



EVALUATION EX-ANTE DES MESURES BELGES
D'AIDE A L'EMBAUCHE CO-FINANCEES
PAR LE FONDS SOCIAL EUROPEEN

Ides Nicaise

Koen De Vos

Promoteur : Ides Nicaise

Rapport à la Commission Européenne, DG V
Fonds Social Européen



- Leuven 1992 -

CIP Koninklijke Bibliotheek Albert I

Nicaise, Ides

Evaluation ex-ante des mesures belges d'aide à l'embauche co-financées
par le fonds social européen / Ides Nicaise, Koen De Vos. - Leuven : Katholieke Universiteit
Leuven. Hoger Instituut voor de Arbeid, 1992.

ISBN 90-71712-54-0.
D/1992/4718/15.

Copyright (1992) Hoger Instituut voor de Arbeid
E. Van Evenstraat 2E 3000 Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van
druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke
toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means,
without permission in writing from the publisher.

PREFACE

Depuis la réforme des Fonds Structurels de la Communauté Européenne en 1989 (FSE, FEDER, FEOGA), toutes les actions co-financées par ces fonds sont coordonnées au niveau national sous forme de 'cadres communautaires d'appui' (CCA) relatifs à une série d'objectifs.

La mise en oeuvre de ces CCA est liée à une 'évaluation ex ante' des actions envisagées, afin de vérifier la faisabilité des actions, leur cohérence avec les politiques nationales et communautaires, leur impact prévu, ainsi que les dispositifs mis en place pour leur gestion, leur suivi et leur évaluation.

Le HIVA est impliqué dans trois examens de ce type pour la Belgique¹. Le présent rapport évalue les différents CCA approuvés pour la Belgique sous l'angle des mesures d'aide à l'embauche. Dans la pratique, il s'agit surtout des mesures relatives aux objectifs 3 (réinsertion des chômeurs de longue durée) et 4 (insertion professionnelle des jeunes). Vu le délai très court de cet examen (3 mois), il ne peut être question d'une recherche en profondeur, mais plutôt d'un aperçu général des politiques en question et des leçons à tirer d'expériences antérieures.

Nous tenons à remercier la Direction Générale de l'Emploi, des Relations Industrielles et des Affaires Sociales (DG V) de la Commission Européenne pour la confiance qu'elle nous a accordée; en particulier, Mr. J. Molsosa, coordinateur des évaluations à la DG V; Mme. M. Peters de l'institut 'Research voor Beleid', coordinatrice scientifique des études nationales; toutes les personnes énumérées dans la liste ci-après) qui nous ont livré des renseignements et des données utiles; le bureau de traduction Deceuninck; Mme. M. Eloy, Mme. S. Volders et le secrétariat de l'Institut, pour la mise en forme du rapport.

¹ Les deux autres rapports sont : Delvaux B. e.a., Evaluation ex-ante du CCA de la Belgique relatif aux objectifs 3 et 4, Louvain-la-Neuve/Leuven, IRES/HIVA, 1991; De Vos K. e.a., Les politiques belges de lutte contre le chômage de longue durée et le rôle du Fonds Social Européen. Evaluation ex-ante des cadres communautaires d'appui 1990-1992, Leuven, HIVA, 1991.

LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES

- MR. AENDEKERK, MR. RIGUELLE, Ministère Région wallonne, Cellule FSE
- MME. BASTYNS C., Coordinateur wallon ERGO
- MR. BEAUDOUX, ONSS
- MME. CHABEAU, Ministère de l'Emploi et du Travail (national)
- MR. DE WITTE C., Cabinet du Ministre flamand de l'Economie
- MR. DUCARME E., Ministère de l'Emploi et du Travail (national)
- MR. JACQUERIE P., Inspecteur Général, Direction Emploi, Région Wallonne
- MR. LODDEWIJCKX E., MR. VAN DEN BOSCHÉ J., Ministère de la Communauté flamande, Direction des Affaires Sociales Européennes
- MR. MAESEN J., Ministère de la Communauté flamande
- MR. MEEUWS P., MR. LIEVENS E., VDAB, Service formations
- MME. MENU M., FOREM-NOW
- MME. PERNOT A., Commission du travail féminin
- MR. REMY J., Ministère de l'Emploi et du Travail (national)
- MR. SAUVAGE, ORBEm
- MR. SZABO F., Ministère de l'Emploi et du Travail (national)
- MR. THOMMES, Membre du Cabinet du Ministre de l'Emploi de Bruxelles-Capitale
- MR. VAN SCHEL B., VDAB, Service d'études
- MR. VAN VALKENBORGH F., VDAB
- MR. VAN WAES L., VDAB-Vilvoorde
- MR. VERBRUGGE B., Coordinateur SIM

MME. VERSTRAETE L., CE, DG V

MME. VOETS, Commission du travail féminin

MR. VRANKEN J., Coordinateur flamand ERGO

MR. WILLAUME, Membre du Cabinet du Ministre de l'Emploi de la Région wallonne

MR. WINDEY P., Cabinet de l'Emploi et du Travail

TABLe DES MATIERES

Liste des abréviations	ix
Chapitre I / Description qualitative et quantitative de ce qui est prévu dans ce domaine	1
1. Introduction	1
2. Les aides à l'embauche dans les différents CCA	2
2.1 Objectif 2 : Le développement régional	2
2.2 Objectifs 3 et 4 : p.m.	2
2.3 Objectif 5B : Développement rural	2
2.4 Conclusion	3
3. Le CCA pour les objectifs 3 et 4 dans son cadre institutionnel	3
3.1 La réforme de l'Etat belge de 1988 et la politique du marché du travail	4
3.2 La coopération entre les auteurs des initiatives	7
3.3 Le Cadre Communautaire d'Appui 90-92 et l'élaboration des PO	7
4. L'aide à l'embauche	8
5. Les bénéficiaires	11
6. Les mesures	12
6.1 La réduction des cotisations patronales (mesure nationale)	13
6.2 Les prêts subordonnés (mesure nationale)	15
6.3 La Formation Professionnelle Individuelle en Entreprise (Communauté flamande)	17
6.4 Le 'Programme Plus' (Région wallonne)	19
6.5 Les primes à l'embauche (Région bruxelloise)	20
7. Conclusions	21

Chapitre II / Description des méthodes de préparation, de gestion et d'évaluation	23
1. Introduction	23
2. Le CCA	23
2.1 Préparation	23
2.2 Gestion	24
3. Le PO national	25
3.1 Préparation	25
3.2 Gestion	26
3.2.1 Diminution des cotisations	29
3.2.2 Les prêts subordonnés	29
3.3 Evaluation	30
4. Le PO flamand	30
5. Wallonie-Bruxelles	30
6. Appréciation de la réforme des Fonds Structurels par les administrations	31
7. Conclusion	32
Chapitre III / Relation entre les actions co-financées et l'ensemble des actions du même type développées en Belgique	33
1. Introduction	33
2. Mesures prises au niveau national	34
2.1 Mesures nationales en faveur des chômeurs à risque	34
2.1.1 La mesure '0,18%'	34
2.1.2 Le plan '1 + 1 = 3'	35
2.2 Mesures nationales d'aide à l'embauche, axées (non) exclusivement sur les chômeurs à risque	36
3. L'Exécutif flamand	38
3.1 La politique générale orientée vers les chômeurs à risque	38
3.2 Les aides à l'embauche sélectives et non sélectives en Flandre	40
3.2.1 Les mesures relatives aux PME et les primes à l'embauche	40

3.2.2	Programmes de résorption (création directe d'emplois)	41
3.2.3	La mesure subventionnée : la Formation professionnelle individuelle en Entreprise (IBO)	43
4.	Wallonie	43
4.1	Le Programme Plus	43
4.2	Programme PRIME	44
5.	La Région bruxelloise	44
6.	Conclusion	45
6.1	Une attention renouvelée mais pas encore évidente	45
6.2	Le FSE et la politique nationale en matière d'aide à l'embauche de groupes à risque	46
Chapitre IV / Avis sur la faisabilité de ces actions, sur leur cohérence avec les politiques nationales et européennes, et sur leur efficacité probable		51
1.	Introduction	51
2.	Problèmes liés à l'évaluation	52
3.	Subventions marginales à l'emploi	53
3.1	Caractéristiques des mesures	53
3.2	Attentes	54
3.3	Evaluation des réductions de cotisations patronales	56
3.3.1	Faisabilité	56
3.3.2	Profil des chômeurs bénéficiaires	57
3.3.3	Efficacité	58
3.3.4	Cohérence avec d'autres tendances de la politique du marché de l'emploi	59
3.3.5	Coût	60
3.4	Evaluation de la politique régionale en matière de primes	60
3.5	Evaluation globale des subventions marginales à l'emploi	61
4.	Les emprunts subordonnés	62
4.1	Type de mesure	62
4.2	Attentes	62
4.3	Evaluation	63
4.3.1	Faisabilité	63
4.3.2	Profil de l'indépendant débutant	64

4.3.3	Efficacité	66
4.3.4	Coût	68
4.4	Conclusion	69
5.	La FPIE	70
5.1	Type de mesure	70
5.2	Attentes concernant la mesure	70
5.3	Evaluation	71
5.3.1	Faisabilité	71
5.3.2	Groupe cible	72
5.3.3	Efficacité	73
5.3.4	Coût	73
5.4	Conclusion	74
6.	Conclusion	74

Chapitre V / Avis sur les éventuels liens entre les aides à l'embauche et d'autres actions et programmes européens

1.	Introduction	77
2.	Coordination avec les autres fonds structurels	77
2.1	Coordination des objectifs	77
2.2	Le niveau de la coordination	78
2.3	Les tâches du coordinateur	79
3.	Coordination avec d'autres programmes d'action	80
3.1	ERGO	80
3.2	NOW et EUROFORM	80
3.3	HELIOS et HORIZON	81
4.	Conclusion	82

Chapitre VI / Conclusions et recommandations

1.	Aides à l'embauche : encore sous-estimées ...	83
2.	... également sous les objectifs 2 et 5B	84
3.	Les handicaps du contexte institutionnel	84
4.	Un financement plus équilibré des mesures nationales et régionales	85

5. Des instruments trop peu sélectifs	85
6. Une plus grande diversification des stratégies, tant au niveau national qu'européen	87
7. Vers une approche plus intégrée	88
8. Une structure de coordination des actions et programmes européens aux niveaux national et régional	88
9. Une évaluation à posteriori approfondie	89

Références bibliographiques**91**

LISTE DES ABREVIATIONS

ACS	: Agents Contractuels Subventionnés
AR	: Arrêté Royal
ASBL	: Association Sans But Lucratif
CCA	: Cadre Communautaire d'Appui
CCT	: Convention Collective de Travail
CCI	: Chômeur Complet Indamnisé
CE	: Communauté Européenne
CERA	: Coordination des Equipes de Recherche-Action
CGER	: Caisse Générale d'Epargne et de Retraite
CLD	: Chômeurs de Longue Durée
CMT	: Chômeurs Mis au Travail
CNCP	: Caisse Nationale du Crédit Professionnel
CPAS	: Centre Public d'Aide Sociale
CST	: Cadre Spécial Temporaire
EFD	: Emploi et Formation pour les Défavorisés
FCRSH	: Fonds Communautaire pour l'Intégration Sociale et Professionnelle des Personnes Handicapées
FNRS	: Fonds National de Reclassement Social des Handicapés (vient d'être regionalisé)
FOREm	: Office Communautaire et Régional de la Formation Professionnelle et de l'Emploi
FPFE	: Formation Professionnelle Individuelle en Entreprise
FSE	: Fonds Social Européen
IBO	: Individuelle Beroepsopleiding in de Onderneming (voir FPFE)
MET	: Ministère de l'Emploi et du Travail
ONEm	: Office National pour l'Emploi
ONSS	: Office National de la Sécurité Sociale
ORBEm	: Office Régional Bruxellois pour l'Emploi

PME	: Petites et Moyennes Entreprises
PO	: Programme Opérationnel
SIM	: Société d'Investissements Sociaux du Limbourg
TCT	: Troisième Circuit de Travail
VDAB	: Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (Equivalent flamand du FOREm et ORBEm)

CHAPITRE I

DESCRIPTION QUALITATIVE ET QUANTITATIVE DE CE QUI EST PREVU DANS CE DOMAINE PAR LES DIFFERENTS CCA ET LES PO

1. Introduction

La réforme des Fonds structurels européens a donné lieu à la formulation de cinq objectifs. La Belgique bénéficie d'une aide du FSE sous les objectifs 2 (Développement régional), 3 (Chômeurs de longue durée), 4 (Jeunes) et 5B (Développement rural). Pour chacun de ces objectifs, des CCA ont été mis en oeuvre, dans lesquels les mesures concernant l'aide à l'embauche peuvent théoriquement apparaître sous l'une ou l'autre forme. Une première tâche consiste dès lors à vérifier dans quels CCA ce type de mesure se retrouve. Il apparaîtra de l'examen de tous les CCA et PO, que le CCA des objectifs 3 et 4 est pratiquement le seul qui soit significatif pour l'évaluation de l'aide à l'embauche. On ne prendra donc en considération que ce seul CCA.

Le présent chapitre est introduit par des considérations sur le cadre institutionnel dans lequel le CCA a été conçu et réalisé. La réforme de l'Etat de 1988 et ses effets sur la politique du marché du travail sont brièvement commentés. Ensuite, nous nous pencherons sur la définition de l'aide à l'embauche, en évaluant l'importance de la mesure par rapport à la masse totale des subventions. Les PO et les mesures proprement dites feront l'objet d'un cinquième paragraphe. Cinq mesures ont été développées dans le cadre de quatre PO émanant à chaque fois des autorités compétentes. Dans ce chapitre, la présentation des mesures se limitera à une description succincte; la gestion et l'évaluation feront l'objet des chapitres suivants.

2. Les aides à l'embauche dans les différents CCA

Nous nous arrêterons successivement aux différents objectifs pour lesquels la Belgique reçoit des aides des Fonds structurels européens.

