. Les fruits de la modération salariale de 3 %, imposée par le gouvernement, devaient, sauf dérogation, être versés à un fonds public pour l'emploi si l'entreprise ne participait pas aux accords "5-3-3". Entre 1983 et 1986, se développèrent à l'initiative du ministre de l'emploi de l'époque des expériences pilotes d'aménagement flexible du temps de travail dérogeant à la législation de l'époque. Ces expériences débouchèrent sur une réflexion globale à ce propos entre les partenaires sociaux, puis sur une convention collective intersectorielle et sur une loi dont les traits essentiels ont été résumés ci-dessus.

Alors que l'opération "5-3-3" avait un caractère obligatoire par l'intermédiaire de la modération salariale, les années nonante ont jusqu'à présent vu naître deux initiatives fédérales qui stimulent la redistribution du temps de travail dans le secteur privé (la

modération salariale étant prise en compte par la loi sur la compétitivité) : les "plans d'entreprise de redistribution du travail" (décembre 1993) - en bref, "plans d'entreprise" - et l'accord pour la promotion de l'emploi intervenu dans le prolongement de l'accord interprofessionnel de décembre 1994 - en bref, "accord pour l'emploi"-. Ces deux instruments accordent une place essentielle à la négociation collective. Les plans d'entreprise¹ sont un cadre juridique qui fixe une liste non limitative de huit modalités possibles de redistribution du travail², définit la durée minimale d'un plan (un an) et précise une obligation de résultat (une croissance nette du nombre de travailleurs occupés) en échange d'une réduction de cotisations de sécurité sociale de 100 000 BEF par an (environ 2500 Ecus) et par emploi supplémentaire. Cette réduction ne peut être accordée que jusqu'à la fin de l'année 1997. Les commissions paritaires ont la possibilité de formuler des recommandations aux entreprises du secteur, d'adopter une convention-cadre et d'offrir aux entreprises une réglementation détaillée pour la mise en oeuvre des plans. Le niveau de décision est cependant celui de l'entreprise. C'est à ce niveau qu'une convention collective peut être négociée par l'employeur et la délégation syndicale. Dans le cas de petites entreprises, il leur est possible de signer un acte d'adhésion après consultation des travailleurs.

Le système des accords pour l'emploi³, qui s'applique durant les années 1995-1996⁴, adopte la même philosophie que les plans d'entreprise. Les différences principales sont les suivantes. Primo, la liste des mesures de "promotion de l'emploi" éligibles est plus large que celle des plans d'entreprise⁵. Secundo, l'exigence de résultat est renforcée et combine à présent le critère de croissance nette du nombre de travailleurs et celui d'un volume de travail au moins équivalent à celui du trimestre correspondant de 1994. Tertio, la réduction de cotisations sociales s'élève à présent à 150 000 BEF (environ 3800 Ecus) par an et par emploi supplémentaire. Enfin, ce système octroie un rôle accru à la concertation sociale au

1 Voir du Bled (1994) et Rombouts (1996).

2 Il s'agit des mesures suivantes :

- instauration de l'emploi à temps partiel volontaire avec recrutement compensatoire;
- diminution de la durée du travail et recrutement compensatoire;
- limitation des heures supplémentaires avec recrutement compensatoire;
- instauration du droit à l'interruption de carrière et/ou à la réduction des prestations de travail avec remplacement obligatoire;
- introduction de la préretraite à mi-temps avec remplacement obligatoire;
- instauration du travail en équipes avec recrutement compensatoire;
- introduction d'horaires flexibles avec recrutement compensatoire;
- introduction de la semaine de quatre jours avec recrutement compensatoire.

3 Voir Rombouts (1996).

4 Avec des possibilités de prolongation (Cf., par exemple, le secteur de la construction).

5 Par mesure de promotion de l'emploi, on entend :

- l'introduction du travail à temps partiel volontaire;
- la réduction de la durée du travail (sans compensation salariale);
- la limitation des heures supplémentaires;
- l'introduction du droit à l'interruption de carrière et/ou la réduction des prestations de travail;
- l'instauration de la préretraite à mi-temps;
- l'introduction du travail en équipes;
- l'instauration d'horaires flexibles;
- l'introduction d'une semaine de travail de 4 jours;
- l'introduction d'un régime de préretraite à 58 ans ou moins, là où ce régime n'existait pas encore;
- l'abaissement de l'âge existant pour l'accès à la préretraite;
- l'introduction d'un régime de préretraite à 55 ans.

niveau sectoriel. La mission de proposition laissée au niveau sectoriel dans le cadre des plans fait place ici à une fonction de négociation. Celle-ci conditionne la procédure applicable au niveau des entreprises. L'éventail des possibilités est vaste. A titre d'exemple, si une convention est signée au niveau sectoriel, celle-ci peut s'appliquer automatiquement aux entreprises ou fixer les modalités d'adhésion libre par l'entreprise (par exemple, le choix entre plusieurs formules). La complexité du système peut donner lieu à une certaine confusion (Rombouts, 1996, p.11).

Dans la fonction publique fédérale, depuis avril 1995, la semaine de quatre jours est un droit pour les fonctionnaires (statutaires et contractuels). La rémunération est réduite au prorata de l'abaissement de la durée du travail (20 %) mais cette chute est amortie par l'octroi d'une prime mensuelle de 3250 BEF (environ 80 Ecus). Les communes et les provinces sont libres d'autoriser ou non cette formule.

Le travail à temps partiel

En matière de travail à temps partiel, la loi de référence est celle de 1981 qui stipule notamment que le travailleur à temps partiel doit bénéficier de droits identiques à ceux des travailleurs occupés à temps plein, mais au prorata de la durée de ses prestations. Une loi de 1989 complète la première. Elle précise notamment que la durée contractuelle hebdomadaire de travail ne peut être inférieure au tiers de la durée correspondante des travailleurs à temps plein. Le nombre d'heures à prester d'affilée est au minimum de trois (Meulders, 1994). L'horaire de travail à temps partiel peut être variable mais cet horaire doit être un de ceux prévus par le règlement du travail et être connu du travailleur au moins cinq jours ouvrables à l'avance (Denis, 1992, p.54).

Divers dispositifs légaux se sont succédés pour favoriser (puis freiner) l'acceptation d'un emploi à temps partiel par un chômeur demandeur d'emploi à temps plein. Ils seront brièvement évoqués à la section IV.1.1. Les dispositions récemment adoptées dans le cadre du plan pluriannuel pour l'emploi (novembre 1995) permettent l'indemnisation en cas de perte d'un emploi à tiers temps minimum. Elles garantissent également le droit à une indemnisation comme travailleur à temps plein lorsqu'il y a passage d'un emploi à temps plein à un emploi à temps partiel et perte de ce dernier dans les trois années qui suivent ce passage.

Depuis février 1995, le gouvernement flamand soutient le passage du travail à temps plein au travail à temps partiel dans le cadre notamment des plans d'entreprise évoqués ci-dessus. La "prime d'encouragement" mensuelle s'élève à 5000 BEF (environ 130 Ecus) s'il y a passage à un mi-temps et 3000 BEF (environ 75 Ecus) autrement. Cette prime est accordée au plus durant deux ans. La période de paiement est de plus limitée par la durée du plan d'entreprise ou des autres formes de conventions éligibles.

III.2.3. *Éléments d'évaluation*

a) *De l'effet en Belgique de diverses formules de réaménagement/réduction du temps de travail*

Ce paragraphe traitera dans l'ordre de la réduction de la durée hebdomadaire légale ou conventionnelle, des expériences d'aménagement du temps de travail (1983-1986), de la réglementation des heures supplémentaires, du travail à temps partiel, des plans d'entreprise et des accords pour l'emploi et de la semaine de quatre jours dans la fonction publique fédérale. Le chômage temporaire, dont le rôle a été évoqué à la section III.1, ne sera pas traité ici. La gestion de la carrière (préretraites, interruption de carrière, etc.) sera abordée à la section IV.1.2.

La réduction de la durée hebdomadaire légale ou conventionnelle

La nature de la réduction et le contexte économique de sa mise en oeuvre influencent fortement l'ampleur des effets engendrés. Comparée à une réduction importante et brutale, une réduction faible ou progressive de la durée hebdomadaire du travail s'accompagne en effet plus aisément d'ajustements de la productivité du travail sans réorganisation profonde du mode de production et sans embauche compensatoire lorsque le contexte économique est peu porteur¹. "Tous ceux qui ont cherché à mettre le doigt sur des exemples d'embauche consécutive à la réduction, par exemple de 40 à 39 heures en France, de 40 à 38 heures directement ou par paliers en Belgique, ont éprouvé beaucoup de difficulté à en trouver" (Drèze, 1995, p. 182). Ceci s'explique par le fait que ces réductions survenaient lors de contractions de l'activité économique. Pour Drèze, l'effet de la réduction de la durée hebdomadaire s'est en revanche fait sentir entre 1987 et 1990 lorsque la reprise économique s'est réalisée sur base d'une durée hebdomadaire individuelle plus courte.

Les évaluations disponibles en Belgique proviennent de deux sources : les autorités nationales² et des simulations réalisées au départ de divers modèles macro-économétriques.

L'OCDE (1994) cite l'effet du plan "5-3-3" annoncé par les autorités belges lors de travaux au sein de cette institution. Selon cette source, 23 000 emplois auraient été ainsi créés (soit 0,8 % de l'emploi salarié de 1983).

Plusieurs modèles macro-économétriques belges ont été simulés afin d'estimer l'impact d'une réduction de la durée hebdomadaire du travail. A titre d'illustration, nous considérerons ici les simulations de Plasmans et Vanroelen (1988) et de Plasman (1989). Plasmans et Vanroelen simulent entre 1985 et 1989 le modèle MARIBEL, modèle officiel du Bureau du Plan à cette époque. Ce modèle macro-économique exprime la demande de

¹ La réduction de la durée hebdomadaire du travail a cependant généralement un impact automatique sur l'embauche dans le cas des entreprises produisant en continu. En effet, compte tenu de ce mode de production, l'abaissement de la durée hebdomadaire de travail implique nécessairement des recrutements sauf si l'entreprise réduit ses effectifs au sein des équipes et restructure celles-ci.

² En s'appuyant sur une méthodologie que nous ignorons.

travail des firmes en heures puis opère un partage de celle-ci entre les effectifs et la durée annuelle individuelle de travail. Ce partage apparaît peu sensible au niveau du salaire réel. La simulation porte sur une réduction de 10 % de la durée individuelle annuelle de travail. Cette réduction intervient en 1985. En maintenant le salaire horaire inchangé, par comparaison avec un scénario de référence à politique inchangée, l'emploi privé augmente de 4,2 %, l'emploi total de 5,4 % et, à offre de travail inchangée, le taux de chômage baisse de 14,7 % à 11,9 % après cinq ans (c'est à dire en 1989). Lorsque les hausses de salaire horaire compensent la diminution effective de la durée du travail, l'augmentation de l'emploi total se réduit à 2,0 % et le taux de chômage atteint 13,6 % après cinq ans. En comparaison avec le scénario de référence, ces simulations indiquent également une baisse des profits, de l'investissement et des exportations. En revanche, les importations augmentent. Il en va de même pour le déficit public si la réduction du temps de travail s'accompagne d'une baisse du pouvoir d'achat par travailleur.

Plasman (1989) simule le modèle macro-sectoriel DRY. Dans ce modèle, les équations d'emploi (effectifs) et l'équation de salaire de l'industrie manufacturière font intervenir la durée du travail. La simulation porte sur une réduction de 10 % de la durée du travail en 1988. Après cinq ans (c'est à dire en 1992), en comparaison avec un scénario de référence à politique inchangée, le taux de chômage a baissé de 3 points de pourcentage (et atteint 8,9 %). L'emploi salarié s'est accru de 5,8 %. Ces résultats s'entendent sous l'hypothèse que "le salaire annuel moyen n'est pas ajusté proportionnellement à la réduction du temps de travail, ce qui accroît considérablement le coût du travail" (Plasman, 1989, p. 164). On constate donc que cette simulation de la réduction du temps de travail sans perte proportionnelle de salaire abaisse nettement plus le niveau du chômage que la simulation correspondante de Plasmans et Vanroelen (1988).

Les auteurs de ces simulations sont cependant conscients que l'exercice présente des limites. Ainsi, Plasman (1989) écrit : "Cependant, en ce qui concerne...le réaménagement du temps de travail, on ne peut se borner qu'à des simulations grossières". Auteur lui-même d'études macro-économétrique sur ce sujet, Drèze (1986) écrit pour sa part ceci à propos de la capacité des modèles macro-économiques à estimer les effets de court terme d'une réduction du temps de travail instaurée lorsque la conjoncture est peu favorable : "Simulations typically compare employment forecasts with and without a reduction in weekly hours, under alternative assumptions about wages. Sometimes explicit hypotheses about the elasticity of output with respect to hours are also introduced. My own attitude towards these simulations is one of polite scepticism. Too little is known about the elasticity of employment with respect to weekly hours *in a context of general recession* for these simulations to be reliable" (p. 595). Le paragraphe b reviendra sur les effets induits d'une réduction de la durée hebdomadaire et sur la difficulté d'en apprécier la globalité.

Les expériences d'aménagement du temps de travail (1983-1986)

Il s'agissait d'expériences pilote dérogeant à la réglementation du temps de travail en vigueur à l'époque. Ces expériences supposaient la signature d'une convention d'entreprise liant les syndicats, le patronat et le Ministère de l'Emploi et du Travail. L'OCDE (1994) rapporte les effets déclarés par les autorités belges. Le nombre de conventions s'élève à 50 et le nombre d'emplois créés à 900¹.

¹ Pour plus de détails, voir Kesenne *et al* (1987).

La réglementation des heures supplémentaires

L'arrêté royal de 1983 visant à limiter le nombre d'heures supplémentaires n'a pu être évalué faute de données appropriées (Put, 1994). On constate certes une réduction du nombre d'heures supplémentaires notifiées à l'inspection des lois sociales. Mais Put (1994) explique que cet indicateur est inadéquat.

Le travail à temps partiel

Le chapitre I a signalé l'importance croissante de cette formule de partage du volume d'heures de travail sans compensation du salaire horaire¹. La formule demeure largement un phénomène féminin. Chez les hommes, le phénomène concerne prioritairement les classes d'âge jeunes et âgées (Meulders et Plasman, 1996a). On ne saurait donc y voir un dispositif important de partage des emplois masculins.

Le chapitre I a indiqué que le travail à temps partiel féminin est plus fréquemment motivé par des considérations familiales que par la non disponibilité d'emplois à temps plein. Ceci n'implique pas que le travail à temps partiel des femmes soit de manière prédominante choisi et volontaire. On connaît en effet le poids des normes sociales en matière de partage des responsabilités familiales et les limitations rencontrées en matière de garde de jeunes enfants.

Meulders et Plasman (1996a) soulignent que le travail à temps partiel se concentre et augmente le plus rapidement dans certains secteurs (commerce, restauration, hébergement, réparations, les institutions de crédit, les assurances et services aux entreprises, la location et les "autres services"). Cette formule paraît y rencontrer les attentes des employeurs en matière de flexibilité, tout particulièrement lorsque la demande présente des pics quotidiens ou hebdomadaires auxquels il ne peut être répondu par une variation de stock (commerces, agences bancaires²). Certaines indications suggèrent en outre qu'hormis certaines professions, le travail à temps partiel féminin serait concentré dans des emplois relativement peu qualifiés et mal rémunérés (Meulders, 1994).

Les plans d'entreprise et les accords pour l'emploi³

Les plans d'entreprise comportaient, rappelons-le, une phase sectorielle, suivie de négociations au niveau des entreprises. La phase sectorielle s'est déroulée dans des contraintes de délais trop courtes et dans une certaine confusion. Un cadre de référence sectoriel et des recommandations ont néanmoins vu le jour dans plus de septante commissions paritaires couvrant environ 700000 travailleurs. La présence de tels cadres et

¹ Lorsque l'emploi à temps partiel est occupé par un chômeur demandeur d'emploi à temps plein, un complément de revenu est, sous certaines conditions, accordé par l'Office National de l'Emploi (cf. la section IV.1).

² "En Belgique, dans le secteur de la distribution, plus de 50 % des effectifs travaillent à temps partiel. Les engagements ne se font plus qu'à temps partiel, mode de travail qui assure la flexibilité maximale pour assurer les prestations de soirée et de week-end" (Meulders, 1994, p. 10).

³ Voir Rombouts (1996).

recommandations semble avoir favorisé la conclusion de plans d'entreprise. Si l'on cumule les conventions collectives d'entreprise et les actes d'adhésion approuvés à la fin du mois de février 1996, on obtient la distribution des "mesures de redistribution du temps de travail" présentée au tableau III.2. L'emploi à temps partiel et les formules de gestion de la carrière émergent fortement, tandis que les mesures de réduction de la durée hebdomadaire du travail ne rencontrent guère de succès. Les engagements cumulés d'accroissement de l'emploi correspondaient à cette époque à environ 3700 emplois (3600 équivalents temps plein). Il s'agit là d'une borne inférieure dans la mesure où ces nombres sont un engagement de résultat¹.

Tableau III.2. Ventilation des "mesures de redistribution du temps de travail" approuvées à la fin du mois de février 1996 dans le cadre des plans d'entreprise (conventions collectives d'entreprise et actes d'adhésion).

instauration de l'emploi à temps partiel volontaire avec recrutement compensatoire	131 (22,2 %)
diminution de la durée du travail et recrutement compensatoire;	50 (8,5 %)
limitation des heures supplémentaires avec recrutement compensatoire;	50 (8,5 %)
instauration du droit à l'interruption de carrière et/ou réduction de moitié de la carrière avec remplacement obligatoire;	131 (22,2 %)
introduction de la préretraite à mi-temps avec remplacement obligatoire;	75 (12,7 %)
instauration du travail en équipes avec recrutement compensatoire;	24 (4,1 %)
introduction d'horaires flexibles avec recrutement compensatoire;	34 (5,8 %)
introduction de la semaine de quatre jours avec recrutement compensatoire.	7 (1,2 %)
rationalisation de l'organisation du travail	2 (0,3 %)
autres	79 (13,4 %)
TOTAL	591

Source : Rombouts (1996).

- Remarques : - Le nombre total de mesures (591) excède celui des actes intervenus à la même époque (443).
 - On ne dispose pas de la ventilation des engagements de création d'emploi ventilés par mesure.

Le déroulement des négociations dans le système des accords pour l'emploi comportait lui aussi deux phases. La phase sectorielle, mise plus en valeur que dans le cadre des plans d'entreprise, a nécessité plus de temps qu'initialement prévu. Il est vrai que les procédures

¹ L'analyse d'une quinzaine de rapports annuels d'entreprise indique que la croissance de l'emploi y a atteint le triple des engagements pris lors de la rédaction du plan d'entreprise (Rombouts, 1996).

possibles pour concrétiser ces accords étaient multiples et ont donné lieu à certaines difficultés d'interprétation. En février 1996, le ministère compétent avait reçu près de 8000 actes portant sur les accords pour l'emploi. Leur effet sur l'emploi n'a pas encore fait l'objet d'évaluations publiées.

Ces mesures, fort récentes, n'ont donc pas encore à proprement parler été évaluées. On peut cependant, à titre provisoire, émettre un certain nombre de réflexions. Primo, le tâtonnement des expériences en cours a révélé la nécessité d'un cadre légal clair et de délais de négociation réalistes. Secundo, l'étendue des mesures de redistribution autorisées pose question. On peut certes y voir un souci positif d'attention à la diversité des situations concrètes d'entreprise. A contrario, plus l'éventail des mesures éligibles est large et flou, plus il est plausible que des dispositifs, mis en oeuvre de toute manière, bénéficient d'un subside public (effet d'aubaine). A cela, on peut tout d'abord rétorquer qu'il y a l'obligation de résultat. Mais on sait bien que les facteurs responsables d'une hausse de l'emploi sont multiples. En outre, le non respect du résultat annoncé s'accompagne, à notre connaissance, d'une absence de subside public et non d'une autre forme de pénalité. Une réponse différente consisterait à minimiser l'importance de l'effet d'aubaine. L'objectif poursuivi serait davantage d'alléger le coût du travail en général. Si telle est la finalité, il vaut probablement mieux adopter des mesures bien moins complexes, offrant un signal clair aux employeurs.

Tertio, le risque d'effet d'aubaine est renforcé par le caractère rétroactif de certaines conventions (Moreau, 1996). Quarto, la production des rapports annuels des entreprises bénéficiaires n'est régie par aucun texte légal (Moreau, 1996). Ceci ouvre la voie à une impossibilité d'évaluation. Enfin, de manière plus générale, le succès mitigé de ces formules ne révèle-t-il pas une fois de plus que seuls des dispositifs incitatifs extrêmement clairs et simples sont susceptibles d'entraîner une large adhésion parmi les entreprises ?

La semaine de quatre jours dans la fonction publique fédérale

L'intérêt à l'égard de cette formule apparaît remarquable. En juin 1996, soit un an environ après l'introduction de cette mesure, de l'ordre de 10 % des travailleurs susceptibles d'en bénéficier (près de 8700 personnes) ont introduit une demande afin d'accéder au régime de la semaine des quatre jours ¹. L'effet sur l'emploi n'est à ce jour pas encore connu.

b) Les incertitudes de la réduction de la durée hebdomadaire de travail

Ce paragraphe distinguera deux situations. Dans la première, la réduction de la durée hebdomadaire est imposée d'une manière ou d'une autre. Il y aura lieu de distinguer deux sous-cas : celui d'une réduction modeste ou échelonnée et celui d'une réforme radicale (telle que la semaine des 32 heures). La seconde situation considérée sera celle des réductions négociées du temps de travail.

¹ Source : Cabinet du Ministre de la Fonction publique.

Une réduction imposée de la durée hebdomadaire de travail

Rappelons que l'accélération de la réduction de la durée hebdomadaire de travail est un sujet de débat qui réapparaît surtout à des époques de récession ou de croissance économique faible. Ceci s'observe encore dans les années nonante. Il importe donc d'expliquer tout d'abord pourquoi, dans ce contexte, une réduction modérée ou par étape de la durée hebdomadaire du travail a peu de chances d'engendrer une hausse notable de l'emploi. Les perspectives apparaissent meilleures lorsque la croissance revient mais il convient ici aussi de noter le degré d'incertitude quant à certains effets induits.

Dans un contexte économique peu porteur, une réduction modeste ou étagée de la durée hebdomadaire de travail entraîne divers ajustements qui font obstacle à la création d'emplois¹. Selon les situations particulières, il peut par exemple s'agir d'une diminution de la rétention de main d'oeuvre (par exemple, par la réduction du chômage temporaire des ouvriers ou le non remplacement des départs naturels), d'une réduction de la production (vu la faiblesse de la demande), d'une diminution des heures supplémentaires et de l'occupation d'intérimaires ou d'une intensification des rythmes de travail.

Quand la croissance économique réapparaît, on peut s'attendre à une sensibilité plus grande de l'emploi au niveau d'activité car l'embauche individuelle s'effectue sur la base d'une durée de travail réduite. Mais, même ici, il y a lieu de relever des effets induits qui affectent l'effet net sur l'emploi :

- (i) si une réduction modeste ou échelonnée de la durée du travail engendre des gains de productivité, il y a place pour certaines compensations salariales sous forme de hausses du salaire horaire. Tous effets pris en compte (y compris les coûts fixes liés au nombre de travailleurs et non à la durée de travail), les augmentations obtenues ne peuvent toutefois entraîner une hausse du coût global du travail sous peine d'entraîner des effets défavorables sur l'emploi. Il en découle qu'une telle mesure de réduction du temps de travail requiert un encadrement sévère des salaires, qui s'avère délicat du fait notamment de la nécessaire prise en compte des coûts fixes dont il vient d'être question.
- (ii) Si la compensation salariale est limitée, si bien que le revenu annuel des travailleurs en place s'est amoindri, on peut s'attendre au développement de stratégies visant à compenser plus fortement cette baisse. A supposer que l'encadrement des salaires soit opérant et même que les heures supplémentaires soient strictement limitées, ceci pourrait par exemple prendre la forme d'un accroissement de l'offre de travail féminine visant à stabiliser les ressources des ménages. Ceci aurait, à court terme au moins, un effet défavorable sur le niveau du chômage.
- (iii) Il n'est pas acquis que les entreprises trouveront une main d'oeuvre adaptée à leurs attentes, auquel cas on peut craindre un gonflement du coût de formation par embauché ou des surenchères salariales locales (qui tendent à se propager à d'autres sous-marchés). Deux facteurs atténuent cependant l'intensité de ce problème. Primo, peu après une récession, la population des chômeurs comprend une proportion importante de licenciés pour raison économique dont on peut penser qu'ils sont directement opérationnels. De plus, à tout moment, il y a l'afflux régulier de jeunes sortant de l'enseignement dont une proportion au moins a les qualifications requises. Secundo, le contexte économique peu favorable a donné lieu à des déqualifications.

¹ Hormis certains cas (tels celui des entreprises fonctionnant en continu, déjà évoqué).

Les entreprises de taille suffisante disposent donc d'un volant de promotions internes lorsque le marché externe du travail ne présente pas une main d'oeuvre jugée adéquate.

Venons-en à présent au cas d'une baisse sensible et non échelonnée de la durée hebdomadaire (par exemple, le passage aux 32 heures). Ici, une réorganisation profonde du processus de production s'impose de telle sorte que la durée d'utilisation des équipements ne s'ajuste pas au même rythme que la durée individuelle du travail. Cette réorganisation ouvre même en principe la voie à un allongement de la durée d'utilisation des équipements et à des gains de productivité par l'introduction ou la réorganisation du travail en équipes. Plusieurs freins s'opposent toutefois à de tels aménagements. Tout d'abord l'importance actuelle de la durée d'utilisation dans certains secteurs belges peut y réduire la marge de manoeuvre à ce niveau¹. Les connaissances à propos des autres secteurs sont plus limitées². Ensuite, hormis certaines situations particulières, il est loin d'être acquis que la demande s'ajuste à l'accroissement de la production découlant de l'allongement de la durée d'utilisation du capital³. Autrement dit, la nouvelle durée d'utilisation qui équilibre les marchés des biens ne peut être décrétée a priori : elle résulte de l'ajustement de diverses variables de décision (prix de vente, etc.). Enfin, la législation du travail ou les travailleurs eux-mêmes peuvent s'opposer aux ajustements de l'horaire individuel de travail requis par de tels réaménagements du processus de production⁴. S'il est nécessaire, l'allongement des horaires quotidiens peut à son tour avoir des effets défavorables sur les coûts (rotation accrue du personnel, absentéisme plus élevé, etc.). Si en dépit de ces freins, l'allongement de la durée d'utilisation des équipements se met en place, les gains de productivité engendrés permettent le paiement de salaires horaires plus élevés. Sous cette même condition, certaines simulations macroéconomiques mettent en évidence une amélioration

-
- 1 Dans l'industrie belge, en 1994, les durées hebdomadaire moyennes de fonctionnement sont bien plus élevées que dans la quasi totalité des autres pays européens. L'écart par rapport à l'Allemagne et à la France est par exemple très important : en moyenne dans l'industrie belge, 94 heures/semaine contre 60 heures en Allemagne et 68 en France. Ces écarts se maintiennent grosso modo lorsqu'on distingue l'industrie des biens intermédiaires, celle des biens d'équipement et celle des biens de consommation. Par conséquent, le travail en équipes (encore appelé le "travail posté") apparaît beaucoup plus fréquent en Belgique. Près de la moitié des entreprises industrielles recourent à trois équipes. Plus fréquemment que dans les autres pays européens, la tendance au cours des cinq dernières années a été de maintenir ou d'accroître encore cette durée de fonctionnement. Il n'est dès lors pas surprenant que les industriels belges répondent moins souvent qu'ailleurs que de nouvelles réductions du coût unitaire de production sont possibles grâce à de (nouvelles) augmentations de cette durée de fonctionnement. (Source : European Commission, 1995)
 - 2 Selon la même enquête de 1994, dans le commerce de détail, la durée moyenne d'ouverture s'est accrue de 10 % depuis l'enquête de 1989 et se situe à présent au-dessus de la moyenne européenne. La variance des heures d'ouverture semble avoir littéralement explosé en cinq ans : alors qu'en 1989, 79 % des entreprises ouvraient de 51 à 55 heures par semaine, en 1994, 42 % d'entre elles ouvraient 50 heures au plus et 30 % plus de 65 heures. Curieusement, lorsqu'on demande quelle a été la tendance des heures d'ouverture au cours des cinq dernières années, près des trois quarts des entreprises interrogées en 1994 déclarent qu'il y a eu statu quo. Ces résultats, difficiles à concilier, font douter de la fiabilité de ces enquêtes dans ce secteur. (Source : European Commission, 1995)
 - 3 L'allongement de la durée optimale d'utilisation du capital, par les modifications de coût et de prix de vente qu'elle engendre, entraîne une modification de la position des divers producteurs en compétition, dont l'issue dépend du mode de concurrence propre à chaque marché.
 - 4 On a indiqué ci-dessus que la législation belge présente une grande souplesse à ce niveau. En revanche, la disponibilité des travailleurs est plus incertaine. L'enquête de 1994 (European Commission, 1995) suggère en effet que les travailleurs belges sont d'un enthousiasme limité à l'idée de travailler en dehors de leurs heures normales en échange d'un salaire ou de temps de loisir accrus.

des comptes publics (cf. par exemple Cette et Taddéi, 1992, dans un contexte de réduction négociée de la durée du travail).

Les effets induits évoqués ci-dessus dans le cas des réductions faibles ou échelonnées de la durée du travail sont *mutatis mutandis* également pertinents pour une réduction importante et non étagée du temps de travail.

Une réduction négociée de la durée hebdomadaire de travail

L'hypothèse d'une réduction imposée de la durée du travail a fait le plus souvent place à celle d'une procédure de négociation. L'expérience belge, on l'a vu, ne fait pas exception en cette matière. On est en effet de plus en plus conscient de la diversité des situations sectorielles et d'entreprise. Par ailleurs, cette option cadre bien avec les institutions belges qui laissent une place importante à la négociation entre le patronat et les syndicats.

La durée conventionnelle du travail est généralement inférieure à la durée légale, toujours fixée à quarante heures en Belgique. Deux types de stimulations sont en principe susceptibles d'engendrer une réduction accrue de la durée conventionnelle : un encadrement différent de la négociation entre patrons et syndicats et l'octroi de subsides publics en cas d'accords de réduction de la durée du travail.

Un encadrement différent de la négociation pourrait prendre plusieurs formes. On pourrait imaginer qu'une négociation salariale entièrement centralisée définisse un plafond de croissance salariale et que les négociations en aval ne soient autorisées qu'à porter sur la réduction et l'aménagement du temps de travail selon les gains de productivité (de la Croix, 1996). On pourrait aussi imaginer une négociation à deux étapes : d'abord sur la durée du travail, ensuite sur les salaires. Le processus concret de négociation pourrait renforcer le pouvoir syndical dans la première étape sans le faire au second niveau (Cahuc, 1996).

Ces dispositifs sont à ce jour hypothétiques. En revanche, l'octroi de subsides publics afin de stimuler des accords paritaires de réduction du temps de travail font, on l'a vu, partie de l'expérience belge. Le paragraphe a a indiqué que leur mise en oeuvre n'a pas été facile (cf. Rombouts, 1996) et que le nombre d'entreprises impliquées et/ou l'effet annoncé sur l'emploi ne sont pas (encore) très importants. Les problèmes d'interprétation de la législation, les délais de négociation et la complexité administrative y sont sans doute pour beaucoup¹.

Des travaux théoriques récents (Cahuc, 1996) montrent que cette formule de subsidiation arrive plus sûrement à son but (la création d'emplois) que la manipulation autoritaire de la durée légale de travail pour autant qu'il y ait une corrélation forte entre le niveau des salaires et celui des indemnités de chômage. Dans ce modèle, l'objectif syndical est

¹ A ce propos, l'expérience du secteur de la construction mérite d'être notée. Outre la mise en place d'un cadre juridique et de modalités d'application rencontrant simultanément les problèmes de formation dans ce secteur, la commission paritaire a veillé à alléger le travail administratif demandé aux entreprises.

proportionnel à la taille des effectifs occupés. Le coefficient de proportionnalité réalise un arbitrage entre le niveau des salaires par tête et la durée du travail. Abstraction faite des gains de productivité, la réduction subsidiée du temps de travail s'accompagne d'une hausse de l'emploi et d'une baisse des salaires par tête, que le syndicat représentatif des travailleurs trouve optimaux pour autant que le différentiel de bien-être se maintienne entre la position de travailleur occupé et celle de chômeur. De là, l'importance que les indemnités de chômage s'ajustent, elles aussi, à la baisse. Ces résultats théoriques s'appuient sur une recherche qui met davantage l'accent sur le processus de négociation que sur la représentation des aménagements organisationnels liés à une réduction notable de la durée du travail. Autrement dit, certaines des incertitudes et des freins mentionnés ci-dessus (par exemple, face à un allongement de la durée des équipements) se transposent ici aussi.

III.2.4. Perspectives d'avenir pour la réduction du temps de travail

La section III.2 traite, rappelons-le, de l'aménagement du temps de travail perçu selon deux dimensions : la durée hebdomadaire du travail à temps plein et la durée annuelle de travail (déterminée notamment par l'intensité du travail à temps partiel et les heures supplémentaires). Elle a ignoré la gestion de la carrière (préretraites, interruption de carrière, etc.) dont il sera question à la section IV.1.2.

Une récente enquête européenne (European Commission, 1995) suggère qu'il y a en Belgique un potentiel d'abaissement de la durée du travail sans compensation du salaire horaire. En 1994, en effet, environ 67 % des travailleurs belges interrogés sont occupés entre 35 et 40 heures/semaine et 6 % entre 30 et 34 heures. Si l'on écoute leur préférences (à salaire *horaire* inchangé), ils ne sont que 51 % à aspirer travailler de 35 à 40 heures. Ils sont en revanche 19 % à préférer la plage de 30 à 34 heures (European Economy, 1995, tableau 7b). Un phénomène similaire était déjà observé en 1989. Rien ne permet toutefois de supposer que les 51 % qui souhaitent travailler de 35 à 40 heures sont un sous-ensemble de la population de même durée effective de travail. La distribution des travailleurs et celle des travailleuses belges qui souhaitent un statu quo, un raccourcissement ou un allongement de leur durée de travail hebdomadaire sont quasi identiques. Le souhait d'une durée plus courte (à salaire *horaire* inchangé) serait partagé par près d'un tiers des travailleurs et des travailleuses (European Economy, 1995, tableaux 25). Il y aurait donc bien une aspiration forte à des réductions individuelles de la durée du travail. Ceci n'implique pas pour autant que les firmes procéderont à une embauche compensatoire. Mais, s'il était répondu à l'attente d'une large proportion de ces demandeurs de réduction du temps de travail, il est douteux que des ajustements limités (réduction du chômage temporaire des ouvriers, diminution des heures supplémentaires et du recours au travail intérimaire, etc.) suffiraient à éponger le volume d'heures de travail ainsi disparu. Or, les entreprises n'ont probablement pas de réelle incitation à répondre positivement à cette aspiration par crainte des coûts fixes liés au nombre de travailleurs (coûts de formation, coûts de coordination, etc.). Aussi, est-il envisageable d'octroyer une aide financière aux *entreprises* qui acceptent ces réductions d'horaire individuel et les compensent par une embauche. Les plans d'entreprise et les accords pour l'emploi vont exactement dans ce sens (cf. le § III.2.2.). La part élevée de plans d'entreprise ayant opté pour le travail à temps partiel volontaire (cf. le tableau III.2) pourrait s'expliquer à la lumière de cette enquête. Au total, le nombre d'entreprises concernées demeure cependant modeste.

Bien qu'elle ne diffère guère de la moyenne européenne, la proportion de travailleurs belges disposés à travailler moins à salaire horaire inchangé (pour rappel, 30 %) apparaît fort élevée, au point de se demander si la question a été correctement comprise. Pour autant que les entreprises soient incitées à accepter les réductions volontaires d'horaire et les compensent par de l'embauche, il est également envisageable de rechercher une forme de subvention aux travailleurs qui réduisent leur temps de travail. La Flandre a instauré un tel mécanisme (cf. le § III.2.2). On notera qu'une allocation universelle partielle, dont il sera question à la section IV.1, facilite elle aussi la réduction de la durée individuelle du travail (et le développement des diverses formes d'interruption de la carrière). Son coût budgétaire est nettement plus élevé que celui des subventions conditionnelles comme il en existe en Flandre. Mais elle évite bien des coûts administratifs et s'inscrit dans un cadre plus global dont il sera question à la section IV.1.

Ces dispositifs qui favoriseraient le travail à temps réduit ne sont certainement pas sans faiblesse. Les emplois à temps réduit, qui se développeraient, pourraient fort bien présenter les limitations évoquées ci-dessus (cf. le § III.2.3). Rien ne dit cependant que cette aspiration non satisfaite à un travail à temps réduit se localise dans les secteurs où le temps partiel s'est fortement développé face aux attentes de flexibilité des employeurs. En outre, l'enquête de 1994 suggère que le travail à temps partiel peut se développer à la satisfaction des travailleurs concernés. Le Danemark avec 84 % des travailleurs à temps partiel satisfaits de cette formule en est un exemple (European Economy, 1995, tableau 26a).

Les formules de subsidiations des employeurs et/ou des travailleurs accordées s'ils mettent en place un dispositif de réduction du temps de travail présentent encore une autre faiblesse : dans un certain nombre de cas, elles peuvent ne pas être nécessaires à la réduction du travail. Il y a alors perte sèche ou encore effet d'aubaine et donc gaspillage de ressources. Face au souhait de certains de ses travailleurs de voir leur durée de travail réduite, une entreprise prospère, dont l'emploi augmente, peut en effet fort bien réclamer un subside public pour la mise en place de l'horaire réduit et l'embauche compensatoire alors qu'elle aurait de toute façon agi de la sorte. L'intensité du phénomène est difficile à évaluer. Il ne paraît toutefois pas indiqué de limiter de tels subsides aux entreprises dont l'emploi stagne ou décroît. Ceci risquerait en effet d'entraîner des effets pervers si les entreprises postposent leurs embauches afin d'apparaître éligibles.

Les aménagements envisagés jusqu'ici ne concernent en rien la durée conventionnelle des travailleurs à temps plein. Selon l'enquête de 1994, face au choix, lors d'une prochaine négociation salariale, entre l'obtention d'un revenu salarial accru à durée de travail inchangée et d'une baisse de celle-ci à rémunération totale inchangée, les travailleurs et les travailleuses se divisent en deux groupes de taille voisine (European Economy, 1995, tableaux 25) : 48 % en faveur des hausses salariales, 40 % en faveur du temps réduit et 12 % d'indécis. Pour que, chez les travailleurs, la balance penche en faveur de la réduction de la durée conventionnelle du travail, il faudrait selon cette enquête assurer une stabilité de la rémunération totale et trouver d'autres arguments pour convaincre les indécis. Limitons nous ici au premier aspect. Dans le contexte budgétaire du secteur public belge, il paraît indiqué de rechercher des formules où la réduction de la durée conventionnelle engendre une accélération des gains de productivité susceptible d'autofinancer dans une

bonne mesure les compensations salariales¹. Seules les réductions substantielles de la durée hebdomadaire couplées à un réel allongement de la durée d'utilisation des équipements paraissent pouvoir être porteuses de telles espérances. Ceci ne rend que plus essentielle l'évaluation des accords de ce type signés dans le cadre des plans d'entreprise et des accords pour l'emploi. Leur petit nombre en fait des expériences-pilote comme l'étaient celles sur l'aménagement du temps de travail entre 1983 et 1986.

Par les bouleversements qu'elles entraînent, ces formules nécessitent une analyse approfondie qui dépasse le cadre de l'entreprise. Elles remettent en effet souvent en cause toute l'organisation du temps hors du travail (rythmes familiaux et scolaires, utilisation du temps "libéré", etc.). Elles touchent dès lors aussi à la coordination de la société à des niveaux tels que celui des transports publics ou de l'organisation des écoles. La nécessité d'expérience-pilote et d'une réflexion globale de société apparaît évidente.

Ceci reporte naturellement, et de nombreuses années sans doute, un développement significatif de formules de réduction forte de la durée du travail. A plus court terme, hormis le passage individuel à une durée de travail réduite, le débat paraît se résumer ainsi : compte tenu de l'aspiration de près de 50 % des travailleurs à des hausses salariales (à durée du travail inchangée), la fourchette située entre l'indexation automatique (plus les augmentations barémiques) et la norme maximale de croissance salariale² laissera-t-elle une place à la négociation de réductions de la durée conventionnelle du travail avec compensation (partielle) du salaire horaire? La réponse à cette question paraît assez évidente. Compte tenu de l'étroitesse prévisible de cette fourchette, on ne doit s'attendre qu'à des réductions modestes de la durée du travail, partiellement compensées (ou non). Or, on a indiqué ci-dessus qu'il ne fallait généralement pas s'attendre à ce que de telles réductions améliorent le niveau de l'emploi tant qu'une croissance économique suffisamment vive ne se met pas en place. Les allègements de cotisations de sécurité sociale prévus dans les plans d'entreprise ou les accords pour l'emploi ne paraissent pas être ici d'un grand secours. Tout d'abord, parce que les allègements sont de nature marginale. Ensuite parce que tout report de la réduction de cotisations patronales sous forme de hausses du salaire horaire sera, en principe, comptabilisé lors du contrôle du respect de la norme de croissance salariale.

On doit alors s'interroger sur le bien fondé de cette disposition de la nouvelle loi de sauvegarde de la compétitivité. Si des formules de réduction et de réaménagement (substantiels) du temps de travail permettent effectivement des gains de productivité dans l'entreprise qui les met en oeuvre, une part au moins de la marge ainsi dégagée pourrait a priori être prise en compte et permettre un élargissement de la fourchette de croissance salariale autorisée dans cette entreprise. Le poids du contrôle administratif d'un tel dispositif explique peut-être pourquoi la nouvelle loi de sauvegarde de la compétitivité écarte cette éventualité. Il reste alors à envisager la formule suggérée par de la Croix (1996), selon laquelle une norme salariale centralisée s'appliquerait à la firme tout en

1 Encore faut-il que la législation sur les normes de croissance salariale autorise de telles compensations. On reviendra sur ce point.

2 Rappelons qu'à l'avenir, les augmentations de salaires conventionnels devront être négociées à l'intérieur d'une fourchette dont le plancher est constitué par la hausse de l'index-santé augmenté des ajustements barémiques et dont le plafond correspond à la hausse anticipée des salaires dans les trois principaux pays partenaires commerciaux de la Belgique (Allemagne, France, Pays-Bas) pondérés par leur PIB.

permettant la négociation décentralisée de réductions de la durée conventionnelle de travail (sans relèvement compensatoire du salaire horaire). Cette formule butte, il va sans dire, sur l'aspiration quasi majoritaire à des hausses de salaire horaire évoquée ci-dessus.

III.3. Le salaire minimum

Cette section décrira tout d'abord les éléments essentiels de la législation en la matière et l'évolution du salaire minimum en Belgique. Dans un second temps, elle abordera l'évaluation de ses effets.

III.3.1. *Eléments descriptifs et législatifs*¹

Une convention collective de portée nationale a instauré en 1975 un revenu minimum mensuel moyen garanti (RMMMMG). Cette convention a depuis fait l'objet de nombreuses modifications. La convention collective du travail de juillet 1993 stipule que le RMMMMG s'applique aux travailleurs âgés de 21 ans au moins embauchés à temps plein. Le RMMMMG est réduit pour les travailleurs plus jeunes et accru pour les travailleurs plus âgés. Le coefficient de dégressivité est le suivant : à 20 ans, 94 %, à 19 ans, 88 %, à 18 ans, 82 %, à 17 ans, 76 % et à 16 ans et moins, 70 %. Depuis 1988, il existe un RMMMMG majoré pour les jeunes de 21 ans et demi comptant six mois d'ancienneté dans l'entreprise et un autre pour les travailleurs âgés de 22 ans et comptant 12 mois d'ancienneté. Au 1er mai 1996, le montant du RMMMMG s'élevait à 42 493 BEF (environ 1100 Ecus), celui des travailleurs âgés de 21 ans et demi comptant six mois d'ancienneté s'élevait à 43 665 BEF (+ 2,8 %) et celui des travailleurs de 22 ans comptant un an d'ancienneté s'élevait à 44 185 BEF (+ 4,0 % par rapport aux jeunes de 21 ans). Ces montants sont un salaire brut incluant les cotisations du travailleur à la sécurité sociale. Un travailleur à temps partiel a droit à un RMMMMG calculé au prorata de sa durée d'occupation.

Les commissions paritaires ont la possibilité de fixer le contenu exact du revenu minimum. A défaut, la convention nationale indique que le RMMMMG comprend tous les éléments de la rémunération liés aux prestations normales de travail (salaire en espèce ou en nature, primes liées aux prestations normales). Sont notamment exclus, les majorations salariales dues pour les heures supplémentaires et certains avantages octroyés par les employeurs (repas dans le restaurant d'entreprise, par exemple). Le RMMMMG doit être accordé en moyenne sur l'année. En l'absence de convention conclue en commission paritaire, le RMMMMG est adapté à l'indice des prix comme certaines prestations sociales (par saut de 2 % à chaque fois que la variation d'un indice lissé des prix à la consommation atteint le seuil de 2 %).

On a vu ci-dessus que les moins de 21 ans ne se voient garanti qu'une proportion du RMMMMG. Le "stage des jeunes"² et, plus récemment, le "contrat de première expérience

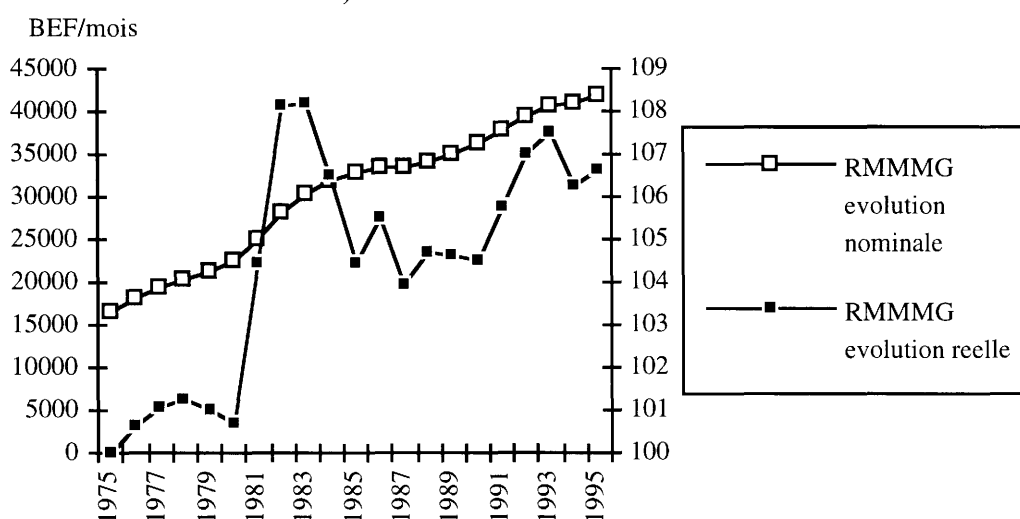
¹ Source : Ministère de l'Emploi et du Travail (1994).

² Depuis 1984, sauf dérogation, les entreprises et les associations sans but lucratif occupant plus de 50 travailleurs doivent engager des stagiaires à concurrence de 3% de l'effectif de leur personnel. Le stage dure six mois et est renouvelable une fois. Des modalités particulières s'appliquent au secteur public.

professionnelle"¹ et le contrat dit d'"emploi-tremplin"² sont des formules par lesquelles les moins de 30 ans ne perçoivent qu'un salaire équivalent à 90 % du revenu "normal". Par revenu "normal", on entend la rémunération (le cas échéant, de début de carrière) perçue par une personne exerçant la même fonction dans l'entreprise. Celle-ci peut naturellement être supérieure au RMMMGM.

Le graphique III.3 présente le montant annuel moyen du RMMMGM depuis 1975 et son évolution en termes réels (1975 = 100). Comme on le voit, de 1980 à 1982, le RMMMGM réel a crû de huit points de pourcentage. Une part de cette augmentation s'est révélée temporaire. Puis, une nouvelle hausse réelle de près de quatre points de pourcentage est intervenue entre 1987 à 1993.

Graphique III.3. Revenu minimum mensuel moyen garanti, RMMMGM, (moyenne annuelle) : évolutions nominale et réelle.



Source : Ministère de l'Emploi et du Travail (1994 et une mise à jour plus récente).

Il peut être intéressant de comparer le niveau du RMMMGM à celui du salaire brut moyen des ouvriers. En moyenne en 1992, le RMMMGM s'élevait à environ 39 000 BEF/mois; à la même époque, dans l'industrie, le gain mensuel brut d'un ouvrier s'élevait à environ 65 000 BEF/mois, celui d'une ouvrière à 49 000 BEF/mois³. Ceci suggère que le RMMMGM belge représente une proportion importante du salaire moyen ouvrier.

¹ Formule instaurée en décembre 1995 dans le cadre du "plan pluriannuel pour l'emploi", le "contrat de première expérience professionnelle" (P.E.P.) est appelé à se substituer partiellement au "stage des jeunes" (pour respecter la norme de 3% de stagiaires évoquée à la note précédente, l'employeur devra avoir recours pour moitié au stage classique et pour le solde au contrat P.E.P.). Le contrat P.E.P. concerne les chômeurs de moins de 30 ans inoccupés depuis 9 mois au moins et dont l'expérience professionnelle n'excède pas six mois. Comparé au "stage des jeunes", le contrat P.E.P. se distingue par le fait que le contrat de six mois n'est pas renouvelable.

² Cf. la section III.1, il s'agit d'un contrat à durée indéterminée dont la durée de préavis est limitée à un mois en cas de licenciement. Les personnes embauchées sous un tel contrat sont comptabilisées comme stagiaire.

³ Ces chiffres s'obtiennent en multipliant les gains horaires bruts des ouvriers (source : Institut National de Statistique) par 167 heures/mois (chiffre basé sur l'hypothèse d'une durée hebdomadaire de travail de 38 heures, répartie sur 5 journées, et de 22 jours ouvrables par mois).

Le RMMMGr peut influencer le salaire moyen dans l'économie. Mais il est plus probable qu'il affectera le salaire des jeunes ouvriers et, plus encore, des ouvriers non qualifiés. Le graphique III.4 présente les taux de croissance du RMMMGr réel, et de l'indice des salaires horaires réels type des ouvriers non qualifiés (respectivement qualifiés) dans l'industrie¹. Si ces deux derniers évoluent clairement de concert, l'effet du taux de croissance du salaire minimum sur celui du salaire des ouvriers non qualifiés est moins évident. En particulier, l'augmentation du RMMMGr réel survenue en 1981-1982 ne paraît pas se répercuter sur la variation du salaire réel des ouvriers non qualifiés. Quelques régressions de nature purement descriptive confirment l'impression que le taux de croissance du RMMMGr réel est corrélé positivement avec le taux de croissance du salaire réel des ouvriers non qualifiés mais que l'écart-type de l'effet estimé est relativement élevé, en raison peut-être du petit nombre d'observations (19):

$$\Delta wonqr_t = 0.21 + 0.93 \Delta woqr_t + 0.23 \Delta RMMMGr_t, \quad R^2 = 0,89, D. - W. = 2,68,$$

(0.15) (0.09)** (0.14)^o

Breusch/Godfrey LM test AR/MA1 = 2,29 (pvalue = 0,13)

Chow test = 0,17 (pvalue = 0,91)

$$\Delta wonqr_t = 6.81 + 0.14 \Delta prod_t + 0.32 \Delta RMMMGr_t - 0.70 U_t, \quad R^2 = 0,78, D. - W. = 1,38,$$

(1.19)** (0.14) (0.22) (0.13)**

Breusch/Godfrey LM test AR/MA1 = 1,09 (pvalue = 0,30)

Chow test = 0,85 (pvalue = 0,52)

où

$\Delta wonqr$ désigne le taux de croissance du salaire horaire type réel des ouvriers non qualifiés,

$\Delta woqr$ désigne le taux de croissance du salaire horaire type réel des ouvriers qualifiés,

$\Delta RMMMGr$ désigne le taux de croissance du RMMMGr réel,

$\Delta prod$ désigne le taux de croissance de la productivité du travail (variable *PROD* de la banque de données du modèle MODTRIM; source : Bureau du Plan),

U désigne le taux de chômage standardisé (source : OCDE),

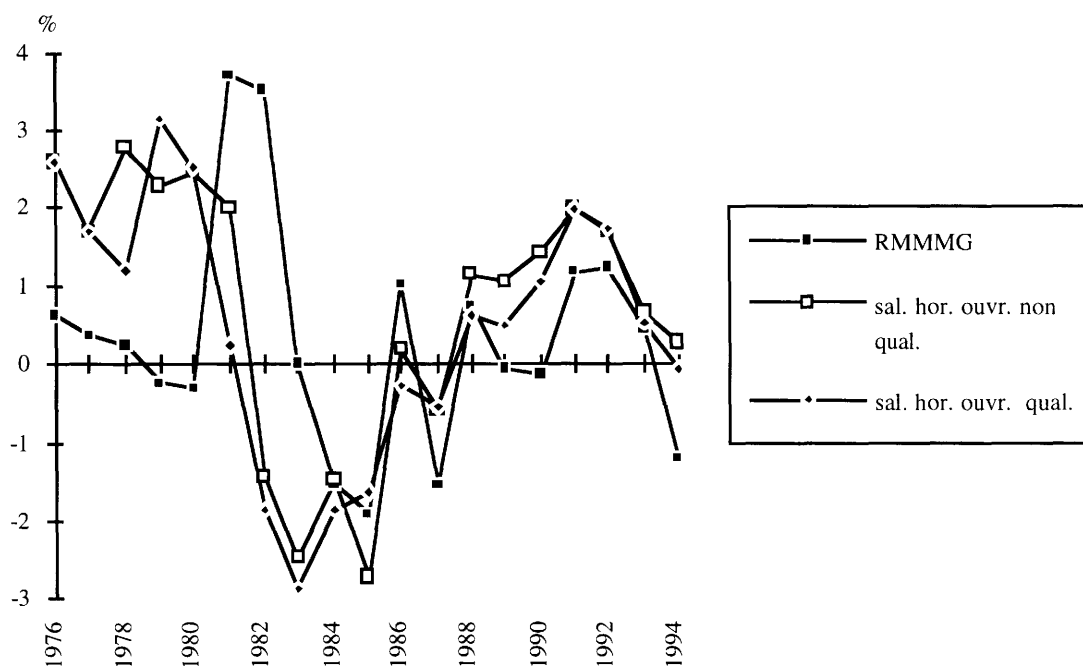
** signifie que le coefficient estimé apparaît significatif à 1 %,

^o signifie que le coefficient estimé apparaît significatif à 10 %.

La période d'observation est 1976-1994. Les équations ont été estimées par moindres carrés ordinaires. Entre parenthèses, on trouve l'écart-type du coefficient estimé.

¹ Il s'agit de la seule série belge de salaires agrégés qui distingue les niveaux de qualification.

Graphique III.4. Taux de croissance des salaires réels : RMMMGM, salaire horaire type des ouvriers qualifiés (respectivement non qualifiés) dans l'industrie



Source : Ministère de l'Emploi et du Travail (1994 et une mise à jour plus récente) et Bulletin mensuel de la Banque Nationale de Belgique (tableau VI).

III.3.2. Éléments d'évaluation

La littérature scientifique internationale connaît depuis quelques années un débat intense à propos de l'effet du salaire minimum. Des évidences apparemment bien établies à propos de l'effet défavorable du revenu minimum sur l'emploi des jeunes et des moins qualifiés sont remis en cause par de récentes recherches anglo-saxonnes. Les premières s'appuient généralement sur une modélisation de la demande de travail à salaires donnés. Or, il n'est pas exclu que dans certains segments du marché du travail, le pouvoir des employeurs en tant que tel et/ou l'information imparfaite conduisent à des niveaux de salaire trop bas, si bien que l'emploi pourrait *augmenter* grâce à l'imposition d'un salaire minimum (plus élevé)¹.

Il est douteux -mais à ce jour, non démontré- que les résultats anglo-saxons récents se transposent à un pays tel que la Belgique, où le salaire minimum est relativement élevé comparé à celui de l'Angleterre ou des Etats-Unis. L'enjeu en Belgique, n'est pas de supprimer ou de ramener le RMMMGM à des niveaux extrêmement faibles (sous peine d'entraîner les effets obtenus par ces recherches anglo-saxonnes). Il est en revanche nécessaire de s'interroger sur les effets possibles du niveau du RMMMGM sur l'emploi des travailleurs les moins productifs. A notre connaissance, il n'y a pas d'étude belge à ce propos. De Bruyne et Van Rompuy (1983) ont néanmoins touché indirectement à cette question en s'intéressant à la relation entre l'emploi des jeunes et le niveau de leurs salaires. Cette étude utilise la méthodologie classique de l'analyse de la demande de travail

¹ Voir Ehrenberg et Smith (1994) et Manning (1995).

ouvrier à salaires donnés. Elle s'appuie sur un échantillon de firmes individuelles observées en 1977. Faute de données appropriées, elle postule la séparabilité de la fonction de production entre le facteur travail et le facteur capital et s'intéresse aux effets de substitution à output constant. Selon ces estimations, une hausse de 10 % du salaire des jeunes ouvriers entraîne une chute de l'emploi correspondant oscillant entre 2 % pour les moins de 18 ans dans le secteur de la construction et 5 % pour les moins de 20 ans dans le secteur du caoutchouc et du plastique. Les auteurs rattachent ces résultats au salaire minimum en supposant que celui-ci oriente fondamentalement (à court ou moyen terme) l'évolution du salaire des jeunes ouvriers.

Sur base d'évidences aussi peu nombreuses, il est difficile de procéder à une évaluation rigoureuse propre à la situation belge. Le maintien d'un écart suffisant entre l'indemnité de chômage et le RMMM_G est souhaitable pour éviter le développement des pièges financiers (cf. la section IV.1). Toute baisse du revenu minimum *net* devrait donc s'accompagner d'une baisse des indemnités de chômage. Ceci n'est de manière générale pas souhaitable du fait des baisses réelles d'indemnité subies par plusieurs catégories de chômeurs (cf. le tableau IV.4) et du risque de pauvreté encouru par nombre de chômeurs ayant charge de famille (Cappi et Delvaux, 1990).

La seule marge de manoeuvre effective se situe au niveau des cotisations patronales à la sécurité sociale. Diverses stratégies sont possibles et plusieurs d'entre elles sont simultanément mises en oeuvre en Belgique. Une première stratégie consiste à subsidier temporairement l'embauche de certains groupes (cf. la section IV.2). Une deuxième consiste à subsidier ces embauches de manière permanente. A terme, cette stratégie se confond avec la troisième qui consiste à réduire les cotisations patronales des travailleurs occupés répondants à certaine caractéristiques (on parle de subsides moyens ou d'allégements structurels). Dans chacun des trois cas, il y a lieu de préciser le bénéficiaire immédiat du subside (le travailleur ou l'employeur) et les critères d'éligibilité.

A côté de dispositifs de subsidiation temporaire de l'embauche, dont il sera notamment question à la section IV.2, le Plan global de 1993 a pris une orientation limitée mais claire en faveur du troisième mode de subsidiation : la "réduction des cotisations patronales sur les bas salaires". Le taux de cotisations patronales à la sécurité sociale est en effet depuis réduit de moitié pour les salaires mensuels bruts inférieurs ou égaux à 41 040 BEF (approximativement le RMMM_G à l'époque). Ceci signifie une réduction de plus de 10 % du coût salarial. Cette diminution des cotisations patronales est dégressive (35, 20 et 10 %) pour les salaires se situant entre 41 040 BEF et 50 760 BEF. La réduction s'applique aussi aux travailleurs à temps partiel pour autant que le salaire équivalent à temps plein se situe dans les fourchettes indiquées à l'instant¹. La loi de décembre 1995, qui exécute le "plan pluriannuel pour l'emploi", amplifie cette mesure en étendant à 60 840 BEF la borne supérieure du dernier palier où la réduction de 10 % est d'application. Le nombre de travailleurs concernés passe ainsi de 400000 à 750000². La grille de réduction des cotisations de sécurité sociale se présente dès lors ainsi à la mi-1996 :

1 Source : Observatoire de l'Emploi (1994).

2 Source : Bulletin de la Fédération des Entreprises de Belgique, n° 5, mai 1996, p. 79.

Tableau III.3. Réductions de cotisations patronales sur les bas salaires en 1996.

Intervalles de salaire mensuel brut	Pourcentage de réduction
≤ 42835 BEF	50 %
42835 BEF < ≤ 46215 BEF	35 %
46215 BEF < ≤ 49595 BEF	20 %
49595 BEF < ≤ 60840 BEF	10 %

Source : Bulletin de la Fédération des Entreprises de Belgique, n° 5, mai 1996, p. 79.

Les sections I.6 et V.2 traitent de l'effet de tels allègements structurels des taux de cotisations sociales. Elles révèlent la fragilité des évidences communément admises à leur sujet (à savoir, leur faible effet sur l'emploi comparé à leur coût pour la Sécurité sociale).

IV. LES POLITIQUES DU MARCHE DU TRAVAIL

La frontière entre les "politiques passives" et les "politiques actives" est essentiellement conventionnelle. Or, les qualificatifs "passif" et "actif" suggèrent en eux-mêmes une forme d'évaluation des politiques correspondantes. Ce rapport adopte ces dénominations usuelles mais se refuse à tout a priori quant à l'évaluation des politiques correspondantes. Seules des analyses, dont il sera question plus loin, peuvent contribuer à cette évaluation.

Ce chapitre se structure de la manière suivante. Il présente tout d'abord des mises en garde méthodologiques et fournit quelques ordres de grandeur à propos des dépenses publiques sur le marché du travail. La section IV.1 traite des politiques passives. On y distingue l'indemnisation du chômage et les politiques de retrait de la population active. La section IV.2 évoque les mesures actives. Outre l'analyse des politiques actives usuelles (formations, orientation, subsidiation de l'embauche, etc.), le rapport y traite aussi des nouveaux gisements d'emploi et des politiques de promotion de ceux-ci.

L'évaluation des politiques sur le marché du travail, et en particulier des mesures passives et actives se heurte à de nombreuses difficultés. Parmi celles-ci, on signalera en particulier le difficile choix du critère d'évaluation. Celui-ci se ramène souvent à un indicateur tel que la sortie du chômage, une mesure du niveau d'embauche ou de l'emploi ou encore la distribution des chances d'accès à l'emploi parmi les demandeurs d'emploi. Ce rapport n'adopte à cet égard pas un point de vue original. Les données disponibles imposent en effet dans une large mesure l'adoption d'indicateurs de ce type. Il est cependant légitime de souhaiter un élargissement de la gamme des critères retenus. La nature de l'emploi obtenu offre une extension assez naturelle. Le rapport se fera l'écho de certaines études apportant des informations à ce sujet. Au-delà, on peut argumenter que les mesures passives et actives peuvent ne pas favoriser directement l'embauche tout en offrant d'autres apports aux bénéficiaires. Le plus évident est l'assurance d'un revenu. Mais il en est d'autres, forts variés, qui touchent à la capacité des sans-emploi à reformuler des projets de vie, à être et se sentir membres à part entière de la société, d'une famille, etc. On atteint ici le point où l'évaluation devrait en principe notamment tenir compte de la manière dont la mesure étudiée sélectionne les bénéficiaires, interagit avec eux, etc. Les évidences disponibles à ce propos sont, à notre connaissance, rares en Belgique. Il y aurait là une lacune à combler.

Ces considérations conduisent à une deuxième difficulté majeure de l'évaluation des politiques actives et passives. Dans la mesure où elles auraient des effets socio-psychologiques positifs et à supposer qu'elles aient peu d'effets à court ou moyen terme sur les chances d'embauche, ceci pose naturellement la question de la détection d'effets éventuels à long terme de ces politiques. La longueur de la période d'observation des individus est ici cruciale. Toutefois, plus celle-ci s'allonge et plus la gamme d'événements susceptibles d'affecter la trajectoire socio-économique des individus s'étend. Ceci pose le problème de l'identification et de la mesure des facteurs individuels et d'environnement pertinents pour l'évaluation. Les évaluateurs sont conscients de ne pas observer tous ces facteurs pertinents. Et ceci est vrai quel que soit l'horizon de temps retenu pour mesurer les effets d'une politique. De là, une troisième difficulté, fondamentale et générale, désignée sous l'appellation de biais de sélection. L'échantillon des bénéficiaires d'une mesure n'est qu'exceptionnellement un échantillon aléatoire tiré dans la population des sans-emploi. En particulier, des caractéristiques individuelles, que l'évaluateur n'observe

pas¹, influencent la participation des individus aux mesures évaluées. Si ces caractéristiques sont corrélées avec le processus qui intéresse l'évaluateur (par exemple, l'accès à l'emploi), l'étude de la relation entre ce processus et les caractéristiques observables (parmi lesquelles figure une indication de la participation à la politique) n'apporte pas d'information fiable quant à l'effet *réel* de la mesure analysée. Ce problème de biais sera souvent évoqué à la section IV.2.

La Belgique a la réputation de consacrer relativement peu de moyens aux politiques dites actives. Les tableaux IV.1 à IV.3 nuancent ce jugement. Il faut cependant demeurer vigilant. Toute comparaison internationale suppose en effet la sélection d'un indicateur et d'une liste de pays. Le premier indicateur aisément disponible porte sur le montant des dépenses en part du PIB. Ce ratio mesure la part de la "richesse" du pays consacrée à ces politiques. Le second indicateur mesure la part de la population active entrée dans les divers programmes. Le choix des pays retenus est par ailleurs assez arbitraire. Le tableau IV.1 se limite aux principaux pays du continent européen situés aux frontières de la Belgique. L'introduction des pays nordiques changerait naturellement la perspective.

Le tableau IV.1 rappelle la part relativement élevée du PIB belge consacrée à des dépenses passives². Le tableau IV.1 met également en évidence le poids relatif des préretraites en Belgique. Par ailleurs, en dépit d'un accroissement au cours des dernières années (Cf. le tableau IV.3), l'effort financier relatif de la Belgique en matière de formations professionnelles est nettement plus faible qu'en Allemagne ou en France. L'écart se réduit cependant fortement (voire, change de signe) lorsqu'on considère la part des chômeurs (dans la population active) entrés en formation (Cf. le tableau IV.2). Ceci suggère qu'au-delà des différences de PIB par personne active, la dépense moyenne par formation pourrait être moins élevée en Belgique³. En matière de création directe d'emplois pour les chômeurs, tant l'effort financier relatif que le taux de nouveaux participants apparaissent supérieurs en Belgique. On notera toutefois que le poids financier relatif de ce type de politique se réduit nettement depuis 1985 (voir tableau IV.3). Enfin, les tableaux IV.1 et IV.2 mettent en évidence le poids accordé en Belgique aux subventions à l'emploi (plus exactement, aux subsides à l'embauche).

Moyennant toutes les réserves énoncées ci-dessus, ces quelques indicateurs ne donnent pas à penser qu'en matière volume relatif de dépenses actives, la Belgique occupe une position marginale par rapport à ses voisins immédiats. En revanche, la structure des dépenses actives y apparaît assez spécifique.

1 Dans la littérature, on parle d'hétérogénéité non observée.

2 Ce constat n'implique pas que l'indemnisation y soit nécessairement plus "généreuse" qu'ailleurs. Le paragraphe IV.1 traitera notamment de cette question délicate.

3 Il faut cependant rester prudent dans l'appréciation de ces chiffres : en effet, le nombre annuel de jours de formation est fonction du nombre d'entrées en formation et de la durée de celles-ci.

Tableau IV.1. Comparaison internationale des dépenses publiques affectées au marché du travail en 1994 (en % du PIB)

Catégories de programmes	Belgique	Allemagne	France	Pays-Bas
Dépenses passives	2,95	2,30	1,95	3,15
- Indemnisation du chômage	2,25	2,03	1,57	3,15
- Prérétraite	0,70	0,27	0,38	0
Dépenses actives	1,38	1,36	1,17	1,16
dont :	0,29	0,42	0,44	0,20
- formation professionnelle (formation professionnelle des chômeurs adultes et des travailleurs menacés)	(0,18)	(0,40)	(0,39)	(0,20)
- créations directes d'emplois (secteur public ou organismes sans but lucratif)	0,58	0,31	0,13	0,07
- subventions à l'emploi dans le secteur privé	0,13	0,06	0,05	0,01
TOTAL	4,33	3,66	3,12	4,31

Source : O.C.D.E. (1996), tableau T.

Tableau IV.2. Comparaison internationale des nombres de nouveaux participants aux programmes en 1994 (en % de la population active)

Catégories de programmes	Belgique	Allemagne	France	Pays-Bas
Formation professionnelle des chômeurs adultes et des travailleurs menacés	3,1	1,7	4,0	1,3
Créations directes d'emplois	3,0 (*)	1,1	1,8	0,1
Subventions à l'emploi dans le secteur privé	0,6	0,1	0,8	0,2

Source : O.C.D.E. (1996), tableau T.
(*) année 1993 (O.C.D.E. 1995).

Tableau IV.3. Evolution des dépenses publiques consacrées au marché belge du travail (en % du PIB)

Programmes	1985	1989	1990	1991	1992	1993
1. Administration des services de l'emploi	0,17	0,18	0,18	0,19	0,19	0,21
2. Formation professionnelle	0,20	0,23	0,22	0,22	0,24	0,27
3. Mesures d'aide à l'embauche	0,83	0,72	0,67	0,63	0,64	0,62
<i>Création directe d'emplois</i>	<i>0,81</i>	<i>0,61</i>	<i>0,56</i>	<i>0,51</i>	<i>0,52</i>	<i>0,51</i>
<i>Subventions à l'embauche</i>	<i>0,02</i>	<i>0,03</i>	<i>0,03</i>	<i>0,02</i>	<i>0,02</i>	<i>0,02</i>
<i>Autres (*)</i>	<i>0,01</i>	<i>0,08</i>	<i>0,09</i>	<i>0,09</i>	<i>0,10</i>	<i>0,09</i>
4. Mesures en faveur des handicapés	0,15	0,16	0,16	0,16	0,15	0,15
5. Indemnisation du chômage	2,61	1,98	1,90	2,00	2,14	2,34
6. Retraite anticipée	0,87	0,76	0,76	0,74	0,73	0,73
TOTAL	4,83	4,02	3,89	3,95	4,10	4,31
Mesures actives (1) à (4)	1,35	1,28	1,23	1,21	1,23	1,24
Mesures passives (5) + (6)	3,48	2,74	2,66	2,74	2,87	3,07

Source : Ministère de l'Emploi et du Travail (1995), p. 112.

(*) Le rapport ne précise pas ce que recouvre cette rubrique.

IV.1. Politiques passives

IV.1.1. L'indemnisation du chômage

a) *Eléments descriptifs*

Ce paragraphe résumera les caractéristiques de base de l'indemnisation du chômage telle qu'elle prévaut actuellement. Dans un second temps, le rapport traitera des changements essentiels apportés au fil du temps à ces caractéristiques de base.

Les traits fondamentaux de l'indemnisation belge du chômage peuvent actuellement être résumés de la manière suivante :

- (1) un système où logique d'assurance et d'assistance se mêlent par la prise en compte des caractéristiques du ménage du chômeur; ces caractéristiques, combinées le cas échéant avec d'autres (telles que l'âge), influencent en effet le niveau du taux de remplacement et le profil de ce taux à mesure que la durée d'inoccupation se prolonge (taux constants ou fortement dégressifs¹; indemnisation illimitée ou limitée dans le temps);
- (2) le niveau de l'allocation dépend du revenu antérieur à l'intérieur d'un intervalle assez étroit définissant les allocations minimales et maximales propres à chaque catégorie de chômeur²;
- (3) les conditions posées à l'ouverture du droit aux allocations de chômage sont peu exigeantes pour les jeunes qui achèvent leurs études³ (moyennant une période de carence, encore appelée "stage d'attente", et à l'exclusion des niveaux de diplôme les plus bas); ces mêmes conditions, dites de "stage"⁴, sont en revanche exigeantes lorsque l'ouverture du droit se base sur la durée d'emploi; en cas d'interruption de l'indemnisation (quel qu'en soit le motif hormis des circonstances telles que l'exclusion du droit à l'indemnisation), la personne conserve sa qualité de bénéficiaire pendant trois ans (cette période pouvant être prolongée pour divers motifs : à titre d'exemple, elle est depuis peu portée à 9 ans pour un chômeur s'installant comme indépendant);

¹ L'indemnisation des travailleurs ayant charge de famille est stable dans le temps, celle des isolés comporte deux périodes (la première s'étalant sur une année), et celles des cohabitants compte trois périodes (la première d'une durée d'un an et la seconde d'une durée de 6 mois (3, depuis 1994) pouvant être prolongée de 3 mois par année de travail que peut prouver le chômeur). Une période ininterrompue de travail à temps plein annule le compteur de durée de chômage pris en compte pour l'indemnisation si elle s'étend sur douze mois au moins (six mois avant 1994).

² En 1995, près de 30 % des chômeurs complets sont indemnisés au taux maximum et 20 % au taux minimum (source : ONEm et Bulletin de la FEB, n°7/8, juillet-août 1996).

³ Les chômeurs complets admis sur base des études représentaient 13 % du total en 1985 et près de 21 % dix ans plus tard (source : ONEm).

⁴ Ces conditions portent sur un nombre minimal de journées de travail au cours d'une période de référence précédant l'entrée en chômage. La durée du "stage" croît avec l'âge passant de 312 jours au cours des 18 derniers mois pour les personnes âgées d'au plus 36 ans à 624 jours au cours des 36 derniers mois pour les plus de 50 ans.

- (4) les travailleurs occupés à temps partiel ont accès à l'indemnisation pour autant qu'ils aient exercé un emploi à tiers temps au moins; en outre, les demandeurs d'emploi à temps plein qui acceptent un emploi à temps partiel conservent sous certaines conditions une part de leur indemnité de chômage;
- (5) le financement du système d'assurance-chômage est dans une très large mesure assuré au moyen de cotisations sociales et ne dépend que faiblement de subventions de l'Etat (Conseil Supérieur des Finances, 1994).

Ces caractéristiques essentielles ont subi des modifications importantes au fil du temps, tout particulièrement dans un passé récent. Ces changements, dont il est question par la suite, manifestent fondamentalement une volonté de rendre l'assurance-chômage moins avantageuse et davantage conditionnelle que par le passé. Ils s'intègrent dans le processus de résorption progressive du déficit de l'Etat et de recherche d'un équilibre des comptes de la sécurité sociale. Le rapport traitera successivement du niveau des indemnités, de la durée de l'indemnisation et des sanctions, des conditions posées à l'ouverture du droit aux allocations de chômage, de l'indemnisation des travailleurs à temps partiel, de la comparaison internationale des prestations et du mode de financement de l'assurance-chômage belge.

Le niveau des indemnités

"Jusqu'en 1970, l'allocation [de chômage] ne variait pas en fonction du revenu antérieur et était illimitée et constante dans le temps... A partir de 1971, les allocations commencèrent à être modulées en fonction du revenu antérieur... A partir de 1981, le gouvernement... multiplia les catégories de ménages et augmenta l'écart entre les montants octroyés à ces diverses catégories en distinguant de plus en plus nettement les montants à mesure que la durée de chômage augmente." (Delvaux, 1994, p.108-9) Le tableau IV.4 illustre cette dernière évolution de manière synthétique. Les différences entre les lignes du tableau indiquent combien la situation familiale est devenue déterminante pour la fixation du niveau des indemnités. A cela s'ajoutent des différences entre colonnes. Celles-ci manifestent principalement le souci de réduire l'écart entre le statut de chômeur âgé et de celui de préretraité et la volonté d'arbitrer entre un accès aisé des jeunes diplômés à l'indemnité et le niveau de celle-ci.

Tableau IV.4. Evolution du montant des allocations en terme réel entre le 1.01.1981 et 1.10.1993 (allocation au 1.01.1981 = 100)

	Etudiant âgé de plus de 21 ans	Chômeur Minimum	Chômeur Maximum	Chôm. âgé ¹ Minimum	Chôm. âgé Maximum	Part en % dans le total des chômeurs indemnisés	
						1982	1995
Travailleur ayant charge de famille	103	103	91	113	100	16,3	30,6
Travailleur isolé	75	96	91 (1 ^o pér.) 95 (2 ^o pér.)	135	135	5,9	15,5
Travailleur cohabitant	53	77 (1 ^o pér.) 77 (2 ^o pér.) 58 (3 ^o pér.)	83 (1 ^o pér.) 79 (2 ^o pér.) 51 (3 ^o pér.)	113 ²	113 ³	77,8	45,1

source : Delvaux (1994); ONEm et Bulletin e la FEB, n°7/8, juillet-août 1996.

légende : "pér." = "période d'indemnisation"

Le ratio de remplacement est souvent utilisé pour rapporter le niveau des indemnités à un salaire de référence. Ce ratio dépend naturellement d'une multitude de critères. Il peut dès lors être estimé pour une gamme plus ou moins étendue de situations jugées représentatives et inclure un nombre variable d'éléments de revenu (l'indemnité de chômage et le salaire peuvent en effet être complétés par la prise en compte de la fiscalité, des aides et autres allocations spécifiques aux chômeurs, des avantages en nature octroyés aux travailleurs et/ou aux sans-emploi, etc.). A ce stade de l'analyse, nous nous limiterons à deux indicateurs synthétiques. Le premier est le rapport entre l'indemnité moyenne de chômage publiée par l'ONEm et le salaire net moyen calculé au départ de données du Bureau du Plan⁴. Ce ratio connaît deux hausses substantielles au début des années septante qui découlent d'un relèvement des indemnités (voir la courbe RONEM du graphique IV.1). Par la suite, ce ratio est en diminution quasi constante. Le second ratio de remplacement est produit par l'OCDE. L'OCDE calcule la moyenne *arithmétique* du ratio

1 Après un an de chômage. Pour appartenir à cette catégorie, il faut avoir plus de 50 ans et compter au moins 20 années de travail. Les chiffres repris ici tiennent compte de la catégorie des plus de 55 ans, les chômeurs entre 50 et 55 ans ayant encore pour un temps des allocations parfois inférieures.

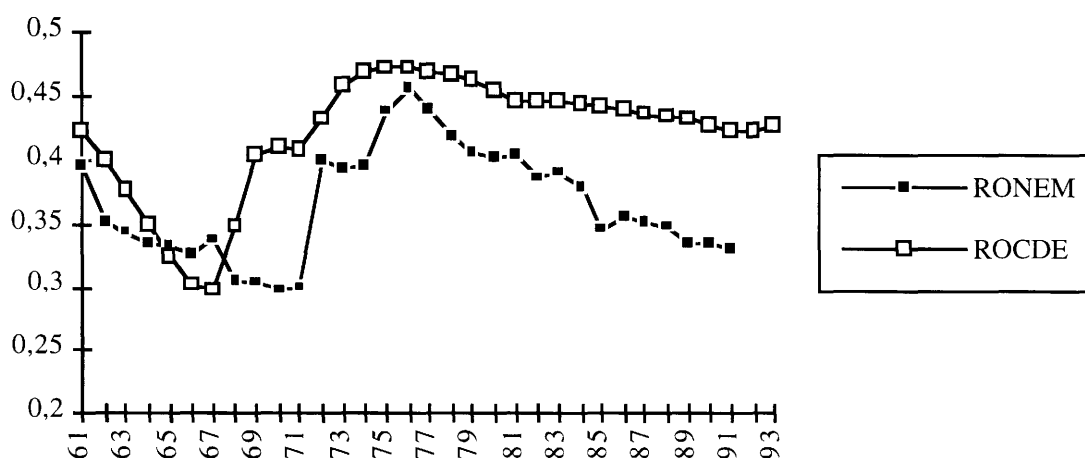
2 135 au 1.12.1994.

3 135 au 1.12.1994.

4 L'indicateur d'indemnité est imparfait dans la mesure où il mêle les indemnités octroyées aux chômeurs complets (demandeurs ou non d'un emploi) et temporaires (les chômeurs temporaires sont des ouvriers dont le contrat est suspendu pour des raisons climatiques, économiques ou techniques; Cf. la section III.1). Durant la période où l'information est disponible, il apparaît toutefois que l'évolution de la valeur nominale de l'allocation journalière moyenne globale et celle limitée aux chômeurs complets sont quasi parallèles. Cela dit, cet indicateur d'indemnisation est marqué d'autres imperfections. Primo, parmi les chômeurs complets, on retrouve les demandeurs d'emploi et les autres, dont l'indemnité est tantôt sensiblement plus basse ou plus élevée que celle du demandeur d'emploi moyen. En outre, lors d'une récession, l'entrée accélérée en chômage relève l'indemnité moyenne et a contrario, lorsque la durée moyenne d'inoccupation s'allonge, une part croissante des sans-emploi bénéficie d'une indemnité réduite.

de remplacement obtenu pour 18 cas types¹. Deux différences essentielles se marquent. Primo, le redressement du ratio de remplacement survient plus tôt dans la série de l'OCDE. Secundo, la décroissance de ce ratio à partir de 1977 est nettement plus faible dans le cas de la série de l'OCDE. Ce second aspect est le plus troublant. Il n'est évidemment pas aisé de privilégier une de ces deux séries de ratio de remplacement : toutes deux en effet présentent des limites. Quand on analyse le ratio de remplacement des cas types retenus par l'OCDE, on est cependant surpris de constater que le ratio de remplacement des chômeurs cohabitants de longue durée chute faiblement dans les années quatre-vingt. Ceci s'explique de la manière suivante. Les 18 individus de référence considérés par l'OCDE ont par hypothèse 40 ans et une carrière suffisamment longue pour éviter d'être indemnisés de manière forfaitaire. Autrement dit, sous l'hypothèse d'une cohabitation, ils conservent leur niveau d'indemnité de deuxième période une fois celle-ci achevée². Ceci montre que le choix des individus de référence peut avoir des conséquences déterminantes sur l'analyse des systèmes d'indemnisation.

Graphique IV.1. Ratios de remplacement issus des données de l'ONem et de l'OCDE



Les conditions posées à l'ouverture du droit aux allocations de chômage

Le renforcement récent de ces conditions est sensible. La période dite de "stage" (c'est à dire le nombre minimal de journées de travail au cours d'une période de référence requis pour ouvrir le droit) a doublé en 1994 pour les personnes âgées de 18 à 26 ans. Elle s'élève depuis à 312 jours (soit une année) au cours de la période de 18 mois qui précède la demande d'allocation. La période de carence (ou "stage d'attente") avant l'obtention d'allocations à la sortie des études a également été allongée en 1994. A titre d'exemple, pour les jeunes de 18 à 25 ans, elle est passée de 155 jours (6 mois) à 233 (9 mois).

¹ Obtenus en croisant deux niveaux de salaire, trois situations familiales et trois tranches de durée de chômage.

² Le tableau IV.4 montre que le niveau d'indemnisation a le plus chuté en troisième période. A titre indicatif, en 1995, le montant de l'allocation des cohabitants variait entre environ 17.000 et 19.500 BEF/mois durant la seconde période d'indemnisation. La même année, au cours de la troisième période, l'indemnisation forfaitaire s'élevait à environ 12.500 BEF/mois (source : Rapport annuel de l'ONem).

L'indemnisation des travailleurs à temps partiel

"Le seul élargissement notable enregistré en matière de conditions d'accès sur base du travail concerna les travailleurs à temps partiel. Cette ouverture, initiée en 1968, fut cependant très lente" (Delvaux, 1994, p. 105). Cet élargissement s'est poursuivi par étapes jusqu'en décembre 1995 où l'exercice d'un emploi à tiers-temps ouvre le droit à des allocations de chômage proportionnelles à la durée d'occupation (auparavant, le seuil était fixé au mi-temps).

L'attitude du législateur à l'égard de l'occupation à temps partiel de demandeurs d'emploi à temps plein présente trois phases. La première phase, qui s'étend grosso modo sur les années quatre-vingt, est une période de stimulation de cette formule par la prolongation (conditionnelle) de l'octroi d'une part de l'allocation de chômage en cas d'occupation à temps partiel. Confrontée au succès de cette formule dite de "travail à temps partiel involontaire", la deuxième phase, entamée au début des années nonante, manifeste clairement une remise en cause des avantages octroyés : imposition d'une cotisation spécifique aux employeurs qui occupent ce type de travailleur, réduction progressive des indemnités octroyées, assimilation de la période d'occupation à temps partiel à du chômage lors du calcul de la durée d'inoccupation et de l'application des exclusions motivées par la durée. Cette deuxième phase s'est achevée par la suppression progressive (s'étalant de juin 1993 à janvier 1996) du statut de "travailleur à temps partiel involontaire". En juin 1993, début de la troisième phase, est en effet apparu le statut de "travailleur à temps partiel avec maintien de droits". Les travailleurs qui depuis ce moment "n'ont pas un emploi à temps partiel de leur propre volonté, ne peuvent plus prétendre à des allocations de chômage complémentaires pour les heures d'inactivité. Toutefois, ils peuvent demander le statut de 'travailleur à temps partiel avec maintien de droits', ce qui signifie qu'ils ont droit à des allocations complètes s'ils perdent leur allocation à temps partiel. A certaines conditions, ils peuvent bénéficier d'une allocation de garantie de revenu plafonné"¹. Cette allocation est telle que le revenu net global (salaire et allocation) dépasse le niveau de l'allocation de chômage complet correspondant au statut de la personne (travailleur ayant charge de famille, isolé ou cohabitant). Sous ce nouveau statut, pendant la période d'occupation à temps partiel, le travailleur ne peut, en règle générale, être exclu pour cause de chômage de longue durée. "Toutefois, pour calculer la durée de chômage, il est tenu compte des périodes de travail à temps partiel pendant lesquelles le travailleur a bénéficié de l'allocation de garantie de revenus"².

Les modifications intervenues lors des deux dernières phases décrites à l'instant sont fort probablement à l'origine de la diminution concomitante de la population relevant de ces statuts. En effet, si l'on cumule les "travailleurs à temps partiel involontaire" et les "travailleurs à temps partiel avec maintien de droit", cette diminution avoisine 40 % entre 1990 et 1995³.

¹ Rapport annuel de l'ONEm, 1994, p. 2.46.

² Rapport annuel de l'ONEm, 1993, p. 3.8.

³ Source : Ministère de l'Emploi et du travail (1996).

La durée de l'indemnisation et les sanctions

Par sanctions, ce texte entend les décisions de refus d'admission à l'indemnisation, les exclusions et les limitations de droit aux allocations de chômage. Nous commencerons par une brève description des motifs de sanction et une évocation des problèmes de mesure. Dans un deuxième temps, nous analyserons brièvement les statistiques disponibles.

Sans entrer dans les détails, il est possible de regrouper les sanctions en quatre catégories. Primo, les refus d'admission découlent essentiellement du non respect des conditions relatives à la durée d'emploi préalable ou aux études accomplies, de l'introduction de dossiers de demande incomplets ou tardifs et, à partir de 1993, de l'apparition du statut de "travailleur à temps partiel avec maintien de droits" (cfr. supra). D'autres motifs, tels le cumul de l'allocation de chômage et d'autres revenus, peuvent également donner lieu à un refus d'indemnisation.

Secundo, le chômage dit volontaire et l'indisponibilité à l'égard du marché de l'emploi donnent lieu à une exclusion dont la durée dépend notamment du motif. Parmi les raisons d'exclusion, il y a notamment l'abandon d'un emploi ou le licenciement suite à une attitude fautive, le refus d'un emploi "convenable", le défaut de présentation non justifiée à une convocation, le refus et l'arrêt ou l'échec du "plan d'accompagnement"¹ à cause de l'attitude du chômeur.

Tertio, une sanction administrative s'applique lorsque le chômeur se trouve dans la possibilité de percevoir indûment des allocations : travail non déclaré, déclaration inexacte de la composition familiale, etc.

Enfin, le chômage de longue durée est un motif d'exclusion sous la réserve que le chômeur vérifie certaines conditions. Sans entrer dans les détails (possibilités de recours, etc.), la procédure d'exclusion s'applique actuellement aux chômeurs qui se trouvent dans la situation suivante : être âgé de moins de cinquante ans, ne pouvoir apporter la preuve d'un passé professionnel d'au moins 20 ans, bénéficiaire d'une allocation de chômage ou d'attente pour travailleur cohabitant², appartenir à un ménage dont les revenus imposables, hormis ses allocations de chômage, sont supérieurs à 600000 BEF (environ 15 225 ECUS) par an³ et avoir une durée de chômage qui dépasse 1,5 fois la durée moyenne du chômage de la sous-région de résidence corrigée pour tenir compte du sexe et de l'âge (Graulich et Palsterman, 1993 et Revue du Travail, 1996, n° 21). Alors qu'il en était ainsi depuis quelques années, le demandeur d'emploi à temps plein occupé à temps partiel ne peut plus être suspendu pour cause de chômage de longue durée pendant sa période d'occupation. Comme on le constate, cette réglementation apparaît fort complexe et les fréquentes modifications apportées à la législation entretiennent cette impression.

1 Cf. la section IV.2.

2 Si, pour des raisons familiale ou sociale, la personne est dispensée de l'exigence de disponibilité à l'égard du marché du travail, on considère le type d'indemnité dont elle aurait bénéficié en l'absence de cette dispense. Il faut noter que la population des cohabitants est essentiellement féminine.

3 Ces montants sont augmentés de 24 000 BEF (environ 610 ECUS) par personne à charge. Ces divers montants sont à présents indexés sur le coût de la vie.

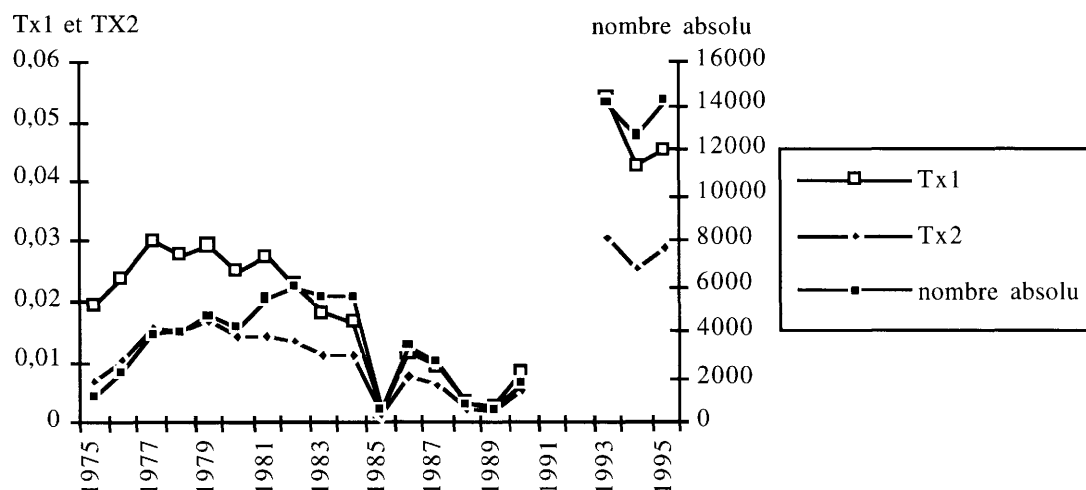
Quantifier les sanctions n'est pas une tâche aisée. La législation évolue sans cesse, la classification des motifs d'exclusion aussi¹. Enfin, l'informatisation progressive des services de l'ONem a permis de recenser des sanctions qui ne l'étaient pas auparavant². Quitte à subir des imperfections de mesure, il est néanmoins apparu utile de situer l'évolution récente dans une perspective historique suffisamment longue. Nous nous attarderons d'abord aux exclusions motivées par la durée de chômage.

Le graphique IV.2 présente l'évolution du nombre de chômeurs exclus et de la fréquence d'exclusion pour motif de durée anormalement longue. L'étude de cette statistique présente notamment la difficulté suivante. Le risque d'exclusion pour motif de durée était initialement limité aux chômeurs complets indemnisés. Durant les années nonante, d'autres catégories d'indemnisés ont progressivement été visées par cette disposition. L'analyse se limite ici aux exclusions de chômeurs complets. L'absence de ventilation publiée en 1991 et 1992 se reporte sur le graphique IV.2.

Ce graphique résume mieux l'historique de la réglementation belge qu'un relevé fastidieux des changements législatifs successifs. Il met d'abord en évidence la très vive augmentation du *nombre* d'exclusions durant les années nonante. Celle-ci fait suite à une période où les exclusions pour motif de durée étaient devenues très peu nombreuses. Le graphique IV.2 mesure également le rapport entre le nombre annuel de chômeurs exclus et le nombre de chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi au 30 juin. Comme les chômeurs exclus en raison de la durée sont typiquement inoccupés depuis plus d'un an³, la courbe *Tx1* rapporte le nombre d'exclusions pour motif de durée excessive au nombre de chômeurs de longue durée. La courbe *Tx2* permet de mesurer l'intensité de l'exclusion par rapport à l'ensemble des chômeurs (quelle que soit la durée d'inoccupation). Un taux de 0.02 s'interprète comme une fréquence d'exclusion de 2 %. Le graphique IV.2 montre également que les modifications de réglementation survenues au cours des années nonante ont produit une élévation de la *fréquence* d'exclusion⁴.

-
- 1 Cf., par exemple, les rapports annuels de l'Office national de L'Emploi (ONem) de 1993 et 1994.
 - 2 Cf. le rapport annuel de l'Onem 1993 : à partir de cette année, les refus d'admission sont enregistrés et font dorénavant partie du total des sanctions.
 - 3 Du point de vue du compteur de durée d'indemnisation, ils le sont en fait depuis davantage de temps. Il faut cependant rappeler que le compteur individuel de durée d'inoccupation utilisé par la statistique du chômage se remet plus vite à zéro que celui utilisé pour mesurer la durée individuelle d'indemnisation. Or seule la première statistique est aisément disponible. C'est donc elle qui figure au dénominateur des taux calculés pour cette étude.
 - 4 Les fréquences ainsi obtenues sont à interpréter avec prudence. Le dénominateur est en effet une sous-estimation du nombre total de personnes ayant connu du chômage (ou du chômage de longue durée) au cours de l'année correspondante. Les taux présentés surestiment donc la fréquence d'exclusion.

Graphique IV.2. Nombre total et taux d'exclusions de l'indemnisation pour motif de durée anormalement longue : évolution relative aux chômeurs complets indemnisés.



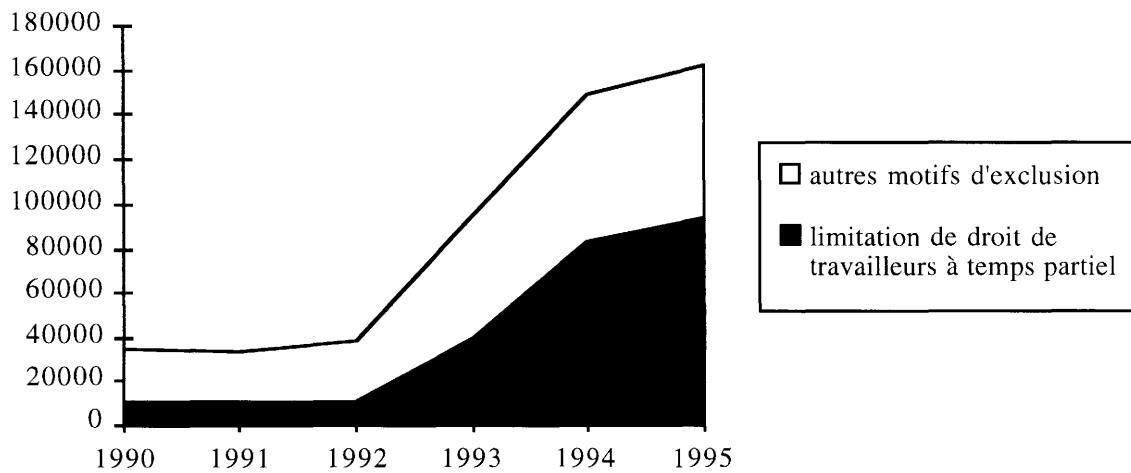
Légende : *Tx1* rapporte le nombre d'exclusions pour motif de durée excessive au nombre de chômeurs complets indemnisés de longue durée. La courbe *Tx2* mesure l'intensité de l'exclusion par rapport à l'ensemble des chômeurs complets indemnisés (quelle que soit la durée d'inoccupation).

Source : ONEm; Calculs : IRES.

La durée anormalement longue n'est pas le seul motif de sanction. Un certain nombre d'autres motifs ont été étendus au cours des dernières années (par exemple, depuis l'apparition du plan d'accompagnement des chômeurs, le refus du chômeur de participer au plan et l'arrêt ou l'échec de ce même plan à cause de l'attitude du chômeur sont considérés comme du chômage volontaire). Un arrêté royal d'octobre 1992 a par ailleurs fortement alourdi la durée des sanctions en cas de chômage volontaire. Face aux changements de classification, nous avons ici ignoré les refus d'admission motivés par la durée insuffisante d'occupation, par des critères d'étude ou de dossier tardif et/ou incomplet. L'analyse inclut cependant les autres motifs de refus d'admission. La courbe "limitation de droit de travailleurs à temps partiel" du graphique IV.3 apparaît être une forme majeure de refus d'admission depuis 1993. A vrai dire, on cumule ici les chômeurs occupés à temps partiel qui ont uniquement demandé (et obtenu) le statut de "travailleur à temps partiel avec maintien de droits" et ceux qui ont demandé mais se sont vus refuser l'allocation de "garantie de revenu" évoquée précédemment. Cet important groupe mis à part, le graphique IV.3 met en évidence que le nombre d'exclusions pour d'autres motifs¹ a augmenté lui aussi.

¹ On recense ici en particulier les sanctions pour "chômage volontaire" et en raison de "l'indisponibilité" à l'égard du marché du travail.

Graphique IV.3. Nombre de sanctions : motifs autres que la durée anormalement longue et le refus d'admission motivés par la durée d'occupation, les études ou la nature du dossier introduit.



Source : ONEm; Calculs : IRES.

Comparaison internationale des prestations

Ce type de comparaison est un exercice redoutable. Il y a à cela plusieurs raisons. Primo, l'objet de la comparaison ne se définit pas aisément. Le niveau des indemnités, le cas échéant comparé à un salaire de référence, ne représente qu'un aspect de la réalité. La durée de l'indemnisation, la nature des mécanismes qui prennent le relais lors de la fin de droit, les délais de carence et les conditions de stage, la sévérité des contrôles exercés sont autant d'autres facteurs à prendre en compte. Au-delà, on se rend de plus en plus compte que les revenus disponibles selon qu'on a ou non un emploi dépendent également des autres allocations et prestations attribuées, de manière spécifique ou accrue, à certains groupes de population (allocation d'invalidité et aides au paiement du logement, par exemple). Aucune comparaison ne peut dès lors envisager tous les cas de figure pertinents. La sélection faite risque donc d'être partiellement arbitraire et de biaiser les conclusions.

Divers auteurs et institutions se sont cependant essayés à cet exercice comparatif. Dans un passé récent, on citera notamment l'OCDE (1994, 1996), le Conseil Supérieur des Finances (1994), Vanhuynegem *et al* (1996) et De Lathouwer (1996). Le Conseil Supérieur des Finances met en doute le caractère comparativement "généreux" du système belge d'indemnisation. Il souligne que l'affirmation selon laquelle la durée d'indemnisation est "illimitée" en Belgique doit être relativisée compte tenu du renforcement des procédures de contrôle et d'exclusion évoqué ci-dessus et de la présence de systèmes d'assistance dont l'accès est parfois aisé dans des pays voisins. Dans leur comparaison de la protection sociale en Europe entre 1984 et 1991, Vanhuynegem *et al* (1996) concluent en revanche que le système belge d'assurance-chômage offrait un niveau de protection "particulièrement élevé" (p. 103). L'étude s'appuie sur les caractéristiques suivantes de l'assurance-chômage : l'étendue de la population couverte (catégories éligibles et couverture effective), les conditions d'octroi, la durée de l'indemnisation, le niveau des allocations (en considérant quatre individus de référence) et le niveau moyen de l'allocation de chômage octroyée. De Lathouwer (1996) propose une comparaison qui

englobe les coûts et subventions au logement, le coût de garde des enfants (pour les parents occupés) et les allocations familiales. De la comparaison portant sur l'année 1994 et 7 pays européens¹, il ressort que le système belge octroie globalement une indemnisation moins généreuse, maintient plus longuement les chômeurs au sein d'un régime d'assurance (alors que dans la plupart des autres pays un système d'assistance-chômage ou de revenu minimum garanti prend le relais au-delà d'un seuil de durée) et impose des conditions d'accès très exigeantes à ceux qui perdent leur emploi. L'auteur avance par ailleurs que l'association d'une indemnisation longue dans le régime d'assurance et d'une exigence accrue de participation à des politiques actives (plan d'accompagnement des chômeurs et agences locales pour l'emploi) rapproche le système belge de ses homologues scandinaves.

Ce rapide tour d'horizon confirme la difficulté de ces exercices comparatifs. Le choix de n'étudier que les systèmes d'assurance-chômage ou de prendre également en compte les autres systèmes (assistance-chômage, etc.) semble déterminant.

Le mode de financement de l'assurance-chômage belge

Comparant la Belgique à la France, l'Allemagne et les Pays-Bas, le Conseil supérieur des Finances (1994) souligne la position atypique de la Belgique. Alors que dans les autres pays mentionnés, le financement repose sur les cotisations sociales et sur l'impôt (prélevé sur l'ensemble des sources de revenus), le financement du système belge a été progressivement assuré de manière quasi exclusive par les cotisations. Cette évolution s'est étalée sur à peine dix ans. En 1980, les subsides de l'Etat représentaient 68 % des recettes totales de l'assurance-chômage belge. En 1992, elles en représentaient moins de 2 %. Entre-temps, les taux de cotisation à la sécurité sociale furent, directement ou indirectement, relevés et les plafonds appliqués au montant des cotisations disparurent.

b) Evaluation des effets de l'indemnisation

L'évaluation des effets de l'indemnisation du chômage dépend fortement du niveau où l'on se place. Au niveau micro-économique, on s'interroge généralement sur la relation entre l'indemnisation et la fréquence de sortie du chômage *des individus*. Il n'existe pas à ce jour d'étude micro-économétrique appliquée à des données belges. Au niveau macro-économique, on s'intéressera plutôt à l'impact de l'indemnisation sur la formation des salaires et aux effets induits engendrés par la collecte de recettes pour couvrir les dépenses de l'assurance chômage. Diverses études macro-économétriques fournissent des indications sur l'effet de l'indemnisation en Belgique. Elles conduisent à des conclusions contradictoires.

Avant de les évoquer, il n'est probablement pas inutile de rappeler qu'en soi, le niveau des indemnités de chômage a des effets favorables et défavorables à la sortie du chômage. Les effets favorables, souvent passés sous silence, ont diverses origines. S'il est généralement admis que le relèvement des indemnités permet de rejeter davantage d'offres d'emploi, en revanche, compte tenu de la difficulté d'emprunter lorsqu'on est chômeur, il est plausible qu'un supplément de ressources soit mis à profit pour accroître les moyens consacrés à la

¹ Pays-Bas, Suède, Danemark, Finlande, France, Royaume-Uni et Allemagne.

recherche d'un emploi. En outre, moins l'indemnité est, fût-ce pour un temps, inférieure au salaire perdu, moins le chômeur doit déployer d'énergie pour adapter son mode de vie (changement de logement, etc.) et plus dès lors il peut se concentrer sur la recherche d'un emploi. Par ailleurs, le fait d'être indemnisé établit un lien avec une administration qui a un rôle d'information et d'incitation à la recherche d'emploi. On rappellera aussi qu'une sortie extrêmement rapide du chômage, motivée par exemple par une allocation de chômage insuffisante, peut être économiquement inefficace si l'emploi obtenu utilise mal le savoir-faire de l'individu. La coexistence de mécanismes favorables et défavorables à la sortie du chômage rend l'analyse empirique particulièrement importante, même si celle-ci pose des problèmes méthodologiques aigus.

Cette section distingue l'effet du ratio de remplacement et celui des sanctions, puis évoque la problématique de la "trappe du chômage".

Les effets du ratio de remplacement

Quatre études macro-économiques récentes utilisent des données belges. Le but premier des deux premières n'est pas d'évaluer l'effet macro-économique du niveau des indemnités du chômage. Elles fournissent néanmoins des indications utiles à ce sujet. Lubrano et al (1993) développent une analyse économétrique (de cointégration) de la part salariale, du taux de chômage et du capital gap (le manque de capacité de production mesuré par rapport au niveau de capacité requis pour éliminer le chômage). Une de leur relation estimée établit une relation faiblement négative entre le niveau d'indemnisation et le niveau de chômage en Belgique. Vannetelbosch (1996) teste quant à lui la pertinence pour la Belgique de différents cadres théoriques de négociation des salaires et de l'emploi au niveau macro-économique. Le modèle le plus approprié apparaît être le modèle général de négociation développé par Manning. Dans ce cadre théorique, l'équation estimée fait apparaître un effet faiblement positif et significatif du ratio de remplacement (mesuré par le rapport entre l'indemnité moyenne de chômage et le coût salarial moyen) sur le niveau de l'emploi.

Ces résultats vont donc à l'encontre de tous les stéréotypes à propos de l'impact de l'indemnisation du chômage. Dans le cadre d'un petit modèle macro-économique inspiré par les travaux de Layard et Nickell, Goubert et al (1995) obtiennent en revanche une relation négative entre l'emploi et un indicateur du niveau des indemnités de chômage en Belgique. Van der Linden (1996a) conclut que le ratio de remplacement est, dans la grande majorité des spécifications considérées, corrélé négativement avec la fréquence de sortie du chômage. Afin d'éviter une mauvaise interprétation de ces résultats, il importe de noter que la sortie du chômage englobe l'accès à l'emploi et le retrait de la population active. Si l'on passe assez abusivement du constat d'une corrélation négative à une analyse causale, on doit se rendre compte que ce résultat est compatible avec deux interprétations non exclusives. Primo, une augmentation du niveau de l'indemnité a un effet macro-économique net de ralentissement des sorties vers l'emploi. Secundo, cette même augmentation atténue le flux entre le chômage et le retrait de la population active. Dans un pays où le second type de transition est très répandu, il ne faudrait pas trop vite minimiser la portée du second mécanisme. Comme les offres d'emploi y sont d'une grande rareté relative, il est donc bien possible que la relation fortement négative entre le ratio de

remplacement et la sortie du chômage signifie pour une part au moins que les sans-emploi postposent leur retrait de la vie active si l'indemnisation devient plus avantageuse¹.

Il n'est pas aisé de réconcilier les résultats de ces quatre études macro-économétriques car elles se différencient à bien des niveaux : conceptualisation théorique, données et périodes d'observation et enfin méthodes d'estimation. Quoi qu'il en soit, cette dispersion de résultats invite à la prudence.

Comme le ratio de remplacement de l'ONem et celui de l'OCDE ont des profils fort différents (Cf. la figure IV.1), il y a un intérêt à étudier la sensibilité de l'estimation de l'élasticité du taux de sortie du chômage au ratio de remplacement selon le ratio considéré². Si l'on compare les mêmes spécifications et s'appuie sur la même méthode d'estimation³, cette élasticité apparaît nettement plus importante dans le cas du ratio de remplacement de l'ONem (ordre de grandeur : - 1) que dans le cas du ratio de l'OCDE (ordre de grandeur : - 0,3). Cet écart sensible entre les élasticités est un autre motif de prudence.

Les effets des sanctions

Il importe de savoir si des modifications de la fréquence d'exclusion fournissent aux chômeurs un incitant qui se reporte sur leur comportement de recherche d'emploi et, au-delà, sur la fréquence de sortie du chômage. Si tel n'était pas le cas, on pourrait avancer que le récent accroissement du rythme d'exclusion observé en Belgique, peut-être fondé sur le plan strictement budgétaire, ne joue pas le rôle attendu d'activation des chômeurs. Van der Linden (1996a et c) tente d'établir si il y a un lien entre la fréquence des exclusions et le taux macro-économique de sortie du chômage (respectivement sur les périodes 1962-1991 et 1962-1993). Il s'est avéré difficile de répondre à cette question. D'abord parce que le risque existe d'étudier une relation partiellement tautologique. Ensuite, parce que la série la plus globale des exclusions présente une forte multicollinéarité⁴ avec d'autres variables susceptibles d'expliquer le rythme de sortie du

¹ La corrélation négative peut encore s'expliquer par un mécanisme radicalement différent qui *inverse* le sens de la causalité. A fréquence d'entrée en chômage et à population active données, une hausse du rythme de sortie entraîne une baisse du taux de chômage. Or, la majorité des études sur la formation des salaires concluent à un effet négatif du chômage sur la croissance des salaires. La baisse de taux de chômage s'accompagne donc d'un relèvement des salaires et dès lors d'une diminution du ratio de remplacement. Selon ce raisonnement, la causalité va du taux de sortie vers le ratio de remplacement. Cependant, lorsque l'analyse économétrique de Van der Linden (1996a) tient compte de cette possibilité, la corrélation négative évoquée ci-dessus se maintient.

² La relation estimée par Vander Linden (1996a et c) est statique. Il s'agit fondamentalement d'une fonction de *matching*, c'est à dire d'appariement entre chômeurs et postes vacants.

³ Le tableau 3 de Van der Linden (1996a) et le tableau 2 de Van der Linden (1996c). On compare ici les résultats obtenus par la méthode des variables instrumentales. Les deux estimations s'appuient sur les mêmes instruments. Toutefois la longueur de l'échantillon est différente : 1962-1991 dans Van der Linden (1996a) et 1962-1993 dans Van der Linden (1996c). En outre, la spécification inclut un trend dans le second cas et non dans le premier.

⁴ En termes non techniques, si deux variables potentiellement explicatives d'un phénomène ont un profil temporel assez semblable, elles présentent une forte multicollinéarité. Il est alors extrêmement difficile de séparer l'effet de la première de celui de la seconde si l'on dispose de peu d'observations.

chômage. Si, pour cette raison, on se limite aux exclusions pour motif de durée anormalement longue et que l'on tente d'étudier le "message incitatif" qu'elles représentent, il est apparu que l'intensification de celles-ci affecte peu voire n'influence pas le rythme de sortie du chômage. Il serait souhaitable de vérifier la validité de cette conclusion à la lumière d'une analyse de trajectoires individuelles de chômeurs¹. A ce stade de l'analyse, on peut néanmoins avancer que le couperet de l'exclusion, qui arrive (sous certaines conditions) après une longue période de chômage, n'a peut être plus guère d'effet incitatif. La personne concernée n'a en effet probablement plus à ce moment de réelle marge de manoeuvre : les offres d'embauche sont rares, la (très) longue durée de chômage est sans doute un handicap spécifique aux yeux des employeurs potentiels, la décision de se retirer tôt ou tard du marché du travail est peut-être, bon gré mal gré, déjà envisagée, etc. On observera aussi que le chômeur ne connaît pas aisément le moment où son droit à l'indemnisation risque d'être suspendu². La conclusion provisoire est donc qu'il ne faut pas trop espérer que les exclusions pour durée "excessive" incitent à sortir au plus vite du chômage. Quant à savoir si les autres motifs d'exclusion jouent davantage ce rôle, il vaut mieux reconnaître que l'analyse n'apporte pas jusqu'ici de réponse fiable à cette question.

La trappe du chômage

Les pièges à chômage ont été étudiés en Belgique par Cappi et Delvaux (1990), par le Conseil Supérieur des Finances (1994) et par De Lathouwer (1996)³. L'existence ou non de tels pièges dépend d'une multitude de facteurs (revenu escompté en cas de retour au travail, niveau de l'allocation de chômage ou du revenu minimum d'existence (minimex), présence et âge des enfants, supplément de revenu requis pour compenser les frais inhérents à la reprise d'un emploi, etc.). Il n'existe dès lors pas d'inventaire de toutes les catégories concernées par ces pièges, ni a fortiori, de dénombrement fiable des personnes concernées. Même s'il est probable que le problème soit moins aigu en Belgique que dans les pays qui s'appuient plus sur les mécanismes d'assistance que d'assurance, les études citées fournissent néanmoins des exemples où la présence de tels pièges est manifeste. Ils résultent fondamentalement de la logique suivante. Dans un souci légitime de soutenir le niveau de vie *présent* des allocataires sociaux concernés, sans alourdir, croit-on, excessivement le poids des dépenses sociales, on comble dans une certaine mesure l'écart entre le revenu "brut" de ces allocataires et un revenu jugé décent par l'octroi d'avantages financiers spécifiques à leur statut (via les allocations familiales majorées au-delà d'un seuil de durée d'inoccupation, par des aménagements des règles d'imposition, par la possibilité d'accomplir un nombre limité d'heures de travail au service des agences locales pour l'emploi, etc.). Le retrait immédiat ou rapide de ces avantages spécifiques en cas de retour au travail signifie que le taux implicite de taxation *global* qui s'applique à ces personnes peut être très élevé, au point de dépasser, et de beaucoup parfois, le taux *global* d'imposition des travailleurs les mieux rémunérés. La société court alors le risque de troquer le soutien du niveau de vie *présent* des allocataires concernés contre une exclusion définitive de l'emploi. L'économie de *court terme* obtenue par l'octroi d'allocations *conditionnelles* serait alors minée par un allongement de la durée d'octroi des allocations et des aides concernées.

1 Une telle analyse menée aux Pays-Bas par Abbring *et al* (1995) conclut que les sanctions ont un effet positif et significatif sur le rythme de sortie du chômage vers l'emploi.

2 Cf. les éléments descriptifs présentés plus haut.

3 Au niveau international, on consultera aussi la troisième partie de Commission européenne (1995) et le chapitre 2 d'OCDE (1996).

La détection de tels pièges ne suffit cependant pas à en déduire que les groupes concernés sont condamnés à l'enlèvement dans le chômage et/ou l'assistance. L'obligation d'accepter une offre d'emploi peu avantageuse peut leur être imposée¹. Par ailleurs, les avantages non monétaires liés à l'exercice d'une profession ou la perspective d'entamer une nouvelle carrière (avec son profil éventuellement ascendant de rémunération) peuvent compenser la faiblesse du gain net immédiat associé au retour à l'emploi. Cependant, lorsque les ressources financières du ménage sont modestes, il peut être fort difficile de supporter une détérioration immédiate du revenu, fut-elle faible, en échange d'avantages non monétaires ou de perspectives financières plus favorables. Si le faible écart de revenu net entame la motivation des travailleurs concernés, il n'est par ailleurs nullement acquis que les employeurs auront intérêt à occuper ce type de personnes. Au-delà de ces considérations, il importe de noter que la trappe du chômage ne se limite pas à la présence de pièges financiers. Les changements de statut contribuent aussi à cette trappe lorsque ils entraînent des démarches administratives (et donc des délais) dont l'issue est perçue comme incertaine compte tenu de la complexité de la législation.

c) Éléments de conclusion et perspectives

La Belgique a opté pour un système d'indemnisation mêlant l'assurance à des formes d'assistance. En comparaison internationale, l'accès aux indemnités est, avec des exceptions, relativement difficile. Si l'on ne se limite pas étroitement à l'assurance-chômage, le niveau de l'indemnisation belge n'apparaît pas particulièrement élevé. La durée de l'indemnisation dans le régime d'assurance est en revanche relativement longue. Le système apparaît complexe et nécessiter des contrôles administratifs lourds dans la mesure où par exemple le niveau de l'indemnité dépend de la situation familiale et la fin de droit éventuelle dépend de critères multiples. Ce système contribue certainement à contenir la pauvreté en Belgique à des niveaux comparativement bas. Il lui a cependant été reproché par diverses instances internationales de favoriser l'enlèvement dans le chômage. Ce rapport a résumé les connaissances à ce propos. Même s'il n'y a pas convergence entre toutes les analyses et tout en se rappelant que celles-ci s'appuient sur des données imparfaites et peu nombreuses, on notera cependant que certaines études identifient une relation négative entre le niveau des indemnités et un indicateur de chômage en Belgique. Rien ne permet d'indiquer qu'il y a là une explication majeure du chômage en Belgique. A contrario, il ne paraît pas fondé d'ignorer ce facteur. L'existence d'une trappe du chômage pour certaines catégories d'allocataires renforce ce point de vue.

Face à cela, seules deux attitudes sont apparemment possibles. La première, adoptée par les autorités belges, a consisté dans les années nonante à renforcer les sollicitations et les contrôles sans bouleverser la philosophie du système résumée ci-dessus. Les modifications apportées à la législation du chômage, le plan d'accompagnement des

¹ Toutefois, dans la législation belge du chômage, "Un emploi est réputé convenable dès qu'il procure :
- un revenu professionnel net, éventuellement diminué des frais de déplacement et majoré des allocations familiales et des allocations de chômage ou d'attente auxquelles le travailleur pourrait prétendre pendant son occupation,
- au moins égal au montant des allocations de chômage dont le travailleur peut bénéficier en tant que chômeur complet, diminué du précompte professionnel et majoré des allocations familiales" (Graulich et Palsterman, 1993, p.99).
même si cet article de l'arrêté ministériel ne prend pas tous les facteurs pertinents en compte, il révèle néanmoins un souci que le retour au travail n'entraîne pas de perte *nette* de revenu.

chômeurs¹ et les agences locales pour l'emploi² sont des manifestations évidentes de cette logique. La seconde approche consiste à se rapprocher des standards internationalement préconisés, qui séparent plus nettement la gestion du risque de chômage et la lutte contre la pauvreté. De manière fort schématique, cette approche peut se résumer ainsi : octroi d'une assurance-chômage durant un temps strictement limité au cours duquel le chômeur reçoit diverses sollicitations (stages, formations, offres d'embauche, etc.); à la fin de droit, passage de l'individu à un système d'assistance avec le contrôle de ressources que cela implique. Si cette seconde approche apparaît plus cohérente, elle pose en revanche un problème aigu pour les sans-emploi qui atteignent la fin de droit. On sait en effet que le versement d'une allocation soumis à un contrôle des ressources conduit typiquement à des taux marginaux effectifs d'imposition particulièrement élevés (Cf., par exemple, OCDE, 1996, chapitre 2). L'incitation créée par la durée limitée du régime d'assurance pourrait dès lors fort bien être contrebalancée en tout ou en partie par une désincitation forte pour ceux qui pénètrent dans le régime d'assistance.

L'éventail des possibilités ne se résume en réalité pas à l'alternative esquissée à l'instant. Sans nier leurs différences, les deux branches de l'alternative ont en commun une logique de sélectivité. Que ce soit via le système hybride adopté notamment par la Belgique ou en plaçant un mécanisme d'assistance au-delà de la fin de droit, on octroie une indemnité ou des avantages spécifiques conditionnels à un contrôle de ressource et de composition du ménage. Ceux-ci sont retirés de manière brutale ou rapide à mesure que l'allocataire social échappe au chômage ou leur maintien s'accompagne de procédures administratives perçues comme complexes, lentes et incertaines. Le gain apparent dû à la sélectivité est en tout ou en partie compensé par l'allongement des périodes d'indemnisation et par le coût du contrôle.

S'il est possible de lutter contre la trappe du chômage tout en conservant cette logique de sélectivité (Cf. infra), il est aussi possible de sortir partiellement de cette logique. Une voie alternative aux deux approches présentées ci-dessus consiste à coupler une assurance-chômage avec durée d'indemnisation limitée dans le temps à des mécanismes de lutte contre la pauvreté qui se substituent (en partie) à l'assistance. Deux de ces mécanismes sont l'impôt négatif et l'allocation universelle (partielle).

Avec l'impôt négatif, en deçà d'un seuil de revenu taxable, l'individu bénéficie d'un supplément de revenu net (d'où l'expression d'impôt négatif). Ce supplément décroît à mesure que les revenus du ménage augmentent. Au-delà du seuil, l'impôt devient positif. Si le montant maximal de l'impôt négatif et le seuil retenus sont bien choisis, ce système atténue ou élimine les pièges financiers (Cf., par exemple, Barr, 1993, chapitre 11). Agissant via l'impôt, le crédit octroyé aux citoyens moins favorisés est cependant perçu avec délai. Pour aider utilement ces personnes, il doit dès lors s'accompagner d'un système d'avances. On n'échappe donc pas pleinement aux problèmes habituellement rencontrés en cette matière : une certaine lourdeur administrative, une sous-utilisation des avantages prévus par méconnaissance des procédures ou par souci de ne pas se soumettre aux contrôles des ressources. L'impôt négatif peut se substituer aux mécanismes d'assistance.

¹ Ce plan, instauré en 1993, impose un accompagnement individualisé des chômeurs de moins de 46 ans entrant dans leur dixième mois de chômage (Cf. la section IV.2 ci-dessous)

² Depuis 1987, les ALE, instituées au niveau communal, permettent à des chômeurs de longue durée de compléter leur allocation de chômage en accomplissant des tâches occasionnelles durant au maximum 60 (ultérieurement, 45) heures par mois. La section IV.2 évoquera davantage cette mesure.

L'augmentation prévisible de l'impôt sur les revenus du travail est alors élevée. Alternativement, l'impôt négatif peut se substituer partiellement à l'assistance.

Une allocation universelle partielle est une autre manière de soutenir financièrement le retour au travail au bas de l'échelle des salaires. Une allocation universelle partielle coexistant notamment avec une assurance-chômage garantirait à chaque adulte un revenu mensuel inconditionnel¹. En ne ciblant pas l'aide sur ceux-là seuls que la société juge dans le besoin mais en donnant au contraire à tous *et* en ajustant par l'impôt sur les revenus, la mesure s'attaque directement aux pièges financiers (tout comme l'impôt négatif) sans entraîner de creusement du déficit public et sans nécessairement bouleverser la distribution des revenus nets². De plus, et cette fois contrairement à l'impôt négatif, l'allocation universelle évite l'octroi d'avances et ses inconvénients.

Dans les limites d'une logique de sélectivité, la trappe du chômage peut être combattue de diverses manières. Une première consiste à décortiquer patiemment, puis à réformer, l'ensemble des enchaînements législatifs et réglementaires qui engendrent ces pièges. L'intuition est simple : il s'agit de réduire le profil du taux implicite *global* de taxation appliqué lors d'un retour à l'emploi. La concrétisation de cette intuition est, pour diverses raisons, bien plus complexe : les mécanismes en jeu sont multiples, leur réforme requiert une approche globale faisant intervenir les divers niveaux de compétence de la Belgique fédérale et l'éventail des situations possibles est fort large³. Il apparaît que les efforts entrepris à ce jour sont extrêmement limités en Belgique. Le récent relèvement du plafond appliqué à l'allocation de garantie de revenu est un exemple positif⁴. Mais d'autres dispositifs récents tels que les agences locales pour l'emploi accentuent l'intensité du phénomène⁵.

Une seconde réponse consiste à relever les salaires nets les plus bas de manière à éliminer en quelque sorte les pièges "par le haut". Si de telles augmentations entraînent un relèvement des coûts salariaux correspondants, la proposition présente probablement une

¹ Gilain et Van Parijs (1996) envisagent une allocation mensuelle de 8000 FB (environ 200 écus) par mois.

² Voir Van Parijs (1994) et Gilain et Van Parijs (1996). Ces derniers font cependant apparaître les limites d'un financement limité à l'impôt sur les revenus. Dans ce cas en effet et à comportements inchangés, si l'on décide de ne pas relever les taux marginaux d'imposition les plus élevés, il faut relever fortement les taux d'imposition les plus bas. Un financement réaliste d'une allocation universelle partielle requiert donc probablement une base taxable plus large que les seuls revenus des ménages.

³ Le chapitre 2 d'OCDE (1996) relate les réformes mises en oeuvre dans divers pays.

⁴ Cette mesure concerne les chômeurs complets ayant accepté un emploi à temps partiel pour échapper au chômage. Certains d'entre eux ont droit à une allocation de garantie de revenu pendant cette occupation à temps partiel. Le plafond appliqué à ce revenu entraînait un piège financier lorsque la durée hebdomadaire du travail à temps partiel était courte (source : Observatoire de l'emploi, 1996, Politiques, n°53, Commission européenne).

⁵ L'acceptation d'un emploi par le demandeur d'emploi impliquera le plus souvent que la rémunération associée compense la perte de l'indemnité de chômage augmentée de celle des revenus octroyés par le travail en A.L.E. Compte tenu du niveau de rémunération auquel une majorité de ces personnes peut prétendre, on peut sans crainte affirmer que par l'A.L.E. la "trappe du chômage" a accru son emprise.

menace pour l'emploi correspondant¹. En revanche, il est permis d'envisager que les réductions structurelles de cotisations patronales sur les bas salaires soient très partiellement compensées par un relèvement du salaire minimum garanti. La marge de manoeuvre n'est cependant pas telle que l'on puisse attendre de ceci l'élimination complète des pièges financiers. Comme d'autres pays le font, on peut aussi soutenir financièrement le retour au travail au bas de l'échelle des salaires en octroyant des prestations ou un crédit d'impôt subordonnés à l'exercice d'un emploi.

IV.1.2. Les politiques de réduction de la taille de la population active

Cette appellation recouvre principalement les préretraites, dont on a vu l'importance en Belgique², mais aussi l'interruption de la carrière professionnelle et la stimulation des transitions du chômage vers le retrait de la population active. Même si ces dispositifs sont distincts de l'assurance-chômage, ils sont gérés par l'Office National de l'Emploi (ONEm). Au-delà de leur point commun (la gestion de la taille de la population active), ces dispositifs reposent sur des fondements fort divers. Les préretraites sont fondamentalement un statut alternatif à celui de chômeur offert à certains travailleurs âgés; l'interruption de carrière est essentiellement une politique qui permet de mieux concilier la vie professionnelle et la vie familiale. Enfin le passage du statut de chômeur, à celui de non-demandeur d'emploi indemnisé s'apparente dans un cas au mécanisme précédent (statut de "dispensé(e) pour raisons sociale et familiale"). Dans l'autre (le statut de "chômeur âgé non demandeur d'emploi"), il faut y voir l'officialisation de la grande rareté des embauches de chômeurs âgés.

a) Eléments descriptifs

Après une brève description des dispositifs mis en place en Belgique, ce paragraphe présentera un historique du nombre de personnes concernées par ces mesures.

La possibilité d'interrompre sa carrière professionnelle en bénéficiant d'une indemnité est apparue à la fin de l'année 1985. Les modalités précisent diffèrent d'un secteur à l'autre. Mais les principes essentiels du système se résument ainsi : (1) la durée d'interruption (à temps plein ou à temps réduit) oscille entre 6 et 12 mois; (2) au cours d'une carrière, la durée cumulée d'interruption ne peut excéder 5 ans; (3) pour les fonctionnaires, l'interruption de carrière est un droit tandis que pour les autres travailleurs, tout dépend de l'existence ou non d'une convention collective du travail; (4) une allocation d'interruption de carrière est accordée si le travailleur est remplacé par un chômeur.

Divers systèmes de préretraite ont vu le jour en Belgique depuis le premier choc pétrolier. La description de leurs modalités successives sort toutefois du cadre de cette étude. Nous nous limiterons donc à un aperçu de la réglementation en vigueur relative à la préretraite conventionnelle³. L'accès à la préretraite est en principe limité aux travailleurs licenciés

1 Cf. la section III.3.

2 Cfr les tableaux IV.1 et IV.3.

3 Pour plus de détails, le lecteur consultera les rapports annuels de L'ONEm.

âgés de 58 ans au moins dont la carrière est suffisamment longue (par exemple, 25 ans à 58 ans). Au fil du temps, les partenaires sociaux ont assez systématiquement cherché à abaisser cet âge minimal. L'enjeu est pour eux d'atténuer la pénibilité des licenciements de travailleurs "âgés"¹ et d'ainsi faciliter la mise en oeuvre des restructurations et plus globalement des changements organisationnels et technologiques. C'est ainsi que l'âge minimal est abaissé à 52 ans si l'entreprise est reconnue "en difficulté". C'est ainsi aussi que de janvier 1995 à décembre 1996, la préretraite conventionnelle est accessible dès 55 ans (moyennant une carrière de 33 ans au moins et une convention collective du travail). L'objectif affiché est de promouvoir l'emploi des populations plus jeunes. Dans cet esprit, le remplacement du travailleur préretraité est inscrit dans la réglementation. Deux dérogations sont cependant prévues : d'une part si le travailleur préretraité est âgé de 60 ans au moins, de l'autre si l'entreprise est reconnue en difficulté ou en restructuration.

Depuis 1993, la préretraite peut également être accordée à mi-temps. L'âge minimal pour y accéder et plus généralement les modalités de ce dispositif sont fixés par convention collective. L'âge minimal ne peut être inférieur à 55 ans (58, en l'absence d'une telle convention). La durée minimale de la carrière préalable doit être de 25 ans. La réglementation prévoit le remplacement par un chômeur si le préretraité à mi-temps est âgé de moins de 60 ans.

L'interruption de chômage pour raisons sociale et familiale permet un retrait temporaire du marché du travail lorsque le chômeur est confronté à des difficultés de cette nature. Au départ, l'individu bénéficiait d'une allocation à charge de l'ONEm égale à l'allocation forfaitaire du chômeur cohabitant (en troisième période) et ne risquait pas d'être exclu pour chômage de longue durée. Depuis 1993, l'allocation est sensiblement plus basse et devient pratiquement nulle après deux ans d'interruption. En outre, les personnes sous ce statut sont susceptibles d'être sanctionnées pour chômage de longue durée. Ces deux dispositions ont conduit à une réduction brutale du nombre de bénéficiaires de cette mesure (cfr. le graphique IV.4).

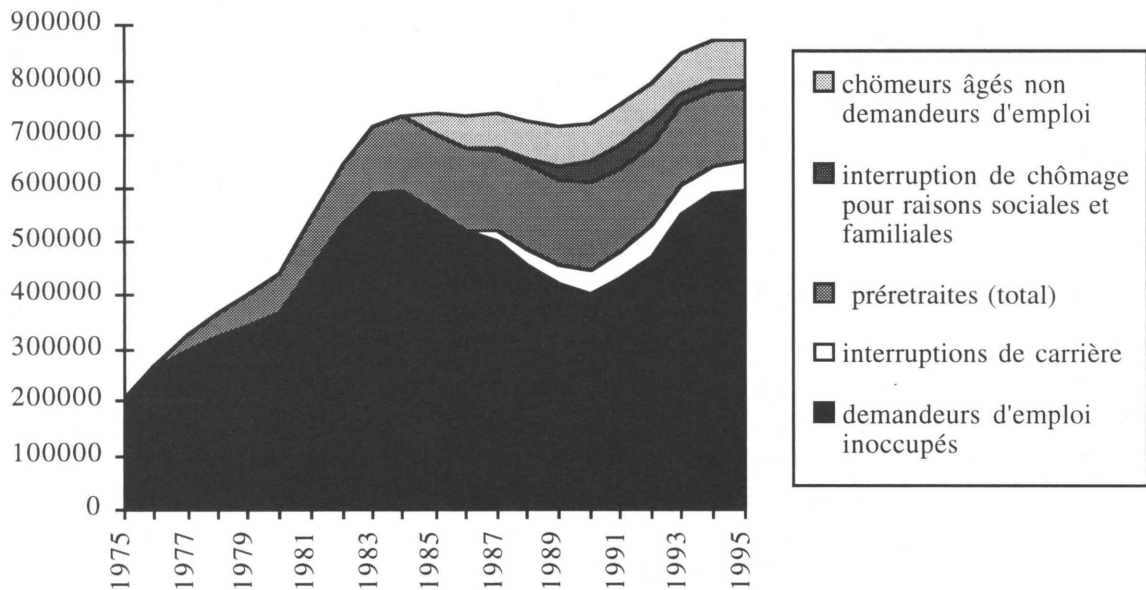
Le statut de chômeur âgé non demandeur d'emploi est apparu en 1985. Il était octroyé aux chômeurs de 55 ans (50 ans moyennant certaines conditions) inoccupés durant deux ans au moins (au cours des quatre dernières années). En 1989, au nom de considérations d'équité², le législateur ajouta un incitant financier : l'octroi d'indemnités complémentaires aux chômeurs âgés. De nouveaux compléments financiers ont vu le jour en 1993 pour certaines catégories. A la fin de l'année 1995, les conditions d'accès à ce dispositif ont encore été assouplies (conditions allégées entre 50 et 54 ans; division par deux du critère de durée).

Le graphique IV.4 synthétise l'importance de ces politiques de leur apparition à nos jours. En 1995, le nombre total de personnes enregistrées dans ces divers statuts représentaient 46 % du nombre total de demandeurs d'emploi inoccupés. Ceci situe clairement l'importance du phénomène.

¹ Le revenu perçu est la somme d'une allocation de chômage (60% de la dernière rémunération brute plafonnée à environ 55 000 BEF/mois -approximativement 1400 écus- en 1995) et d'une indemnité complémentaire de l'employeur s'élevant à au moins la moitié de l'écart entre le revenu net, plafonné, et l'allocation de chômage.

² Comparant les chômeurs âgés et les préretraités.

Graphique IV.4. Moyenne annuelle du nombre de bénéficiaires des mesures de retrait de la population active : comparaison avec le nombre de demandeurs d'emploi inoccupés.



Sources : ONEm, Ministère de l'Emploi et du Travail, Office National des Pensions.
Calculs : IRES.

b) *Éléments d'évaluation*

De manière générale, les divers dispositifs favorisant le retrait de la population active présentent la particularité d'être à charge du budget de l'assurance-chômage. Il y a là une incohérence encore rappelée par le Ministère de l'Emploi (1995) mais qui persiste depuis de très nombreuses années. Au-delà de cette affirmation générale, considérons à présent une à une les diverses mesures décrites ci-dessus.

Avec d'autres dispositifs (tels que le système de "congé-éducation payé"), l'interruption de carrière favorise la sortie du schéma traditionnel selon lequel l'existence se découpe en trois parties consécutives (la formation initiale, la carrière professionnelle, puis la retraite). En ce sens, il apparaît que la formule rencontre une attente grandissante. Il n'en découle pas pour autant automatiquement que la politique soit favorable à la résorption du chômage. La conclusion à ce propos dépend de la mesure dans laquelle la personne en interruption de carrière est effectivement remplacée par un chômeur. Le Ministère de l'Emploi et du Travail (1995) évoque à ce propos une évaluation de l'ONEm. Selon celle-ci, plus de 99 % des personnes en interruption de carrière sont remplacées par un chômeur. Dans ces conditions, compte tenu de l'écart entre l'allocation de chômage et celle d'interruption de carrière¹, l'économie *comptable* d'indemnité réalisée par l'ONEm avoisine 9 milliards de BEF par an (Ministère de l'Emploi et du Travail, 1995).

¹ L'indemnité d'interruption de carrière équivaut approximativement à l'indemnité de chômage la plus basse (le forfait accordé aux chômeurs cohabitants en troisième période d'indemnisation).

Sous l'hypothèse que chaque préretraité est remplacé par un chômeur, il apparaît que le coût net *comptable* de l'opération est généralement peu élevé (Lamock, 1995). Cette affirmation découle de la prise en compte des allocations moyennes du préretraité et du chômeur et des effets sur les recettes fiscales et de sécurité sociale. Cette conclusion apparaît néanmoins fort fragile. Le rapport du Ministère de l'Emploi et du Travail (1995) est très explicite à ce propos : "On peut se demander par ailleurs si une réelle volonté existe de contrôler le remplacement des prépensionnés [c'est à dire, des préretraités], les sanctions étant rares et le suivi systématique manquant totalement. La prépension [c'est à dire, la préretraite], peut par conséquent difficilement être considérée comme une mesure pour l'emploi..." (p. 82).

Face à ce constat, deux attitudes apparaissent possibles. La première consiste à se donner les moyens d'appliquer correctement la réglementation. Le rapport du Ministère de l'Emploi et du Travail (1995) paraît mettre cette possibilité en doute parce que la réglementation est fort complexe¹ et mouvante et qu'elle manque de cohérence. S'il faut admettre que le remplacement du préretraité est dans les faits incontrôlable, l'argument selon lequel les préretraites atténuent la pénibilité des licenciements de travailleurs "âgés" et épargnent certains conflits sociaux ne paraît pas suffisant pour justifier la prolongation de ce système. Le mécanisme des préretraites pose en effet un problème d'externalité. Au niveau des entreprises, les syndicats et les entreprises ont tout intérêt à coopérer par le recours aux préretraites : face à des difficultés économiques, une restructuration ou une réorganisation, c'est pour eux un moindre mal. Ils n'ont cependant aucun incitant à évaluer les conséquences financières de ce choix pour la collectivité : quelques préretraites supplémentaires ont un effet quasi imperceptible sur l'amplitude du coin fiscal; mais au total, on aboutit à un besoin brut de financement de 3/4 de % du PIB. Les dépenses publiques correspondantes soutiennent certes la consommation (nationale et importée). Mais le financement de cette mesure est source de réductions d'emplois et le diagnostic établi dans cette étude suggère que d'autres affectations de ces moyens seraient bien plus efficaces pour l'emploi.

L'instauration des statuts de dispensé(e) pour raisons sociale et familiale et de chômeur âgé non demandeur d'emploi a été justifiée de diverses manières : introduction d'une clarification quant à la disponibilité de fait des sans-emploi concernés (permettant au passage le rapprochement entre la mesure administrative du chômage et le concept du B.I.T.), recherche d'équité (transposition de l'interruption de carrière pour les chômeurs; réduction de l'écart par rapport aux préretraités). Cette argumentation a cependant pour préalable l'aveu selon lequel il est impossible d'accroître l'emploi (pour ces catégories) ou d'instaurer des redistributions de revenus telles que les âgés ne soient pas aussi massivement licenciés. L'utilisation des montants mis en jeu à l'une ou l'autre de ces alternatives paraît généralement préférable à la mise au rebut du savoir-faire des travailleurs âgés.

De manière générale, les diverses mesures de réduction de la taille de la population active doivent en outre être interpellées par la question suivante. Vues comme des politiques de lutte contre le chômage -ce qui n'est pas leur seule vocation-, ces politiques ont-elles un quelconque effet à long terme sur le taux de chômage ? L'opinion dominante chez les économistes est nettement négative à ce propos. En voici, une formulation : "Suppose a policy is introduced which involves simply persuading or bribing a group of employees to

¹ Elle varie dans une certaine mesure d'une convention collective à l'autre.

take early retirement and replaces them with a similar group of unemployed workers. Unemployment falls and output and employment are unchanged. However, because unemployment falls, there is less downward pressure on wages. Inflation starts to rise and in order to combat this, demand and hence employment falls. In general, the new stable inflation equilibrium involves the same level of unemployment as before" (Nickell, 1991).

Bien que divers articles, dont celui de Nickell (1991), aient confirmé ce diagnostic, la robustesse de celui-ci n'est pas entièrement assurée¹. Dans le cas belge, si le retrait de la population active est le fait de chômeurs de très longue durée, le mécanisme énoncé succinctement ci-dessus perd de sa substance dans la mesure où ces chômeurs n'exercent qu'une faible pression sur les salaires (Bogaert *et al*, 1991). Reste, en pareil cas, les effets induits du financement des indemnités accordées.

Dans l'attente d'évidences plus fermes sur ce point, il y a donc tout lieu de douter du bien-fondé des manipulations de la taille de la population active en vue de lutter contre le chômage. Les ajustements induits tendent en effet à annihiler les effets favorables immédiats. En ce sens, l'accent mis en Belgique sur les préretraites est sans doute une erreur persistante.

¹ La modélisation des comportements des agents économiques pourrait être généralisée. La pertinence de ce diagnostic de long terme pourrait être relativisée si le délai requis pour atteindre ce "long terme" est extrêmement long, etc.

IV.2. Les mesures actives

Cette sous-section traite d'abord des politiques actives usuelles (formations, orientation, subsidiation de l'embauche, etc.) puis des nouveaux gisements d'emploi et des politiques de promotion de ceux-ci.

IV.2.1. Les politiques actives sur le marché belge du travail

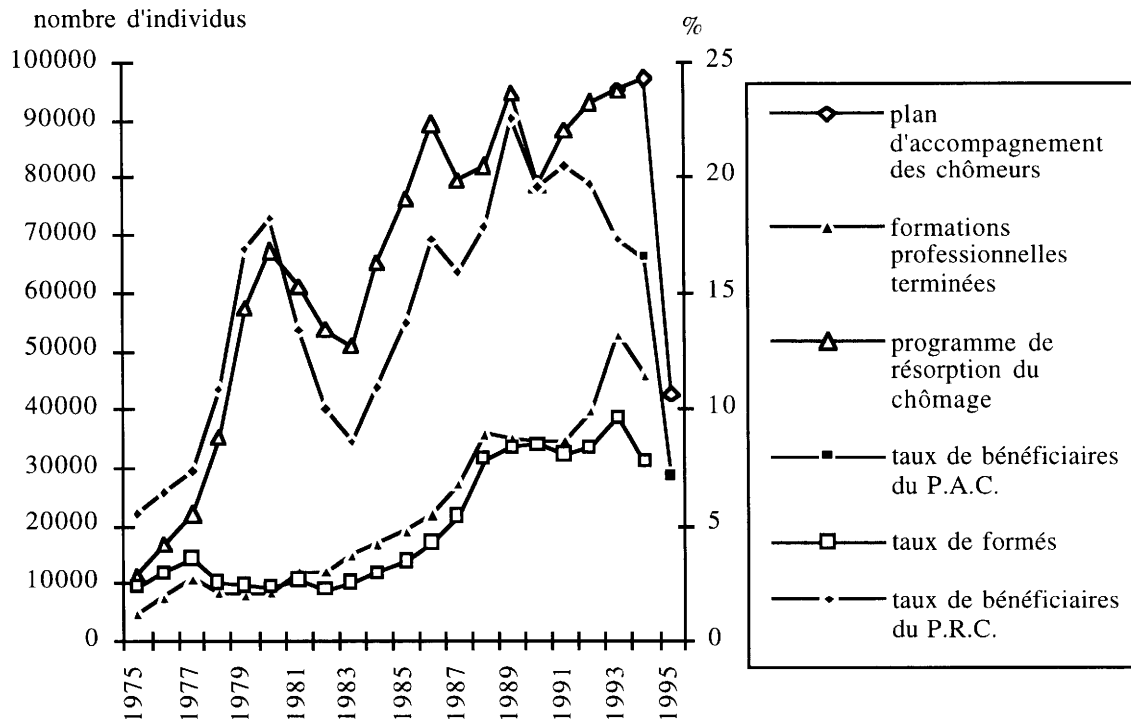
a) *Éléments descriptifs*

Le graphique IV.5 regroupe les politiques actives adressées aux chômeurs en trois catégories. La première rassemble les bénéficiaires des programmes de résorption du chômage¹, la seconde les formations professionnelles terminées de chômeurs² et la troisième recense le nombre de conventions signées dans le cadre du "plan d'accompagnement des chômeurs". Les politiques d'accueil et d'orientation ont un passé bien antérieur à ce plan. La multiplicité des formules empêche toutefois un recensement fiable de celles-ci. Le graphique IV.5 inclut les nombres de bénéficiaires et un indicateur de taux de participation obtenu en divisant ces nombres par le nombre moyen de demandeurs d'emploi inoccupés la même année.

¹ Il s'agit des créations directes d'emplois réservés aux chômeurs (principalement les chômeurs mis au travail, le cadre spécial temporaire, le troisième circuit du travail, les bénéficiaires de l'A.R. 123 et de l'A.R. 258, les bénéficiaires du Fonds Budgétaire Interdépartemental, les agents contractuels subventionnés et les bénéficiaires du programme PRIME).

² Il s'agit des formations terminées dans les centres en gestion directe (de l'ONEm, puis du FOREM et du VDAB), dans les centres créés avec le concours d'entreprises, de pouvoirs publics ou d'associations et dans les centres agréés, augmentées des formations individuelles en entreprise. Cette définition est la seule utilisable en série temporelle longue. Notons cependant qu'elle sous-estime le nombre de chômeurs formés.

Graphique IV.5. Nombre et taux de bénéficiaires de politiques actives en Belgique



Sources : Meulders et Plasman (1996b), rapports annuels de L'ONem, du FOREM et du VDAB, IRES; calculs : IRES.

Le graphique IV.5 met tout d'abord en évidence l'importance du programme de résorption du chômage et celle du plan d'accompagnement (l'observation de ces deux politiques se superpose sur le graphique en 1993). La tendance observée des nombres de bénéficiaires du programme de résorption du chômage et des formés n'est pas immédiatement comparable avec celle des parts de dépenses dans le PIB (Cf. le tableau IV.3). Dans le cas des formations, la modularisation de celles-ci pratiquée par certaines institutions peut biaiser à la hausse l'évolution mesurée du nombre de formés (chaque module de formation achevé donnant lieu à une comptabilisation).

b) *Éléments d'évaluation*

Les politiques d'orientation et de guidance des chômeurs

Les politiques d'orientation et d'accueil de chômeurs ont vu le jour en Belgique peu après le premier choc pétrolier. Orienter et guider les chômeurs se justifie en soi tout particulièrement en Belgique. Même si le risque d'entrer en chômage y a crû fortement au cours des trente dernières années, diverses études suggèrent que la fréquence d'entrée en chômage a longtemps été plus basse chez nous que dans de nombreux pays de l'OCDE¹. Au plus elle est rare en moyenne, au plus l'expérience du chômage a de chances de dérouter les personnes. Ceci fournit un premier fondement à une politique d'orientation et de guidance de celles-ci. En outre, s'il est vrai qu'une part des chômeurs ont des probabilités faibles de sortie dès le début de leur inoccupation², une politique de guidance et d'orientation à l'entrée pourrait permettre d'identifier ces personnes et de les orienter de manière appropriée.

Le plan d'accompagnement des chômeurs (P.A.C.) a donné un essor particulier aux politiques de guidance et d'orientation. Ce plan, instauré en 1993, vise non pas à guider et orienter les personnes dès leur entrée en chômage mais à déjouer les mécanismes d'enlèvement par une prise en charge des chômeurs de moins de 46 ans entrant dans leur dixième mois de chômage³. Derrière ce choix, il y a la conviction que l'allongement de la durée individuelle d'inoccupation pénalise l'individu au niveau de ses perspectives de réinsertion. Ces personnes sont convoquées à une ou plusieurs séances d'information collective. Ensuite, un ou plusieurs entretiens individuels avec un conseiller aboutissent à la signature d'une convention (au maximum trois mois après l'information collective). Celle-ci définit un programme d'action et fait l'objet d'une évaluation. Une évaluation provisoire peut avoir lieu en principe après quatre mois. L'évaluation définitive survient normalement neuf mois après la signature de la convention. Elle peut donner lieu à une sanction à l'égard du chômeur. La convention et le formulaire d'évaluation sont des documents succincts, qualifiés de sommaires par certains tribunaux du travail.

En l'absence d'évaluation connue des autres mesures d'orientation et de guidance de chômeurs en Belgique⁴, on se limitera ici au P.A.C. Conçu à la fin d'une période d'embellie de l'emploi, ce plan s'est développé en pleine récession conjoncturelle et au cours de la reprise hésitante qui l'a suivie. Politique active exceptionnelle par la taille du public atteint⁵, le P.A.C., lit-on généralement, se révèle avec le recul du temps décevant.

1 Voir Van der Linden (1994) et O.C.D.E. (1995).

2 Spinnewyn et De Smedt (1988) et B. Van der Linden (1992) mettent en évidence que les probabilités de sortie du chômage sont fort différentes dès les premiers mois de chômage. Lambrechts (1995) partage ce point de vue suite à une analyse des flux de sortie du chômage en Flandres.

3 Depuis avril 1995, le groupe cible se limite à ceux qui sont titulaires au plus d'un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur.

4 Etant entendu que la production de taux de placement n'est qu'une évaluation apparente et confuse d'une politique.

5 Le nombre de conventions d'accompagnement conclues s'est élevé à environ 95 000 en 1993, 97 000 en 1994 et 43 000 en 1995 (Sources : ONEM et Ministère de l'Emploi et du Travail).

On connaît le nombre d'exclusions de l'indemnisation notifiées¹. L'accès à une formation professionnelle mis à part, on estime généralement que le P.A.C a fort peu favorisé les autres sorties du chômage. Or, il faut bien reconnaître que l'information disponible à ce jour est plus limitée qu'il n'y paraît.

Les évaluations réalisées par l'ONEm comparent l'écart entre les fréquences de sortie du chômage du public cible et celles des autres chômeurs, mesuré en 1992 (quand le P.A.C. n'existait pas encore) et par la suite. Les différences d'écarts observées sont attribuées au P.A.C. Elles sont minces mais favorables au P.A.C. Cette approche est critiquable. Quand la conjoncture économique se modifie, les fréquences de sortie du chômage ne se modifient pas de manière identique pour toutes les catégories de chômeurs (mesurées selon le sexe, la durée, etc.)². Comparer les bénéficiaires du P.A.C. au groupe fort hétérogène des autres chômeurs apparaît donc peu fiable. A priori, le biais ainsi introduit peut aller dans le sens d'une sous-estimation ou d'une surestimation de l'effet du P.A.C.

L'enquête de satisfaction auprès des bénéficiaires wallons suivis par le FOREM n'apporte pas d'informations permettant une comparaison avec un groupe de contrôle. Il s'agit d'une enquête postale anonyme adressée à des bénéficiaires du P.A.C. évalués positivement en septembre 1994³. Les répondants (plus de 50 % des questionnaires transmis) expriment généralement leur satisfaction à propos de l'accompagnement fourni. Ceci est davantage vrai pour les femmes et les personnes peu scolarisées.

Une évaluation réalisée en Wallonie par le Point d'Appui Travail Emploi Formation de l'U.L.B.⁴ permet une comparaison de trajectoires entre des bénéficiaires du P.A.C. et un groupe de contrôle, qui ne souffre pas du problème d'hétérogénéité mentionné ci-dessus. L'étude est basée sur deux échantillons tirés après-coup et sur une enquête postale. Elle présente donc les limites inhérentes à ce mode d'interrogation. D'une analyse descriptive qui attribue, consciemment, au P.A.C. l'origine de tout écart observé entre les deux échantillons, il ressort en bref que les bénéficiaires du P.A.C. accèdent un peu plus fréquemment à un emploi⁵ et que la nature des emplois obtenus est peu différente de celle du groupe de contrôle.

Ces analyses qui concluent à des effets fort modestes devraient être approfondies⁶. Supposons que ces conclusions ne seraient pas remises en cause par de tels approfondissements. Il reste alors à s'interroger sur les raisons de ces résultats limités. Le contexte économique n'est pas automatiquement une explication convaincante. Le niveau de l'activité économique, certes défavorable, est en effet commun au groupe témoin et au groupe de bénéficiaires. Pour que cette explication soit pertinente, il faut que l'efficacité propre du P.A.C. varie avec ce niveau d'activité. L'hypothèse, en soi recevable, devrait

1 Selon les Rapports annuels de l'ONEm, environ 7 300 exclusions ont été notifiées en trois ans (1993-1995).

2 Voir, par exemple, Van der Linden *et al* (1995).

3 Moins d'1% des évaluations de ce mois étaient négatives.

4 Cabitsis, S. et Vanheerswynghels, A. (1995).

5 Le rapport note en particulier que les bénéficiaires du P.A.C. bénéficient d'un peu plus de placements par le FOREM. Il peut s'agir d'un effet de substitution au détriment des autres chômeurs.

6 Notamment par la prise en compte des biais de sélection définis au début de ce chapitre IV.

être testée. A la recherche d'autres sources d'explication, on est en droit de se demander si les délais retenus (pour former les conseillers, pour établir les conventions, etc.) et le nombre de chômeurs assignés à chaque conseiller ont été et sont encore adaptés à l'objectif d'un véritable accompagnement.

Les politiques de formation professionnelle

Les études de l'effet *micro*-économique des formations professionnelles conduisent à ce jour à des résultats contradictoires. On distinguera l'effet des formations sur la sortie du chômage et celui sur la durée d'occupation. L'effet micro-économique sur le rythme de sortie du chômage a été étudié par des méthodes économétriques et à l'aide d'une enquête auprès d'employeurs. En Belgique, s'appuyant sur des données individuelles de nature administrative, Plasman (1994) estime que les formations professionnelles ont un effet *néгатif* sur les probabilités de sortie du chômage de jeunes demandeurs d'emploi wallons. A l'inverse, Bollens et Nicaise (1994)¹, qui s'intéressent à la population des bénéficiaires de formations en général et s'appuient sur une enquête, estiment que ces politiques ont un effet favorable sur la probabilité de sortie du chômage vers l'emploi en Flandre. Aucun de ces deux articles ne modélise simultanément le processus de participation à la formation et celui de la durée de chômage mais le second approche les caractéristiques non observables des chômeurs par un ensemble d'informations qualitatives disponibles dans l'enquête². Cette approche ne garantit toutefois pas que l'hétérogénéité non observée et les biais de sélection qui y sont associés soient correctement pris en compte. D'autres analyses micro-économétriques demeurent donc nécessaires pour clarifier ce débat.

La seconde approche s'appuie sur une enquête auprès d'employeurs répartis sur tout le pays (Van der Linden, 1995). Considérant des chômeurs (d'âges divers) embauchés après une formation professionnelle, l'enquête vise notamment à savoir dans quelle mesure la formation a joué un rôle dans l'embauche. Il y a effet de perte sèche³ lorsque l'embauche de la personne aurait eu lieu même en l'absence de la formation. De l'analyse par enquête, il ressort que la fréquence de l'effet de perte sèche induite par les formations professionnelles s'élèverait à 35 %. Un tiers donc des formés embauchés l'auraient également été en l'absence de cette formation. Si l'on table sur un effet brut (c'est à dire une proportion de chômeurs embauchés après leur formation) variant de 20 à 40 %, on peut estimer que dans 13 à 26 %⁴ des cas, les formations professionnelles auraient un effet (micro-économique) favorable sur l'embauche.

Lorsqu'elles sont suivies d'une embauche, les formations professionnelles de chômeurs sont susceptibles d'influencer la nature de l'emploi trouvé. Bollens et Nicaise (1994) concluent de leur étude qu'en cas d'embauche, la participation préalable à une formation

1 Voir aussi Bollens et Nicaise (1993).

2 On signalera aussi que Nicaise et Bollens (1995) s'intéressent notamment à l'intensité de la relation entre le contenu de la formation reçue et le type d'emploi obtenu. Enfin, l'étude de Hecq et Plasman (1994) propose une typologie des trajectoires de chômeurs formés.

3 Encore appelé effet d'aubaine ou déperditions et, en anglais, deadweight ou windfalls to employers.

4 $(1 - 0.35) * 20\% = 13\%$ et $(1 - 0.35) * 40\% = 26\%$.

professionnelle serait sans influence significative sur la durée d'emploi¹. Cockx, Van der Linden et Karaa (1996) distinguent les effets des "formations professionnelles hors de l'entreprise"², et des "formations subsidiées en entreprise"³ sur la durée de l'embauche après un passage en chômage. Cette étude incorpore une correction des biais liés aux caractéristiques inobservables et démontre l'importance de ce type de correction. En l'absence de participation aux formations, la durée d'embauche du premier quartile s'élève à environ 14 mois si l'on retient les caractéristiques individuelles moyennes de l'échantillon. Si un tel individu participe à une "formation professionnelle hors de l'entreprise", cette durée d'embauche avoisine 16 mois (soit une augmentation de 15 %). Lorsqu'il s'agit d'une formation subsidiée en entreprise", cette même durée dépasse 23 mois (soit une augmentation de 68 %). La conclusion est donc que la participation à une "formation professionnelle hors de l'entreprise" et plus encore "en entreprise" a un effet favorable substantiel sur la durée d'embauche. L'effet estimé et sa variance sont cependant fort sensibles au choix de la distribution d'hétérogénéité non observée⁴.