2.1 Objectif 2 : Le développement régional

Cinq régions de Belgique bénéficient d'aides sous l'objectif 2. Il s'agit pour la Flandre du Limbourg et de Turnhout et pour la Wallonie du Hainaut, du Luxembourg et de Liège. En fonction de cet objectif, quatre priorités ont été avancées :

- l'expansion industrielle : cette rubrique comprend (i) l'aide aux investissements des PME, (ii) le conseil dans le domaine des possibilités d'exportation, de l'innovation, des services communs, (iii) la formation professionnelle et (iv) l'infrastructure et les équipements;
- la promotion et l'amélioration du potentiel touristique;
- le développement de la recherche scientifique appliquée;
- le développement de zones industrielles et l'amélioration de l'environnement.

Certaines de ces mesures sont incontestablement génératrices d'emplois supplémentaires. Cependant, les mesures ne peuvent être qualifiées comme telles. L'objectif majeur de la mesure n'est pas, en effet, la création de nouveaux emplois stables, mais le développement de la recherche, l'investissement en vue des exportations et de l'innovation, la promotion du potentiel touristique, etc. L'emploi n'est pour ainsi dire qu'un effet secondaire. Cependant, dans le PO du Limbourg, on a effectivement prévu un volet 'aide à l'embauche'. Tout comme dans les PO flamands pour les objectifs 3 et 4, c'est la formule de la FPIE (Formation Professionnelle Individuelle en Entreprise) qui a été choisie comme formule concrète d'aide à l'embauche. C'est ainsi qu'en 1990, environ 760 emplois ont été créés (pour le Limbourg seulement).

2.2 Objectifs 3 et 4 : p.m.

2.3 Objectif 5B : Développement rural

Le 'Hageland' flamand et la Wallonie dans son ensemble sont deux régions qui entrent en ligne de compte pour bénéficier d'aides sous l'objectif 5B. Dans le cadre des PO, on distingue plusieurs sous-programmes :

- l'amélioration et la diversification de la structure agricole : on y trouve des mesures diverses en faveur des centres agricoles et horticoles, en faveur de l'aménagement rural et la régulation hydrographique, etc.;
- le développement économique et le développement du potentiel individuel : la mise à la disposition de capital à risque, l'aménagement de zones indus-

rielles et la formation professionnelle, l'épuration des eaux, etc. font partie de ce sous-programme;

- le développement de l'infrastructure touristique : l'aménagement de centres touristiques, la promotion de la région, la création en centre d'attractions aquatiques, etc. sont parmi les mesures proposées;
- le potentiel humain : diverses mesures de formation et de recyclage.

Dans le cas présent, il ne s'avère pas davantage indiqué de considérer l'une de ces mesures comme aide à l'embauche. L'argumentation de l'objectif 2 peut être répétée ici ¹.

2.4 Conclusion

L'étude des CCA et des PO connexes de tous les objectifs pour lesquels la Belgique reçoit une aide des Fonds structurels européens nous montre que les mesures reprises sous les objectifs 2 et 5B qui peuvent être qualifiées d'aides à l'embauche, sont peu nombreuses. Bien que certaines mesures stimulent assurément l'emploi et suscitent éventuellement des synergies avec des mesures relevant des objectifs 3 et 4, l'accent n'est pas mis sur les emplois nouvellement créés et stables. On ne peut guère davantage faire état d'une politique orientée vers des groupements. Les caractéristiques essentielles d'une mesure favorisant l'emploi font en effet défaut. C'est pourquoi la présente évaluation ne tiendra uniquement compte que du CCA sous les objectifs 3 et 4 ². Nous devons par la même occasion conclure de cette vue d'ensemble que le politique régionale utilise trop peu l'aide à l'embauche comme instrument pour combattre le chômage. Le point faible de cette politique régionale est le fait qu'elle reste encore marquée par la logique de la 'legislation-expansion' qui fonctionne via des subsides en capital et en intérêts. Il nous semble que cette stratégie résulte en un type de croissance relativement intensif en capital, et ce, précisément dans les régions qui font face à un grand surplus de facteur travail.

3. Le CCA pour les objectifs 3 et 4 dans son cadre institutionnel

Ce CCA a été établi pour la Belgique dans son ensemble. Cela signifie que différentes autorités ont été associées à la concrétisation et à la mise en oeuvre des mesures. Depuis la troisième réforme de l'Etat de 1988, bon nombre de compétences importantes en matière de politique du marché du travail ont en effet été transférées vers les Communautés et les Régions. Pour comprendre la structure du cadre communautaire d'appui et des programmes opérationnels, il convient de voir clair dans la structure de l'Etat belge.

¹ Ici aussi, la question de synergies possibles sera approfondie.

² A partir d'ici, le terme 'CCA' renvoie uniquement au cadre pour les objectifs 3 et 4 du 20 décembre 1988.

3.1 La réforme de l'Etat belge de 1988 et la politique du marché du travail

Les équilibres fragiles entre Flamands et Wallons ont conduit à trois réformes³ importantes du régime constitutionnel belge. Ces réformes ont donné lieu à la création de 4 régions linguistiques⁴, de 3 Communautés⁵ basées sur l'identité culturelle⁶ et de 3 Régions⁷ qui constituent un ensemble délimité géographiquement. Les mesures les plus récentes en matière de fédéralisation ont profondément transformé la répartition des tâches en matière de formation et d'emploi. Le gouvernement national est resté responsable des mesures liées à la sécurité sociale. Les Communautés sont devenues compétentes dans le domaine de la formation professionnelle, et les Régions dans le domaine des politiques d'emploi. Le graphique suivant illustre cette nouvelle répartition. Les éléments imprimés en caractères gras font référence aux responsabilités de l'autorité nationale; les éléments soulignés représentent les compétences des Régions; le reste, en italiques, relève des Communautés⁸.

3 Il s'agit plus particulièrement des réformes d'Etat de 1970, 1980 et 1988.

4 Les régions de langue néerlandaise, française et allemande et la région bilingue de Bruxelles.

5 Les Communautés flamande, française et germanophone. Les Bruxellois néerlandophones font donc partie de la Communauté flamande et les Bruxellois francophones, de la Communauté française.

6 Les Communautés sont dès lors compétentes pour les matières dites 'personnalisables'.

7 Les Régions flamande, wallonne et bruxelloise.

8 Des combinaisons sont également possibles, lorsque, tant l'autorité nationale que l'autorité régionale, peuvent prendre une telle mesure.

Tableau 1. La répartition des compétences (1) en matière de politique du marché du travail

Cadre réglementaire	Mesures actives
<p>1. Système de formation des salaires</p> <ul style="list-style-type: none"> - Secteur privé (Accord interprof.) - Secteur public <p>2. Réglementation de l'emploi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Loi relative aux contrats de travail - Egalité entre sexes - Outplacement - Prépensions - Entreprises en difficulté <p>3. Régimes de travail</p> <p>Flexibilité</p> <ul style="list-style-type: none"> - Expériences Hansenne - Nouveaux régimes de travail <p>Aménagement du temps de travail</p> <p>Régimes de travail</p> <ul style="list-style-type: none"> - Travail à temps partiel <p>Plan de carrière</p> <ul style="list-style-type: none"> - Début de carrière - En cours de carrière - Fin de carrière (Prépensions) <p>4. Assurance-chômage</p>	<p>1. Médiation</p> <ul style="list-style-type: none"> - Orientation - Expériences de travail - Recherche de travail - Insertion socio-professionnelle <p>2. Stimulants de l'offre</p> <p><i>formations professionnelles et recyclages</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - VDAB-FORem-ORBEm - Enseign. de Promotion Sociale - Formation des Classes moyennes - Formation en entreprise avec prélèvement spécial de 0,25% Apprentissage <p>3. Stimulants de la demande</p> <p>Subventions au secteur privé</p> <ul style="list-style-type: none"> - Politique de primes - Exonération d'impôts - Réduction des cotisations patronales aide aux indépendants débutants <p><u>Création directe d'emplois</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Secteur non marchand - Secteur public <p>Interruption de carrière (2)</p>

(1) Les énumérations ne sont pas exhaustives, mais données à titre d'exemple

(2) S'Il existe un système d'emploi compensatoire

Les mesures orientées vers le marché du travail se subdivisent en mesures relatives au cadre réglementaire et en interventions actives sur le marché du travail. Cette distinction renvoie à la façon dont quelqu'un est attiré (à nouveau) vers le marché du travail. Dans le cadre des mesures actives, on intervient directement dans le trajet du demandeur d'emploi : il bénéficie à cet égard d'une médiation active, suit une formation ou se voit proposer directement un emploi. Dans le cas d'adaptations du cadre réglementaire, le lien entre la mesure préconisée et l'effet sur l'emploi est moins direct. Cela ne signifie cependant pas que ces adaptations ont moins d'effets sur l'emploi : ainsi, une réduction sensible de la durée du travail serait génératrice de nombreux emplois, malgré le fait que les adaptations soient parfois qualifiées de 'passives'.

Le gouvernement national a conservé en ordre principal les compétences en matière de réglementation du cadre institutionnel. Le gouvernement organise la concertation tripartite avec les syndicats et les employeurs. Ces dernières années, des accords interprofessionnels ont à nouveau pu être conclus. Ces accords prévoient notamment des dispositions concernant les salaires minimum, une politique coordonnée de résorption du chômage, des mesures permettant de mieux

combiner travail et vie familiale, les pécules de vacances, etc. Par ailleurs, toutes sortes de systèmes d'organisation du travail et d'aménagement du temps de travail appartiennent au cadre réglementaire. La prépension est une mesure de ce type, à laquelle on a fréquemment recours en Belgique pour combattre le chômage. Enfin, l'organisation de l'assurance-chômage relève de la législation-cadre nationale. Grâce à sa compétence exclusive sur le plan du cadre réglementaire, le Ministre national de l'Emploi et du Travail conserve une position-clé en matière de politique du marché du travail. Cette position se voit encore renforcée par la compétence qui lui est attribuée dans le cadre du co-financement actif de mesures relatives à la sécurité sociale au sens large du terme. Citons, parmi ces mesures, les retenues spéciales du type '0,18%',⁹ en faveur de la formation et de la mise au travail de chômeurs de longue durée et peu qualifiés, ainsi que d'autres types d'aide à l'embauche.

Les autorités régionales se voient surtout attribuer les mesures *actives* orientées vers le marché du travail. Les Communautés sont compétentes pour les matières personnalisables, en l'occurrence la promotion et l'organisation du *recyclage* des chômeurs involontaires et de la *formation professionnelle* des adultes. Par ailleurs, ces mêmes Communautés sont compétentes en matière d'apprentissage et en ce qui concerne les mesures visant à promouvoir l'expérience professionnelle. Les Régions, par contre, ont acquis des compétences en vue du recrutement et du *placement* de travailleurs, de même que pour l'intervention dans la rémunération de certains¹⁰ travailleurs. En Flandre, la Communauté et la Région ont fusionné, tandis qu'en Wallonie et à Bruxelles, la distinction est strictement maintenue. Depuis 1988, les autorités régionales mènent chacune leur propre politique. Ainsi, l'Exécutif flamand s'est profilé par son action 'Weer-Werk' (reprise du travail), tandis que la Région wallonne a lancé son 'Programme Plus'. Pour soutenir la régionalisation, quatre nouveaux organismes ont été chargés de l'exécution de la politique du marché du travail.

Tableau 2. Aperçu des organismes compétents

Niveau	Organisme *	Compétence
National	ONEm	Paiement des allocations de chômage
Flandre (Région et communauté)	VDAB	Emploi et placement
Région wallonne	FOREm	Formation professionnelle
Communauté française	FOREm	Emploi et placement
Communauté germanophone	FOREm	Formation professionnelle
Région bruxelloise	ORBEm	Emploi et placement

* Voir la liste des abréviations pour la signification précise des sigles

⁹ Porté à 0,25% par le dernier accord interprofessionnel.

¹⁰ Il s'agit notamment de travailleurs considérés comme travailleurs difficiles à placer ou de travailleurs touchés par la restructuration de leur entreprise.

Ces mêmes organismes assument également des tâches importantes dans le cadre des programmes subventionnés par le FSE.

3.2 La coopération entre les auteurs des initiatives

La réforme de l'Etat a rendu au total six autorités compétentes sur le plan de la politique du marché du travail. Ces autorités ont chacune leurs propres missions et se trouvent hiérarchiquement sur un pied d'égalité. Pour que le 'morcellement' régional et la répartition des compétences qu'il entraîne puissent donner les effets escomptés, une certaine coopération s'impose entre l'autorité nationale, les Communautés et les Régions. Cette nécessité se fait d'autant plus sentir que la Communauté Européenne reconnaît uniquement l'autorité nationale d'un Etat membre comme interlocuteur et responsable de la mise en oeuvre des mesures susceptibles d'être subventionnées.

Un sujet de coopération important concerne le financement des Régions et des Communautés. Le financement se fait sur la base de droits de tirage sur le budget national. Comme l'autorité nationale demeure compétente pour les allocations de chômage, les Régions reçoivent une compensation financière proportionnelle au nombre de chômeurs qu'elles parviennent à placer par leur politique de l'emploi. D'autre part, l'autorité nationale a nécessairement recours à la coopération régionale pour exclure des chômeurs qui bénéficieraient abusivement d'allocations de chômage.

Un deuxième thème de discussion entre l'autorité nationale et les autorités régionales porte sur le plan '1 + 1 = 3'. Ainsi les partenaires sociaux et les représentants des autorités régionales ont-ils été invités à élaborer un plan contre le chômage de longue durée à l'initiative du Ministre national de l'Emploi et du Travail. Les partenaires sociaux souhaitaient profiter de la conjoncture économique favorable afin de faire reculer le chômage de longue durée. Ces 'Tables Rondes' ont débouché sur un programme de coopération, un programme d'action et un accord de coopération¹¹. Nous reviendrons sur ce point au chapitre III.

Enfin, il a été décidé à ce niveau de la répartition des subventions du FSE. Le compromis politique intervenu entre toutes les parties intéressées a mis l'accent du CCA sur la formation professionnelle et réparti les moyens, en fonction de cet objectif, entre les autorités nationales et régionales et entre les différents opérateurs¹².

3.3 Le Cadre Communautaire d'Appui 90-92 et l'élaboration des PO

Il va sans dire que la réforme fondamentale de l'Etat belge se reflète également dans la structure du Cadre Communautaire d'Appui (CCA) et dans les pro-

¹¹ Cette question est traitée de manière plus circonstanciée au chapitre III.