L'IRES a étudié l'effet des formations professionnelles sur l'emploi et sur les fréquences *macro*-économiques de sortie du chômage⁵. Des analyses macro-économétriques, il ressort qu'une augmentation de 10 % du taux de formés serait donc associée à une hausse d'environ 1 % du taux de sortie du chômage. Traduisons cette information en nombres absolus en considérant les sorties de juin 1993 à juin 1994. En 1993, une augmentation de 10 % du taux de formés équivalait à environ 5300 formations supplémentaires en Belgique. A la même époque, une hausse de 1 % du taux de sortie équivalait à environ 1600 sorties supplémentaires. Comparé à certaines analyses micro-économiques évoquées à l'instant, ce résultat apparaît extrêmement favorable. Cet effet est cependant fort sensible à la spécification retenue. De l'étude de diverses spécifications, on peut conclure à un effet probablement positif *mais mal identifié* des formations professionnelles sur les sorties du chômage. Cette difficulté à identifier l'effet macro-économique des formations s'explique principalement par la petitesse de l'échantillon et par l'absence d'arguments théoriques permettant de sélectionner les variables explicatives pertinentes ou d'imposer d'autres contraintes de spécification au modèle.

Ces évaluations n'apportent pas un soutien clair à la réorientation progressive des politiques belges en faveur des formations professionnelles. A contrario, elles ne confirment nullement le pessimisme assez répandu à propos de l'utilité de cette politique active. Pour obtenir une conclusion plus tranchée sur les effets micro-économique et

¹ Par durée d'emploi, il faut entendre la somme des durées d'occupation ininterrompues par une période de chômage. Si, après une période de chômage, le travailleur est occupé consécutivement par plusieurs employeurs sans passage intermédiaire par le chômage, la durée d'emploi est une notion différente de la durée d'occupation (chez un employeur particulier) utilisée dans l'analyse suivante.

² L'échantillon ne permet pas de distinguer les formations selon leur promoteur (FOREM/VDAB, enseignement de promotion sociale, etc.).

³ Ce label recouvre la formation individuelle en entreprise, la convention emploi-formation (A.R. 495) et les primes à la formation octroyées par le Fonds national pour l'emploi et les fonds sectoriels (dans le cadre des accords 0,18 et 0,25%). Certaines de ces mesures ne prévoient pas à proprement parler une formation en entreprise. En pareil cas, la formation est cependant en rapport direct avec la fonction pour laquelle le travailleur est (sera) engagé. Ceci justifie le regroupement effectué.

⁴ Pour rappel, par hétérogénéité non observée on entend les caractéristiques des individus dont l'évaluateur ne dispose pas.

⁵ Voir Dor *et al* (1995), Van der Linden *et al* (1995), Van der Linden (1996b, c), Dor *et al* (1997).

macro-économique des formations professionnelles, des analyses complémentaires demeurent toutefois nécessaires.

La subsidiation de l'embauche de chômeurs

Cet intitulé regroupe une grande diversité de politiques : la création directe d'emplois pour les chômeurs (typiquement, dans le secteur public ou les organismes sans but lucratif), la subsidiation d'embauches et les aides aux chômeurs créateurs d'entreprise¹. Derrière cette diversité se cache une caractéristique commune : l'aide financière accordée par l'Etat est conditionnelle à l'exercice, par l'(ex-)chômeur, d'une activité professionnelle. En outre, dans chaque cas, cette aide financière peut être interprétée comme la transformation de l'indemnité de chômage en une forme de subsidiation à l'embauche comprise dans un sens large. Ce subside peut être égal, inférieur ou supérieur à l'indemnité que la personne aurait perçue si elle était demeurée au chômage. Tout se passe donc comme si une proportion de l'indemnité de chômage était conservée par la personne ou payée à son employeur au-delà de la période d'inoccupation. Ces deux caractéristiques justifient le regroupement de ces diverses politiques sous un même intitulé.

Ceci ne nivelle pas pour autant leurs différences. Elles sont nombreuses et importantes². Avant d'en venir aux éléments d'évaluation disponibles, il importe de signaler que par subside à l'embauche on entend ici les aides financières accordées au prorata du nombre de personnes recrutées. Ce type de mesure est parfois désigné sous le nom de subside *marginal* à l'embauche parce que la subvention est accordée pour des embauches *supplémentaires*. Il découle de cette précision que les autres formes de réduction du coût salarial (appelées parfois subside *moyen*) ne sont pas ici considérées. Il s'agit de mesures telles que l'opération MARIBEL ou la réduction de cotisations sociales patronales pour les bas salaires. Ces mesures, de nature structurelle (et donc non temporaire), affectent le coût salarial de la main d'oeuvre *en place* et n'entrent dès lors que très improprement dans le cadre des politiques actives. Elles sont évoquées dans les sections I.6 et V.2. Quant aux subsidiations associées à l'aménagement du temps de travail (telles les plans d'entreprise

1 Les agences pour l'emploi pourraient également être évoquées ici. Vu la nature des activités promues, l'évaluation de cette mesure est reportée à la section IV.2.2.

2 Les divers modes de subsidiation se distinguent par les avantages monétaires et non monétaires qu'ils engendrent pour leurs bénéficiaires et par l'intensité des effets de perte sèche, de substitution et de déplacement et dès lors par leur coût. Ces trois effets se définissent de la manière suivante :

- *l'effet de perte sèche* (encore appelé *effet d'aubaine* ou *déperditions* et en anglais *deadweight ou windfalls to employers*) s'observe lorsque l'embauche de la personne aurait eu lieu même en l'absence de la politique active (par exemple, la firme bénéficie d'un subside pour l'embauche d'un individu qu'elle aurait engagé de toute manière);
- *l'effet de substitution* s'observe lorsqu'en l'absence de la politique active, l'embauche aurait malgré tout eu lieu mais se serait reportée sur un autre type de demandeur d'emploi (par exemple, la firme a pris la décision d'embaucher quelqu'un et son choix se porte sur un chômeur pour lequel un subside à l'embauche peut être obtenu plutôt que sur un autre demandeur d'emploi);
- *l'effet de déplacement* s'observe lorsque la politique active permet une embauche supplémentaire dans une firme mais que celle-ci se fait au détriment de l'emploi dans cette même firme ou dans une autre; l'effet de déplacement peut avoir lieu parce que la politique active a modifié la position concurrentielle des firmes bénéficiaires comparée à celle des autres entreprises, parce que l'embauche favorisée par la politique active se fait au détriment du maintien dans l'entreprise d'un autre travailleur, parce que la politique active a un effet induit défavorable sur la formation des salaires ou encore parce que cette politique est financée par un prélèvement fiscal qui influence la demande de travail, c'est à dire l'offre d'emploi).

de redistribution du travail et les accords pour l'emploi), elles sont évoquées à la section III.2 centrée sur l'aménagement et la réduction du temps de travail.

- (i) Plusieurs études ont porté sur la relation entre la participation au programme de résorption du chômage¹ et la sortie du chômage en Belgique. A première vue, la relation est tautologique : participer au plan de résorption du chômage implique automatiquement une sortie du chômage (parce que l'individu n'est plus demandeur d'emploi, qu'il n'est plus disponible pour celui-ci et/ou qu'il n'est plus en recherche). Sous l'hypothèse que les emplois du programme de résorption sont conçus comme temporaires et comme un passage vers un emploi "ordinaire", on peut néanmoins se demander si ces emplois facilitent cette transition. Cette hypothèse est elle-même sujette à débat. Lorsque le contrat est à durée indéterminée, il n'est en rien évident que les bénéficiaires du programme de résorption du chômage souhaitent et recherchent un emploi "ordinaire". L'appellation et la visée sont parfois explicites lorsqu'ils indiquent que la finalité de la mesure publique est le développement d'un autre type ou secteur d'emplois et non la mise en place d'emplois de passage. Admettons cependant l'hypothèse que le programme de résorption du chômage ait pour but, assez souvent au moins, de faciliter la sortie vers l'emploi "ordinaire". Supposons également que cette notion ait été définie (Cf. infra). L'évaluation micro-économique de ce programme se heurte à nouveau au problème des biais de sélection. Sans un traitement adéquat de celui-ci, la participation au programme a un effet sur le rythme de sortie vers l'emploi "ordinaire" qui mêle la partie non observée du processus de participation à la mesure et l'effet réel du programme sur la sortie vers cet emploi. Plasman (1994) ne modélise pas simultanément le processus de participation au programme de résorption et celui de la durée de chômage. Ses résultats sont donc sujets à caution. Cela dit, il obtient que le programme de résorption *ralentit* la sortie du chômage des jeunes au cours de la période 1989-1991². Mahy (1994a, 1994b) et Vandeville *et al* (1996) traitent de la même question sur le même territoire (la Wallonie) au cours de la période 1983-1990³. Ils s'intéressent en particulier au troisième circuit du travail et aux chômeurs mis au travail. Ils constituent leur échantillon à partir d'un groupe de bénéficiaires et d'un groupe témoin⁴. Leurs conclusions corroborent celles de Plasman (1994). Ils ne tiennent toutefois pas compte des biais de sélection. Si ces résultats résistent à une analyse complémentaire, ils signifient que la participation au programme de résorption du chômage *défavoriserait* la sortie vers un emploi "ordinaire". Quels mécanismes sont susceptibles d'expliquer un tel résultat ? Primo, le participant au programme de résorption dispose, à court terme ou pour une durée indéterminée, d'un salaire supérieur à l'indemnité de chômage et d'au moins certains avantages non monétaires d'un emploi "ordinaire". Comparé à un chômeur, la probabilité de

1 Appellation qui recouvre le cadre spécial temporaire, le troisième circuit du travail, etc.

2 L'emploi "ordinaire" se définit comme une sortie durable (de trois mois au moins) du registre du chômage, à l'exclusion de l'accès à un emploi à temps partiel accepté pour échapper au chômage, aux stages d'entreprise, aux formations professionnelles et au programme de résorption du chômage. La durée éventuellement passée dans ce programme est déduite de la durée totale de chômage.

3 L'emploi "ordinaire" se définit ici comme une sortie durable (de trois mois au moins) du registre du chômage, que cette sortie s'effectue à temps plein ou partiel.

4 Le groupe témoin est constitué en fonction des caractéristiques de la mesure étudiée. S'il s'agit du troisième circuit du travail, comme l'entrée d'un chômeur dans ce programme ne survient qu'après une période d'au moins deux ans d'inoccupation, le groupe témoin est constitué de non bénéficiaires inoccupés depuis au moins deux ans eux aussi. Le compteur de durée utilisé dans la modélisation est mis à zéro lors de l'entrée dans le troisième circuit d'une part, au début du 25ème mois de chômage de l'autre.

recevoir une offre d'emploi *inintéressante* est donc, temporairement ou non, plus élevée dans le cas d'un participant au programme de résorption du chômage. Secundo, comparé à un chômeur, le participant au programme de résorption dispose de moins de temps pour rechercher un emploi "ordinaire". Tertio, il est possible que la participation à ces programmes soit perçue négativement par les employeurs potentiels, réduisant ainsi les chances d'une embauche ultérieure. Enfin, il est possible que, conditionnellement aux caractéristiques observées par l'évaluateur¹, la probabilité de participer au programme de résorption soit plus grande lorsqu'on a des caractéristiques inobservées défavorables sur le marché du travail. Si tel est le cas, les résultats évoqués ci-dessus sont biaisés du fait de la sélection qui privilégie les personnes aux caractéristiques inobservées défavorables². Dans ce cas, s'il y avait eu prise en compte de ce processus de sélection, le programme aurait pu se révéler *favorable* à la sortie vers l'emploi "ordinaire".

- (ii) A côté du programme de résorption du chômage, coexistent diverses primes à l'embauche octroyées sous la forme de réductions *marginales*³ de cotisations de sécurité sociale ou de primes octroyées par les régions ou le Fonds pour l'Emploi (et ses correspondants au niveau sectoriel). Les primes introduites dans le cadre du plan global ont été évaluées par le Bureau du Plan. Sur base des documents disponibles, il apparaît que l'évaluation a consisté à combiner les aides sous forme de subsides marginaux *et* les réductions structurelles de cotisations pour les bas salaires puis à comparer les simulations du modèle HERMES obtenues avec et sans la réduction correspondante du coût salarial.

Ceci a pour conséquence de mêler l'analyse de mesures de nature profondément différentes : les subsides marginaux et les subsides dits moyens⁴. Il vaut mieux se limiter à l'un ou l'autre. Dans le cadre de cette section, on signalera une évaluation des subsides marginaux en vigueur en 1991-1992 (Van der Linden, 1995). Celle-ci n'échappe pas entièrement à la critique présentée à l'instant puisque l'ensemble des subsides de l'époque ont été étudiés et non tel ou tel subside particulier. Pour autant que les effets de perte sèche et de substitution diffèrent d'une aide à l'autre, les biais d'agrégation ne sont pas à exclure. Cela dit, cette analyse basée sur une enquête auprès d'employeurs aboutit aux conclusions suivantes. La fréquence de l'effet de perte sèche s'élèverait à 53 % environ. Contrairement à ce qu'on avance souvent, ce résultat ne serait pas différent dans le cas des groupes "difficiles à (ré)insérer". La fréquence de l'effet de substitution engendré par les aides à l'embauche serait de 36 % environ. L'effet net sur l'emploi s'élèverait donc à 12 % si l'on ignore les effets de déplacement. Autrement dit, cent embauches subsidiées permettraient la création d'environ douze emplois, voire moins si l'on tient compte de l'effet de déplacement. Ces conclusions ne nous renseignent malheureusement pas sur la nature des emplois ainsi créés (durée de l'embauche, etc.). En outre, même si les ordres de grandeur obtenus ne s'écartent pas de ceux trouvés dans d'autres pays (Cf. Van der Linden, 1995), d'autres évaluations sont souhaitables pour tester la robustesse de ces conclusions. S'appuyant notamment sur cette étude, le Ministère de l'Emploi (1995) présente une estimation du coût par emploi créé par le plan d'embauche des jeunes.

1 Telles que le sexe, l'âge et le niveau d'étude par exemple.

2 On parle souvent d'écramage des candidatures à un programme. Il s'agirait donc ici d'un écramage 'à rebours' ou 'à l'envers'.

3 Rappelons que ce qualificatif de *marginal* signifie que les subsides sont octroyés au prorata du nombre d'embauches éligibles.

4 Rappelons par ailleurs que le modèle HERMES se caractérise par une relation relativement faible entre l'emploi et le niveau des salaires (sur ce point, Cf. Van der Linden, 1991, par exemple).

Selon ce document, le coût net par emploi avoisinerait le million de francs belges (25 400 écus)¹. Le manque d'information sur la nature de ces emplois est aussi à noter. Holderbeke (1994) établit quant à lui un lien entre l'apparition de ce plan et les modifications de la structure des postes vacants en Flandre. Il note en effet qu'en Flandre, la part des offres d'emploi s'adressant spécifiquement aux jeunes a crû de 6 à 36 % de 1993 à 1994.

Rappelons que l'effet de substitution des subsides à l'embauche n'est pas nécessairement à mettre sur pied d'égalité avec l'effet de perte sèche. Si l'objectif est de réordonner la file des chômeurs en offrant plus de chances d'embauche à des groupes défavorisés², les études mentionnées ici suggèrent que les subsides à l'embauche sont assez performants.

Cockx, Van der Linden et Karaa (1996) se sont également intéressés à l'effet des subsides marginaux (temporaires) à l'embauche sur la durée d'occupation après un passage en chômage. L'analyse souffre de la limitation que la durée d'occupation observée englobe celle où le subside est octroyée et celle où le subside a cessé. Cette étude, qui incorpore une correction des biais liés aux caractéristiques inobservables, conclut que les subsides marginaux ont un important effet positif sur la durée d'occupation mais que la variance de cet effet est fort élevée. Bollens (1996) étudie la même question au départ d'une période d'observation plus longue. Il conclut à un effet favorable des subsides temporaires sur la durée d'embauche.

- (iii) Le prêt subordonné aux chômeurs est une aide aux chômeurs créateurs d'entreprise apparue en 1984. Ducarme (1993) et Van Brusselen et Nicaise (1994) traitent de cette mesure. Ces derniers s'intéressent en particulier au profil des bénéficiaires et aux caractéristiques qui affectent le risque d'échec du projet. De ces travaux, il ne paraît cependant pas possible de conclure dans quelle mesure le prêt est ou non un élément déterminant de la sortie du chômage.
- (iv) Les Centres Publics d'Aide Sociale (CPAS) bénéficient eux aussi de subsides divers s'ils embauchent temporairement des bénéficiaires de l'aide sociale³. Cockx et Ridder (1996) évaluent les effets de cette mesure à l'aide d'une méthodologie fort élaborée qui permet de faire face au problème des biais de sélection. Ils étudient la trajectoire de personnes dont la période d'octroi du minimex débute entre juin 1987 et juillet 1990. S'ils corrigent uniquement les biais de sélection sur base des caractéristiques observables des bénéficiaires, la participation au programme raccourcit significativement la durée d'octroi du revenu minimum d'existence (minimex) dans une commune quelconque. Cette conclusion est cependant inversée si la correction tient compte des biais de sélection au sein de la population. Cockx et Ridder justifient ce résultat défavorable par les incitants inappropriés fournis aux

1 Cf. le tableau 33 p. 115.

2 Cette redistribution des chances au détriment d'autres chômeurs est alors justifiée par des arguments (délicats) d'équité ou par un souci de développer une politique de lutte contre le chômage aux effets inflatoires faibles (si les groupes ciblés ont peu de chances de sortir spontanément du chômage, ils influencent peu la formation des salaires).

3 En Belgique, il existe en particulier un revenu minimum d'existence (appelé minimex).

CPAS¹ Cette étude montre la fragilité des évaluations qui se limitent, d'une manière ou d'une autre, à la comparaison entre un groupe de bénéficiaires et un groupe témoin (ou de contrôle) établi à partir de critères observables (tels que le sexe, l'âge, le niveau d'étude, la région, etc.). Depuis 1989 et de manière progressive, l'emploi temporaire est combiné à une formation et à un accompagnement. Wouters, Van Meensel et Nicaise (1994) ont étudié ces expériences en s'appuyant sur un groupe de contrôle. Les participants apparaissent ici se réinsérer de manière plus favorable que les membres du groupe témoin. Il est malheureusement impossible de dire si le changement de contenu de la mesure est à l'origine de cet effet ou s'il s'agit d'une illusion résultant de la méthodologie utilisée.

- (v) Sous la réserve des difficultés et limitations méthodologiques et du peu d'informations disponibles sur la nature des emplois créés par les subsides, ces diverses évaluations convergent vers un constat *provisoire mais peu encourageant*. Faut-il y voir une fatalité inhérente à ce type de mesure ? Ce n'est pas certain. S'il est largement reconnu que les subsides à l'embauche entraînent généralement d'importants effets de perte sèche, de substitution et de déplacement, des évaluations internationalement reconnues concluent que certains d'entre eux ont substantiellement favorisé la sortie du chômage ou de l'assistance sociale². Il est souvent malheureusement mal aisé de pointer les facteurs cruciaux qui expliquent le succès de ces expériences. Il est plausible que les formes de subsidiation de l'embauche ciblées sur des populations défavorisées et limitées à des entreprises mêlant une vocation sociale et économique se révèlent plus performantes (Defourny *et al*, 1994). La plausibilité de cette affirmation augmente si ces (petites) entreprises se développent dans des segments de marché où le risque d'effet de déplacement d'autres est réduit et si elles offrent une formation à leurs travailleurs (Cf. les conclusions ci-dessus relatives aux formations "en entreprise").

c) *Éléments de conclusion*

1. On connaît mal les effets de diverses politiques actives parce que la méthodologie de l'évaluation est jusqu'à présent généralement mal maîtrisée en Belgique. Au plan des critères d'évaluation, ce rapport a essentiellement synthétisé des études s'intéressant à la sortie du chômage (toutes issues confondues), à l'embauche et au niveau de l'emploi (avec parfois des éléments d'information quant à la nature de celui-ci).
2. Les évaluations du plan d'accompagnement des chômeurs sont à considérer avec des réserves. Elles suggèrent que ce plan aurait peu favorisé l'embauche mais l'incertitude à ce propos demeure. Le contexte économique peu favorable et l'inadéquation relative des moyens et des méthodes à l'objectif poursuivi pourraient être à l'origine de ce constat provisoire.
3. Les évaluations disponibles à ce jour n'apportent pas un soutien clair et unanime à la réorientation progressive des politiques belges en faveur des formations

¹ Comme l'emploi temporaire ouvre de toute manière le droit à l'assurance-chômage, autrement dit, comme au terme de cet emploi, la personne ne sera de toute façon plus à charge du CPAS, celui-ci n'a guère d'incitant à favoriser l'intégration professionnelle des allocataires sociaux. De plus, le taux élevé de subsidiation de ce programme incite le CPAS à embaucher et à maintenir autant que possible les personnes dans ces emplois. Enfin, plus le CPAS procède à un écrémage des candidats, plus il tire bénéfice du programme.

² Cockx et Ridder (1996) citent plusieurs études nord-américaines et hollandaise relative à la sortie de l'assistance sociale. Voir Dubin et Rivers (1993) dans le cas de chômeurs nord-américains.

- professionnelles. A contrario, elles ne fondent nullement le pessimisme assez répandu à propos de l'utilité de cette politique active.
4. Les subsides à l'embauche (à ne pas confondre avec les réductions structurelles du coût du travail) apparaissent performantes sur le plan de la réallocation des chances d'embauche parmi les demandeurs d'emploi (effet de substitution). En revanche, leur efficacité à promouvoir la création d'emplois serait plus limitée. Une connaissance de la nature des emplois subsidiés serait particulièrement bienvenue. En outre, des formes novatrices de subsidiation de l'embauche méritent un intérêt certain.
 5. La création directe d'emplois dans le secteur public ou les organismes sans but lucratif est une politique privilégiée par les autorités belges (Cf. les tableaux IV.1 et IV.2 et le graphique IV.5). Son importance relative dans les dépenses actives est cependant en diminution rapide (Cf. le tableau IV.3). Diverses évaluations récentes ont porté sur la relation entre la participation à ces programmes et l'accession à un emploi "ordinaire" (à savoir, qui n'a pas été créé directement pour occuper des chômeurs). Ces études mettent en évidence un effet défavorable de ces programmes. La validité de ces conclusions est toutefois incertaine car ces études ne paraissent pas avoir tenté de corriger les possibles biais de sélection liés aux caractéristiques non observées des chômeurs. Sous cette réserve et pour autant que les décideurs publics conçoivent effectivement ces programmes comme un marchepied vers l'emploi "ordinaire", ces études offrent donc une caution à la réduction relative des moyens affectés à ce type de politique.

IV.2.2 Les "nouveaux gisements d'emploi"

a) Introduction

A l'heure de la crise de l'emploi, de l'Etat social et de la sécurité sociale, le développement des services de proximité est souvent avancé comme une voie à explorer afin de satisfaire de nouvelles demandes engendrées par les évolutions démographiques, sociales et culturelles actuelles. Les services de proximité sont de plus présentés comme des gisements d'emplois importants pour des personnes peu qualifiées sur le marché du travail.

Si le développement des services de proximité fait l'objet de plus en plus de débats, il subsiste néanmoins un paradoxe dans la mesure où un écart persiste entre le discours sur ce potentiel d'emplois et l'insuffisance concrétisation de ces emplois sur le terrain (Laville, 1996). C'est pourquoi il nous semble indispensable de baliser la réflexion en la matière en mettant en évidence les enjeux sous-jacents au développement de ces activités.

Dans un premier temps, nous proposons d'éclairer la notion de service de proximité. Ensuite, nous analyserons l'évolution des politiques publiques dans ce champ en Belgique. Enfin, nous esquisserons trois scénarios de développement dessinant l'espace des possibles pour le développement de ces services.

b) Le champ des services de proximité

Comme le souligne très justement le rapport du conseil économique et social français portant sur les services de proximité (Journal Officiel, 1996), si chacun a une idée intuitive

de ce que sont “ les services de proximité ” et serait capable d’en citer plusieurs exemples, ce concept ne fait pas encore l’objet d’une définition communément admise. Au gré des listes successives, le choix des activités qui entrent dans cet ensemble est à ce jour une question plus pragmatique que conceptuelle. Les services de proximité regroupent un vaste champ d’activités au sein duquel la Commission Européenne (1995) distingue quatre domaines : les services de la vie quotidienne, les services d’amélioration du cadre de vie, les services culturels et de loisirs et les services d’environnement.

Nous proposons de définir les services de proximité comme *des services répondant à des demandes individuelles ou collectives à partir d’une proximité soit objective parce que ancrée sur un espace local restreint, soit subjective c’est-à-dire renvoyant à la dimension relationnelle de la prestation*¹.

Les services individuels sont des services dont la consommation est divisible c’est-à-dire pour lesquels l’usager et sa consommation peuvent être clairement identifiés (par exemple les services prestés au domicile des usagers). Au contraire, les services collectifs sont indivisibles parce que leur consommation est “ non rivale ” - la consommation du bien par un individu n’entrave pas celle des autres - et “ non exclusive ” - il est techniquement impossible ou fort coûteux d’empêcher l’accès à ce bien à une partie de la population - (par exemple les services d’environnement).

La proximité est *objective* lorsqu’elle peut être définie par des critères objectifs d’espace et de temps. La proximité est délimitée géographiquement par un territoire restreint (par exemple dans le cas de l’amélioration du cadre de vie) ou implique une proximité physique entre le prestataire et l’usager (par exemple pour les services aux personnes). Cet aspect de la proximité semble sous-tendre l’approche de la Commission Européenne qui insiste sur la notion de territorialité en intitulant son rapport “les initiatives *locales* de développement et d’emploi”.

La proximité est *subjective* lorsque la relation entre le prestataire et l’usager est déterminante pour la qualité du service. Les services sont alors qualifiés de “relationnels” dans la mesure où la relation est au centre de la prestation, fruit d’une “coproduction” entre le prestataire et l’usager (Perret et Roustang, 1993). Cette proximité subjective se manifeste, par exemple, dans le cas de l’aide à domicile aux personnes dépendantes.

Dans certains cas, la proximité découle ou est renforcée par le mode d’organisation du service lui-même, et plus particulièrement, par le degré *d’implication des usagers* dans la conception et/ou dans le fonctionnement du service. Les usagers peuvent participer soit au fonctionnement du service (crèche où les parents avec des professionnels se relayent pour garder les enfants), soit à la conception du service (conseil d’administration, consultation pour le mode d’organisation...) ou encore par l’adhésion aux valeurs défendues par l’organisme, conduisant ainsi à une “ construction conjointe de l’offre et de la demande ” (Laville, 1992).

Cette proximité dans la prestation des services suppose un contenu en travail important et constitue une limite à leur standardisation impliquant des gains de productivité plus faibles

¹ Pour plus de détails à ce sujet, voir Nyssens et Petrella (1996b).

que dans d'autres secteurs à haute intensité technologique. C'est pourquoi l'intérêt qui leur est porté est étroitement lié au "gisement potentiel d'emplois" qu'ils peuvent constituer. Cette proximité requiert également, des travailleurs, des compétences sociales et relationnelles remettant en cause l'image de "petits boulots" auxquels sont souvent associés ces services de proximité.

Si cette définition recouvre l'ensemble des services de proximité généralement envisagés, il faut cependant recourir à un critère supplémentaire afin de saisir un enjeu fondamental dans l'organisation de ces services à savoir *la finalité* qui leur est assignée par la collectivité. En effet, certains de ces services engendrent non seulement des bénéfices privés (c'est-à-dire pour les seuls individus qui les consomment) mais sont aussi des bénéfices collectifs valorisés par la collectivité. Ils sont donc source d'utilité sociale. Ils appellent donc une régulation publique parce que, s'ils pourraient être produits par les règles du marché, leur écoulement engendrerait des choix de production et une répartition jugés indésirables par la collectivité, par exemple au nom de critères d'équité¹. Ces biens et services mettent donc, comme le souligne la théorie économique, "en échec" le marché². Les causes de ces échecs peuvent être multiples.

La garde d'enfants est un exemple de ce type de service. Les pouvoirs publics interviennent dans le financement, la régulation et la prestation de garde d'enfants pour plusieurs raisons : au nom des principes d'équité assignés par la collectivité (parmi lesquels la volonté de rendre l'accès à ce service équitable à tous); en raison de la production d'externalités positives pour la collectivité, engendrées par exemple par une plus grande disponibilité des femmes sur le marché du travail et par le rôle éducatif joué par les milieux d'accueil; et afin d'assurer un service de qualité là où l'utilisateur peut difficilement évaluer la qualité du service, à travers la mise sur pied d'une série de normes.

Nous pouvons établir une classification des services de proximité sur base de ces critères : le type de proximité (objective ou subjective), le type d'utilisateur (service individuel ou service à la collectivité) et les finalités assignées par la collectivité (tableau IV.5). Dans ce tableau, ne sont pas indiquées les situations où la dimension subjective est induite par le mode d'organisation même du service par exemple par le biais de l'implication des usagers. Nous reprenons les 4 grands domaines proposés par la Commission Européenne.

Au sein du domaine "services de la vie quotidienne", nous distinguons les "services aux personnes" des "services ménagers". Les services aux personnes regroupent les services qui répondent à des besoins liés à la situation familiale (aide familiale, aide aux jeunes en difficulté et garde d'enfants) et/ou à une situation de dépendance (personnes âgées, malades ou privées d'autonomie). Les services ménagers englobent l'ensemble des services, prestés au domicile du prestataire ou à l'extérieur, qui facilitent la vie

¹ Cette notion renvoie au concept de bien "quasi-collectif" de la théorie économique. Cependant, pour éviter la confusion avec la notion de biens collectifs qui recouvre les biens dont la consommation est indivisible, nous préférons souligner que ces services appellent une régulation publique de par les finalités qui leur sont assignées.

² Pour de plus amples développements sur ces échecs, cfr Nyssens et Petrella (1996b) et plus largement la littérature anglo-saxonne du choix institutionnel; entre autres Badelt (1990).

quotidienne (par exemple en allégeant la charge de l'entretien du domicile)¹. La dimension relationnelle est au centre des services aux personnes tandis que les services ménagers relèvent plus de l'ordre du matériel. Si les services ménagers sont généralement considérés comme des services privés, la collectivité valorise les bénéfices collectifs de nombreux services aux personnes: aide aux personnes âgées ou dépendantes, garde d'enfants, ou encore l'accompagnement des jeunes en difficulté.

Le second grand domaine a trait à l'amélioration du cadre de vie. L'amélioration du logement est considérée comme une activité d'utilité sociale dans la mesure où nous limitons ce créneau à la rénovation de logements sociaux et de bâtiments publics ou privés, non occupés et pouvant être transformés en logements pour des personnes sans logement ou en situation précaire. Les commerces de proximité sont repris dans cette catégorie dans la mesure où ils remplissent un rôle social et d'animation locale au sein des quartiers.

Le troisième domaine est constitué des services culturels et de loisirs et le dernier domaine regroupe les services d'environnement². Des activités telles que le tourisme ou le développement culturel local sont d'utilité collective parce que la collectivité valorise leurs nombreuses externalités positives.

1 Les services aux travailleurs qui sont développés autour des entreprises relèvent généralement de cette catégorie.

2 Nous n'avons pas repris l'audiovisuel dont la dimension de proximité ne nous semblait pas significative. Pour cette même raison, nous avons écarté la réglementation et le contrôle de la pollution.

Tableau IV.5. les caractéristiques et les finalités des services de proximité

Type de service		Type de proximité		Type d'usager		
		Objective	Subjec- tive	Collec- tivité	Individus	
					Finalité	
					privée	sociale
Vie quotidienne	services aux personnes	x	x			x
	services ménagers	x			x	
Amélioration du cadre de vie	amélioration du logement	x				x
	sécurité	x		x		
	transports collectifs locaux	x				x
	revalorisation des espaces publics urbains	x		x		
	commerces de proximité	x				x
Culture et loisirs	tourisme	x				x
	valorisation du patrimoine culturel	x		x		
	développement culturel local	x				x
Environnement	gestion des déchets	x		x		
	gestion de l'eau	x		x		
	protection et entretien des zones naturelles	x		x		

c) Politiques publiques et services de proximité

La structuration du champ des services de proximité est profondément influencée par les politiques publiques. En effet, si le concept de "service de proximité" est relativement neuf, il renvoie à une série de pratiques déjà existantes depuis de nombreuses années qui font l'objet de régulations. Mais l'objectif de ces politiques s'est considérablement modifié au cours des années glissant d'une optique de besoin vers une optique d'emploi (Meulders et Plasman, 1996b).

Des politiques sociales...

Nous avons souligné que de nombreux services de proximité sont soit de nature collective, soit considérés d'utilité sociale par la collectivité. C'est pourquoi avec le développement de l'"Etat-providence" durant l'après-guerre, les politiques publiques se sont développées pour répondre à ces demandes. L'Etat a mis en place des modes de financement subventionnant la production de ces services "lui conférant, en contrepartie, un pouvoir d'édiction de normes et de contrôle" (Laville, 1996). Si l'Etat intervient dans le financement et la régulation de ces services, les prestations sont le plus souvent réparties entre les pouvoirs publics (et notamment via les communes et les centres publics d'aide sociale - CPAS -) et les associations. C'est ainsi que se sont structurés, par exemple, les soins à domicile, l'accueil de la petite enfance ou encore le logement social. Ces politiques

relevaient alors clairement du champ des politiques sociales développées soit au sein de la sécurité sociale soit au sein des politiques sociales. Ces politiques ont eu un impact important sur le mode d'organisation de ces services comme par exemple leur professionnalisation ou encore leur tarification le plus souvent liée à la capacité contributive des usagers.

Le plus souvent ces différentes activités relèvent, de ce qu'on a appelé en Belgique, le "non-marchand" c'est à dire l'ensemble des services où l'Etat intervient au moins partiellement dans le financement, parce que la société valorise leurs bénéfices collectifs. Le "non-marchand" recouvre l'ensemble des biens et services qui ne sont pas échangés contre un prix couvrant significativement les coûts de production. On y inclut donc l'administration publique, les entreprises publiques comme les chemins de fer et la poste, et l'ensemble des services sociaux qu'ils soient produits par le secteur public ou le secteur privé. Le secteur privé englobe tant les entreprises à but lucratif que les associations sans but lucratif (ou "secteur associatif"). Mais la majeure partie du secteur privé relève du secteur associatif. En 1993, on estimait à un peu plus de 1.100.000 travailleurs salariés dans le non-marchand en Belgique c'est à dire 37 % de l'emploi salarié¹ (tableau IV.6).

¹ Ces chiffres ont été construits sur des hypothèses concernant le caractère marchand ou non-marchand des activités. Par exemple, on considère que les transports réguliers de voyageurs publics sont des activités non-marchandes alors que ces activités privées relèvent du marchand. Pour plus de détails, voir Defourny et al. (1996). Ces chiffres ne reprennent pas l'emploi indépendant dont certains segments peuvent être considérés comme non-marchands (par exemple les infirmières et les médecins indépendants).

Tableau IV.6. Répartition de l'emploi salarié non-marchand en Belgique au 30 juin 1993
Chiffres absolus

Code NACE-BEL (4 chiffres)	Branche d'activité	Secteur public	Secteur privé	Total	% emploi salarié non-marchand
I 60.10	Transports ferrov.	30211	-	30211	3 %
I 60.21	Transp. régul. voyag.	14270	-	14270	1 %
I 64.11	Postes nationales	46603	-	46603	4 %
K 73.10	R&D sc. phys. et nat.	4411	-	4411	0,4 %
K 73.20	R&D sc. hum. et soc.	110	-	110	
L 75.11 - 30	Administr. publique	284587	16186	300773	27 %
M 80	Education	275631	-	275631	25 %
N 85.11	Activités hospitalières	62832	66493	129325	12 %
N 85.12	Pratique médicale	2236	15736	17972	1,7 %
N 85.13	Pratique dentaire			1385	0,1 %
N 85.14	Autres activ. pour la santé hum.	2	3329	3331	0,3 %
N 85.31 - 32	Action sociale	30554	106610	137164	12 %
0 90	Assainiss., voirie et gestion des déchets	5853	-	5853	0,5 %
0 91.11 - 33	Activi. associat. div.	4894	29197	34691	3 %
0 92.20, 31,32, 51, 52, 53, 61	Activ. cult. et sport.	14692	1291	15983	1 %
Z 98.90	Activités mal définies ¹	89271	-	89271	8 %
Total	Emploi sal. non-mar.	865887	240827	1106714	100 %
	% Emploi salarié total	22%	15%	37%	

Source : Ministère de l'Emploi et du Travail (1996)

Il est malheureusement impossible sur base des statistiques disponibles d'estimer l'ampleur des services dit de proximité. Cependant certains des segments du secteur non-marchand appartiennent clairement à ce champ comme par exemple la rubrique N 85.32. "activités d'action sociale sans hébergement" mais malheureusement on ne dispose pas d'une désagrégation suffisamment fine des chiffres. Certaines rubriques recouvrent partiellement des services de proximité comme l'activité des CPAS reprise au sein de la rubrique 75.11 "administration publique générale". Il est donc impossible d'identifier ce qui relève des services de proximité au sein du secteur non-marchand. Certains services de proximité sont marchands et ne sont donc pas repris dans le tableau IV.6. Si certains créneaux marchands sont clairement identifiables comme les services domestiques (P 95.00), d'autres sont éparpillés au sein de diverses rubriques (comme les commerces de proximité ou le tourisme). Enfin, les services de proximité développés par le secteur informel ne sont pas comptabilisés dans ces statistiques. Ces quelques statistiques ont pourtant le mérite de montrer que les services de proximité renvoient à des activités déjà bien développées.

¹ Reprend l'ensemble des programmes de résorption du chômage (PRC), cfr infra.

... à des politiques d'emploi

Avec la croissance des taux de chômage après le premier choc pétrolier, de nouvelles politiques relevant des politiques de l'emploi dites actives se sont développées dans le champ des services de proximité. Les pouvoirs publics sont ainsi intervenus activement dans la remise au travail de milliers de sans-emploi en développant divers "programmes de résorption du chômage" (PRC)¹. Aujourd'hui, l'ensemble de ces programmes occupent plus de 95.000 personnes dont 40.000 de ces postes sont affectés au secteur associatif. Nombreuses organisations développant des services de proximité reposent, actuellement, de manière substantielle sur ces programmes puisque l'intervention financière des pouvoirs publics se limite, très souvent, à ce type de financement².

L'objectif premier de ces politiques est donc la remise au travail de chômeurs. Ces programmes successifs se sont, d'ailleurs, de plus en plus ciblés sur les chômeurs de longue durée et de faible niveau de qualification et, compte tenu des contraintes budgétaires, la participation financière exigée des employeurs a été croissante.

Ce type de politique induit un amalgame entre réinsertion et développement de services de proximité. Cette confusion conditionne le déploiement de ces organisations dans une logique de court terme et à l'évolution de ces politiques actives sur le marché du travail. Par ce type d'intervention, seules les externalités en termes d'emplois sont reconnues occultant les finalités plus larges de ces services. Les promoteurs de projets bénéficiant de ces postes liés aux programmes de résorption du chômage soulignent, outre la précarité des ces statuts, la difficulté des trouver des personnes répondant simultanément au profil exigé par ces mesures et à celui requis par la nature des activités à prester qui requièrent des qualifications professionnelles et sociales.

Sensés être des «tremplins» en vue d'une réintégration vers le marché du travail, ces postes, malgré leur «sous-statut», n'en deviennent pas moins de véritables contrats d'emploi se prolongeant dans le temps. De multiples associations et pouvoirs publics locaux ont développé sur le terrain les projets d'utilité collective grâce à ces dizaines de milliers de chômeurs remis au travail révélant une certaine incompatibilité entre postes temporaires et besoins permanents. Des évaluations montrent d'ailleurs que la probabilité de sortie de ces postes vers un emploi classique serait plus faible que pour les chômeurs n'en bénéficiant pas (Mahy, 1994)³.

La généralisation en 1995 du système des "agences locales pour l'emploi" (ALE) apparues quelques années plus tôt au niveau des communes s'inscrit aussi dans la lignée des politiques de réinsertion pour le noyau dur du chômage. Les ALE permettent à des chômeurs de longue durée de travailler au maximum 45 heures par mois en recevant 150 FB de l'heure et en gardant leur allocation de chômage, dans des activités qui ne sont pas

1 cfr encadré en annexe.

2 Pour quelques exemples, cfr Defeyt (1996).

3 Il faut souligner que les résultats de ces évaluations microéconométriques sont fragiles dans la mesure où elles ne modélisent pas le processus de participation à ces programmes et donc ne prennent pas en compte l'ensemble des biais de sélection (cf. section IV.2.1).

organisées par le marché¹. Au 31 mai 1996, 90.714 chômeurs étaient inscrits en ALE (dont 68 % de femmes). 34 % parmi eux ont pu y être effectivement actifs (dont 74 % de femmes). Le nombre moyen d'heures prestées par mois s'élève à 22 heures pour les hommes et 24 heures pour les femmes. Après une augmentation de plus de 40 % des prestations en ALE entre 1994 et 1995, on prévoit une augmentation de plus de 100 % entre 1995 et 1996 (Cabinet du Ministère de l'Emploi et du Travail, 1996).

Nombreux acteurs soulignent le risque de voir émerger un secteur du travail de seconde zone, renforçant la dualisation de nos sociétés, au sein duquel l'Etat deviendrait "le gestionnaire du travail des exclus". Si du point de vue des chômeurs, il ne résout pas la question de l'exclusion et au contraire risque de développer des activités relevant d'une "nouvelle domesticité à bon compte et sans statut correct" (Saintrain et Streel, 1996a), un tel dispositif n'offre en outre aucune garantie du point de vue de la qualité des services (rotation des chômeurs, absence de formation...). Immanquablement, ce type de structure renforce l'image négative de petits boulots nécessitant peu de qualifications. Si des services ménagers peuvent être satisfaits suivant ces formules, les services à forte densité relationnelle où la confiance est centrale se développent, par contre, difficilement. La récente évaluation des ALE montre que 76 % des activités s'adressent à des particuliers, essentiellement pour du travail ménager et de petit jardinage (98 %) qui s'effectuent généralement dans des circuits de travail informel. Les ALE ne résolvent pas la question de la confiance entre le prestataire et l'utilisateur centrale dans les services à haut contenu relationnel.

¹ Une première version des ALE voit le jour en 1987. Les objectifs sont multiples : mettre certains chômeurs au travail afin qu'ils gardent le contact avec le monde du travail ; créer un cadre pour les chômeurs qui rencontrent des difficultés à trouver un emploi dans le circuit normal du travail ; développer les services de proximité... La commune est libre de décider si elle crée ou non une ALE. Quand au demandeur d'emploi qui s'y inscrit, il le fait de façon volontaire et ne peut prester plus de 60 heures par mois au tarif de 150 FB de l'heure. Les activités couvertes par l'ALE sont essentiellement l'aide ménagère, mais aussi la surveillance des enfants et des malades, le jardinage, les tâches administratives. Des particuliers et des ASBL sont les utilisateurs de ces ALE. Avant la modification survenue début 1994, 245 ALE existaient en Belgique, principalement dans les communes wallonnes. 9 485 chômeurs y étaient inscrits dont plus de 90% étaient des wallons, et près de 70% des femmes. Depuis le 31 mars 1994, chaque commune doit se doter d'une ALE, l'inscription des chômeurs devenant obligatoire lorsque la période de chômage dépasse trente-six mois. Au départ, il était prévu une obligation d'inscription pour tous les chômeurs, le refus d'un travail proposé par l'ALE entraînant des sanctions importantes, pouvant aller jusqu'à l'exclusion du bénéfice des allocations. Mais le caractère obligatoire du travail en ALE a créé des dissensions au sein du gouvernement, et des modifications sont intervenues. Finalement, dans le projet réformé, l'ALE s'adresse prioritairement aux volontaires pour l'exécution des travaux demandés, et un diplômé ne peut être obligé d'accepter un travail non qualifié. Le nombre maximal d'heures prestées descend à 45 heures par mois et la somme perçue par le chômeur reste de 150 FB de l'heure, le coût pour l'utilisateur variant de 200 FB à 300 FB par heure. Ce dernier peut déduire fiscalement les sommes payées aux ALE. Quand aux activités de l'ALE, elles s'élargissent : en plus des tâches exécutées par les ALE première formule, s'ajoutent la cueillette des fruits, les travaux liés à la protection de l'environnement, les missions au service des autorités locales. Compte tenu de ces tarifs, un risque de concurrence déloyale se développe puisque certaines activités concurrencent des services existants développés par des PME mais aussi par des services subsidiés (mutuelles, CPAS, associations...). Au 30.08.1996, 502 communes sur les 589 communes belges disposaient d'une ALE.

Les structures telles que les entreprises de formation par le travail¹, les entreprises d'insertion² ou les régies de quartier³ pourraient être développées dans le domaine des services de proximité. Cette question est, entre autres, débattue dans le cadre des projets de développement des services aux travailleurs autour de grandes entreprises (par exemple à Cockerill-Sambre). Cependant, il est frappant de constater la faible présence de ce type de structure dans le champ des services de proximité aux personnes. Il s'avère, en effet, difficile de développer ce type d'activité exigeant des qualifications professionnelles et sociales. Par contre, on retrouve des entreprises d'insertion et des régies de quartier dans des activités d'amélioration du cadre de vie et liées à l'environnement, terrains privilégiés d'insertion.

Le débat sur les services de proximité s'inscrit donc dans le contexte bien particulier de la crise structurelle du marché du travail, en particulier des peu qualifiés. C'est pourquoi le potentiel d'emplois constitue le moteur de l'intérêt des pouvoirs publics en ce domaine. Il est frappant que la plupart des nouvelles mesures touchant aux services de proximité soient prises dans le cadre des politiques d'emploi et que, par contre, les problèmes financiers de nombre de politiques sociales touchant pourtant au développement des services de proximité soient dissociés de ce débat. On pense, par exemple, dans le contexte belge au débat sur le Fonds des Equipements Collectifs institué au sein de la sécurité sociale contribuant au financement de certains services aux personnes (aides familiales, garde à domicile d'enfants malades...) qui est menacé d'existence. Le confinement de l'économie sociale⁴ à des structures de réinsertion s'inscrit dans cette

-
- 1 Les entreprises de formation par le travail sont des organismes qui adoptent généralement le statut d'association sans but lucratif et qui offrent à des personnes sans emploi la possibilité de travailler, pendant une période limitée, tout en acquérant une formation grâce à l'encadrement de moniteurs spécialisés. En avril 1995, la Région wallonne, nouveau pouvoir de tutelle, a adopté un nouvel arrêté sur ces Entreprises de formation par le travail (EFT). Les diverses associations de formation par le travail sont désormais incluses dans un même texte légal. En Flandre des formules assez semblables aux EFT existent sous des noms divers: "leerwerkbedrijven", "leerwerkplaatsen" ou encore "werkervaringsprojecten". Les principales spécificités des formations par le travail en Flandre résident sans doute dans l'absence de critères stricts à l'entrée et dans le type de statut (plus proche d'un contrat de travail) offert aux personnes en formation.
 - 2 Les entreprises d'insertion ont comme objectif de créer des emplois stables pour les personnes peu qualifiées. Les conditions et les modalités de leur reconnaissance en Wallonie ne sont pas encore établies où certaines expériences pilotes se développent. En Flandre, les "invoegbedrijven" (entreprises d'insertion) bénéficient d'importants soutiens financiers publics pendant les trois premières années. Ceux-ci sont toutefois dégressifs et les entreprises sont censées parvenir à s'autofinancer au terme de cette période. Soulignons toutefois que, comme en Wallonie, il s'agit là d'une phase expérimentale dont l'évaluation conditionnera les politiques futures à l'égard de ce type d'initiatives. D'autre par le statut juridique d'ASBL s'est avéré peu approprié pour ces entreprises développant des activités commerciales. C'est pourquoi, depuis le 1 juillet 1996, un nouveau statut de société commerciale est entré en vigueur : la société à finalité sociale (SFS). La réinsertion des peu qualifiés peut être une des finalités sociales reconnue. Ce statut juridique est donc ouvert aux entreprises d'insertion.
 - 3 Les régies de quartier sont des associations rattachées à une société de logements sociaux et créées dans les cités de logements sociaux dans le but de réinsérer socialement et former des jeunes de ces quartiers à des activités d'entretien d'espaces publics et d'amélioration du logement.
 - 4 En Wallonie, les critères établis par le conseil wallon de l'économie sociale constituent une référence pour appréhender l'économie sociale (parfois appelée tiers secteur) (Defourny, 1992); l'économie sociale regroupe les activités économiques exercées par des sociétés, principalement coopératives, des mutualités et des associations dont l'éthique se traduit par les principes suivants : finalité de service aux membres et à la collectivité plutôt que de profit, autonomie de gestion, processus de décision démocratique et primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus.

même logique et néglige les nombreuses associations qui développent des services de proximité dans une perspective de service à la collectivité. Une telle approche réductrice occulte le rôle d'anticipation, de révélation de la demande et d'innovation sociale assumé par l'économie sociale, face aux nouveaux défis de la société, notamment dans le champ des services de proximité¹.

L'évolution des politiques publiques pose la question de la régulation de ce champ. A partir des tendances à l'oeuvre, il semble que trois scénarios peuvent dessiner le champ des possibles.

d) Les services de proximité à la croisée des chemins

Un secteur d'insertion

Dans le contexte actuel de chômage de longue durée, on présente donc le développement des services de proximité comme une source importante de gisements d'emplois pour les personnes peu qualifiées. Bien que certains créneaux offrent de réelles opportunités en termes d'insertion, confiner le développement des services de proximité à ces seuls objectifs comporte de sévères limites comme nous l'avons souligné dues notamment à l'incompatibilité entre postes temporaires liés à la réinsertion et besoins permanents en particulier dans des services aux personnes nécessitant des qualifications professionnelles et relationnelles importantes.

L'émergence d'un quasi-marché

L'alternative généralement proposée à ce "secteur d'insertion" est celle de la création d'un "quasi-marché" c'est-à-dire susciter le développement d'un marché de services de proximité en laissant le choix à l'utilisateur entre différents prestataires mis en concurrence afin d'inciter des comportements efficaces tout en solvabilisant la demande grâce à des subventions (Le Grand et al., 1993). Ce mécanisme de "quasi-marché" introduit des relations contractuelles entre les pouvoirs publics et les différents types de prestataires qui entrent en concurrence pour l'obtention de ces "sous-traitances" (Gidron et al., 1992).

Si une telle formule présente des avantages indéniables (choix par l'utilisateur du prestataire, incitant à l'efficacité, adaptation de l'offre à la demande...), l'extension d'une logique de marché aux services de proximité peut cependant comporter certains risques sur le plan de la qualité du service, de la structuration de l'offre et de l'équité. Tant la théorie économique que les expériences de terrain ont révélé les limites du marché dans ce domaine et plus spécifiquement dans celui des services à haut contenu relationnel.

La présence d'asymétries d'information entre le prestataire et l'utilisateur fait que l'utilisateur évalue difficilement la qualité du service. Le prestataire pourrait profiter, du manque d'information ou de contrôle de l'utilisateur sur la qualité du service, pour effectuer un service

¹ Pour quelques illustrations, cfr Defeyt (1996).

de moins bonne qualité ou à moindre effort. Le marché présente des limites sérieuses pour bâtir cette confiance au centre de nombreux services de proximité à haut contenu relationnel.

La théorie économique évoque différents chemins pour bâtir cette confiance. Le prestataire peut, si la relation entre celui-ci et l'utilisateur s'inscrit dans la durée, bâtir une réputation. Il peut aussi signaler la qualité du service. L'emploi de travailleurs qualifiés peut constituer un signal positif. Recourir à un intermédiaire qui certifie la qualité des prestataires est une autre voie possible (par exemple le cas d'indépendants affiliés à un réseau qui assure une formation et un contrôle). L'adoption d'un statut juridique qui stipule l'absence de but de lucre (comme les associations ou le récent statut de société à finalité sociale) est aussi un moyen de signaler le fait que l'asymétrie d'information ne va pas être exploitée aux dépens de l'utilisateur. L'implication des usagers dans le fonctionnement du service est encore une autre façon de bâtir cette relation de confiance.

L'analyse invite donc à reconnaître la spécificité et la complémentarité de prestataires de nature différente (entreprises, associations et pouvoirs publics) afin de répondre à ces demandes. Il faut reconnaître que, seul, le marché ne peut favoriser le développement de cette pluralité (Wistow et al., 1994). En effet des barrières à l'entrée (par exemple un accès différencié au capital) peuvent limiter les possibilités d'entrée sur le marché pour certains types de prestataires. La vulnérabilité des usagers dans de nombreux services relationnels contraint également les possibilités de changement d'un prestataire à l'autre les rendant captifs (une fois la relation tissée entre l'utilisateur et le prestataire, le coût de changement est considérable pour l'utilisateur) et limitant ainsi les possibilités de concurrence.

Les expériences montrent également la difficulté de révéler la demande dans le domaine des services de proximité. Les associations soulignent l'importance de ce travail. Mais cette logique de "quasi-marché" permet plus difficilement de décrypter les attentes des usagers. En effet, la logique de sous-traitance restreint la marge de manoeuvre dans l'utilisation des subsides et donc l'autonomie dans le chef des prestataires qui permettait de révéler cette demande (Ansary, 1995).

Enfin, le marché ne prend pas en compte les critères d'équité. Or, les faibles gains de productivité de ces services par rapport à d'autres activités se traduisent, sur le marché, soit par une dualisation croissante des salaires entre ces secteurs ou par une augmentation croissante du prix relatif de ces services réservant l'accès à une demande solvable (Petit, 1988). Pour éviter ces deux voies présentant des limites évidentes du point de vue de l'équité, leur développement doit donc s'accompagner de mécanismes qui permettent des transferts de gains de productivité entre activités à hauts gains de productivité vers ces activités à faibles gains de productivité. Différentes formes de subventions permettent d'opérer ce transfert (Lebrun, 1996). Mais une formule de quasi-marché dotée d'un système de subventions qui ne prend pas suffisamment en compte l'ampleur des besoins comporte un risque d'écroulement. Le prestataire aura, dans ce cas, tendance à refuser les utilisateurs plus "lourds" parce que trop coûteux. Il est donc important d'éviter les incitations à discriminer les utilisateurs.

Susciter l'organisation d'un nouveau quasi-marché sans reconnaître les limites du marché et l'expérience de nombreux acteurs dans le domaine des services de proximité entraînerait des conséquences néfastes tant du point de vue de la qualité des services, de l'émergence

effective de la pluralité des prestataires que de l'équité. Plus que de créer un "nouveau marché" à part, il s'agit de voir comment adapter un champ où déjà de nombreux acteurs et de nombreux modes de financement sont présents face aux demandes croissantes. Reconnaître une économie plurielle relève donc d'une logique différente de celle d'un développement d'un nouveau marché.

La reconnaissance d'une économie plurielle¹

Toute analyse du tissu socio-économique dans le domaine des services de proximité révèle la nature *plurielle* des modes d'organisation socio-économique : pluralité des prestataires et pluralité des ressources auxquelles ils ont recours (Defeyt, 1996).

Au sein d'un même créneau coexistent des prestataires de nature différente. On constate qu'il existe, aux côtés du secteur public et du secteur privé traditionnel, un troisième prestataire de taille dans le domaine de services de proximité, à savoir les organisations d'économie sociale et plus spécifiquement les associations (dont certaines sont liées aux mutuelles). Il faut aussi souligner l'importante présence du secteur public, en particulier via l'action des CPAS. Le secteur privé à but lucratif est encore relativement peu présent mis à part certains créneaux de services à faible intensité relationnelle (comme les courses et repas à domicile) et certains services aux personnes (garde d'enfants par des indépendantes par exemple).

Dans la réalité, bon nombre d'initiatives sont organisées sur la base d'un partenariat ou d'un accord entre un ou plusieurs prestataires de services (par exemple entre des associations et les pouvoirs publics). Il ne faut pas négliger aussi qu'une partie importante de ces activités sont réalisées au sein de la sphère informelle sous la forme de travail non déclaré ou hors de tout circuit monétaire (famille, solidarités de quartier...).

Il est donc intéressant d'approfondir la réflexion sur les modalités de coexistence et de gestion de cette pluralité de prestataires qui poursuivent des finalités diverses. Le secteur privé s'adresse à une demande solvable. L'Etat est garant de l'intérêt général et doit donc pallier aux insuffisances du marché. Il a un rôle important à jouer notamment dans la provision mais surtout dans le financement et la régulation de ces services. Cependant, le fonctionnement centralisé de l'Etat limite sa capacité à identifier la demande et à s'adapter aux demandes hétérogènes compte tenu des spécificités locales importantes dans le cas des services de proximité. Ceci sans oublier les contraintes budgétaires. L'économie sociale assume souvent un rôle d'expression de la société civile et d'expérimentation qui demande à terme une reconnaissance, voire parfois un relais de la part des pouvoirs publics. L'économie sociale a aussi une capacité à mobiliser des solidarités de proximité qui donnent naissance à des partenariats originaux entre les travailleurs, les usagers, les bénévoles et les pouvoirs publics.

Différentes *ressources* contribuent au financement des services de proximité : marchandes, non marchandes et volontaires. Les *ressources marchandes* proviennent de l'échange marchand et représentent la contribution payée par l'usager. Les *ressources non marchandes* sont constituées par l'ensemble de subventions octroyées par les pouvoirs publics.

¹ A ce propos, voir Evers (1995).

Enfin, il faut mentionner les *ressources volontaires* à travers la mobilisation des dons, les solidarités de quartier ou le travail bénévole.

La plupart des initiatives articulent ces différentes ressources. Le défi est alors d'imaginer des montages financiers durables, efficaces et qui garantissent un accès équitable. Les subventions peuvent prendre la forme de subventions à la consommation ou à la production (Lebrun, 1996).

Les subventions à la consommation sont portées par le consommateur qui peut choisir le prestataire. Suivant les modalités qui sont adoptées pour ces dispositifs (type d'activités, type d'emplois, type d'utilisateurs, type de prestataires, mode de distribution..), de nombreuses formes différentes de subventions peuvent être imaginées (Gillain, Nyssens et Petrella, 1996). L'idée a été lancée, dans le débat public belge, lors d'une étude de la Fondation Roi Baudouin proposant une formule de "chèques-services" (Lebrun et De Selys, 1994). Elle a suscité de nombreuses réactions. Certaines formules ont été évaluées budgétairement (Saintrain et Streel, 1995 et 1996b). Ces analyses mettent en évidence l'importance dans l'évaluation de différents paramètres comme les effets d'aubaine¹ ou les effets sur l'appel d'offre de travail (c'est-à-dire le fait que des personnes qui ne sont actuellement pas demandeuses d'emploi seraient intéressées par ces nouveaux emplois). Les pouvoirs publics belges ont opté pour les chèques-ALE, forme de subvention à la consommation ciblée sur un type de travailleur (les chômeurs de longue durée) et ne créant pas de "vrais emplois". Il est important de souligner que la famille des subventions à la consommation est large et que les philosophies sous-jacentes et les objectifs peuvent fortement varier suivant les modalités adoptées. Il est fort probable que différentes propositions verront le jour dans l'avenir (entre autres liées à l'assurance-autonomie²).

Les subventions à la production réduisent les coûts de production du service, via une diminution du coût du travail, une réduction du coût du capital (par exemple via une déduction fiscale de frais liés à l'investissement initial), et/ou une couverture partielle des frais de fonctionnement du service. Les subventions réduisant le coût du travail peuvent être ciblées sur un type de main d'oeuvre (par exemple les peu qualifiés), sur un secteur spécifique (comme le secteur non marchand) ou s'inscrire dans une politique de résorption du chômage (par exemple les PRC). Nous avons largement évoqué les limites de ces dernières. Les subventions de fonctionnement sont un système fort répandu (aides familiales, crèches...). De récentes mesures prévoient des diminutions des cotisations sociales pour les bas salaires auxquels les ASBL et les entreprises privées ont accès. Des exonérations de cotisations sociales sont prévues pour des nouveaux emplois dans certains créneaux du non-marchand (par exemple les hôpitaux et les maisons de repos).

Le financement des services de proximité s'inscrit donc dans un large débat qui englobe notamment le coût du travail et le financement de la sécurité sociale. Cette réflexion ne peut se faire sans la lier aux finalités assignées par la collectivité à ces services. Si certains

1 C'est à dire l'utilisation des chèques-service par des consommateurs qui consommeraient même en l'absence de subventions.

2 Le projet de l'assurance-autonomie est de distribuer des chèques-services aux personnes âgées handicapées et invalides en complément aux allocations. Ce projet a été rejeté au niveau fédéral car la Communauté flamande ne veut pas l'inscrire au sein de la sécurité sociale fédérale mais au niveau de l'aide aux personnes au niveau régional.

services sont reconnus d'utilité sociale, l'intervention de l'Etat est justifiée au nom de la nature du service. L'expérience, ayant montré les limites des politiques de financement axées sur un type de travailleurs, incite donc à penser des modes de financement orientés vers les activités.

La reconnaissance d'une économie plurielle remet donc en cause différents clivages charriés par la synergie marché-Etat-providence : privé/public, marchand/non-marchand, économique/social, marché/Etat... Le défi consiste alors à inscrire le développement des services de proximité au sein de cette économie plurielle. Ceci nécessite une mutation des modes de régulation impulsés par les pouvoirs publics afin d'assurer la "construction conjointe de la demande et de l'offre" (Laville, 1992). Ainsi, s'il faut penser à solvabiliser la demande, il apparaît nécessaire d'encourager la structuration de l'offre de services de proximité. Différentes structures intermédiaires peuvent participer au développement de l'offre, comme par exemple des structures d'information, de certification de la qualité des prestataires, de soutien à la création de projets et de formation. Le développement de structures de formation doit ouvrir des itinéraires qualifiants pour ces emplois requérant des qualifications "professionnelles, sociales et relationnelles". Il serait intéressant de penser la transformation du rôle des ALE dans une optique de telles structures intermédiaires. Ainsi Saintrain et Streel (1996a) proposent que les ALE soient transformées en "Agences Locales pour le Développement des Services". Elles auraient pour mission de mettre en relation l'offre et la demande, d'agrèer et de contrôler les prestataires et de développer une consultance technique et administrative.

e) Conclusion

Les services de proximité répondent à des demandes individuelles ou collectives à partir d'une proximité soit objective parce que ancrée sur un espace local restreint, soit subjective c'est-à-dire renvoyant à la dimension relationnelle de la prestation. Ils peuvent exiger une régulation publique de par les finalités sociales qui leur sont assignées.

L'objectif des politiques publiques qui ont structuré ce champ s'est considérablement modifié au cours des années glissant d'une optique de besoin vers une optique d'emploi. Cependant si leur potentiel d'emplois constitue le moteur de l'intérêt des pouvoirs publics pour les services de proximité, les enjeux sociaux et politiques ne peuvent être dissociés de ce débat. En effet, la collectivité assigne une finalité sociale à nombre de ces services qui peuvent contribuer à renforcer la cohésion de nos sociétés.

A partir des tendances à l'oeuvre au sein de ce champ en pleine mutation, il semble que trois scénarios dessinent le champ des possibles. On peut soit renforcer la dualisation de nos sociétés en créant un secteur d'insertion réservé aux exclus occupés dans des petits boulots. Soit des "quasi-marchés" peuvent être organisées dont les limites sont reconnues face à ces demandes à haut contenu relationnel. Enfin, les pouvoirs publics peuvent légitimer une économie plurielle où la spécificité de chaque pôle est reconnue et qui permette d'enranger un développement durable et de qualité d'activités qui touchent à la cohésion sociale et ... ainsi de créer des emplois de qualité.

Annexe

Les programmes de résorption du chômage

Les PRC, qui étaient de compétence nationale jusqu'au 31 décembre 1988, ont été régionalisés le 1er janvier 1989.

Le programme "Chômeurs remis au travail" (CMT) fut créé en 1936 et réactivé en 1963. Il fut supprimé en 1989. Pour accéder au programme CMT, il fallait être chômeur complet indemnisé et être employé dans une tâche d'utilité publique. Les CMT étaient engagés par les pouvoirs publics – surtout les communes – et par des ASBL menant des projets sociaux et culturels. L'État continuait à payer un montant équivalent à l'allocation de chômage, tandis que les promoteurs payaient de leur côté un montant complémentaire. Le tout permettait aux chômeurs de recevoir une somme correspondant à celle d'un salaire net. Ces contrats avaient une durée maximale d'un an renouvelable. La formule CMT était peu favorable aux travailleurs au niveau du statut, dans la mesure où ils n'étaient pas engagés sur base d'un contrat de travail et qu'ils restaient inscrits comme demandeurs d'emploi. Dès lors, ils ne cotisaient pas à la sécurité sociale et la période de travail comme CMT n'était pas prise en considération dans le calcul de la pension.

Créés en 1977, l'objectif des "cadres spéciaux temporaires" (CST) était de créer de nouveaux emplois – temporaires – en affectant des chômeurs complets indemnisés à des activités ponctuelles présentant un caractère culturel ou social. Dans ce système, l'État prend en charge à la fois les rémunérations et les cotisations sociales. Les CST ne coûtaient donc rien aux organisations bénéficiaires, contrairement aux CMT, d'où leur succès. Lors de la mise en place de ce programme, les CST pouvaient être renouvelés jusqu'à cinq fois, avec une participation croissante de l'employeur dans les charges salariales. Mais par la suite, il a été décidé qu'un projet annuel ne pouvait être renouvelé qu'une seule fois, le promoteur ayant à payer 25 % du salaire la seconde année. A partir de 1987, le promoteur a dû payer 10 % du salaire dès la première année (sauf dérogation), et les pouvoirs communaux et provinciaux n'ont plus eu accès à la mesure. Par conséquent, le nombre de CST a rapidement chuté. Le programme fut supprimé en 1989.

Le "troisième circuit de travail" (TCT) fut mis sur pied en 1982. Il a fonctionné jusqu'en 1990 en Région wallonne et subsiste en Région bruxelloise et flamande. Ce programme TCT, qui vise essentiellement le noyau dur du chômage, présente deux caractéristiques importantes. D'abord, le travail n'est plus temporaire. Les chômeurs vont obtenir des emplois permanents grâce à des contrats de travail à durée indéterminée. Ensuite, un effort va être réalisé en faveur des chômeurs faiblement qualifiés. En effet, pour bénéficier de la mesure, il faut être chômeur de longue durée – deux ans de chômage durant les quatre années précédentes, – et les basses qualifications ont priorité. Jusqu'en janvier 1987, les pouvoirs publics ont pris en charge la totalité des rémunérations et des charges sociales. Par la suite, le promoteur a dû prendre en charge 5 % des salaires (sauf dispense).

Les "projets régionaux d'insertion dans le marché de l'emploi" (PRIME) remplacent le programme TCT en Région wallonne à partir de 1990. Pour bénéficier du programme PRIME, le travailleur doit être chômeur complet indemnisé ou bénéficiaire du revenu minimum d'existence (ou même travailleur à temps partiel) depuis plus d'un an ou avoir connu un an de chômage durant les deux années précédentes. L'employeur doit intervenir dans le salaire du travailleur PRIME pour une quote-part qui varie en fonction du niveau d'études et de la durée de chômage de la personne recrutée. Ainsi cette quote-part est nulle

dans le cas d'engagement d'un chômeur de plus de deux ans n'ayant fait que des études primaires, mais elle peut atteindre 20 % lorsque le travailleur est un universitaire au chômage depuis moins de deux ans. Les PRIME sont accordés pour une durée de trois ans, au terme desquels il sont réévalués par les pouvoirs publics. Un décret adopté par le Conseil régional wallon en mai 1994 ramène de un an à un jour la durée de chômage nécessaire pour accéder à un poste PRIME dans certaines activités dont notamment les formations par le travail pour les jeunes peu qualifiés.

Le "Fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi" (FBI) est créé en 1982. Ce Fonds vise des personnes au chômage durant au moins un an durant les quatre années précédentes. Le travailleur engagé obtient un contrat d'emploi à durée indéterminée, tandis que l'employeur bénéficie d'une subvention qui ne peut dépasser 610 000 FB par personne et par an. Notons que les associations peuvent connaître quelques problèmes dans la mesure où elles ne peuvent offrir un emploi que si elles ont trouvé un complément. En effet, le montant de la subvention ne suffit pas à payer le salaire annuel.

Le système des "agents contractuels subventionnés" (ACS) a été mis en place en 1986. D'abord réservés aux pouvoirs publics, les ACS sont devenus accessibles, à partir de 1989, aux établissements d'enseignement, aux sociétés de logements sociaux, aux institutions d'utilité publique et aux ASBL. Peuvent devenir ACS les chômeurs complets indemnisés depuis six mois ou qui ont connu six mois de chômage dans l'année qui précède. Le contrat de travail est à durée déterminée ou indéterminée. Les employeurs sont dispensés du paiement des cotisations patronales de sécurité sociale et perçoivent une prime annuelle par travailleur soit de 230 000 FB si l'employeur est un pouvoir public, soit de 203 000 FB s'il s'agit d'un autre organisme.

Le système AR 123 a été mis en place en 1982 et il vise à favoriser la mise en oeuvre de certains projets de développement au sein de petites et moyennes entreprises. Peuvent être engagées sous AR 123 les chômeurs complets indemnisés ou bénéficiaires du revenu minimum d'existence. La région prend en charge partiellement et de manière dégressive les rémunérations et les cotisations sociales y afférentes pendant 3 ans.

Le système AR 258 a été mis en place en 1983 et il vise à favoriser la mise en oeuvre de certains projets d'expansion économique au sein de petites et moyennes entreprises développés par des organismes d'assistance aux PME. Peuvent être engagées sous AR 258 les chômeurs complets indemnisés et assimilés. La région prend en charge partiellement les rémunérations et les cotisations sociales y afférentes pendant 2 ans.

V. AUTRES POLITIQUES LIEES AU MARCHE DU TRAVAIL

V.1. Education et Formation : les systèmes éducatifs en Belgique

L'organisation du système éducatif en Belgique a été profondément transformée du fait de la réforme constitutionnelle de l'état belge en un état fédéral, composé de trois communautés (flamande, germanophone et francophone) et de trois régions (flamande, wallonne et bruxelloise). Comme toutes les matières culturelles, celles propres à l'enseignement relèvent maintenant des compétences communautaires. Ne relèvent plus du domaine fédéral que les conditions minimales d'attribution des diplômes, les normes d'obligation scolaire et les régimes de pension des enseignants.

La partie 1 de cette section du rapport traitera du secteur éducatif (y compris la formation professionnelle) dans son ensemble pour la Belgique. La partie 2 abordera plus spécifiquement l'enseignement professionnel et les questions d'insertion professionnelle. Par enseignement et formation professionnels, nous entendons ici et dans la suite du texte des activités dont les objectifs, le public cible ou le contenu sont définis en relation étroite avec l'univers du travail et de l'emploi, plus singulièrement l'exercice de certaines professions. Les spécificités propres à chaque communauté seront soulignées.

V.1.1. *Caractéristiques générales du secteur de l'éducation et de la formation en Belgique*

Le système éducatif est un système complexe du fait :

- de la multiplicité des acteurs qu'il met en jeu (élèves, parents, éducateurs, administrateurs et pouvoirs organisateurs, autorités publiques)
- des différents types de formation qu'il offre : niveaux d'enseignements (primaire secondaire, supérieur), filières de formation (général, technique, professionnel, spécial,...)
- des fonctions diverses qu'il est appelé à remplir : développement de la personnalité, insertion dans la société, formation voire apprentissage professionnel
- des caractéristiques de sa structure organisationnelle : peuvent y coexister des éléments de forte centralisation comme de décentralisation de fait

Ne seront donc abordés que les éléments qui nous paraissent essentiels pour comprendre le rôle que le système éducatif joue dans le cadre de l'évolution du marché du travail.

Dans une première section, les caractéristiques structurelles du système éducatif seront décrites : offre de formation et structure organisationnelle. La deuxième section abordera les indicateurs quantitatifs tant du point de vue des élèves et étudiants que du point de vue des enseignants. La troisième et dernière section abordera les enjeux essentiels de l'avenir de la politique éducative tels qu'ils apparaissent dans les deux grandes communautés de la Belgique.

a) Les caractéristiques structurelles du système éducatif

L'enseignement en Belgique est financé pour l'essentiel par des deniers publics. D'un point de vue juridique, les établissements se distinguent en fonction du *réseau* auquel ils appartiennent. Les réseaux sont au nombre de trois : l'enseignement officiel, l'enseignement officiel "subventionné" (enseignement provincial ou communal) et l'enseignement "libre" subventionné. Chacun dispose de ses pouvoirs organisateurs spécifiques¹. La population scolarisable se répartit entre ces réseaux et entre établissements éducatifs en fonction du libre choix des parents et enfants, celui-ci entraînant une subvention à l'élève identique pour chaque réseau. A ce titre, l'enseignement en Belgique opère sur le mode du quasi-marché et constitue un exemple de mise en oeuvre du principe des "vouchers". Nous verrons plus loin les conséquences très importantes de ce mode d'organisation sur les comportements des établissements éducatifs : nous le mentionnons d'emblée car il a aussi son importance sur l'offre de formations.

Signalons enfin que la scolarité obligatoire est passée de 14 ans à 18 ans inclus en 1983. Elle est la plus longue d'Europe.

L'offre de formations : structure générale ²

L'organisation de l'enseignement obligatoire dans les trois communautés est structurée de la manière habituelle en Europe occidentale de tradition latine :

- l'enseignement primaire, commencé normalement à l'âge de 6 ans, comporte trois degrés successifs de deux ans et se termine donc en principe lors de la douzième ou treizième année.
- l'enseignement secondaire, auquel les jeunes sortant de l'enseignement primaire ont accès sans examen de sélection, structuré en un enseignement "traditionnel" et un enseignement de type "renouveau", ce dernier étant largement majoritaire dans l'ensemble des réseaux (enseignement "officiel" ou "libre" subventionné). Il se termine en principe lors de la dix-huitième année de l'élève.
- l'enseignement supérieur, ouvert librement, à quelques rares exceptions près, à tous les élèves sortant d'une quelconque dernière année de secondaire. Il se compose de l'enseignement supérieur non-universitaire de type court, de type long et de l'enseignement universitaire.

Pour être complet, il faut signaler l'existence d'un enseignement dit "maternel", accessible dès l'âge de deux ans et très largement fréquenté par les enfants dès l'âge de trois ans et qui dès lors prépare en quelque sorte l'entrée dans l'enseignement primaire.

¹ A l'inverse du gouvernement de la Communauté française, celui de la Communauté flamande n'est plus le Pouvoir Organisateur de l'enseignement officiel en Flandre depuis 1988. Il a délégué cette fonction à un conseil autonome (ARGO: Autonome Raad van the Gemeenschapsonderwijs). Cette décision le constitue en instance de régulation plus indépendante et plus à même de privilégier la gestion de l'ensemble du système.

² Seuls les éléments principaux de ces structures ont été retenus. Pour une description complète, le lecteur consultera OCDE (1993).

L'enseignement secondaire

L'enseignement secondaire comporte quatre filières de base : l'enseignement de formation générale dit de transition, l'enseignement technique, professionnelle et artistique.¹ Il a fait l'objet en 1971 d'une réforme importante qui s'est traduite par la création d'un enseignement dit "rénové" offrant des curricula très variés à travers un système très complexe d'options. Celui-ci se développera parallèlement à l'enseignement existant qui subsistera, de manière toutefois fortement minoritaire en communauté française et germanophone, sous l'appellation d'enseignement "traditionnel". En Communauté flamande, sous une forme aménagée, les deux types d'enseignement ont coexisté jusqu'en 1989. L'unification des structures du secondaire en Communauté flamande est complète depuis l'année scolaire 1994-95 (Jennes, 1996).

L'orientation des élèves entre les filières s'opère dès la première année dans l'enseignement traditionnel; elle est retardée dans l'enseignement rénové de la Communauté française, mais de fait seulement pour les trois quart des élèves qui le fréquentent². Une sélection s'opère donc déjà de fait dès la seconde année. On retrouve cette caractéristique en Communauté flamande où dès la deuxième année, les élèves peuvent être orientés vers la filière professionnelle.

Les deux premières années dans le rénové de la Communauté française constituent un "cycle d'observation". Les matières obligatoires couvertes durant ce cycle sont celles de la filière "moderne" de l'enseignement traditionnel : langues "modernes", mathématiques, sciences, histoire et géographie, morale ou religion, musique, dessin. Les options, (25 % de l'horaire) portent sur le latin, une seconde langue étrangère, des matières socio-économiques ou "technologiques". Ce cycle d'observation est suivi des deux autres cycles, respectivement "d'orientation" et de "détermination". Ils reprennent les quatre filières mentionnées ci-dessus : générale, technique, professionnelle et artistique. La nouvelle structure de l'enseignement en Communauté flamande est fortement similaire.