¹² Voir la préparation du CCA.

grammes opérationnels (PO) qui l'organisent. Pour la Belgique dans son ensemble, un seul CCA a été déposé, auprès des autorités communautaires. Celui-ci a cependant été 'morcelé' en PO selon le canevas esquissé ci-dessus :

- l'autorité nationale a déposé *un seul* PO comprenant quatre mesures (pour les quatre axes du FSE), et ce aussi bien pour l'objectif 3 que pour l'objectif 4 13,
- la Communauté flamande a déposé *sept* PO, à savoir un par objectif et par axe 14,
- la Communauté française a déposé un PO conjointement avec la Région wallonne et la Région bruxelloise. La majeure partie du budget, à savoir 97%, passe par le PO commun. La Région wallonne et la Région bruxelloise ont en outre introduit chacune un PO distinct. Les montants alloués dans le cadre de ces PO distinct sont minimes; or ce sont précisément les PO dans lesquels les 'aides à l'embauche' se trouvent concrétisées;
- la Communauté germanophone a déposé un seul PO.

Il apparaît de la répartition régionale des compétences que l'autorité nationale et les trois Régions sont compétentes en matière d'aide à l'embauche. Nous traiterons donc les mesures d'aide à l'embauche selon cette logique, même si elles sont parfois chapeautées par les autorités communautaires.

Tableau 3. La structure des PO *

Etat national	Com. flamande	Com. germ.	Com. française	Rég. wallonne	Région brux.
PO unique 14,5 MECU	7 PO par 1 par obj./axe 74,6 MECU	2 PO 1 par obj. 1,5 MECU	PO unique 88,5 MECU	PO unique 0,2 MECU	PO unique 2,1 MECU
Réduct.cotis. Prêts subord.	FFIE	-	-	Prime Plus	Prime à l'embauche

* Les PO introduits dans le cadre des art. 1 par. 2 ne sont pas pris en considération

4. L'aide à l'embauche

Le FSE a retenu l'aide à l'embauche comme quatrième axe pour la résorption du chômage de longue durée et pour la promotion de l'insertion professionnelle de jeunes. Cet axe comprend toutes les mesures susceptibles de conduire à des *emplois nouvellement créés et stables* et à l'établissement comme *indépendant*. Nous pouvons distinguer quatre types d'aide à l'embauche :

- les subventions visant des emplois stables dans le secteur privé : ces subventions peuvent revêtir la forme de primes, d'avantages fiscaux ou de réductions de charges sociales. Ce type de subvention relève aussi bien de la com-

13 Nous comptons donc huit mesures au niveau national.

14 Les jeunes et les adultes ayant été regroupés pour l'aide à l'embauche, nous sommes en présence, non pas de huit, mais de sept PO.

pétence des Régions (primes) que de l'autorité nationale (redevances fiscales et parafiscales);

- l'aide aux indépendants débutants : en l'occurrence une distinction peut être faite entre les individus et les groupes qui créent leur propre entreprise;
- la création directe d'emplois dans le secteur public ou le secteur non marchand. Ici aussi, plusieurs autorités sont en principe compétentes;
- les subventions pour le remplacement d'un départ pour pension ou pour interruption de carrière par un chômeur à risque.

Le FSE subordonne cependant les subventions à des conditions ¹⁵ strictes :

- le chômeur doit être engagé dans les liens d'un contrat à durée *indéterminée*;
- il doit s'agir d'une création *nette* d'emplois ¹⁶;
- l'aide ne peut être accordée que pour 12 mois, par personne;
- l'aide à l'embauche est limitée ¹⁷, par personne et par semaine, à 30% de la rémunération brute moyenne d'un ouvrier de l'industrie dans l'Etat membre;
- il doit s'agir d'emplois 'productifs'.

Le quatrième type d'aide à l'embauche (remplacement des départs pour pension et pour interruption de carrière) est exclu étant donné la condition de création nette d'emplois. En ce qui concerne la création directe d'emplois, la discussion reste ouverte sur le fait de savoir si celle-ci répond effectivement au critère d'emploi 'stable' et 'productif'.

Le plan de financement du CCA prévoit une enveloppe globale de 374,66 millions d'ECU, dont plus de 170 millions à charge du FSE. Le reste est pris en charge par les autorités nationales ou régionales. Le plan pour les objectifs 3 et 4 se présente comme suit.

¹⁵ Règlement CE n° 4.255/88, articles 1er et 3.

¹⁶ Il ne peut s'agir d'un simple remplacement.

¹⁷ Les montants par Etat membre ont été fixés dans le règlement XXX.

Tableau 4. Ventilation des subventions de FSE pour objectifs 3 et 4 en % (1990-1992) (1)

	National	Commun. franç. wallonne Rég. brux. (2)	Commun. flamande	Commun. germano- phone	Total
Chômeurs de longue durée					
Axe 1 : formation de base	43,7	60,3	67,4	37,1	61,6
Axe 2 : métiers technologiques	4,8	19,2	7,3	14,6	13,1
Axe 3 : groupes défavorisés	4,7	17,5	22,4	48,3	18,8
Axe 4 : aide à l'embauche	46,7	3,0	2,9	0,0	6,5
Total objectif 3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
en millions d'ECU	7,81	48,06	39,24	0,95	96,08
Jeunes					
Axe 1 : formation de base	25,0	56,2	41,2	15,2	47,1
Axe 2 : métiers technologiques	4,9	17,5	33,4	68,4	23,6
Axe 3 : groupes défavorisés	5,0	24,3	23,4	16,4	22,3
Axe 4 : aide à l'embauche	65,1	2,1	1,9	0,0	7,0
Total objectif 4	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
en millions d'ECU	6,73	42,78	35,27	0,85	85,63
Total objectifs 3 et 4 en millions d'ECU	14,54	90,84	74,51	1,80	171,71

(1) Données provenant du plan de financement du CCA et données en millions d'ECU

(2) Puisque la Communauté française n'est pas compétente en matière d'emploi, la part de l'aide à l'embauche n'entre en ligne de compte que pour la Région wallonne et la Région bruxelloise.

Pour ce qui est de l'objectif 4, seul Bruxelles a élaboré une mesure

Les données financières du tableau 4 laissent immédiatement apparaître que l'accent est mis sur la formation professionnelle, et en particulier sur la formation de base. Les Communautés, compétentes en cette matière, se taillent dès lors la part du lion des subventions attribuées par le FSE.

Le tableau 4 montre également jusqu'où la réforme de l'Etat est allée. Les pouvoirs publics nationaux se situent, avec à peine 8% du total des subventions du FSE, loin derrière les Communautés et les Régions. Cela a des répercussions sur l'aide à l'embauche, type de mesure pour laquelle les pouvoirs publics nationaux considèrent qu'ils sont compétents. Environ la moitié des 'subventions nationales' sont consacrées à l'aide à l'embauche. Cette part est beaucoup moins élevée pour les pouvoirs publics subalternes : elle oscille autour de 2%.

Tout bien considéré, l'aide à l'embauche se voit attribuer un rôle très discret dans l'ensemble des subventions du FSE : 6,5% et 7,0%, respectivement pour les objectifs 3 et 4, sont alloués à la mise en oeuvre de cette stratégie. Du fait du mor-

cellement régional, cette part diffère considérablement pour les différents pouvoirs.

La fédéralisation est elle-même une des raisons pour lesquelles l'importance de l'aide à l'embauche est aussi restreinte. Ainsi les autorités régionales se sont attachées à accorder une grande importance à leurs nouvelles tâches. Les Communautés ont substantiellement pris en charge la formation professionnelle qui était auparavant de la compétence des autorités nationales, et le volet d'aide à l'embauche a plutôt été mis de côté. Une seconde raison est le fait que toutes les mesures de résorption du chômage ne bénéficiaient pas nécessairement de subventions du FSE 18. De plus, il est relativement difficile de démontrer l'additionnalité des aides à l'embauche. La notion d'additionnalité fait référence aux moyens financiers supplémentaires qui sont consacrés aux programmes. Les Etats membres ne peuvent donc pas réduire leur budget du montant de la contribution du FSE et ils doivent ajouter à cette contribution leurs propres moyens financiers. Etant donné que le budget belge est régi par les principes d'annuité et de non-spécificité, l'additionnalité ne peut jamais être, à priori, démontrée.

5. Les bénéficiaires

Contrairement aux autres objectifs, les bénéficiaires des objectifs 3 et 4 sont définis avec précision. Les bénéficiaires des aides à l'embauche sont :

- sous l'objectif 3 : des personnes âgées de plus de 25 ans qui sont au chômage depuis au moins 12 mois;
- sous l'objectif 4 : des jeunes de moins de 25 ans qui ont terminé l'enseignement obligatoire à temps plein quelle que soit la période depuis laquelle ils sont au chômage.

D'autre part, on distingue encore au sein du groupe des jeunes et des chômeurs de longue durée, trois sous-groupes prioritaires : les femmes, les handicapés et les migrants. Des mesures spéciales sont encore prises pour ces sous-groupes, mais elles peuvent également relever de l'aide à l'embauche.

Cette description du groupe-cible par le FSE est très générale. Pour les mesures belges, l'on considère le plus souvent des groupes-cible spécifiques, qui sont mieux adaptés à la situation typiquement belge du chômage de longue durée, qu'aux prescriptions du FSE. Cette description plus spécifique qu'on trouve dans la réglementation nationale est, en ce qui concerne certaines mesures, plus sévère que la norme européenne : le chômage de longue durée est défini comme une période de un an et demi à deux années sans travail au lieu d'une, ou bien on précise une limite d'âge (par exemple 40 ans minimum). D'autre part, la définition adoptée au niveau national peut également être plus souple que la définition européenne : ainsi, une durée de 6 mois est préconisée pour les bénéficiaires du

18 Nous reviendrons plus en détail sur ce point dans le chapitre III.

minimex. L'administration doit se contenter de vérifier si les dossiers introduits satisfont tant à la réglementation nationale qu'à la réglementation européenne.

6. Les mesures

Au total, cinq mesures d'aide à l'embauche ont été prises par quatre promoteurs différents. La diminution des cotisations sociales et les prêts subordonnés accordés aux indépendants débutants sont les mesures prises au niveau national. Les formations professionnelles individuelles organisées au sein des entreprises ont été proposées par la Région flamande en vue de bénéficier de subventions et les primes à l'embauche par les Régions wallonne et bruxelloise.

Tableau 5. Types de mesures (1)

1. Subventions pour des emplois permanents dans le secteur privé : 1.1 Subventions directes : Régions (2) wallonne (Prime Plus) et bruxelloise (Prime à l'embauche) 1.2 Allègement de cotisations : Gouvernement national (Réduction des cotisations patronales) 1.3 Déductions d'impôts (3)
2. Appui des chômeurs qui lancent une entreprise : Gouvernement national (Prêts subordonnés)
3. Création directe d'emplois (4) : 3.1 Secteur public 3.2 Secteur privé à buts non lucratifs
4. Interruption de carrière avec remplacement du travailleur par un chômeur à risque : pas de mesures cofinancées
5. Mesure 'hors catégorie' : la Formation Professionnelle Individuelle un Entreprise (Exécutif flamand)

(1) Les promoteurs sont mentionnés dans la classification des mesures préconisées

(2) La FPTE de la Région flamande n'est pas au sens strict une aide à l'embauche selon la répartition préconisée

(3) Pas de mesures co-financées

(4) Pas de mesures co-financées

La classification des mesures permet de constater immédiatement que ce sont surtout des mesures du premier type qui ont été introduites. L'aide aux indépendants débutants ne représente qu'une part modeste du budget, alors que l'emploi direct n'a pas été retenu pour l'attribution de subsides. Les mesures concernant la création directe d'emploi ont été subsidiées jusqu'en 1985. C'est cette année là que la Commission a décidé que ce type de mesures ne serait plus subventionné. Depuis 1990, c'est à nouveau le cas, mais l'embauche doit s'inscrire dans un processus de réinsertion professionnelle comme spécifié par l'objectif 1, un objectif

pour lequel la Belgique n'entre absolument pas en ligne de compte. De plus, la contribution du FSE dans la charge salariale totale est très faible. Et les autorités belges sont de toutes façons parties de l'hypothèse que l'embauche directe n'était pas une mesure susceptible d'être subventionnée par le FSE. Les mesures cofinancées sont présentées brièvement dans ce paragraphe.

6.1 La réduction des cotisations patronales (mesure nationale)

La réduction des cotisations patronales, allant de pair avec l'engagement de certains types de chômeurs, est une mesure classique d'encouragement de l'emploi. En réduisant de coût salarial des chômeurs, on tente de stimuler l'embauche de chômeurs. Cette mesure connaît de nombreux antécédents en Belgique. On peut distinguer deux types de mesures. Il y a, d'une part, la *réduction structurelle* du coût salarial en faveur d'une large catégorie de travailleurs. L'opération Maribel en est un exemple. Il y a, d'autre part, des mesures de moindre envergure qui sont *axées sur des groupes cibles* spécifiques tels que les jeunes bénéficiaire d'une formation dans le cadre de l'enseignement en alternance, les chômeurs de longue durée, etc. L'aide du FSE permettra de promouvoir ce dernier type de mesures comme ce fut déjà le cas à maintes reprises dans le passé. La réduction des cotisations vaut pour deux ans, là où l'aide du FSE se limite à 1 an. Grâce à l'aide du FSE, l'Office National de la Sécurité Sociale (ONSS) est à même de récupérer une petite partie des cotisations non perçues.

La loi-programme du 30 décembre 1988 a regroupé et étendu les dispenses de cotisations existantes en vertu des AR n° 111, 494 et 498. Ces arrêtés royaux numérotés prévoyaient la diminution des cotisations patronales en cas d'engagement d'un premier (AR n° 111), d'un second travailleur (AR n° 494) et d'un chômeur de longue durée (AR n° 498). L'AR n° 495 prévoit une diminution des cotisations en cas d'engagement de jeunes demandeurs d'emploi qui participent à un système d'emploi et de formation en alternance. La principale nouveauté de la loi-programme et des AR adaptés est l'octroi de la dispense lors de l'engagement de chômeurs de longue durée en vue de procéder à des remplacements dans le cas de départs naturels ou d'interruption de carrière. Les ASBL peuvent, elles aussi, bénéficier de cet avantage; en outre, l'engagement des deux premiers travailleurs à mi-temps donne droit aux mêmes avantages que l'engagement d'un travailleur à temps plein.