Dans les cycles d'orientation (troisième et quatrième année) et de détermination (deux dernières années), on distingue, outre la filière générale et la filière professionnelle, les filières technique et artistique de "transition" préparant aux études supérieures et de "qualification" davantage centré sur la formation à une profession de technicien.³ Un tronc commun minimal subsiste entre l'ensemble des filières : il porte sur la langue maternelle, l'histoire, la géographie et l'éducation physique. Toutes les autres matières font l'objet d'options. En particulier, au sein de la filière "générale", on trouvera au sein d'un même établissement un nombre, parfois significatif, d'options correspondant à un agencement spécifique de ces matières optionnelles.

1 Cette dernière est habituellement intégrée au plan statistique dans les données relatives à l'enseignement technique.

2 En effet, dès la deuxième année de ce cycle, un programme "professionnel" est déjà accessible avec une formation de base commune mais réduite. Ce programme accueille les élèves ayant sévèrement échoué en première année générale.

3 Cette filière permet toutefois comme les autres l'accès à l'enseignement supérieur.

Les débouchés de l'enseignement secondaire

A ce jour, la loi garantit à tout diplômé de l'enseignement secondaire l'accès à des études supérieures. Dans les faits, il en est bien entendu autrement, en particulier pour les élèves issus de l'enseignement professionnel. En Communauté flamande, comme en Communauté française, la possibilité de prolonger ses études au-delà de l'enseignement professionnel secondaire est conditionnel au fait de réussir une septième année de perfectionnement¹.

Les études supérieures sont pour l'essentiel structurées en trois types d'enseignement supérieur : l'universitaire, le supérieur non-universitaire de "type long" et celui de "type court".

L'enseignement universitaire s'organise en trois cycles. Le premier cycle (de deux ou trois ans) donne lieu à la délivrance d'un certificat de "candidat" dont on s'accorde à reconnaître le peu de valorisation possible sur le marché du travail. Le deuxième cycle de base, également de deux ou trois ans, aboutit à l'obtention d'un diplôme (licencié, ingénieur,...) ayant valeur sur le marché du travail. Ce deuxième cycle de base peut être complété par des études complémentaires (D.E.C.), d'approfondissement (D.E.A.) ou de spécialisation (D.E.S.). Le troisième cycle consiste en l'apprentissage de la recherche : il se conclut par l'attribution du doctorat avec thèse.

L'enseignement supérieur non-universitaire de type long comporte également deux cycles de deux ans, l'accent étant mis plus fortement sur les aspects professionnels surtout en fin de deuxième cycle. L'enseignement supérieur de type court ne comporte quant à lui qu'un cycle, en général de trois ans, voire plus. Les passerelles du non-universitaire vers l'universitaire restent exceptionnelles, peu développées.

Dans la partie 2 seront présentés les autres programmes de formation qui s'offrent aux scolarisés du secondaire ou du supérieur.

b) Le fonctionnement du système éducatif : quelques indicateurs

L'efficacité du système éducatif

Scolarisation

Le taux global de scolarisation à temps plein pour la population résidante de 2 à 29 ans est l'un des plus élevés d'Europe : il est supérieur à la moyenne OCDE.² En 1991, à l'âge de 17 ans, 91 % des francophones et des néerlandophones étaient inscrits dans l'enseignement de plein exercice alors qu'il n'était que de 82 % dans le cas des jeunes français³. De telles

1 Jennes (1996), page 3.

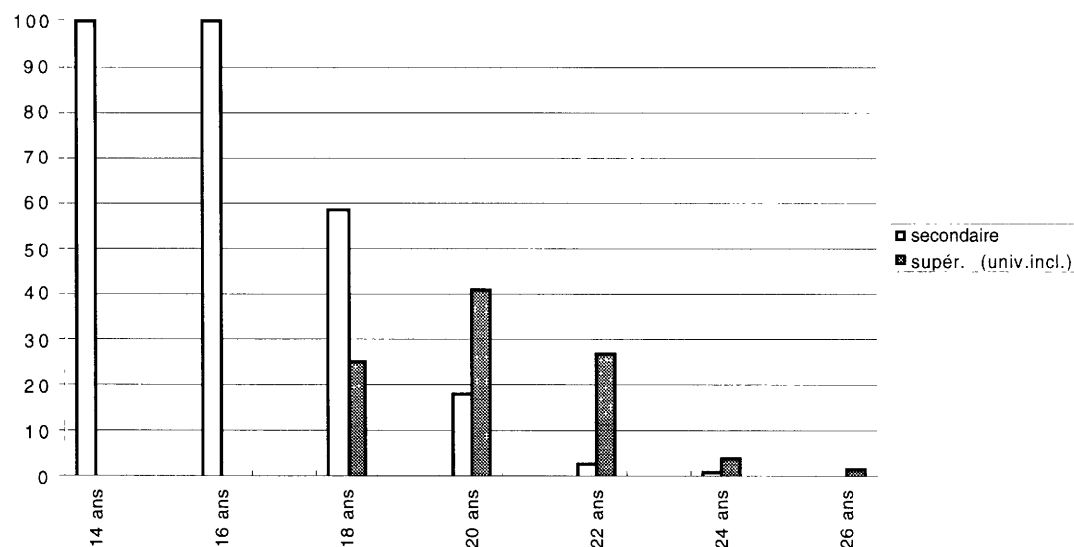
2 Tableau de Bord de l'enseignement (1996), Indicateurs statistiques B1, p. 11.

3 Années 1990-1991 ou 1991-1992. *ibid.*, B2, p. 13.

comparaisons sont néanmoins délicates puisque la taille de la population aux études dépend de la propension aux études, de la capacité et de la volonté du système à accueillir les élèves mais aussi des redoublements en cas d'échec scolaire.

Le taux de scolarisation s'est nettement accru en moyenne période et ce pour tous les âges inférieurs à 25 ans : l'augmentation de la scolarité obligatoire en 1983 s'est inscrite dans une tendance qu'elle n'a infléchi à la hausse que de manière très temporaire (Cabitsis, Fuselier, Stegen, Vanheerswynghels et Vlassis, 1994). Pour tout âge inférieur ou égal à 22 ans, le taux de scolarisation en Communauté française de Belgique est supérieur à celui de la Flandre comme de la France. Il est intéressant de noter que, pour les plus récentes cohortes observées, plus de 50 % des jeunes de la classe d'âge de vingt ans sont inscrits dans l'enseignement de plein exercice comme l'indique le graphique V.1.1. pour la Communauté française.

Graphique V.1.1. Taux brut de scolarisation, 1993-1994
Enseignement de plein exercice en Communauté française de Belgique



Redoublement, taux de réussite

Le graphique V.1.1. fait apparaître qu'en Communauté française un nombre non négligeable de jeunes de plus de dix-huit ans sont inscrits dans l'enseignement secondaire de plein exercice : ceci est dû essentiellement au redoublement et donc à l'échec scolaire qui de ce fait "gonfle" les effectifs des enseignements primaire et secondaire. L'IRES a estimé pour l'année scolaire 1990-91 que le gonflement d'effectif de l'enseignement secondaire de la Communauté française s'élevait au minimum à plus de 50.000 unités soit l'équivalent d'une classe d'âge complète (Vandenberghe, 1993).

Comparativement à celui de la Communauté flamande, le système éducatif de la Communauté française a un taux d'élèves en retard sensiblement supérieur. En dernière année de secondaire, 39 % des élèves inscrits dans l'enseignement ordinaire n'ont connu aucun redoublement contre 59 % en Communauté flamande. La proportion d'élèves ayant connu l'échec scolaire avait significativement baissé depuis les trente dernières années; cette

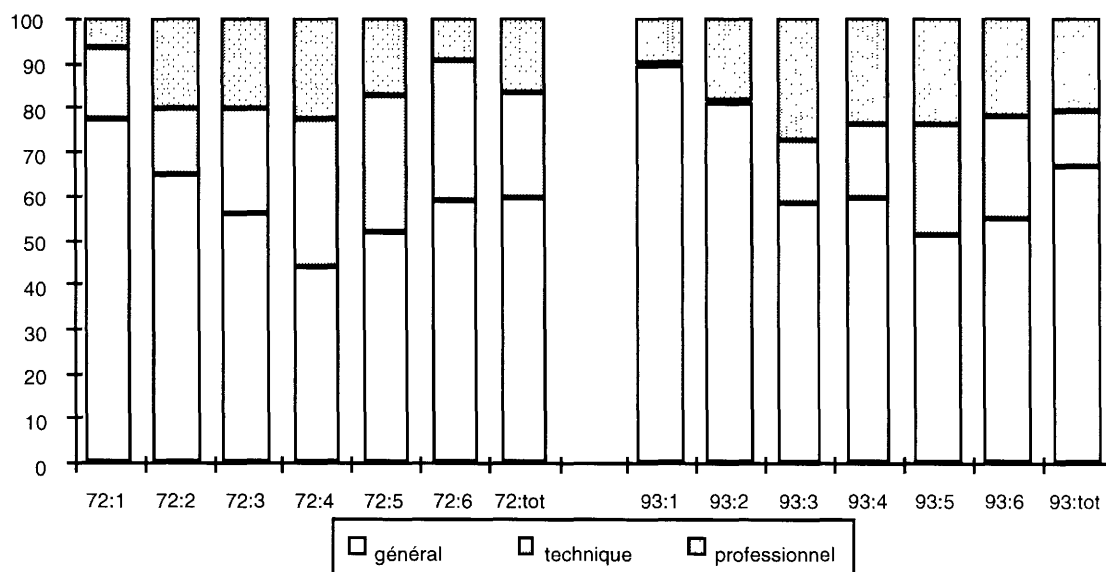
évolution positive s'est toutefois arrêtée au niveau de l'enseignement primaire dans les années récentes.¹

En Communauté française, les effectifs totaux inscrits en dernière année de secondaire ont significativement augmenté ces vingt dernières années. Il faut signaler à cet égard que 93,1 % des élèves inscrits en dernière année de l'enseignement secondaire général obtiennent le certificat de l'enseignement secondaire supérieur. Cette proportion est de 86.2 et de 65.1 respectivement pour l'enseignement technique et l'enseignement professionnel.²

Répartition de la population scolaire entre filières de l'enseignement secondaire

En Communauté française, toutes classes confondues, la population scolaire inscrite dans l'enseignement général représentait 66 % du total de l'effectif en 1993 contre un peu moins de 60 % vingt ans plus tôt. Toutefois cette augmentation tient en partie au fait que le passage progressif au "rénové" jusqu'à la fin des années septante a supprimé la filière technique pour les deux premières années. Pour les autres années, les mouvements sont en sens divers : ces données seront présentées et analysées plus en profondeur dans la deuxième partie de ce chapitre. Il faut cependant noter que le pourcentage d'inscrits en dernière année dans la filière générale a diminué de près de 4 %.

Graphique V.1.2. Répartition des effectifs scolaires par filières. Enseignement secondaire. Communauté française de Belgique. Evolution de 1972 à 1993



L'accès à l'enseignement supérieur universitaire et non-universitaire

Le tableau V.1.1 donne pour la Communauté française les estimations des flux de l'enseignement primaire jusqu'à l'obtention d'un diplôme d'enseignement supérieur.

¹ Année 1992-93, *ibid.*, B3, p.15

² Année 1990-91, *ibid.*, D2, p.33

Tableau V.1.1. Nombre d'étudiants par milliers d'inscrits en première année de primaire
Communauté française de Belgique

	général	technique	professionnel et abandons*
troisième année de secondaire	537	234	229
sixième année de secondaire	351	161	488
première année de l'enseignement supérieur	universitaire 195	non-universitaire 337	...
diplômés de deuxième cycle de l'enseignement supérieur	97	216	...

Source : Dal et Dupierreux (1996)

* toutes années confondues

Sur les 1000 inscrits de départ, 532 se retrouvent en définitive en première année d'enseignement supérieur, 351 proviennent de la filière générale soit 66 % des 532 mais 100 % des "sortants" de la filière, 104 de la filière technique (20 % des 532 mais seulement 65 % des sortants de cette filière), 11 de la filière professionnelle (2 % des entrants) et 66 (12 %) d'une réorientation à l'intérieur de l'enseignement supérieur. De ces 532 personnes, 313 recevront un diplôme de fin d'études de l'enseignement supérieur soit près de 59 %. En conclusion, en moyenne 31 % des enfants scolarisés obtiennent un diplôme de l'enseignement supérieur. Mais seulement 10 % d'entre eux obtiennent un diplôme universitaire.

Comme déjà indiqué, tout détenteur du certificat de l'enseignement secondaire supérieur a accès à l'enseignement supérieur. Pour l'essentiel, il n'existe donc pas de sélection à l'entrée. Celle-ci se fait au cours du premier cycle tant à l'université que dans le supérieur non-universitaire. Les taux de réussite des "entrants" de première année avoisinent 40 % dans la plupart des orientations mais baissent sensiblement en fonction de l'âge de ceux-ci, soit du nombre de redoublements encourus dans le primaire et le secondaire.¹

Les moyens humains et budgétaires

le personnel enseignant

En Communauté française, l'âge moyen du corps professoral (hors université) s'est sensiblement accru : il est passé de 37 ans à 41 ans entre 1981 et 1993. Le pourcentage d'enseignants quittant la carrière avant l'âge légal de la pension augmentant avec l'âge, le vieillissement du corps professoral accélérerait encore plus les besoins en enseignants pour les années à venir (à démographie constante). Mais on observe toutefois un ralentissement de ces taux de "sortie" par âge. L'effet net à terme s'avérera toutefois probablement positif. Compte tenu de la structure d'âge actuelle, on estime, à normes de

¹ *ibid.*, D3, p.35

recrutement inchangées, que près de 11.000 emplois seraient à pourvoir d'ici 1999, soit de l'ordre de 12 % des effectifs totaux.

les contraintes budgétaires

Le financement de l'enseignement émerge en Belgique au budget de chaque Communauté. Ces budgets sont alimentés pour l'essentiel par une dotation du gouvernement fédéral. Le montant de celle-ci est indexée et évolue en fonction de la démographie des moins de 18 ans. La clef de partage fait référence au nombre d'élèves inscrits dans chaque Communauté au moment où le système a été mis en place (réforme de 1988-89). La principale contrainte qui pèse sur les Communautés vient de ce que la dotation fédérale ne progresse pas au-delà de l'inflation. La difficulté découle aussi du poids des dépenses d'enseignement dans les budgets des communautés.

Le financement de l'enseignement en Communauté française constitue d'ailleurs la part essentielle du budget de ladite Communauté, et cette part augmente : de 80 % en 1990 à 84 % en 1995. En 1993, le budget total consacré à l'éducation par la Communauté française a dépassé les 170 milliards de francs. Par rapport à 1992, l'augmentation est 13 milliards, ce qui représente un accroissement de 8,54 %, soit 5,79 % en plus de l'inflation. Cette augmentation est surtout le fait de l'enseignement ordinaire (+ 9,26 %) et, au sein de celui-ci, plus particulièrement du supérieur (+ 13,47 %) et fondamental (+ 10,66 %). La majeure partie des 170 milliards (82 %) a été affectée à l'enseignement ordinaire de plein exercice ; du niveau préscolaire à l'universitaire. Les autres enseignements, spécifiques à certaines catégories de personnes, ont absorbé près de 10 % de ce total. Le solde se partage entre les dépenses administratives et d'accompagnement de l'ensemble du système (3,32 %) et diverses actions de formation, de soutien à la recherche et de promotion.

La Communauté française de Belgique se trouve confrontée à des difficultés budgétaires importantes d'autant plus difficiles à gérer par celle-ci que les Communautés n'ont pour ainsi dire aucun pouvoir fiscal et que l'entièreté de leurs ressources proviennent de transferts en provenance de l'Etat fédéral, le calcul de l'ampleur de ces transferts étant déterminé par une "loi de financement". Malgré divers refinancements additionnels, les prévisions budgétaires à l'horizon 1999 sont sombres et, au risque de ne plus pouvoir maîtriser la dynamique de son endettement et compte tenu de l'extrême difficulté politique de renégocier la loi de financement avec la Communauté néerlandophone, la Communauté française de Belgique se trouve dans l'obligation d'opérer un assainissement de ces dépenses. Ceci ne peut pas ne pas affecter le budget de l'enseignement, vu son importance. Et 75 % des dépenses d'enseignement sont des paiements de salaires d'enseignants. Si l'on se limite aux enseignements ordinaires et spéciaux¹, il apparaît que la principale catégorie de dépenses sont les salaires du personnel (88,5 %). Les frais de fonctionnement mobilisent moins de 10 % des moyens et les investissements en capital le solde de 2 % environ. Cette situation est toutefois variable selon les niveaux d'enseignement. L'enseignement universitaire consacre manifestement une plus grande part des moyens reçus aux investissements en capital et aux frais de fonctionnement : les dépenses salariales n'y représentent que 72 % du total des moyens reçus de la Communauté française.

¹ Soit celui destiné aux jeunes souffrant d'un handicap mental ou physique.

Tableau V.1.2. Structure du budget de la Communauté Française de Belgique

	1990	1995	1999*
<i>Recettes</i>	173,4 (100)	209,4 (121)	234,4 (135)
<i>Dépenses totales</i>	182,3 (100)	230,3 (126)	267,1 (146)
<i>dont enseignement</i>	144,9 (100)	175,4 (121)	195,4 (135)
<i>dont salaires</i>	98,3 (100)	130,8 (133)	146,3 (149)

Source : Deschamps (1995)

* prévisions budgétaires, Conseil Supérieur de Finances.

En Communauté flamande, en raison du regroupement des compétences communautaires et régionales au sein d'une institution unique, les dépenses d'enseignement ne représentent que 43 % du budget de cette dernière. Ce poste est toutefois le plus important. Le phénomène de carcan est donc moins prononcé pour les gestionnaires. Mais ceci tient aussi à la qualité de leur travail de planification et leur capacité à contrôler graduellement la dynamique des coûts. En 1996, les crédits programmés s'élèvent à 231,3 milliards de FB. Comme en Communauté française, le poste des dépenses salariales est de loin le plus important, représentant 85 % du total. Le pendant de cette situation est surtout la faiblesse des dépenses en capital. La ventilation selon les niveaux fait apparaître que le secondaire représente le plus gros poste (44,1 %). Viennent ensuite le maternel et le primaire (26,8 %), l'universitaire (9,5 %), le supérieur non-universitaire (8,1 %) et le solde se ventilant entre la formation permanente, les bourses et allocations d'études, les centres d'orientation et d'aide psychologique.

les coûts de l'enseignement

Indépendamment de la problématique d'assainissement budgétaire mais incontestablement renforcée par celle-ci, se pose la question du niveau des coûts de l'enseignement. Le problème est aujourd'hui criant en Communauté française de Belgique, en particulier celui de l'enseignement secondaire.

Ce sont en effet surtout les coûts moyens (coûts par étudiant) de l'enseignement secondaire francophone qui apparaissent sensiblement plus élevés que ceux de la Communauté flamande et des pays qui nous entourent : jusqu'à 40 % de plus.¹ Cette différence provient essentiellement du coût salarial moyen. Une analyse de la structure des facteurs déterminant ce dernier fait apparaître l'importance en Communauté française de Belgique de taux d'encadrement moyen particulièrement bas résultant en partie de la prolifération dans les établissements d'options à faible recrutement, de l'importance de l'échec scolaire et donc du redoublement gonflant les effectifs et de diverses dispositions statutaires coûteuses concernant le personnel enseignant. En clair, la problématique budgétaire révèle des dysfonctionnements plus fondamentaux.

¹ Monier et Wibaut, (1995), p. 366

les facteurs organisationnels

Le système éducatif de chaque communauté connaît de fait un degré de décentralisation et d'autonomie relativement important. Cette autonomie existe au moins à deux niveaux : celui des "pouvoirs organisateurs" et celui des établissements éducatifs eux-mêmes. Par ailleurs, il peut apparaître comme fortement centralisé par rapport à plusieurs dimensions de la décision scolaire que nous préciserons ci-dessous.

Le "centre" du système, c'est à dire le ministère chargé de l'enseignement, détermine les normes s'appliquant aux établissements : matières "minimales" devant figurer dans les programmes, fourchette des taux d'encadrement minimaux et maximaux dans les classes et nombre de professeurs attribués aux écoles en fonction du nombre d'inscrits, inspection et homologation des diplômes. Les pouvoirs organisateurs sont compétents en ce qui concerne les méthodes pédagogiques, le recrutement et licenciement des enseignants, la détermination de l'offre des enseignements (options), etc. Les écoles "gèrent" ces différents champs d'autonomie au sein de leur réseaux en fonction de leurs objectifs propres : réputation, taille de l'établissement, maintien d'un personnel enseignant, voire le niveau moyen d'aptitude de leur population scolaire.

Ce dispositif organisationnel couplé au principe du "libre choix" de l'établissement éducatif par les parents et élèves, explique l'apparition de comportements concurrentiels entre établissements éducatifs d'un même bassin scolaire. En d'autres termes, chaque bassin scolaire peut être considéré comme un "quasi-marché" de services éducatifs.¹ Ces comportements concurrentiels débouchent sur une ségrégation par aptitude des populations scolaires entre établissements. Ceux-ci se hiérarchisent en terme de réputation.²

c) Les enjeux des années à venir³

Les difficultés auxquelles se confronte le système éducatif en Belgique ne sont pas que d'ordre budgétaire, loin s'en faut. Elles sont tout autant, si pas plus, d'ordres organisationnel, pédagogique, de gestion adéquate de ressources humaines et matérielles. Qui plus est, les difficultés d'ordre budgétaire ne peuvent pas elles-mêmes être analysées exclusivement en termes de financement inadéquat. Elles s'expliquent aussi par les coûts engendrés par des dysfonctionnements organisationnels, pédagogiques et de gestion.

Ces difficultés sont parfois profondes. Trop d'enseignants apparaissent démotivés, frustrés et surtout inquiets quant à leur rôle, leurs possibilités d'autonomie, leur avenir et les moyens qu'on veut bien leur donner. Trop d'élèves vivent l'école comme un temps perdu et contraint.

Quelques axes de réformes fondamentales se dégagent dans les deux Communautés.

1 Vandenberghe, (1996a).

2 Martou et Vandenberghe, (1995), p.385

3 Delvaux et alii, (1995).

la lutte contre l'échec scolaire et contre la ségrégation des populations scolaires par aptitudes

Principalement dans le secondaire mais aussi dans le supérieur et l'universitaire, les taux d'échec sont beaucoup trop élevés. Ils entraînent des redoublements multiples et parfois le basculement dans des filières de formation, comme la filière professionnelle, qui sont de ce fait condamnées à devenir des filières de relégation. Les types de filières de formation et leur organisation se révèlent inadaptés pour une part non négligeable de la population scolarisable, principalement urbaine et de milieux socio-économiques défavorisés. On assiste à l'éclatement progressif des réalités vécues par les institutions éducatives en fonction de leur localisation, des populations scolarisées, du type de formation qu'elles doivent assurer; difficultés souvent exacerbées par la logique concurrentielle de l'environnement dans lequel opèrent ces institutions.

La lutte contre l'échec et les mécanismes de hiérarchisation précoce qu'il induit doit être amplifiée notamment, mais pas de manière prioritaire, en fonction des coûts que ces phénomènes engendrent. Comme nous l'avons déjà vu, le redoublement gonfle les effectifs inscrits. La segmentation précoce des publics scolaires en fonction de l'aptitude accroît les "besoins" d'encadrement, tout particulièrement dans les ghettos scolaires et les filières de relégation. A l'approche en termes de remédiation (traitement ex-post) qu'est le redoublement doit progressivement se substituer une démarche préventive (traitement ex-ante). Telle est l'orientation générale des initiatives récentes en Communauté flamande. Dès la seconde maternelle, des équipes multidisciplinaires s'attellent au suivi des élèves "à risques" en leur apportant le soutien leur permettant de rester dans le cursus normal sans rupture. Des moyens supplémentaires en termes d'encadrement sont octroyés aux écoles à cet effet, moyennant le respect par celles-ci d'une minimum de conditions (confection d'un plan d'action...)

Face à l'éclatement du système éducatif en termes de composition des publics scolaires et à la formation des ghettos, une politique de discrimination positive se dessine aussi petit à petit en Communauté française. Celle-ci devrait idéalement contribuer à la disparition de ces ghettos et à un renforcement de la "mixité" des publics tant en termes socio-économiques qu'ethniques. Elle ne peut donc se limiter à la distribution de moyens financiers additionnels aux établissements en difficulté. En outre, une telle politique ne peut se concevoir sans une autonomie réelle quoiqu'encadrée de ces établissements et sans la participation des acteurs qui, sur le terrain, sont à même de percevoir les enjeux majeurs de leur action (enseignants, parents, élèves, pouvoirs publics locaux, représentants de la société civile).

la restructuration de filières et des options : lutter contre les filières de relégation

En Communauté française, au début du secondaire, les écoles techniques et professionnelles doivent faire face à une diminution de leur population et les écoles de transition¹ doivent composer avec une diversification de leur public, les amenant parfois à réintroduire des hiérarchies entre options, voire entre classes. Il est donc urgent de réadapter les structures du secondaire de manière explicite et négociée plutôt qu'en laissant faire le libre

¹ Pour une présentation de la structuration de l'enseignement en filières de transition, technique et professionnelle, le lecteur se référera au point V.II.a.

jeu des acteurs locaux. Les réformes doivent être conçues en s'interrogeant en premier sur le sort à réserver aux populations actuellement accueillies dans le professionnel, le spécial, les CEFA (Centre d'enseignement de formation en alternance) et l'apprentissage. Il ne peut être question de fonder les nouvelles formes d'excellence des filières de transition et de qualification, en reléguant vers d'autres structures les jeunes en difficulté ou en révolte.

On rappellera aussi l'existence d'un enjeu en termes de contenu des formations du secondaire : celui de l'apprentissage de la maîtrise de la technologie y inclus la prise en compte de ses incidences sociales et culturelles et celui de l'extension des capacités d'adaptation et d'action par rapport aux évolutions scientifiques, sociales et culturelles.

Il convient enfin de réviser les articulations entre formes et niveaux d'enseignement. Les incohérences actuelles, visibles surtout au début du secondaire et au niveau du premier cycle de l'enseignement supérieur, génèrent un état chaotique de nombre de trajectoires scolaires trop longues du fait de redoublements successifs et bien souvent inachevées car non couronnées par un diplôme de fin d'études.

l'amélioration de la condition des enseignants

La morosité et le désarroi d'un nombre croissant d'enseignants appellent une politique de remobilisation. Celle-ci doit s'articuler autour de deux pôles : la refonte de la formation initiale et continuée et la révision des modes de rémunération.

Le métier d'enseignant est constamment amené à se transformer. Les publics changent, les compétences attendues sont plus complexes qu'auparavant, les interlocuteurs se multiplient du fait de l'exigence démocratique. A moyen terme, les enseignants devront de plus en plus assumer l'autonomie laissée par l'autorité centrale se concentrant elle sur la définition d'objectifs globaux plutôt que sur des programmes pointilleux. Ils devront également davantage travailler en équipe et en réseau d'échange. Par référence à ces défis, il existe, en Communauté flamande comme en Communauté française, un large consensus pour revoir les termes de la formation initiale mais peut-être surtout pour lui adjoindre une réelle formation continue. Cette dernière devrait concerner l'ensemble des enseignants et non la minorité d'entre eux qui aujourd'hui en prennent spontanément l'initiative (Jennes, 1996).

Parmi les politiques visant à remobiliser les enseignants, celle déterminant leurs salaires et les autres avantages est sans aucun doute l'une des plus cruciales. Le niveau moyen des rémunérations est important en ce qui concerne, par exemple, les possibilités de recrutement de jeunes diplômés ayant des opportunités professionnelles dans d'autres secteurs de la société. Mais la manière dont les rémunérations peuvent évoluer au cours de la carrière importe tout autant. Quel que soit le diplôme détenu et le niveau d'enseignement, il est impératif d'élargir les perspectives de carrière et de rémunération des enseignants. Il faut s'atteler à la mise sur pied d'un système d'évaluation débouchant sur de possibles promotions salariales. Un tel système — certes adapté à la nature de la profession — doit bien avoir pour effet de reconnaître et récompenser les mérites des enseignants compétents et entreprenants mais de ce fait favoriser le dynamisme et l'innovation dans l'ensemble du système éducatif.

pour une véritable démocratisation de l'enseignement supérieur

Au niveau de l'enseignement supérieur, face à un taux d'accès qui reste faible et en présence d'un taux d'échec considérable, différents types d'actions doivent être entreprises. Il faut développer un enseignement plus adapté au monde dans lequel le public étudiant évolue aujourd'hui, s'efforcer d'orienter autant que possible les jeunes dans les études supérieures qui leur conviennent, développer des procédures par lesquelles les acquis, même issus d'une année sanctionnée par un échec, puissent être valorisés d'une manière ou d'une autre de sorte à diminuer tant les dimensions objective que subjective de cet échec. Enfin, l'université se doit de repenser la manière dont elle organise ses premiers cycles aussi bien dans leurs contenus que dans les pratiques pédagogiques qui y prévalent ainsi que dans les passerelles à établir entre ces premiers cycles et l'enseignement supérieur non universitaire.

repenser la décentralisation : pour une autonomie "non perverse" des établissements

Une autonomie réelle, quoiqu'encadrée des établissements en Communauté française, avec la participation des acteurs qui, sur le terrain, sont à même de percevoir les enjeux majeurs de leur action (enseignants, parents, élèves, pouvoirs publics locaux, représentants de la société civile) est la seule manière permettant à ces établissements de répondre au mieux aux besoins spécifiques des populations scolarisables auxquelles ils s'adressent. Cette autonomie devrait leur permettre de décider du poids relatif des différents moyens à allouer aux différents objectifs qui leur sont assignés. Cette autonomie est encadrée, guidée parce que d'indispensables normes communes - à tous les établissements ou à tout le moins différenciées mais établies de manière centralisée par la définition de cahiers des charges — doivent continuer d'assurer voire de renforcer la cohérence générale du système et à éviter les effets pervers des comportements qu'elle risque d'engendrer.

Cette autonomie prendra enfin tout son sens lorsque les normes fixées de manière centralisée seront établies de telle sorte que, une fois atteintes par chaque établissement, elles laisseront néanmoins encore à chacun d'eux des ressources (y compris de temps de formation), leur permettant de développer des activités de formation pouvant répondre à des besoins spécifiques de leur population scolaire. Il faut à cet égard distinguer l'autonomie administrative, absolument indispensable, de l'autonomie de moyens budgétaires que les établissements seraient libres d'affecter en fonction des besoins qu'ils rencontrent¹.

La Communauté flamande (Jennes, 1996) a des projets de décentralisation budgétaire assez précis, notamment en ce qui concerne les modalités du financement de ses écoles secondaires. Notons que le principe du quasi-marché est maintenu (libre-choix parental et financement per capita). La nouveauté serait que le ministère se décharge de la gestion du paiement des salaires des enseignants en attribuant directement aux écoles des enveloppes financières. La gestion de ces enveloppes incomberait aux écoles. Moyennant le respect de certaines clefs de répartition entre les catégories de dépenses ainsi que les grilles salariales standardisées, les écoles seraient libres (et responsables) de l'affectation de ces moyens.

¹ Nous traiterons plus spécifiquement la question de l'autonomie d'évaluation au point 2.5. section III.

Une telle politique de décentralisation doit toutefois éviter plusieurs écueils : celui des stratégies concurrentielles consistant à attirer l'élève au moyen de dépenses de pur prestige, celui d'un éparpillement total des projets pédagogiques, voire celui d'une concentration "interne" des moyens au profit de certains sous-groupes durablement ou momentanément plus puissants, en violation de l'intérêt général¹.

L'option de responsabilisation financière devrait plus que probablement s'accompagner d'un renforcement de la démocratie interne aux établissements ainsi qu'aux bassins d'enseignement. Elle doit s'accompagner d'un renforcement de dispositifs centraux, indépendants, évaluant régulièrement les pratiques d'acteurs devenus plus autonomes, garantissant un minimum de standards pédagogiques afin, par exemple, de permettre aux élèves de changer d'établissement sans trop de heurts.²

développer un système cohérent de formation professionnelle

L'existence d'une filière professionnelle dans l'enseignement secondaire a débouché de fait sur l'existence d'une filière de relégation³ (point V.1.2 ci-après). Plus généralement, c'est toute la problématique de la relation entre le système éducatif et les besoins de formation des entreprises qui est en cause. La Belgique, la Communauté française de Belgique en particulier, semble avoir plus particulièrement des difficultés à mettre en oeuvre une organisation de l'enseignement qui puisse assurer de manière adéquate la relation "formation-emploi" et ce dans une économie en profonde et rapide transformation. Cet enjeu essentiel pour l'avenir du marché du travail en Belgique est traité de manière détaillée dans la seconde partie de ce chapitre.

V.1.2. Les systèmes d'enseignement et de formation professionnels

En Belgique, contrairement à ce qui se fait en Allemagne ou dans le Nord de l'Europe, la formation professionnelle se déploie principalement au sein du système éducatif de plein exercice. Au-delà, les formules sont nombreuses, diversement développées et structurées. Le secteur de la formation continue s'apparente plus à un maquis qu'à un édifice ordonné. Des efforts de restructuration importants sont cependant en cours. La Communauté flamande semble à cet égard disposer d'une certaine avance.

La section a abordera la situation de l'enseignement à vocation professionnelle dans l'enseignement secondaire de plein exercice puis dans celui à horaire réduit (en alternance). La section b examinera les évolutions les plus récentes intervenues dans l'enseignement supérieur et les questions qu'elles suscitent par rapport à l'enjeu de la formation professionnelle. La section c abordera la question délicate de l'insertion professionnelle. La section d examinera la nébuleuse des dispositifs de formation professionnelle post-scolaire. La section e exposera une certain nombre d'analyses plus qualitatives et spéculatives au

1 On sait par exemple que la gestion autonome d'enveloppes-professeurs a posé problème (classes surpeuplées à côté de classes à trois élèves). Voir Lambrechts & Vandenberghe (1993) à ce sujet.

2 Voir à ce sujet les propositions de Deschamps, Monier et Wibaut reprise dans Deschamps & Lienard (1995).

3 Le système de l'orientation en cascade pour reprendre les termes de Jennes (1996)

travers desquelles s'expriment les interrogations quant aux grandes orientations de politiques scolaires des années à venir. La section f évoquera enfin brièvement les initiatives de formation professionnelle développées récemment par les autorités publiques.

a) Enseignement secondaire

L'enseignement secondaire de plein exercice

Le rénové, la massification, et la personnalisation des curricula par le biais des options en termes d'objectifs

Ainsi que cela a été évoqué dans la partie 1, l'enseignement en Belgique a connu, comme dans le plupart des pays occidentaux, un processus de "rénovation" dont le but avoué était d'accélérer le processus de démocratisation des études secondaires, notamment en rompant avec l'ancienne logique de sélection forte déterminant à l'âge de 12 ans le parcours scolaire et professionnel ultérieur.

Le maintien de fait des filières et l'absence d'un véritable tronc commun

Là où elle a été introduite, cette réforme s'est opérée — assez curieusement serait-on tenté de dire avec recul — avec le maintien formel des anciennes filières, soit les enseignements de transition, technique et professionnel, en tout cas à partir de la troisième année. L'accent a été mis sur la multiplication des options au sein de chacune des filières dans le but de rompre avec l'ancienne pédagogie frontale niant par excès les spécificités de chaque élève. L'accent a également été mis sur la multiplication des passerelles entre chacune des filières. En pratique, ces passerelles ont été et sont toujours utilisées à sens unique : de la filière de transition (préparant à l'enseignement supérieur) vers la filière technique, puis de celle-ci vers la filière professionnelle, selon un processus de relégation dont l'expression la plus visible est le redoublement répétitif.

Les effectifs de l'enseignement à caractère professionnel

Jamais à vrai dire, n'est apparu de véritable tronc commun suivi par l'essentiel d'une classe d'âge au-delà de l'enseignement primaire. Dès le première année de l'enseignement secondaire, environ 12 % des inscrits se trouvent irrémédiablement séparés du peloton (OCDE, 1993). Cette situation est plus accentuée en Communauté française qu'en Communauté flamande.

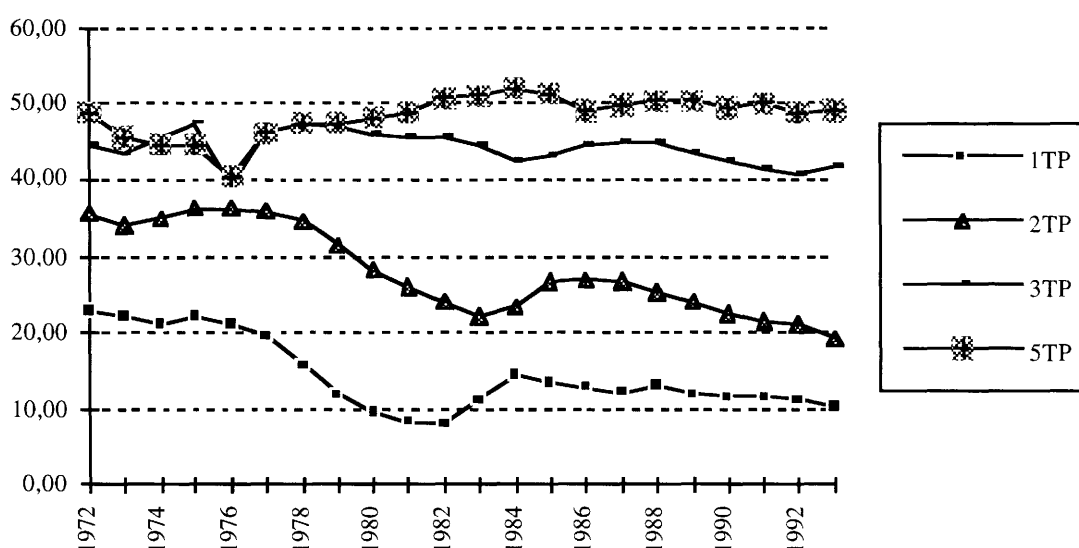
L'enseignement à caractère professionnel au niveau de l'enseignement secondaire, repose sur les filières dites technique¹ et professionnelle. Comme on peut le voir, pour la Communauté française à partir du Graphique V.2.1, la rénovation de l'enseignement intervenue à partir du début des années 70 a eu pour effet de diminuer quelque peu leur importance au niveau de la première et de la seconde année. Au-delà, on constate que leur part des

¹ Dont nous avons exclu l'enseignement technique et artistique de transition jugé généralement proche de l'enseignement rénové de transition.

effectifs totaux est restée relativement constante, aux environs de 42 % pour la troisième année, et 50 % pour la cinquième année.

Ces chiffres se retrouvent en Communauté flamande lorsque l'on examine la ventilation des effectifs au-delà de la deuxième année en 1994-95. Environ 42 % des effectifs sont dans la filière de transition (y compris l'artistique), 31 % dans la filière technique et 28 % dans le professionnel (en ce compris l'enseignement à horaire réduit).

Graphique V.1.3. Part des filières techniques et professionnelles confondues (TP), par année d'études (1, 2, 3, 5) - Communauté française de Belgique
Evolution de 1972 à 1993



Détérioration de la "qualité" des élèves des filières à vocation professionnelle en Communauté française de Belgique

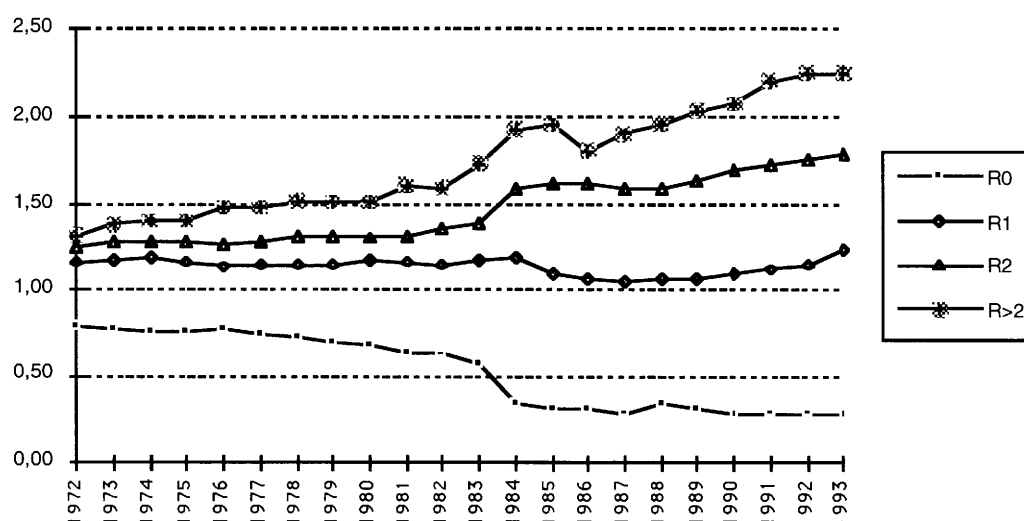
Les filières à vocation professionnelle¹ sont donc toujours des composantes centrales de l'enseignement secondaire belge aussitôt que l'on atteint la troisième année. Le problème majeur de ces filières provient de ce qu'elles attirent principalement les élèves qui ont échoué dans la filière de transition. L'orientation par relégation combinée à la faiblesse de l'alternance (voir ci-après) et la perte d'identité de cet enseignement conduisent à un état de crise de plus en plus manifeste. Ce fait est historique. Il tend cependant à s'accroître en Communauté française ainsi que l'illustre le graphique V.2.2, surtout au niveau de la filière dite professionnelle. Le graphique V.2.2 renseigne la propension d'une filière à compter une proportion d'élèves présentant un certain retard scolaire qui s'écarte de ce qu'est sa proportion d'élèves — tous niveaux de retard confondus — dans l'effectif total. Un indice supérieur à 1 traduit le fait que les élèves avec un certain retard sont sur-représentés dans la filière. A l'inverse, si l'indice est inférieur à un, les élèves y sont sous-représentés. On y lit immédiatement que les élèves sans retard (R0) sont systématiquement sous-représentés au niveau d'une troisième professionnelle. Il en va de

¹ Filières technique et professionnelle.

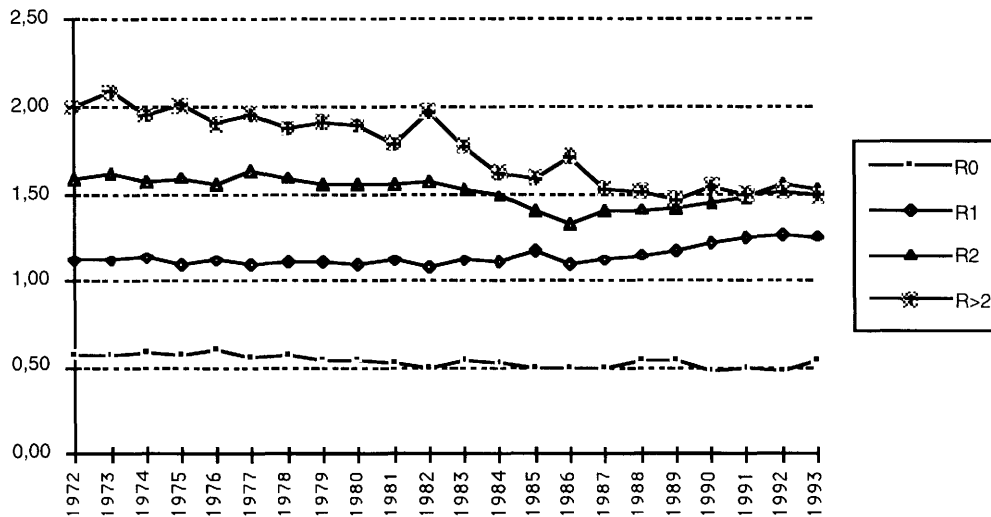
même, quoique dans une même mesure au niveau de la troisième technique. A l'autre extrême, on perçoit tout aussi clairement la propension des filières professionnelles à concentrer les élèves ayant un retard important (R2 ou R>2).

En termes dynamiques, le fait le plus marquant est sans doute la détérioration du profil de recrutement de la filière professionnelle. De façon régulière depuis 1972 — avec un saut en 1984 soit juste après l'extension de l'âge de la scolarité obligatoire à 18 ans — les courbes du Graphique V.2.2 s'écartent, traduisant l'augmentation de la part des élèves en retard et la diminution de celle de ceux qui ne le sont pas. La conclusion immédiate est que la filière professionnelle a accentué, au cours de ces 20 dernières années, son statut de filière de relégation, statut déjà très affirmé en début de période. Ce fait n'est que très légèrement compensé par la faible amélioration de la situation de la filière technique en ce qui concerne les élèves ayant un retard important (Graphique V.2.3).

Graphique V.1.4. Indice de sur(sous)représentation des élèves en retard (R0, R1, R2; R>2). Troisième professionnelle - Communauté française de Belgique Evolution de 1972 à 1993



Graphique V.1.5. Indice de sur(sous)représentation des élèves en retard (R0, R1, R2, R>2). Troisième technique - Communauté française de Belgique
Evolution de 1972 à 1993



La “déprofessionalisation” de l’enseignement professionnel de plein exercice

L'accès à l'enseignement professionnel de plein exercice par relégations successives est probablement de reflet d'une perte d'identité. Parmi les facteurs externes concourant à cette perte on signalera la désagrégation de la figure emblématique de l'ouvrier-technicien industriel (Grootaers & Tilman, 1995) qui n'est pas sans évoquer le processus de désindustrialisation qu'a connu la Belgique (en particulier les territoires correspondant à la Communauté française de Belgique) et celui d'évolution technologique défavorable aux métiers manuels (Piketty, 1994).

L'histoire de l'enseignement technique et professionnel montre aussi la subordination culturelle progressive des filières techniques et professionnelles aux valeurs de l'enseignement de transition. Il est ainsi devenu de plus en plus courant d'envisager la formation technique et professionnelle à l'école dans le même langage pédagogique que celui utilisé par l'enseignement de transition; en cause l'homogénéisation de la formation des enseignants des différentes filières et la multiplication des établissements qui organisent en parallèle les différentes filières.

L'enseignement à horaire réduit ou l'alternance

Les règles de scolarisation en Belgique sont telles qu'une scolarité à temps partiel est possible dès l'âge de 15 ou de 16 ans. D'un point de vue légal, la scolarité à temps partiel doit prolonger directement l'obligation scolaire à temps plein. Elle peut commencer dès 15 ans si le jeune a terminé (pas nécessairement réussi) une deuxième année de l'enseignement secondaire de plein exercice. Sinon, elle débutera au plus tard le jour de ces 16 ans. Elle se termine au plus tôt avec la fin de la scolarité obligatoire (18 ans).

Actuellement, trois types (deux en Communauté française) de structures organisent les formations en alternance :

- les centres de formation permanente des Classes Moyennes¹ en Communauté française et en Communauté flamande, qui sont mis en place et gérés par les Classes Moyennes;
- les Centres d'Education et de Formation en Alternance (CEFA) en Communauté française et l'enseignement professionnel à temps partiel en Communauté flamande; directement organisés par les établissements d'enseignement secondaire;
- les centres de formation à temps partiel de la Communauté flamande relevant d'un autre ministère que celui de l'éducation;

Ces formes d'enseignement — qui visent explicitement à l'alternance écoles/entreprises — sont faiblement développées en Belgique. En Communauté française de Belgique (Cabitsis, Fuselier, Stegen, Vanheerswynghels, Vlassis, 1994), les CEFA comptent 3.428 inscrits de 15 à 18 ans en 1993. Ce chiffre est en augmentation régulière depuis la création de la formule en 1984, mais il reste très faible au regard des effectifs de l'enseignement à vocation professionnelle de l'enseignement secondaire de plein exercice (100.109 en 1993)². Les formations des Classes Moyennes, qui existent elles depuis des décennies, concernent un effectif plus restreint encore en raison notamment de conditions d'accès plus strictes. Leur effectif semble en légère régression depuis le milieu des années 80.

La situation est similaire en Communauté flamande (Jennes, 1996). A peine 4.400 élèves — sur un total de 280.000 pour les années 3 à 6 — y fréquentent l'enseignement professionnel à temps partiel. En 1984-95, 189 élèves seulement ont fait usage des centres de formation à temps partiel. Les formations organisées par les Classes Moyennes ont des effectifs sensiblement plus importants (9.480 contrats d'apprentissage signés en 1995 dont 5.469 nouveaux).

En termes d'accès à une expérience de travail, il semble assez clair que le succès de la formule Classes Moyennes — dans les deux communautés — ne se retrouve absolument pas au niveau des CEFA et autres formes d'apprentissage à temps partiel. Un recensement récent effectué en Communauté française indique que seuls, 25 % des jeunes fréquentant ces enseignements se trouvent engagés dans un contrat de travail rémunéré et établi en bonne et due forme. Parmi les 75 % restants, certains sont sans activité, d'autres doivent se contenter de stages de formation sans véritable couverture légale.

Cette observation se retrouve en Communauté flamande (Jennes, 1996). Durant l'année 93-94, 57 % des élèves concernés par l'alternance ne travaillaient pas durant les périodes non réservées à l'enseignement, 6 % opéraient comme aides ménagères, 5 % étaient inscrits dans des programmes subventionnés par le fonds social européen visant à l'acquisition d'une expérience professionnelle 'alternative'. Seuls 32 % occupaient effectivement un emploi à temps partiel ordinaire.

Cette situation est préoccupante. On sait en effet que le nombre de périodes de formation constitue un minimum, lequel, s'il n'est pas complété par une insertion en entreprise, n'est

¹ Fédération regroupant les indépendants et les petites entreprises.

² Ce chiffre est de 349.170 pour l'ensemble des filières de l'enseignement de plein exercice.

pas suffisant pour permettre l'apprentissage complet d'un métier. En outre, les entreprises qui embauchent ou accueillent des jeunes de moins de 18 ans appartiennent à des secteurs relativement artisanaux, "labour-intensive", à faible productivité, marqués par un "turn-over" important et un besoin de main-d'oeuvre récurrent (jeunes à tout faire et bon marché). En somme, une formation en alternance qualifiante, impliquant un apprentissage au travail autre que le traditionnel apprentissage sur le tas, reste encore très peu portée par le monde économique, sinon par quelques secteurs industriels, mais peu par exemple par le tertiaire ou les petites entreprises (Cabitsis, Fuselier, Stegen, Vanheerswynghels, Vlassis, 1994).

L'enseignement secondaire professionnel et le monde des entreprises

L'école secondaire ne serait pour autant pas tout à fait coupée de son environnement économique. L'alternance continue à se développer au travers des différentes structures mises en place dans la foulée de la loi de 1983¹. Paradoxalement toutefois, ces dispositifs, concernent peu de monde et, surtout, n'offrent pas de réelle expérience professionnelle. Une hypothèse pour expliquer ce relatif insuccès serait la concurrence des filières à vocation professionnelle "classiques" de l'enseignement de plein exercice.

Celles-ci tendraient à utiliser l'horaire réduit comme moyen d'écartier les plus "difficiles" de leurs élèves, lesquels seraient particulièrement indésirables aux yeux des employeurs. L'autre hypothèse tient au fait que ces filières organisent des stages grâce auxquels leurs élèves ont accès au monde de l'entreprise sans passer par la formule de l'alternance. Une enquête du HIVA en Flandre (Jennes, 1996) révèlent que 87 % des écoles secondaires organisant les filières technique et/ou professionnelle de plein exercice en Communauté flamande, offrent des stages à leurs élèves. Le phénomène est plus développé dans la filière professionnelle en raison de l'importance des travaux pratiques dans le programme. L'analyse plus fine révèle cependant que les stages sont relativement peu planifiés par l'école. La définition des objectifs et la vision générale restent vagues. Il apparaît aussi que l'initiative du stage incombe surtout aux professeurs. Trouver des entreprises qui acceptent le partenariat semble être la principale difficulté vécue par ces derniers. Les élèves font généralement l'objet d'une sélection par l'entreprise. Ceux qui sont retenus semblent en outre émettre des doutes quant à la possibilité qui leur est offerte de se familiariser avec les techniques les plus récentes. La même étude révèle que seules 9,5 % des écoles interrogées organisent des stages en entreprises pour leurs enseignants. A peine 3 sur 10 de ces stages sont subventionnés par les pouvoirs publics et les possibilités de remplacement sont limitées.

Reste à mentionner l'existence de contacts écoles/entreprises via les jury externes de fin d'étude (Communauté flamande) ainsi que des mises en commun de certains matériels voire la possibilité pour les écoles de vendre la production de leurs élèves.

b) L'enseignement supérieur : la massification

Nous sommes engagés en Belgique sur la voie de la massification de l'enseignement supérieur de plein exercice.

¹ Qui, pour rappel, organise l'extension de l'obligation scolaire jusqu'à l'âge de 18 ans.

En Communauté française de Belgique, les effectifs de l'enseignement supérieur (universitaire et non universitaire confondus) ont pratiquement doublé entre 1975 et 1995. Ils sont en effet passés de 76.000 à environ 137.000 étudiants (Service des Statistiques, 1996). A titre de référence, on rappellera qu'une classe d'âge compte environ 50.000 jeunes en Communauté française. Pour la Communauté flamande, la tendance est similaire. Les inscriptions sont passées de 139.053 à 155.061 entre 1990-91 et 1994-95 soit une augmentation de 11,5 % en quatre ans. En termes de taux d'accès à une première année de l'enseignement supérieur, ces chiffres situent la Belgique aujourd'hui à environ 50 pour-cent d'une classe d'âge¹, ce qui reste inférieur au 70 pour-cent des USA où ce chiffre continue d'ailleurs de progresser (Economic Report of the President, 1996).

Une question qui reste à ce stade sans réponse est celle de l'émergence de fait d'un enseignement supérieur de type court à vocation professionnelle, soit un enseignement délivrant une formation dont les objectifs, le public cible ou le contenu sont définis en relation étroite avec certains segments très précis du marché du travail. A la déprofessionnalisation de l'enseignement secondaire répondrait, peut-être, la professionnalisation d'une part de l'enseignement supérieur qui, jusqu'ici, avait surtout une vocation académique et/ou pédagogique (assurer la formation des enseignants).

La vérification de cette hypothèse pourrait être interprétée comme un signe rassurant quant à la capacité du système éducatif à préparer une partie de la jeunesse à une insertion professionnelle rapide et à la technicité grandissante de nombre de métiers. Cela n'enlèverait cependant rien à la crise de la filière professionnelle dans le secondaire. Il faut savoir que celle-ci n'autorise pratiquement pas l'accès à l'enseignement supérieur. Le fait qu'elle se déprofessionnalise tout en concentrant toujours une part importante des inscrits la situe dans une position particulièrement délicate.

c) L'insertion professionnelle en chiffres

Données générales

Les observations disponibles, sur base des statistiques du chômage, font apparaître un niveau de chômage relativement important chez les jeunes lorsque l'on examine leur situation moins d'un an après la fin de leurs études. Cette situation pourrait s'expliquer en grande partie par l'existence de primes à l'embauche qui sont conditionnelles au fait de recruter des jeunes au chômage depuis un an ou plus.

Par ailleurs, l'OCDE (1995b) publie une statistique du taux de chômage par catégorie de diplômés de la population de 25 à 34 ans. Les chiffres pour l'année 1992 suggèrent un taux de chômage global pour les jeunes Belges (8,6 %) inférieur à la moyenne OCDE (9,6 %). Cette position enviable provient en bonne partie de taux plus favorables (par rapport à la moyenne OCDE) au fur et à mesure que l'on s'élève dans l'échelle des diplômes. Le taux de chômage est de 14,8 % pour les détenteurs d'un diplôme d'enseignement primaire ou secondaire inférieur (soit la moyenne OCDE). Il est de 6,3 % pour les détenteurs d'un diplôme d'enseignement secondaire supérieur (contre 8,7 % au niveau de l'OCDE), de 3,1 % (contre 6 %) pour les détenteurs d'un diplôme d'enseignement supérieur non

¹ Voir à ce sujet les travaux très élaborés de Dal et Dupierreux (1996).

universitaire et de 3,4 % (contre 5,9 %) pour les détenteurs d'un diplôme d'enseignement universitaire.

Ce succès apparent pour les diplômés du supérieur est à mettre en rapport avec le caractère très sélectif de l'enseignement secondaire mais aussi celui de l'enseignement supérieur (Dupierreux et Dal, 1996) et un coût-années d'accès au diplôme relativement long en raison de l'importance des redoublements. On notera aussi que les mesures ponctuelles de l'OCDE ne disent rien sur le taux d'exposition des différentes catégories de diplômés au chômage de longue durée. D'aucuns soulignent aussi le caractère relativement limité de l'éventail des salaires en Belgique dont l'un des effets serait de rendre les diplômés plus attractifs aux yeux des employeurs. On rappellera enfin que la réalité du chômage est significativement différente en Communauté flamande et en Communauté française (Cf. le chapitre I).

Données individuelles

Les enquêtes par échantillonnage

Si l'on se limite aux élèves sortant de l'enseignement, on se heurte tout d'abord au fait que la Belgique en général, la Communauté française en particulier, se caractérisent par l'absence d'études de suivi systématique des sortants du systèmes d'enseignement. Nous ne disposons pas d'équivalent aux études du CEREQ en France.

En Communauté française, les quelques résultats "fins" disponibles proviennent d'études ponctuelles (Vanheerswynghels, 1996), procédant par échantillonnage. Il apparaît, au terme de celles-ci, que l'obtention d'un diplôme d'enseignement supérieur, principalement de type court, constitue la meilleure garantie d'accès rapide à un emploi. Cette information se retrouve dans les études réalisées en Communauté flamande (Jennes, 1996). Aucune information n'est disponible concernant le déroulement des carrières de chaque catégorie de diplômés : leur rémunérations, les fonctions qu'ils exercent...

Globalement parlant cependant, ce résultat renforce l'hypothèse du caractère réellement "professionnel" de l'enseignement supérieur de type court. La formation qui y est dispensée serait "adaptée" aux exigences du monde professionnel. D'où le succès de ces diplômés. On rappellera cependant que les élèves fréquentant les filières à vocation professionnelle (technique et professionnel) ont une probabilité plus faible que les autres d'accéder à ces diplômes. Il y a cela des raisons institutionnelles déjà évoquées ci-dessus (le diplôme de la filière professionnelle n'autorise pas l'accès à l'enseignement supérieur). Il y a aussi le retard scolaire accumulé. Dal et Dupierreux (1996) montrent clairement qu'en Communauté française, la probabilité d'accès au diplôme terminal d'enseignement supérieur est une fonction inverse de l'âge des candidats, or nous avons montré ci-dessus (graphique V.2.2) que les élèves des filières professionnelles ont un retard scolaire important pour cause de redoublement. Le succès du supérieur de type court n'enlève donc rien au problème de l'enseignement professionnel secondaire.

L'autre hiérarchie forte est incontestablement celle qui oppose les détenteurs d'un diplôme secondaire supérieur et ceux qui n'ont pas atteint ce diplôme. Ces derniers sont de façon majoritaire représentés parmi les jeunes chômeurs de longue durée.

On ajoutera enfin que ces études confirment le maintien d'une assez forte discrimination à l'égard des femmes.

Les analyses de cohorte

Du côté de la Communauté flamande, les données sont plus complètes au sens où elles portent sur des cohortes complètes (Jennes, 1996). Les services du chômage analysent de façon régulière les taux d'insertion des sortants du secondaire. Le tableau V.1.3 révèle immédiatement une détérioration de la situation. Le taux de chômage 10 mois après la sortie augmente de façon régulière depuis 1989. On note aussi très vite la rupture existant d'une part entre les diplômés du secondaire supérieur et ceux du secondaire inférieur et d'autre part entre les hommes et les femmes. Dans chacun des cas, les seconds sont plus exposés au chômage. L'autre fait marquant est la médiocre performance des élèves détenteurs d'un diplôme terminal de la filière de transition, comparativement à ceux sortant des filières à vocation professionnelle. Cette observation tend à indiquer que ces dernières méritent toujours leur appellation en Communauté flamande. Les diplômés de ces filières sont mieux préparés à l'exercice direct d'une profession. Cette conclusion souffre toutefois une exception. Il s'agit des femmes diplômées des filières technique et professionnelle de l'enseignement secondaire inférieur. Cette observation est à la base des efforts récents visant à infléchir les choix d'études des adolescentes (voir infra, point e)

Tableau V.1.3. Taux de chômage parmi les sortants du système d'enseignement secondaire après un délai de 10 mois. Communauté flamande de Belgique

Enseignement secondaire inférieur						
cohorte	Hommes			Femmes		
	Transition	Technique	Professionnel	Transition	Technique	Professionnel
1989	11,9	8,2	11,3	16,9	19,8	31,3
1990	16,4	14,3	18,8	24	26,7	33,3
1991	21,3	17	22,2	29,5	29,1	37,5
1992	29,4	24	31	31,5	34,9	49,1
1993	35,2	26,9	35,6	42,8	42	51,2
Enseignement secondaire supérieur						
cohorte	Hommes			Femmes		
	Transition	Technique	Professionnel	Transition	Technique	Professionnel
1989	12,3	5,7	5,8	13,5	11,1	12,6
1990	18,6	11	10	21,2	16,6	15,6
1991	23,6	12,5	11	22,4	19,3	19,9
1992	24,9	16,4	14,4	27,4	25,2	25,4
1993	34,3	20,3	19,3	34	29,2	29,7

source : Jennes (1996)

d) Les dispositifs de formation postscolaire

On distinguera les formules visant l'insertion ou la réinsertion professionnelle de celles s'apparentant à une logique de formation continuée.

Les efforts d'insertion professionnelle

La voie institutionnelle initiée par les Pouvoirs Publics communautaire ou régionaux en charge des chômeurs (FOREM/ORBEM/VDAB) ¹

L'évolution des formations dispensées est marquée depuis le début des années quatre-vingt par la double dissociation des politiques, d'une part entre le Nord et la Sud du pays, d'autre part entre la priorité donnée alternativement à des objectifs économiques et sociaux.

La première distinction se marque par un coût de formation plus élevé en Communauté française que dans la Communauté flamande. Elle recoupe la seconde dissociation dans la mesure où le Nord du pays met surtout l'accent sur les formations "économiques" complémentaires à taux de placement élevé et s'adressant de préférence à des personnes ayant déjà un bon niveau scolaire et à des travailleurs plutôt qu'à des chômeurs. Dans le Sud du pays au contraire, les formations visent davantage à promouvoir la réinsertion sociale des jeunes les moins favorisés. De toute évidence, ces formations sont relativement coûteuses par rapport à l'enseignement de promotion sociale (voir infra).

Les informations disponibles au sujet de la Communauté flamande (Jennes, 1996) indiquent une forte croissance du nombre de formations dispensées. De 54.866, leur nombre est passé à 93 628 entre 1989 et 1997 (+ 70 %).

Les stages en entreprises ou la logique du partenariat syndicats-patronat

Les efforts de formation professionnelle initiés par les partenaires de l'entreprise (syndicats et patrons) ont pour l'essentiel un caractère sectoriel. Les secteurs les plus actifs, et les plus présents dans l'univers des écoles, en matière de formation des jeunes, sont le textile (FEBELTEX) et les industries du métal (FABRIMETAL). Les autres secteurs relativement actifs sont celui du bois et de la construction, celui de l'HORECA et de la mécanique de garage.

Concernant le secteur du textile et celui des industries du métal, les initiatives ont pris cours au début des années 80. L'aspect le plus visible de ces initiatives est incontestablement l'apparition de centres de formation gérés à parité par les patrons et les syndicats.

Les publics visés par ces initiatives sont tantôt les jeunes du secondaire en alternance, les chômeurs et les groupes dits à risques (notamment les femmes). Ces actions sont nées dans la foulée des dispositifs légaux cherchant à résorber le chômage, mais aussi sous la pression d'une pénurie de main-d'oeuvre "ressentie" avec acuité dans ces secteurs industriels. Le degré de décentralisation est important. Les accords avec les autres opérateurs de

¹ Le chapitre IV étudie l'effet des formations professionnelles de chômeurs.

formation existent mais ont un contenu et une portée qui varient au cas par cas (écoles, FOREM/ORBEM/VDAB, promotion sociale, monde associatif...).

Il convient de distinguer les formations de transition entre l'école et l'emploi de celles visant la transition entre le chômage et l'emploi. Le contrat d'apprentissage industriel (CAI) vise les jeunes de l'enseignement en alternance, tandis que les autres formules s'adressent aux chômeurs. Le financement de ces formations est assuré en grande partie par un dispositif de cotisations obligatoires au terme de conventions intersectorielles (1989-90 puis 91-92) qui ont imposé à tous les secteurs de cotiser à 0,18 puis 0,25 % de la masse salariale brute pour l'insertion et la formation continuée des groupes à risque.

Le fait marquant est une fois encore le faible nombre de stagiaires recrutés dans le cadre de ces formules. Le secteur textile, de loin le plus volontariste, s'est fixé pour objectif de former 250 jeunes par an. Le secteur a dû réduire ses ambitions notamment faute de candidatures adéquates. Dans le secteur du métal, on évalue à 200 le nombre de CAI par an pour la Wallonie. La situation semble encore plus dérisoire en ce qui concerne les autres contrats destinés aux chômeurs. Ainsi, ces centres ont formé 750 personnes entre 1983 et 1990. Le faible succès de ces formules de formation pose notamment la question de l'allocation finale des montants 0,18/0,25 %.

La formation continuée

Les principaux opérateurs sont au nombre de trois. Nous commencerons par présenter l'enseignement de promotion sociale faisant partie de l'organigramme des ministères de l'éducation dans chaque communauté. Nous discuterons ensuite le cas des formations initiées par les fédérations de classes moyennes (regroupant les indépendants et les P.M.E) s'adressant aux adultes. Nous examinerons enfin les initiatives plus décentralisées, au sein des entreprises au sens large.

L'enseignement de promotion sociale et le congé-éducation ou l'école de la seconde chance

Distincte de l'enseignement initial mais insérée dans les systèmes d'enseignement "formel" des Communautés, la promotion sociale connaît un relatif succès. Ces effectifs sont croissants depuis 1977 quoique marginaux au regard du nombre d'élèves en scolarité "de plein exercice". Les derniers chiffres disponibles au sujet de la Communauté flamande (Jennes, 1996) indiquent une croissance de 15 % entre 1990 et 1994 (de 141.970 à 162.710 étudiants).

Les cours ventilent en deux niveaux : le secondaire et le supérieur. Plus de la moitié des inscrits au niveau secondaire suivent des modules d'apprentissage des langues vivantes. Le public type en Communauté flamande pour le secondaire est le suivant : femmes (75 %), individus âgés de 20 à 30 ans (66 %), possesseurs d'un emploi (plus de 66 %), en possession d'un diplôme terminal du secondaire (33 %) ou du supérieur (33 %). A ce niveau, la promotion sociale n'apparaît pas comme opérant une fonction d'école de la seconde chance, mais plutôt comme un lieu où l'on vient chercher un complément de formation qui peut être utile à l'épanouissement personnel ou l'avancement professionnel.

La situation est sensiblement différente pour les cours correspondant au niveau de l'enseignement supérieur. Le public suivant ces formations est composé à 75 % de personnes (généralement des hommes, travailleurs) n'ayant pas encore de diplôme de l'enseignement supérieur.

L'enseignement de promotion sociale est encouragé par un système de congés-éducation. Par ce dernier, l'employeur est remboursé en fin d'année (en cas de réussite de l'élève) des coûts occasionnés par l'absence de l'employé, mais conditionnellement au fait que le salaire de ce dernier soit faible. D'aucuns jugeront l'incitant marginal (Martou et Peeters, 1988). La véritable question est plutôt celle de la faible valorisation de cette formation au niveau de l'entreprise. On remarquera que les entreprises sont peu impliquées dans la définition des curricula de l'enseignement de promotion sociale. Les programmes restent "scolaires". Ils offrent la possibilité de compléter son niveau général des connaissances. Ils participent aussi d'une logique d'épanouissement socio-culturel ou celle du "do-it-yourself" notamment pour ce qui est de la couture, de l'initiation à certaines formes d'art, etc.

Les formations des Classes Moyennes adaptées aux besoins des P.M.E.

A côté des formations destinées aux élèves en âge de fréquentation de l'enseignement secondaire, les fédérations des Classes Moyennes organisent de manière relativement systématique, quoique avec une faible homogénéité des contenus, des formations pour (futurs) patrons de P.M.E. et des modules de cours s'apparentant à de la formation continue. L'institut de formation des classes moyennes en Communauté flamande compte 16 centres. L'offre de chacun de ces centres reflète en partie la spécificité économique de sa région d'implantation. Les professeurs sont généralement recrutés dans les entreprises locales. Sur ces points, la formule se distingue de celle de l'enseignement de promotion sociale : l'articulation formation-entreprise est immédiate et forte. Les chiffres disponibles pour la Communauté flamande témoignent du succès croissant de la formule. A titre d'illustration, on notera que les cours de gestion d'entreprise de connaissances de l'entreprise ont débouché en 1995 sur la délivrance de respectivement 3.592 et 6.571 diplômes.

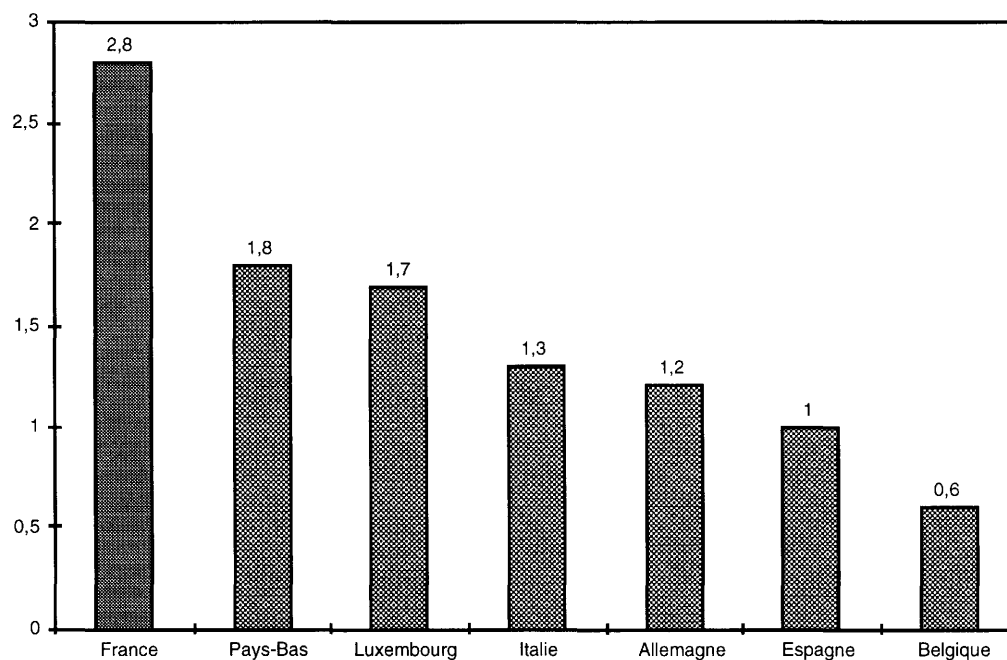
Les entreprises

Plusieurs études concourent à mettre en évidence la faiblesse de l'effort de formation continue des entreprises en Belgique. D'après le HIVA (Jennes, 1996), 46 % des entreprises belges de plus de 10 employés développent un effort de formation. Ce chiffre est de 56 % pour les Pays-Bas et de 85 % pour l'Allemagne. En moyenne, à peine 0,86 % de la masse salariale serait consacré à l'effort de formation. Le même chiffre serait de 1,7 % aux Pays-Bas et de 1,5 % en Allemagne. La Belgique réalise un meilleur score que ses voisins uniquement en ce qui concerne la durée moyenne des formations. La combinaison de cette observation avec celle qui précède suggère que l'accès à la formation est très sélectif dans les entreprises belges. S'agissant du taux d'accès des salariés aux stages de formation, la Belgique occupe l'avant-dernier rang avec 17 % contre 37 % pour la France (Graphique V.2.5).

Les comparaisons internationales menées par Eurostat n'incitent guère plus à l'optimisme dans le cas de la Belgique. Celle-ci occupe l'avant dernier rang avant la Grèce (Graphique V.2.4), mais en sus, la participation des actifs à une activité de formation diminue entre 1983 et 1990 (Blanpain R. Engels et Pellegrini, 1994). D'autres indicateurs suggèrent également la faiblesse de la formation par les entreprises en Belgique

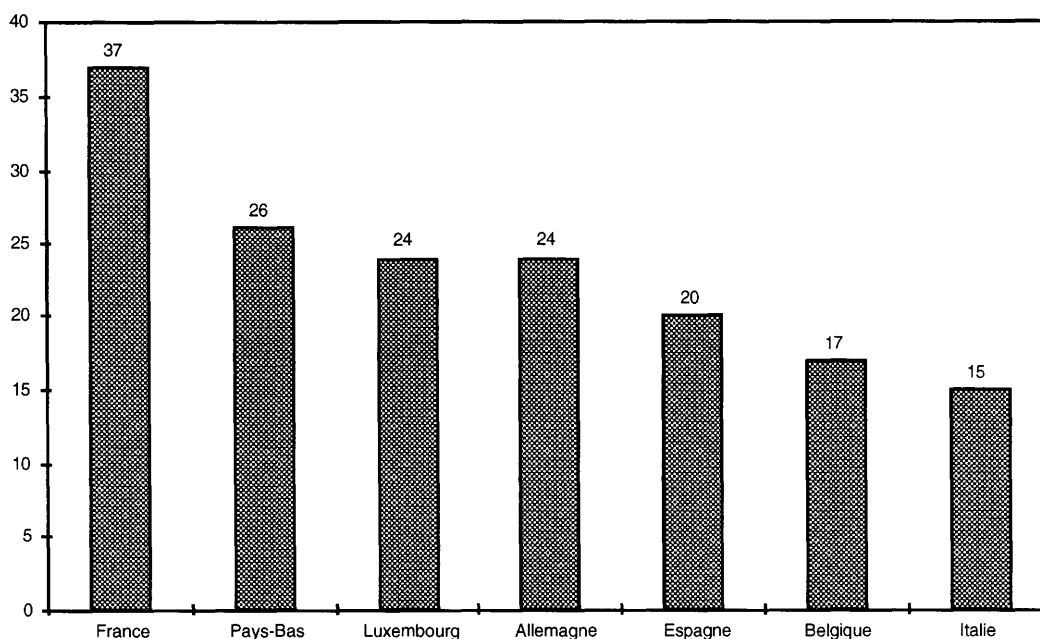
L'effort de formation est d'autant plus important que l'entreprise est grande. La situation est variable selon les secteurs (Vandewattyne et Van Assche, 1990). Vient en tête le secteur de la production et de la distribution informatique suivi de celui de la banque et de l'assurance. Le secteur du bâtiment et de la construction est celui qui investit le moins. L'effort de formation porte généralement sur la transmission d'un savoir immédiatement "utile" à l'entreprise. Les formations les plus fréquentes concernent l'informatique, le management et les techniques de l'organisation, les langues et la sécurité sur le lieu de travail.

Graphique V.1.6. Pourcentage de la masse salariale consacré à l'effort de formation (1993)



Source : Aventur et Möbus (1996)

Graphique V.1.7. Taux d'accès des salariés à la formation (1993)



Source : Aventure et Möbus (1996)

e) Les débats en termes de stratégie de formation professionnelle

L'enseignement secondaire à vocation professionnelle

Communauté française : Comment lutter contre le redoublement ?

Le niveau très important du redoublement en rapport aux pays voisins est un fait qui interpelle les décideurs et les observateurs. La question de la lutte contre le redoublement renvoie — trop souvent de manière implicite — au débat sur la place et le moment de la sélection des élèves dans le système. Le redoublement est synonyme d'échec. Il est en théorie synonyme de remédiation. Dans les faits, il est avant tout corrélé à la réorientation "forcée" vers les filières à vocation professionnelle (surtout la filière professionnelle) ainsi que le changement d'établissement (Vandenberghe, 1996a).

Lutter contre le redoublement implique à la fois de réviser certaines méthodes d'évaluation (Crahay, 1994), de mettre en place de nouveaux dispositifs de remédiation moins basés sur l'idée de répétition. Le grand débat est avant tout celui de l'opportunité d'une sélection forte des élèves dans le secondaire, avec de manière corrélative, celui portant sur le degré de différenciation des services éducatifs qu'il faut y maintenir. Somme toute, la question du début des années 70, au moment de la rénovation de l'enseignement secondaire, est toujours celle qui occupe les esprits aujourd'hui. Nous sommes à la recherche d'un mode de démocratisation de l'enseignement secondaire qui soit synonyme de diversité des curricula — lesquelles devant incorporer les réalités professionnelles et technologiques — mais qui évite le piège d'une hiérarchisation précoce et forte, s'articulant et se structurant fortement autour de cette différenciation des contenus d'enseignement.

Communauté flamande : comment diversifier les choix d'études des filles ?

La Communauté flamande mène — en autres choses — une réflexion originale autour du thème de la discrimination selon les sexes. Les filles sont largement sous-représentées dans les enseignements de la filière technique orientés vers le monde de l'industrie. Elles sont par contre sur-représentées dans les sections de la filière professionnelle peu porteuses d'avenir. Cette observation a conduit les responsables flamands à entamer une réflexion sur les stratégies à suivre pour infléchir cette tendance. Des expériences sont en cours dans un certain nombre d'écoles pilotes.

Communauté flamande : la modularisation en fin de secondaire comme moyen d'améliorer la transition école-monde professionnel ?

En dépit d'une obligation scolaire étendue jusqu'à 18 ans, 15 à 20 % des sortants sont objectivement sans qualification. En réponse à cette situation, les décideurs étudient aujourd'hui les formules consistant à offrir, notamment aux élèves en rupture en fin de secondaire des formations de courte durée visant l'acquisition de compétences très ciblées, en écho direct des demandes émanant des entreprises. L'accent serait donc mis sur la flexibilité des formations, mais aussi sur leur caractère modulable et cumulable, de manière à assurer un accès plus graduel, à défaut d'être linéaire, à une formation achevée.