Tableau 6. Groupes cibles des AR n° 111, 494, 195, 498 *

Description	111	494	495	498
Chômeurs complets indemnisés	x			
Inscrits depuis un an	x			
Jeunes travailleurs en formation à temps partiel			x	
Jeunes chômeurs entre 18-25 ans	x		x	
Jeunes chômeurs de longue durée entre 18-25 ans	x		x	x
Chômeurs complets indemnisés de longue durée (24 m)	x	x		x
Chômeurs de longue durée (18 m)	x	x		
Chômeurs de longue durée (12 m) de plus de 40 ans	x	x		x
Chômeurs précédemment indépendants	x	x		x
Bénéficiaires du minime (6 m)	x	x		
Handicapés	x	x		
Chômeurs à temps partiel (18 m)	x	x		

* Ce tableau s'en tient à l'ancienne dénomination 111 et 494, bien que la loi-programme de décembre 1988 a remplacé ces AR numérotés. L'AR 498 attribue une diminution des cotisations patronales en cas d'engagement de chômeurs de longue durée

Les catégories sont définies de façon très stricte et satisfont d'une manière générale à la définition des groupes cibles du FSE sous les différents objectifs. L'AR n° 111 qui concerne l'embauche du premier travailleur, contient la description la moins stricte du groupe cible. Les conditions pour la seconde embauche (AR n° 494) sont plus strictes et les deux autres AR visent encore plus spécifiquement leur groupe cible (tableau 6).

Tableau 7. Réduction des cotisations patronales : données administratives

Mesure	Coût ^a	Intervention du FSE	Nombre prévu de placements		Nombre réalisé ^b
			M	F	
1990					
ONSS 3.4	104,0	47,7	600	400	200
ONSS 4.4	113,4	51,0	820	565	255
1991					
ONSS 3.4	100,9	45,4		700	
ONSS 4.4	137,9	62,1		957	
1992					
ONSS 3.4	115,3	51,9		800	
ONSS 4.4	158,5	71,31		1 100	

^a En millions de BEF (taux de change utilisé : 1 ECU = 43,496 BEF)

^b Chiffres provisoires

Le tableau 7 révèle qu'un nombre déjà plus important de personnes a été sélectionné pour bénéficier de cette mesure. D'après des calculs de l'ONSS, un groupe plus nombreux encore satisfierait aux critères des objectifs 3 et 4. Ainsi, l'ONSS a chiffré qu'en 1990, 12 894 personnes pouvaient entrer en ligne de compte pour l'objectif 4, en vertu de l'AR n° 495, et 5 115 personnes en vertu des AR n° 498 et n° 111. Pour l'objectif 3, 9 604 personnes seraient susceptibles de bénéficier des subventions sous les AR n° 498 et n° 111. Signalons au passage que la Communauté germanophone se posait des questions quant à l'application de cet article, ce qui prouve que la diffusion de l'information au sujet de ces initiatives laisse encore à désirer.

6.2 Les prêts subordonnés (mesure nationale)

Le principe de cette mesure est très simple : procurer aux personnes sans emploi un capital de départ grâce auquel elles peuvent lancer leur propre entreprise. Cette solution semble idéale pour faire face aux difficultés financières que rencontrent les jeunes chômeurs et les chômeurs de longue durée lorsqu'ils veulent s'installer à leur propre compte. Les avantages offerts aux indépendants qui s'installent sont les suivants :

- ils bénéficient d'un emprunt à taux d'intérêt réduit;
- ils sont dispensés de pointage pour une période de 3 mois (renouvelable 1 x);
- dans certains cas, les chômeurs peuvent récupérer leurs droits en cas d'échec.

L'AR du 19 janvier 1990 a introduit deux nouveautés :

- le montant de l'emprunt a été ramené à 450 000 BEF pour des raisons budgétaires;
- il faut bénéficier du statut de chômeur complet indemnisé depuis au moins 3 mois au moment de la demande de l'emprunt et ce, afin d'éviter le phénomène des chômeurs fictifs.

Le montant de l'emprunt est versé par le fonds de participation, qui relève de la Caisse Nationale du Crédit Professionnel (CNCP). Les demandes sont évaluées sur base :

- des aptitudes professionnelles du candidat;
- de la valeur technique, économique et financière du projet;
- de la viabilité de la demande.

Tableau 8. Décisions d'octroi (on installations effectives)

1984	3 092
1985	3 697
1986	2 549
1987	1 941
1988	1 596
1989	1 466
1990	722

Source : CNCP

Le nombre d'indépendants débutants a systématiquement régressé au fil des années. Cette tendance s'est également poursuivie en 1990. Cela s'explique par :

- une plus grande sélectivité du Comité de Gestion;
- la reprise du marché du travail;
- les modifications apportées à la législation.

Le FSE n'intervient pas dans l'octroi du prêt. Toutefois, le soutien du FSE sert à compenser en partie les allocations de chômage versées au cours de la période où le demandeur s'apprête à s'installer à son propre compte et pendant laquelle il est dispensé de pointage. La période couverte est de 3 mois s'il n'y a pas de demande d'emprunt et de 6 mois dans le cas contraire. Jusqu'en 1990, le FSE n'accordait une aide financière qu'aux jeunes; depuis lors, des changements sont intervenus. La mesure est également reprise sous l'objectif 3. Ce faisant, on espère atteindre un public plus large que par le passé, car les débutants qui entreraient en ligne de compte pour l'obtention d'une aide du FSE étaient peu nombreux. Ainsi, en 1989, on ne comptait que 72 femmes et 73 hommes, qui, en tout, ont perçu des indemnités équivalentes à 1 700 semaines, soit un montant de 5 425 500 BEF, dont 2 700 000 BEF à charge du FSE; tandis qu'on comptait quand même 1 373 personnes qui s'étaient installées à leur propre compte à l'aide d'un prêt destiné aux chômeurs. La faible proportion des débutants subventionnés par le FSE pourra désormais augmenter grâce à la suppression de la limite d'âge et grâce à la décision d'imposer une durée minimale de chômage de 3 mois. On pourrait également calculer cette durée sur une autre base (le moment de l'octroi au lieu du moment de la demande) et il faudrait accorder plus de notoriété à cette mesure. En 1990 également, environ 120 dossiers ont pu être introduits auprès du FSE, pour un montant d'environ 4,7 millions de BEF. Ce chiffre reste quelque peu en dessous des estimations du PO.

Tableau 9. Les prêts subordonnés : données administratives

Mesure	Coût ^a	Intervention du FSE	Nombre prévu	Nombre réalisé ^b
1990				
CNCP 3.4	7,77	3,50	H 174	F 84
CNCP 4.4	3,96	1,78	89	46 43
1991				
CNCP 3.4	9,02	4,06	203	---
CNCP 4.4	3,96	1,78	89	---
1992				
CNCP 3.4	10,35	4,66	233	---
CNCP 4.4	3,96	1,78	89	---

^a En millions de BEF

^b Chiffres provisoires

6.3 La Formation Professionnelle Individuelle en Entreprise (Communauté flamande)

Une mesure spécifique de subventionnement est présentée pour la Flandre, à savoir la Formation Professionnelle Individuelle en Entreprise (FPIE).

La FPIE combine formation et emploi. La formation doit permettre d'accéder d'emblée à un emploi. C'est la raison pour laquelle l'Exécutif flamand a qualifié la FPIE d'aide à l'embauche. Cela se justifie par le fait que les subventions attribuées à l'entreprise, en vue de créer de nouveaux postes de travail stables, sont octroyées dans ce cas sous la forme d'une indemnisation pour la personne embauchée qui reçoit une formation. Il s'agit en tout cas d'une décision politique : il existe des arguments en faveur des deux points de vue, que ce soit l'aide à l'embauche ou la formation professionnelle. La Wallonie a également poursuivi cet ancien programme. La Communauté française l'a cependant présentée comme une mesure de formation professionnelle, laquelle est donc financée en tant que telle par le FSE.

En principe, la formation professionnelle est assurée par le VDAB dans ses centres ou par des centres qui ont conclu un contrat de coopération avec le VDAB. Etant donné que tous ces centres ne peuvent assurer toutes les formations possibles car elles nécessitent parfois des investissements d'infrastructure coûteux, des accords sont conclus avec des entreprises pour dispenser des formations très spécifiques. Ce partenariat signifie que le chômeur bénéficie pendant 6 mois au maximum d'une formation spécialisée dans l'entreprise et qu'on lui propose ensuite du travail pour une période au moins équivalente. Le VDAB paie le chômeur en formation, tandis que l'entreprise met son savoir-faire à sa disposition. Ici la formation est en même temps utilisée comme moyen d'accès à l'emploi.

Tableau 10. Participants à la formation professionnelle individuelle dans les entreprises de la Communauté flamande

	National		Flandre	
	1986	1987	1988	1990
Formations terminées	4 371	5 102	4 144	3 705
Form. en cours en décembre			1 561	1 664

Source : ONEm et VDAB

Tableau 11. Caractéristiques des participants à la FPIE en 1990 (1) en Flandre

	Hommes CCI	Femmes CCI	Total CCI	Nombre total de stagiaires (2)
En fonction de l'âge moins de 25 ans plus de 25 ans	830 1 149	510 471	1 340 1 620	1 522 1 841
En fonction du niveau de formation				
enseignement primaire	413	222	635	715
enseignement secondaire inférieur	709	270	979	1 119
enseignement secondaire supérieur	538	243	881	1 016
enseignement supérieur	163	108	271	300
formation des classes moyennes	120	31	151	164
divers	36	7	43	49
En fonction de la durée de chômage				
moins de 6 mois	1 295	392	1 687	1 913
de 6 mois à 1 an	356	227	583	669
de 1 an à 2 ans	201	180	381	426
de 2 ans à 5 ans	94	116	210	240
+ de 5 ans	33	66	99	115

(1) Il s'agit de stagiaires qui ont commencé leur formation en 1990

(2) Y compris les stagiaires qui ne sont pas chômeurs complets indemnisés. Ceux-ci représentent une faible minorité

Source : Service d'études du VDAB

D'une manière générale, on constate que les femmes, les personnes ayant le niveau de formation peu élevé et les chômeurs de longue durée sont sous-représentés dans ces stages de formation. Les participants au programme sont cependant répartis équitablement sur les deux tranches d'âge. L'administration veille à ce que les réglementations du FSE soient respectées.

Tableau 12. Les PFIE : données administratives

Mesure	Coût ^a	Intervention du FSE	Nombre prévu	Nombre réalisé ^b
1990				
FFIE 3.4	30,1	13,4	700	292
FFIE 4.4	18,1	8,0	420	688
1991				
FFIE 3.4	36,9	16,4	823	---
FFIE 4.4	22,2	9,9	494	---
1992				
FFIE 3.4	42,2	18,8	940	---
FFIE 4.4	26,4	11,7	588	---

a En millions de BEF. Pour la conversion, on a utilisé le cours suivant : 1 ECU = 43,496 BEF

b Chiffres provisoires

Le tableau 12 révèle que globalement les objectifs du PO ont été réalisés à 87,5% avec, toutefois, de fortes disparités entre l'objectif 3 et l'objectif 4.

6.4 Le 'Programme Plus' (Région wallonne)

La Région wallonne vient de modifier¹⁹ son système d'aide à l'embauche par l'Arrêté du 12 décembre 1990 dans le cadre du 'Programme Plus' (programme pluriannuel et plurisectoriel de dynamisation de la Wallonie). L'axe 'aide à l'embauche' ne constitue qu'un des quatre volets du Programme Plus, dans lequel les formations professionnelles occupent une place prépondérante (voir chapitre III).

La mesure 'Primes à l'embauche' vise à favoriser l'embauche de demandeurs d'emploi difficiles à placer. La prime 'Plus' peut être octroyée aux personnes physiques ou morales qui ont leur siège d'exploitation en Région wallonne. Toutefois, sont exclus :

- personnes physiques ou morales de droit public;
- personnes physiques ou morales qui organisent un établissement d'enseignement;
- entreprises sans finalité industrielle ou commerciale;
- entreprises de travail intérimaire;
- titulaires de certaines professions libérales.

Ces personnes ou entreprises doivent engager à *durée indéterminée* un chômeur domicilié et résidant en Région wallonne, qui est :

- soit un chômeur complet indemnisé non demandeur de travail (au-delà de 50 ans);

¹⁹ Voir Informisep 34, p. 7-8.

- soit inscrit comme demandeur d'emploi auprès des services du FOREm et répondant à l'un des critères suivants :
 - se trouver en période d'obligation scolaire à temps partiel;
 - avoir entre 18 et 25 ans, être considéré comme étant une personne à qualification réduite et être inscrit comme demandeur d'emploi depuis au moins 12 mois sans interruption;
 - être âgé d'au moins 40 ans et être inscrit comme demandeur d'emploi depuis au moins 12 mois sans interruption;
 - bénéficier d'un minimum de moyens de subsistance depuis au moins trois mois pour autant que le minimex n'ait pas été accordé après une sanction, pour cause de refus ou d'abandon de travail;
 - avoir une aptitude au travail réduite par suite d'une insuffisance ou d'une diminution de capacité mentale ou physique;
 - être occupé dans un emploi à temps partiel dont la durée des prestations est égale ou inférieure au tiers de la durée normale du travail à temps plein dans l'entreprise occupante;
 - être occupé en atelier protégé ou être en formation professionnelle organisée ou agréée par le FOREm ou par le Fonds National de Reclassement Social des Handicapés.

La prime de 40 000 BEF par trimestre est octroyée, à condition que :

- le nombre de travailleurs déclaré à l'ONSS à la fin de chacun des trois premiers trimestres soit supérieur à celui déclaré à la fin des trois trimestres correspondants de l'année précédente;
- les emplois supplémentaires soient maintenus pendant une durée de deux ans.

Le système précédent n'a pas connu beaucoup de succès. Celui-ci, doté d'un budget restreint (3,6 millions BEF en 1990, 25,9 millions en 1991 et 40 millions en 1992), fort complexe dans sa formulation et peu articulé quant aux mesures préconisées, risque de subir le même sort²⁰. Il faut cependant admettre qu'il a le mérite de viser très explicitement les catégories de chômeurs les plus défavorisés. Dans ce sens, il joue un rôle complémentaire à celui des mesures nationales d'aide à l'embauche. Il faut noter que le PO de la Région wallonne relatif aux primes à l'embauche n'est pas encore approuvé.