Relance de l'enseignement en alternance ou massification de l'enseignement supérieur¹ ?

Les attraits de l'alternance

D'un point de vue qualitatif, certaines compétences sont de plus en plus monopolisées par l'entreprise et difficilement transmissibles dans les systèmes éducatifs "formels" de plein exercice, surtout dans un marché et un environnement technologique fortement évolutifs. L'apprentissage en situation concrète favorise en outre la formation de l'éventail complet des dispositions sociales et professionnelles nécessaires au travail en entreprise. Il semble que dans un tel système le problème de l'incertitude au moment de l'embauche soit considérablement atténué, que ce soit l'incertitude de l'employeur vis-à-vis du futur employé ou celle de l'employé vis-à-vis de l'employeur. La formule est en apparence favorable au taux d'emploi chez les jeunes. Au cours des années 80, l'Allemagne — où les entreprises sont fortement impliquées dans le processus de formation — a en effet connu des taux de chômage chez les jeunes, au sortir des moments de formation, inférieurs à ceux de la France, de la Belgique et de la Grande-Bretagne.

Dans le chef des entreprises, on soulignera que les bénéfiques sont logiquement très importants aussi. L'effort de formation débouche sur un accroissement du niveau des compétences et donc de la productivité. L'accès à de nouvelles technologies de production et de nouvelles gammes de produits est plus aisé avec un personnel mieux formé. C'est même très souvent une condition préalable à tout changement technologique majeur. Les bénéfiques peuvent être plus indirects aussi. L'implication du personnel senior dans la formation des stagiaires est une source d'enrichissement et d'épanouissement qui peut contribuer à l'amélioration de son potentiel créatif et productif.

¹ Le lecteur intéressé par une discussion plus développée de cette question se réfèrera à Vandenberghe (1996a).

Un autre intérêt majeur de la formule de formation par les entreprises est son impact direct en termes de moindres dépenses publiques et la possibilité correspondante de limiter le recours au financement par l'impôt. Cette dernière formule s'avère de plus en plus problématique pour des raisons structurelles : l'augmentation de la part des inactifs dans la population totale, le niveau de l'endettement public élevé, le ralentissement de la croissance, la persistance de taux d'intérêt réels significativement positifs ainsi que l'augmentation corrélative de la part des revenus du capital dans le PNB; revenus plus difficiles à taxer que ceux du travail (Cohen, 1995). On comprend dès lors l'intérêt de certains décideurs pour le système allemand dont l'une des caractéristiques majeures est que les coûts de formation des jeunes de 16 à 24 ans sont pour une bonne part couverts par les entreprises¹, les artisans-commerçants et élèves-travailleurs eux-mêmes².

Le problème du débauchage

Le capital humain désigne la somme des compétences et savoirs incorporés à l'individu. Par analogie avec le capital physique et financier, ce dernier peut être accumulé et conduire à un accroissement du potentiel "productif" des individus-travailleurs au sein des entreprises ou ailleurs. Le point crucial cependant est que ce capital est inséparable de celui en qui il est accumulé. Sauf à tolérer l'esclavage, l'individu-travailleur est libre d'emporter où il le veut le capital qu'il possède en lui. Il peut le faire sans l'accord de celui qui en a financé la formation. Ainsi l'individu qui a bénéficié d'une formation financée par l'entreprise peut changer d'employeur ou cesser de travailler sans l'accord de cet employeur et sans que ce dernier soit en droit d'exiger une compensation financière pour l'éventuelle perte financière que cette décision entraîne. A l'inverse des autres formes de capital, le capital humain n'appartient pas nécessairement à celui qui en a financé la formation.

Sur cette base, Becker (1962) a établi une distinction devenue classique entre formation de capital humain "général" et "spécifique". Le premier, comme son nom l'indique bien, est susceptible d'une utilisation dans plusieurs entreprises et différents secteurs d'activité. Le second est d'une utilisation limitée au cadre de l'entreprise. De cette distinction découle le célèbre argument de la tendance au sous-investissement des entreprises tout particulièrement en matière de formation générale. La propension à l'investissement de ce type est en effet limitée par crainte de la mobilité des individus formés; mobilité rendue possible par l'interdiction de l'esclavage et induite par des pratiques de surenchères salariales de la part d'entreprises concurrentes n'ayant pas consenti le même investissement. Il en résulte un niveau de capital humain général sous-optimal dont l'effet induit est de compromettre le développement de la formation spécifique, le progrès technique, les gains de productivité, la croissance des salaires et de l'économie en général.

1 Le coût public par élève du secondaire en République Fédérale d'Allemagne apparaît inférieur à celui de bon nombre pays d'Europe du nord. Il y est de 4260 dollars — avec correction de parité de pouvoir d'achat — soit moins que la moyenne OCDE de 5170 dollars. Notons qu'il passe à 6210 dollars lorsque l'on ajoute la contribution des entreprises.

2 Les stagiaires gagnent en moyenne un tiers du salaire d'un travailleur qualifié. Leur salaire est également inférieur à celui d'un individu non qualifié décidant de travailler directement dans le cadre d'un contrat de travail ordinaire. Pour une discussion du cas US voir Cole (1992).

Le modèle allemand

La réussite d'un système de formation en entreprise suppose de surmonter un certain nombre de limitations génériques du marché de la formation. La formation en alternance réussie — au sens où l'investissement en formation général est effectivement pris en charge par les entreprises — suppose des conditions institutionnelles particulières qui vont bien au-delà de l'existence de moyens financiers et d'un besoin de personnel qualifié. Il apparaît, au terme de l'étude du système allemand par exemple (Franz & Soskice, 1994), que la condition préalable à l'implication forte des entreprises dans le secteur de la formation spécifique est l'existence d'une coordination forte de ces entreprises, soit encore l'existence d'une série de mécanismes de contrainte (Soskice, 1993) et d'incitants à l'investissement-formation. Il s'avère en outre que le système implique de fournir aux individus une série d'incitants les encourageant à opter pour cette filière de formation.

Quels sont les éléments du système allemand qui incitent environ 70 pour-cent des jeunes Allemands de 17 ans à s'inscrire dans la filière de formation en alternance (Steedman, 1993) ?

Un premier facteur est que l'accès à la filière est conditionnel à l'âge. Si le jeune ne prend pas sa chance entre l'âge de 16 et 25 ans, le système lui est à tout jamais fermé.

En second lieu, l'alternance est la seule forme d'enseignement dont l'accès gratuit est garanti indépendamment des résultats scolaires antérieurs. Contrairement à ce qui se fait en Belgique, il n'y a pas en Allemagne d'accès gratuit à l'enseignement de plein exercice au-delà de 16 ans si les résultats académiques sont insuffisants.

En troisième lieu, on notera que le système est basé sur le principe de la capitalisation de modules de formation. Contrairement à nos systèmes de diplômes de fin d'études basés sur la reconnaissance d'un seuil de compétence — et par défaut sur la sanction de la non accession à ce seuil —, le système de l'alternance fonctionne sur celui des unités capitalisables. Chaque unité fait l'objet d'une reconnaissance séparée et peut être combinée à d'autres unités ou complétée par des unités de niveau supérieur. Un tel système présente l'avantage de limiter à la fois la distance séparant le jeune du titre qu'il peut afficher sur son CV et l'ampleur de la perte en cas d'échec. La hiérarchie des niveaux dans un système d'unités capitalisables s'apparente en effet à un continuum tandis qu'elle est obéit plus à une logique de seuils tendant à définir des "castes" dans nos systèmes de diplômes.

Enfin, on notera que les jeunes apprentis sont incités à renoncer au salaire du travailleur non qualifié ordinaire dans la mesure où les certificats délivrés au terme de la formation font l'objet d'une reconnaissance en termes de barème forte et contraignante pour l'employeur, tant au niveau sectoriel qu'au niveau intersectoriel. Le système des promotions est lui aussi basé sur l'obtention de ces certificats, et ce au terme d'accords passés entre entreprises et syndicats. Dans le secteur de l'apprentissage pris en charge par les indépendants (le secteur dit du *Handwerk* par opposition à celui de *l'Industrie*), la participation est soutenue par le fait que le certificat conditionne l'accès à ces professions. De ce fait même ces dernières se trouvent protégées d'une concurrence forte et — on peut le supputer — de la perspective de revenus faibles.

S'agissant des entreprises elles-mêmes et des conditions à rassembler pour les inciter à financer une formation générale on relèvera les éléments suivants. Le coût effectivement supporté par les indépendants (commerçants, artisans, soit le secteur *Handwerk*) semble en définitive très réduit. La raison principale en est que le salaire versé à l'apprenti est inférieur à sa production marginale et que les coûts fixes entraînés par la formation sont proches de zéro. L'entreprise n'engage aucune dépense particulière pour assurer la formation. A l'inverse, s'agissant des entreprises à plus forte intensité en capital physique (le secteur *Industrie*) le coût qu'elles supportent effectivement serait non négligeable. La question des incitants à supporter ces coûts se pose donc pleinement au sujet de ces entreprises.

Un premier élément de réponse se trouve dans le fait que ces entreprises ont opté pour une technologie qui leur impose de pouvoir disposer d'une main d'oeuvre qualifiée. L'argument de faible substituabilité des niveaux de qualification au coeur du texte de Kremer (1993) s'appliquerait donc tout particulièrement à leur sujet. En outre et plus fondamentalement, on notera que le moment de l'apprentissage (16-25 ans) est le moment privilégié de recrutement du personnel hautement qualifié. Le caractère éminemment régulé des salaires — l'interdiction explicite ou implicite de la surenchère salariale — limite considérablement les possibilités de recrutement des meilleurs individus formés ailleurs, à un stade ultérieur du déroulement de la carrière. L'effet en serait de persuader les entreprises que l'organisation de la formation est le moyen le plus sûr de recruter le personnel qualifié qui leur est nécessaire.

On citera enfin l'argument de la grande stabilité des liens entreprises-structures financières (Soskice, 1993) comme catalyseur de l'investissement-formation en longue période. L'incertitude du rendement de ce type d'investissement se trouve en partie compensée par la stabilité du soutien financier inhérent à l'articulation forte entre banques et grands groupes industriels allemands.

Est-il imaginable de rassembler les conditions institutionnelles allemandes en Belgique ?

Plusieurs pays se sont inquiétés de leur déficit en qualification au cours de ces dernières années et ont tenté d'y répondre en relançant les systèmes de formation par les entreprises sur le modèle de l'Allemagne. C'est le cas notamment de la Grande-Bretagne. L'évaluation de l'expérience britannique au terme de plusieurs années de réformes et de réinvestissements conduit à un bilan en demi-teinte. Les taux de participation restent très faibles et concernent quasi-exclusivement les élèves les plus faibles. Les taux d'abandon avant certification sont très élevés et l'effort financier des entreprises — au-delà du subside public — somme toute relativement modeste. Tant Steedman (1993) que Soskice (1993) expliquent cet échec relatif par le fait le cadre institutionnel qui fait le succès de l'Allemagne n'a pas été adéquatement répliqué dans le cas anglais. Soskice avance une conclusion plus radicale. Il affirme que l'économie anglaise ne parviendra jamais à rassembler ces conditions institutionnelles. La tradition de coordination forte au niveau des entreprises, par secteur — en partenariat étroit avec un mouvement syndical dont la fonction est celle de la cogestion plus que de l'opposition — est absente du paysage socio-économique britannique. L'évolution récente est plutôt celle d'une dérégulation forte, synonyme de décentralisation et de flexibilité du marché du travail, avec montée en puissance de la coordination par les prix.

Une alternative à la formation en alternance sur le modèle allemand: la massification de l'enseignement supérieur de plein exercice ?

La question qui découle directement de l'expérience anglaise est celle de l'existence d'une alternative satisfaisante à la formule allemande de l'enseignement en alternance. L'une des réponses pourrait résider dans le modèle américain d'accès massif à l'enseignement supérieur de plein exercice (Harhoff & Kane, 1995). Notons que le taux d'accès à l'enseignement supérieur aux USA est aujourd'hui proche de 70 pour-cent au niveau de la première année d'études supérieures, soit le taux de plus élevé des pays de l'OCDE, et ce en dépit du fait qu'une part importante du coût de ces études est directement imputée aux individus bénéficiaires¹.

En termes de taux d'accès à une première année de l'enseignement supérieur, les chiffres situent la Belgique aujourd'hui à environ 50 pour-cent d'une classe d'âge², ce qui reste inférieur au 70 pour-cent des USA où ce chiffre continue d'ailleurs de progresser (Economic Report of the President, 1996).

Le débat essentiel porte sur la question du caractère satisfaisant de cette option éducative. Les USA ont toujours un avantage en termes de productivité en ce compris vis-à-vis de l'Allemagne. Cet avantage serait en grande partie imputable à la remarquable productivité du secteur des services. La sous-question qui nous intéresse ici est de savoir dans quelle mesure le succès du secteur des services est en partie attribuable à l'accès massif à l'enseignement supérieur et au type de formation que l'on y dispense. Soskice (1993) avance l'idée que le secteur des services aux USA est de plus en plus demandeur de "social skills". Le terme vise un agrégat de compétences comprenant le sens de l'organisation, celui de la communication et des relations interpersonnelles ainsi que l'aptitude à exploiter les nouvelles technologies de l'information. L'argument central de Soskice est de dire que l'enseignement supérieur US serait particulièrement adapté à la transmission de telles compétences.

A l'heure où se profilent une série de projets visant à relancer l'effort de formation par les entreprises en Communauté française de Belgique (voir point f ci-dessous), les analyses qui précèdent nous obligent à poser un certain nombre de questions. La première est celle des réquisits institutionnels qui paraissent conditionner fortement le succès de ce genre de politique de formation. Les jeunes et les entreprises de nos régions et communautés disposeront-ils des incitants suffisants pour en accepter les coûts et les contraintes ? L'analyse du cas allemand montre l'importance des logiques de régulation du marché du travail en termes de définition des salaires, de gestion de l'accès à la profession ou encore des systèmes de promotion dans le succès de la formule. L'idée d'homogénéité des grilles salariales — soit bien plus que celle des salaires planchers — à l'échelle des secteurs dont l'effet semble être de limiter le problème du "débauchage" des travailleurs formés est-elle transposable à la Belgique? La régulation forte de l'accès aux professions ainsi que des autres aspects de la politique des ressources humaines est-elle possible à court terme dans nos régions? En un mot, les individus, les partenaires sociaux et autres acteurs collectifs sont-ils prêts à renforcer les logiques de coordination des pratiques conditionnant le succès

¹ L'endettement moyen de l'étudiant américain diplômé de l'enseignement supérieur de type long (privé et public) entrant sur le marché du travail est estimé à 11.000 dollars (Economic Report of the President, 1996)

² Voir à ce sujet les travaux très élaborés de Dal et Dupierreux (1996).

de la formation en entreprise, au bénéfice d'un meilleur niveau général de formation, mais au prix de coûts financiers non négligeables et surtout d'une perte d'autonomie importante. Si la réponse à chacune de ces questions est négative, il y a lieu de craindre que nos initiatives connaissent le même sort que celles des Britanniques.

La seconde question est celle de l'intérêt pour la Belgique et les régions qu'elle recouvre du modèle de l'enseignement supérieur de masse tel qu'il semble fonctionner avec un certain succès aux USA. La tendance actuelle nous projette dans une situation qui, à vrai dire, est plus proche de celle des USA que de celle de l'Allemagne, de la Suisse, de l'Autriche ou de la Suède. Faut-il cautionner cette tendance semble-t-il relativement spontanée? Cette question entretient un rapport étroit avec l'analyse que l'on peut faire du rôle présent et futur du secteur des services dans notre économie. Les choix collectifs quant au modèle d'enseignement post-obligatoire doivent — nous semble-t-il — faire écho aux besoins de qualification propres à une économie dont la fortune repose de plus en plus sur le secteur des services.

f) Les initiatives récentes en matière de formation professionnelle

Les Commissions Communautaires des profils et des qualifications

Dès 1988, le Conseil Supérieur pour l'enseignement technique et professionnel en Communauté flamande a pris l'initiative de la définition de profils de formation en vue d'améliorer l'articulation entre le monde de l'enseignement et de la formation et celui du travail. Pareille instance est installée depuis peu en Communauté française (1995). Ces instances visent avant tout à définir des référentiels de qualification pour l'ensemble des opérateurs de formation professionnelle.

L'un des buts de ces commissions est de garantir une transférabilité minimale des qualifications. Il s'agit d'éviter qu'une qualification délivrée par une entreprise soit par trop spécifique à cette entreprise. La promotion de ce principe doit en principe renforcer l'attrait de la formation professionnelle pour le jeune. S'agissant des entreprises impliquées dans le processus de l'alternance, le caractère fortement transférable peut par contre susciter la crainte d'une mobilité rapide du capital humain qu'elles ont formé (cfr. notre discussion dans la section 5).

Communauté flamande : les états généraux de l'enseignement technique de 1993

En 1993, les acteurs de l'enseignement en Communauté flamande ont entamé une vaste réflexion sur le fonctionnement et le statut de la filière technique de l'enseignement secondaire. Le point de départ de cette vaste réflexion est multidimensionnel. La filière technique produit trop de peu de diplômés qualifiés dans certains domaines. Cette filière (au même titre que la filière professionnelle) souffre d'une mauvaise image de marque auprès des parents, des élèves, des professeurs Les filles y sont sous représentées alors qu'elles sont sur-représentées dans certaines spécialités de la filière professionnelle peu porteuses d'avenir. Le questionnement trouve enfin son origine dans l'inquiétude générale face aux difficultés croissantes d'insertion professionnelle.

En termes de stratégie à suivre, le débat reste en grande partie ouvert, notamment sur la finalité de la filière. Les uns la voient comme une filière de transition vers le supérieur, les autres comme une filière devant déboucher plus rapidement sur une insertion professionnelle. D'autres enfin veulent lui confier les deux missions simultanément. Des propositions sont formulées concernant la nature des partenariats avec le monde de l'entreprise. Des mesures plus concrètes ont été prises pour améliorer le profil des enseignants recrutés dans cette filière. Les secteurs économiques se sont engagés à fournir de l'équipement. Il semble aussi que règne un assez large consensus pour dire que les stratégies de management du monde de l'entreprise peuvent être utiles à l'amélioration du fonctionnement des écoles techniques.

Relance des stages en entreprise en Communauté française (Région Wallonne)

Face à l'importance du chômage des jeunes, et une tendance au "mismatch" relativement importante (Cf. chapitre I.5), la Région Wallonne (qui avec les régions Bruxelloise et Flamande a hérité de la formation professionnelle suite à la dernière réforme institutionnelle) a entrepris de relancer la formule des stages en entreprises.

Dès septembre 1996, des expériences pilotes seront menées à travers 400 contrats individuels. L'objectif avoué est de parvenir à 4.000 contrats de formation d'ici 1999. Le public à qui s'adresse cette formation est celui des jeunes de 16 à 25 ans (encore en âge de scolarité ou au chômage). Les stagiaires ont un contrat et sont rémunérés durant la partie de la formation qui se déroule en entreprise. S'ils sont chômeurs, ils conservent leur indemnité de chômage durant la partie de formation qui se déroule en centre de formation.

La nouvelle filière a pour but de donner au jeune une nouvelle chance à part entière, quelle que soit sa scolarité passée et quelle que soit son statut (Simar, 1996). On note cependant que certains critères de compétences minimales seront définis. On note surtout que les employeurs participeront à la sélection selon des modalités propre à leur secteur en collaboration avec les syndicats.

On remarquera que le projet retient le principe des unités capitalisables et ambitionne de conférer à ces modules un contenu relativement standardisé à l'échelle de la partie francophone du pays. Il est indiqué que les stages obéiront au principe des référentiels de qualification élaborés notamment par la Commission Communautaire des Profils et des Qualifications (voir ci-dessus). Le projet affiche aussi des ambitions fortes en matière de certification. Selon le même ordre d'idées que celui prévalant à la définition des contenus, le projet vise à standardiser les titres délivrés aux étudiants stagiaires. Les diplômes délivrés le seront par la Communauté française. On notera cependant que l'on ne retrouve pas dans le projet de mention de la reconnaissance en termes de barème des titres délivrés par les employeurs. Or cet élément semble être un facteur clef du succès de l'alternance en Allemagne.

Les opérateurs de formation devront être agréés par une commission spécialement prévue à cet effet. Peu de choses sont dites de manière explicite à ce stade concernant les conditions de l'agrégation. Une assistance pédagogique et logistique est programmée. Le financement de l'ensemble du processus sera mixte. On notera cependant que rien à ce stade ne permet de prévoir l'ampleur de l'effort consenti par les entreprises au delà des accords

intersectoriels (cfr. 0,18;0,25 %). Un élément crucial d'évaluation du projet sera en effet de voir dans quelle mesure, le nombre et la qualité des stagiaires évolue favorablement, et la part du financement volontaire des entreprises augmente significativement.

g) Conclusion

La mise en évidence d'un "mismatch" important sur le marché du travail (voir chapitre I) conduit naturellement à s'interroger sur la capacité des structures de formation professionnelles belges à élever le niveau de qualifications des générations montantes.

Dans cette optique, l'attention se porte tout d'abord sur l'enseignement secondaire de plein exercice. En effet, contrairement à ce qui se fait en Allemagne ou dans le Nord de l'Europe, la formation professionnelle en Belgique se réalise principalement au sein du système éducatif de plein exercice. Au delà, les formules sont aujourd'hui nombreuses mais très diversement développées et structurées.

Une partie du "mismatch" mise en évidence par les observateurs du marché du travail trouve vraisemblablement son explication dans la crise profonde des filières professionnelles de l'enseignement secondaire de plein exercice. Celles-ci concentrent un nombre important de jeunes mais généralement au terme d'un processus de relégation. Ce dernier prend en Belgique la forme de redoublements successifs ayant pour effet ultime de forcer la réorientation. Le degré de stigmatisation qui dès lors affecte l'enseignement professionnel secondaire compromet fortement les efforts que l'on déploie aujourd'hui dans les deux communautés du pays pour réformer et revaloriser cet enseignement.

L'attention se porte alors logiquement vers les opportunités offertes par le monde des entreprises. Les attentes liées par exemple au développement de la formation en alternance sont importantes. L'analyse révèle cependant que la systématisation de ce type de formation est particulièrement difficile à obtenir. Il y a à cela au moins deux raisons. A l'inverse de l'Allemagne, la culture de la formation en entreprises n'est que très faiblement développée en Belgique. On note également que le succès d'un système de formation professionnelle en alternance suppose toujours une coordination importante entre entreprises, au delà même des frontières définies par les secteurs d'activité. Cette coordination porte à tout le moins sur le contenu des formations, la délivrance des certificats et leur reconnaissance au moment de définition des salaires. Les individus, les partenaires sociaux et autres acteurs collectifs belges sont-ils prêts à renforcer les logiques de coordination des pratiques conditionnant le succès de la formation en entreprise, au bénéfice d'un meilleur niveau général de formation professionnelle, mais au prix d'une perte d'autonomie importante et coûteuse ? Si la réponse à ces questions est négative, il y a lieu de craindre que les initiatives prises récemment ne conduisent pas aux espoirs placés en elles.

En final, ces réflexions conduisent à poser la question de l'intérêt pour la Belgique du modèle de l'enseignement supérieur de plein exercice de masse. En termes de taux de participation, la tendance actuelle nous projette dans une situation plus proche des taux très élevés observables aux USA que de ceux caractérisant l'Allemagne. Faut-il cautionner cette tendance ? Faut-il l'encourager en faisant graduellement disparaître les filières

professionnelles du secondaire et, par voie de conséquence, en amenant dans l'enseignement supérieur des élèves qui actuellement ne vont pas au delà du secondaire ? La réponse à cette question dépend probablement de l'analyse que l'on fait du rôle présent et futur du secteur des services dans notre économie. L'enseignement supérieur semble en effet se distinguer par sa capacité à répondre aux besoins de qualifications propres à une économie tirant sa croissance du développement de ce secteur de l'économie. Mais cette capacité resterait-elle intacte dans l'hypothèse d'une massification ?

V.2. Taxes et bénéfiques

Cette section a pour but d'analyser les liens existant entre mode de financement de la sécurité sociale et emploi. Les liens entre bénéfiques de la sécurité sociale et emploi sont étudiés dans la section IV.1 quant aux effets incitatifs de l'assurance chômage et dans la section II.2 quant aux effets des indemnités de chômage sur le rapport de force entre les partenaires sociaux.

V.2.1. Données de base

En Belgique, comme dans la majorité des pays européens, le système de sécurité sociale est du type bismarckien,¹ les fonds étant constitués essentiellement par les cotisations des employeurs et des travailleurs, et de manière subsidiaire, par des subventions de l'Etat. Par rapport à la moyenne Européenne, outre une pression fiscale plus importante, les recettes de l'Etat belge se caractérisent par une part importante liée aux cotisations de sécurité sociale et une part moins importante liée aux impôts indirects :

Tableau V.2.1. Recettes de l'Etat, % du PIB, 1992 (Drèze, 1995, p79)

	Impôts indirects	Impôts directs	Cotisations sociales	Autres	TOTAL
Belgique	12,6	18,5	18,1	2,3	49,5
EUR12	13,4	12,5	15,6	3,6	45,1

Si, de manière à raffiner l'analyse, on compare l'évolution des différentes taxes entre la Belgique et l'OCDE depuis 1965, on obtient les tableaux suivants, reprenant la part dans le PNB de, respectivement, l'impôt des personnes physiques (IPP), l'impôt des sociétés (ISOC), les cotisations sociales globales (SECU), les cotisations sociales employés, les cotisations sociales employeurs, les impôts sur la propriété (incluant les revenus mobiliers) et les impôts sur les biens et services (source : OCDE compendium. Un tableau similaire est donné pour la CEE, à titre de complément d'information).

¹ Pour de plus amples détails voir Piaser (1986).

Tableau V.2.2. Part dans le PNB de différentes taxes : OCDE

	IPP	ISOC	SECU	SECU(A)	SECU(B)	Propr.	B & S
1965	7,12	2,28	4,91	1,59	2,75	1,96	9,88
1970	8,64	2,45	5,82	1,87	3,34	1,96	10,50
1975	10,46	2,38	7,55	2,32	4,72	1,84	10,11
1980	11,32	2,59	8,44	2,57	5,26	1,73	10,57
1985	11,31	2,85	9,04	2,87	5,32	1,78	11,37
1990	11,42	2,81	9,33	3,02	5,44	2,00	11,46
1991	11,33	2,71	9,66	3,11	5,64	1,96	11,55
1992	11,37	2,49	9,85	3,21	5,67	2,00	11,75
1993	11,27	2,61	10,03	3,35	5,65	2,08	11,63

Tableau V.2.3. Part dans le PNB de différentes taxes : Belgique

	IPP	ISOC	SECU	SECU(A)	SECU(B)	Propr.	B & S
1965	6,40	1,93	9,81	2,77	6,41	1,17	11,60
1970	8,71	2,45	10,90	3,20	7,01	1,09	12,54
1975	13,35	3,02	13,33	3,76	8,56	0,98	11,05
1980	15,62	2,52	13,51	3,85	8,61	1,05	11,64
1985	16,73	2,60	15,74	5,24	9,22	0,86	12,02
1990	14,18	2,52	15,43	4,94	9,56	1,19	11,71
1991	13,72	2,53	15,90	4,94	9,91	1,11	11,77
1992	14,02	2,02	16,02	5,01	9,83	1,12	11,82
1993	13,87	2,21	16,26	5,24	9,84	1,17	11,99

Tableau V.2.4. Part dans le PNB de différentes taxes : CEE

	IPP	ISOC	SECU	SECU(A)	SECU(B)	Propr.	B & S
1965	6,08	1,96	6,81	2,45	3,77	2,02	10,20
1970	7,53	2,32	7,83	2,78	4,39	1,99	11,13
1975	9,58	2,32	9,82	3,25	6,03	1,82	10,30
1980	10,65	2,53	10,64	3,60	6,39	1,71	11,26
1985	10,91	2,94	11,62	4,07	6,50	1,62	12,32
1990	10,47	2,95	11,23	4,13	6,07	1,83	12,48
1991	10,71	2,83	11,58	4,26	6,20	1,73	12,62
1992	10,83	2,62	11,85	4,38	6,27	1,77	12,98
1993	10,77	2,81	12,05	4,52	6,29	1,94	12,71

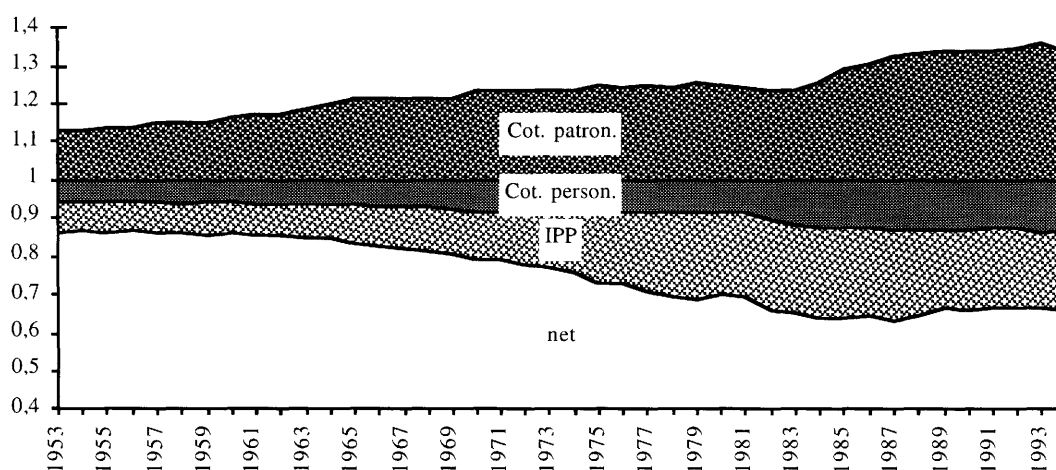
Au cours du temps, la part de l'impôts des sociétés et de l'impôt sur la propriété est constante, aussi bien dans l'OCDE qu'en Belgique. Pour ces deux catégories, elle est nettement plus basse en Belgique. Il y a une tendance à la hausse de l'impôt des personnes physique qui est encore plus marquée en Belgique, ce dernier ayant plus que doublé entre 1965 et

1993. On retrouve cette même tendance à la hausse dans les recettes de cotisations, et c'est ici que la différence en défaveur de la Belgique est la plus marquée (6,2 % en plus en Belgique en 1993). Quant à l'impôt sur les biens et services, il semble stable au cours du temps en Belgique, et à la hausse puis stable dans l'OCDE.

V.2.2. Financement de la sécurité sociale et externalité fiscale

Les effets pervers des cotisations sociales sur le chômage sont connus depuis longtemps. Différents auteurs ont souligné que la perception des cotisations sur base des salaires tendait à accroître le taux de chômage d'équilibre car elle accroît de façon importante le coin fiscal entre salaire net et brut (voir Graphique V.2.1) et incite inévitablement les entreprises à choisir des technologies intensives en capital et à limiter l'usage du travail comme facteur de production. Ceci vient renforcer et accélérer la tendance naturelle liée au progrès technique à utiliser des technologies de plus en plus économes en main-d'oeuvre.

Graphique V.2.1. Coin fiscal pour un salaire brut normalisé à 1



De nombreuses études belges ont tenté d'évaluer l'effet de changements dans les taux de cotisations sur l'emploi. On peut en retenir qu'en général, les effets sont plus forts dans les modèles d'équilibre général où toutes les contraintes budgétaires sont bien spécifiées (voir par exemple Dewatripont, Erlich, Ginsburg and Vanregemorter (1989)) que dans les modèles macro-économétriques traditionnels (le modèle HERMES semble en effet moins pessimiste à l'égard du rôle des cotisations sociales, voir la note du Bureau du Plan *Marché du travail et financement de la sécurité sociale*, 1993 et Van der Linden (1991)).

Par ailleurs, ce mode de financement sur base de la masse salariale peut engendrer une externalité fiscale négative (Les mécanismes décrits ici sont approfondis dans de la Croix, 1992). Si l'on suppose qu'à long-terme le système de sécurité sociale doit être en équilibre budgétaire, toute hausse du chômage se traduit par un accroissement des taux de contributions dès que la hausse du chômage est perçue comme relativement permanente. Ceci a pour effet d'accroître le coût du travail relatif à celui du capital et donc d'engendrer une

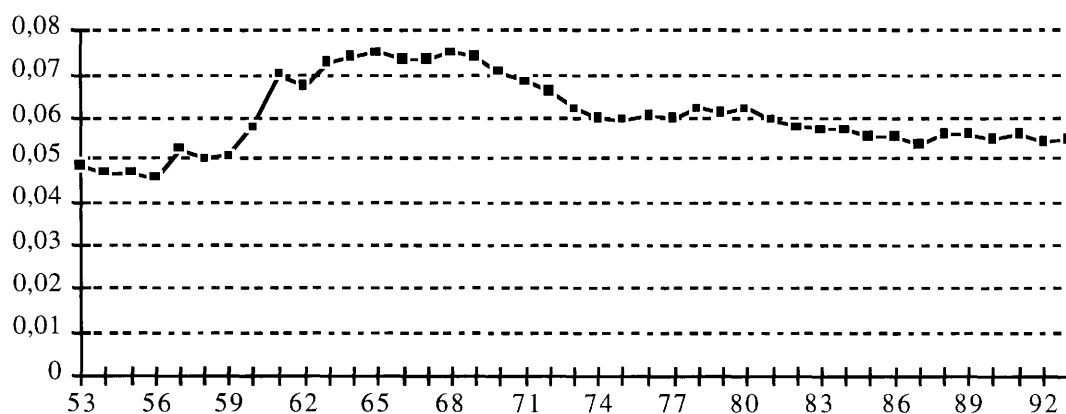
substitution capital/travail additionnelle (impliquant des investissements de rationalisation). La substitution capital/travail engendre de nouveaux chômeurs, surtout non qualifiés¹, induisant une nouvelle hausse des dépenses pour le système de sécurité sociale, une nouvelle hausse des taux de cotisation etc.

Ce mécanisme d'accroissement des taux de contributions face à la hausse du chômage constitue une *externalité fiscale* qui n'est certainement pas prise en compte au moment où une firme licencie ou au moment où un syndicat demande une augmentation salariale. La firme néglige l'effet macro-économique de son acte sur le coût du travail et le syndicat sous estime l'effet sur l'emploi d'une hausse salariale, menant à une issue sous-optimale. Il est clair que si la sécurité sociale était financée entièrement par des impôts (directs ou indirects) ces externalités ne disparaîtraient pas mais ses conséquences porteraient moins sur le chômage et sur la substitution capital-travail.

L'importance de ce mécanisme ne doit pas être sous-estimée au regard du graphique V.2.2. Ce graphique présente un calcul des taux implicites de cotisations (= recettes des cotisations/masse salariale totale) pour les quatre branches principales du régime des salariés. (sources : calculs propres et annuaires statistiques de la Belgique. Les données ne sont disponibles que jusque 1993).

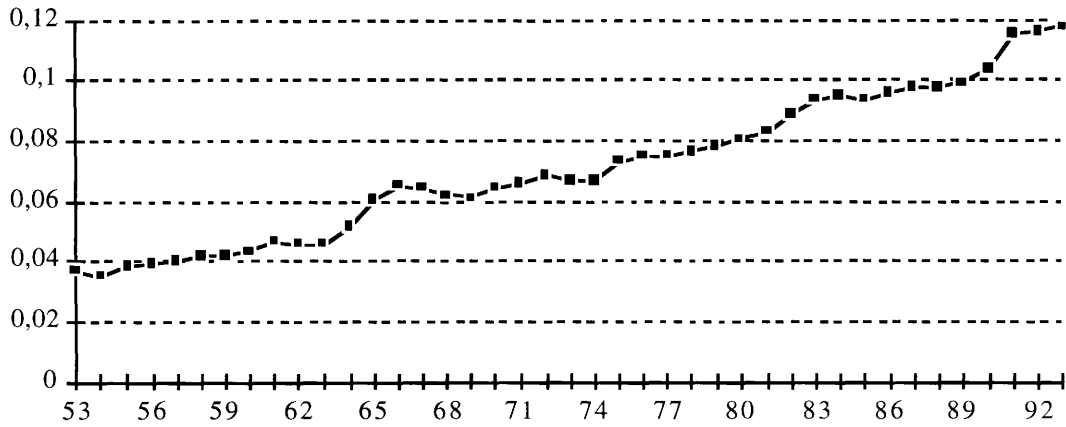
Graphique V.2.2

Allocations familiales

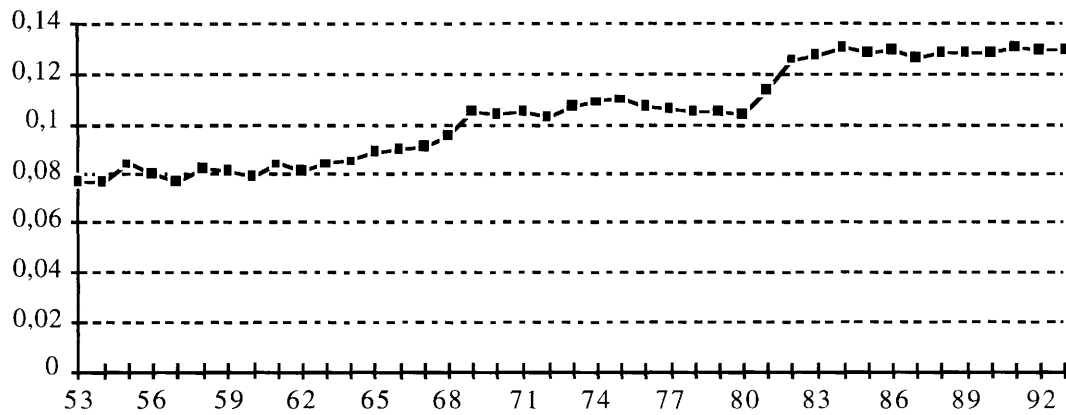


¹ Voir par exemple Sneessens et Shadman-Mehta (1995) pour une étude sur données françaises.

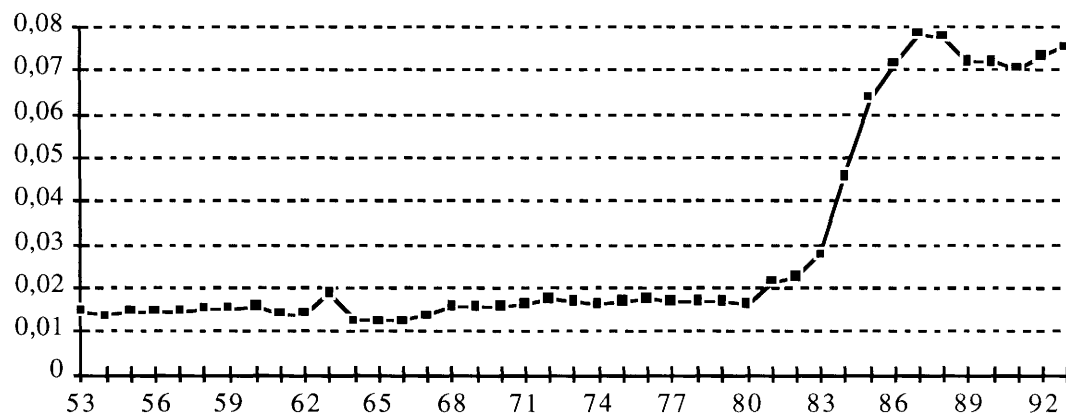
Assurances maladie-invalidité



Pensions



Assurances chômage



De 1960 à 1975, les taux de cotisation implicite en assurance maladie-invalidité et en pensions ont augmenté régulièrement en raison de l'extension de la couverture des prestations sociales. Par la suite, ils ont continué à croître en raison notamment du vieillissement de la population. En matière d'assurance chômage, les recettes de cotisations font un bon à la

hausse en 84/85 pour financer l'accroissement du nombre de chômeurs. Même en 1993, dernière année pour laquelle le bilan de la sécurité sociale est disponible, les taux ne diminuent pas, en particulier suite aux mesures du gouvernement Dehaene ("réorientation" de l'opération Maribel et accroissement des taux de cotisation pour l'assurance maladie invalidité). En conclusion, tant qu'un système de financement alternatif n'a pas été trouvé, il est hautement vraisemblable que le taux de cotisation, composante importante du coût salarial, varie en fonction des changements permanents du taux de chômage.

Une quantification un peu simple mais utile du mécanisme déterminant l'évolution des taux de cotisation peut être faite au travers de la régression suivante : (voir Leleux, 1995)

$$\text{TAUXCOT} = a + b \text{TXUL} (-4) + c \text{TXGT} + d \text{LS}$$

où a, b, c et d sont des paramètres à estimer, TAUXCOT est le taux implicite de cotisation à la sécurité sociale, TXUL(-4) est le taux de chômage quatre années auparavant, TXGT est le taux de générosité se définissant comme le rapport entre les dépenses de sécurité sociale hors chômage et le PNB, LS est la part des salaires dans la valeur ajoutée (mesurant un effet de base taxable). Une estimation de ces paramètres par moindres carrés ordinaires exploite les propriétés de super-consistance des estimateurs en présence de variables non-stationnaires et fournit les résultats suivants, avec, entre parenthèse, les écarts-types :

a	0.47	(0.098)
b	0.15	(0.067)
c	0.61	(0.071)
d	-0.48	(0.125)

En ce qui concerne le taux de chômage, cette estimation nous dit que pour une augmentation de 1 % du taux de chômage, le taux implicite de cotisation global augmente à long terme de 0,15 % (ce qui est plus faible qu'attendu mais significatif). Par ailleurs, une augmentation de 1 % du taux de générosité va de pair avec une augmentation de 0,61 % du taux de cotisation. Si l'on se risque à une interprétation en termes de causalité, bien que la régression ci-dessus n'en précise pas le sens, une augmentation des transferts, ou une diminution du PNB par rapport à ceux-ci requerrait une augmentation des cotisations à la sécurité sociale. Finalement, une augmentation de 1 % de la part des salaires dans la valeur ajoutée augmente la base taxable pour la sécurité sociale, et, toutes choses égales par ailleurs, permettrait de réduire le taux de cotisation de 0,48 %.

L'effet le plus important des externalités engendrées par un financement de la sécurité sociale sur base de cotisations prélevées sur la masse salariale est d'accroître le coût du travail par rapport au coût du capital au delà de ce qui est désiré par les acteurs sociaux. Ceci induit une importante substitution capital-travail et donc un chômage important. D'après les calculs de l'étude susmentionnée (de la Croix, 1992), si la croissance annuelle de la production et des transferts réels aux ménages est de 3 %, et si l'offre de travail augmente de 1 % par an, la chute annuelle de l'emploi est de 0,56 % avec un système de sécurité sociale financé par cotisations. Ce qui est particulièrement étonnant dans le cas belge, c'est que en dépit de la montée du chômage (voir section I) et des nombreuses études s'élevant contre le mode de financement de la sécurité sociale (y compris les simulations du modèle Maribel du Bureau du Plan au début des années 80), les pouvoirs publics,

en accord avec les acteurs sociaux, n'ont eu de cesse jusqu'en 1994 d'accroître ces taux de cotisation.

V.2.3. Pistes de réformes

Le premier aspect négatif du système est lié à la présence de l'externalité fiscale décrite plus haut : les agents économiques ne prennent pas en compte l'effet de leur décision sur le budget de la sécurité sociale, ce qui les conduit à sous-estimer l'intensité de la relation entre salaire et emploi. Une manière de limiter cet inconvénient passe par l'encadrement macro-économique de la négociation salariale. Une autre voie serait de décentraliser partiellement le financement de l'assurance chômage (par exemple vers les secteurs) de manière à rendre les entreprises et les syndicats plus concernés par le coût additionnel engendré par des pertes d'emploi. Une étude plus approfondie d'un tel système doit encore être menée.

Le deuxième aspect négatif du système actuel est donc d'encourager la substitution capital/travail, et en particulier, d'inciter à substituer le travail non qualifié par du capital. Cet aspect pervers pourtant décrié depuis longtemps par une grande majorité d'économistes n'a induit de changements significatifs sur le plan politique que depuis la mise en oeuvre du Plan Global. On y observe en effet un infléchissement politique, sans néanmoins déboucher sur une réduction massive des taux de cotisations. Il faut par ailleurs souligner que les mesures prises dans le cadre du Plan Global ne peuvent être évaluées dès à présent dans la mesure où les réductions de cotisations sont censées avoir un effet bénéfique de moyen-long terme notamment en modifiant les choix technologiques et organisationnels des entreprises.

Il est clair que tout financement alternatif aura ses inconvénients propres et (dé)favorisera plus ou moins l'un ou l'autre secteur de l'économie, mais le fait de priver à jamais une partie non qualifiée de la population d'un accès au marché du travail semble être un mal plus grave. Dans cette optique la proposition Drèze-Malinvaud¹ relative au mode de financement de la sécurité sociale suggère de réduire les cotisations sociales sur les bas salaires et de les remplacer par des impôts indirects (taxe énergétique, TVA).

La dernière étude en date de financements alternatifs de la sécurité sociale menée par le Bureau du Plan mérite, dans cette perspective, une analyse plus approfondie. Dans l'optique de calquer les différentes simulations sur la proposition Drèze-Malinvaud, l'étude du Bureau du Plan compare une réduction linéaire des cotisations avec une réduction ciblée sur les bas salaires. Les budgets globaux impliqués sont bien moins importants dans ces simulations que dans les simulations plus anciennes (ici le budget global est de 38 milliards). Les sources alternatives de financement étudiées sont : la T.V.A., une cotisation Energie, une nouvelle taxe CO2, le précompte mobilier, une nouvelle cotisation sociale généralisée et une nouvelle cotisation compensatoire des sociétés. Les conclusions fournies dans le rapport sont les suivantes : une réduction des cotisations ciblées sur les bas salaires est préférable à une réduction linéaire (conclusion que l'on retrouve dans

¹ Proposition de Drèze et Malinvaud "Growth and Employment, the Scope for an European Initiative", cosignée par de nombreux économistes belges et français, présentée à Helsinki en août 1993, parue dans *Economic Policy* et dans Drèze (1995).

Shadman-Sneessens, 1995). Le mode de financement le plus avantageux à moyen terme est l'introduction d'une taxe CO₂/énergie. L'effet net global sur l'emploi de la combinaison la plus favorable reste faible (20000 emplois créés). Par rapport à ce dernier point, on peut remarquer que les simulations réalisées à l'aide de modèles économétriques traditionnels mènent en général à une sous-estimation des effets de telles politiques par rapport aux modèles plus modernes ayant de meilleurs fondements théoriques et une meilleure cohérence d'ensemble (voir Laffargue, 1995).

Enfin, notons que le caractère proportionnel des cotisations sociales a été très peu questionné jusqu'à présent. Dans une étude théorique récente, Cornéo (1994) montre qu'une intervention qui vise à augmenter la progressivité des taux de cotisations peut s'avérer efficace pour promouvoir l'emploi.

V.3. Politiques industrielles

V.3.1. introduction : objectifs et plan de travail

Cette section traite des politiques industrielles menées en Belgique ainsi que de leur impact sur l'emploi.

Nous proposerons d'abord (dans la sous-section V.3.2), un synopsis de la situation des aides aux entreprises belges. Ce synopsis permettra au lecteur de situer la cas de la Belgique par rapport à ses voisins de la Communauté Européenne. Ensuite, nous décrirons brièvement les mesures fiscale touchant les entreprises et qui peuvent être considérées comme des aides indirectes (sous-section V.3.3). La sous-section V.3.4 donnera un inventaire de l'ensemble des instruments se rattachant aux politiques industrielles en Belgique et la sous-section V.3.5 détaillera trois de ces instruments.

A l'issue de cet inventaire, la sous-section V.3.6 discutera le terme même de politique industrielle dans le contexte de désindustrialisation et d'importance croissante des services.

Nous pourrons alors procéder à l'analyse des philosophies des politiques industrielles. Pour ce faire nous décrirons en V.3.7 la nature et l'évolution des lois d'expansion économique et de réorientation industrielle dans les trois régions du Royaume : de l'inventaire de la sous-section V.3.4, il apparaît en effet que, de tous les instruments de politique industrielle, ce sont ces lois qui constituent l'instrument le plus ciblé sur l'emploi.

Il faudra analyser l'évolution de cette législation par rapport au processus de fédéralisation en 1988. L'intervention des fonds structurels européens en Régions wallonne et flamande est encore un facteur important et récent en matière de politiques industrielles.

Pour la Région wallonne, les aides directes aux investissements sont restées l'instrument important.

Dans les cas de la Région flamande et de la Région bruxelloise, nous verrons que l'importance des aides aux investissements a diminué et les ressources financières publiques ont été davantage orientées vers des politiques d'encadrement volontariste de certains secteurs ou technologies de base, avec soutien à l'innovation et à l'infrastructure..

Pour la Région flamande en outre, sa politique industrielle inclut depuis peu une action auprès du Pouvoir Fédéral pour obtenir une réduction des charges sociales et fiscales. Comme une telle réduction serait supportée en principe par le fédéral, qui est soumis à des normes budgétaires très strictes, la Région flamande demande que le gouvernement fédéral crée un cadre légal permettant de telles modifications, la réduction des recettes fiscales et parafiscales devant être supportées par les Régions.

Nous procéderons alors en V.3.8 à l'évaluation des politiques d'aides aux investissements en précisant les volumes et la distribution sectorielle de ces aides et en distinguant les aides aux Petites et Moyennes Entreprises (P.M.E.) des aides aux grandes entreprises.

La dernière sous-section (V.3.9) tentera de donner une conclusion sur le degré de priorité à l'emploi qui se dégage des politiques industrielles menées en Belgique.

V.3.2. Synopsis : politiques industrielles en Belgique

a) Intensité des aides

Depuis une dizaine d'année, les Etats de l'Union Européenne ont connu d'importantes disparités et modifications dans leurs politiques industrielles.

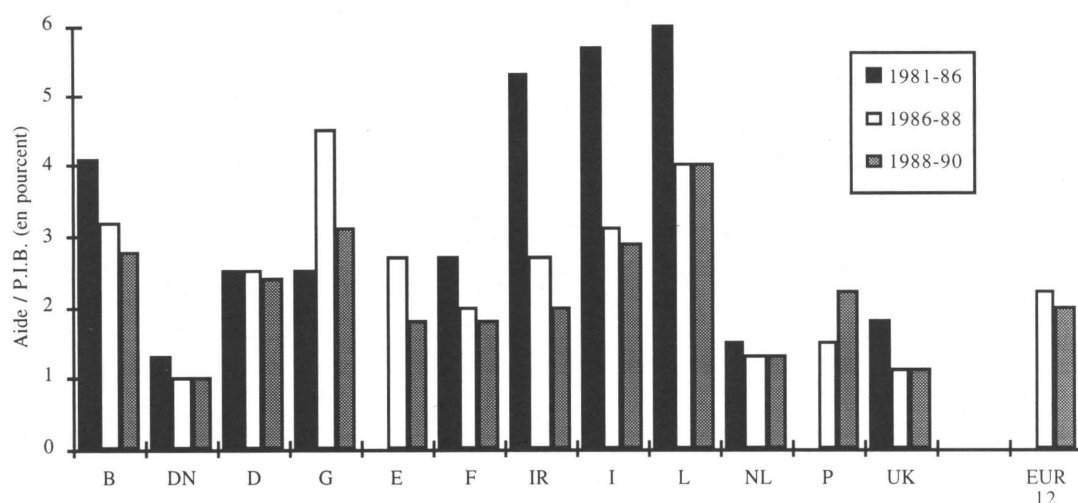
Sur le territoire européen, le taux d'aide aux entreprises (rapport entre le volume d'aide et le PIB) a avoisiné les 2,5 % durant la période 1988-90. Cet indicateur "aides aux entreprises" ??? les entreprises privées et publiques, mais n'inclut pas, par exemple, les aides pour la lutte contre le chômage et pour la formation professionnelle

Ainsi que la figure V.3.1 le montre, de larges variations apparaissent selon la nature des Etats, la Belgique faisant partie des pays connaissant les taux d'aide les plus importants.¹

Cependant, depuis le début des années 80, la Commission des C.E. a préconisé une forte réduction des taux d'aide en raison de leur caractère anticoncurrentiel (articles 92 et 93 des Traités de l'U.E.). Cette réduction a été effective dans la plupart des Etats européens. En Belgique le taux d'aide aux entreprises (privées et publiques) a été réduit de 32 % durant la période 1981-90.

¹ Nous écartons la Grèce et le Luxembourg en raison des structures particulières de leurs économies et de leurs aides. La Grèce connaît en effet un économie peu industrialisée. Le Luxembourg consacre la plus grande partie de ses aides dans le soutien du transport ferroviaire, entreprise publique ne nous concernant pas dans ce travail.

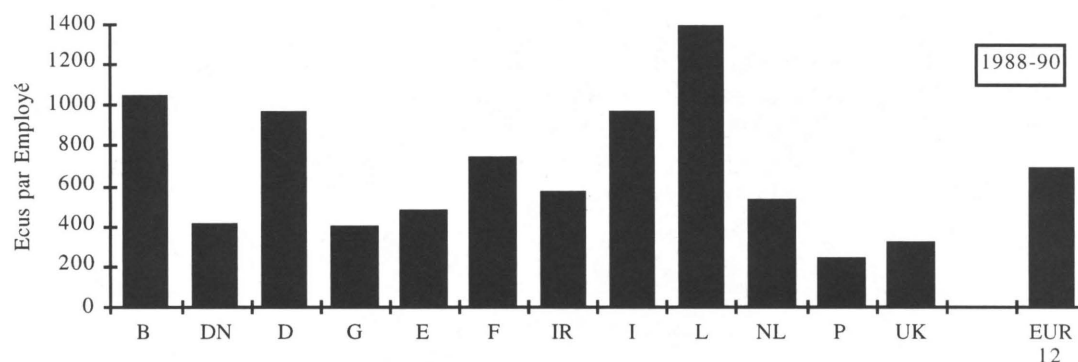
Graphique V.3.1. Pourcentage aides/PIB dans l'U.E.



Sources : Commission of the EC (1989,1990,1992)

En dépensant 50 % de plus que la moyenne européenne pour chaque emploi soutenu, on peut voir dans la figure suivante que la Belgique fait aussi partie des pays dont les coûts des politiques industrielles par emploi soutenu¹ sont les plus importants.

Graphique V.3.2. Aide par emploi soutenu - 1988-1990



Sources : Commission of the EC (1992)

¹ a) Il faut différencier les trois concepts suivants: emploi soutenu, emploi créé et emploi additionnel. Un emploi soutenu par une aide est un emploi pour lequel une aide de l'Etat a été octroyée. Un emploi créé par une aide est un emploi qui a été créé en même temps que l'octroi de l'aide. Un emploi additionnel est un emploi qui est créé à cause de l'aide. Sans l'octroi de l'aide ce dernier n'aurait pu être généré. Le coût par emploi soutenu est la seule mesure disponible pour mesurer l'efficacité des aides. Cette mesure est peu fiable car elle correspond à l'équivalent d'aides divisé par le nombre d'employés dans les entreprises aidées. Il n'est pas possible de distinguer les différentes situations d'emploi: emploi nouvellement créé (additionnel), emploi menacé mais conservé, emploi non menacé.
 b) Ici, encore, il faut écarter le cas particulier du Luxembourg.

b) Objectifs des aides

Les objectifs poursuivis par les programmes d'aide décrits dans le graphique ci-dessus sont de trois types.

Il y a premièrement l'objectif sectoriel - ou vertical - qui vise à soutenir des filières particulières d'activité économique. Entre 1988 et 1990, 64 % du volume total d'aides a encore été consacré à cet objectif pour les secteurs "transport public et communications" et le secteur charbonnier.¹

Les programmes de soutien aux cinq secteurs dits nationaux (textile, sidérurgie, construction navale, verre creux, charbon) ont été régionalisés et ont certes progressivement perdu en importance mais, au milieu des années 80, ils représentaient par exemple 34 % des transferts publics en faveur de l'industrie wallonne (TELESIS, 1983)

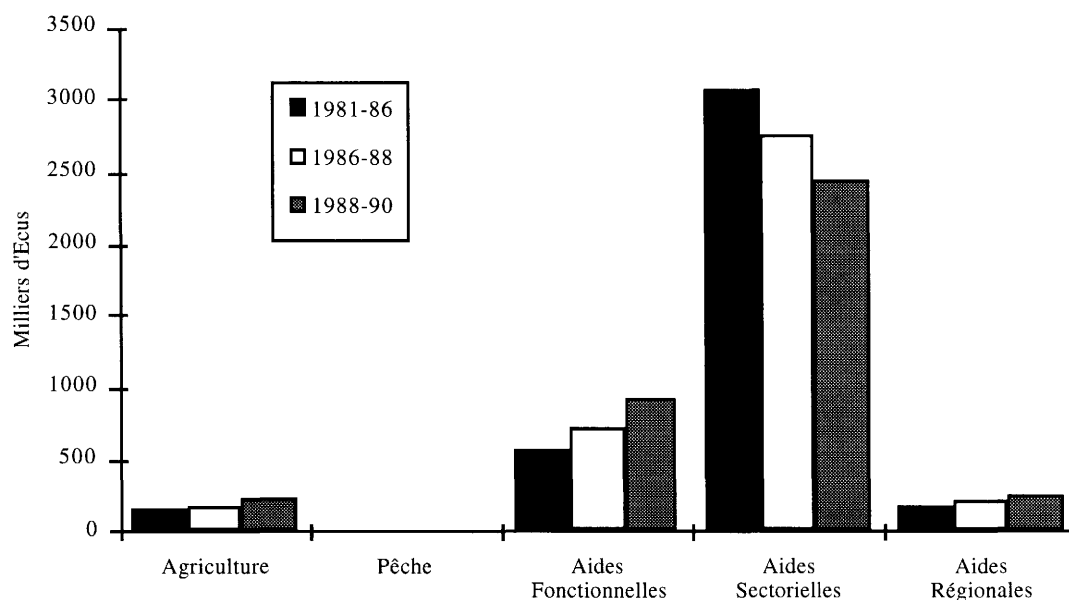
Il y a ensuite l'objectif fonctionnel - ou horizontal - qui cible les diverses activités ou fonctions des entreprises. Pour cette même période 1988-90, 24 % du volume total des aides a été dépensé au soutien de la R&D, des investissements généraux, des activités d'exportation ainsi qu'au soutien des P.M.E. Ces aides fonctionnelles portent essentiellement sur le secteur manufacturier. Comme indiqué dans la figure V.3.3, les aides fonctionnelles se substituent de plus en plus aux aides sectorielles.

Les aides attribuées indirectement aux entreprises via la fiscalité des sociétés sont d'ailleurs, comme on le verra plus loin, des aides fonctionnelles.

Il y a enfin l'objectif régional qui vise le développement de régions en retard économique. Depuis 1981 ce type d'aide s'est significativement accru, notamment en raison de l'octroi des fonds structurels européens en 1990 pour certaines zones wallonnes et flamandes.

¹ Un Protocole de 1987 sur la fermeture des Mines de Campine et leur reconversion prévoyait encore une enveloppe de 107,7 milliards de FB pour une période courant jusqu'en 1996.

Graphique V.3.3. Evolution de la distribution des aides en Belgique



Source : Commission des CE (1992)

V.3.3. Les aides indirectes via la fiscalité des entreprises

En Belgique les aides aux entreprises sont octroyées principalement à travers les administrations ou organismes particuliers sous forme budgétisée.

Un volume d'aide non négligeable est aussi attribué via la fiscalité des entreprises. Nous donnons maintenant un aperçu de ces aides fiscales ayant un lien avec l'investissement et l'emploi.

- a) *Aide aux investissements* par déduction des profits imposables d'un pourcentage du prix d'acquisition des investissements effectués, ce pourcentage étant plus élevé pour les investissements dits économiseurs d'énergie et les investissements en recherche et développement (R&D).

Cette déduction pour investissement est contenue dans l'Arrêté Royal n° 48 pris en 1982. Le pourcentage de réduction a été progressivement raboté (il était compris entre 5 et 35 % au départ; il est actuellement de 13,5 % pour les investissements les plus favorisés, c'est-à-dire les investissements économiseurs d'énergie et en R&D, de 3 % pour les investissements ordinaires des PME et la déduction a été supprimée pour les "grandes" entreprises). Notons que le système hollandais similaire de WIR a été supprimé en 1985 au profit d'une réduction du taux d'impôt des sociétés.

Jusqu'au milieu des années 80, les entreprises ont aussi bénéficié de déductions en cas de hausses de leurs investissements (déduction pour investissements complémentaires) ainsi que de mesures d'amortissements accélérés ("ad libitum") ou à 110 %.

- b) Les *sociétés novatrices*, c'est-à-dire des entreprises caractérisées par un procédé ou un produit novateur, bénéficiaient d'une exemption du bénéfice à concurrence de 13 % des nouveaux capitaux et d'une exonération à l'IPP dans le chef de l'apporteur

des capitaux. Peu d'entreprises bénéficient de ce statut et l'application de cette loi a été suspendue en 1990.

Les *sociétés de reconversion* bénéficiaient également de cette exemption de l'impôt des sociétés à concurrence de 13 % des capitaux affectés à des investissements nouveaux. Ces sociétés devaient (i) être situées dans une zone de développement; (ii) être une nouvelle société; (iii) s'engager à effectuer des investissements matériels à concurrence de 60 % du capital libéré; (iv) embaucher du personnel par tranche de 5 millions d'investissement. Ce statut a été abrogé en 1990.

- c) *Encouragement du financement des entreprises par capitaux à risque* plutôt que par emprunts, par diverses mesures d'immunisations des réserves ou des dividendes afférents à des actions nouvellement émises¹.
- d) *Soutien à la R&D* et à l'emploi par immunisation de bénéficiaires en cas d'embauche de personnel affecté à la recherche (Cf. infra).
- e) *Promotion de l'attractivité fiscale* de la Belgique, en principe pour les investissements directs étrangers, par le régime fiscal exorbitant du droit commun pour les centres de coordination (depuis 1984), les centres de distribution (depuis fin 1994) et les "Service Centers" (depuis juillet 1996). Un régime fiscal avantageux est aussi envisagé pour les Call Centers.
Le régime des Centres de Coordination cause un coût fiscal croissant (dépendance fiscale oscillant entre 45 et 60 milliards BEF par an depuis 1991) et sera examiné plus loin en détail.

L'importance de toutes ces aides indirectes aux entreprises via la fiscalité se marque par l'écart entre taux nominal et taux effectif de l'impôt des sociétés. Le taux effectif est égal à l'impôt dû en pourcentage du résultat positif, c'est-à-dire le résultat net des sociétés plus leurs pertes. Cet écart entre taux nominal et effectif n'est pas seulement causé par des mécanismes d'immunisations ou de déductions qui seraient des "cadeaux" aux entreprises, mais également par l'application de mécanismes de droit commun ou visant à éviter une double imposition : revenus définitivement taxés, pertes antérieures, provisions pour passif social, quotité forfaitaire d'impôt étranger (Q.F.I.E.), imputation de précomptes et de crédit d'impôt.

Le taux nominal s'élevait à 48 % au début des années 80 et a diminué progressivement jusqu'à 40 % durant les années 90. Le taux effectif a, d'après la Banque Nationale, diminué d'environ 30 % au début des années 80 à des pourcentages compris entre 13 et 18 à la fin des années 80 et dans les années 90. Ces écarts entre taux nominal et effectif ont entraîné une dépense fiscale (ou coût fiscal) pour, par exemple, les années 1985, 89 et 90 de, respectivement, 74 milliards BEF (1,8 % du PNB), 145 milliards (2,8 % du PNB) et 205 milliards (3,7 % du PNB).

¹ Citons aussi pour mémoire un crédit d'impôt de 7,5% de l'accroissement des "moyens propres" de l'entreprise (c'est-à-dire l'excédent que représente la valeur fiscale des immobilisations par rapport à l'endettement). Il s'agit d'une mesure pour les PME puisque ce crédit d'impôt ne peut excéder 800.000 BEF par an.

Si on s'en tient aux véritables aides accordées aux entreprises par cette voie (centres de coordination, bénéficiaires immunisés, déduction pour personnel supplémentaire, déductions pour investissement), on obtient évidemment des montants inférieurs.

V.3.4. Aperçu des instruments de politique industrielle

On tente maintenant de dresser un tableau systématique des instruments de la politique industrielle en Belgique, en tenant compte bien sûr des régionalisations de 1980 et 1988, et en prenant en compte l'importance relative des secteurs en déclin et des secteurs en croissance (cycle de vie des produits).

La sous-section V.3.5 traitera plus en détail trois instruments : les Centres de Coordination, la privatisation des entreprises publiques et l'aide à la R&D.

a) Soutien à l'expansion économique et attraction des investissements directs étrangers

L'aspect soutien à l'expansion économique a été dévolu aux régions en 1988 et sera étudié en détail par l'examen des lois et décrets d'expansion économique avec leurs aides aux investissements et leurs primes à l'emploi (sous-section V.3.7). Ces aides sont des instruments directement orientés sur l'emploi et sont à ce titre en relation avec les réductions de coûts salariaux par exonération d'une partie des charges sociales. Les mesures d'allègement des coûts salariaux, tel l'A.R. n° 123, sont examinées dans le chapitre IV.

Les aides aux investissements ont pu être utilisées intensivement pour attirer les investissements directs étrangers.

L'attractivité de la Belgique comme lieu d'implantation découle aussi des statuts fiscaux particuliers : centres de coordination, centres de distribution et Service Center.

b) Aménagement de sites, infrastructure, business centers

Cette fonction est assumée surtout par des institutions publiques para-régionales : SDRB (Société de développement régional de Bruxelles), SDRW en Région wallonne, GOM's (Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappijen) en Région flamande. Ces institutions peuvent avoir des compétences plus larges : la SDRB a aussi des compétences en matières d'urbanisme et de logement, tandis que les GOM's rendent aux entreprises des services directs du type "ombudsman".

Les business centers (centres de services aux entreprises) sont organisés au niveau régional ou sous-régional : les bedrijventra en Flandre, le CEI (Business Innovation Center à capital mixte) et Euclide (pour les entreprises sociales) à Bruxelles et des

organismes au niveau sous-régional en Région wallonne (Socran à Liège, 3E à Charleroi par exemple).

En matière d'infrastructure de télécommunication, on peut citer un atout traditionnel de la Belgique, à savoir la densité du câblage par les sociétés de télédistribution; ces réseaux sont de la compétence des communes.

c) Promotion des exportations

Au niveau fédéral :

- Office National du Ducroire (assurance)
- Copromex : octroi de bonification d'intérêts en faveur de l'exportateur en vue de diminuer les charges financières des crédits à moyen terme accompagnant l'exportation des biens d'équipement belges et de services y afférents
- Prêts d'Etat à Etat et Fonds de la Coopération au Développement

Au niveau régional :

- L'Office Belge du Commerce Extérieur (OBCE), qui effectuait les actions de promotion, a été régionalisé en 1988.
- Aides accordées par les régions pour soutenir des efforts d'expansion commerciale, telles des participations à des foires.
- On peut aussi citer ici l'AR n° 123 (présenté de façon plus détaillée dans la section IV) qui prévoit une intervention financière dans les coûts salariaux et favorise ainsi la mise en oeuvre de projets d'expansion économique au sein des PME.

d) Recherche et Développement (R&D)

Outre les aides indirectes via la fiscalité des entreprises, le soutien direct de la R&D se fait par des Programmes publics d'impulsion du Ministère de la Politique Scientifique gérés par les Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles (S.S.T.C., anciennement SPPS), le Fonds National de la Recherche Scientifique (FNRS), les 3 centres nationaux de recherche (CEN pour le nucléaire, Iniex, IRE), les Centres De Groote (Centres sectoriels de recherche collective), le Conseil National de la Politique Scientifique, le Fonds des Prototypes, la COC (Commission d'Orientation et de Coordination des Marchés Publics) etc ...

Cette aide à la R&D sera examinée en détail plus loin.

e) Initiative industrielle publique et financement public des entreprises

- Par des participations permanentes dans le capital des entreprises via les holdings publics de développement au niveau fédéral (ancienne SNI devenue SFI) et en Région wallonne (SRIW). En région bruxelloise, il s'agit de holdings mixtes, c'est-à-dire avec participation du privé (SRIB et Brustart). En Région flamande, le holding public GIMV a été transformé en société d'investissement avec aussi participation du privé. Il faut y ajouter le foisonnement des Investis, qui dépendaient initialement des holdings publics susmentionnés et dont l'actionnariat public a été ensuite régionalisé en 1988.

La contribution des Invest à la politique industrielle est difficile à évaluer en raison de la diversité de leur statut (privé, mixte ou public pur) et de leurs objectifs : reconversion pour une sous-région tels Meusinvest, Sambrinvest, ou reconversion sociale pour le personnel touché par les pertes d'emplois de grandes entreprises (Boëlinvest, Invest namurois suite à la restructuration de Saint-Roch, LIM suite à la cessation de l'activité charbonnière des KS...).

- Par octroi de crédit : les anciennes IPC (Institutions Publiques de Crédit) en voie de privatisation : SNCI, CGER, CNCP, Crédit Communal.

f) Aides à des secteurs

L'agriculture est soutenue au niveau fédéral, notamment via l'INCA (organisme public de crédit en voie de privatisation); des compétences ont été transférées au niveau régional par les accords de la Saint Michel.

Les 5 secteurs dits nationaux (sidérurgie, textile, construction navale, verre creux et charbon) ont été aussi dévolus aux régions. En Région wallonne, l'ancienne S.N.S.N. (Société Nationale des Secteurs Nationaux) a été transformée en deux holdings publics : le holding S.W.S. (Société Wallonne pour la Sidérurgie) détient pour le compte de la Région les participations publiques dans les entreprises sidérurgiques wallonnes (en particulier les Forges de Clabecq et 78,77 % du capital de Cockerill-Sambre) et le holding SOWAGEP a repris les participations publiques dans le capital des Invest (Cf. supra).

En Région flamande, le gouvernement a décidé de mettre fin au soutien du textile et des chantiers navals. Quant au secteur du charbon, on a vu qu'il a disposé, en vertu d'un protocole de 1987, d'une enveloppe globale de 107,7 milliards BEF pour couvrir, jusqu'en 1996, les pertes des mines de Campine, les charges sociales de fermeture et des investissements de reconversion pendant les années à venir.

g) Soutien de la demande

- Investissements publics, en particulier les travaux publics, transports et communications.
- Les marchés publics, coordonnés au départ par le Bureau du Plan via la COC (Commission d'Orientation et de Coordination des Marchés Publics). Ils constituent bien sûr un instrument d'aide à la R&D, mais ils ont contribué indirectement aussi au soutien de la demande : par exemple pour la Région wallonne, ces marchés ont représenté durant les années quatre-vingts 25 % des transferts publics vers les entreprises.
- Les aides à la consultance : ces aides, prévues dans des décisions des Régions prises en 1992 et 1993, sont réservées aux PME sous forme de "chèque" et sont conçues comme un soutien indirect aux PME qui recourent aux services de consultants; elles stimulent cependant en même temps la demande pour de tels services.
Ces aides à la consultance sont soumises à des plafonds (0,5 million en Flandre et Wallonie, 2,5 millions à Bruxelles).

V.3.5. Approfondissement de quelques instruments de politique industrielle

A l'appui de cet inventaire des instruments de politique industrielle en Belgique, on donne maintenant un commentaire succinct au sujet de trois de ces instruments :

- L'attraction des investissements directs étrangers, principalement par les centres de coordination, qui constituent un poste d'importance croissante au sein de l'aide attribuée via la fiscalité des entreprises, et ce au détriment des déductions pour investissement.
- La privatisation des entreprises publiques, dans la mesure où cette privatisation pourrait avoir un impact sur l'exercice de leurs missions de politique industrielle et sur l'emploi.
- L'aide à la R&D, dans la mesure où cette aide fonctionnelle peut être révélatrice d'une philosophie de la politique industrielle et est en tous cas révélatrice de la complexité, voire du manque de clarté, dans la répartition des compétences dans la Belgique fédérale : alors que, comme noté plus haut, la fédéralisation de 1988 a dévolu aux Régions les compétences de politique industrielle, la politique de R&D est encore partagée entre les niveaux fédéral et régional, voire communautaire.

a) Attraction des investissements directs étrangers par les centres de coordination

Les centres de coordination sont en principe des quartiers généraux d'entreprises multinationales et de groupes établis en Belgique, qui ont des fonds propres consolidés d'au moins 1 milliard de BEF et un chiffre d'affaires d'au moins 10 milliards. Ces centres de coordination doivent être exclusivement consacrés aux services des entreprises de leur groupe; ils ne peuvent détenir des parts ou actions de capital.

L'Arrêté Royal n° 187 qui crée ces centres de coordination a donné les avantages fiscaux suivants :

- 1° La base imposable est limitée à un taux appliqué aux seuls coûts opérationnels. Ces coûts opérationnels excluent les dépenses de personnel, les charges financières et les dotations d'amortissement. Le taux appliqué à ces coûts opérationnels est celui utilisé par le centre de coordination lorsqu'il tarifie ses services.
- 2° Les intérêts, dividendes et royalties versés par les centres de coordination ne sont pas soumis au précompte mobilier.
- 3° Les entreprises belges qui financent les centres de coordination - que ce soit par des prêts ou par des capitaux à risque - bénéficient d'un précompte mobilier fictif afférent aux intérêts et dividendes payés par les centres de coordination, à condition que les fonds alloués aux centres de coordination aient été utilisés pour des investissements ou de la recherche en Belgique. Ce précompte mobilier fictif est alors rétrocédé au centre de coordination, ce qui résulte en une réduction de taux d'intérêt.

Suite à ces avantages fiscaux, même des sociétés établies depuis longtemps en Belgique ont créé leur centre de coordination. Et la principale activité de ces centres de coordination consiste à financer les investissements des membres du groupe auquel ils appartiennent :

sur la période 1986-1993, 40 % des investissements du secteur manufacturier belge ont été financés par ces centres de coordination.

En première approximation, ces investissements manufacturiers bénéficient ainsi d'un financement par emprunt à un taux inférieur à celui du marché, à concurrence du précompte mobilier fictif.

Quant aux centres de distribution, ce sont des établissements d'une multinationale qui assument la fonction logistique de distribution physique des biens à l'intérieur du groupe. Le statut de centre de distribution est subordonné à l'agrément du Ministre des Finances. L'avantage fiscal de ce statut est la définition de l'assiette imposable, qui est limitée aux coûts majorés de 5 %.

b) La privatisation des entreprises publiques

Les privatisations en Belgique

Depuis 1985, la Belgique est dans une dynamique de privatisation. Un ensemble de dispositions législatives relatives à l'autonomie des entreprises publiques a été mis au point de sorte que de nombreuses entreprises publiques possèdent actuellement soit un statut privé soit un statut d'autonomie financière et de gestion.

Motivations et contraintes

Les motivations de ce processus de privatisation ne sont pas politiques ou idéologiques. Les gouvernements tant de gauche et de droite ont contribué à ce processus. Les deux principales motivations sont d'ordres budgétaire et économique.

D'une part, la politique de résorption du déficit public belge incite les décideurs publics à revendre les actifs publics au secteur privé. Ce procédé permet en effet de résoudre le problème de trésorerie du gouvernement dans la perspective d'une réduction de la dette publique.

D'autre part, la privatisation doit permettre d'accroître l'efficacité des entreprises publiques en terme de production et de management. Plusieurs facteurs imposent ce souci d'efficacité: il y a d'abord le bien-être des consommateurs, accru par un service de moindre coût; il y a ensuite la libéralisation des marchés sur lesquels ces entreprises opèrent, notamment en raison de l'ouverture économique de la Communauté Européenne.

La privatisation des entreprises publiques est cependant soumise à deux contraintes majeures. Premièrement, comme les objectifs publics diffèrent des objectifs privés, une gestion privée, dirigée par la maximisation des profits, ne peut soutenir certaines missions publiques conférées à ces entreprises. Par exemple, le service universel rendu aux

utilisateurs des différents réseaux téléphoniques et ferroviaires ne peut être maintenu qu'au moyen d'un système de subvention de l'état. Il y a lieu de définir et de réguler ces missions publiques.

Deuxièmement, l'inefficacité des entreprises publiques est aussi attribuable à la structure peu compétitive des marchés sur lesquels leurs biens et services sont offerts. Les entreprises publiques sont très souvent des monopoleurs dont l'inefficacité n'est pas sanctionnée par le marché. Dans ce cas, ce n'est pas la privatisation qui apportera un bénéfice pour les consommateurs mais bien une action promouvant la concurrence dans ces marchés. La privatisation n'a de sens que si elle est mise en oeuvre sur un marché compétitif.

Cadre législatif

En Belgique, la mise en oeuvre du processus de privatisation n'a pas été coordonnée. Il n'existe pas de " loi cadre " telle qu'en France et le cadre législatif belge consiste en un ensemble de dispositions sommaires et éparées. On peut néanmoins discerner deux étapes importantes dans cette mise en oeuvre. Dans un premier temps, le législateur belge s'est orienté vers un compromis entre la privatisation complète de l'entreprise publique et le maintien d'un contrôle de l'état sur la réalisation des missions publiques. Ainsi, au début des années 90, sont apparues les Entreprises Publiques Autonomes (EPA) et les Instituts Publics de Crédits (IPC). Dans un second temps, le sentiment d'échec de ce compromis dans sa réalisation a provoqué une position plus tranchée en faveur d'une privatisation complète de certaines entreprises publiques. Les paragraphes suivants précisent ces deux temps.