6.5 Les primes à l'embauche (Région bruxelloise)

La Région bruxelloise a pour objectif de favoriser l'accès au travail des personnes ayant suivi une formation afin de maximiser leurs chances de réinsertion. L'ordonnance prévoyant la création d'un système de prime à l'embauche et à l'insertion socio-professionnelle dans la Région de Bruxelles-Capitale, a été ratifiée

²⁰ Delvaux B., De Vos K., Nicaise L., Pacolet J., Vanderlinden B., 1991, *Evaluation ex-ante du CCA de la Belgique relatif aux objectifs 3 et 4*, IRES et HIVA, p. 173. En 1990, sous l'ancien programmes 135 primes auraient été octroyées.

le 18 juillet 1991 par le Conseil de la Région de Bruxelles. L'ordonnance attribue une prime de 15 000 BEF par mois pendant une période maximum de 12 mois pour l'embauche de personnes à la recherche d'un emploi qui satisfait aux critères établis par l'Exécutif. Ces critères n'ont pas encore été mis au point.

Afin d'être prise en compte pour l'obtention de la prime, l'entreprise doit satisfaire aux conditions suivantes :

- signaler les offres d'emploi à l'ORBEEm;
- engager la personne sans emploi pour une durée indéterminée;
- remplir les obligations de stage, telles que prévues par l'AR n° 230 du 21 décembre 1983;
- employer le travailleur dans la Région bruxelloise;
- l'engagement doit contribuer à l'augmentation de l'emploi.

La preuve que cette condition est remplie doit être présentée sur base des déclarations ONSS.

Les structures mises en place pour le développement concret de cette mesure pourront commencer à opérer au plus tôt à partir de septembre-octobre. Il est dès lors proposé de reporter les subsides du FSE sur l'exercice 1992²¹.

Tableau 13. Les primes de la Région bruxelloise : données administratives

Mesure	Coût ^a	Intervention du FSE	Nombre prévu	Nombre réalisé ^b
1990				
PRIME 3.4	34,9	15,7	370	0
PRIME 4.4	21,9	9,8	234	0
1991				
PRIME 3.4	42,6	19,1	218	---
PRIME 4.4	27,9	12,1	138	---
1992				
PRIME 3.4	47,7	21,5	245	---
PRIME 4.4	31,1	14,0	159	---

^a En millions de BEF. Pour la conversion, on a utilisé le cours suivant : 1 ECU = 43,496 BEF

^b Chiffres provisoires

7. Conclusions

L'enquête concernant tous les CCA et les PO pour lesquels la Belgique reçoit le soutien du FSE apparaît que seul un CCA est réellement important pour l'évaluation des aides à l'embauche. A part les FPFE dans le Limbourg, les CCA relatifs aux objectifs 2 et 5B ne contiennent pas de mesures spécifiques qui peuvent être qualifiées d'aide à l'embauche. Nous devons en conclure que l'aide à

²¹ A part une partie des subsides que l'on utiliserait au cours des derniers mois de 1991.

l'embauche est trop peu utilisée pour lutter contre les différences régionales en matière de chômage.

Le CCA des objectifs 3 et 4 a été mis en oeuvre dans différents PO. Seuls les PO du gouvernement national et des régions comprennent, au sens strict de la définition, des mesures d'aide à l'embauche. Les initiateurs ont proposé au total cinq mesures. Au niveau du gouvernement national, l'aide à l'embauche représente environ la moitié du budget, mais du fait du transfert des compétences au niveau des Régions et des Communautés, la part nationale ne couvre même pas 10% du total des subsides. Il s'agit de la diminution des cotisations patronales et des indépendants débutants. Les trois Régions ont aussi chacune proposé leur mesure propre. Au niveau régional, les aides à l'embauche n'ont qu'une portée limitée. L'Exécutif flamand a présenté l'IBO (FPIE), les Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale adoptent un système de primes à l'embauche.

Le tableau 14 reprend les différentes mesures reprises dans le CCA des objectifs 3 et 4, selon la classification-type de l'OCDE utilisée tout au long de cette étude. Les chiffres sont bien sûr approximatifs.

Tableau 14.

Type de mesure	Budgets		Bénéficiaires	
	Mio. BEF	%	CA	%
1. Subventions à l'embauche				
1.1 Primes à l'embauche	61,8	18,2	704	20,1
1.2 Allègement de cotisations soc.	217,4	64,1	1 420	40,5
1.3 Déductions d'impôts	0,0	0,0	0	0,0
2. Aide aux indépendants débutants	11,7	3,5	263	7,5
3. Créations directe d'emplois	0,0	0,0	0	0,0
4. Remplacement de travailleurs qui se retirent du marché du travail	0,0	0,0	0	0,0
5. Mesure hors catégorie : FPIE	48,2	14,2	1 120	31,9
Total	339,1	100,0	3 507	100,0

Au total 339 millions de BEF seraient dépensées en 1990 pour réinsérer 3 500 chômeurs de longue durée ou jeunes chômeurs. Si l'on considère la FPIE comme une prime d'embauche, on peut conclure du tableau que plus de 90% des fonds et des placements sont concentrés sous la stratégie 'subventions à l'embauche', le reste étant alloué à l'aide aux indépendants débutants. Aucune mesure co-financée ne concerne la création directe d'emplois, ni le remplacement de travailleurs qui se retirent du marché du travail par des chômeurs à risque. Il s'agit là d'un choix délibéré, qui bouleverse quelque peu les priorités traditionnelles de la politique d'emploi belge, comme nous le verrons au chapitre III.

CHAPITRE II

DESCRIPTION DES METHODES DE PREPARATION, DE GESTION ET D'EVALUATION

1. Introduction

Ce chapitre traitera du volet administratif des mesures. Chaque mesure est en effet encadrée par une série d'organes administratifs, financiers et d'évaluation. La description de ce cadre fera, dans la mesure du possible, une distinction entre la préparation, la gestion et l'évaluation, et ce à différents niveaux : au niveau du CCA, des PO et des mesures elles-mêmes. Puisqu'une évaluation ex ante (Delvaux B., 1991) a déjà été effectuée au niveau du CCA et des PO, nous nous attacherons à présenter autant que possible l'encadrement des mesures même.

2. Le CCA

2.1 Préparation

Le CCA belge pour les années 1990-1992 a été élaboré par l'administration en 1989 sur base d'un accord politique au niveau gouvernemental. Cette année a été caractérisée par de profondes modifications institutionnelles, à l'occasion desquelles toute une série de compétences ont été transférées¹ des instances nationales aux pouvoirs régionaux. Ces derniers ont dû à leur tour mettre sur pied des institutions régionales pour reprendre ces nouvelles tâches. La préparation est également marquée par la restructuration des fonds structurels européens qui globalisent leurs subventions et les octroient sur base des programmes.

1 Voir le chapitre I.

Etant donné que la CE reconnaît les pouvoirs publics nationaux comme seuls interlocuteurs valables et responsables du développement du CCA, toutes les instances compétentes ont été obligées de se réunir :

- au niveau national, des représentants :
- du Ministre de l'Emploi et du Travail;
- de l'Office National de la Sécurité Sociale;
- du Fonds pour l'Emploi;
- de la Caisse Nationale du Crédit Professionnel;
- du Secrétariat d'Etat à l'Emancipation Sociale;
- au niveau régional, des représentants :
- des Régions et des Communautés;
- du VDAB/FOREM;
- de l'enseignement;
- du fonds pour l'intégration de personnes handicapées;
- de tiers ².

La répartition du budget entre les différents promoteurs a été proposée par le FSE sur base de la répartition régionale des éventuels bénéficiaires. Le compromis politique entre tous ces partenaires a abouti à cette répartition entre les niveaux administratifs et les différents opérateurs. C'est à ce niveau qu'on a d'emblée choisi de recourir à la formation professionnelle pour combattre le chômage : plus de 90% des fonds disponibles sont attribués à la formation professionnelle. L'aide à l'embauche ne bénéficie que d'une infime partie des subventions. Cela a pour conséquence que ce sont surtout les Communautés qui bénéficient des budgets les plus importants. Les pouvoirs publics nationaux et les Régions, compétents en matière de politique de l'emploi, reçoivent une dotation beaucoup moins importante.

Le CCA belge relatif aux objectifs 3 et 4 reste relativement vague sur la stratégie adoptée et les priorités qui seront choisies. Les textes des directives du FSE sont bien souvent repris tels quels. Cela s'explique à la fois par le désordre institutionnel qui règne en ce moment à ce niveau et par la volonté de voir le FSE ratifier rapidement ces projets. Sur base de ces considérations relativement vagues, le budget est réparti de manière très précise mais sans aucune justification.

2.2 Gestion

Le CCA a été ratifié par le FSE le 20 décembre 1989. Outre la répartition budgétaire, le CCA prévoit toutes les structures possibles en matière de gestion, de contrôle et d'évaluation. Le CCA a été élaboré dans le cadre de 17 PO, dont le premier a été ratifié en juillet 1990, et les derniers ³ un an plus tard. La figure 1 illustre de

² Les tiers n'étaient pas présents aux négociations, mais leurs intérêts étaient défendus par les fonctionnaires.

³ Il s'agit du PO de la Région wallonne et de 4 PO dans le cadre de l'article 1 par. 2.

manière schématique la structure d'organisation. Elle reprend uniquement les PO prévoyant une aide à l'embauche.

Au niveau du CCA, on a prévu un Comité de suivi. Ce Comité de suivi est présidé au plus haut niveau par le secrétaire général du Ministère national de l'Emploi et du Travail. Le Comité est composé de 25 membres :

- 17 d'entre eux sont des représentants de divers promoteurs (10 fonctionnaires et les autres sont des délégués des cabinets ministériels);
- 4 représentants des partenaires sociaux;
- 4 représentants de la CEE (3 de la DG V et 1 de la DG XXII).

Le Comité de suivi s'est réuni pour la première fois en septembre 1990. Jusqu'à présent, il s'est réuni trois fois. Les débats se déroulent de façon assez formelle et on ne discute plus des questions de stratégie. Cela s'explique par le compromis politique conclu précédemment. Les promoteurs utilisent plutôt la réunion afin d'obtenir directement⁴ plus des questions d'informations de la part de l'administration de la CE sur la réglementation en matière de subventions. Pour leur part, les représentants du FSE utilisent la réunion dans le but d'encore attribuer certaines missions ou de fournir davantage d'informations.

3. Le PO national

3.1 Préparation

Le PO a été introduit par le Ministère de l'Emploi et du Travail (MET). L'administration dispose d'une cellule FSE de 4 à 6 personnes. Cet effectif maximum sera maintenu jusque fin 1991. Cependant, cette cellule est également responsable de l'administration du CCA global pour la Belgique.

Le PO comprend 4 mesures dont les deux dernières sont qualifiées d'aide à l'embauche :

- le 0,18% : est principalement une mesure du domaine de la formation professionnelle visant à l'acquisition d'aptitudes de base et de compétences techniques, tant pour les chômeurs de longue durée que pour les jeunes. La mesure est mise en oeuvre par le Fonds pour l'Emploi.
- les projets EFD : sont également des formations, combinées à l'emploi et organisées au niveau local par le Centre Public d'Aide Sociale (CPAS) en faveur des bénéficiaires du minimex, sous le contrôle de l'ASBL Emploi et Formation pour les Défavorisés (EFD). En raison de leur type d'organisation⁵, ces projets sont parfois aussi considérés comme une mesure favorisant l'emploi.

⁴ Du point de vue administratif, chaque contact entre le promoteur et le FSE se fait par le biais du Ministère national de l'Emploi et du Travail.

⁵ Selon les critères FSE, cette mesure ne relève pas de la 'véritable' aide à l'embauche.

- la diminution des cotisations patronales de sécurité sociale : p.m.
- les prêts subordonnés pour les indépendants débutants : p.m.

3.2 Gestion

Au niveau du PO national un Comité de suivi a été créé, composé de représentants des organisations chargées de sa mise en oeuvre : le Fonds pour l'Emploi, les CPAS, représentés par le Secrétariat d'Etat à l'Emancipation sociale et l'ASBL EFD⁶, la Caisse Nationale de Crédit Professionnel (CNCP) et l'Office National pour la Sécurité Sociale (ONSS). Des représentants des autorités politiques qui ont introduit les sous-programmes siègent également au Comité de suivi : le Ministère de l'Emploi et du Travail, le Secrétariat d'Etat à l'Emancipation sociale. Le Comité de suivi est présidé par un fonctionnaire du Ministère de l'Emploi et du Travail. Le Comité de suivi se réunira prochainement pour examiner les soldes de 1990 et les propositions de transfert entre les sous-programmes et de report à l'année suivante. La plupart des problèmes sont réglés bilatéralement entre l'administration et les responsables des sous-programmes.

Les mesures prévoyant la réduction des cotisations à l'ONSS et l'octroi de prêts à des chômeurs passent par les administrations existantes. Cela explique le déroulement rapide dont bénéficient ces mesures.

6 Le Fonds pour l'Emploi et le EFD sont les organisations responsables des autres mesures au niveau national.

3.2.1 Diminution des cotisations

La mesure est mise en oeuvre par l'ONSS, en collaboration avec le ministère de l'Emploi et du Travail et l'ONEM. Les sans-emploi sont sélectionnés par l'ONEM, après quoi l'ONSS établit un dossier auquel il joint la demande. L'ONSS vérifie si les intéressés satisfont aux critères arrêtés par le FSE.

Un Comité de suivi a été créé en vue d'encadrer la mesure. Jusqu'à présent, il s'est réuni une seule fois. Le Comité de suivi veille au placement correct des chômeurs dans les groupes cibles.