Au début des années 90, le gouvernement belge introduit plusieurs mesures en faveur de l'autonomie et de la privatisation des entreprises publiques ou semi-publiques. D'une part, par la loi du 17 juin 1991, il réorganise le secteur public de crédit en rassemblant les sociétés publiques de crédit et d'assurance en deux Institutions Publiques de Crédit (IPC) : la Caisse Générale d'Épargne et de Retraite (C.G.E.R.) et le Crédit Communal. Le 22 juillet 1993, il autorise la cession totale ou partielle des actifs détenus par ces groupes ainsi que par les autres sociétés publiques d'investissement. Grâce à cette loi, plusieurs entreprises publiques ou semi-publiques contrôlées par ces sociétés ont été vendues partiellement ou totalement au secteur privé (Distrigaz, Synatom, etc.).

D'autre part, le gouvernement met au point la notion d'Entreprise Publique Autonome (EPA) dans la loi du 21 mars 1991. Le capital financier restant sous le contrôle de l'état, il ne s'agit ainsi pas d'une privatisation complète: l'entreprise reçoit seulement une "autonomie financière et de gestion" dans le cadre des missions publiques et des activités concurrentielles de l'entreprise.

Un "contrat de gestion" entre l'EPA et l'état accorde une autonomie limitée pour les missions publiques et une autonomie élargie pour les autres activités. Dans le cadre des missions publiques, ce contrat prévoit le cahier de charge, la tarification, le système de subventions et les sanctions envers l'EPA. L'objectif de ce contrat est de dégager le management de l'entreprise publique des pressions politiques. De cette façon, les décisions

seront prises en fonction des besoins des consommateurs plutôt que des influences politiques particulières.

Aujourd'hui, l'expérience des EPA n'est pas terminée. La Poste et la Société Nationale des Chemins de Fer Belge sont un exemple de continuation de ce type de société semi-privatisée. Les bénéfices de l'autonomie de gestion sont indiscutables comme le cas de la Régie des Télégraphes et des Télécommunications le démontre. En 1991, cette entreprise publique se transforme en EPA et prend le nom de Belgacom. Depuis lors, le service à la clientèle s'est fortement amélioré et le succès du lancement du système de téléphonie mobile prouve le dynamisme de cette entreprise.

Cependant, malgré la forme contractuelle de la relation entre l'EPA et l'Etat, la pression politique ne disparaît pas. Pour Belgacom, certains événements entre le premier administrateur délégué, Bessel Kok, et les ministres des communications font état de cet échec d'autonomie. Nous donnerons pour exemple que, dans la pratique, cet administrateur-délégué n'a jamais été en mesure de choisir ses collègues. En 1994, la situation semble difficile: d'une part la relation entre l'Etat et le management de Belgacom est complexe, d'autre part le gouvernement a besoin de recettes. La privatisation est entreprise et le gouvernement vend une fraction importante de ses parts au partenariat privé Ameritech-TeleDanmark-Singapour-Telecom. Ainsi l'expérience de Belgacom montre que le statut d'EPA n'est pas suffisant pour éliminer les influences politiques néfastes au consommateur et que c'est la privatisation qui semble permettre la réelle autonomie des entreprises

Privatisation et emploi

Notre discussion ne peut être complète que si elle propose une analyse de l'impact des privatisation sur l'emploi. Dans cette section, nous relèverons deux points: l'effet de la libéralisation et la restructuration sous l'objectif de profitabilité.

D'une part, c'est plus le processus de libéralisation des marchés que la dynamique de privatisation qui entraîne la diminution importante d'emplois dans les entreprises publiques. La perte de situation de monopole et la menace de sanctions par le marché impliquent une recherche accrue de productivité et aboutissent à un dégraissage de personnel. Ce dégraissage est d'autant plus important que les entreprises publiques belges ont servi de réservoir d'emploi durant les années 70 et 80.

D'autre part, c'est l'objectif de profitabilité qui pousse les entreprises publiques privatisées à abandonner les activités les moins rentables et à sous-traiter les activités n'appartenant pas à leurs noyaux de compétence (core business). Cela entraîne non seulement un problème au niveau de l'exécution de missions publiques comme précisé dans les paragraphes précédents, mais aussi cela signifie des pertes définitives d'emplois et des déplacements d'emplois vers des entreprises privées de sous-traitance. Pour cette dernière raison, l'effet global sur l'emploi d'une meilleure gestion est difficile à comptabiliser.

Nous pouvons néanmoins affirmer qu'à long terme la somme des effets de la libéralisation et de la nouvelle forme de gestion est négatif sur l'emploi. Cette réduction d'emploi sera

très probablement accompagnée d'une transformation des contrats et des conditions de travail vers les standards du secteur privé. On peut aisément prévoir cette transformation à travers le déplacement d'emploi vers le secteur privé, l'engagement de personnel contractuel au sein des entreprises publiques ou la modification des profils de rémunération du personnel sous statut public.

c) Aide à la R&D

Soulignons d'abord que la R&D ne couvre pas, loin s'en faut, la totalité des coûts d'innovation¹.

Sous l'angle du présent inventaire des politiques industrielles, il faut distinguer le financement public et le financement privé dans l'ensemble des ressources consacrées en Belgique à l'effort de R&D.

Une autre distinction pertinente pour la politique industrielle est relative aux secteurs d'exécution de la recherche :

- Recherche industrielle : elle concentre plus des deux-tiers de la R&D belge. Cette recherche industrielle comprend à son tour deux sous-secteurs d'exécution : les entreprises et, pour une faible part, les centres collectifs professionnels (Centres De Groote).
- Le secteur universitaire : il représente environ un quart de la R&D.
- Les instituts scientifiques publics et assimilés : avec moins de 10 % du potentiel de recherche, le secteur public belge de la recherche est de loin moins important que dans d'autres pays du Marché commun : en France, au Royaume-Uni, en Allemagne ou aux Pays-Bas, le secteur public représente entre 14 % et 21 % du potentiel de R&D.

Cependant, les deux segmentations - distinction entre financement privé et public d'une part, distinction entre secteurs d'exécution d'autre part - se superposent :

- Les Pouvoirs Publics financent bien sûr les recherches universitaires, et ce par deux voies. D'abord, une part des dotations universitaires est affectée par les institutions elles-mêmes à la recherche. Une autre voie est le financement dit "parallèle" de la recherche fondamentale par le Fonds National de la Recherche Scientifique (F.N.R.S.) et ses fonds associés et par les programmes du Ministère de la Politique Scientifique.
- Un pourcentage (environ 5 à 10 %) de la recherche industrielle est financé par les Pouvoirs Publics (source : S.S.T.C.).

On renvoie à l'annexe 1 pour plus de détails concernant le financement public de la R&D en Belgique. En synthèse, la part des Pouvoirs Publics dans le financement total des dépenses de R&D en Belgique est d'environ 30 %.

En ce qui concerne les ressources totales, privées et publiques, consacrées à la R&D, la Belgique occupe une position "intermédiaire inférieure" par rapport à la moyenne

¹ D'après des estimations faites en France, la R&D ne représenterait au maximum qu'un tiers des coûts de l'innovation. Les deux tiers sont absorbés par la mise au point des outillages de fabrication et des procédés, et le lancement de la commercialisation (estimations tirées de Wautrequin, 1982).

européenne, quand on exprime les dépenses de R&D en pourcentage du PIB¹ : 1,6 % du PIB en 1993, alors que la moyenne européenne était à 2,1 % et que des pays semblables tels les Pays-Bas et la Suède consacrent entre 1,9 et 3 % de leur PIB à la R&D.

Cette situation tient surtout à la faiblesse des dépenses financées par le secteur public belge, le programme d'expansion multiannuelle lancée par le Ministre Ph. Maystadt en 1982 n'ayant pas été poursuivi par ses successeurs.

Une autre conclusion que l'on peut tirer de cette faiblesse du rôle des Pouvoirs Publics, à la fois comme source de financement et comme secteur d'exécution de la R&D, est que les Pouvoirs Publics ne disposent pas de beaucoup de moyens pour satisfaire les besoins de R&D liés à des options de politique sectorielle.

Enfin, l'aide à la recherche est concentrée dans quelques grandes entreprises. Cette observation a incité les Régions à développer un soutien à l'innovation des PME après la fédéralisation de 1988 (voir infra).

V.3.6. Politique industrielle, désindustrialisation et services

Avant même de donner le synopsis des politiques industrielles en Belgique, on ne peut cependant échapper à une brève discussion du terme même de politique *industrielle* dans le contexte de désindustrialisation.

Ce phénomène désigne la baisse de la part de l'industrie au sens de secteur secondaire dans l'économie globale d'un pays au profit du secteur tertiaire. Ainsi dans le cas belge, entre 1970 et 1990, la part du secondaire a diminué de 41 à 30 % du PNB, tandis que le tertiaire passait de 54 à 68 %.

Il est bien connu cependant que les estimations de l'importance relative des secteurs secondaire et tertiaire sont très différentes, selon qu'elles sont basées sur l'emploi, la balance des paiements et la valeur ajoutée à prix courant ou à prix constant (Jacquemin, 1982; Martou, 1987).

Ce qui caractérise la position de la Belgique par rapport aux autres pays de l'UE, en matière de désindustrialisation, peut être capté à partir des observations suivantes :

a) Les prix relatifs du secondaire (industrie) et du tertiaire (services)

Les prix de valeur ajoutée de l'industrie manufacturière belge ont moins augmenté que dans les autres pays européens, à cause du manque d'autonomie des exportateurs belges dans la détermination de leurs prix à l'exportation : majorité d'exportateurs price-taker,

¹ Voir notamment Spaey, "Des investissements immatériels en recherche-développement : pour quoi faire?", in "La croissance - Conditions économiques et enjeux financiers", IRES et IAG, Université Catholique de Louvain, De Boeck Université, 1989.

standardisation plutôt que différenciation verticale des produits industriels (Huveneers, 1996).

Par contre, les prix de valeur ajoutée des services marchands en Belgique ont parfaitement suivi la même tendance que dans les autres pays européens (Huveneers et Yamawaki, 1991, en particulier annexe IV).

Au demeurant, c'est en Belgique que la divergence entre le prix de la valeur ajoutée de l'industrie et le prix correspondant des services a été la plus forte (de Ghellinck, 1988; Huveneers et Yamawaki, op. cit., 1991).

Il s'ensuit de cette évolution défavorable des prix industriels relativement aux prix des services dans l'économie belge que la désindustrialisation y a été plus marquée en terme de valeur ajoutée à prix courant qu'à prix constant : en comparant la Belgique à ses partenaires européens, et en partant d'un indice 100 en 1970, l'industrie a davantage reculé en Belgique en terme de valeur ajoutée à prix courant et en terme d'emploi, mais s'est mieux comportée que ses concurrents européens en terme de valeur ajoutée en volume et de productivité apparente du travail.

b) Exportations de services

A la fin des années 70, l'idée a été popularisée, en particulier par Singh, que le problème central lié à la désindustrialisation est la faiblesse supposée de la contribution des services à la croissance des exportations et à l'équilibre de la balance courante.

Si on teste cette idée dans le cas belge, on voit que les services dans les exportations totales (biens et services + revenus des facteurs reçus du reste du monde) ne représentent que 18,70 % au début des années 90, contre 14,8 % en 1953. Ainsi, l'accroissement de la part des services dans les exportations n'est pas spectaculaire. Pour l'ensemble des pays de la CEE, les exportations de service durant la seconde moitié des années 80 représentaient 33 % (contre 29 % en 1970).

Concernant la part des exportations des services par rapport au PNB, cette part pour la Belgique passe de 4,4 % en 1953 à 16,4 % en 1990. La Belgique se classe de ce point de vue en seconde place parmi les pays européens, pratiquement au même niveau que les Pays-Bas (également 16 % du PNB) et derrière la Grande-Bretagne (environ 20 % du PNB)¹.

Pour les exportations belges de biens, les chiffres correspondants sont 23,4 % du PIB en 1953 contre 55 % en 1990.

La progression des exportations se fait donc à un rythme plus lent pour les services que pour l'industrie.

¹ Si on ajoute à la Belgique le Luxembourg, avec ses services financiers internationaux, on obtient pour les services de l'ensemble Belgique-Luxembourg une part de 35,3% dans le PIB en 1986.

c) L'emploi dans les services en Belgique

La part des services dans l'emploi total en Belgique est plus élevée que la moyenne européenne: de 65 à 68,6 % durant la seconde moitié des années 80 en Belgique alors que pour l'Europe des 12, les chiffres correspondants sont entre 58 et 59 %.

A l'issue de l'analyse qui précède (sous-sections V.3.1 à V.3.5), il faut surtout relever l'importance qu'ont pu prendre dans le passé des instruments de politique sectorielle à caractère défensif, en particulier les aides aux secteurs nationaux et aux sociétés publiques de transport et communication.

La politique industrielle européenne a dû aussi, dans ses aspects "verticaux", consacrer beaucoup de ressources à des secteurs mûrs ou en déclin tels la sidérurgie, le textile et les fibres synthétiques, les chantiers navals ...

Il n'est dès lors guère étonnant que les politiques industrielles menées par les 3 régions belges après les vagues de régionalisation de 1980 et surtout de 1988 se voulaient davantage volontaristes et orientées sélectivement vers des secteurs nouveaux et des P.M.E.

C'est la philosophie de ces politiques industrielles menées en Belgique et dans ses composantes régionales qu'on étudie maintenant.

V.3.7. Philosophie des politiques industrielles en Belgique

Les politiques industrielles ont connu une évolution particulière en Belgique depuis la fin des années 70. Plusieurs facteurs sont venus successivement s'ajouter aux premières politiques d'expansion économique mise au point après la seconde guerre mondiale. La croissance du chômage et la nouvelle dynamique des P.M.E. ont porté les gouvernements belges à redéfinir des politiques axées sur l'emploi et les P.M.E. Ensuite le processus de fédéralisation a entraîné une gestion séparée des politiques dans les trois nouvelles régions du pays. De nouvelles modifications ont été apportées notamment par souci de simplification des nombreux programmes d'aide et d'uniformisation vis-à-vis des normes européennes. Enfin le faible développement de certaines localités wallonnes a provoqué l'intervention des fonds structurels européens de sorte que les politiques industrielles y ont pris un essor très prononcé.

Cette section procède à la description et à l'analyse du cadre législatif des politiques industrielles belges. Les lois d'expansion et de réorientation économique sont résumées et analysées ainsi que les modifications apportées après la fédéralisation dans les trois régions. L'impact des fonds structurels européens sur les politiques industrielles y est précisé. Une conclusion reprend les points essentiels de nos analyses.

a) Lois d'expansion et réorientation économique en Belgique avant la fédéralisation

La législation belge des aides en faveur des entreprises publiques et privées s'articule autour de 3 lois: les lois d'expansion économique du 17/7/1959 et du 30/12/1970 et la loi de réorientation économique du 4/8/1978.

Loi du 17/7/1959 :

La loi d'expansion économique et de création d'industries nouvelles du 17/7/1959 accorde une aide générale "aux opérations qui créent, étendent ou modernisent des activités industrielles et qui répondent à l'intérêt économique général". Elle accorde également une aide aux investissements importants qui permettent d'organiser des activités indispensables pour affronter la concurrence internationale.

Cette loi propose plusieurs formes d'aide: la bonification d'intérêt, l'exonération fiscale (par rapport aux revenus fonciers), la garantie de l'Etat et des avances sans intérêt. Cette loi fut abrogée le 31/7/1991.

Loi du 30/12/1970 :

La loi d'expansion économique de 30/12/1970 précise la loi précédente. Elle propose principalement des incitants aux investissements ainsi que des contrats.

Ainsi, cette loi accorde des "aides régionales" dans des "zones de développement" aux opérations qui créent, étendent, convertissent ou modernisent des activités industrielles ou de service. Les " zones de développement " correspondent aux localités que le législateur entend aider pour soutenir leur développement économique. Les opérations aidées doivent répondre à "l'intérêt économique général" et doivent exercer une "influence motrice sur l'expansion économique". Enfin, ces opérations doivent finalement correspondre à des financements d'investissement matériel ou immatériel ou à la constitution de fonds de roulement.

Cette loi accorde également des "aides régionales complémentaires" dans certaines circonstances conjoncturelles.

Les différentes formes d'aide sont :

- Bonification et réduction du taux d'intérêt
- Primes à l'emploi pour les investissements créateurs d'emploi et dans les zones de développement
- Avantages fiscaux (amortissement accéléré, réduction de taxation, etc.)
- Garantie de l'Etat.

La loi du 30/12/1970 propose ensuite des contrats constitués de paquets prédéfinis d'aide. Les critères et les montants d'aide octroyés dans ces paquets ne diffèrent toutefois pas de ceux du paragraphe précédent. ¹

Loi du 4/8/1978

L'originalité de la loi de réorientation économique du 4/8/1978 consiste en son objectif d'emploi dans les P.M.E. En effet, cette loi accorde des "aides générales" aux P.M.E. pour les opérations qui créent de l'emploi. Les opérations visées sont le financement direct d'investissement matériel et immatériel et la constitution de fonds de roulement. La définition de P.M.E. reprend les entreprises commerciales, industrielles, artisanales, touristiques ou de services, dont le personnel est limité à 40 ou 70 personnes selon que l'entreprise soit de type commercial ou non.

Les aides peuvent prendre les formes suivantes:

- Subvention en intérêt, prime en capital ²,
- Avantages fiscaux: (amortissement accéléré, etc.)
- Prime à l'emploi, diminution temporaire de cotisations sociales.

Notons finalement que les aides accordées sous la loi du 4/8/1978 ne sont pas cumulables avec celles de la loi du 30/12/1970. De cette façon, les entreprises définies comme PME selon la loi du 4/8/1978 ne peuvent recourir à la loi du 30/12/1970. La loi du 30/12/1970 couvre donc les grandes entreprises - sauf cas particulier.

b) Législation wallonne après la fédéralisation

La législation belge sur les aides aux entreprises s'applique à la Région wallonne. Pour concrétiser sa politique d'aide aux entreprises privées, le gouvernement wallon a mis au point plusieurs décrets: nous retiendrons le décret du 30 juin 1988 (Directives 7000), le décret du 1 avril 1989 (Directives 8000) et, plus récemment, le décret du 25 juin 1992.

(i) Politiques industrielles avant 1992

Le décret de 1988 s'adresse aux grandes entreprises car il met en application des aides automatiques pour les investissements importants (plus de 20 Millions de FB) et des aides contractuelles pour les investissements stratégiques ou promoteurs d'emploi en Région wallonne. L'aide automatique consiste en une aide de base (6 %) calculée sur le montant de l'investissement, associée à une aide complémentaire (plafonnée à 6 %) attribuée en

¹ Quelques exemples: Contrat de progrès (convention pour la mise en oeuvre de programmes d'innovation technologique ou de développement industriel ou commercial); contrat d'administration d'entreprise (convention pour permettre un audit de gestion de l'entreprise); contrat de promotion technologique et contrat de reconversion et restructuration.

² Lors d'une subvention en intérêt, le gouvernement prend en charge, pendant une période limitée, une partie des intérêts à payer lorsque l'entreprise obtient un crédit à terme déterminé pour réaliser des investissements. La prime en capital remplace la subvention en intérêt pour les investissements effectués par fonds propres (sans crédit). C'est une prime à fonds perdu de valeur équivalente à la subvention en intérêt.

fonction de critères d'emploi, de localisation et d'importance stratégique pour la région. Cette aide est dite "automatique" car elle est déterminée sur base de l'acceptabilité et de l'évaluation des caractéristiques de l'investissement. En contraste, l'aide contractuelle est négociée avec le ministère de l'Economie et de l'Emploi et porte sur 4 % ou 7 % du volume de l'investissement.

Le décret de 1989 s'adresse aux P.M.E. et aux indépendants agissant principalement dans les secteurs de la production et des services industriels. Le décret propose des subventions en intérêt, des primes en capital, des primes à la création d'emploi et des aides fiscales. Une subvention en intérêt (5 % ou 7 %) est accordée sur 75 % du volume de chaque investissement accepté. Un investissement minimum de 1 Million de FB est requis. La durée de la subvention est calculée selon une classification de l'activité aidée, classification basée sur l'intérêt stratégique de l'activité pour la Région wallonne. La prime en capital est une forme d'aide alternative pour l'entreprise. Elle consiste en une prime à fonds perdu d'un montant équivalent à celui de la subvention en intérêt. En ajout à ces aides, une aide de 100000 FB par emploi créé et certaines exonérations fiscales peuvent être accordées.

En 1992, le gouvernement wallon a formulé de nouveaux décrets d'aides aux entreprises dans les buts d'uniformiser et de simplifier l'ensemble des directives précédentes et de se conformer aux directives de la Commission de l'U.E. relatives aux articles 92 et 93 du Traité. C'est ce nouveau décret que nous allons maintenant examiner.

(ii) Politique industrielle après 1992

Prime à l'investissement

L'arrêté régional du 25/6/1992 condense les aides en faveur des entreprises privées dans une forme unique: la prime à l'investissement. Pour la première fois les aides sont conditionnées par l'évolution des emplois liés aux investissements. L'éligibilité à une prime sur des investissements matériels ou immatériels est définie en fonction des critères suivants :

- Groupe d'activité économique
- Localisation de l'investissement en "zone de développement"
- Degré d'indépendance financière de l'entreprise
- Volume du chiffre d'affaire et du personnel employé
- Liquidité financière
- Secteur d'activité de l'entreprise (certains secteurs sont exclus).

Nous noterons que les activités économiques éligibles comprennent deux groupes d'activité éligibles aux primes: le groupe A qui reprend la plupart des activités manufacturières et le groupe B qui inclut certaines activités de service. Les professions libérales, les services publics et semi-publics, et les secteurs de la finance, de l'acier et du charbon sont par exemple exclus.

Une prime de base est accordée en addition à cinq primes calculées sur l'appréciation des critères suivants :

- Evolution nette de l'emploi directement généré par l'investissement
- Evolution de la valeur ajoutée générée par l'investissement
- Intérêt innovant et technologique de l'investissement pour la région
- Emploi indirect généré dans la région
- Vulnérabilité de l'investissement (en fonction de la prise de risque technologique, et des premières implantations dans la région);

Chacun des ces critères donne droit à un pourcentage de prime (prime/investissement). Tous les pourcentages sont additionnés afin d'obtenir le taux de prime qui sera appliqué. Le tableau ci-dessous précise les pourcentages de prime accordés à chaque critère. Pour la définition du champ d'application des mesures, en particulier quant à la taille des entreprises aidées, on se réfère encore au dispositif juridique des lois de 1970 et 1978

Tableau V.3.1 Aides aux investissements en Wallonie

(Prime à l'investissement = pourcentage de l'investissement aidé)

CRITERES	LOI 1978 Entreprise de max. 20 personnes et indépen- dante financièrement		LOI 1978 Entreprise de 21 à 50 personnes ou de max. 20 personnes non indépendante financièrement		LOI 1970 Entreprise se de 51 à 250 personnes ou création d'entreprise d'au moins 50 personnes		LOI 1970 Entreprise de plus de 250 personnes ou dont le chiffre d'affaire dépasse 20 millions d'Ecus
	A	B	A	B	A	B	
Groupe d'activité							
Aide de base	12	8	4	2	4	2	
Prime de première installation	3	3					
Intérêt de l'activité si	0 à 3	0 à 2	0 à 3	0 à 2	0 à 3	0 à 2	0 à 3
Evolution de l'emploi							
- si création d'entreprise			0 à 8	0 à 8	0 à 8	0 à 8	0 à 8
- si extension d'entreprise			0 à 8	0 à 8	0 à 8	0 à 8	0 à 8
Evolution de la valeur ajoutée par emploi							
- si création d'entreprise			3	3	3	3	3
- si extension d'entreprise			0,75 à 3	0,75 à 3	0,75 à 3	0,75 à 3	0,75 à 3
Emploi Indirect généré							0 à 3
Vulnérabilité de l'investissement							0 à 4

Source: "Les aides pour investir" Ministère de la Région wallonne. 31/08/1992.

Nous noterons que les investissements réducteurs d'emploi sont pénalisés car ils incluent une prime négative sous le critère de l'évolution nette de l'emploi.

La procédure de demande et d'octroi des aides est relativement rigide pour les investissements importants mais flexible pour les investissements moyens. En cas d'investissement important (supérieur à 50 Millions de FB), l'entreprise devra effectuer sa demande d'aide à l'administration au moins six mois avant l'exécution de l'investissement. La liquidation de l'aide par l'administration s'effectuera selon un calendrier régulier. En cas de petit investissement (inférieur à 50 Millions de FB) ou de petite entreprise, les demandes d'aide seront autorisées pour des investissements récemment exécutés.

Finalement, les entreprises aidées s'engagent à réaliser les investissements et les créations d'emploi qu'elles ont déclarés. Ces engagements sont vérifiés ex-post par l'administration.

Exonérations fiscales, prime à l'emploi et autres primes

Bien qu'il fasse suite à un effort d'uniformisation, l'arrêté régional du 25/6/1992 autorise encore des exonérations du précompte immobilier et du droit proportionnel sur les apports en société¹. Ces formes d'aide ont des durées variables en fonction des conditions d'emploi et de la dépendance financière de l'entreprise. Seules les entreprises éligibles pour les primes à l'investissement (ainsi que les entreprises de moins de 20 personnes et ne réduisant pas leurs niveaux d'emploi) peuvent bénéficier de ces exonérations.

Parallèlement, en addition à la prime à l'investissement décrite ci-dessus, l'arrêté régional du 25/6/1992 alloue une prime de 100000 FB par emploi dans les P.M.E.

Comme signalé dans l'inventaire de la section V.3.1, des aides à la consultance en management, finance et stratégie sont aussi mises à disposition des PME. En 1995, ceci n'a représenté en Région wallonne qu'un engagement de 76 MBEF.

Finalement, d'autres dispositions au sujet des aides aux investissements ont été reformulées en rapport à la politique d'environnement, des énergies renouvelables, de l'innovation etc... Hormis les actions en faveur de l'innovation, nous n'entrerons cependant pas dans le détail de ces dispositions car elles n'engendrent pas des dépenses importantes de la part de la Région wallonne.

Actions en faveur de l'innovation

La Région wallonne accorde plusieurs aides directes à l'innovation. Ce sont les aides financières directes (l'avance récupérable, la subvention entreprise) et des aides visant à renforcer le potentiel humain de l'entreprise par la prise en charge d'une partie de la

¹ Le précompte immobilier est en principe un acompte sur l'impôt unique à payer par la société résidente, mais cet acompte n'est pas remboursable. Il est calculé en pourcentage du revenu cadastral. Environ 95 % des recettes du précompte immobilier bénéficient aux pouvoirs locaux, le solde revenant aux régions.

rémunération des personnes : l'Arrêté Royal 123, le programme FIRST et le Responsable Innovation technologique, en abrégé RIT (aide accordée par la Région et le FEDER pour financer 80 % du salaire du personnel engagé dans une PME pour des activités d'innovation).

Il existe aussi des aides indirectes, moins connues, sous la forme d'aides en consultation externe (l'étude technico-économique et l'étude de faisabilité technique) ainsi que l'étude de faisabilité de logiciels innovants et la guidance par centre de recherche collective.

Il faut aussi mentionner des actions récentes : RIT 92, Elan Technologie, Horizon 92, le Programme mobilisateur Multimatériaux, l'action "Projets pilotes en technologies propres", le projet récent en matière de technologie du multimédia.

c) Fonds structurels européens 1989-99

Les fonds structurels européens sont composés du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), du Fonds Social Européen (FSE) du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA). Les fonds structurels promeuvent les cinq objectifs suivants:

- L'objectif 1 concourt au développement des régions en retard économique. En 1994, seule la province du Hainaut fut intégrée à cet objectif.
- L'objectif 2 aide la reconversion des régions en déclin industriel. Depuis 1990, les zones de Turnhout, Limbourg, Liège-Verviers, Aubange et Charleroi furent intégrées à cet objectif. Cette dernière zone est passée sous objectif 1 pour la période 1994-99.
- L'objectif 3 concourt aux programmes de lutte contre le chômage aux trois niveaux: fédéral, communautaire et régional. Basé sur une démarche de « parcours d'insertion » son action porte plus sur l'amélioration de l'environnement de la recherche d'emploi pour le chômeurs que sur la mise en oeuvre de politiques industrielles.
- L'objectif 4 concourt aux divers aspects de la formation professionnelle: études d'anticipation, orientation, développement et encadrement des programmes de formation. Il propose un appui particulier pour la formation dans les P.M.E.
- l'objectif 5b concerne le développement des régions rurales.

Ainsi, parmi ces objectifs, ce sont les objectifs 1, 2 et 4 qui nous paraissent s'inscrire le plus parmi le soutien aux politiques industrielles belges. Le tableau V.3.2. présente sommairement les contributions des différents fonds européens.

Tableau V.3.2. Fonds structurels européens en Belgique

M Ecus (94)	ZONE OU ORGANISME COMPETENT	FEDER	FSE	FEOGA IFOP	TOTAL
Objectif 1	Hainaut 1994-99 Région wallonne	515,9	166,7	47,3	730
Objectif 2	Turnhout 1994-96	18,7	4,7	---	23,4
	1997-99*	21	5	---	26
	Limbourg 1994-96	35,3	11,7	---	46,8
	1997-99*	43	12	---	55
	Liège-Verviers 1994-96	74,4	13,1	---	88,5
	1997-99*	88	17	---	105
	Aubange 1994-96	0,9	0,5	---	1,3
1997-99*	1	0	---	1	
	TOTAL	129,3	29,9	---	160
		153	34	---	187
Objectif 3	Ministère Emploi et Travail 1994-99	---	36	---	36
	Communauté française 1994-99	---	156,6	---	156,6
	Communauté germanophone 1994-99	---	5,5	---	5,5
	Bruxelles capitale 1994-99	---	12,2	---	12,2
	Communauté flamande 1994-99	---	188,2	---	188,2
	TOTAL	---	398,5	---	398,5
Objectif 4	Ministère Emploi et Travail 1994-99	---	6,0	---	6,0
	Communauté française 1994-99	---	17,4	---	17,4
	Communauté germanophone 1994-99	---	0,5	---	0,5
	Bruxelles capitale 1994-99	---	2,2	---	2,2
	Communauté flamande 1994-99	---	42,8	---	42,8
	TOTAL	---	68,9	---	68,9
Objectif 5b	Sud EstWallonie 1994-99	20,3	8,7	12,4	41,4
	Flandre (Meetsjesland Westhoek) 1994-99	20,7	4,5	11,4	36,6
	TOTAL	41,0	13,2	23,8	78,0

Source : Commission européenne * Proposition de l'Etat membre

En 1994, le volume et la répartition des aides accordées par les fonds structurels européens sont modifiés de façon importante. La province du Hainaut est en effet incluse sous l'objectif 1. Le total des contributions européennes passe à 730 M ecus à répartir sur une période de six ans. La contribution de la région wallonne et du gouvernement fédéral est du même ordre et un total de 934 M ecus d'investissement privé est attendu, soit un total de 2411 Mecus pour des investissements dans les entreprises, les infrastructures, la recherche et le développement, l'environnement etc.. Le tableau V.3.3 rapporte cette situation.¹

Tableau V.3.3. Financement des Investissements, Objectif 1, Hainaut, 1994-99

M Ecus	FEDER	FSE	FEOGA IFOP	NATIO- NAL	PRIVE	TOTAL	PRIVE/ TOTAL
1. Relance de l'activité économique							
- Modernisation du tissu économique							
. Aide à l'investissement dans entreprise (ALE)	148,0	-	-	148,0	692,0	988,0	70 %
. Aide à l'investissement dans PME (AIDE)	32,6	-	-	32,6	159,8	225,0	70 %
. Filières agricoles	-	-	45,7	65,5	31,5	142,8	22 %
. Invest. et animation économique	37,0	-	-	17,5	19,5	74,0	26 %
- R&D	85,8	-	-	85,2	22,7	193,8	11 %
- Environnement industriel	78,8	-	-	80,8	-	159,7	0 %
- Programme : transformation croissance en emploi	-	45,5	-	45,5	6,2	97,2	6 %
2. Attractivité							
- Patrimoine rural	85,9	2,9	1,7	90,4	0,08	181,0	0 %
- Infrastructure transport	30,9	-	-	46,3	-	77,2	0 %
3. Programme : chance à chacun	7,6	117,0	-	124,5	0,9	250,0	0,3 %
4. Assistance technique	2,6	1,2	-	-	3,8	7,5	0 %
TOTAL	<u>515,9</u>	<u>166,7</u>	<u>47,3</u>	747,1	934,5	2411,7	38 %
		730,0					

Source : Commission européenne, DGV

On notera encore du tableau V.3.3 que la moitié des investissements sont soutenus par des programmes d'aides aux investissements. Ceux-ci sont les seuls programmes pour lequel

¹ Nous expliciterons encore l'importance de cette évolution en rapportant la progression du rapport d'aide par habitant dans la région du Hainaut. Selon Romus (1994), lorsque l'arrondissement de Charleroi était sous objectif 2 durant la période 1990-93 en raison de son déclin industriel, la communauté européenne offrait 39 Ecus à chacun de ses 572,000 habitants (36 Ecus pour l'arrondissement de Liège). En passant sous objectif 1 pour raison de retard économique, le Hainaut accroît non seulement la surface géographique attachée aux aides européennes de façon à inclure 1,279,000 âmes mais aussi le taux d'aide par habitant jusque 132 Ecus (43 Ecus pour Liège durant 1994-99). On peut facilement croire que les fonds structurels apportent un important avantage comparatif au Hainaut.

les entreprises privées contribuent significativement à la relance économique. Les autres programmes sont essentiellement financés par le gouvernement régional et les fonds structurels.

En concourant pour 15 % des investissements, le fonds structurel européen FEDER permet ainsi de doubler la prime à l'investissement définie par l'arrêté Régional Wallon du 25/6/1992 (Cf. section V.3.2 i). Cette réduction substantielle du coût du capital amène sans doute le lecteur s'interroger sur la substitution du travail par le capital que pourraient entraîner de telles aides. On peut toutefois espérer que cette substitution reste limitée. Les conditions de création d'emploi définies dans cette prime limitent en effet les subsides aux investissements de rationalisation, destructeurs d'emploi.

d) Législation en région flamande après fédéralisation

Comme dit plus haut, la Région flamande affiche sa volonté de combiner les objectifs de promotion d'emploi et de restauration de la compétitivité : la capacité concurrentielle des entreprises est considérée comme le levier pour l'emploi et, inversement, la politique pour l'emploi devra tenir compte des conséquences sur la capacité concurrentielle des entreprises.

L'objectif de restauration de la compétitivité apparaît surtout à travers la volonté du gouvernement flamand d'obtenir du pouvoir fédéral une réduction des charges sociales pesant sur le coût salarial et une réduction des charges fiscales pesant sur les bénéfices des entreprises. C'est sous l'insistance de la Région flamande que le Ministre des Finances a introduit fin 1994 le statut de centres de distribution et en juillet 1996 le statut de centres de services. La Région flamande demande aussi la restauration du statut de sociétés de reconversion, l'instauration de statuts fiscaux avantageux pour les Call Centers, des déductions à l'impôt des sociétés liées à des investissements créateurs d'emploi ou même des déductions spécifiques pour des hausses d'emploi.

Pour l'examen de la politique industrielle de cette Région après la fédéralisation, nous allons suivre le même plan que pour la Région wallonne, à savoir : (i) aide à l'investissement par la législation sur l'expansion économique; (ii) mesures pour l'emploi et autres instruments, en l'occurrence en faveur du capital à risque et de l'infrastructure; (iii) actions en faveur de l'innovation.

Mais comme on l'a annoncé dans l'introduction (sous-section V.3.1), pour la Région flamande, les aides aux investissements ont été réduites au profit des dépenses publiques pour les infrastructures et l'innovation :

- les aides à l'investissement ont diminué de 15 milliards BEF en 1990 à 7 milliards BEF en 1995 (dont 3,5 milliards seulement pour les entreprises grandes et moyennes);
- le budget pour l'infrastructure augmentait de 23 à 32 milliards BEF sur la même période et le soutien à la R&D progressait de 11 à près de 15 milliards.

(i) Aide à l'investissement

La Région flamande a voulu appliquer la législation belge sur les aides aux investissements des entreprises de manière de plus en plus sélective, en diminuant les budgets d'aides automatiques et linéaires au profit de projets d'investissement porteurs en emploi ou favorables à l'environnement ou reconnus d'importance stratégique pour la Région. Tout comme pour la Région wallonne, le début des années 90 est une charnière avec la mise en conformité des aides aux directives européennes par un décret du 15/12/93.

Durant les années 80

L'application des lois du 17/07/1959, du 30/12/1970 et du 4/8/78 était assez automatique, le volet dépendant de la création d'emploi étant d'ailleurs limité. L'aide accordée représentait un pourcentage élevé des montants d'investissement : 12 à 15 % pour la loi de 1959, 25 % pour la loi de 1970.

Durant les années 90

Pour les entreprises grandes et moyennes, le caractère plus sélectif des aides se marque par l'abrogation de la loi de 1959 et par la réduction de l'aide accordée sur base de la loi de 1970, conformément à la politique de la CEE (depuis le décret du 14/03/1994):

- Pour les entreprises moyennes, l'aide maximale est 7,5 % de l'investissement aidé.
- Pour les grandes entreprises, un tel pourcentage d'aide requiert un investissement du type écologique ou dans une zone de reconversion (Westhoek, Limbourg et la zone tampon avec le Hainaut).

Ce n'est qu'en cas d'accroissement d'emploi qu'on peut aller jusqu'à 9 % avec un maximum de 10 MBEF d'investissement aidé par emploi.

En outre, les avantages fiscaux subsistant sous forme d'exonération du précompte immobilier sont fonction de la création d'emploi.

Pour les petites entreprises, des arrêtés régionaux ont modulé la loi de 1978. La sélectivité se marque par différents critères (Eric Van Rompuy, 1995, annexe 4) :

- montants minimaux d'investissement;
- préférence aux investissements d'extension par opposition à ceux de remplacement;
- préférence pour les investissements constituant un premier établissement;
- pourcentage d'aide à l'investissement en fonction de l'emploi supplémentaire, de l'écologie et de l'importance stratégique pour la Région;
- durée d'exonération du précompte immobilier en fonction du pourcentage des fonds propres dans le financement de l'investissement;
- pourcentage d'aide à l'investissement et durée d'exonération du précompte immobilier variable en fonction du type de secteur (industrie - services - commerce); en outre, il y a eu une majoration de l'aide à l'investissement pour des cas particuliers : des sous-secteurs de l'industrie du bois, le textile de 1981 à 84 et les "bedrijvententra" de 1984 à 1994.

(ii) Mesures pour l'emploi, le capital à risque et les infrastructures

Promotion de l'emploi

Comme on vient de le voir, la promotion de l'emploi se fait d'abord par une accentuation de l'aide à l'investissement.

La Région flamande a pris aussi récemment deux mesures pour développer les qualifications de la main d'oeuvre à l'intérieur des entreprises :

1. un financement public pendant 1 an d'une partie du salaire lors de l'embauche de chômeurs difficiles à placer;
2. un financement public des coûts de formation professionnelle dans le cas de création, d'extension ou de reconversion d'entreprises.

La Région a aussi inscrit à son budget un montant d'environ 2 milliards BEF pour les années 1993-1994-1995 en vue d'encourager le travail à temps partiel. La mesure consiste en une prime de 3.000 à 5.000 BEF pendant une période de 2 ans, en faveur des salariés qui passent d'un travail temps plein à un travail à temps partiel ou qui prennent une pause-carrière. La prime n'est accordée que s'il y a embauche dans l'entreprise.

Développement du capital à risque et gouvernement des entreprises

L'actuel gouvernement flamand a entrepris une réflexion de politique industrielle visant à mettre sur pied un système de financement de long terme ("Corporate Finance") et de gouvernement d'entreprises ("Corporate Governance") visant à favoriser la croissance des entreprises et l'autonomie des centres de décision.

Les mesures concrètes déjà prises concernent :

- Un système de garantie publique pour le capital à risque et les emprunts subordonnés consentis par le secteur privé à des P.M.E.
- La mise sur pied d'un réseau de collaboration entre les institutions financières flamandes. Ce réseau compte déjà des réalisations en matière de télécommunications.
- La réduction des droits de succession sur les actifs d'entreprises.

Infrastructure et terrains industriels

La Région flamande s'est inspirée du Livre Blanc européen pour élaborer un plan d'infrastructure visant à augmenter la superficie de terrains industriels disponibles et à améliorer les infrastructures.

(iii) Aide à l'innovation

La Région flamande augmente son budget de soutien à la R&D (près de 15 milliards en 1995) en visant un objectif de 2 % du Produit Régional Brut.

Mais un quart seulement de ce budget est alloué au soutien de la recherche industrielle, principalement via l'IWT, organisme constituant le guichet unique pour le soutien public à la recherche dans les entreprises (budget annuel d'environ 1,5 milliards, soutien à un peu plus d'une centaine d'entreprises).

Un autre poste important du financement public de la recherche en Flandre est IMEC (cfr supra : centre de recherche interuniversitaire en microélectronique).

IMEC est un exemple de soutien public à des technologies dites de base. Celles-ci avaient été choisies au début des années 80 par les Pouvoirs Publics régionaux en dialogue avec les interlocuteurs sociaux dans le cadre de DIRV (Derde Industriële Revolutie in Vlaanderen).

Outre ces technologies de base (microélectronique - agroalimentaire - aéronautique ...), la Région flamande promeut aussi depuis peu les 3 domaines suivants :

- les telecom par une exploitation en commun des réseaux cablés en Flandre (projet Telenet Vlaanderen);
- le secteur "environnement";
- le multimedia.

Par contre, les chantiers navals et le secteur textile où GIMVINDUS a investi encore 600 millions BEF sur la période 1995 - 97 ne feront plus l'objet d'un soutien public.

L'innovation est aussi soutenue au niveau régional par des initiatives favorisant la coopération entre entreprises :

- La mise sur pied de "clusters" pour certains secteurs (machines textiles, fabrications métalliques, transformation des matières plastiques, reconnaissance vocale) pour stimuler la mise en commun des compétences technologiques. Chaque cluster contient quelques grandes entreprises, mais surtout des P.M.E.; la Région flamande encourage d'ailleurs aussi un système de "parrainages" (projets "PLATO") pour la transmission d'expérience des grandes entreprises vers les PME.
- La Région flamande participe au financement des centres sectoriels De Grootte (centres de recherche collectifs).

La Région flamande est aussi en train de rendre opérationnelle l'initiative européenne en faveur des petites et moyennes entreprises (initiative MKB) : en vue d'encourager l'adaptation au Marché Unique des entreprises situées dans les zones des objectifs 2 ou 5b, l'action consistera à mettre au service de ces PME du personnel hautement qualifié issu des centres de recherche collectifs. Le budget total de ce programme MKB s'élève à 345 millions BEF.

e) Fonds structurels européens en région flamande

Les fonds structurels européens en Région flamande ne concernent pas l'objectif 1.

L'intervention des fonds structurels pour les objectifs 2 à 5b est décrite dans le tableau V.3.2 et concerne principalement le Limbourg et le Westhoek.

D'autres programmes européens en Flandre sont susceptibles d'exercer un effet sur les infrastructures et l'emploi, tels les programmes suivants :

Tableau V.3.4. Autres programmes européens en Flandre

Programme	Zone	Total des aides CEE (Mecus)
PESCA	Westhoek+	
	Fl. Orientale	40,7
URBAN	Anvers	2,582
INTERREG	Eurégion Meuse-	
	Rhin (Limbourg)	2,97
	Eurégion Escaut	10,2

Source : Vlaams Ministerie (Beleidsbrief, 1995, pp. 28 et suivantes)

f) *Politique industrielle en Région bruxelloise*

Le budget de la politique industrielle dans la Région bruxelloise s'élève à environ 2 milliards de BEF.

(i) Aides à l'investissement

Le montant des aides directes aux entreprises s'est limité à environ 340 millions FB par an. L'ordonnance prise le 1/07/93 par la Région bruxelloise transpose la législation belge sur les aides. Les dispositions prises sont assez comparables à celles applicables à la Wallonie :

- Pour les petites entreprises, la loi de 1978 s'applique. Ces petites entreprises sont définies de la façon suivante : maximum un chiffre d'affaires de 400 Millions de FB et occupant 40 à 70 personnes (selon les secteurs).
- Pour les entreprises moyennes (celles qui emploient au maximum 250 personnes et dont le chiffre d'affaire ne dépasse pas 20 millions d'ECU), l'aide s'élève de 3 à 7,5 %.
- Les investissements dits spécifiques sont subsidiés, quelle que soit la taille de l'entreprise (et ce sont les seuls investissements subsidiés pour les grandes entreprises). Il s'agit des investissements visant une utilisation rationnelle de l'énergie, de l'eau ou des matières premières; des investissements de protection de l'environnement; et des investissements réalisant l'adaptation des entreprises aux normes imposées par la CEE.

Certains secteurs sont, comme en Wallonie, exclus de l'application des aides.

(ii) Aide à l'innovation

La Région bruxelloise apporte une aide publique à la R&D par des instruments similaires à ceux utilisés au niveau fédéral (avances récupérables ...).

Surtout, la Région veut soutenir l'innovation au niveau des PME, principalement par le concept original de "Technopole" : c'est un réseau associatif rassemblant entreprises, syndicats, Chambre de commerce, Universités ... et organisé comme asbl de droit privé.

Ce concept assure un interface entre la recherche scientifique universitaire et les entreprises.

Ce veut être un réseau opérationnel apportant des services du type assistances technologiques, réalisation de projets communs à plusieurs entreprises, promotion à l'étranger et informations aux entreprises.

La Région bruxelloise n'a pas de programme sectoriel (du type microélectronique en Flandre, par exemple) mais elle a néanmoins décidé de structurer et développer 4 Pôles d'activité autour de points forts existants : Santé, Agro-alimentaire, Communication et Industries de précision. Ces 4 Pôles représentent 178.000 emplois.

(iii) Infrastructure et autres

La Région compte 4 parcs scientifiques et des parcs industriels à la gestion desquels participe Technopole.

Elle a aussi un Business Center procurant infrastructures, accompagnement administratif et consultance, ainsi qu'un centre d'entreprises sociales.

g) Premiers commentaires de l'inventaire des mesures

Suite à cette présentation des différentes législations en matière d'aide aux entreprises privées, nous pouvons mettre en évidence différentes caractéristiques en fonction desquelles on procédera, dans la section suivante, à l'évaluation selon le critère de leur effet sur l'emploi.

Avant la fédéralisation :

- a) Les critères d'attribution des aides ne sont pas sectoriels : les lois d'expansion ne constituent donc pas une politique industrielle sectorielle, à objectifs verticaux. On verra dans la section suivante que des politiques sectorielles ont cependant été menées de manière ad hoc en Belgique.
- b) Les volumes d'aide en faveur des entreprises privées en Belgique, sont généralement proportionnels aux volumes d'investissement. Cela pose le problème d'un biais éventuel en faveur du facteur capital, au détriment même du facteur travail, si on

encouragement - fût-ce involontairement - des investissements de rationalisation dans des activités où l'élasticité de substitution entre capital et travail est élevée (Barbeaux et Huveneers (1974); Mignolet (1992)).

- c) Dans les lois de 1959 et 1970, l'intensité additionnelle de l'aide en faveur des zones de développement est faible; la politique nationale d'expansion a donc "effacé" donc le soutien aux zones de développement (Barbeaux et Huveneers, op. cit.; Huveneers, Kumps et Saez (1976)).

Après la fédéralisation :

En Région wallonne, les aides aux entreprises (Grandes Entreprises et P.M.E.) s'effectuent principalement au travers des formules d'aide à l'investissement.

Ce n'est que depuis 1992 que le gouvernement intègre explicitement son souci de création d'emploi lors de l'octroi des aides. La supériorité économique de ce nouveau système d'aide n'est cependant pas encore clarifié. En effet, bien qu'il évite de supporter les investissements de rationalisation, destructeur d'emploi, ce système d'aide à l'investissement défavorise les entreprises à faible intensité de capital et fortement créatrices d'emploi. En revanche, le fait de plafonner (en l'occurrence, à 3 millions) l'aide par emploi atténue l'avantage donné aux secteurs intenses en capital.

En Région flamande, c'est également au début des années 90 qu'on cesse d'aider automatiquement tout investissement même de rationalisation. L'accent est mis, comme on l'a observé, sur trois critères : contribution à l'écologie, importance stratégique pour la Région et création d'emploi.

En ce qui concerne les zones de développement, il y a maintenant davantage de différenciation dans l'intensité de l'aide pour ces zones, mais la Commission Européenne a subordonné son accord pour une telle intensification à la réduction de la superficie de ces zones (outre la création d'une zone tampon avec le Hainaut).

V.3.8. Evaluation des politiques industrielles et création d'emploi

Dans la section précédente nous avons expliqué et analysé la philosophie des politiques industrielles sur base du cadre législatif belge. Dans cette section nous procédons à l'évaluation de ces politiques à partir de l'analyse des volumes et des distributions des aides dans les diverses régions.

a) Volumes et taux d'aide en Belgique

Comme nous l'avons présenté dans le synopsis, le taux d'aide (Aide/P.I.B) est en continuelle diminution depuis 1981. Par ailleurs, l'évolution de la destination des aides montre une diminution significative des aides sous objectif sectoriel au profit des

aides sous objectifs fonctionnel et régional¹. L'ère des interventions sectorielles semble révolue.

Selon les informations de la Commission de C.E. (C.E. 1989, 90, 92) à la fin des années 80, les volumes d'aide étaient réparti parmi les objectifs poursuivis de la manière suivante. Les aides sectorielles aux industries et services sont prépondérantes et représentent 64 % du total des aides. Ces aides sont distribuées sous forme budgétisée. Suivent les aides fonctionnelles (24 %) distribuées quasi équitablement sous les formes fiscalisée et budgétisée. Arrivent ensuite les aides régionales (7 %), telles que définies par l'article 93 (3) (c) U.E., et enfin les aides à l'agriculture (6 %).

Durant ces années, les aides sectorielles ont été adressées principalement aux transports publics et aux charbonnages.

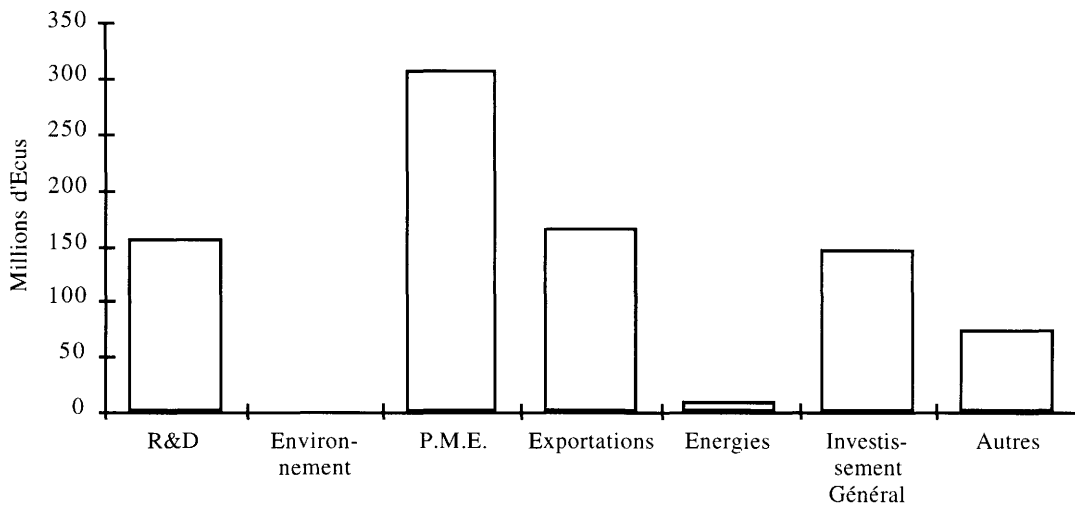
Dans ces secteurs, le coût des aides par emploi soutenu est très important et supérieur à celui dans la plupart autres pays membres de la C.E. L'importance de cette intervention est justifiée par le fait que, d'une part, les aides dans le secteur charbonnier constituent principalement des dépenses sociales et des indemnités pour perte d'emploi. Elles se déroulent dans le cadre particulier et temporaire de larges désinvestissements et d'un effort d'aménagement social de la part du gouvernement belge. D'autre part, les aides aux transports touchent principalement le transport ferroviaire soumis non seulement à des obligations de service public mais aussi à des obligations sociales héritées du passé. L'intervention du gouvernement belge n'entre pas dans le cadre classique des politiques industrielles adressées aux secteurs manufacturiers. La question est de savoir si les politiques industrielles comprennent des objectifs sociaux et publics tels que nous venons de les décrire.

Les aides sectorielles sont progressivement remplacées par des aides fonctionnelles telles que les aides à la R&D, au commerce et à l'exportation, aux P.M.E et aux investissements généraux. Par leur nature axée sur les fonctions des entreprises privées, les aides fonctionnelles s'adressent principalement au secteur manufacturier.

Le graphique V.3.4 montre la répartition de ces aides parmi les diverses fonctions d'entreprise soutenues par le gouvernement. Nous désirons souligner que le vrai volume d'aides aux investissements comprend les rubriques Investissement Général et P.M.E. En effet, la plupart des aides aux P.M.E. sont octroyées sous formes d'aides aux investissements.

¹ Voir le synopsis (V.3.2) pour une définition des aides sous objectifs sectoriel, fonctionnel, et régional.

Graphique V.3.4. Distribution des aides aux industries et services
Objectifs horizontaux
Belgique 1988-90



Sources : Commission of the EC (1992)

b) Volume et taux d'aide à l'expansion économique en Région wallonne

Dans cette section nous décrivons et analysons les volumes d'aides et la part des investissements couverte par les aides, l'impact des aides sur l'emploi ainsi que le coût par emploi d'une telle aide. Etant donné les nombreuses modifications du cadre législatif nous analyserons la situation de chaque région après la fédéralisation de 1988 et nous distinguerons les périodes avant et après la nouvelle loi de 1992.

(i) Grandes entreprises wallonnes durant la période 1988-92

Les volumes d'investissements aidés, d'aide¹ et d'emplois soutenus dans les grandes entreprises wallonnes sont repris dans le tableau V.3.5. Ces aides sont accordées pour des investissements immatériels, matériels, en bâtiment ou en terrain, en fonction de critères énoncés dans la section V.3.6.b.

Deux formes d'aides aux investissements sont énoncées: les primes en capital et les subventions en intérêt. Dans la pratique la première forme d'aide est la plus utilisée (90 %) tandis que la seconde n'est que très faiblement employée (10 %). Cela signifie que la plupart des investissements aidés s'effectuent sur fonds propres.

¹ Il s'agit en fait d'“ équivalents d'aide ”. Les équivalents d'aide correspondent aux coûts nets et actualisés de chaque type d'aide. Ils ne dépendent ainsi ni de l'assiette de calcul des aides et ni de leur échelonnement. Ils forment une base de comparaison valide telle que la Commission des CE le préconise.

Tableau V.3.5. Aides aux grandes entreprises wallonnes

AIDES AUX GRANDES ENTREPRISES Moyenne 1988-92		Investissements aidés (Milliards de FB)	Aides (Millions de FB)	Emplois Soutenus	Couverture d'Aide par Investissement	Coût d'Aide/ Emploi (Millions de FB)
1	Extract. Transform. Minéraux	3,93	486	278	0,124	1,74
2	Transformation Métaux	6,95	780	571	0,112	1,36
3	Chimie	11,81	1621	494	0,137	3,28
4	Verre	3,20	340	128	0,106	2,65
5	Bâtiment Construction	0,55	45	186	0,081	0,24
6	Constr. Aéro-Spatial	1,40	149	40	0,106	3,68
7	Caoutchouc Plastic	3,07	389	138	0,127	2,82
8	Textile Habillement	0,94	90	139	0,096	0,64
9	Alimentaire Boisson	3,81	539	278	0,141	1,94
10	Bois Meubles	0,43	57	50	0,130	1,14
11	Papier Imprimerie Edition	5,44	728	221	0,134	3,29
12	Autres Manufactures	0,14	15	56	0,103	0,26
13	Commerce, Restauration Hebergement	1,47	164	199	0,112	0,82
14	Crédit Service Entreprises	1,79	224	158	0,125	1,41
15	Transport	0,10	6	8	0,060	0,71
16	Services Sociaux Collectifs	0,27	25	39	0,089	0,63
17	Pisculture	0,01	1	1	0,089	1,00
18	Energie	0,05	7	8	0,142	0,85
	TOUS SECTEURS	45,422	5665	2993	0,125	1,89

Source: Ministère de l'économie et du Travail de la Région wallonne.

Distribution sectorielle des aides

Les investissements pour lesquels des aides sont octroyées se concentrent dans un petit nombre de secteurs. En effet, 53 % des investissements aidés appartiennent aux trois secteurs de la chimie, de la transformation métallique et du papier; de plus, 83 % des investissements aidés sont issus des sept premiers secteurs qui comprennent les trois précédents secteurs ainsi que ceux de l'extraction de minéraux, de l'alimentation-boisson, du verre et des matières plastiques.

Par contre, le nombre d'emplois soutenus¹ est moins prononcé dans les secteurs les plus aidés: les trois premiers secteurs ne représentent que 43 % du total des emplois soutenus

¹ Nous rappelons qu'un emploi soutenu est un emploi lié à un investissement pour lequel une aide a été octroyée. Cet emploi n'est pas nécessairement additionnel en ce sens qu'il aurait pas été créé sans l'aide.

par les aides à l'investissement; les sept premiers secteurs n'en représentent que 70 %. Ainsi, les secteurs les plus aidés ne sont pas ceux qui soutiennent le plus d'emploi.

Nous noterons qu'en terme de volume, les secteurs les plus aidés correspondent généralement à des industries en phase de maturité. Tributaire de son héritage industriel, la Région wallonne distribue ses aides en fonction de l'importance des secteurs présents sur son territoire. Elle démontre peu d'effort en matière de promotion de nouvelles industries à caractère plus profitable.¹

Enfin, il est opportun de s'interroger sur la répartition entre les investissements aidés et non aidés en Région wallonne. Pour Leonard & Van Audenrode (1993), 75 % des investissements en Belgique ont bénéficié d'un subside durant la période de 1975-1981. Selon les données présentées ci-dessus pour la période 1988-92, les grandes entreprises appartenant aux sept secteurs les plus aidés reçoivent des aides sur la plupart de leurs investissements. Ainsi, pour ces entreprises, non seulement le taux d'aide (aide/investissement) mais aussi le volume d'investissement aidé semblent atteindre les niveaux maximaux autorisés par la loi et par l'économie wallonne.

Degré de couverture des aides par investissement

En Région wallonne, les aides couvrent entre 8 et 14 % du volume des investissements aidés dans les grandes entreprises. En moyenne, 12.5 % des investissements aidés sont couverts par les aides à l'investissement.

La lecture du tableau V.3.5 suggère que, pour les sept secteurs les plus aidés, la Région wallonne octroie une aide systématique et constante couvrant environ 13 % du volume de chaque investissement aidé quels que soient le nombre d'emplois aidés et le secteur d'activité². La Région wallonne exerce ainsi une politique indifférenciée par rapport aux potentiels de création d'emploi et aux activités industrielles.

Coût des aides par emploi soutenu

Le coût d'une aide à l'investissement par rapport à l'emploi qu'elle soutient constitue un indicateur fréquemment utilisé pour juger de l'efficacité des aides.

Ce coût est très élevé : en moyenne, la Région wallonne dépense 1,89 millions de FB par emploi soutenu par une aide à l'investissement, alors qu'elle n'octroie par exemple qu'une aide directe à l'emploi de 100.000 BEF lors d'une création d'emploi dans une P.M.E. .³

¹ On a vu que la Région wallonne possède une politique de développement des nouvelles technologies, politique séparée de la politique d'expansion économique et de reconversion industrielle. La législation sur l'expansion économique bénéficie certes aux dépenses de R&D si celles-ci sont comptabilisées comme investissements immatériels. De notre analyse, il apparaît qu'une part dominante des aides s'adresse au soutien de ces activités classiques.

² Ce constat devrait être corroboré par l'analyse de la variance des couvertures d'aide par investissement.

³ Cf. lois et décrets 1970, 1978 et 1992 et l'arrêté régional du 25/6/92.

Cette large disparité entre les moyens réservés aux aides à l'investissement et à la création d'emploi doit être regardée sous la lumière de deux facteurs: la durée et le caractère additionnel de l'emploi soutenu. D'une part, il semble pertinent de dire qu'un emploi soutenu par un investissement dure plus longtemps qu'un emploi qui n'est pas lié à ce type d'engagement. L'Etat pourrait préférer le schéma d'aide à l'investissement. Cependant cela ne justifie pas le rapport de 18.9 qui existe entre les deux types d'aide.

D'autre part, un projet est additionnel s'il n'aurait pas été créé sans l'octroi d'une aide. La littérature sur l'évaluation des aides aux entreprises privées¹ rapporte un taux d'additionalité de l'ordre de 50 % pour les projets soutenus par des aides à l'investissement (Foley 1992) et de 10 % pour les créations d'emploi soutenues par des aides directes à l'emploi (Van der Linden 1995). Rapportés aux coûts qui précèdent, nous avons une indication du coût d'aide par emploi additionnel : les aides à l'investissement coûtent environ 3,78 millions de FB par emploi additionnel tandis que les aides directes ne coûtent que 1.000.000 BEF.

Cette discussion en terme de durée et d'additionalité de l'emploi soutenu par les aides nous indique que la primauté d'une aide à l'emploi sur l'aide à l'investissement n'est pas entièrement établie. Les chiffres employés sont des approximations tirées de contextes éloignés du cas wallon. Toutefois, selon notre point de vue, le montant et les taux des aides à l'investissement apparaissent exagérés en regard des possibilités d'aides directes à l'emploi.

Evolution Temporelle des Aides à l'Investissement

En Région wallonne, l'enveloppe budgétaire attribuée aux aides à l'investissement dans les grandes entreprises est en constante réduction. Le budget de 1992 représente près de la moitié de celui de 1988.

Au fur et à mesure des réductions de budget, la sélection des aides s'est accentuée vers les investissements les plus créateurs d'emploi. Le coût des aides à l'investissement par emploi soutenu a diminué de plus de 70 % durant la période de 1988 à 1992. Ceci démontre l'effort de la Région wallonne en faveur de la promotion de l'emploi et d'une meilleure gestion de son budget. Il faut néanmoins relativiser ce résultat à la lumière du fait que l'on ne connaît pas le caractère additionnel des emplois soutenus.

(ii) Petites et moyennes entreprises durant la période 1988-92

Le gouvernement de la Région wallonne s'est également attaché au développement des Petites et Moyennes Entreprises (P.M.E.) La loi du 4 août 1978 propose en effet une variété d'aides dont les principales sont les aides à l'investissement et à l'emploi. Le tableau ci-dessous rapporte la ventilation sectorielle du volume de ces aides et des investissements aidés ainsi que leur taux d'aide respectif. Il s'agit d'entreprises de moins de 50 personnes. Le volume d'emploi soutenu n'est pas rapporté. En effet la loi de 1978

¹ Foley (1992) synthétise les évaluations des aides aux investissements des entreprises privées en Grande-Bretagne. Van der Linden (1995), a étudié la proportion d'additionalité des emplois soutenus par les aides directes en Belgique.

ne conditionnant pas l'octroi des aides à la création d'emploi, le critère d'emploi n'est pas enregistré par l'administration. (Le changement législatif du 25 juin 1992 ne permet pas de continuer la comparaison auparavant).

Tableau V.3.6. Aides aux PME wallonnes

AIDES AUX PME Secteurs Principaux Millions BEF	Moyenne	1988-91	
	Aides	Investissements aidés	Taux Aide/Invest (%)
Comm./Rest./Héberg.	769	12617	6
Transport	209	3430	6
Transf. Mét.	193	2157	9
Sylvic./Bois/Meuble	142	1196	12
Alim./Boiss.	116	1017	11
Extract/Transf Minéraux	93	906	10
Pap./Edit./Impr.	91	999	9
Credit/Assur./Serv.	53	928	6
Serv./Collect.	53	798	7
Caoutch./Plast.	22	216	10
Chimie	20	221	9
Textile/Cuir/Hab	19	254	7
Autres	274	3686	7
Total M BEF	2054	28424	7

Données : Ministère de la Région wallonne, Direction Générale de l'Economie et de L'Emploi

De ce tableau nous constatons que plus du tiers des investissements aidés dans les P.M.E. concernent les entreprises opérant dans le secteur du commerce. Ce secteur comprend typiquement des entreprises de petites tailles. Néanmoins, puisque ce secteur réclame peu de capital et que les aides sont principalement axées sur les investissements, le taux de couverture d'aide dans ce secteur est faible (6 %).

Les aides aux investissements sont ensuite distribuées aux secteurs mentionnés dans le tableau V.3.6. Nous noterons qu'en général, les taux de couverture d'aide varient en fonction de l'intensité capitalistique de chaque secteur. Ces taux se chiffrent en moyenne à 7 % et restent inférieurs au seuil des 12 %.

Si nous comparons les aides aux grandes entreprises avec les aides aux P.M.E., nous constatons que, d'une part, le volume total d'aide aux P.M.E. est plus faible mais reste important¹. Cela démontre la détermination du gouvernement de la Région wallonne à soutenir les P.M.E. D'autre part, les aides sont réparties différemment parmi les différents

¹ Les aides accordées aux P.M.E ont été dix fois plus faibles durant les années 70. Voir SES (1993)*.

secteurs en raison du fait que les P.M.E. sont plus nombreuses et plus actives dans des secteurs particuliers comme, par exemple, le commerce et le transport.

Finalement, on peut suggérer que l'impact de ces aides sur l'emploi est probablement assez faible. Dans son rapport, SES (1995) laisse en effet entendre que l'impact des aides est faible, de courte durée et relatif aux hausses de conjoncture. De plus la loi du 4 août 1978 n'appuie que faiblement la création d'emploi : il n'existe qu'un incitatif de 100.000 BEF à l'embauche.

(iii) Grandes entreprises après 1992 et fonds structurels européens

Bien que le cadre législatif ait été modifié par l'arrêté régional du 25/6/1992, la distribution des aides aux grandes entreprises reste à peu près semblable. Une distinction existe entre les aides de la Région avec ou sans le concours des fonds structurels européens. Ces premières sont devenues particulièrement importantes lorsqu'en 1994, la province du Hainaut fut intégrée comme zone de développement sous l'objectif 1. Dans cette section, nous évaluerons les aides durant l'année 1995 sur base du rapport de la Région wallonne (1996).

Selon ce rapport, la Région wallonne a aidé 13 milliards de BEF d'investissement sans le concours des fonds structurels européens. Cela a permis de soutenir 723 emplois dans les secteurs manufacturiers dont principalement les secteurs du bois et mobilier, de la fabrication non métallique, du textile, et de l'imprimerie. Le taux d'aide par investissement est de 15 % et le coût par emploi soutenu reste important : 2 MBEF.

Nous avons précisé dans la section V.3.7 (sous b. Législation wallonne après la fédéralisation) que la prime à l'investissement conçue dans le nouvel arrêté wallon du 25/6/1992 possédait une innovation. Elle inclut en effet une prime liée au volume d'emploi direct et indirect généré par les investissements. L'impact de cette innovation reste cependant modéré car " les critères liés à l'emploi sont souvent sous employés, ce qui tend à démontrer que les investissements des grandes entreprises sont peu créateurs d'emploi mais sont réalisés dans le cadre d'améliorations technologiques ou d'augmentations de productivité " (Rapport de la Région wallonne, 1996, p.18).

La participation des fonds structurels européens au programmes d'aide de la Région wallonne a entraîné environ 14 milliards de BEF d'investissements supplémentaires, soutenant 1713 emplois en 1995. Le taux d'aide par investissement est double (30 %)¹ mais le coût par emploi soutenu n'est que faiblement augmenté (2,5 MBEF). Ces aides sont octroyées principalement aux petites entreprises localisées en Hainaut.

Il est finalement intéressant d'étudier l'impact potentiel des fonds structurels européens sous l'objectif 1 Hainaut. Si nous estimons que le coût d'une aide à l'investissement s'élève à environ 1.800.000 FB par emploi soutenu, soit 4.000 Ecus par emploi soutenu (Cf. Tableau V.3.5), nous pouvons calculer le nombre d'emploi que peuvent soutenir les primes à l'investissement. Le tableau V.3.3 présente le financement des investissements sous l'objectif 1. Les 360 millions d'Ecus alloués aux aides à l'investissement

¹ Cf. section V.3.7 sous c. Fonds structurels européens 1989-99.

permettraient de soutenir quelques 8.800 emplois. Tenant compte de la faible additionalité de l'aide à l'investissement, le nombre d'emplois réellement créés en province de Hainaut ne serait que de 4.400 emplois, faible chiffre en regard des 98.697 chômeurs existant dans cette province en juin 1995.¹

(iv) P.M.E. après 1992 et fonds structurels européens

Pour la période après 1992, nous distinguons principalement l'effet de l'extension de l'objectif 1 à la zone du Hainaut. Cela entraîne que de nombreuses P.M.E. font désormais partie de la zone de développement et sont éligibles aux mêmes aides que les grandes entreprises en zone de développement.

Ainsi, en 1995, les aides continuent à porter sur quelques 11 Milliards de BEF d'investissement dans les P.M.E. wallonnes, soutenant 625 emplois. Les petites entreprises (moins de 20 personnes) en sont les principales bénéficiaires. Le taux d'aide par investissement est de 10 % et le coût par emploi soutenu est de 1,8 MBEF.

Les secteurs les plus soutenus sont la chimie, la construction, l'industrie métallique, le transport, le commerce et le secteur de l'hôtellerie restauration et café.

Les aides sont peu fréquemment octroyées à des créations d'entreprises (20 % des cas).

Après analyse nous constatons encore que le facteur de l'emploi créé n'est pas pertinent dans le processus de décision d'investissement des firmes.

La Région octroie enfin une prime pour création d'emploi dans les P.M.E.. Au cours de l'année 1995, 7.000 primes de 100.000 BEF ont été attribuées, soutenant autant d'emplois. Une partie de ces primes est attribuée aux projets d'investissement cités dans les paragraphes précédents.

c) Volume et taux d'aide à l'expansion économique en région flamande

L'analyse est, comme pour la Région wallonne, menée de façon distincte pour les grandes entreprises et les petites.

La définition des volumes d'aide est identique à celle retenue pour la Wallonie.

¹ Office Nationale de l'Emploi (1995)

(i) Entreprises grandes et moyennes

Tableau V.3.7 Aide aux entreprises grandes et moyennes en Flandre : total 1991 - 1994

Investissements aidés (milliards de BEF)	Aides (millions de BEF)	Emplois créés	Couverture d'aide par investissement	Coût d'aide par emploi (millions de BEF)
257,583	18.789	26.188	7,29 %	0,717

La distribution sectorielle des aides est concentrée, comme pour les grandes entreprises en Wallonie, sur un petit nombre de secteurs. En effet, 87 % des investissements aidés appartiennent aux quatre secteurs de l'alimentaire, du textile, de la chimie et de la construction métallique.

La couverture d'aide par investissement est moins élevée qu'en Région wallonne (7,29 % contre 12,5) et le coût d'aide par emploi créé est également moins élevé (717.000 FB contre 1,89 millions FB).

(ii) Petites entreprises

La distribution sectorielle des aides aux petites entreprises est moins concentrée que celle des grandes et moyennes entreprises, à l'exception du secteur du commerce qui capte 42 % des aides (plus du tiers aussi en Wallonie) :

commerce	:	41,95
alimentaire et textile	:	18,7
transport	:	12,09
construction métallique	:	5,99
chimie	:	4,51
autres	:	16,75.

Le tableau suivant rapporte la situation des aides à l'investissement pour la période 1991-94.

Tableau V.3.8 Aides aux petites entreprises : total 1991 - 94.

Investissements aidés (milliards de BEF)	Aides (millions de BEF)	Emplois créés	Couverture d'aide par investissement	Coût d'aide par emploi (millions de BEF)
201,31	10.160	33.052	5,05 %	0,307

V.3.9. Objectifs et instruments des politiques industrielles en Belgique : la place de l'emploi

a) Evaluation générale : ciblage des objectifs et des instruments ("assignment problem")

Les politiques industrielles ont pour objectif naturel la qualité du tissu industriel (industriel au sens large et pas au sens du secteur secondaire). Un objectif intermédiaire naturel est bien sûr la promotion de l'investissement et de l'innovation, et donc la RDT.

Dans les politiques industrielles décrites dans la présente section, il n'est pas toujours clair si la promotion de l'emploi est un objectif distinct à poursuivre par des mesures discutées par ailleurs (réduction du coût du travail, réduction du temps de travail, politiques actives ...); ou si (et comment) les aspects emploi et tissu industriel veulent être mieux intégrés.

A l'appui de cette interrogation, on peut citer les exemples suivants :

- Pour la politique d'expansion menée avant la fédéralisation de 1988, le critère "emploi" apparaît dans le texte de la loi d'expansion de 1970 (mais pas dans les lois de 1959).
- Dans le cas de la Région wallonne, l'intégration des aspects "investissements" et "emploi" est assez poussée dans les décrets sur les aides aux investissements et à l'emploi.
- Pour la Région flamande, la promotion de l'emploi et le rétablissement de la capacité concurrentielle sont les deux grands objectifs de la politique économique. Dans la formulation de l'actuel Ministre Flamand de l'Economie (Eric Van Rompuy), les deux objectifs seraient liés : la capacité concurrentielle est le levier pour l'emploi et, inversement, la politique pour l'emploi devra tenir compte des conséquences sur la capacité concurrentielle.
- La politique industrielle européenne semble considérer l'emploi comme un objectif distinct, ou au plus comme un critère dans le choix de la croissance, à savoir une croissance intense en emploi (cfr les conclusions du Conseil Européen de Cannes des 26 et 27 juin 1995).

Au niveau du diagnostic, les Régions flamande et bruxelloise correspondent au modèle de la politique industrielle européenne :

- Davantage de financement public pour le soutien à l'innovation dans les entreprises (+ soutien à l'innovation par "networking"), avec choix de technologies. En Flandre: technologies dites de base dans la ligne de la "DIRV"; en Région bruxelloise, choix de 4 secteurs en fonction de points forts déjà existants : agro-alimentaire - santé et pharmacie - technologie de l'information et communication - mécanique fine de précision (en Région wallonne, on a au contraire procédé par exclusion de certains secteurs du champ d'application d'aides).
- Davantage de financement public aussi pour l'amélioration de l'infrastructure (attractivité).
- Corrélativement, moins d'aides directes aux investissements et à l'emploi.

b) Propositions de la Région flamande

Pour obtenir une croissance intense en emploi, la Région flamande formule les propositions suivantes :

A. Réduction du coût salarial

La Région soutient des efforts entrepris au niveau fédéral pour la réduction des cotisations de Sécurité Sociale.

B. Fiscalité des sociétés

La Région propose la réduction de charge fiscale en cas d'embauche de personnel supplémentaire ou même de maintien de l'emploi. Il s'agirait d'une mesure fédérale, mais aux frais des Régions.

c) Propositions d'évaluation de l'effet sur l'emploi du financement public à l'innovation et à l'infrastructure

1. Attractivité

De façon générale, différentes mesures de politiques industrielles citées ici ont un effet positif sur l'attractivité de la Belgique et par là, sur le volume des investissements directs étrangers. Ainsi, dans le travail de Thiran et Yamawaki (1995), le taux de l'impôt des sociétés et les compétences en R&D sont des facteurs de localisation significatifs au plan national, et les infrastructures de transport sont des facteurs significatifs au niveau régional.

2. Innovation

Une possible évaluation se base sur la conception de l'innovation comme facteur de compétitivité structurelle. On pourrait donc imaginer une estimation économétrique testant les effets des indicateurs de concurrence non-prix sur la compétitivité et par ce biais sur l'emploi.

C'est au demeurant à ce type d'exercices économétriques que se sont livrés Meeusen et Rayp (1995) pour plusieurs pays (Belgique, Allemagne, France, Italie, Pays-Bas, Danemark, Royaume-Uni, Suède, Finlande, USA, Canada et Japon) au niveau de l'ensemble de l'industrie manufacturière et de ses principaux sous-secteurs, en s'inspirant de la théorie du "gap technologique" en commerce international :

- Pour la variable dépendante, ils ont choisi comme indicateur de compétitivité les parts de marché.
- Pour les indicateurs de compétitivité-prix et -coûts, ils ont pris les coûts salariaux unitaires (mais leurs résultats ne sont guère différents avec les prix à l'exportation).
- Les indicateurs de concurrence non-prix sont (i) les brevets déposés et (ii) la part des dépenses de R&D dans le PIB comme indicateurs de progrès technique non incorporé et (iii) le taux d'investissement, comme indicateur de progrès technique incorporé.

Les résultats économétriques pour la Belgique sont assez représentatifs des résultats obtenus pour les autres pays industrialisés et peuvent être résumés comme suit :

- à court terme, non seulement les coûts salariaux mais également l'innovation, mesurée par les brevets, expliquent les variations de parts de marché;
- à long terme, l'innovation est le facteur explicatif dominant (sauf pour l'Italie).

Ils concluent que la perte de parts de marché de l'ensemble du secteur manufacturier belge vis-à-vis de ses principaux concurrents est liée à la diminution du nombre de brevets et à la diminution de l'effort de R&D.

3. Infrastructure :

L'évaluation pourrait se baser sur des estimations empiriques des effets de variables d'infrastructure (et "socio-economic amenities") sur des variables du type accroissement de production, ou investissements, ou accroissements d'emploi (Cf. les modèles d'attraction de Paelinck et ses estimations empiriques résumées dans Paelinck (1974)).

d) Vers une politique industrielle horizontale

Le point de départ est la critique des politiques industrielles sectorielles, verticales, exprimées notamment par le commissaire Bangemann et dans l'ouvrage de Buigues - Jacquemin - Sapir (1995).

La tendance vers une politique horizontale se manifeste notamment:

- Au niveau européen, par la recherche de critères opérationnels (DG III).
- Au niveau fédéral belge, par les aides indirectes via la fiscalité des sociétés.
- Aux différents niveaux de pouvoir belges, par une réduction des aides sectorielles vers les aides fonctionnelles, horizontales.

e) Plus grande sélectivité des mesures d'aides directes aux investissements et à l'emploi

Les Régions ont encouragé la sélectivité sur base de critères horizontaux tels :

- emploi (déjà pratiqué en Wallonie et Flandre);
- écologie (Flandre);
- PME (Wallonie et Flandre);
- importance stratégique : ce critère est cité en Wallonie et Flandre, mais il devrait être explicité par les autorités régionales.

f) Politique de R&D

Le slogan des industriels selon lequel "il n'y a pas de politique industrielle en Belgique" correspond au manque de choix clairs dans le soutien public à la recherche en Belgique, au moment où l'accent est mis par la CEE sur l'innovation et la RDT. On se demande cependant comment les Pouvoirs Publics pourraient poser de tels choix, étant donnés (i) le caractère "intermédiaire" entre centralisation (à la Française) et décentralisation (à l'Allemande) de l'organisation du financement public de la R&D en Belgique; (ii) l'émiettement peu clair des compétences entre Fédéral, Régions et Communautés.

Annexe : Aide publique à la R&D

a) Financement

On a mentionné que la R&D en Belgique est financée à concurrence de 70 % par le secteur privé et pour 30 % par les Pouvoirs Publics.

Une autre distinction pertinente pour la politique de financement de la R&D est la distinction relative aux secteurs d'exécution de la recherche : la recherche industrielle, le secteur universitaire et les instituts scientifiques publics et assimilés.

Les deux segmentations - distinction entre financement privé et public d'une part, distinction entre secteurs d'exécution d'autre part - se superposent pour donner le tableau suivant qui combine les sources de financement et les secteurs d'exécution de la R&D en Belgique.

Tableau V.3.9. Financement de la R&D en Belgique (en %, 1993)

Sources de financement Secteur d'exécution	Etat	Privé	Etranger	Total
Secteur public	5,84	0,06	0,34	6,24
Université	22,72	4,2	1,78	28,7
Industrie (entreprises et centres collectifs)	4,57	58,44	0,79	63,8
Autres	0,31	-	0,95	1,25
TOTAL	33,44	62,70	3,86	100,0

Source : S.S.T.C.

En synthèse, même si le secteur public d'exécution de la recherche représente moins de 10 % du potentiel de R&D, la part des Pouvoirs Publics dans le financement total des dépenses est d'environ 30 %.

b) Modalités et aménagement institutionnel du financement public de la recherche

Le financement public des recherches des entreprises s'effectue, tout comme les autres aides aux entreprises, par deux voies :

1. Les aides publiques indirectes, c'est-à-dire via la fiscalité des entreprises :

- Une exonération de bénéfice (à concurrence de 440.000 BEF) par unité de personnel supplémentaire affecté en Belgique à la recherche scientifique ou à l'assurance-qualité. Cette exonération n'est bien sûr accordée qu'une seule fois, pour l'exercice d'imposition durant lequel on a procédé à l'embauche.
- Dans le mécanisme de déduction pour investissements de l'A.R. n° 48 (cfr supra : aide aux investissements par déduction des profits imposables, d'un pourcentage du prix d'acquisition des investissements effectués), le pourcentage de déduction est plus élevé pour les investissements en recherche et développement (13,5 % contre 3 % pour les investissements ordinaires des PME et 0 % pour ceux des grandes entreprises).
- Le régime fiscal avantageux des centres de coordination (cfr supra) peut s'appliquer à des centres de recherche. Rappelons en effet que le bénéfice du précompte mobilier fictif afférent aux intérêts et dividendes payés par les centres de coordination est subordonné à la condition que les fonds alloués aux centres de coordination aient été utilisés pour des investissements ou de la recherche en Belgique.
- Les dispositions de la loi de 1984 sur les sociétés novatrices, avec leur régime d'immunisation des bénéficiaires, concernaient indirectement la R&D.

2. Les voies directes :

D'abord, les dépenses en R&D peuvent être considérées comme des investissements immatériels bénéficiant des aides de la législation d'expansion économique (étudiées dans la sous-section V.3.7) si bien sûr ces dépenses sont portées à l'actif du bilan.

Ensuite, il existe une batterie d'aides spécifiques à la recherche industrielle : avances sans intérêt et avances récupérables, l'Arrêté Royal 123...

Depuis 1988, la recherche industrielle a été régionalisée. La recherche universitaire est affectée aussi par la communautarisation de l'enseignement et de la recherche.

Cependant, la fiscalité étant toujours du ressort fédéral, les aides indirectes à la R&D via la fiscalité des entreprises ne sont pas régionalisées. Et l'Etat fédéral peut encore, depuis une loi de juillet 1993, élaborer et financer des programmes de recherche qui sont normalement de la compétence des entités fédérées, à condition de demander leur permission par la signature d'accords de coopération.

Cette difficile répartition des compétences concernant la R&D en Belgique a fait l'objet récemment d'un examen détaillé par Goux (1996).

VI. SYNTHÈSE DU DIAGNOSTIC ET ORIENTATIONS PROPOSÉES

Pour l'emploi et contre le chômage : préalables

Il est devenu habituel de réaffirmer d'emblée et avec force que l'objectif de la politique économique, sous toutes ses formes, doit viser prioritairement à la promotion de l'emploi et à la lutte contre le chômage. Ce dernier est une des formes majeures de l'injustice sociale, facteur d'exclusion et d'inégalités inacceptables. Rien qu'à ce titre il faut tout faire pour le réduire. Mais le chômage est aussi le signe d'un considérable gaspillage de ressources humaines. L'inactivité forcée et parfois prolongée d'hommes et de femmes est autant d'occasions perdues de produire et donc de rencontrer des besoins. La perte de compétences et de capacités d'insertion dans le système productif que cette inactivité engendre quand elle se prolonge handicape encore plus ceux qui en sont frappés : tant leur avenir personnel que les capacités de développement à moyen terme de nos sociétés s'en trouvent compromis. La protection sociale dont les chômeurs doivent bénéficier implique une charge budgétaire dont le coût d'opportunité est l'abandon de dépenses collectives parfois décisives pour aider à la création d'emplois.

On objectera que si chômage il y a, que si peu d'emplois sont créés dans nos économies, c'est que le " marché " n'en veut pas et qui, mieux que lui au travers des indicateurs de rentabilité, peut juger des coûts et bénéfices sociaux des activités à mettre en oeuvre ! Il ne servirait donc à rien de tenter d'en infléchir les résultats : l'unique politique consisterait à s'efforcer d'en améliorer le fonctionnement concurrentiel. Une telle attitude soulève de multiples objections : en tout premier lieu que les marchés, en particulier celui du travail, sont intrinsèquement imparfaits et qu'en conséquence les signaux qu'ils envoient ne reflètent pas correctement les coûts et bénéfices sociaux liés à l'allocation spontanée des ressources qu'ils engendrent. Mais on objectera aussi que le marché est aveugle quant au caractère équitable de cette allocation de ressources. Outre que cette iniquité est insupportable en elle-même, elle entraîne aussi de multiples pertes d'efficacité. Pour ces raisons, même si des sacrifices sont exigés à court terme de la part de certains, c'est l'ensemble de la collectivité qui à terme bénéficiera d'une diminution significative du chômage.

Si ces arguments sont fondés, d'aucuns s'étonneront qu'une politique résolue, d'ampleur significative de lutte contre le chômage par la création d'emplois n'ait pas encore été mise en oeuvre à ce jour. Ceci requiert une explication. A nos yeux, l'absence d'une telle politique ne vient pas tellement de la difficulté, certes réelle mais surmontable, à en définir les contours mais plutôt de l'incapacité de nos systèmes démocratiques à générer le nouveau compromis social que sa mise en oeuvre requiert. Nous traiterons brièvement de ce point à la fin de ce texte.

Il est enfin tout aussi habituel de rappeler que la montée et surtout la persistance d'un niveau de chômage aussi élevé que celui que nous connaissons en Europe Occidentale trouve son origine dans un taux de croissance tendanciel beaucoup trop faible et, à taux de croissance donné, dans un taux de création d'emplois très insuffisant. En clair, la croissance est trop faible pour que, compte tenu des gains de productivité qui lui sont associés,

nous puissions connaître un taux de création nette d'emplois capable de faire régresser durablement le chômage.

Une telle approche, purement macro-économique, est en soi correcte mais en fin de compte seulement descriptive. Il faut donc l'approfondir et l'étayer : s'interroger sur les raisons de cet état de fait. Les lignes qui suivent présentent d'abord une synthèse du diagnostic établi par cette étude. Elles proposent ensuite un ensemble d'orientations qui s'appuient sur ce diagnostic et sur diverses propositions énoncées dans les chapitres précédents..

VI.1. Une synthèse du diagnostic

Après avoir évoqué dans une première partie les causes de la montée et persistance du chômage en Belgique, nous traiterons des explications spécifiques au chômage de longue durée dans la deuxième. La troisième partie abordera des questions ouvertes.

VI.1.1. La montée et la persistance du chômage

La forte montée et surtout la persistance du chômage en Belgique est le résultat de plusieurs facteurs qui vont bien au-delà des explications purement conjoncturelles :

a) *Investissement, progrès technique, inadéquations structurelles*

1. l'insuffisance de l'investissement au vu du ralentissement tendanciel important des taux de croissance du stock de capital à moyen terme. Les taux de rentabilité du capital productif restent insuffisants compte tenu du niveau des taux d'intérêt réels à long terme et de l'accroissement de l'intensité capitaliste. A cet égard, la mise en oeuvre de l'encadrement macro-économique des coûts, en particuliers salariaux, et des prix ne s'avère pas toujours adéquat comme l'a montré l'expérience du début des années nonante. La loi sur la sauvegarde de la compétitivité de 1989 s'est en effet révélée peu opérante. Les possibilités de dérives se sont avérées trop nombreuses. Même si elles paraissent de court terme, elles peuvent affecter durablement les rentabilités relatives.
2. l'augmentation de l'intensité capitaliste est le résultat d'une évolution autonome engendrée par les nouvelles techniques de production mais ce phénomène s'est trouvé aggravé par un alourdissement structurel des coûts relatifs du travail par rapport au capital. Cet alourdissement résulte en particulier d'une hausse des prélèvements parafiscaux durant les années quatre-vingt. Dans un contexte budgétaire se détériorant sous l'influence de la hausse des charges d'intérêt de la dette publique et en l'absence de recherche de mécanismes de financements alternatifs pendant les années quatre-vingt, cette hausse s'est avérée nécessaire pour continuer à assurer une protection sociale de haut niveau. En effet, reposant sur les revenus du travail et la part de ces derniers dans le PIB diminuant tendanciellement à partir de 1982, le financement du coût de cette protection sociale s'est avéré de plus en plus difficile face à la montée du chômage (augmentation du budget de l'assurance-chômage), à la prise en charge financière de certaines mesures prises contre celle-ci (préretraites), à l'explosion du coût des prestations de soins de santé. L'incidence de cette hausse des prélèvements parafiscaux sur les coûts relatifs du travail a engendré une tendance à moyen terme à la substitution capital-travail à la fois par la rationalisation forte de procès de production existants, ou encore par l'élimination progressive d'activités à haute intensité de travail dans de nombreux secteurs de l'économie, y compris dans les "services".
3. une augmentation structurelle de l'inadéquation, en termes de qualification, entre offre et demande de travail (mismatch). Cette inadéquation résulte principalement de l'évolution du coût relatif du travail moins qualifié face au développement du progrès

technique, à la désindustrialisation et dans une moindre mesure à la concurrence commerciale des pays à bas salaires. Identifier cet accroissement des inadéquations n'est assurément pas une tâche aisée tant au plan conceptuel qu'en raison de difficultés de mesure, particulièrement marquées en Belgique. Les conclusions des analyses empiriques menées en Belgique recourent néanmoins celles de diverses études menées dans d'autres pays au départ de données statistiques plus fiables.

4. un déficit d'innovations et d'investissements dans des lignes de produits "porteuses" sur le marché international, ces "produits" étant appelés de plus en plus à être des services à haute intensité en capital humain. L'insuffisance de ces facteurs d'innovations et de croissance à moyen terme est amplifiée par les effets de long terme de l'assainissement budgétaire qui a entraîné une baisse significative des investissements publics. La part de ces derniers dans le PIB a baissé de manière continue de 4,5 % au début des années septante à 1,3 % en 1995. Les dépenses d'enseignement sont passées de 8 % en 1982 à 6,5 % du PIB en 1989. Une évolution similaire caractérise les dépenses de soutien à la R&D. Enfin, l'effort de formation des entreprises est particulièrement faible en Belgique. Tous ces éléments contraignent les capacités endogènes de croissance à long terme de la productivité.

b) Contraintes de demande à moyen terme

5. Indépendamment de ces effets de long terme évoqués à l'instant (point 4), l'assainissement budgétaire imposé par un endettement excessif et par la volonté, légitime, de participer dès son départ à l'UEM a exercé un impact déflatoire certain tant en Belgique que sur l'ensemble des économies européennes. Le programme, avorté, d'Edimbourg devait du moins en partie le compenser. Les incertitudes quant à l'évolution future des revenus disponibles, anticipées au travers de transformations réalisées ou annoncées des systèmes de protection sociale (en particulier les systèmes de retraite) ont contracté l'expansion des dépenses de consommation. Le poids plus important des ajustements fiscaux supporté par les revenus du travail a oeuvré dans le même sens. L'accentuation des disparités de revenus personnels au détriment des revenus des plus faibles accentue encore le freinage de ces dépenses, en particulier des biens et services à haute intensité de travail. Le traitement fiscal différencié des revenus financiers comparés aux autres sources de revenu bénéficie autant si pas plus à l'investissement étranger qu'à la formation brute de capital dans nos économies comme en atteste indirectement l'évolution de la balance des paiements. La croissance repose donc sur une dynamique à moyen terme de la demande intérieure singulièrement affaiblie.
6. la politique monétaire (ancrage au deutsche mark) s'est avérée efficace à la fois comme politique anti-inflatoire et comme moyen de minimiser un différentiel de taux d'intérêt qui aurait pu s'avérer coûteux en terme de gestion de la dette publique. Elle est la seule concevable mais elle n'en pèse pas moins sur nos capacités exportatrices et sur l'emploi puisqu'à salaires nominaux donnés, elle pousse à la hausse nos coûts relatifs du travail exprimés en monnaie commune et cela d'autant plus que la politique monétaire allemande tend ces dernières années à surévaluer le mark. La dynamique de la demande extérieure, du commerce mondial, nous est donc bénéfique mais au prix d'efforts constants de rationalisations à défaut d'une structure qualitative de nos exportations plus porteuse pour la croissance. En ce qui concerne la Belgique à proprement parler, 70 % de nos exportations étant intra-communautaires, nous

sommes de toute manière “prisonniers” de l’atonie de la demande intérieure de l’Union. Une bataille de “parts de marché” au sein de cette dernière, comme on l’a vu dans le cas des récentes dévaluations compétitives ou dans les politiques salariales entraîne par ailleurs des effets déflatatoires de plus en plus néfastes.

c) Institutions et politiques du marché du travail

7. la nécessité d’un encadrement macro-économique de l’évolution des salaires et des prix domestiques a été évoquée ci-dessus. Elle résulte de deux caractéristiques institutionnelles du mécanisme de formation des prix et salaires en Belgique. La première est l’existence d’un système de négociations de conventions collectives relativement décentralisées au niveau des branches voire même au niveau des entreprises. Les comportements de formation de salaires dans une branche et les effets prix qui peuvent en résulter se reportent pour de multiples raisons (liaisons input-output, effet d’envie) sur les autres branches qui peuvent quant à elles ne pas avoir les mêmes latitudes d’ajustement pour maintenir leur rentabilité. Cela est particulièrement vrai pour un secteur exportateur où un nombre encore important d’entreprises sont fortement contraintes par les prix des marchés internationaux. La seconde caractéristique institutionnelle, à savoir l’indexation automatique des salaires nominaux dans toutes les branches, induit les mêmes effets. Le résultat de la combinaison de ces deux caractéristiques institutionnelles en est connu : de la fin des années soixante au début des années quatre-vingt, période de détérioration des termes d’échange, de fortes hausses salariales réelles ont entraîné une chute très significative de la rentabilité principalement de l’industrie manufacturière. Les rationalisations qui s’en sont suivies ont amené à la destruction de près de 250.000 emplois en l’espace de sept ans.

De fait, ces dernières années la problématique de l’indexation ne se pose plus de manière aiguë : les termes de l’échange n’ont connu aucune détérioration significative depuis le milieu des années quatre-vingt et le taux d’inflation domestique, aux alentours de 1,5 % en 1995, est depuis plusieurs années parmi les plus bas de l’Europe des Quinze. Il n’en est pas de même pour la formation des salaires nominaux hors indexation. La poussée de ces salaires durant les années 1990 à 1992 a témoigné de la sensibilité de “l’escalade salariale” à l’expansion conjoncturelle des années 1988 à 1990.

8. la capacité de lutter ou non efficacement contre le chômage dépend aussi des modes d’organisation institutionnelle d’un pays. A ce propos, le bilan en Belgique apparaît particulièrement sombre.

La juxtaposition des compétences fédérales, communautaires et régionales, sans hiérarchie et sans concertation instituée suffisante, est une source de confusion et de conflit. Le financement fédéral de l’indemnisation du chômage et l’attribution aux Régions et aux Communautés de l’essentiel des politiques dites actives pose un problème de nature incitative dont le législateur était conscient. Les mécanismes prévus n’apparaissent pas correctement mis en oeuvre, en ce sens qu’ils n’informent pas correctement les Régions et les Communautés du coût net pour la collectivité fédérale des décisions qu’elles prennent ou non dans leur sphère de compétence. Dans ce contexte institutionnel, l’Etat fédéral prend notamment des initiatives dans le domaine des politiques actives avec l’espoir d’ainsi mieux contrôler les dépenses d’indemnisation du chômage. Il ne peut cependant piloter ces initiatives qui ne sont pas de son

ressort. Ceci ouvre clairement la voie à la poursuite d'objectifs différents, voire divergents. La forte contrainte financière pesant sur chaque niveau de pouvoir renforce cette tendance. Des correctifs s'imposent donc dans les limites des compétences actuelles dévolues aux pouvoirs fédéraux, communautaires et régionaux.

Le fonctionnement des institutions belges se caractérise en outre par les défauts suivants qui affectent eux aussi leur capacité à lutter contre le chômage :

- (i) on assiste à l'instauration d'une multiplicité de mesures, définies sans toujours bien apprécier les incitants qu'elles engendrent ni le suivi qu'elles requièrent;
- (ii) les mesures ont souvent une durée de vie assez brève et font l'objet de fréquentes révisions (probablement parce qu'elles ont été conçues dans une certaine urgence et en raison de la difficulté d'assurer la cohérence entre les nouveaux dispositifs et les institutions fort complexes préexistantes);
- (iii) bien qu'on note une évolution récente positive, les mesures sont souvent peu ou mal évaluées : à l'origine de cette faiblesse, on trouve une ignorance collective en matière de méthodologie de l'évaluation et un manque de volonté, qui conduisent notamment à des lacunes en matière de suivi statistique des dispositifs mis en place.

Le recours aux instances paritaires afin de financer, d'initier ou de mettre en oeuvre des dispositifs de lutte contre le chômage a, lui aussi, posé des difficultés. Primo, il est arrivé que les directives fournies aux commissions paritaires pose des problèmes d'interprétation (cfr. les "plans d'entreprise"). Secundo, on connaît des exemples où le contrôle des dispositifs effectivement mis en place s'est révélé sommaire et leur évaluation légère ou fragile.

9. Certains choix de politiques de lutte contre le chômage se sont révélés nuisibles à l'emploi. Bien que le diagnostic puisse encore être affiné, il apparaît que le développement des préretraites est une erreur coûteuse. Le contrôle public du remplacement des préretraités est mis en doute par l'administration fédérale elle-même. N'étant pas incités à prendre en compte le coût pour la collectivité de ce dispositif (près de 3/4 de % du PIB), syndicats et employeurs ont un intérêt commun à recourir aux préretraites. L'alourdissement du coin fiscal et les destructions nettes d'emplois qui en découlent apparaissent peu justifiables. De même, dans le cas des "chômeurs âgés non demandeurs d'emploi", l'utilisation des indemnités octroyées à valoriser le savoir-faire de ces personnes aurait été préférable à la mise au rebut de celui-ci.

Par ailleurs, on ne dispose d'aucune évidence de ce que la création directe d'emplois publics (ou assimilés) pour les chômeurs ait été un tremplin vers des emplois non réservés aux sans-emploi. L'évidence disponible est encore fragile mais elle devrait pousser les décideurs à s'interroger sur l'opportunité de ce dispositif de base de l'arsenal belge des politiques de lutte contre le chômage. L'enjeu est ici aussi de se demander si les effets induits sur l'emploi du financement de ces programmes ne dépassent pas les avantages qu'ils procurent. Cet enjeu se double d'un autre. Historiquement ces dispositifs ont en partie au moins contribué au développement d'initiatives publiques et privées, souvent locales, productrices de biens publics. Si l'importance de ces biens est reconnue et leur production est efficiente, il y a là un aspect à prendre en considération.

10. Même s'il n'y a pas convergence entre toutes les analyses et tout en se rappelant que celles-ci s'appuient sur des données imparfaites et peu nombreuses, on notera cependant que certaines études identifient une relation négative entre le niveau des

indemnités de chômage et un indicateur macro-économique de chômage en Belgique. Rien ne permet d'indiquer qu'il y a là une explication majeure du chômage en Belgique. A contrario, il ne paraît pas davantage fondé d'ignorer ce facteur. Cet effet peut provenir de l'influence du niveau de l'allocation de chômage sur les comportements individuels des chômeurs. Il découle probablement davantage des effets induits de l'assurance-chômage via son financement et via la formation des salaires. Cette dernière dimension se comprend intuitivement de la manière suivante. Plus l'indemnité de chômage est favorable, moins un licenciement est pénible et moins dès lors les employeurs et surtout les syndicats sont incités à effectivement privilégier l'emploi lors des négociations collectives.

VI.1.2. L'enlissement dans le chômage de longue durée

La persistance d'un taux de chômage élevé est une chose, la persistance dans le chômage - c'est à dire le chômage de longue durée- en est une autre. Un taux de chômage élevé est en effet compatible avec une rotation élevée ou faible. Or cette étude a rappelé l'importance du chômage de longue durée en Belgique. Quelles en sont les causes principales ?

Pour y répondre, il est utile de distinguer deux mécanismes fondamentaux. Le premier, que bien des travaux minimisent et que cette étude souligne, est le décalage entre le "profil" intrinsèque des demandeurs d'emploi et celui requis afin de pourvoir aux vacances d'emploi. En toute généralité, le "profil" des premiers a trait à la qualification et aux multiples autres caractéristiques individuelles pertinentes aux yeux des employeurs ainsi qu'aux attentes des demandeurs d'emploi à l'égard des emplois. De son côté, le profil des emplois vacants concerne les exigences à l'embauche formulées par les employeurs et les divers attributs des emplois vacants pertinents aux yeux des demandeurs d'emploi. Dans le cas de ces derniers, le qualificatif "intrinsèque" signifie que le décalage ou encore l'inadéquation est présent dès l'entrée en chômage. Dans ce contexte, les mécanismes de sélection à l'embauche organisent un tri au terme duquel les chômeurs au "profil" désavantagé vont grossir les rangs du chômage de longue durée. La longue durée de chômage n'est ici que le *reflet* d'un problème que l'on peut qualifier de structurel.

Le second mécanisme voit en revanche dans l'allongement de la durée d'inoccupation la *cause* de l'enlissement. Selon ce point de vue, au-delà d'un seuil, l'allongement de la durée d'inoccupation enclenche divers processus (découragement, perte de savoir-faire, etc.) dont l'effet net¹ est tôt ou tard défavorable à la sortie du chômage. Ce second mécanisme peut exister indépendamment du premier ou s'y superposer.

¹ Les effets de l'allongement de la durée d'inoccupation sur les chances de sortie du chômage vont en sens opposés. On a d'un côté le découragement, voire la déstructuration psychologique, qui nuisent à la recherche d'un emploi, le savoir-faire qui s'émousse ou qui perd de son actualité et les employeurs qui considèrent la longue durée comme un repoussoir indépendamment de la productivité objective de l'individu (ou faute de pouvoir l'anticiper). A côté de ces arguments, il en est d'autres susceptibles d'expliquer une corrélation *positive* entre le taux de sortie du chômage et la durée d'inoccupation : l'échec des démarches du demandeur d'emploi, le profil temporel des indemnités ou la réglementation du chômage peut progressivement l'inciter à réduire ses exigences salariales (lorsque le contexte social autorise ce type d'ajustement) ou à accepter une déqualification.

1. Le point 3 ci-dessus a évoqué la présence d'une inadéquation croissante en termes de qualifications et y a apporté diverses explications. D'autres facteurs explicatifs ne sont pas exclus. Le relèvement des exigences moyennes des employeurs face au déséquilibre persistant sur le marché du travail en est un exemple. On notera cependant que ce relèvement est sans doute pour une bonne part induit par la hauteur des coûts salariaux, en particulier au bas de l'échelle des qualifications.

Comme le rappelait le point 3 ci-dessus, les phénomènes sous-jacents à l'inadéquation des qualifications n'auraient pu jouer un rôle significatif sans certaines rigidités salariales au bas de l'échelle des revenus. Les éléments de diagnostic antérieurs relatifs à la formation des salaires en général doivent donc être étendus afin de comprendre spécifiquement la rigidité relative des bas salaires. Nous évoquerons ici deux explications à ce phénomène. Selon la première, les intervenants dans la formation des salaires considérés sont conscients de l'incidence de leurs choix sur l'emploi mais leur arbitrage entre le niveau des (bas) salaires et celui de l'emploi correspondant pèse pour diverses raisons en faveur du premier critère. La seconde explication postule une certaine myopie des intervenants dans la formation des bas salaires. Celle-ci se traduit par une minimisation des conséquences de cette rigidité sur le niveau de l'emploi. Il en découle une rigidité inadéquate face aux mutations en cours (progrès technique, chocs sectoriels de demande, concurrence des pays à bas salaires).

2. L'insuffisance et l'inadéquation des politiques dites actives sont deux autres facteurs invoqués pour expliquer l'enlèvement dans le chômage. Cette explication semble pertinente dans le contexte des deux mécanismes fondamentaux évoqués ci-dessus. A titre d'exemple, si l'inadéquation porte sur les qualifications, les formations professionnelles sont en principe susceptibles de corriger, en tout ou en partie, les écarts de "profil" entre demandeurs d'emploi et postes vacants. Tout comme elles paraissent indiquées si l'allongement de la durée de chômage entraîne une déqualification. L'insuffisance de l'effort belge en matières de politiques actives est un leitmotiv assez ancien dans l'analyse du marché belge du travail. Si l'on s'en tient à de grands agrégats de dépenses publiques, l'affirmation a, à tout le moins, perdu de son actualité en comparaison avec les pays voisins. Plus fondamentalement, ce type d'agrégat véhicule peu d'informations. Seule une analyse plus fine des politiques mises en oeuvre permet d'établir un diagnostic utile. Si l'on emprunte cette voie, on constate que la définition des populations éligibles et la nature des mesures actives à entreprendre dépendent crucialement du poids relatif accordé aux deux mécanismes fondamentaux résumés ci-dessus. Considérons les successivement.

Si le premier mécanisme est privilégié et si comme cette étude le suggère l'inadéquation concerne les qualifications, alors

- (1) le groupe éligible doit être constitué des chômeurs au profil désavantagé *peu importe la durée* de leur présence au chômage;
- (2) il est douteux que des subsides temporaires ou une remise au travail temporaire suffisent à compenser ou corriger le manque de "productivité" des personnes considérées (une fois la période de subsidiation achevée, le décalage entre les exigences des employeurs et la "productivité" des travailleurs referra surface);
- (3) il s'agit en revanche de mieux adapter les niveaux de qualification aux besoins des entreprises et d'inciter celles-ci à (re)créer des emplois plus en accord avec le profil des moins "productifs" via des modifications *structurelles* (et donc durables) du coût salarial, via la promotion de secteurs ou d'activités générateurs d'emplois adéquats, etc.

Si en revanche le second mécanisme apparaît plus fondamental, alors

- (1) la durée du séjour en chômage devient un critère valable pour cibler l'action; sa nature et son intensité sont à calibrer en fonction de cette durée;
- (2) si elle intervient avant que la durée de chômage n'ait d'effets trop profonds sur la personne, une remise au travail temporaire, le cas échéant subsidiée, peut à elle seule offrir un nouveau départ professionnel;
- (3) si, pour une raison quelconque, une intervention précoce se révèle impossible, la nature des politiques requises doit s'adapter aux dommages créés par la longue durée d'inoccupation.

A voir les politiques privilégiées en Belgique, on est en droit de penser que le second mécanisme a eu un poids prépondérant dans la conception des politiques actives belges. Divers indices le suggèrent : la place relative accordée aux créations d'emplois (souvent temporaires) réservés aux chômeurs et aux subsides temporaires à l'embauche, le recours fréquent à la durée d'inoccupation pour déterminer les publics éligibles. Selon cette étude, qui insiste sur l'accroissement des inadéquations de "profil", il y a là sans doute des erreurs stratégiques.

Cela dit, le degré de connaissance des effets des politiques actives en Belgique est beaucoup plus limité qu'on ne le dit souvent. Cela tient notamment à la complexité des méthodologies les plus appropriées.

3. Les mécanismes d'indemnisation sont un autre facteur explicatif de l'enlisement fréquemment invoqués. Au-delà des considérations développées ci-dessus au point VI.I.1 alinéa 10, il importe d'évoquer ici les pièges à chômage. L'existence d'une trappe du chômage pour certaines catégories d'allocataires signifie que le retour au travail modifie peu les ressources nettes du ménage et/ou qu'il entraîne des démarches administratives dont l'issue est perçue comme incertaine compte tenu de la complexité de la législation. Même s'il est probable que le problème soit moins aigu en Belgique que dans les pays qui s'appuient davantage sur les mécanismes d'assistance que d'assurance, des études menées en Belgique fournissent néanmoins des exemples où la présence de tels pièges est manifeste. Ils résultent fondamentalement de la logique suivante. Dans un souci légitime de soutenir le niveau de vie *présent* des allocataires sociaux concernés, sans alourdir, croit-on, excessivement le poids des dépenses sociales, on comble dans une certaine mesure l'écart entre le revenu "brut" de ces allocataires et un revenu jugé décent par l'octroi d'avantages financiers spécifiques à leur statut (via les allocations familiales majorées au-delà d'un seuil de durée d'inoccupation, par des aménagements des règles d'imposition, par la possibilité d'accomplir un nombre limité d'heures de travail au service des agences locales pour l'emploi, etc.). Le retrait immédiat ou rapide de ces avantages spécifiques en cas de retour au travail signifie que le taux marginal implicite de taxation *global* qui s'applique à ces personnes peut être très élevé, au point de dépasser, et de beaucoup parfois, le taux marginal *global* d'imposition des travailleurs les mieux rémunérés. La société court alors le risque de troquer le soutien du niveau de vie *présent* des allocataires concernés contre une exclusion définitive de l'emploi. L'économie de *court terme* obtenue par l'octroi d'allocations *conditionnelles* serait alors minée par un allongement de la durée d'octroi des allocations et des aides concernées.

VI.1.3. Questions ouvertes

a) Les coûts de licenciement : frein à la résorption du chômage de longue durée ?

Il est acquis que les coûts de licenciement influencent la propension à embaucher. Par conséquent, même si leur influence sur la moyenne inter-temporelle de l'emploi est ambiguë, la hauteur de ces coûts nuirait à une sortie rapide du chômage. Ceci constituerait un facteur d'enlisement dans le cadre du second mécanisme fondamental évoqué ci-dessus. L'enchaînement serait le suivant. L'économie subit un choc temporaire défavorable (tel une récession). Lorsque le choc s'estompe, les coûts de licenciement freineraient l'embauche durant un délai suffisant pour que s'enclenchent les phénomènes de découragement et de perte de savoir-faire. Face à cette hypothèse, on notera tout d'abord que le coût de licenciement des ouvriers est relativement faible en Belgique et que celui des employés n'apparaît relativement élevé qu'à mesure que l'ancienneté et/ou le revenu augmentent. Ce mécanisme ne devrait donc pas être une explication centrale du chômage de longue durée.

En revanche, ces mêmes coûts de licenciement renforcent la position des travailleurs occupés. Ceux-ci sont ainsi mieux à même de développer les stratégies salariales qui leur sont le plus profitable. Ces comportements peuvent favoriser la persistance de chocs économiques défavorables et donc le développement du chômage de longue durée. Les évidences internationales à propos de cet effet des coûts de licenciement sont cependant limitées. A nouveau, il ne semble pas que ceci puisse jouer un grand rôle dans le cas des ouvriers belges. Par ailleurs, des systèmes, tels que le chômage temporaire des ouvriers, se sont développés afin de limiter le recours aux licenciements. Tous ces systèmes ne sont pas nécessairement souhaitables. Dans le cas du chômage temporaire, on doit s'interroger sur la capacité de l'administration à contrôler le caractère temporaire de l'utilisation de ce système par les entreprises.

b) L'indemnisation dans le cadre de l'assurance-chômage serait-elle trop longue ?

Même si d'importantes nuances subsistent, les évaluations micro-économétriques réalisées en Europe concluent à un relèvement des fréquences de sortie vers l'emploi au voisinage de la fin de droit. Cette convergence est à souligner même si l'on peut regretter le manque d'information à propos de la nature des emplois obtenus. En Belgique, l'effet incitatif des sanctions est fort mal connu. Le peu d'évidence disponible suggère que l'effet est faible et paraît ainsi contredire le message dominant des évaluations étrangères rappelé à l'instant.

VI.2. Orientations proposées

Le diagnostic présenté ci-dessus a mis en avant l'importance de facteurs *structurels* dans l'explication de la montée et persistance du chômage. Ces facteurs tiennent des caractéristiques de la dynamique à moyen terme de la croissance et des normes et processus institutionnels qui structurent le fonctionnement des marchés, en particulier celui du travail.

A ces causes structurelles doivent répondre des politiques également de nature structurelle. Le diagnostic et les orientations que nous suggérons se départissent à cet égard d'autres opinions : parier sur l'impact d'une reprise conjoncturelle et sur une flexibilité accrue du marché du travail ne nous paraît pas suffisant pour éradiquer durablement le chômage massif que nous connaissons. Une stratégie volontariste de moyen terme est requise.

La mise sur pied d'une telle stratégie est complexe : elle fait appel à un nombre important de mesures diversifiées. Les interdépendances entre les différents éléments du diagnostic présenté étant nombreuses, la cohérence de l'ensemble des mesures est donc décisive. Elle est la condition nécessaire de l'efficacité de la stratégie que nous proposons.

Pour lutter contre le chômage, trois orientations sont habituellement proposées :

- la "*sortie vers le haut*" qui consiste à redynamiser le processus de croissance sans faire peser tout l'ajustement sur la modification des coûts relatifs. Cette approche va des traditionnelles mesures de "relance par la demande" aux mesures structurelles de long terme touchant à l'innovation, la formation, l'amélioration de la circulation de l'information comme de la mobilité des personnes et des biens. Autant ces dernières, qui peuvent aussi comporter un élément de relance conjoncturelle, nous paraissent importantes pour créer les conditions d'une croissance soutenue et durable, autant les premières ne sont pas à la portée de la Belgique du fait des contraintes budgétaires et vraisemblablement peu efficaces du fait de la contrainte extérieure. Ces mêmes contraintes, bien que réelles, ont un poids moindre au niveau européen. Une politique de relance menée à ce niveau demeure donc souhaitable. Mais il nous faut bien constater que divers partenaires européens doutent de l'opportunité d'une telle mesure.
- l'*ajustement des coûts relatifs*, afin de créer les incitations propres à encourager les choix technologiques et d'investissements qui soient les plus favorables à l'emploi. Mais ces ajustements, du fait de leur ampleur s'ils ne sont pas accompagnés d'autres mesures, peuvent peser lourdement sur la distribution des revenus et entraîner une paupérisation et précarisation inacceptables au plan de l'équité. Il faut en tenir compte.
- les réformes des *politiques et institutions du marché du travail*, afin d'éliminer les effets pervers que celles-ci peuvent avoir sur la création d'emplois et de les rendre plus efficaces pour la réinsertion des chômeurs, en particulier de longue durée, dans le circuit du marché du travail. Mais ici aussi des considérations d'équité et de justice sociale ne peuvent être oubliées.

Une des conclusions essentielles à laquelle aboutit cette étude est qu'aucune de ces trois orientations, si elle est prise isolément, n'est à la mesure de l'ampleur du problème à

résoudre. Ce constat se renforce d'autant plus que l'on prend conscience des limites inhérentes à chacune d'elles et qui viennent d'être évoquées ci-dessus.

VI.2.1. Les politiques macro-économiques : une stratégie pour l'emploi

Il faut redynamiser le processus de croissance et le rendre plus riche en emplois. Pour cela, des éléments tant d'une stratégie de "sortie vers le haut" que d'ajustements de coûts relatifs doivent être simultanément mise en oeuvre :

- *continuer à réduire de manière structurelle les coûts du travail* au bas de l'échelle salariale sans diminuer les revenus disponibles des emplois à bas salaires, et pour ce faire continuer à restructurer le financement de la sécurité sociale et plus largement l'ensemble du système fiscal et parafiscal. Parallèlement réexaminer les prestations de la sécurité sociale à la fois en regard de critères d'équité mais aussi d'efficacité de la protection sociale et des mécanismes incitatifs qu'elle incorpore par rapport au travail.
- *rendre possible un encadrement macro-économique efficace des évolutions salariales*, tant par l'établissement de normes de croissance salariale que par l'aménagement de la structure de négociations des conventions collectives.
- *redynamiser la politique d'investissements publics et d'autres types de dépenses publiques* favorisant de façon structurelle la croissance à moyen terme. Ceci implique une restructuration de ces dépenses et la recherche d'une meilleure efficacité de celles-ci au vu des objectifs qui leur sont assignés, en particulier dans le domaine de la recherche, de la formation, de l'aide à l'innovation dans les entreprises.
- *développer des mécanismes simples de subsidiation d'activités économiques* se développant au départ d'initiatives privées (individuelles ou collectives), qui répondent à des besoins réels au niveau de nos collectivités et qui sont par ailleurs riches en potentiel de création d'emplois.

a) Diminuer structurellement les coûts du travail

Réclamé dès la fin des années quatre-vingt par un groupe d'économistes issus entre autres de Louvain ("Appel des 72"), un effort a été entrepris ces dernières années pour réduire les coûts du travail des emplois à bas salaire par le biais de la réduction des cotisations employeurs à la sécurité sociale.

Cet effort doit être non seulement maintenu mais sensiblement renforcé. L'ampleur globale de l'effort à faire est balisée : compte tenu de l'importance du coin salarial en Belgique, cet effort doit correspondre à une diminution du fardeau parafiscal sur la masse salariale de l'ordre de 4 % du PIB, soit une diminution d'environ 300 milliards. Un tel effort est considérable et de ce fait ne peut qu'être étalé dans le temps (cinq ans). Mais ce n'est qu'à ce prix que l'on peut en attendre, et à moyen terme en tout état de cause, un effet significatif. L'objectif à atteindre serait d'arriver progressivement à une exemption complète de tous les salaires bruts inférieurs à un certain niveau.

Deux raisons militent pour la mise en oeuvre d'une mesure aussi ambitieuse :

1. l'évolution des technologies a rendu possible une substitution capital-travail se faisant essentiellement au détriment du travail non ou peu qualifié. L'objectif est de préserver des potentiels d'emplois à niveau de qualifications *relativement* moins élevés que la moyenne des emplois et qui, compte tenu de l'incidence du "coin fiscal" sur leur coût risquent *dans le futur* de disparaître comme l'ont fait de nombreux emplois non qualifiés. Ces emplois qu'il faut sauvegarder *ne sont donc pas* des emplois attachés à des techniques obsolètes et le plus souvent caractérisés par une "mono-qualification" de base. Cette mesure veut préserver des emplois existants et qui continueront à l'être. Ces emplois sont caractérisés par une articulation de plusieurs compétences de base mais risquent néanmoins de disparaître si l'évolution à moyen terme des coûts relatifs n'est pas modifiée¹.

Il faut enfin se rendre compte qu'il existe encore, en particulier dans le secteur des services, des emplois non qualifiés au sens cette fois traditionnel et dont le maintien est important pour une part non négligeable de la population active qui, pour des années encore, ne sera pas à même d'acquérir les nouvelles compétences de base décrites ci-dessus.

Croire que l'on peut renoncer à ces types d'emplois et miser *uniquement* sur le développement d'emplois fort qualifiés ne paraît donc ni réaliste ni justifié si l'on tient compte de la structure de la population active, tant actuelle qu'à venir.

2. l'importance de cette mesure s'apprécie plus correctement lorsque l'on prend en compte l'externalité fiscale négative engendrée par le mode de financement actuel de la sécurité sociale reposant pour l'essentiel sur les revenus du travail. La destruction d'un emploi entraîne non seulement une augmentation des dépenses de prestations sociales (s'il y a licenciement) mais également une perte de recettes fiscales et parafiscales. A contrainte budgétaire donnée, cette diminution devra être compensée d'une manière ou d'une autre et entraînera à son tour un impact négatif sur la demande intérieure et l'emploi.

De nombreuses voix se sont cependant élevées pour dénoncer l'inefficacité d'une telle mesure qui serait "un cadeau" aux entreprises ou alternativement aux salariés, sans effet substantiel sur l'emploi. Dans le premier cas, ceci revient à postuler que l'élasticité de la demande de travail au *salaire-coût* serait de faible amplitude. Dans le second, l'hypothèse implicite est que le processus de négociation salariale serait tel que toute modification de la fiscalité ou de la parafiscalité serait mise à charge des employeurs sans affecter le salaire net. Pour d'autres détracteurs, la mesure préconisée ici se heurte à des contraintes de financement. Ces arguments appellent divers commentaires :

- une telle mesure implique à l'évidence d'une part des économies nouvelles dans les dépenses de la sécurité sociale et d'autre part la mise sur pied d'un ou plusieurs modes de financement alternatif de celle-ci. Nous aborderons les premières plus loin et examinerons d'abord les modes de financement. C'est en effet d'eux que dépend l'éventuel "cadeau" aux entreprises. Selon les cas, certains d'entre eux pourraient rendre la mesure neutre du point de vue de l'excédent brut d'exploitation des entreprises. Ceci n'handicape nullement l'efficacité à terme des réductions de cotisations.

¹ Sur les "nouveaux emplois", voir De Villé *et al* (1995).

Il s'agit bien de diminuer le coût *relatif* du travail par rapport à celui du capital productif et le coût *relatif* du travail non qualifié par rapport au travail qualifié.

- quant à l'effet sur l'emploi, les estimations d'élasticité à long terme de la demande de travail par rapport au salaire-coût sont loin d'être négligeables. On peut supposer qu'elles sous-estiment l'élasticité pour les emplois à bas salaires. La mesure a en tout état de cause un effet différentiel selon l'intensité capital-travail des entreprises : celles à haute intensité de travail *et* bas salaires devraient en bénéficier et l'amélioration de leur rentabilité devrait bénéficier à terme à l'emploi. Les effets à en attendre sont donc à long terme puisqu'ils requièrent des modifications dans les choix technologiques, organisationnels, d'investissement dans des activités nouvelles. Dans cette perspective, les réductions structurelles (et donc permanentes) du coût salarial ne doivent en aucun cas être confondues avec des subsides temporaires à l'embauche.
- l'évidence à propos de l'incidence de variations de cotisations de sécurité sociale sur le salaire net est au mieux fragmentaire mais elle ne suggère pas que les syndicats soient en mesure d'immuniser le salaire net de toute modification de la (para)fiscalité. Toutefois, même si une partie de l'incidence est une augmentation de salaire net, ceci devrait contribuer à diminuer le piège du chômage en accroissant l'écart entre salaire net et allocation de chômage.
- les contraintes de financement de la mesure sont bien réelles et l'objet de cette étude n'est pas de proposer une épure budgétaire mais bien d'indiquer des orientations pertinentes. Il en sera question ci-dessous. Cela dit, le problème se pose aussi en termes des effets induits du financement alternatif. Dans la mesure où l'assiette parafiscale s'étend à des facteurs de production plus mobiles sur le plan international, une convergence, en particulier européenne, des dispositifs mis en place apparaît hautement souhaitable, voire nécessaire.

Ces allègements structurels de cotisations sociales peuvent être financés de diverses manières. La réduction progressive des remboursements au titre de la dette publique et des réallocations de moyens évoqués ci-dessous offrent un premier ensemble d'opportunités. Parmi les autres modes de financement à prendre en considération, citons :

- l'aménagement de l'impôt direct des sociétés.
On sait que la base adéquate de financement de la sécurité sociale devrait être la valeur ajoutée des entreprises; elle est toutefois réputée impraticable techniquement. Les mesures proposées vont donc dans ce sens de manière détournée. Une augmentation de l'impôt des sociétés pour financer des diminutions de cotisations de sécurité sociale n'entraîne pas au plan macro-économique un transfert significatif des entreprises vers les particuliers, en particulier ceux qui occupent des emplois à bas salaires. Il s'agit d'un glissement de prélèvements parafiscaux sur le travail en diminution vers une augmentation de l'impôt des sociétés mais dans le cadre d'un accroissement de leur excédent brut d'exploitation induit par l'allègement des cotisations patronales.

Ce glissement devrait idéalement s'effectuer d'abord par une révision de l'ensemble des subsides aux entreprises et des immunisations et déductions fiscales, en particulier celles s'appliquant aux centres de coordination. On pourrait ensuite envisager d'alourdir le taux nominal de l'impôt des sociétés dans la mesure où il semblerait que le taux effectif ne dépasse pas 18 %. Il faut toutefois rappeler à cet égard la relative faiblesse du taux moyen d'investissement. Il faudrait donc réfléchir au regard de l'alourdissement de la fiscalité des entreprises sur le capital à des mécanismes d'exemption pour les investissements créateurs d'emploi dans la ligne de ce qu'expérimente actuellement le gouvernement de la région flamande. Il importerait

plus généralement d'instaurer un tel réaménagement de la fiscalité des sociétés en étant attentif à l'ensemble des effets induits de celui-ci sur les comportements des entreprises (choix de localisation, etc.).

- la restructuration de l'ensemble du système fiscal des personnes *en concertation avec nos partenaires européens*, en particulier concernant la taxation des revenus du capital et des plus-values, voire des transactions financières, la suppression de divers types de dépenses fiscales (abattements, traitement fiscal des retraites, péréquation des retraites publiques...)
- la mise en oeuvre d'une taxe sur le CO₂ concertée au niveau le plus approprié.
- l'introduction d'une *cotisation sociale généralisée* destinée exclusivement au financement de la sécurité sociale, à taux unique, comportant une exemption de base significative et non déductible de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et certains éléments du revenu des entreprises.

Le recours à un financement alternatif important de la sécurité sociale ne doit pas mettre en cause la nécessaire autonomie de gestion de cette dernière. Il faudra donc adapter la législation fiscale et parafiscale en cette matière pour que ces nouvelles recettes ne soient pas globalisées dans le budget général des voies et moyens mais soient bien affectées directement aux différents organismes de gestion de la sécurité sociale.

b) Ramener les prestations de la sécurité sociale à un niveau compatible à la fois avec l'efficacité et l'équité

Un réexamen des prestations des différents volets de la sécurité sociale est un exercice particulièrement délicat. Les dépenses de sécurité sociale incorporent divers éléments qu'il est malaisé d'évaluer conjointement : incitants de diverses natures, critères de justice distributive, mécanismes de protection sociale. Il n'en reste pas moins que des mesures d'économies dans certains secteurs de la sécurité sociale restent possibles.

En ce qui concerne la problématique de l'emploi et considérant principalement l'aspect incitatif lié aux prestations, ce sont essentiellement la réglementation portant sur les allocations de chômage, les dispositions en matière d'indemnisation des maladies professionnelles et accidents du travail et enfin les systèmes de préretraite qui sont en cause. Certains de ces aspects seront traités à la section VI.2.2.

Mentionnons ici simplement du fait de leur impact sur le budget de la sécurité sociale, la révision du système des préretraites, beaucoup trop coûteux pour la sécurité sociale et inefficace pour la création d'emplois, et d'autres mesures dont l'analyse sort du cadre de notre étude (une intensification du contrôle des dépenses de soins de santé, un meilleur contrôle des paiements de prestations pour incapacité de travail (maladies professionnelles et accident du travail).

c) Assurer un encadrement macro-économique cohérent de la formation des salaires et des prix

(i) Norme de croissance des salaires réels et degré de centralisation des négociations

Cette étude a mis en évidence que la part des salaires dans la valeur ajoutée des entreprises est probablement le meilleur indicateur pour mesurer d'éventuels dérapages de compétitivité. Dans une petite économie ouverte comme la Belgique, des augmentations salariales réelles trop importantes entraînent d'une manière ou d'une autre des ajustements qui en dernière instance sont toujours défavorables à l'emploi. On doit tout d'abord s'interroger sur la politique salariale à mener au sortir du blocage intervenu en 1995 et 1996 des salaires réels *négociés au niveau des conventions*. Dans un second temps, il s'agit d'esquisser une vision à plus long terme.

Mettre en oeuvre une politique salariale donnant une réelle priorité à l'emploi requiert l'établissement d'une norme macro-économique de croissance *maximale* des salaires réels. La croissance de l'emploi à moyen terme dépend dans une mesure importante de la rentabilité attendue des capitaux investis. Cette norme salariale, complémentaire à celle inscrite dans "la loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité", doit permettre aux entreprises de développer leur stratégie d'investissements et de créations d'emplois dans un contexte de stabilité à moyen terme (cinq ans) de la part des salaires dans la valeur ajoutée brute.

La norme doit porter sur la part des salaires *bruts* dans la valeur ajoutée, les variations des taux de cotisations de sécurité sociale employeurs ne devant pas intervenir dans son calcul. Si la norme s'appliquait aux salaires *coûts*, la proposition de baisse de ces cotisations formulée par ailleurs rendrait possible d'importantes augmentations de salaires *bruts*. Ceci irait à l'encontre de l'objectif affiché de la proposition en *détériorant* la rentabilité puisque l'effet positif de la baisse des cotisations sur l'excédent brut d'exploitation des entreprises serait en tout ou partie déjà compensé par un alourdissement de la fiscalité directe des entreprises.

Stabiliser la part des salaires bruts dans la valeur ajoutée requiert que les salaires bruts *réels* croissent à un rythme sensiblement égal à celui de la productivité macro-économique du travail. Avec une croissance tendancielle *actuelle* du PIB de l'ordre de 2,5 % et compte tenu d'une dérive salariale (*wage drift*) de 1 %, la norme consisterait donc à autoriser une croissance *maximale* de 1 % des salaires bruts réels pour les cinq années à venir. Elle est compatible au plan macro-économique avec une croissance de l'emploi de 0,5 % l'an.

Puisqu'il s'agit d'une norme *ex ante* à moyen terme, des écarts entre les gains de productivité effectifs et la norme centralisée pourront apparaître *ex post* au niveau des branches et des entreprises. La liberté de négociation des conventions collectives serait accordée à celles qui connaîtraient des écarts positifs. Elles seraient autorisées à affecter ces éventuels surplus de gains de productivité de différentes manières : des réductions du temps de travail, la création de fonds d'intéressement des travailleurs dans l'entreprise (recapitalisation), le financement d'investissements créateurs d'emplois ou encore de

programmes de formation des travailleurs. Pour les branches connaissant des écarts négatifs, la norme serait révisée à la baisse (jusqu'à l'éventuel blocage des salaires réels) afin de créer les conditions de stabilité de la part distributive des salaires .

Cette norme ne serait d'application effective que dans la mesure où elle s'avérerait compatible avec la croissance salariale autorisée par "la loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité". Dans le cas contraire, cette dernière seule déterminerait la croissance admissible des salaires bruts.

Les dispositifs de contrôle et d'évaluation rendus nécessaires par l'établissement de cette norme seraient du ressort du Conseil Central de l'Economie.

La question du mode optimal de négociation se pose également au-delà de cet horizon de moyen terme. Faut-il restructurer le système de négociation des conventions collectives dans un sens d'une plus grande centralisation ? Et si oui, quelle serait la nature de cette centralisation ? Cette étude avance de nombreux arguments en faveur d'une centralisation plus poussée des négociations de conventions collectives. L'efficacité d'une telle centralisation serait compatible avec diverses modalités telles qu'une norme unique optimale du point de vue collectif ou des normes différenciées selon les branches mais qui dans ce cas internalisent correctement les possibles effets de report. Quelles que soient ces formes précises, l'objectif fondamental vers lequel tendre est la définition d'un cadre de négociation qui internalise au mieux ces effets de report. Les auteurs de cette étude sont conscients que la réalisation de cet objectif se heurte à des difficultés considérables. Les structures institutionnelles en place présentent une résistance à un tel processus. La difficulté récurrente de conclure des accords interprofessionnels en est notamment le signe. Il est clair qu'un rééquilibrage du rapport de force interne aux parties négociantes fait partie des changements nécessaires. Sans cela, les éventuels accords centralisés ne seraient pas nécessairement optimaux dans la mesure où les rapports de force internes existants pourraient biaiser les résultats de la négociation dans un sens plus favorable à certains secteurs dominants. La résolution de nombreux problèmes d'information est une autre difficulté à rencontrer. Quoi qu'il en soit, cette étude souligne l'importance de tendre vers une centralisation accrue des négociations salariales.

(ii) L'indexation automatique des salaires

Cette étude conclut négativement quant à une éventuelle remise en cause de l'indexation : le nouvel indice de référence (indice-*santé*) isole en partie le mécanisme d'indexation des effets pervers dus à une détérioration des termes d'échange. Des aménagements complémentaires visant le même objectif ne sont pas à exclure. Quoi qu'il en soit, l'alignement que l'indexation impose à la croissance des salaires nominaux entre secteurs peut, en période de forte hausse des coûts domestiques, entraîner des pertes de compétitivité aux entreprises soumises à une forte concurrence en prix sur les marchés internationaux. La loi de sauvegarde de la compétitivité est, en soi, l'instrument requis pour traiter de ce problème. Les gains limités que l'on pourrait attendre de la suppression de l'indexation risqueraient par ailleurs d'être compromis par l'incorporation des attentes inflatoires dans la formation des salaires nominaux.

(iii) La politique de taux de change

L'utilisation de la politique de change pour obtenir un avantage de compétitivité ou un correctif en cette matière n'est qu'une manière parmi d'autres de mener de fait une politique de revenus. On sait qu'une dévaluation de parité ne peut espérer avoir des effets positifs sur l'emploi que si les salaires réels sont flexibles à la baisse. Elle implique donc au moins un abandon temporaire de l'indexation automatique et un blocage des négociations de conventions collectives. En outre, le coût direct d'une telle politique est essentiellement la prime de risque de change qu'elle entraîne qui se verra incorporée dans la formation des taux d'intérêt et dont l'ampleur dépend des attentes des opérateurs sur l'évolution future de la parité. Ce coût est évidemment d'autant plus élevé que les agents privés comme publics sont fortement endettés et cela, lorsque la mobilité du capital est importante, indépendamment du fait qu'il s'agisse d'une dette extérieure ou non. Une politique de dévaluation est non seulement hors de portée compte tenu de l'état des finances publiques, elle serait nocive.

d) Les dépenses collectives au niveau macro-économique : investissements publics, formation, politiques industrielles

Un programme de redressement du niveau des investissements publics doit être mis en oeuvre : essentiellement dans les domaines du transport urbain et du logement social et de la rénovation urbaine, des télécommunications, des infrastructures de transports. La logique qui sous-tend cette proposition n'est pas d'opérer une politique de relance "keynésienne" par la demande ni simplement d'arguer du fait que nombre de ces investissements ont un contenu élevé en travail. Elle s'appuie sur un double constat. D'une part, le manque d'investissements publics entraîne une dégradation du stock de capital existant dont le coût de la remise à niveau tend à augmenter dans des proportions d'autant plus grandes qu'elle est retardée par rapport aux échéances normales. D'autre part, nombre de ces investissements induisent des externalités positives importantes pour la durabilité du processus de croissance.

L'objectif à terme serait d'atteindre 2 % du PIB soit une augmentation de l'ordre de 40 milliards en francs constants (remise à niveau par rapport à 1986). Par ailleurs, des formules nouvelles de cofinancement public-privé doivent être élaborées.

La Belgique souffre par ailleurs d'un déficit de formation : tant dans l'enseignement de "plein exercice" ou d'alternance que dans l'effort de formation des entreprises. Il faut y remédier car les capacités d'innovation et de développement à terme de l'économie belge sont à ce prix. Cette nécessité d'accroître l'effort de formation paraît d'autant plus grande que l'analyse du marché du travail a fait apparaître l'importance d'une inadéquation structurelle entre offre et demande de qualifications.

L'essentiel de cet effort est d'abord de nature qualitative, nous l'évoquerons dans la section VI.2.3. Des moyens budgétaires devront le cas échéant être trouvés pour inciter les entreprises à développer de façon plus conséquente la formation en alternance. Il y a lieu à cet égard de revoir les critères actuels d'attribution des fonds destinés à la formation qui ne semblent pas toujours faire le cas d'une utilisation efficace à cette fin.

Il faut enfin souligner l'importance d'un refinancement significatif de la recherche scientifique universitaire et assimilée.

e) Les dépenses collectives au niveau décentralisé : répondre à de nouvelles demandes sociales, les emplois "nouveaux", de proximité, etc.

L'objectif des politiques publiques en cette matière s'est considérablement modifié au cours des années glissant d'une optique de "satisfaction des besoins" vers une optique de "création d'emplois". Ceci induit un amalgame entre un objectif de réinsertion principalement des chômeurs de longue durée et un objectif de développement des services liés à ces gisements (les "services de proximité"). Cette confusion contraint de fait le développement de ces organisations à une logique de court terme. Par ce type d'intervention, seuls les bénéfiques en termes d'emplois sont reconnus occultant les finalités plus larges de ces services. Les promoteurs des projets bénéficiant de ces postes liés aux programmes de résorption du chômage soulignent, outre la précarité de statut de ces postes, la difficulté de trouver des personnes répondant simultanément au profil exigé par ces mesures et à celui requis par la nature des activités. Contrairement à une opinion diffuse largement répandue, ces activités requièrent des qualifications professionnelles et sociales.

Le mode de fonctionnement des "agences locales pour l'emploi" (A.L.E.) est une illustration de cette volonté de combiner à la fois des objectifs de réinsertion et de développement de "services de proximité". Du manque de clarté dans les objectifs poursuivis découle une double carence : un tel dispositif n'apporte pas de réponse au problème de l'exclusion (absence de statut correct, renforcement ou développement de pièges financiers à chômage) auquel le chômeur doit faire face. Un tel dispositif n'offre pas non plus de garantie du point de vue de la qualité des services du fait de la trop importante rotation des chômeurs qui y participent et de leur absence de formation.

Cette étude plaide pour que cesse l'amalgame entre logique de réinsertion (qui conduit au développement de "petits boulots") et logique de développement durable de services de qualité. *Il faut privilégier le second point de vue et de ce fait créer des emplois et non des "petits boulots"*. Et il faut être conscient que ces emplois ne sont ni d'emblée ni à grande échelle accessibles aux chômeurs peu qualifiés. Ce développement s'appuierait sur une pluralité de prestataires (associations, privé, public), souvent déjà présents dans ces secteurs, et une pluralité de ressources (marchandes, subventions publiques, volontariat). En particulier, le développement de structures de formation devrait ouvrir des itinéraires qualifiants pour ces emplois requérant des qualifications "professionnelles, sociales et relationnelles".

La logique sous-jacente à notre proposition consiste en la prise de conscience qu'il existe un certain nombre d'activités, répondant à des besoins importants et pour lesquelles il existe une demande mais qui ne sont pas rentables aux prix et coûts du marché. Ceci est d'autant plus vraisemblable que cette demande émane souvent de catégories socio-économiques à revenus peu élevés. Compte tenu d'externalités positives liées à ces activités et des gains en termes d'équité que leur mise à disposition implique, *il faut développer des formes de subsidiation ciblée sur ces activités en prenant garde aux effets d'aubaine et de déplacement engendrés*. Dans cet esprit, des formules de type "chèques-service" peuvent être envisagées.

Pour que la demande puisse être identifiée au mieux, il apparaît nécessaire d'encourager d'emblée la structuration de l'offre de services de proximité. Différentes structures intermédiaires devraient participer à son développement, comme par exemple des structures d'information, de certification de la qualité des prestataires, de soutien à la création de projets et de formation, de mise en relation entre promoteurs, responsables de collectivités locales et demandeurs d'emplois. Il serait intéressant de penser la transformation du rôle des A.L.E. dans une optique de telles structures intermédiaires. Ainsi Saintrain et Streel (1996a) proposent que les A.L.E. soient transformées en "Agences Locales pour le Développement des Services". Elles auraient pour mission de mettre en relation l'offre et la demande, d'agréer et de contrôler les prestataires et de développer une consultance technique et administrative. Elles pourraient enfin servir de "structure d'accueil" favorisant l'organisation et l'expression collective des chômeurs au niveau de leur collectivité locale. Enfin, sous le contrôle des collectivités locales dans lesquelles elles sont insérées, elles pourraient être l'instrument de gestion de *budgets pour projets d'initiatives locales*, en identifiant les activités pouvant faire l'objet de ces subventions.

f) Et l'Europe ?

L'endettement public excessif de la Belgique lui imposait des assainissements budgétaires très importants. Satisfaire aux critères de convergence imposés par l'entrée dans l'Union Monétaire Européenne n'a fait que confirmer cette exigence. De nombreux états membres se sont trouvés face aux mêmes obligations d'assainissement. Il ne fait pas de doute que l'ensemble de ces politiques budgétaires restrictives pèse sur la dynamique de croissance de l'Union Européenne. Les propositions de la Commission et les recommandations d'Edimbourg, reprises ensuite au sommet de Copenhague étaient destinées à faire en partie contrepoids par la mise en oeuvre de programmes européens d'investissements publics, à la fois générateurs d'externalités positives et riches en emplois. Il faut bien se résoudre à l'évidence : l'Union européenne s'est avérée tout aussi incapable de mettre en oeuvre une telle politique budgétaire expansionniste européenne qu'elle n'avait été capable d'organiser une coordination significative des politiques budgétaires des états membres.

On s'accorde cependant à penser qu'une telle politique ne se heurte pas à des obstacles insurmontables ni d'ordre économique, ni d'ordre technique. En particulier les capacités d'endettement à moyen terme de l'Union qui n'entraîneraient pas d'effets d'éviction significatifs restent substantielles.

Pour une petite économie ouverte comme l'est la Belgique, ne disposant plus ni de l'instrument du taux de change ni de la capacité de mener à bien une politique budgétaire de relance, cette carence du niveau décisionnel européen est tragique. Elle pose en fait la question fondamentale de l'existence d'une instance européenne à même de prendre ce type de décision en internalisant correctement l'ensemble des bénéfices tant collectifs qu'au niveau de chaque état membre qui résulterait de la mise en oeuvre d'une politique de soutien à la croissance. Cette instance n'existe pas : la nature des arbitrages au sein des conseils des ministres les rend peu à même d'assumer un tel rôle. Un des enjeux essentiels de la Conférence Intergouvernementale devrait être de trouver une solution à l'actuel blocage décisionnel. La Belgique doit y contribuer de son mieux.

Les propositions énoncées dans cette étude indiquent toutefois que beaucoup pourrait être fait au niveau national : l'immobilisme européen ne peut nous servir d'excuses. On objectera que dans un univers de forte mobilité des biens, des services et des capitaux, l'harmonisation de la fiscalité européenne, en particulier concernant l'imposition des revenus du capital et des plus-values est un impératif. On n'en disconvient pas mais il est une étape immédiate, suggérée par le Ministre des Finances de la Belgique, qui devrait être franchie rapidement. Il s'agit de supprimer le statut de "non-résident" au plan européen. Ceci permettrait de mobiliser dans un grand nombre d'états membres des ressources fiscales non négligeables.

VI.2.2. Les politiques et les institutions du marché du travail

a) Mécanismes institutionnels

Dans la mesure où la répartition des compétences entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés résulte d'arbitrages extrêmement délicats, une évaluation limitée au fonctionnement du marché du travail ne peut raisonnablement formuler d'amendements pertinents à ce propos. *A l'intérieur* de cette répartition, une stratégie recommandable consisterait à ce que l'Etat fédéral s'en tienne davantage aux compétences qui lui sont dévolues mais que s'instaurent des incitants financiers visant à informer correctement les Régions et Communautés du coût net pour la collectivité fédérale des décisions qu'elles prennent ou non dans leurs sphères de compétence. Nous plaidons en outre pour qu'une concertation systématique se mette effectivement en place. Celle-ci ne peut se limiter à une information réciproque et doit porter sur les politiques pertinentes développées par les divers niveaux de pouvoir. Sans cela, la répartition actuelle des compétences est source d'inefficiences évidentes.

A l'intérieur des divers niveaux de pouvoir, se pose également la question du degré de coopération entre institutions chargées de la mise en oeuvre des politiques de lutte contre le chômage. Tout ce qui permet d'améliorer la cohésion des dispositifs en place et de tisser des accords de coopération entre institutions apparaît souhaitable. Pour certaines catégories de demandeurs d'emploi, on plaidera ci-dessous en faveur d'un parcours de réinsertion. Compte tenu de la spécificité propre des divers intervenants sur le marché du travail, un tel parcours suppose un enchaînement cohérent d'actions faisant typiquement appel à des intervenants différents. Il est douteux que ceci se mette en place sans une structure de coordination et des incitants financiers à coopérer. Le Fonds Social Européen joue à cet égard un rôle positif. Par ailleurs, l'expérience des missions locales et des missions régionales devrait être analysée en détail.

Un mode de financement des institutions intervenants sur le marché du travail, fonction de leur dynamisme et de la pertinence de leurs actions, paraît en soit également souhaitable. Il faut cependant bien reconnaître que les critères d'évaluation en cette matière sont extrêmement délicats. Tant les indicateurs de coût par bénéficiaire que les taux de placement peuvent inciter à des comportements totalement pervers.

Enfin, la sensibilité effective des acteurs sociaux, économiques et politiques à la problématique des sans-emploi dépend notamment du pouvoir de représentation de ces derniers au sein de ces instances. Une réflexion interne à chacune d'elles et des réformes s'imposent ici également.

b) Indemnisation du chômage

La Belgique a opté pour un système d'indemnisation mêlant l'assurance à des formes d'assistance. En comparaison internationale, l'accès aux indemnités est, avec de notables exceptions, relativement difficile. Si l'on ne se limite pas étroitement à l'assurance-chômage, le niveau de l'indemnisation belge n'apparaît pas particulièrement élevé. La durée de l'indemnisation dans le régime d'assurance est en revanche relativement longue. Le système apparaît complexe et nécessiter des contrôles administratifs lourds dans la mesure où par exemple le niveau de l'indemnité dépend de la situation familiale et la fin de droit éventuelle dépend de critères multiples. Ce système contribue certainement à contenir la pauvreté en Belgique à des niveaux comparativement bas. Il lui a cependant été reproché par diverses instances internationales de favoriser l'enlèvement dans le chômage.

Le diagnostic synthétique a résumé les connaissances à propos des effets de l'indemnisation en Belgique. Face à ce jugement en demi teinte (ni explication majeure du chômage et de l'enlèvement, ni facteur à minimiser), seules deux attitudes sont apparemment possibles. La première, adoptée par les autorités belges, a consisté à réduire certaines indemnités et, dans les années nonante, à renforcer les sollicitations et les contrôles sans remettre en cause la philosophie du système résumée ci-dessus. La seconde approche consiste à se rapprocher des standards internationalement préconisés, qui séparent plus nettement la gestion du risque de chômage et la lutte contre la pauvreté. De manière fort schématique, cette approche peut se résumer ainsi : octroi d'une assurance-chômage durant un temps strictement limité (pour tous les chômeurs); à la fin de droit, passage de l'individu à un système d'assistance avec le contrôle de ressources que cela implique. Si cette seconde approche semble plus cohérente, elle pose en revanche un problème aigu pour les sans-emploi qui atteignent la fin de droit. On sait en effet que le versement d'une allocation soumis à un contrôle des ressources conduit typiquement à des taux marginaux effectifs d'imposition particulièrement élevés (cfr., par exemple, OCDE, 1996, chapitre 2). L'incitation créée par la durée limitée du régime d'assurance pourrait dès lors fort bien être contrebalancée en tout ou en partie par une désincitation forte pour ceux qui pénètrent dans le régime d'assistance.

Sans nier leurs différences, les deux branches de l'alternative ont en commun une logique de sélectivité. Que ce soit via le système hybride adopté notamment par la Belgique ou en plaçant un mécanisme d'assistance au-delà de la fin de droit, on octroie une indemnité et, souvent, des avantages spécifiques conditionnels à un contrôle de ressource et de composition du ménage. Ceux-ci sont retirés de manière brutale ou rapide à mesure que l'allocation sociale échappe au chômage ou leur maintien s'accompagne de procédures administratives perçues comme complexes, lentes et incertaines. Le gain apparent dû à la sélectivité est en tout ou en partie compensé par l'allongement des périodes d'indemnisation et par le coût du contrôle.

Nous suggérons dès lors deux orientations possibles. La première consiste à *lutter contre la trappe du chômage tout en conservant cette logique de sélectivité*. Ceci apparaît nécessaire que l'on maintienne le système hybride actuel en vigueur en Belgique ou que l'on place un mécanisme d'assistance au-delà d'un système d'assurance à durée fixe pour tous. Excluant une réduction du niveau des indemnités de chômage, la lutte contre la trappe du chômage devrait alors prendre deux formes :

- Il s'agit de démêler patiemment, puis de réformer, l'ensemble des enchaînements législatifs qui rendent le profil du taux implicite *global* de taxation si élevé lors d'un retour à l'emploi. La concrétisation de cette intuition est, pour diverses raisons, bien plus complexe : les mécanismes en jeu sont multiples, leur réforme requiert une approche globale faisant intervenir les divers niveaux de compétence de la Belgique fédérale et l'éventail des situations possibles est fort large. Il apparaît que les efforts faits en ce sens sont à ce jour extrêmement limités en Belgique. Le récent relèvement du plafond appliqué à l'allocation de garantie de revenu est un exemple positif¹. Mais d'autres dispositifs récents tels que les agences locales pour l'emploi accentuent l'intensité du phénomène.
- Une attitude complémentaire consiste à relever les salaires nets inférieurs de manière à éliminer en quelque sorte les pièges "par le haut". Si de telles augmentations entraînent un relèvement des coûts salariaux correspondants, la proposition présente probablement une menace pour l'emploi correspondant. En revanche, il est permis d'envisager que les réductions structurelles de cotisations patronales sur les bas salaires soient très partiellement compensées par un relèvement des salaires nets les plus bas. On a par ailleurs indiqué ci-dessus que l'allègement structurel des cotisations sur les bas salaires pourrait conduire à des relèvements limités du salaire net allant dans le même sens. La marge de manoeuvre n'est cependant pas telle que l'on puisse attendre de ceci l'élimination complète des pièges financiers.

Ces réformes n'atteignent cependant en rien la dimension de la trappe du chômage liée au changement de statut administratif.

La seconde piste consiste à *sortir partiellement de cette logique de sélectivité* en couplant une assurance-chômage à durée d'indemnisation limitée dans le temps à des mécanismes de lutte contre la pauvreté qui se substituent (en partie) à l'assistance. Deux de ces mécanismes sont l'impôt négatif et l'allocation universelle (partielle). Avec l'impôt négatif, en deçà d'un seuil de revenu taxable, l'individu bénéficie d'un supplément de revenu net (d'où l'expression d'impôt négatif). Ce supplément décroît à mesure que les revenus du ménage augmentent. Au-delà du seuil, l'impôt devient positif. Si le montant maximal de l'impôt négatif et le seuil retenus sont bien choisis, ce système atténue ou élimine les pièges financiers. Agissant via l'impôt, le crédit octroyé aux citoyens moins favorisés est cependant perçu avec délai. Pour aider utilement ces personnes, il doit dès lors s'accompagner d'un système d'avances. On n'échappe donc pas pleinement aux problèmes habituellement rencontrés en cette matière : une certaine lourdeur administrative, une sous-utilisation des avantages prévus par méconnaissance des procédures ou par souci de ne pas se soumettre aux contrôles des ressources. L'impôt négatif peut se substituer aux mécanismes

¹ Cette mesure concerne les chômeurs complets ayant accepté un emploi à temps partiel pour échapper au chômage. Certains d'entre eux ont droit à une allocation de garantie de revenu pendant cette occupation à temps partiel. Le plafond appliqué à ce revenu entraînait un piège financier lorsque la durée hebdomadaire du travail à temps partiel était courte (source : Observatoire de l'emploi, 1996, Politiques, n°53, Commission européenne).

d'assistance. L'augmentation prévisible de l'impôt sur les revenus du travail est alors élevée. Alternativement, l'impôt négatif peut se substituer partiellement à l'assistance. Une allocation universelle partielle est une autre manière de soutenir financièrement le retour au travail au bas de l'échelle des salaires. Une allocation universelle partielle coexistant notamment avec une assurance-chômage garantirait à chaque adulte un revenu mensuel inconditionnel. En ne ciblant pas l'aide sur ceux-là seuls que la société juge dans le besoin mais en donnant au contraire à tous *et* en ajustant par l'impôt sur les revenus (d'autres modes de financement sont possibles et même souhaitables), la mesure s'attaque directement aux pièges financiers (tout comme l'impôt négatif) sans entraîner de creusement du déficit public et sans nécessairement bouleverser la distribution des revenus nets. De plus, et cette fois contrairement à l'impôt négatif, l'allocation universelle évite l'octroi d'avances et ses inconvénients. Ces dispositifs doivent faire l'objet d'une attention plus grande parce qu'ils contribuent à la lutte contre la trappe du chômage mais aussi parce qu'ils répondent à d'autres impératifs pertinents qui sortent du cadre de cette étude.

c) Les politiques favorisant le retrait de la population active

Les modalités d'accès à un retrait temporaire ou définitif de la population active (avant l'âge de la retraite) sont à ce jour fort hétérogènes. Les niveaux d'allocation octroyés à certaines catégories de la population en cas de retrait du marché du travail ne sont pas généralisables, ni sans doute financièrement soutenables à long terme (cfr. le vieillissement de la population). Dans le contexte de chômage élevé des vingt dernières années, on a vu en ces politiques une forme de partage des emplois. La mise en oeuvre effective des préretraites s'écarte toutefois fortement de cette logique. L'idée même de partager des emplois en organisant le retrait de la population active est douteuse à cause des effets induits de ces dispositifs. L'alternative qui consiste à valoriser en particulier le savoir-faire de travailleurs âgés apparaît socialement et économiquement nettement plus sensée.

Par conséquent, si un retrait temporaire de la population active peut rencontrer une attente forte dans la population et permettre la rencontre de besoins en dehors des mécanismes de marché, il s'agit de financer ces retraits à un niveau d'allocation généralisable et soutenable. *Au-delà, nous recommandons une réorientation des moyens absorbés par les politiques de subsidiation du retrait de la population active.*

d) Les mesures de subsidiation

La section VI.2.1 a argumenté en faveur de la poursuite des réductions structurelles du coût du travail en associant ce processus à un financement alternatif cohérent de la sécurité sociale. À la lumière du diagnostic proposé ci-dessus, l'enjeu de cette orientation est de donner un signal clair et durable aux employeurs quant à la structure de leurs coûts et de limiter les externalités budgétaires engendrées par les chocs économiques conjoncturels et structurels. Il y va donc d'une perspective à long terme.

Ceci ne vide pas pour autant la question de la *subsidiation du travail*. Même si les cotisations sociales prélevées sur les bas salaires se réduisent encore, il est clair que certaines catégories de sans-emploi plus défavorisés conserveront une productivité inférieure à un

niveau de rémunération décent. Pour ceux-ci, même si le coût du travail n'est pas le seul facteur pertinent, l'opportunité d'un subventionnement spécifique nous paraît acquise. En revanche, les modalités de celui-ci ne le sont pas. Or, beaucoup dépend de celles-ci. Avant d'y venir, rappelons que les individus recherchent un emploi pour les avantages monétaires *et* non monétaires qu'il procure. En clair, il ne s'agit pas de chercher à "occuper" des sans-emploi défavorisés. Il s'agit de favoriser leur insertion dans un emploi aux avantages monétaires *et* non monétaires aussi élevés que possible : en particulier que ces emplois soient aussi "requalifiants" que possible.

Venons-en aux modalités d'un tel subventionnement. Les modalités de celui-ci portent simultanément sur :

- la durée et l'amplitude du subventionnement;
- le ciblage de celui-ci : lié aux caractéristiques individuelles ? (lesquelles ?) lié au secteur d'activité de l'entreprise qui emploie le travailleur ?
- le bénéficiaire formel de la subvention (l'individu ou à l'employeur ?);
- les conditions d'octroi : subside à l'embauche ou subside à l'emploi supplémentaire ?