Le suivi de la mesure se fait d'une manière formelle par un contrôle administratif de l'*employeur*. Cette procédure administrative n'est pas appliquée au niveau de l'*employé*. En outre, les diminutions octroyées en vertu des AR n° 111 et 498 sont fusionnées dans le cadre de la loi-programme étant donné que la même diminution est accordée suivant ces deux législations. On ne tient donc pas de fiches de suivi à jour. Par conséquent, dans les circonstances actuelles, l'efficacité de la mesure ne peut pas être étudiée. Une évaluation de l'efficacité n'est possible que sur base de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale, qui coordonne toutes les informations pertinentes des assurés et qui permet⁷ un suivi individuel. Mais statistiquement, l'année 1990 peut être considérée comme perdue en raison des 'maladies de jeunesse' de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale. Enfin, il est prévu que l'ONSS fasse elle-même une évaluation de la mesure.

Le contrôle financier est confié au ministère de l'Emploi et du Travail, à la Cour des Comptes, au Comité Supérieur de Surveillance et à l'organe de tutelle administrative, en l'occurrence le ministère des Affaires sociales.

3.2.2 Les prêts subordonnés

La mesure est mise en oeuvre par le Fonds de Participation qui est chargé au sein de la Caisse Nationale du Crédit Professionnel d'attribuer des prêts subordonnés aux indépendants débutants. Le Comité de Gestion de la CNCP prend à sa charge la tâche du Comité de suivi. Les indépendants qui débutent ne sont pas suivis pendant une période plus longue. Il n'est prévu aucune évaluation de la mesure : les budgets réservés à cet effet sont trop limités.

Le contrôle financier est assuré par le ministère de l'Emploi et du Travail, la Cour des Comptes et le Comité Supérieur de Surveillance. La Caisse Nationale du Crédit Professionnel est, en tant que parastatale, elle-même soumise à un contrôle comptable.

7 Un éventuel suivi des numéros de pension individuels de la CGER, stockés dans des banques de données, est possible. Mais la liaison entre les diverses données requises ne l'est pas encore.

3.3 Evaluation

Le FSE demande à chaque instance prenant une initiative de transmettre un rapport sur le déroulement de la mesure. Un évaluateur externe est nommé uniquement pour les projets EFD et on dispose d'une description détaillée des participants. Les autres promoteurs se contentent d'un simple rapport administratif.

4. Le PO flamand

L'aide à l'embauche pour les chômeurs de longue durée et les jeunes a été élaborée dans un seul PO et via une seule stratégie : les Formations Professionnelles Individuelles en Entreprises (FPIE). Le VDAB est entièrement responsable de l'exécution de cette mesure. La supervision et le suivi sont assurés par le Comité de suivi flamand. Ce Comité de suivi s'est déjà réuni à plusieurs reprises sans que l'on engage de réelles discussions. En l'occurrence, la répartition politique antérieure rend les débats superflus. Aucun problème n'est signalé pour les FPIE. Il s'agit, de surcroît, d'une mesure qui est présentée depuis des années au FSE en vue de l'octroi de subventions.

La comptabilité est assurée par le VDAB, contrôlée par la Cour des Comptes et le Comité Supérieur de Contrôle.

La mesure devrait en théorie pouvoir être évaluée parce que les stagiaires trouvent du travail dans l'entreprise au terme de la formation et sont donc rayés des statistiques des sans-emploi. Il devrait ainsi être possible de connaître le nombre de chômeurs qui ont trouvé un emploi ⁸.

5. Wallonie-Bruxelles

Etant donné que certains programmes des Régions wallonne et bruxelloise ont récemment été 'fusionnés' avec le PO commun de la Communauté française et des deux régions, un Comité de suivi commun a également été mis en place. Au 'Groupe Intercabinets' de la Communauté française, se sont joints deux représentants de la Région wallonne, deux de la Région bruxelloise et un de la Communauté germanophone. Même si cette évolution semble souhaitable aux yeux de toutes les parties concernées, il faudra veiller à respecter l'identité et les compétences de chacun et en particulier des Régions. Il nous apparaît que dans l'état actuel des CCA, l'attention minimale accordée à l'aide à l'embauche reflète non seulement un ordre de priorités 'voulu', mais également une prédominance de la Communauté française qui, on le sait, n'est compétente que pour la formation professionnelle.

⁸ Ces données ont été demandées au VDAB qui ne les a pas encore communiquées.

Les tiraillements politiques entre Communauté et Régions n'expliquent que partiellement les retards dans la mise en oeuvre des différents programmes. Un autre facteur explicatif se situe au niveau de l'élaboration des programmes qui devaient remplacer les anciennes mesures nationales. La Flandre, adoptant un point de vue pragmatique, s'est bornée à reprendre sans modifications majeures les programmes existants d'avant la réforme de l'état, tandis que la Wallonie a créé ses propres systèmes et structures (PRIME, Programme Plus, etc.). A l'heure actuelle, les arrêtés des différents exécutifs ont été pris et les structures d'exécution et de suivi sont mises en place, on n'attend donc plus que quelques arrêtés d'exécution et l'approbation du PO wallon par le FSE pour opérationnaliser les programmes.

Le programme Plus est administré par le FOREm, tandis que le système de primes bruxellois est confié à l'ORBEM. Tous deux sont soumis au contrôle financier de l'Inspection des Finances, de la Cour des Comptes et du Comité Supérieur de Contrôle. Pour la Région bruxelloise, l'ORBEM a été chargé d'une évaluation qui sera soumise au Conseil Economique et Social de la Région.

6. Appréciation de la réforme des Fonds Structurels par les administrations

En 1987, la Commission a donné l'impulsion à une réforme structurelle des fonds de la Communauté européenne. A l'occasion de cette réforme, on a changé complètement le fonctionnement des fonds dans l'objectif d'apporter plus de clarté et de transparence dans l'attribution des subsides. Le diagnostic était correct, mais le remède - c'est à dire le fonctionnement et l'attribution des subsides via des projets nationaux et des programmes opérationnels - ne semble pas encore donner les résultats escomptés. Alors qu'en 1990, on pouvait encore mettre les problèmes sur le dos des 'difficultés de mise en fonctionnement propres à chaque changement', on doit aussi reconnaître que quelques difficultés structurelles se manifestent dans ce nouveau fonctionnement.

La principale critique ⁹ de toutes les administrations nationales est la montagne de papiers qu'elles ont à manipuler. Des services compétents doivent consacrer tout leur temps à remplir des formalités administratives qui devraient donner une image détaillée de toutes les mesures et de tous les projets. La conséquence est que les responsables n'ont plus le temps de visiter les projets sur place, ce qui rend une réelle évaluation difficile. La connaissance des effets des mesures reste de ce fait, une connaissance sur papier, qui reflète peu la réalité.

Un autre grief concerne les retards à tous les niveaux : la transmission tardive des directives pour la composition des PO, l'approbation tardive de ceux-ci et les

⁹ Nous nous limitons ici à une appréciation générale des administrations que s'occupent des aides à l'embauche. Pour les problèmes spécifiques de l'administration flamande voir Delvaux B., e.a., p. 84 et suivantes. Voir cette même référence p. 202 et suivantes pour les problèmes de la gestion générale et de la mise en oeuvre du CCA belge.

retards dus à la complexité de l'administration. Concrètement, la plupart des PO belges des objectifs 3 et 4 qui devaient débiter en 1990, ont seulement été approuvés dans la seconde moitié de 1990. La dernière tranche des subventions de l'année 1990 ne sera probablement versée qu'au printemps 1992.

D'autre part, les grands opérateurs institutionnels (VDAB, FOREm, ONSS, ...) se rendent parfaitement compte de la nécessité et de l'intérêt :

- d'une meilleure planification,
- d'une plus grande concertation mutuelle,
- d'une plus grande certitude financière grâce à l'établissement de budgets pluriannuels fixes et
- d'une évaluation plus rigoureuse des stratégies adoptées.

7. Conclusion

Dans ce chapitre, l'accent a été mis sur le développement de chaque mesure au niveau administratif. Les deux mesures nationales ont déjà reçu des subventions du FSE par le passé. Sur le plan administratif, il ne s'est pas posé beaucoup de problèmes. Il faut toutefois remarquer que l'absence actuelle d'un registre individuel rend difficile une évaluation des réductions des cotisations à l'ONSS.

En Flandre, toutes les structures prévues par le CCA fonctionnent déjà. Pour ce qui est de l'aide à l'embauche à Bruxelles et en Wallonie, les programmes n'ont pas encore démarré suite au tiraillements politiques entre Communauté et Régions, et au retard accumulé dans la conception et l'élaboration des programmes nouveaux.

En général, les administrations et les exécutants ont des avis plutôt partagés concernant la nouvelle procédure des Fonds Structuels. Il semble que celle-ci soit trop compliquée et trop détaillée. D'autre part, cette approche qui est plus méthodique, cohérente et professionnelle est largement appréciée.

CHAPITRE III

RELATION ENTRE LES ACTIONS CO-FINANCEES ET L'ENSEMBLE DES ACTIONS DU MEME TYPE DEVELOPPEES EN BELGIQUE

1. Introduction

Le présent chapitre a pour but d'établir une comparaison entre les mesures pour lesquelles des subventions ont été demandées et les mesures similaires, prises aux différents niveaux politiques en Belgique. On s'arrêtera également à la philosophie de base qui sert d'orientation à la politique menée à cet égard. Lors de la sélection des programmes et des mesures à examiner ci-dessous, les critères suivants ont été adoptés :

- d'une part, les programmes visant la (ré)insertion professionnelle des chômeurs de longue durée et des jeunes chômeurs, mais non (exclusivement) par le biais de l'aide à l'embauche. Ils ne sont pas tous mentionnés, mais ils sont sélectionnés en fonction de leur importance dans le cadre de la politique nationale (p. ex. le plan '1 + 1 = 3', l'action 'Weer-Werk', ...) et de leur rapport avec l'aide à l'embauche (p. ex. les mesures associant travail et formation et interventions dans le coût salarial, tel que le 0,18%);
 - d'autre part, les mesures spécifiques en matière d'aide à l'embauche, les unes orientées sélectivement vers les groupes-cible susmentionnés, les autres non. Ces mesures peuvent avoir une portée générale (comme p. ex. l'opération Maribel, l'AR n° 111, l'AR n° 494 et les emprunts subordonnés), tout en étant subventionnées par le FSE, pour autant qu'elles favorisent le placement de chômeurs de longue durée ou de jeunes; elles peuvent également être sélectives, mais viser des groupes-cible plus restreints, plus larges ou différents.
- Nous vérifierons à chaque fois dans quelle mesure un programme ou une mesure entre en ligne de compte pour des subventions et, le cas échéant, si le CCA des objectifs 3 et 4 en fait mention.

2. Mesures prises au niveau national

2.1 Mesures nationales en faveur des chômeurs à risque

Ces dernières années, le Ministère national de l'Emploi et du Travail a pris deux initiatives importantes, qui s'adressent spécifiquement aux chômeurs de longue durée et aux groupes défavorisés. Il s'agit de la mesure '0,18%' et du plan '1 + 1 = 3', deux mesures qui revêtent un caractère actif.

2.1.1 La mesure '0,18%'

Le 0,18% relève de la tradition de l'opération 5-3-3 : les entreprises ont le choix : mener une politique active à l'égard de groupes à risque ou fournir une contribution supplémentaire au Fonds pour l'Emploi, contribution que l'autorité nationale affecte ensuite à l'emploi ou à la formation professionnelle. Selon les accords interprofessionnels de 1988-1989 et 1990-1991 tous les employeurs sont tenus de consacrer 0,18%, puis 0,25% de la masse salariale¹ à des initiatives d'intégration professionnelle de groupes à risque. Une initiative pour l'emploi est définie comme 'chaque action combinant formation et emploi'. Dans ce sens, la mesure pourrait être classée aussi comme une forme d'aide à l'embauche; toutefois, comme cela a été indiqué plus haut, elle est co-financée par le FSE en tant que programme de formation. Une énumération précise des groupes cibles est donnée dans les AR du 2 février 1989 (pour le 0,18%) et du 13 avril 1991 (pour le 0,25%). Le groupe visé par le second AR est défini de manière plus large que celui du premier. Il vise :

- les chômeurs de longue durée (12 m);
- les femmes qui réintègrent le marché de l'emploi après une longue interruption de leur carrière pour raisons familiales;
- les chômeurs peu qualifiés;
- les jeunes dans l'enseignement (obligatoire) à horaire réduit;
- les handicapés;
- les bénéficiaires du minimex;
- les travailleurs peu qualifiés.

Le groupe cible a été élargi suite à la conclusion du nouvel accord interprofessionnel². Les employés menacés de licenciement ont également été repris dans le groupe cible sous la pression des partenaires sociaux du secteur des employés. Par ailleurs, le niveau de qualification a été relevé.

Les entreprises ou les secteurs peuvent conclure des accords pour préciser leurs efforts dans le cadre du 0,18%. S'ils n'entreprennent pas eux-mêmes des actions

¹ Il s'agit d'un montant de 3 à 4 milliards de BEF.

² D'autre part, certains groupes-cible (les chômeurs de longue durée et peu qualifiés, les personnes handicapées, les élèves de l'enseignement à temps partiel, ceux qui réintègrent le marché du travail et les bénéficiaires du minimex) sont largement prioritaires du fait qu'un quota spécial leur est réservé (0,10% de la masse salariale, donc 40% des moyens de ce programme).

concrètes, l'argent doit être versé au Fonds de l'Emploi et du Travail. On constate que trois quarts de l'effort financier va aux initiatives prises par les entreprises et les secteurs tandis qu'un quart est versé au Fonds pour l'Emploi.

La combinaison entre formation et emploi devrait aboutir à la création d'emplois stables dans le secteur privé. Les chances de trouver de l'emploi seraient réellement accrues par une bonne orientation professionnelle des formations fournies, par l'adaptation des formations aux besoins concrets des secteurs et par l'expérience pratique des participants aux cours. Cependant, la mise en oeuvre de la mesure se heurte à des difficultés. Le Fonds pour l'Emploi n'a approuvé jusqu'ici que quelques initiatives³. Au niveau sectoriel, les résultats sont plutôt divergents et sont fonction du type de secteur. Les 'secteurs ouvriers'⁴ n'éprouvent aucune difficulté à développer des initiatives pour le groupe cible *strictement* défini. Les 'secteurs d'employés', par contre, sont d'avis que le groupe cible est défini de manière trop stricte et ils n'arrivent pas à déployer suffisamment d'initiatives appropriées.