Le diagnostic présenté ci-dessus attribue une responsabilité particulière au décalage entre le "profil" des personnes concernées et celui des emplois vacants. Il reconnaît que l'allongement de la durée de chômage se superpose à cette première explication et aggrave ainsi le "handicap" des personnes considérées. Ceci suggère soit qu'un subside "durable", au sens où sa dégressivité dans le temps serait faible, soit qu'une "allocation permanente" (inconditionnelle par rapport aux situations d'emploi) serait allouée à certains demandeurs d'emploi dont la durée d'inoccupation est suffisamment importante. Quelle que soit la formule envisagée, celle-ci serait dès lors attachée à l'individu même s'il connaît divers employeurs successifs. Les critères individuels d'éligibilité peuvent par ailleurs en principe être définis de telle sorte que les effets de perte sèche et de substitution s'atténuent, sans tomber dans un cumul de caractéristiques tel quel le subside stigmatise son bénéficiaire potentiel ou les emplois offerts. Il faut cependant reconnaître qu'il est difficile de satisfaire aux exigences énoncées à l'instant. Si ces conditions peuvent néanmoins être remplies, il ne devrait pas être nécessaire de recourir à de multiples contrôles du comportement des employeurs. Ces contrôles n'atteignent en effet pas nécessairement leur objectif et alourdissent le dispositif au point de dissuader les entreprises. Si, en revanche, ces conditions ne peuvent être rencontrées, il faudrait probablement envisager des baisses structurelles supplémentaires du coût du travail (allègements de cotisations personnelles à la sécurité sociale dégressifs en fonction du revenu salarial).

Il ne s'agit pas ici de préconiser un subside à l'embauche de plus. Il s'agit de trouver des formules qui, à niveau de protection sociale inchangé et à coût budgétaire identique, voire inférieur, élimine la trappe du chômage et donne un maximum de chances de réinsertion à ces demandeurs d'emploi. Il s'agit d'orientations fondamentales devant permettre de *rationaliser les subsides existants*. La simplification et la réduction de leur nombre est une nécessité impérieuse.

e) *Les mesures de formation des chômeurs*

Les évidences à propos de l'effet de ces formations sont encore très limitées. Les plus récentes remettent cependant en question le pessimisme ambiant à leur sujet. Elles ont intuitivement leur place dans une politique globale favorisant le développement de l'emploi et la réinsertion des groupes défavorisés. Il faut donc probablement y voir une condition nécessaire mais non suffisante à la résorption du chômage en Belgique et à ce titre *elles doivent être maintenues voire renforcées*.

f) L'accompagnement et la guidance des chômeurs

Selon le diagnostic présenté ici, il y a un intérêt évident à identifier dès leur entrée en chômage les personnes au "profil" désavantagé. Le gros de l'effort récent en matière d'orientation et de guidance s'est traduit dans le plan d'accompagnement des chômeurs. Les évaluations disponibles de ce dispositif ne sont guère concluantes quant à son utilité dans le cadre des moyens qui ont été mis en oeuvre. La méthodologie utilisée par ces études apparaît toutefois fragile. On doit surtout s'interroger sur l'opportunité du critère de durée retenu et sur l'adéquation des moyens alloués et des méthodes utilisées. Enfin, il ne faut pas sous-estimer les conséquences du décalage entre les objectifs de l'Etat fédéral initiateur de la mesure et ceux des instances régionales et communautaires qui l'opérationnalisent.

L'effort d'accueil et d'orientation des chômeurs ne se limite pas au plan d'accompagnement des chômeurs. L'analyse des effets de ces autres dispositifs semble à ce jour fragmentaire.

g) Le parcours d'insertion

Pour certains sans-emploi, tout accès (tout retour) à l'emploi ne peut s'apparenter qu'à une "remontée par paliers" adaptée aux conditions de départ des personnes. A titre d'illustration, la première étape de cette remontée comporterait par exemple des dispositifs visant à rompre l'isolement social et à revaloriser un savoir-faire existant pour lequel une demande solvable fait défaut. Elle serait suivie de préformations, d'une formation professionnelle et/ou d'un emploi temporaire dans le programme de résorption du chômage ou au sein d'une entreprise d'insertion. Au-delà, il y aurait l'accession à un emploi "plus standard" dans les entreprises privées ou publiques ou encore dans l'économie sociale. A l'hétérogénéité forte de la population concernée devrait correspondre une grande souplesse dans l'agencement du parcours de réinsertion.

Sans minimiser les problèmes de nature financière, il semble bien que les difficultés majeures posées par ce type de formule se situent au niveau de la conception de ces dispositifs. Le défi est de les concevoir en tenant compte de la position initiale des populations visées sans les enfermer dans des activités occupationnelles qui ne leur procureraient pas les avantages non monétaires attendus et leur barreraient en pratique la route vers l'emploi. Un défi corollaire est la coordination des différents opérateurs concernés (depuis ceux qui contribuent à rompre l'isolement social, jusqu'aux employeurs éventuels en passant par les institutions de (pré)formation et les institutions chargées de l'octroi des indemnités sociales). Soulignons aussi l'importance du statut et de la compétence du personnel engagé dans

ces différentes entités. Que ce soit dans la dimension financière ou au niveau de la conception, l'expérience des missions locales et régionales devrait être riche d'enseignements.

Ce type de parcours individualisé, qui ne se conçoit que complémentirement aux autres dispositifs évoqués plus haut, ouvre la voie à un contrôle de la disponibilité des individus à l'égard du marché du travail. A ce propos, l'expérience semble suggérer qu'imposer la participation à une politique active afin de détecter les fraudes nuit sans doute au bon déroulement de celle-ci. Les allocataires sociaux qui ne désirent pas bénéficier de la mesure mais y participent néanmoins par peur ou par calcul engorgent les dispositifs mis en place et nuisent à leur efficacité. L'économie obtenue par la radiation de ceux qui refusent de participer est dès lors compensée, en tout ou en partie, par le coût du contrôle et la perte d'efficacité des politiques actives. Il semble donc plus efficace d'inciter les sans-emploi à entreprendre une démarche réellement volontaire. Dans le cas de personnes particulièrement défavorisées, la peur d'essuyer un nouvel échec est sans doute un obstacle important à surmonter. De là, l'importance de convenir d'un parcours offrant la garantie d'un emploi temporaire au terme du processus d'insertion¹. Dans cette perspective, une contractualisation avec les bénéficiaires est possible et souhaitable.

h) Evaluer

Le souci d'évaluer correctement les dispositifs mis en place sur le marché du travail s'installe très progressivement en Belgique. On ne peut que plaider pour un renforcement de cette tendance. Ceci suppose notamment un relèvement qualitatif de la capacité d'évaluation tant dans les administrations qu'en dehors de celles-ci.

Parmi les objets prioritaires de ces évaluations doivent figurer les mesures assouplissant la réglementation des contrats à durée déterminée, les contrats dits d' "emploi-tremplin" à durée de préavis raccourcie et les expériences de réduction significative de la durée hebdomadaire de travail dans le cadre des "plans d'entreprise" et des "accords pour l'emploi".

VI.2.3. Les politiques "qualitatives" de soutien à la croissance long terme

a) Education, formation

Une réforme du système éducatif de nos communautés peut contribuer à la lutte contre le chômage de plusieurs manières :

1. par une *restructuration* dans le cadre de l'enseignement secondaire à temps *plein des filières d'enseignement qui sont sources de relégation : en particulier la filière professionnelle.*

¹ Une réorientation du programme de résorption du chômage permettrait de concrétiser cet engagement. Au risque de perdre toute crédibilité, la nature temporaire de l'emploi ne signifierait naturellement pas une embauche de trois ou six mois.

2. *en luttant contre l'échec scolaire*, particulièrement lorsqu'il conduit à l'abandon des études. Une augmentation significative du nombre d'élèves terminant l'entièreté de leur cycle secondaire est un objectif important. Pour atteindre un tel objectif, il faut un cycle secondaire plus performant : ceci requiert une conception plus dynamique de la formation et du profil de rémunération des enseignants, de repenser l'articulation entre l'autonomie des établissements scolaires et les règles et incitations fournies par les autorités publiques afin de permettre aux établissements de définir des projets pédagogiques mieux adaptés aux besoins spécifiques des populations scolarisables de leur collectivité.
3. *en augmentant l'attractivité pour les jeunes, tout particulièrement de catégories socio-économiques défavorisées*, soit à recourir à des dispositifs de formation en entreprises (pour la plupart à créer, voir point suivant), soit à s'engager dans des formations de niveau supérieur. La création d'une "allocation jeunes" ou des dispositions modulant l'allocation d'attente en fonction de ces choix pourraient être envisagées comme de tels incitants. Elles pourraient être également financées via la réforme de la fiscalité des personnes (abattements pour enfants à charge, imposition des allocations familiales ou encore diminution de celles-ci au delà d'un certain nombre d'enfants). Un tel dispositif devrait être complété par une augmentation du minerval universitaire couplée à une refonte du système des bourses.

Cet objectif nous semble essentiel : il répond en effet à plusieurs éléments relevés dans le diagnostic. Il est vraisemblable qu'un accroissement des diplômés de l'enseignement supérieur ou non aura à terme un effet positif sur le degré de "mismatch" sur le marché du travail. On peut aussi espérer qu'un tel accroissement s'il est accompagné d'autres mesures soutenant l'innovation, en particulier dans les PME, contribuera positivement à celle-ci.

4. *en incitant de manière plus systématique les entreprises à développer des formations en alternance* pour les jeunes et des formations continuées pour leur personnel. Le financement de tels incitants est à étudier dans le cadre de la régulation des coûts salariaux et la restructuration de la fiscalité des entreprises.

b) Développer l'innovation technologique : la politique industrielle

Cette étude plaide pour une politique industrielle de type horizontal aux objectifs clairement identifiés et délimités. Bien que l'évidence quant à l'efficacité des aides publiques en matière de Recherche et Développement soit mitigée, il faut poursuivre la réflexion en la matière. La Recherche et Développement est en effet à la base de nombreux projets de développement de P.M.E. Un élément important dans la création de conditions favorables à l'innovation consiste à encourager les diverses formes de coopération possibles entre ces entreprises (networking). Des appuis publics bien ciblés dans ce domaine et faisant l'objet d'évaluations sont justifiés.

Un élément particulier de cette possible orientation consiste à favoriser l'accès des P.M.E. au personnel hautement qualifié dont elles n'ont que trop souvent un besoin temporaire et pour lesquels par voie de conséquence elles ne peuvent amortir le coût d'un engagement

permanent. Ici aussi des mécanismes de "skill sharing" devraient être mis sur pied et encouragés par les pouvoirs publics.

Ces stratégies d'aides ciblées doivent être préférées aux politiques de subsides sectoriels.

VI.3. Conclusion : nous avons besoin d'un nouveau contrat social

La Belgique (et peut-être dans une certaine mesure l'ensemble de l'Europe des Quinze) constitue une sorte de paradoxe. Celui d'une société toujours riche en terme de *niveau* de développement et de standard de vie moyen mais qui se "dualise" de plus en plus parce qu'elle refuse d'attaquer de front la problématique de la création d'emplois et de la lutte contre le chômage.

400 milliards de sortie *nette* de capitaux sont enregistrés dans la balance de paiements de 1994 soit 50 % de la formation intérieure brute de capital des entreprises en Belgique. Nous contribuons de ce fait à la création d'emplois à l'étranger : aux USA, dans le Bassin Pacifique, ailleurs. Mais trop peu chez nous. La Belgique est une société dramatiquement en voie de "décapitalisation". Celle-ci prend de multiples formes. Il s'agit non seulement de l'insuffisance d'investissement en capital physique. Mais peut-être plus crucialement encore insuffisance d'investissement immatériels qui créent les conditions économiques et institutionnelles favorables à l'innovation et à une croissance maîtrisée et dont les fruits sont répartis équitablement. Ces investissements immatériels qui font défaut sont ceux tournant autour de la formation, de la recherche et développement, de l'inventivité organisationnelle (dans le secteur privé comme public), de la recherche de clarté institutionnelle et d'efficacité décisionnelle, de capacité d'évaluation... Ils reposent d'abord sur des dynamismes privés mais doivent être soutenus et encouragés par des initiatives collectives. Cette paralysie relative de notre société et donc, comme dit au début de cette synthèse, l'enlisement résigné dans le chômage qui s'ensuit ne proviennent pas tellement de ce que l'on ne fait rien mais de ce que l'on fait trop peu, mal, de façon non coordonnée, au terme de compromis défensifs, sans évaluation... Nous avons besoin d'une stratégie volontariste, décidée.

Outre l'exigence de cohérence que nous avons évoquée à maintes reprises, sa mise en oeuvre requiert à l'évidence l'existence d'une coalition socio-politique large et donc solide, susceptible de la soutenir.

L'enjeu politique pourrait se résumer de manière simple : comment passer d'une stratégie non-coopérative de "faible croissance et chômage important" à une stratégie coopérative de "croissance vigoureuse et de chômage limité" ? Pourquoi poser le problème en termes de coopération ou de non-coopération ? Parce que, comme nous l'avons vu, la mise en oeuvre d'une stratégie de lutte vigoureuse pour l'emploi et contre le chômage implique *inévitablement* une redistribution significative des revenus entre divers groupe sociaux ! Elle entraîne nécessairement des gains et des pertes relatifs à court terme. Mais ce qui peut paraître à cet horizon temporel un jeu à somme nulle peut se révéler à moyen terme non seulement un jeu à somme positive mais tel qu'il n'y aurait pas de perdants. Trouver les bases d'un scénario coopératif, c'est trouver le moyen de dépasser les antagonismes de court terme et de parier sur les gains collectifs de long terme.

La Belgique a besoin d'un nouveau contrat social : c'était déjà notre recommandation en 1993 lors de l'échec de la négociation du pacte social. Ce nouveau contrat social devrait nous permettre de passer d'une logique de multiples stratégies non-coopératives

engendrant la croissance faible à une stratégie coopérative crédible de croissance plus soutenue, plus riche en emplois. Entre qui doit émerger cette coopération ? Entre les détenteurs de capital financier, les “entrepreneurs”, le monde du travail, les pouvoirs publics et des éléments de la “société civile”. Pourquoi cette coopération est-elle indispensable ? Parce que, comme déjà indiqué ci-dessus l’ensemble des mesures à prendre pour lutter de manière décidée, sinon décisive, contre le chômage implique une redistribution significative des revenus qui, à *court terme*, se traduira inévitablement par l’existence de *perdants* et de *gagnants*. Peut on les identifier ? La plus grande prudence s’impose car nous serons tous touchés à un titre ou à un autre par l’ensemble des propositions et suggestions émises dans cette étude. Mais il est sûr que la logique redistributive de base qui les sous-tend n’échappera à personne.

Il s’agit bien de diminuer relativement l’attractivité des placements financiers extérieurs et d’augmenter celui de l’investissement créateur d’emplois, de privilégier la création d’emplois à la croissance des salaires réels. Il s’agit encore de diminuer le coût relatif du travail par rapport au coût d’usage du capital, de diminuer le coût relatif du travail peu qualifié par rapport à celui du travail qualifié, mais dans chacun de ces cas sans faire baisser les revenus disponibles des plus défavorisés. Il s’agit enfin de mobiliser des ressources collectives en faveur des investissements publics à rendement à long terme important en restructurant nos dépenses publiques pour tout à la fois augmenter leur efficacité et promouvoir plus d’équité dans leurs effets.

Mais pourquoi ceux qui s’estimeraient perdants devraient-ils soutenir une telle stratégie ? Quels motifs devraient les pousser à coopérer dans la mise en place d’une politique dont ils pensent qu’ils feront les frais ? Est-ce que seules les convictions morales pourraient les y inciter ? N’est ce pas là le talon d’Achille de nos démocraties ? Le plus souvent, ce ne sont pas les convictions morales qui fondent les décisions importantes que celles-ci prennent en matière économique et sociale. Les démocraties n’ont aucune vertu particulière en ce qui concerne la lutte pour la justice sociale, loin s’en faut. Or, dans une société démocratique, c’est bien à cause de ce sentiment diffus mais ressenti par la plupart d’y “perdre quelque chose” si l’on redistribue de manière significative que les craintes, et donc la timidité voire l’indécision ou encore l’inertie des décideurs politiques sont si grandes en cette matière.

On peut comprendre, sinon admettre, leur crainte de la sanction politique. Mais elle repose sur une analyse tronquée parce que myope. La lutte contre le chômage n’est pas un jeu à somme nulle. Engager une lutte décidée contre le chômage revient en quelque sorte à produire un bien public. Non seulement le chômage est un gaspillage de ressources dans l’immédiat, non seulement il est une injustice sociale intolérable, non seulement il impose aux générations futures un coût important en handicapant nos perspectives de croissance à long terme, il crée en outre une culture du défaitisme, du repli sur soi, du désenchantement, de la fragmentation sociale. Lutter de manière décisive contre le chômage, c’est se donner une chance de passer à un jeu à somme positive.

Ceci veut enfin dire que nos pouvoirs politiques ne peuvent pas se contenter de gérer nos économies comme simplement de “grandes entreprises”. Car si le respect des contraintes de compétitivité et des grands équilibres macro-économiques est indispensable pour ne pas connaître une dégradation dramatique de la croissance et de l’emploi, ce n’est pas de

là que viendront les impulsions majeures pour diminuer significativement le sous-emploi. Contrairement à ce que des discours politiques de plus en plus nombreux laissent entendre, les Etats et leurs économies ne sont pas des grandes entreprises. Non seulement parce qu'ils sont traversés par des exigences éthiques mais parce que en termes de recherche d'efficience, ils répondent à des logiques différentes. La responsabilité des politiques est celle de promouvoir des choix de société. Celle des chercheurs est de repérer sans relâche les interstices dans la logique des marchés où peuvent se définir ces choix de société, en argumenter l'analyse et en montrer les implications. C'est à cette exigence que nous avons modestement tenté de répondre.

BIBLIOGRAPHIE

Abbring J., van den Berg, G. et van Ours, J., (1995), "The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment", Draft paper. University of Amsterdam and Erasmus University Rotterdam.

Abraham K. G. et Houseman S. N., (1994), "Does employment protection inhibit labor market flexibility ? Lessons from Germany, France and Belgium" in Blank R. M. (dir. publ.) Social protection versus economic flexibility. Is there a trade-off ? NBER Comparative labor markets series, Chicago : The University of Chicago Press.

Andersen T., (1996), "Rationing of sales and price setting", *European Economic Review*, 40 (7) 1441-1452.

Ansary P., (1995), Les petites et moyennes associations contraintes à la "sociale" économie, *Revue Nouvelle*, pp.45-49.

Arcq E., (1982), Les relations collectives de travail en Belgique, dossier du Centre de Recherche et d'Information socio-politique 17, Bruxelles.

Aukrust O., (1977), "Inflation in the Open Economy : A Norwegian Model, in L. Krause and W. Salant, *Worldwide Inflation*, The Brooking Institution, Washington.

Aventur F. et Möbus M., (1996), "La formation continue dans les entreprises: la place de la France en Europe", *Cereq Bref*, No 116.

Badelt C., (1990), Institutional Choice and the Nonprofit Sector in : *The Third Sector, Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Anheier H.K. & Seibels W. (Eds), de Gruyter, Berlin - New-York, pp. 53-61.

Banque Nationale, (1993), Politique Monétaire et Politique de change en Belgique - quelques considérations, document en réponse au Leuvens Manifest, Voor een arbeidsvriendelijker muntbeleid, 1993.

Barbeaux M. et Huveneers Ch., (1974), "Les lois belges d'expansion régionale - quelques éléments d'évaluation économique", *reflets et perspectives de la vie économique*, Tome xiii, N° 5.

Barr N., (1993) *The Economics of the Welfare State*, London : Weidenfeld and Nicolson.

Bean C., P. Bernholz, J.-P. Danthine et E. Malinvaud, (1990), *European Labour Markets : a Long-run View*, CEPS Paper.

Bean C.R., Pissarides C.A., (1990), "Skill Shortages and Structural Unemployment in Britain : A (Mis)matching Approach", in F. Padoa-Schioppa, ed., *Mismatch and Labor Mobility*, Cambridge University Press.

Becker G. S., (1993), *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, 3rd Edition, The University of Chicago Press, Chicago and London.

Bentolila S. et Bertola G., (1990), "Firing costs and labor demand. How bad is eurosclerosis ?", *Review of Economic Studies*, 57, pp. 381-402.

Bentolila S. et Dolado J.-J., (1993), "Fixed-term employment and its effects on competitiveness", *Banco de Espana Economic Bulletin*, october, pp. 83-88.

Bentolila S. et Saint-Paul G., (1992), "The macroeconomics of flexible contracts", *European Economic Review*, 36, pp. 1013-1047.

Bertola G., (1990), "Job security, employment and wages", *European Economic Review*, 35, pp. 61-79.

Bertola G., (1992), "Labour turnover costs and average labour demand", *Journal of Labor Economics*, 10, 389-411.

Bizeur J.-L., (1995), "Evaluation de l'économie au noir. Etude de cinq pays européens (Allemagne, Belgique, France, Italie et Grande-Bretagne)", Bruxelles : Office de Recherches Sociales Européennes.

Blanpain R., Engels C. et Pellegrini C., (Eds), (1994), *Contractual policies concerning continued vocational training in the European community member states*, Peeters et Force, Leuven.

Boeri T., (1995), "On the job search and unemployment duration", *European University Institute*, Florence, Working paper ECO n°95/38.

Bogaert H., de Biolley T., Verlinden J., (1991), *L'ajustement des salaires face aux chocs pétroliers et les réponses de la politique économique*, Discussion Paper n°9108, IRES, UCL.

Bollens J. et Nicaise I., (1993), "De effectiviteit van de VDAB-opleidingen voor langdurig werklozen en jongeren gefinancierd door het ESF", *Hoger Instituut voor de Arbeid*, Katholieke Universiteit Leuven.

Bollens J. et Nicaise I., (1994), "The medium-term impact of vocational training on employment and unemployment duration", *European Association of Labour Economists conference*, Warsaw, 22-25 septembre.

Bollens J., (1996) *Effectiviteit van RSZ - bijdrageverminderingen voor risicogroepen in België*, Hoger Instituut voor de Arbeid, Katholieke Universiteit Leuven.

Bound J., Johnson G., (1992), "Changes in the Structure of Wages in the 1980's: An Evaluation of Alternative Explanations", *American Economic Review*, 82(3), pp371-392.

Buigues P. et Jacquemin A., (1995), "Competition, Trade and Industrial Policy in the EEC-Conflicts and Complementarities", E. Elgar.

Cabinet du Ministère de l'Emploi, (1996), *Evaluation des Agences Locales pour l'emploi*.

Cabitsis S. et Vanheerswynghels A., (1995), "Contribution à l'évaluation du plan d'accompagnement des chômeurs (PAC) en région wallonne. Enquête sur le devenir des demandeurs d'emploi et des travailleurs", *Point d'Appui Travail Emploi Formation*, CSER, Université Libre de Bruxelles.

Cabitsis S., Fuselier B., Stegen P., Vanheerswynghels A., Vlassis J. sous la direction scientifique de Alaluf M., Crahay M., Maroy C. et Molitor M., (1994), Prolongation de la scolarité obligatoire: 10 ans après, Rapport au Ministre Ph. Mahoux, chargé de l'enseignement fondamental et secondaire, Bruxelles.

Caccia Dominoni L. et De Herde M., (1987), "Le Guide Michelin : étude des statistiques salariales belges et application". Mémoire de licence, Département des sciences économiques, Université Catholique de Louvain.

Cahuc P., (1996), "Négociations sur la durée du travail, emploi et bien-être", Journées de Microéconomie appliquée, Liège, 6 et 7 juin.

Calmfors L. and J. Driffill, (1988), Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance, *Economic Policy*, 6(April), pp. 14-61.

Calmfors L., (1993), Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance - A Survey, *OECD-Economic-Studies*, O(21), pp. 161-191.

Cambier Th., (1994), Compétitivité et rentabilité : analyse de l'évolution du taux de marge de l'industrie de 1970 à 1992. in "La compétitivité dans tous ses états. Reflets et perspectives de la vie économique, octobre, XXXIII, 4.

Cantillon B., Marx I., Proost D., Van Dam R., (1994) "Indicateurs sociaux 1985-1992"; *Revue Belge de Sécurité sociale*, 2ème trimestre.

Cappi R. et Delvaux B., (1990), "Les allocataires sociaux confrontés aux pièges financiers", Rapport pour les Services de Programmation de la Politique Scientifique, Bruxelles.

Cassiers I., (1989), Croissance, crise et régulation en économie ouverte, la Belgique entre les deux guerres, Bruxelles, De Boeck.

Castel B., (1992), Négociation collective : pouvoir des syndicats et performances économiques, mémoire de licence, Département des sciences économiques, Université Catholique de Louvain.

Cattoir P. et Chaussepied P., (1995), "Finances publiques belges : le bout du tunnel", Louvain-la-Neuve, Bulletin de l'IRES n° 185, Université Catholique de Louvain.

Cette G. et Taddéi D., (1992), "Les effets économiques d'une réduction réorganisation du travail", *Futuribles*, mai-juin.

Cockx B. et Ridder G., (1996), "Social employment of welfare recipients in Belgium : An evaluation", Discussion paper, Institut de Recherches Economiques et Sociales, Université Catholique de Louvain. A paraître.

Cockx B., Van der Linden B. et Karaa A., (1996), 'On active labour market policies and employment duration : A microeconomic evaluation for Belgium', 8ème conférence annuelle de l'Association des Economistes Européens du Travail, Chania (Crête), septembre. A paraître également comme discussion paper de l'Institut de Recherches Economiques et Sociales de l'Université Catholique de Louvain.

Cohen D., (1995), *Les infortunes de la prospérité*, Editions Julliard, Paris.

Cole N., (1992), "Employer-Provided Job Training : Who Really Pay ?", UCLA WP No 677s, Los Angeles, Ca.

Commission Européenne, (1989), "First survey on State aids in the European Community" Office for Official Publications of the EC, Luxembourg.

Commission Européenne, (1990), "Second survey on State aids in the European Community" Office for Official Publications of the EC, Luxembourg.

Commission Européenne, (1992), "Third survey on State aids in the European Community" Office for Official Publications of the EC, Luxembourg.

Commission européenne, (1993), L'emploi en Europe Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européenne.

Commission européenne, (1994a), L'emploi en Europe Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européenne.

Commission Européenne, (1994b), Economie Européenne, n° 58.

Commission Européenne, (1995a), Les initiatives locales de développement et d'emploi. Enquête dans l'Union européenne, document de travail des services de la Commission.

Commission européenne, (1995b) L'emploi en Europe Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européenne.

Conseil Central de l'Economie, (1995), Avis sur l'Evaluation du Plan Global, Bruxelles.

Conseil supérieur des Finances, (1994), "Avis relatif aux interventions des pouvoirs publics sur le marché du travail (Aspects financier et fiscal)", 29 juin, Bruxelles.

Conseil supérieur des Finances, (1995), "Caractéristiques et sources possibles du chômage de longue durée en Belgique", juin, Bruxelles.

Conseil Supérieur des Finances, Section "Besoins de Financement des Pouvoirs Publics : Rapport annuel. Bruxelles.

Cornéo G., (1994), Ajustement des cotisations sociales et chômage d'équilibre, Economie et Prévision, 115, p 107-115.

Dal L. et Dupierreux J.M., (1996), Analyse descriptive et modélisation de l'enseignement supérieur autre qu'universitaire de la Communauté française de Belgique, Document de synthèse, Direction Générale de l'Enseignement supérieur et de la Recherche Scientifique de la Communauté française de Belgique, Bruxelles.

De Bruyne G. et Van Rompuy P., (1983) "Minimumlonen en jeugdwerkloosheid", Zestiende Vlaams Wetenschappelijk economisch congres "Werkgelegenheid voor de jaren tachtig", Gent, referaten.

de Ghellinck E., (1988), in "L'économie belge - une analyse des principales activités économiques", Fédération des Entreprises de Belgique, Bruxelles.

de la Croix D. et M. Lubrano, (1993), Wage Bargaining Under External Constraint in France 1963-1989, Research memorandum, Université du Limbourg (Maastricht),

de la Croix D. et M. Lubrano, (1996), "Are Real Interest Rate Responsible for Unemployment in the Eighties ? A Bayesian Analysis of Cointegrated Relationships with a Regime Shift", *Advances in Econometrics* 11B, 147-184.

de la Croix D., (1992), *Wage Bargaining, Social Security and Capital-Labour Substitution*, Cahiers Economiques de Bruxelles.

de la Croix D., (1993a), "Externalities in Wage Formation and Structural Unemployment", *Annales d'Economie et de Statistique* 32, p17-41.

de la Croix D., (1993b), "Wage Interdependence and Competitiveness", *Recherches Economiques de Louvain* 59, p395-425.

de la Croix D., (1994a), "Employment Response to Supply and Demand Shocks Under Envy in Wage Formation", *De Economist*, 142, p1-17.

de la Croix D., (1994b), *Wage Interdependence through Decentralized Bargaining*, *Journal of Economic Surveys*, 8(4), pp. 371-404.

de la Croix D., (1996) "La réduction du temps de travail : faisabilité et structure du marché du travail" in *La Wallonie au futur : quelles stratégies pour l'emploi ?*, Institut J. Destré, Collection Etudes et Documents.

de la Croix D., F. Palm and G. Pfann, (1996), 'A Dynamic Contracting Model for Wages and Employment in Three European Economies', *European Economic Review*, 40, 429-448.

de la Croix, D., Sneessens, H.R., (1996), "Capital Accumulation and Efficiency Wages in an Intertemporal Model with Two Types of Skills", article présenté au Congrès international de la European Economic Association, Istanbul.

De Lathouwer L., (1996), "Netto-vervangingsratio's bij werkloosheid in België en een vergelijking met zes europese landen", *Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid*, Brussel.

De Villé Ph. et Van der Linden B, (1993) "Emploi, chômage et pacte social : perspectives à court et moyen terme du marché du travail", dossier de l'analyse de conjoncture de l'IRES, septembre.

De Villé Ph., (1994), "La compétitivité : concepts, mesures, enjeux", *Reflets et perspectives de la vie économique*, XXXIII, 5, pp. 333-347.

De Villé Ph, Mertens S., Nyssens M. et Sneessens H. (1995), "Activité, Travail, Emploi : enjeux et perspectives", *Fondation Roi Baudouin, Programme Travail et Non-Travail dans la société de demain*, Bruxelles, 111 p.

Defeyt Ph., (1996), *le développement des services de proximité : première lecture des dynamiques de terrain*, rapport pour la Fondation Roi Baudouin.

Defourny J. et al., (1996), *Le non-marchand, source de croissance ou de fardeau pour l'économie ? Contribution pour le 12ème Congrès des Economistes belges de Langue française, Commission 1 : Avec quelle croissance devons-nous apprendre à vivre ?*

Defourny J., (1992), Le secteur de l'économie sociale en Belgique in Defourny J. et Monzon J. (eds), Economie sociale - Third Sector), Ciriec - De Boeck, Bruxelles, pp. 225-252.

Defourny J., Lequet N. et Tilkin M., (1994), "Le projet d'entreprise d'insertion. Son impact en termes budgétaires et d'emploi", Reflets et Perspectives de la Vie Economique, XXXIII, n°1/2, pp. 157-171.

Delvaux B., (1994a), " Retard scolaire et choix d'une forme dans l'enseignement secondaire", dans Tableau de bord de l'enseignement, n°0, Communauté française de Belgique, Ministère de l'éducation, de la recherche et de la formation, Bruxelles.

Delvaux B., (1994b), "Jeunes n'étant pas à l'heure", dans Tableau de bord de l'enseignement, n°0, Communauté française de Belgique, Ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation, Bruxelles.

Delvaux B., (1994c), "Regards sur un demi-siècle d'assurance-chômage et sur ses perspectives d'avenir", Reflets et Perspectives de la Vie Economique, XXXIII, n°1/2, pp. 103-120.

Delvaux B., Deutsch L., Martou F., De Villé Ph. et Vandenberghe V., (1995), "La politique de l'enseignement: bilan et perspective" , Etudes et Opinions, IRES, Louvain-la-Neuve, novembre.

Denis P., (1992), Droit du travail, Bruxelles : Larcier.

Deschamps R. et Lienard G., (1995), "Enjeux sociétaux et cohérence économique de l'enseignement", Reflets et Perspectives de la vie économique, Tome 34, septembre.

Deschamps R., (1995), "Les perspectives budgétaires de la Communauté française et de son enseignement", Reflets et Perspectives de la vie économique, Tome 34, septembre.

Desmarez P., (1991), "Travail à temps partiel : une hypothèse sur l'origine des écarts entre les sources", in Lettre d'information du Point d'Appui Travail, Emploi et Formation, 3-5.

Dewatripont M., S. Erlich, V. Ginsburg et D. Vanregemorter, (1989), The Effects on Unemployment of Reducing Social Security Contributions - A General Equilibrium Analysis for Belgium, CEME Discussion paper, ULB.

Dor E., Van der Linden B. and Lopez-Novella M., (1995), "On labour market policies and aggregate unemployment outflows", Discussion paper n° 9515, Institut de Recherches Economiques et Sociales, Université Catholique de Louvain.

Dor E., Van der Linden B. and Lopez-Novella M., (1997), "On labour market policies and aggregate unemployment outflows", Oxford Bulletin of Economics and Statistics, vol. 59 (To appear).

Draper, N., Manders, T., (1996), "Structural Changes in the Demand for Labor", Research Memo 128, CPB, Den Haag.

Drèze J. et Sneessens H., (1994), "Technical development, competition from low-wage economies and low-skilled unemployment", Swedish Economic Policy Review, 1, pp. 185-214.

Drèze J., (1986), "Work-sharing : some theory and recent European experience", *Economic Policy*, 1, pp. 561-619.

Drèze J., (1995), *Pour l'emploi et la croissance en Europe*, Bruxelles : De Boeck université.

Drèze J.H. et F. Modigliani, (1981), *The Trade-off between Real Wages and Employment in an Open Economy (Belgium)*, *European Economic Review*, 15(1), pp. 1-40.

du Bled S., (1994) "Plans d'entreprise de redistribution du temps de travail et durée du travail", *Revue du travail*, N°16, octobre-novembre-décembre, Ministère de l'Emploi et du Travail, Bruxelles, pp. 22-28.

du Bled S., (1996), *Négociation collective et rémunération dans le secteur privé*, *La Revue du Travail*, n°21, Ministère de l'Emploi et du Travail.

Du Caju, P., Van Poeck, A., (1996), "Taxation, social security and wage formation", *UFSIA Discussion Paper*, Antwerpen, May 1996.

Dubin J. A. et Rivers D., (1993), "Experimental estimates of the impact of wage subsidies", *Journal of Econometrics*, 56, pp. 219-242.

Dubin J. A. et Rivers D., (1993), "Experimental estimates of the impact of wage subsidies", *Journal of Econometrics*, 56, pp. 219-242.

Ducarme E., (1993), "Le prêt subordonné aux chômeurs", *Revue du travail*, N°10, avril-mai-juin, Ministère de l'Emploi et du Travail, Bruxelles, pp. 73-83.

Economic Report of the President, (1996), Chapter 7. Investing in Education and Training, February, Washington.

Ehrenberg R. G. et Smith R. S., (1994), *Modern labor economics*, New York : Harper Collins College Publishers, 5^e édition.

Elster J., (1989), *The Cement of Society - A Study of Social Order*, Cambridge University Press.

Entorf H., Kramarz F., (1994), "The Impact of New Technologies on Wages : Lessons from Matching Panels on Employees and on their Firms", DP n° 9407, CREST, INSEE, Paris.

European Commission, (1995), "Performance of the European Union labour market. Results of an ad hoc labour market survey covering employers and employees", *European Economy*, n°3.

Evers A., (1995), *Part of the Welfare Mix : The third sector as an intermediate area in Voluntas*, *International Journal of Voluntary and Non-Profit Organisations*, n°6/2.

Fitoussi J.P. et P.A. Muet, (1990), 'French Economic Policy in the Eighties', in Muet and Fonteneau (eds.), *Reflation and Austerity under Mitterrand*, New York, St Martin Press.

Flanagan R.J., (1990), *Centralized and Decentralized Pay Determination in Nordic Countries*, dans Calmfors L.(ed.) , 'Wage Formation and Macroeconomic policy in the Nordic Countries', Stockholm : SNS, pp. 395-412.

- Foley P.,(1992), 'Local economic policy and job Creation: A review of evaluation studies', Urban Studies, Vol. 29, N°3/4; pg 552-596
- Franz W. & Soskice D.W., (1994), "The German Apprenticeship System ", CILE DP No 11-1994, Konstanz, Germany.
- Fuselier B. & Maroy C., (1996), "Les formations "innovantes" en entreprise : vers de nouvelles modalités d'articulation entre formation, travail et emploi", 12° Congrès des économistes de langue française, Commission 4, 28-29 Novembre, Bruxelles.
- Geers F., Van Weydeveldt R., (1994), Beroepsopleiding in België. Onderzoek in opdracht van het CEDEFOP-Europees Centrum voor de Ontwikkeling van de Beroepsopleiding, bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen, Luxembourg.
- Gidron B., Kramer R., Salamon L. (eds), (1992), Government and the Third Sector in Comparative Perspective : Allies or Adversaries ? in Government and the Third Sector, Emerging Relationships in Welfare States, Jossey-Bass Publishers, San Fransisco.
- Gilain B. et Van Parijs Ph., (1996), "L'allocation universelle : un scénario de court terme et son impact distributif", Revue Belge de Sécurité Sociale (à paraître).
- Gilain B., Nyssens M. et Petrella F.,(1996), Note préparatoire pour le séminaire sur les subventions à la consommation de services de proximité, Commission Européenne, CERISIS - UCL.
- Goubert L., Heylen F. and Omeij E., (1995), "De werkloosheidsverzekering" in Despontin M. and Jegers M. (eds.), De sociale zekerheid verzekerd ?, Brussels : VUBPress.
- Goux C., (1996), "La recherche scientifique dans la Belgique fédérale - examen de la répartition des compétences", Namur.
- Graulich B. et Palsterman P., (1993), Les droits et obligations du chômeur dans le nouveau code du chômage, Kluwer, éditions juridiques, Belgique.
- Grootaers D. et Tilman F., (1995), "Balises pour demain", La Revue Nouvelle,
- Harhoff D. & Kane. J., (1995), "Is the German Apprenticeship System a Panacea for the US Labor Market ? ", ZEW DP No 95-19, Mannheim, Germany.
- Hecq Ch. et Plasman O., (1994), "Training & vocational placement. Analysis of the career paths", Discussion paper n°94/03, Economie du Travail et de l'Emploi, D.U.L.B.E.A., Université Libre de Bruxelles.
- Heene J., Geers F (coördinatie), (1993), De voortgezette beroepsopleiding in België (Vlaanderen), Rapport n.a.v. Artikel 11(2) van het Besluit van de Raad van Ministers van mei 1990 over het Force-programma, Brussel:VDAB Force-agentschap-Universiteit Gent, Vagope Onderwijskunde.
- Holderbeke F., (1994), "Conjunctuur en arbeidsmarktindicatoren", Nieuwsbrief van het Steunpunt WAV, n°1, pp. 37-46.
- Huveneers C., (1996), Modèles de formation des prix en économie industrielle internationale : Application aux mesures de compétitivité pour une petite économie ouverte, Bulletin de l'IREs, n° 188, Université catholique de Louvain.

Huveneers Ch. et H. Yamawaki, (1991), " La compétitivité des entreprises belges et japonaises sur les marchés internationaux", Bulletin de l'IRES N° 156, Université catholique de Louvain.

Huveneers Ch., A.M. Kumps et W. Saez, (1976), "L'activité économique de la Wallonie ", rapport rédigé pour la Fondation Bovesse, CRIDE-UCL, Louvain.

INS, (1977), Enquêtes socio-économiques, Institut national de statistique, Bruxelles, avril 1977.

Institut des Comptes Nationaux, Comptes Nationaux. Bruxelles (publication annuelle en deux volumes : Partie I : Principaux agrégats; Partie II : Comptes et tableaux détaillés)

Institut des Comptes Nationaux, Statistiques du Commerce Extérieur. Union Belgo-Luxembourgeoise. Bruxelles (publications mensuelles et trimestrielles)

Jackman R., Layard R., Savouri S., (1990), "Labour-Market Mismatch: A Framework or Thought", in F. Padoa-Schioppa, ed., Mismatch and Labour Mobility, Cambridge University Press.

Jackson P., J.W. Leopold, K. Tuck, (1993), Decentralisation of Collective Bargaining, An analysis of Recent Experience in the U.K., London, Mc Millan.

Jacquemin A. (1982), "Problème de l'Economie Industrielle Européenne et Stratégies Communautaires", in IUIL, Politique Industrielle du Luxembourg, Luxembourg.

Jamar de Bolsée M.-A. et Verlinden J., (1994) "Projet MODTRIM. Description du modèle dans sa version annuelle", Planning paper DG 67, Bureau du Plan, Bruxelles.

Jennes A. m.m.v. Nijsmans I. & Van de Velde V., (1996), Naar een opwaardering van de stages ! Onderzoek naar de optimalisatie van leerlingen- en leerkrachtenstages in het technisch en beroepssecundair onderwijs, Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA), KU Leuven.

Jennes A., (1996), Beroepsopleidingssystemen in Vlaanderen, Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA), KU Leuven, Leuven.

Journal Officiel de la République française, (1996), Avis et rapport du conseil économique et social, Le développement des services de proximité, rapport présenté par M. Jean-Paul Bailly, n°6, janvier.

Kesenne S., Weverbergh, M., Simers, Y., Carlier, A. et Vandenbroucke G., (1987) Economische analyse van arbeids- en bedrijfstijdhervreiding : de experimenten Hansenne, Diensten voor Programmatie van het Wetenschapsbeleid, Nationale Onderzoeksacties ter ondersteuning van FAST, Brussel.

Kolm S.-C., (1988), Chômage et politiques résultant des rôles de normes, de statut ou de signe des salaires, in Essais en l'honneur d'Edmond Malinvaud, Economica, 1988.

Kremer M. & Maskin E., (1994), "Segregation by Skill and the Rise in Inequality", mimeo, MIT, Ma.

Laffargue J.P., (1995), A dynamic model of the French economy with rational expectations, monopolistic competition and labour market bargaining, *Annales d'Economie et de Statistique*, 37/38, p 465-530.

Lambert J.P., (1988), *Disequilibrium Macroeconomic Models*, Cambridge University Press, Cambridge.

Lambrechts R., (1992), Uitstroom uit de werkloosheid tussen 1972 en 1990, *Nieuwsbrief van het Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid, Vorming*, april, KULeuven.

Lambrechts R., (1995) "Werkloosheidsstromen", *Nieuwsbrief van het Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid, Vorming*, N° 2-3, pp. 69-74.

Lambrechts S. & Vandenberghe V., (1993), "Les déterminants de la dispersion des périodes-professeurs au sein des établissements secondaires en Communauté française de Belgique. Année scolaire 1990-91", mimeo, décembre, ULg & IRES-UCL, Liège & Louvain-la-Neuve.

Lamock V., (1995), "Les politiques de retrait du marché du travail en Belgique et leurs effets sur le chômage", *Mémoire de licence en Sciences économiques*, Université catholique de Louvain.

Laville J.L., (1992), *Les services de proximité en Europe*, Paris : Syros Alternatives.

Laville J.L., (1996), *Services de proximité : le champ des possibles*, *Eléments de problématique à partir du cas français*, CNRS.

Layard R., Nickell S., Jackman R., (1991), *Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press.

Layard R., et Nickell S., "Subside marginal à l'emploi avec l'argument de l'intensification de son effet en cas de price taking"

Le Grand J. et Bartlett W. (eds), (1993), *Quasi-Markets and Social Policy*, The Macmillan Press.

Lebrun J.F., (1996), Quelle place pour les services de proximité ou quels dispositifs pour quelles politiques ? in : *Le développement de services de proximité, Approches socio-économique*, Balises pour un débat, Bureau fédéral du plan.

Lebrun J.F. et De Selys L., (1994), *Le chèque-service, un instrument pour le développement des services de proximité*, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles.

Leleux O., (1995), *La sécurité sociale en Belgique : les raisons de l'immobilisme face aux alternatives de financement*, mémoire de licence, UCL.

Leonard J.S. et Van Audenrode M., (1993), 'Corporatism run amok: job stability and industrial policy in Belgium and the United States' *Economic Policy*, Octobre 1993.

Lindbeck A. et Snower D., (1988), *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, MIT Press, Cambridge, MA.

Lubrano M., Shadman-Mehta F. and Sneesens H.R., (1993), "Real wages, quantity constraints and equilibrium unemployment : Belgium, 1955-1988", *Discussion paper n° 9311*, Institut de Recherches Economiques et Sociales, Université Catholique de Louvain.

Lubrano, M., Shadman-Mehta, F., Sneessens, H.R., (1996), "Real wages, quantity constraints and equilibrium unemployment : Belgium, 1955-1988", *Empirical Economics*.

Lynch L.M., (1993), "The Economics of Youth Training in The United States", *The Economic Journal*, No 103, pages 1292-1302.

Maddison A., (1995), "L'économie mondiale 1820-1992. Analyse et statistiques". Etude du Centre de développement de l'OCDE. Paris.

Mahy B., (1994a), "Problématique du chômage en région wallonne selon l'approche du job search", thèse de doctorat en sciences économiques appliquées, Faculté des Sciences Economiques et Sociales, Université de Mons-Hainaut.

Mahy B., (1994b), Politiques et recherche d'emploi : évaluation micro-économétrique, Reflets et perspectives de la vie économique. L'emploi sous perfusion, t. XXXIII, n° 1/2, pp.87-102.

Manning A., (1995), "How do we know that real wages are too high?", *Quarterly Journal of Economics*, 110, pp. 1111-25.

Martou F., (1987), "Some aspects of industrial policy in Belgium", in Beije P.R., Groenewegen J., Kostoulas I., Paelinck J. Et van Paridon C., "A competitive Future for Europe ? Towards a New European Industrial Policy ", Croom Helm, Londres.

Martou F. et Peeters P., (1989), "L'investissement immatériel dans la formation et l'enseignement : le cas ambigu de la Belgique", IRES, UCL, Louvain-la-Neuve.

Martou F. et Vandenberghe V., (1995), "Le coût de l'enseignement fondamental et secondaire: évaluation et enjeux budgétaires", *Reflets et Perspectives de la vie économique*, Tome 34, septembre.

Meeusen W. et Rayp G., (1995), "Sociale Zekerheid en Concurrentievermogen", *Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres*, pp. 169-212.

Meulders D. et Plasman R., (1996a), "Problématique de la redistribution du travail; historique, évolution, comparaison européenne", Suivi des conclusions du Conseil européen d'Essen, séminaire belge "les modèles de redistribution du travail", Bruxelles, mars.

Meulders D. et Plasman R., (1996b), Du Cadre Spécial Temporaire aux services de proximité : à la recherche du quaternaire in : *Le développement de services de proximité, Approches socio-économique, Balises pour un débat*, Bureau fédéral du plan.

Meulders D., (1994), "Réorganisation du temps de travail", Discussion paper n° 94/01, *Economie du Travail et de l'Emploi*, D.U.L.B.E.A., Université Libre de Bruxelles.

Mignolet M., (1992), "L'évaluation des politiques régionales : l'exemple des aides à l'investissement », in Derycke P.-H., "Espace et dynamique territoriale", *Economica*, Paris.

Ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation, (1996), Service des Statistiques, Communauté Française de Belgique, *Tableau de Bord de l'Enseignement : Indicateurs Statistiques.*, numéro 1, Bruxelles.

Ministère de l'Emploi et du Travail, (1994a), "Le marché du travail en Belgique : salaires et durée du travail", série "Regards sur le marché du travail", Bruxelles.

Ministère de l'Emploi et du Travail, (1994b), "Le marché du travail en Belgique : l'emploi et le chômage", série "Regards sur le marché du travail", Bruxelles.

Ministère de l'Emploi et du Travail, (1995), "La politique fédérale de l'emploi". Rapport d'évaluation, Bruxelles.

Ministère de l'Emploi et du travail, (1996), "Chômage en Belgique", Séries statistiques, Regards sur le marché du travail, Bruxelles.

Ministère de la Région Wallonne, (1992), "Les aides pour investir", Direction Générale de l'Economie et de l'Emploi.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, (1996), Departement Onderwijs, Afdeling Begroting en Gegevensbeheer, Statistisch jaarboek van het Vlaams onderwijs, schooljaren 1990-91 tot en met 1994-95, RAC-Arcadengebouw, Brussel.

Moene K. et M. Wallerstein, (1995), 'How social Democracy Worked: Labor Market Institutions', *Politics and Society*, 23(2).

Moene K.O., Wallerstein M. and Hoel M, (1993), Bargaining structure and economic performance, in R.J. Flanagan, K.O. Moene and M. Wallerstein (eds.), *Trade Union Behaviour, Pay-Bargaining, and Economic Performance*, FIEF and Oxford University Press.

Molle W.T. et Morsink R.L., (1991), "Direct Investment and European Integration", papier présenté au symposium de l'axe 1 de l'IRES sur les investissements directs en Europe, Louvain-la-Neuve.

Monier C. & Wibaut S., (1995), "L'enseignement en Belgique coûte-t-il plus cher qu'à l'étranger ?", *Reflets et Perspectives de la vie économique*, Tome 34, septembre.

Moniteur Belge 26 juin 1993.

Moniteur Belge 27 mars 1991.

Moreau D., (1996) "Le plan global 1993 : les plans d'entreprises et les accords pour l'emploi". Travail de fin d'études. Institut des Sciences du Travail. Université catholique de Louvain-la-Neuve.

Mulkay B., Van Audenrode, M., (1994), "A Test of the Insider Outsider Theory Using Firm Level Data", Research Memo.

Neyt K., (1994), "Une analyse juridique de la C.C.T. n°51", *Revue du Travail*, n°13, Ministère de l'Emploi et du Travail, Bruxelles.

Nicaise I. et Bollens J., (1995), "De effectiviteit van opleidingen voor risicogroepen", Hoger Instituut voor de Arbeid, Katholieke Universiteit Leuven.

Nicaise I., (1995), "Groupes faibles face au marché du travail : point de mire du Fonds Social européen", Hoger Instituut voor de Arbeid, Katholieke universiteit, Leuven.

Nicaise I., Gos E., De Wit P., Boon P. et De Vos K., (1992), "Profiel van de werklozenpopulatie en implicaties voor de werkloosheidsverzekering", in Alaluf et al (dir. publ.) "De werkloosheidsverzekering in de jaren negentig", Leuven : Universitaire Pers.

Nickell S., (1991), "Wages, unemployment and population change", Applied economics discussion paper n° 122, Institute of Economics and Statistics, University of Oxford.

Nyssens M. et Petrella F, (1996a), L'organisation des services de proximité à Charleroi, Vers une économie plurielle ?, Rapport intermédiaire, Cahier du CERISIS 1/96, CERISIS, Université Catholique de Louvain.

Nyssens M. et Petrella F, (1996b), Le développement des services de proximité : vers une économie plurielle ? Contribution pour le 12ème Congrès des Economistes belges de Langue française, Commission 1 : Avec quelle croissance devons-nous apprendre à vivre ?

Nyssens M., (1995), Les enjeux sous-jacents à la structuration des services de proximité, in *Activité, Travail, Emploi : enjeux et perspectives*, Bruxelles : Fondation Roi Baudouin.

Observatoire de l'Emploi, (1994), "Politiques", inforMISEP, n°45, printemps.

Observatoire de l'emploi, (1995), Politiques. Belgique, Commission européenne, Système mutuel d'information sur les politiques d'emploi (MISEP)

Observatoire de l'emploi, (1996), Tableau de bord 1995. Suivi des recommandations du Conseil européen d'Essen sur la politique de l'emploi, Bruxelles et Luxembourg : Commission européenne,

OCDE, (1989a), Perspectives de l'Emploi, Paris : OCDE.

OCDE, (1989b), Etudes économiques de l'OCDE : Belgique-Luxembourg 1988/1989, Paris : OCDE.

OCDE, (1992), Perspectives de l'Emploi, Paris : OCDE.

OCDE, (1992), *Employment Outlook*, juillet 1992.

OCDE, (1993a), Perspectives de l'Emploi, Paris : OCDE.

OCDE, (1993b), Examen des politiques nationales d'éducation:Belgique, Paris.

OCDE, (1994), L'étude de l'OCDE sur l'emploi. Données et explications, Paris : OCDE.

OCDE, (1995a), Perspectives de l'Emploi, Paris : OCDE.

OCDE, (1995b), Regards sur l'Education. Les indicateurs de l'OCDE, Paris.

OCDE, (1996), Perspectives de l'Emploi, Paris : OCDE.

OCDE, (1994), Perspective de l'emploi, Paris.

Office Nationale de l'Emploi, (1995), Direction Statistiques-Etudes-Information, Bulletin mensuel.

Paelinck J.H., (1974), "Hoe doeltreffend kan regionaal en sectoraal beleid zijn ?".

- Perret B. et Roustang G., (1993), *L'Economie contre la société*, Esprit - Seuil, Paris.
- Petit P., (1988), *La croissance tertiaire*, Paris, Economica, 316 p.
- Piasser A., (1986), *Les mouvements longs du capitalisme belge*, Vie Ouvrière.
- Piketty T., (1994), "Inégalités et redistribution; développements théoriques récents", *Revue d'Economie politique*, Vol. 104, No 6, pages 769-800.
- Plasman R., (1989), "Les politiques d'emploi en Belgique : analyse et estimation de leur impact macroéconomique", *Cahiers Economiques de Bruxelles*, n°122, pp. 133-174.
- Plasman R., (1994) "Estimation de l'impact en Belgique des politiques de formation sur l'emploi des jeunes chômeurs venant de terminer leurs études par l'utilisation de données individuelles", Discussion paper n° 94/04, *Economie du Travail et de l'Emploi*, D.U.L.B.E.A., Université Libre de Bruxelles.
- Plasman R., (1995), 'Formation des salaires et politiques des revenus en Belgique (1977-1994)', Discussion Paper 95/05, *Economie du Travail et de l'Emploi*, D.U.L.B.E.A., Université Libre de Bruxelles.
- Plasmans J. et Vanroelen A., (1988), "Reducing working time for reducing unemployment? A macroeconomic simulation study for the Belgian economy" in Motamen H. (dir. publ.) *Economic modelling in the OECD countries*, International studies in economic modelling, Chapman and Hal, pp. 561-608.
- Put V., (1994), "Heures supplémentaires et redistribution du travail", *Revue du travail*, N°16, octobre-novembre-décembre, Ministère de l'Emploi et du Travail, Bruxelles, pp. 29-38.
- Quaden G., (1988), *Rapport sur les avantages et inconvénients de diverses techniques d'indexation salariale*, Conseil Central de l'Economie.
- Revue du Travail*, (1996), "La formation des salaires : Etat des lieux", n°21, Ministère de l'Emploi et du Travail.
- Reynaud B., (1989), 'La transformation des systèmes de rémunération ouvrier : une analyse sectorielle (1978-1986)', Document de travail n°8912, CEPREMAP, Paris.
- Reynaud B., (1990a), 'Les modes de rémunération et le rapport salarial', Document de travail n°9001, CEPREMAP, Paris.
- Reynaud B., (1990b), 'Wich wages for the years 1990 ? An approach in terms of regulation theory', Document de travail n°9022, CEPREMAP, Paris.
- Rombouts J. et H. Bocksteins, (1996), 'La formation des salaires et le système des relations collectives de travail en pratique', *La Revue du Travail*, n°21, Ministère de l'Emploi et du Travail.
- Rombouts J., (1996), "Plan d'entreprise de redistribution du travail et accords pour l'emploi (CCT n°60), Suivi des conclusions du Conseil européen d'Essen, séminaire belge "les modèles de redistribution du travail", Bruxelles, mars.
- Romus P., (1994), "La Wallonie et les fonds structurels européens 1994-99", *Revue Wallonie*, Conseil Economique et Social de la Région Wallonne, N° 32, 1994-2.

Saintrain M. et Streel C., (1995), "Le chèque-service obligatoire" Planning paper n°72, Bureau fédéral du Plan, Bruxelles.

Saintrain M. et Streel C., (1996a), Réflexions sur un dispositif de développement des services de proximité, Planning paper n°77, Bureau fédéral du Plan, Bruxelles.

Saintrain M. et Streel C., (1996b), "Subventionner la consommation de services intensifs en emploi: approche macro-économique et budgétaire", Bureau du Plan, Bruxelles.

Savage R., (1995), Normes budgétaires et gestion des finances publiques après 1996 : éléments de balisage et perspectives. Bruxelles, Ministère des Finances, Bulletin de Documentation, n°122

Service des Etudes et de la Statistique, (1993), ' Les aides aux investissements aux P.M.E. de la Région Wallonne' Tendances Economiques, Analyses et prévisions conjoncturelles, Service des Etudes et de la Statistique, Ministère de la Région Wallonne, Division du Secrétariat Général, No 4.

Service des Statistiques, (1996), Statistiques Rapides. Effectifs scolaires de l'enseignement de plein exercice, Service des Statistiques, Ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation, Bruxelles.

Shadman-Mehta F., Sneessens H.R., (1990), "Belgian Unemployment: The Story of a Small Open Economy Caught in a Worldwide Recession", in Bean et al. (ed) : Europe's Unemployment Problem , MIT-Press.

Shadman-Mehta F., Sneessens H.R., (1990), "Belgian Unemployment: The Story of a Small Open Economy Caught in a Worldwide Recession", in Bean et al. (ed) : Europe's Unemployment Problem , MIT-Press.

Simar P., (1996), "Formation professionnelle en alternance en région wallonne", note du cabinet Van Cauwenberghe, Janvier, Namur.

Skedinger P., (1995), "Employment policies and displacement in the youth labour market", Swedish Economic Policy Review, 2, pp. 135-171.

Sneessens H.R. et Shadman-Mehta F., (1995), Real-wages, skill mismatch and unemployment persistence (France, 1962-1989), Annales d'Economie et de Statistique, 37/38, p 255-292.

Sneessens H.R., (1987), "Investment and the Inflation-Unemployment Trade-off in a Quantity Rationing Model with Monopolistic Competition", European Economic Review, 31, 781-808.

Sneessens H.R., (1993), "Contraintes de débouchés, capacités de production et chômage dans un modèle macro-économique avec concurrence imparfaite", in Malgrange P., Salvat-Bronsard L., *Macroéconomie: Développements récents*, Presses de l'Université du Québec et Economica, Paris.

Sneessens H.R., (1994), "Courbe de Beveridge et demande de qualifications", Economie et Prévision, 113-114, 127-138.

Sneessens H.R., (1994b), "Croissance, qualifications et chômage", *Revue française d'économie*, IX, 1-33.

Sneessens H.R., (1995), "Persistance du chômage, répartition des revenus et qualifications", *Economie et Statistique*, 287, 17-25.

Sneessens H.R., Drèze J.H., (1986), "A Discussion of Belgian Unemployment, Combining Traditional Concepts and Disequilibrium Econometrics", *Economica*, 53, S89-S119.

Soskice D., (1990), 'Wage determination : the changing role of institutions in advanced industrialized countries', *Oxford Review of Economic Policy*, 6(4), pp. 36-61.

Soskice D.W., (1993), "Social Skills from Mass Higher Education: Rethinking The Company-Based Initial Training Paradigm", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 9, No 3, pages 101-113.

Spinnewyn F. et De Smedt M., (1988), Een dynamische benadering van de arbeidsmarkt, Services de Programmation de la Politique Scientifique, Nationale onderzoeksacties ter ondersteuning van FAST, Bruxelles.

Spinnewyn F. et Saks Y., (1996), "L'assurance-chômage en Belgique, 1972-1992. Une explication des coûts par les flux d'entrée et de sortie", in *Combattre le chômage : effet des mesures, mesure des effets*, Dossier 14 du Point d'Appui Travail-Emploi-Formation, ULB, Bruxelles.

Steedman H., (1993), "The Economics of Youth Training in Germany", *The Economic Journal*, No 103, pages 1279-1291.

Telesis, (1983), "Organiser le redressement industriel de la Wallonie", avril.

Thiry I., (1993) "Analyse de l'évolution des investissements et des aides en Région Wallonne" Mémoire de stage, Ministère de l'Economie et de l'emploi, Région Wallonne.

Valenduc C., (1994), "Revenus, patrimoines et redistribution" dans *La Richesse en Belgique. Les semaines sociales du Mouvement Ouvrier Chrétien*, Editions Vie Ouvrière, Bruxelles, pp. 37-62.

Van Audenrode M. A., (1994), "Short-time compensation, job security, and employment contracts : evidence from selected OECD countries", *Journal of Political Economy*, 102, pp. 76-102.

Van Brusselen B. et Nicaise I., (1995), "Dix ans de prêts subordonnés aux chômeurs créateurs d'entreprise : efficacité sociale et économique", *Cahiers Economiques de Bruxelles*, n° 146, pp. 205-218.

Van de Voorde A. et Stienlet G., (1995), *Le budget de l'Etat dans la Belgique Fédérale.- CEPESS*, Bruxelles, 1995

Van Den Noord P., (1992), "Le sous-emploi en Belgique : une comparaison internationale", *Reflets et Perspectives de la vie économique*, XXXI, pp. 485-494.

Van der Linden B., (1992), "Le chômage et sa durée en Belgique : une approche en termes de flux", *Bulletin de l'IRES*, n° 159, Université Catholique de Louvain.

Van der Linden B., (1994), "Face au cloisonnement du marché du travail, l'analyse économique est interpellante et interpellée", *actes de la journée d'études du 20ème*

anniversaire de la Faculté Ouverte de Politique Economique et Sociale de l'U.C.L., p. 35-60.

Van der Linden B., (1995), "Effet de perte sèche et de substitution des formations professionnelles et des aides à l'embauche: Une évaluation par enquête auprès des employeurs", Bulletin de l'IRES, Université Catholique de Louvain, N° 180.

Van der Linden B., (1996a), "Indemnisation et fréquence de sortie du chômage : un essai d'évaluation pour la Belgique", Discussion Paper n° 9601, IRES, Université Catholique de Louvain, à paraître dans le Bulletin de documentation du Ministère des Finances.

Van der Linden B., (1996b), "De l'effet brut d'une politique active à son effet net : concepts, méthodes et résultats pour la Belgique" in *Combattre le chômage : effet des mesures, mesure des effets*, Dossier 14 du Point d'Appui Travail-Emploi-Formation, ULB, Bruxelles.

Van der Linden B., (1996c) "Formations professionnelles, sortie du chômage et durée d'embauche", Actes du 12ème congrès des économistes belges de langue française, Bruxelles, novembre.

Van der Linden B., (1996d), "Quand l'indemnisation change de visage...", Rapport Fondation Roi Baudouin, Bruxelles.

Van der Linden B., Dor E. et Lopez-Novella M., (1995), "Sex- and duration-specific unemployment outflows and labor market policies", Discussion paper n°9528, Institut de Recherches Economiques et Sociales, Université Catholique de Louvain.

Van der Linden B., (1991), Diminution des cotisations patronales de sécurité sociale et création d'emploi en Belgique, *Recherches Economiques de Louvain*, 57, 33-60.

Van Parijs Ph., (1994), "Allocation universelle et plein emploi : l'inéluctable alliance", *Reflets et Perspectives de la vie économique*, tome XXXIII, n° 1/2, février.

Vandenberghe V., (1993), Coût salarial et enjeux budgétaires : les enseignements fondamental et secondaire en Communauté française de Belgique, IRES, Rapport au FNRS.

Vandenberghe V., (1996a), *Functioning and Regulation of Educational Quasi-Markets*, unpublished doctoral dissertation, IRES, UCL, Louvain-la-Neuve.

Vandenberghe V., (1996b), "Relance de la formation en alternance ou massification de l'enseignement supérieur: le dilemme de la Communauté française de Belgique, 12° Congrès des économistes de langue française, Commission 4, 28-29 Novembre, Bruxelles.

Vandeville V., Mahy B., Ockerman L., Wala D. et Minette Y.B., (1996), "Evaluation des politiques de résorption du chômage de longue durée : offre et demande de travail", Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles, Programme d'Economie Publique, Sécurité sociale, Bruxelles.

Vandewattne et Van Assche, (1990), *L'effort de formation des entreprises en Belgique*, Fondation Industrie Université, Bruxelles.

Vanheerswynghels A., (1996), "Scolarité et insertion professionnelle", 12ème Congrès des économistes de langue française, Commission 4, 28-29 Novembre, Bruxelles.

Vanhuynegem Ph, Dispersyn M. et Guillaume Y., (1996), Comparaison des systèmes de protection sociale dans le domaine des soins de santé, des retraites et des assurances chômage en Europe, DULBEA, Université Libre de Bruxelles, Rapport pour les Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles, Programme Economie publique, Bruxelles.

Vannetelbosch V., (1996), "Testing between alternative wage-employment bargaining models using Belgian aggregate data", in *Labour Economics*, 3, 1, 43-64.

Verly J., (1992), Etude sur le contenu des négociations collectives dans certains Etats membres de la Communauté européenne et leur distribution par branches et entreprises, étude réalisée à la demande de la direction générale Emploi, Relations Industrielles et Affaires Sociales de la Commission des Communautés Européennes.

Wautrequin J., (1982), "La recherche-développement en Belgique", dans Actes du colloque de la S R B I I, Bruxelles.

Wautrequin J., (1996), "Le point de vue de l'Administration Fédérale sur la répartition des compétences en matière de recherche scientifique", Namur.

Wibaut Q., (1995), 'Sectoral Asymmetry and the centralisation of the wage determination in an open economy', Discussion Paper n°9529, Institut de Recherches Economiques et Sociales, Université Catholique de Louvain.

Wistow G., Knapp M., Hardy B., et Allen C, (1994), *Social Care in a Mixed Economy, Public Policy and Management*. Buckingham, Philadelphia : Open University Press.

Wouters M., Van Meensel R. et Nicaise I., (1994), "De TOK-projecten en hun cursisten, drie jaar later. Follow-up onderzoek van de projecten van 1989", Hoger Instituut voor de Arbeid, Katholieke Universiteit Leuven.

Yamawaki H. et Thiran J.M., (1995), "Regional and Country Determinants of Location Decisions : Japanese Multinationals in European Manufacturing", DP. IRES n° 9517.

Commission européenne

Étude sur le marché du travail — Belgique

Document

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

1997 — 410 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 92-827-8757-5

Prix au Luxembourg (TVA exclue): ECU 29,50

BELGIQUE/BELGIË

Moniteur belge/Belgisch Staatsblad

Rue de Louvain 40-42/
Leuvenseweg 40-42
B-1000 Bruxelles/Brussel
Tél. (32-2) 552 22 11
Fax (32-2) 511 01 84

Jean De Lannoy

Avenue du Roi 202/
Koningslaan 202
B-1060 Bruxelles/Brussel
Tél. (32-2) 538 51 69
Fax (32-2) 538 08 41
E-mail: jean.de.lannoy@infoboard.be

Librairie européenne/Europese Boekhandel

Rue de la Loi 244/
Wetstraat 244
B-1040 Bruxelles/Brussel
Tél. (32-2) 295 26 39
Fax (32-2) 735 08 60

DANMARK

J. H. Schultz Information A/S

Herstedvang 10-12
DK-2620 Albertslund
Tlf (45) 43 63 23 00
Fax (45) 43 63 19 69
E-mail: schultz@schultz.dk
URL: www.schultz.dk

DEUTSCHLAND

Bundesanzeiger Verlag

Breite Straße 78-80
Postfach 10 05 34
D-50667 Köln
Tel. (49-221) 20 29-0
Fax (49-221) 20 29 278

GREECE/ΕΛΛΑΔΑ

G.C. Eleftheroudakis SA

International Bookstore
Panepistimiou 17
GR-105 64 Athens
Tel. (30-1) 331 41 80/1/2/3
Fax (30-1) 323 98 21
E-mail: elebooks@netor.gr

ESPAÑA

Mundi Prensa Libros, SA

Castelló, 37
E-28001 Madrid
Tel. (34-1) 431 33 99/431 32 22
Fax (34-1) 575 39 98
E-mail: mundiprensa@tsai.es
URL: www.tsai.es/mprensa

Boletín Oficial del Estado

Trafalgar, 27-29
E-28071 Madrid
Tel. (34-1) 538 22 95 (Libros/
384 17 15 (Suscripciones)
Fax (34-1) 538 23 49 (Libros/
384 17 14 (Suscripciones)
URL: www.boe.es

Mundi Prensa Barcelona

Consell de Cent, 391
E-08009 Barcelona
Tel. (34-3) 488 34 92
Fax (34-3) 487 76 59

FRANCE

Journal officiel

Service des publications des CE
26, rue Desaix
F-75727 Paris Cedex 15
Tél. (33-1) 40 58 77 01/31
Fax (33-1) 40 58 77 00

IRELAND

Government Supplies Agency

Publications Section
4-5 Harcourt Road
Dublin 2
Tel. (353-1) 661 31 11
Fax (353-1) 475 27 60

ITALIA

Licosa SpA

Via Duca di Calabria, 1/1
Casella postale 552
I-50125 Firenze
Tel. (39-55) 64 54 15
Fax (39-55) 64 12 57
E-mail: licosa@ftbcc.it
URL: ic382.cilea.it/Virtual_Library/bibliot/vetnna/licosa/tt1.htm

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Messageries du livre Sarl

5, rue Raiffeisen
L-2411 Luxembourg
Tél. (352) 40 10 20
Fax (352) 490 661
E-mail: mdl@pt.lu

Abonnements:

Messageries Paul Kraus

11, rue Christophe Plantin
L-2339 Luxembourg
Tél. (352) 499 88 88
Fax (352) 499 888 444
E-mail: mpk@pt.lu
URL: www.mpk.lu

NEDERLAND

SDU Servicecentrum Uitgevers

Christoffel Plantijnstraat 2
Postbus 20014
2500 EA 's-Gravenhage
Tel. (31-70) 378 98 80
Fax (31-70) 378 97 83
E-mail: sdu@sdu.nl
URL: www.sdu.nl

ÖSTERREICH

**Manz'sche Verlags- und Universitäts-
buchhandlung Gmbh**

Siebenbrunnengasse 21
Postfach 1
A-1050 Wien
Tel. (43-1) 53 161 334 / 340
Fax (43-1) 53 161 339
E-mail: auslieferung@manz.co.at
URL: www.austria.EU.net:81/manz

PORTUGAL

Imprensa Nacional-Casa da Moeda, EP

Rua Marquês de Sá da Bandeira, 16 A
P-1050 Lisboa Codex
Tel. (351-1) 353 03 99
Fax (351-1) 353 02 94/384 01 32

Distribuidora de Livros Bertrand Ld.ª

Rua das Terras dos Vales, 4 A
Apartado 60037
P-2701 Amadora Codex
Tel. (351-1) 495 90 50/495 87 87
Fax (351-1) 496 02 55

SUOMI/FINLAND

Akateeminen Kirjakauppa /

Akademiska Bokhandeln
Pohjoisesplanadi 39/
Norra esplanaden 39
PL/PB 128
FIN-00101 Helsinki/Helsingfors
Tel. (358-9) 121 41
Fax (358-9) 121 44 35
E-mail: akatilaus@stockmann.mailnet.fi
URL: booknet.cultnet.fi/aka/index.htm

SVERIGE

BTJ AB

Traktorvagen 11
PO Box 200
S-22100 Lund
Tel. (46-46) 18 00 00
Fax (46-46) 18 01 25
E-mail: btj_tc@mail.btj.se
URL: www.btj.se/media/ue

UNITED KINGDOM

**The Stationery Office Ltd
(Agency Section)**

51, Nine Elms Lane
London SW8 5DR
Tel. (44-171) 873 9090
Fax (44-171) 873 8463
URL: www.the-stationery-office.co.uk

ICELAND

Bokabud Larusar Blöndal

Skólavörðustíg, 2
IS-101 Reykjavík
Tel. (354) 55 15 650
Fax (354) 55 25 560

NORGE

NIC Info A/S

Ostenjoveien 18
Boks 6512 Etterstad
N-0606 Oslo
Tel. (47-22) 97 45 00
Fax (47-22) 97 45 45

SCHWEIZ/SUISSE/SVIZZERA

OSEC

Stampfenbachstraße 85
CH-8035 Zürich
Tel. (41-1) 365 53 15
Fax (41-1) 365 54 11
E-mail: urs.leimbacher@ecs.osec.inet.ch
URL: www.osec.ch

ČESKÁ REPUBLIKA

NIS CR - prodejna

Konviktská 5
CZ-113 57 Praha 1
Tel. (42-2) 24 22 94 33
Fax (42-2) 24 22 94 33
E-mail: nkposp@dec.nis.cz
URL: www.nis.cz

CYPRUS

Cyprus Chamber Of Commerce & Industry

38, Grivas Digenis Ave
Mail orders:
PO Box 1455
CY-1509 Nicosia
Tel. (357-2) 44 95 00/46 23 12
Fax (357-2) 361 044
E-mail: cy1691_eic_cyprus@vans.infonet.com

MAGYARORSZÁG

Euro Info Service

Európa Ház
Márgitsziget
PO Box 475
H-1396 Budapest 62
Tel. (36-1) 11 16 061/11 16 216
Fax (36-1) 302 50 35
E-mail: euroinfo@mail.mata.vu
URL: www.euroinfo.hu/index.htm

MALTA

Miller Distributors Ltd

Malta International Airport
PO Box 25
LQA 05 Malta
Tel. (356) 66 44 88
Fax (356) 67 67 99

POLSKA

Ars Polona

Krakowskie Przedmiescie 7
Skr. pocztowa 1001
PL-00-950 Warszawa
Tel. (48-2) 26 12 01
Fax (48-2) 26 62 40

TÜRKIYE

Dünya Infotel A.S.

Istiklal Cad. No: 469
TR-80050 Tunel-Istanbul
Tel. (90-212) 251 91 96
(90-312) 427 02 10
Fax (90-212) 251 91 97

BÄLGARIJA

Europress-Euromedia Ltd

59, Blvd Vitosha
BG-1000 Sofia
Tel. (359-2) 80 46 41
Fax (359-2) 80 45 41

HRVATSKA

Mediatrade Ltd

Pavia Hatza 1
HR-10000 Zagreb
Tel. (385-1) 43 03 92
Fax (385-1) 44 40 59

ROMÂNIA

Euromedia

Str. G-ral Berthelot Nr 41
RO-70749 Bucuresti
Tel. (40-1) 210 44 01/614 06 64
Fax (40-1) 210 44 01/312 96 46

SLOVAKIA

Slovenska Technická Kniznica

Námestie slobody 19
SLO-81223 Bratislava 1
Tel. (42-7) 53 18 364
Fax (42-7) 53 18 364
E-mail: europ@tbb1.sltk.stuba.sk

SLOVENIA

Gospodarski Vestnik

Zalozniska skupina d.d.
Dunajska cesta 5
SI-1000 Ljubljana
Tel. (386) 61 133 03 54
Fax (386) 61 133 91 28
E-mail: belicc@gvestnik.si
URL: www.gvestnik.si

ISRAEL

R.O.Y. International

17, Shimon Hatarssi Street
PO Box 13056
61130 Tel Aviv
Tel. (972-3) 546 14 23
Fax (972-3) 546 14 42
E-mail: royil@netvision.net.il

Sub-agent for the Palestinian Authority:

Index Information Services

PO Box 19502
Jerusalem
Tel. (972-2) 27 16 34
Fax (972-2) 27 12 19

RUSSIA

CCEC

60-Ietiya Oktyabrya Av. 9
117312 Moscow
Tel. (095) 135 52 27
Fax (095) 135 52 27

AUSTRALIA

Hunter Publications

PO Box 404
3167 Abbotsford, Victoria
Tel. (61-3) 9417 53 61
Fax (61-3) 9419 71 54

CANADA

Uniquement abonnements/
Subscriptions only:

Renouf Publishing Co. Ltd

1294 Algoma Road
K1B 3W8 Ottawa, Ontario
Tel. (1-613) 741 73 33
Fax (1-613) 741 54 39
E-mail: renouf@fox.nstn.ca
URL: fox.NSTN.Ca/~renouf

EGYPT

The Middle East Observer

41, Sherif Street
Cairo
Tel. (20-2) 39 39 732
Fax (20-2) 39 39 732

JAPAN

PSI-Japan

Asahi Sanbancho Plaza #206
7-1 Sanbancho, Chiyoda-ku
Tokyo 102
Tel. (81-3) 3234 69 21
Fax (81-3) 3234 69 15
E-mail: psijapan@gol.com
URL: www.psi-japan.com

SOUTH AFRICA

Safto

5th Floor Export House,
CNR Maude & West Streets
PO Box 782 706
2146 Sandton
Tel. (27-11) 883 37 37
Fax (27-11) 883 65 69

UNITED STATES OF AMERICA

Bernan Associates

4611-F Assembly Drive
MD20706 Lanham
Tel. (301) 459 2255 (toll free telephone)
Fax (800) 865 3450 (toll free fax)
E-mail: query@bernan.com
URL: www.bernan.com

MÉXICO

Mundi-Prensa Mexico, SA de CV

Río Pánuco, 141
Delegación Cuauhtémoc
ME-06500 México DF
Tel. (52-5) 553 56 58/60
Fax (52-5) 514 67 99
E-mail: 104164.23compuserve.com

RÉPUBLIQUE DE CORÉE

Kyowa Book Company

1 F1, Phyeung Hwa Bldg
411-2 Hap Jeong Dong, Mapo Ku
121-220 Seoul
Tél. (82-2) 322 6780/1
Fax (82-2) 322 6782
E-mail: kyowa2@ktnet.co.kr.

**ANDERE LÄNDER/OTHER COUNTRIES/
AUTRES PAYS**

Bitte wenden Sie sich an ein Büro Ihrer
Wahl / Please contact the sales office of
your choice / Veuillez vous adresser au
bureau de vente de votre choix

Prix au Luxembourg (TVA exclue): ECU 29,50



OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

L-2985 Luxembourg

ISBN 92-827-8757-5



9 789282 787571 >