2.1.2 Le plan '1 + 1 = 3'

Nous récapitulons brièvement ici la description de ce plan dans le rapport de Delvaux e.a. (1991). Concernant le plan 1 + 1 = 3, le Ministre national de l'Emploi et Travail a pris l'initiative⁵ de convoquer les partenaires sociaux, les Communautés et les Régions à une 'Table Ronde' afin de discuter comment on pourrait profiter de l'évolution économique favorable pour résorber le chômage de longue durée. 'Une proportion importante des chômeurs présente un profil tout à fait inapproprié pour répondre aux exigences des entreprises qui créent des emplois. Il faudra donc essayer de convaincre cette fraction de personnes qui sont enlisées dans le chômage, des opportunités d'une conjoncture exceptionnelle pour retrouver un emploi, quitte à faire l'effort de suivre une formation pour obtenir les qualifications nécessaires à une réinsertion sur le marché du travail⁶. Ces entretiens devaient conduire à des formes de collaboration entre toutes les instances concernées, d'où se dégageraient davantage de synergies. Aussi ce projet a-t-il été baptisé plan '1 + 1 = 3'.

Les entretiens ont débouché sur un programme de coopération, un programme d'action et un accord de coopération. Les plans s'y trouvent concrétisés. Le *programme de coopération* prévoit que les Communautés et Régions convoqueront les chômeurs de plus d'un an pour un entretien au cours duquel ils pourront prendre connaissance des mesures les plus appropriées qui leur sont proposées. Après une période qui permettra aux chômeurs de choisir une mesure d'insertion

3 Le Fonds dispose actuellement de 1,3 milliards, alors que le montant des engagements ne s'élève qu'à environ 200 millions.

4 Il s'agit des secteurs dans lesquels ce sont principalement des ouvriers qui travaillent, comme par exemple la construction ou le secteur du bois.

5 A la fin de l'année 1989.

6 Document de travail pour le plan '1 + 1 = 3'.

adéquate, un bilan sera établi par l'ONEM devant aboutir à la prise d'une décision relative aux allocations de chômage pour ceux qui persisteraient à se désintéresser de leur insertion dans le marché du travail. En compensation de leurs efforts, les Communautés et Régions pourraient accéder à un 'Fonds table ronde' alimenté par le gouvernement national.

Le *programme d'action* précise certaines règles de gestion et les conditions d'accès au Fonds pour l'emploi. Il prévoit également que les Communautés améliorent le lien entre école et travail, ainsi qu'une évaluation des mesures existantes. Un comité d'accompagnement a également été créé.

Finalement, l'*accord de coopération* contient les règles de coopération. Les Communautés et Régions ont dû accepter que le Ministère national exerce un droit de regard sur leurs initiatives, en contrepartie de l'obtention d'une partie des moyens financiers qui étaient jusque là largement détenus par le pouvoir national. Ainsi les Communautés et Régions ont obtenu que :

- l'on inscrive dans un texte légal le caractère automatique des droits de tirage lorsqu'il s'agit de la remise au travail d'un chômeur dans le cadre des programmes de résorption;
 - l'Etat libère 150 millions de BEF (Fonds table ronde) destinés à financer certaines actions⁷ régionales en faveur des chômeurs de longue durée;
 - l'Etat confirme la possibilité d'accès des opérateurs des Communautés et Régions au Fonds pour l'emploi et finance deux spécialistes chargés d'accompagner les futurs introducteurs de projets auprès du Fonds.
- En contrepartie, les Communautés et les Régions :
- inscrivent dans l'accord les actions en place ou en projet en matière de lutte contre le chômage de longue durée;
 - acceptent que le comité d'accompagnement veille à l'application et au suivi de ces engagements;
 - acceptent de mettre en application les systèmes d'échanges d'informations à propos des chômeurs 'non coopérants'. Le système offre cependant plus de garantie de respect des droits des chômeurs que celui proposé initialement par le Ministre de l'Emploi et du Travail.

2.2 Mesures nationales d'aide à l'embauche, axées (non) exclusivement sur les chômeurs à risque

Pour la description des mesures nationales, nous suivons la classification du tableau 5. Bon nombre de mesures nationales peuvent être qualifiées d'aides à

7 Il s'agit de 3 mesures positives : (i) octroi d'une prime de 10 000 de BEF pour les chômeurs qui réalisent un effort substantiel de formation, (ii) amélioration de la convention emploi-formation destinée à stimuler les entreprises à prendre en charge des jeunes stagiaires dans le cadre d'une formation en alternance, (iii) humanisation du contrôle des chômeurs, qui, au lieu de se faire de façon journalière, devient bimensuel.

l'embauche. Le premier type (intervention dans le coût salarial) comprend un arsenal de mesures⁸ décrétées sous forme d'AR numérotés :

- AR n° 230 : engagement obligatoire de 3% de jeunes (de moins de 30 ans) à 90% du salaire normal et sous forme de stage. Cette réduction de salaire est également valable pour la première année qui suit le stage. Auparavant, l'employeur bénéficiait encore après cette année de réductions de cotisations à l'ONSS pendant une année supplémentaire. Ces réductions ont maintenant été supprimées;
- AR n° 111 : dispense de paiement des cotisations à l'ONSS durant 2 ans pour l'engagement d'un premier travailleur (non-sélectif). Cette mesure est appelée le 'Plan-Plus-Un';
- AR n° 494 : remboursement des frais d'adhésion à un secrétariat social pendant 2 ans lors de l'embauche d'un deuxième travailleur ('Plan-Plus-Deux' - non sélectif);
- AR n° 483 : dispense de paiement des cotisations à l'ONSS pour l'engagement de gens de maison (non sélectif, durée indéterminée);
- AR n° 495 : allègement de cotisations à l'ONSS pour l'engagement d'un jeune (de 18 à 25 ans) dans le cadre de la formation en alternance (tant que dure la formation);
- AR n° 498 : diminution temporaire du paiement des cotisations à l'ONSS pour l'engagement d'un chômeur de longue durée;
- AR n° 499 : diminution des cotisations à l'ONSS pour une ASBL reconnue qui engage des jeunes défavorisés (entreprises d'apprentissage professionnel).

La loi-programme du 30/12/1988 harmonise les AR n° 111, 494 et 498 et les élargit aux ASBL. De plus, des avantages similaires sont accordés lors de l'engagement d'un chômeur de longue durée qui remplace un départ pour (pré) pension ou pour interruption de carrière.

Cette loi-programme ainsi que les AR n° 111, 495 et 498 ont fait l'objet d'une demande de subventions⁹. Mentionnons également l'opération Maribel, qui ne s'adresse toutefois pas aux chômeurs nouvellement embauchés, mais à tous les travailleurs manuels dans l'industrie. L'objectif consiste à promouvoir l'occupation des travailleurs manuels en réduisant les cotisations patronales de 4 250 BEF par trimestre. La mesure concerne 830 000 ouvriers et coûte annuellement quelque 15 milliards à l'ONSS¹⁰. Les autres mesures sont bien plus sélectives, et par conséquent moins coûteuses. La réduction des cotisations accordée à l'embauche d'un premier (AR n° 111) et d'un second (AR n° 494) travailleur et le système de formation en alternance (AR n° 495) coûtent 2 163 millions 11 (16 500 travailleurs); les réductions allouées pour les gens de maison (AR n° 483)

8 Pour un aperçu systématique, voir le tableau 2 plus loin dans ce chapitre. Certains AR comprennent également un volet fiscal. Ainsi, le salaire des gens de maison est déductible fiscalement.

9 Voir chapitre I.

10 Données pour l'année 1989.

11 Tous les chiffres sont donnés pour la dernière année disponible (1989).

35 millions (290 cas) et celles pour les jeunes défavorisés (AR n° 499) 9 millions (170 jeunes).

Seules les mesures susceptibles d'obtenir des subventions furent présentées au FSE. Il s'agissait plus précisément des AR n° 111, 495 et 498. Les groupes cible de ces mesures correspondent en partie aux objectifs 3 et 4. Les AR n° 483 et 499 n'entrent pas en ligne de compte, probablement parce que l'aide à l'embauche y est de durée temporaire.

Un deuxième type de mesures concerne l'aide aux chômeurs qui souhaitent s'installer comme indépendant. Les 'prêts subordonnés' aux indépendants débutants sont en effet également co-financés par le FSE (voir le chapitre I).

Comme on l'a déjà mentionné, aucune mesure du troisième type, c'est-à-dire la création directe d'emplois (co-financée indirectement par l'autorité nationale), n'a fait l'objet de demandes de subventions. Bien qu'en théorie, le système des concrets subventionnés et le Troisième Circuit de Travail¹² satisfont à la lettre aux prescriptions du FSE, il semble qu'en pratique ils ne sont pas susceptibles d'être subventionnés, à moins qu'à des conditions strictes sous l'objectif 1.

Le quatrième type de mesure (remplacement d'un travailleur qui se retire du marché du travail par un chômeur de longue durée) n'a pas non plus fait l'objet d'une demande spécifique de subsides auprès du FSE. Pourtant, la Belgique connaît bien ce type de mesures. Il y a principalement le système de l'interruption de carrière par lequel celui qui interrompt sa carrière reçoit une subvention s'il est remplacé par un chômeur. Cette mesure n'est pas sélective : elle est valable quelque soit le type de chômeur concerné. Actuellement, environ 46 500 personnes¹³ bénéficient de cette mesure. Il existait auparavant un système similaire pour les travailleurs qui prenaient leur pré pension et qui étaient remplacés par un chômeur. Cette mesure a été entre-temps supprimée. Dans le système actuel de retraite anticipée, qui est en principe réservé aux entreprises en difficulté, la condition de remplacement par un chômeur a été supprimée. Comme on l'a précisé ci-dessus, loi-programme de 1988 prévoit cependant une dispense de paiement des cotisations à l'ONSS pendant 2 ans si l'employeur remplace le départ pour interruption de carrière ou pour (pré)pension par un chômeur de longue durée.

3. L'Exécutif flamand

3.1 La politique générale orientée vers les chômeurs à risque

Avec la réforme de l'Etat, les Régions ont hérité des mesures 'actives' de l'autorité nationale. Il s'agit du placement, de la formation professionnelle et de la création directe d'emplois. Comme l'accent est mis sur la formation professionnelle dans le

¹² En juin 1991, ces systèmes occupaient respectivement quelque 42 000 et 16 000 demandeurs d'emploi.

¹³ Données de juin 1991.

CCA, une part importante du budget du FSE est réservée à l'Exécutif flamand. Ces dernières années, l'Exécutif s'est surtout profilé par son action 'Weer-Werk', un plan actif de formation professionnelle et de création d'emplois¹⁴ étalé sur plusieurs années et axé spécifiquement sur les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du minimex. L'action se fonde sur une méthode adaptée au groupe cible, à savoir un *accompagnement individuel intensif en plusieurs phases*. Partant de la situation concrète du chômeur, un plan d'action individuel est élaboré sous la forme d'un 'protocole de réinsertion dans le circuit de travail'. Suivant la situation individuelle de chaque chômeur, l'accompagnement peut déboucher sur un travail, une formation ou un emploi dans des projets alternatifs sans finalité économique¹⁵. L'action comprend tant des formations préparatoires que des formations spécialisées. En vue de garantir aux chômeurs un éventail varié de possibilités, on tend à créer des réseaux auxquels participent toutes les organisations actives sur le terrain. Cette action d'accompagnement et de constitution de réseaux est prise en charge par des équipes spéciales de 'Weer-Werk', une administration distincte au sein du VDAB. Une collaboration plus étroite entre ce service et les services existants de formation et de médiation pourrait se réaliser au profit de meilleurs débouchés pour les chômeurs.

Les résultats de l'Action Weer-Werk peuvent être considérés comme satisfaisants. L'action parvient à atteindre des groupes difficiles à intégrer, c'est-à-dire surtout les femmes, les chômeurs de longue durée et les personnes les moins qualifiées. Une grande partie d'entre eux est âgée de plus de 40 ans ou a moins de 25 ans et est sans emploi depuis plus d'un an. L'action parvient également à atteindre un nombre assez important de bénéficiaires du minimex. Le tableau 15 contient des résultats concernant la formation ou l'emploi.

Tableau 15. Résultats cumulatifs de l'Action Weer-Werk, mai 1991

Nombre des personnes suivies	7 360
dont en formation	2 049
dont employées	2 080
dont autres transitions	180
dont renoncé ou terminé l'action	1 604

Source : VDAB, Service Weer-Werk

Toutefois quelques aspects soulèvent des questions. Une première remarque concerne le nombre des personnes atteintes. Lorsque l'on compare le groupe potentiel de chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du minimex avec le groupe effectivement atteint par ces mesures, on constate que l'Action Weer-Werk n'atteint qu'une partie de ces personnes (7 400 sur 85 000). L'action devrait donc encore être élargie.

¹⁴ De Wulf R., Ministre communautaire flamand de l'Emploi, 1991, *De bestrijding van de langdurige werkloosheid : Een Vlaamse aanpak voor de jaren negentig*, Bruxelles, 27 p.

¹⁵ Voir infra, les contractuels subventionnés de l'action 'Weer-Werk'.

On peut aussi s'interroger sur les résultats effectifs de l'action. Officiellement, l'objectif est de placer directement environ un tiers des personnes, ce qui ne semble pas encore être le cas actuellement à l'examen du tableau 1. Il n'existe pas de solution toute faite au problème du placement, mais il est toutefois possible d'indiquer quelques pistes de réflexion à ce sujet :

- il est souhaitable que les employeurs prennent collectivement plus d'engagements, en conjuguant leurs efforts avec les efforts de placement et d'accompagnement du VDAB;
- le parrainage d'entreprises semble être une formule viable pour coupler la formation à l'emploi. En termes plus généraux, on peut envisager d'autres initiatives d'encadrement pour les chômeurs et les entreprises. Cela se justifie d'autant plus, vu la structure spécifique¹⁶ de l'économie flamande. L'exemple de Noord-Helmond (Pays-Bas) est très instructif à cet égard et fournit des résultats concrets;
- enfin, cette action doit être placée dans le cadre d'une politique générale et cohérente de l'emploi. La jonction du programme Weer-Werk et des mesures prises au niveau national (le 0,25%, les réductions des cotisations de sécurité sociale, etc.) doit être renforcée.

L'action 'Weer-Werk' se compose, comme nous venons de le voir, des ingrédients suivants : accompagnement et placement intensifs, formation professionnelle et création directe d'emplois. Le troisième volet (la création directe d'emplois) relève du domaine des aides à l'embauche, mais n'a pas été repris dans le CCA, parce qu'il s'agit en principe d'une occupation temporaire (voir la section suivante). Comme l'action 'Weer-Werk' ne contient pas d'autres mesures d'aide à l'embauche, aucune intervention supplémentaire du FSE n'est prévue à ce niveau-là.

3.2 Les aides à l'embauche sélectives et non sélectives en Flandre

La Région est compétente en matière de politique de l'emploi et des primes. L'Exécutif flamand a usé de cette compétence pour décréter diverses mesures.

3.2.1 Les mesures relatives aux PME et les primes à l'embauche

Les mesures connues qui, depuis la réforme de l'Etat, relèvent des Régions, sont les AR n° 123¹⁷ et n° 258¹⁸ relatifs à l'emploi dans les petites et moyennes entreprises (PME). L'AR n° 123 prévoit une intervention financière du pouvoir compétent au bénéfice de PME qui engagent des chômeurs afin de les associer à

¹⁶ Le tissu industriel Belge est essentiellement composé de petites et moyennes entreprises (PME).

¹⁷ AR n° 123 du 30 décembre 1982 relatif à l'engagement de chômeurs affectés à certains projets d'expansion économique au bénéfice de PME.

¹⁸ AR n° 258 du 31 décembre 1983 relatif à l'engagement de chômeurs affectés à certains projets d'assistance aux PME.

un 'projet de développement'. Il s'agit là de programmes ayant pour but l'étude ou la recherche en vue de la mise au point :

- de produits, d'équipements de production ou de procédés nouveaux;
- de la promotion des exportations en-dehors de la CE;
- de l'économie d'énergie ou de matières premières.

Les programmes doivent normalement produire des effets favorables sur l'évolution de l'emploi. Les bénéficiaires de la mesure doivent être des chômeurs complets indemnisés.

L'AR n° 258, quant à lui, prévoit un programme d'assistance à la création et à la gestion de PME, dans le but de structurer plus solidement les entreprises et de les rendre plus viables. L'assistance peut être de nature économique, administrative ou juridique et être accordée par des organismes spécialisés. Ces organismes ont droit à une intervention financière de l'autorité concernée dans la rémunération des travailleurs engagés à cet effet. Ces travailleurs doivent être recrutés obligatoirement parmi les chômeurs complets indemnisés, les chômeurs mis au travail et les travailleurs engagés dans le Troisième Circuit de Travail.

Ces mesures (AR n° 123 et n° 258) ont cependant été mises en veilleuse par l'Exécutif flamand. Avant l'entrée en vigueur du CCA actuel, les 'Primes à l'embauche' avaient été présentées par la Région flamande comme aide à l'embauche. Avec la suppression de ce régime pour les demandes postérieures au 1er juillet 1988, l'exemple-type d'une mesure susceptible d'être subventionnée comme aide à l'embauche a disparu. Ces primes ont cédé la place à la 'Prime de première installation', réglée par l'Arrêté de l'Exécutif flamand du 5 octobre 1988. Cette prime de 50 000 BEF peut être accordée tant à des personnes physiques qu'à des sociétés dotées d'une personnalité juridique. Cette dernière mesure pourrait donc relever de l'aide aux indépendants débutants, mais n'a pas, elle non plus, été soumise au FSE.

3.2.2 Programmes de résorption (création directe d'emplois)

Les Régions sont également devenues compétentes¹⁹ pour les programmes de résorption 'Troisième Circuit de Travail' (TCT), 'Chômeur mis au travail' (CMT) et 'Cadre Spécial Temporaire' (CST). A ces deux derniers statuts se substitue à TCT est uniquement maintenu dans le secteur non marchand privé. Pour entrer depuis six mois au moins ou bien assimilé aux chômeurs (CMT, TCT, CST). L'Exécutif paie une prime annuelle de 400 000 BEF²⁰ par emploi et les pouvoirs

¹⁹ En outre, les Régions sont compétentes pour une partie des stagiaires, à savoir pour ceux occupés dans des services publics transférés budgétairement vers le FOREM, l'ORBEM ou le VDAB.

²⁰ Si toutes les conditions ne sont pas remplies, ce montant est ramené à 230 000 BEF.

locaux sont *dispensés de cotisations patronales*. Les ACS sont engagés sous un contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée.

Les ACS et TCT représentent donc une forme de création directe d'emplois dans le secteur public ou le secteur privé non marchand. Comme les ACS et TCT peuvent être engagés sous un contrat de travail à durée indéterminée, les mesures pourraient – pour autant qu'elle concernent des chômeurs de longue durée ou des jeunes dans le secteur privé non-marchand – entrer en ligne de compte pour des subventions du FSE. Cependant, la mesure n'a même pas été retenue dans le plan initial du CCA. Cela est dû principalement au fait qu'on doutait de l'acceptation de ce système par le FSE et à la priorité absolue dont bénéficie la stratégie de formation professionnelle, au détriment de l'aide à l'embauche. Signalons que la plus grande confusion règne à l'égard de l'éligibilité des programmes de résorption. Certains des plus hauts fonctionnaires et décideurs belges affirment formellement que la création directe d'emplois ne peut être subventionnée que dans les pays ressortissants sous l'objectif 1; d'autres s'interrogent sur ce point. Cependant, les représentants du FSE nous confirment l'éligibilité sous les conditions pré-citées.

Une catégorie spéciale au sein du groupe des contractuels subventionnés concerne les 'ACS Weer-Werk'. Dans le cadre de l'action 'Weer-Werk', des chômeurs difficiles à placer²¹ peuvent être mis au travail directement sous ce statut, ne fût-ce qu'à titre temporaire (pour 1 an). Ce statut rencontre les besoins d'une bonne partie des chômeurs de longue durée (Verbeke et Stevens), peu qualifiés pour la plupart, et se retrouve dans l'éventail des mesures d'accompagnement.

Bien que le statut de 'ACS Weer-Werk' s'adresse spécifiquement aux chômeurs de longue durée, le système n'a pas, lui non plus, été soumis au FSE en vue d'être subventionné. Outre le glissement qu'on observe quant à la priorité des objectifs (de la création directe d'emplois vers la formation professionnelle), le caractère temporaire de la mise au travail explique sans doute cet état de choses. L'aide à l'embauche co-financée par le FSE porte uniquement sur des 'emplois stables'.

Un troisième type d'ACS s'inscrit dans la ligne des idées toutes récentes sur le droit au travail pour les défavorisés. Si ce droit ne peut être concrétisé dans des entreprises ordinaires, il faut créer des entreprises 'sociales' qui soient plus adaptées pour eux. L'aide sociale connaît déjà toutes sortes d'initiatives dans ce domaine : SOS-dépannage, entretien des espaces verts, réparation de meubles, etc. Ce sont de petites entreprises qui occupent une position intermédiaire entre l'aide sociale et le circuit privé normal. Elles s'efforcent de couvrir leurs frais, mais se caractérisent par une culture d'entreprise propre qui convient mieux à l'état d'esprit des chômeurs les plus défavorisés. Les ACS doivent être des chômeurs de longue durée, peu qualifiés. En tant que successeurs des chômeurs engagés dans le cadre des Agences locales de l'emploi²², les ACS peuvent à présent être engagés

²¹ Au 31 mai 1991, on comptait 315 'ACS Weer-Werk'. En juillet 1991, ce nombre serait passé à quelque 1 100.

²² Les Agences locales de l'emploi étaient une initiative du Ministre national de l'Emploi et du Travail Hansenne. Elles n'ont cependant jamais rencontré un grand succès.

dans le but de doter les entreprises d'une marge financière et d'une continuité plus solides. Le conseil en management et un meilleur accès au capital de départ pourraient constituer d'autres formes d'aide pour ces entreprises. Quant à la question de savoir si cette mesure est susceptible d'être subventionnée, la discussion reste ouverte. Il s'agit en effet d'une forme d'emploi qui se situe à cheval sur le circuit normal et le circuit remédial.

3.2.3 La mesure subventionnée : la Formation professionnelle individuelle en Entreprise (IBO)

La mesure ²³ que l'Exécutif flamand a, par contre, voulu faire subventionner est un 'classique' qui existait déjà bien avant l'action 'Weer-Werk'. Ce ne sont pas de 'vraies' primes à l'embauche car l'accent porte sur la formation grâce à laquelle l'emploi est obtenu. C'est également le seul cas dans lequel le *travailleur* embauché reçoit la prime : il concerne en effet ses allocations pendant la formation. Nous n'approfondirons pas la question de savoir si la mesure doit être considérée comme aide à l'embauche ou comme formation professionnelle. En tous cas, elle fait partie d'une classe 'hors catégorie' par rapport à la classification type à laquelle cette étude se réfère.

4. Wallonie

4.1 Le Programme Plus

Les primes à l'embauche pour l'engagement de chômeurs de longue durée, décrites dans la section 6.4 du premier chapitre, ne constituent qu'un des 4 axes du 'Programme Plus'.

- a. En matière d'information, le FOREm envisage entre autres d'intensifier et de décentraliser les actions d'accueil, d'orientation et de réinsertion professionnelle des chômeurs. Des actions complémentaires de sensibilisation auprès des entreprises sont également prévues.
Cette action est co-financée par le biais du PO relatif à l'assistance technique.
- b. Le deuxième axe est constitué par les primes à l'embauche pour les chômeurs difficiles à placer. Cet axe n'absorbe que 12% du budget total du Programme Plus en 1991 et concernera quelques dizaines des personnes.
- c. La majeure partie des fonds sera consacrée à des aides à la création, extension et reconversion d'entreprises. Dans ce cadre, on prévoit entre autres des primes à l'embauche avec formation, destinées aux entreprises industrielles.

²³ Voir le chapitre I pour la description de la mesure.

On n'impose pas de conditions quant au profil des chômeurs engagés, mais le montant de la prime variera en fonction de la durée de leur inactivité.

d. Le quatrième axe, enfin, porte sur l'élargissement des primes à l'embauche dans le cadres des AR n° 123 et 258²⁴, et notamment pour des projets en vue de la promotion des exportations.

Dans sa globalité, le Programme Plus donne une impression assez diffuse. Il s'agit plutôt d'une juxtaposition de priorités que d'un plan cohérent, tant du point de vue des groupes cible que de celui des objectifs et des instruments. Une chose est claire : ici comme à d'autres niveaux, le poids budgétaire de la formation professionnelle traduit la priorité accordée à cette stratégie. Il faut noter cependant qu'il s'agit d'une combinaison de formation et d'embauche, ce qui augmente la probabilité de succès de ce programme.

4.2 Programme PRIME

En matière de création directe d'emplois, la Région wallonne a élaboré son propre système : l'action PRIME²⁵. Cette action, destinée à remplacer les CST et TCT en Région wallonne, vise à privilégier au maximum la mise au travail de chômeurs de longue durée peu qualifiés dans les secteurs public et non-marchand. La Région prend en charge la rémunération et les cotisations sociales du travailleur. L'employeur doit supporter une quote-part des sommes déboursées par la Région, déterminée en fonction du niveau de qualification du travailleur concerné²⁶.

L'action PRIME ne peut être confondue avec les primes à l'embauche du Programme Plus, qui s'adressent au secteur privé.

5. La Région bruxelloise

La jeune Région bruxelloise n'a pas encore en beaucoup de temps pour mettre sur rails une politique propre. On distingue deux volets :

a. Primes à l'embauche

Ces primes devraient avoir comme public cible les demandeurs d'emploi fragilisés et s'élever à 15 000 BEF par mois pendant un an. Un budget total de 54 millions était prévu à cet effet pour l'année 1990 (y compris l'intervention de FSE).

²⁴ Voir 3.2.1.

²⁵ Projets régionaux d'insertion dans le marché de l'emploi (décret de la Région wallonne du 31/05/1990).

²⁶ La quote-part de l'employeur varie entre 20% (pour des travailleurs de 'niveau 1') et 5% ('niveau 4').

- b. Mise en place de dispositifs coordonnés d'insertion socio-professionnelle. Pour améliorer les contacts entre les différentes parties, on a mis sur pieds une concertation locale qui associe les entreprises, les délégués syndicaux, les communes, les CPAS et vie associative. D'autre part, on a prévu d'installer des antennes locales de l'ORBEM dans 6 zones intercommunales. Un budget de 48,5 millions a été libéré en 1990 pour ces initiatives.

6. Conclusion

6.1 Une attention renouvelée mais pas encore évidente

La politique visant la réinsertion professionnelle de groupes à risque, en général, et l'aide à l'embauche de ces groupes, en particulier, vient de bénéficier de nouvelles impulsions en Belgique. Si cette politique n'a jamais été abandonnée, elle n'a cependant pas été une véritable priorité, dans les années 80. Un certain nombre de mesures peu ambitieuses ont néanmoins été prises (cf. les AR numérotés dont il est question dans la section 2.2). Les restrictions dont souffraient ces mesures étaient à ce point rigoureuses et leur réglementation à ce point complexe, qu'elles ne pouvaient avoir d'impact tangible.

Un premier pas dans la direction d'une politique plus cohérente a été la loi-programme du 30 décembre 1988, qui harmonise dans une certaine mesure quelques uns des AR précités. En Flandre, l'action 'Weer-Werk' a été lancée en 1989 pour les chômeurs de longue durée; elle a été suivie en 1990 du plan national '1 + 1 = 3' qui avait pour but de coordonner les initiatives déployées jusque là aux différents niveaux politiques et en 1991, du programme Plus en Wallonie.

Les partenaires sociaux ont surtout été mobilisés par la mesure du 0,18%, orientée essentiellement mais non exclusivement vers la formation de groupes à risque. Certaines initiatives prises dans ce domaine pourraient tout aussi bien être qualifiées d'aides à l'embauche. Cette mesure ne porte guère de fruits : d'une part, les moyens financiers dégagés demeurent largement inutilisés; d'autre part, le dernier accord interprofessionnel vient d'élargir sensiblement la notion de groupes à risque, à la demande des employeurs qui voient les chômeurs défavorisés d'un oeil méfiant. A cet égard, la mentalité des employeurs doit manifestement encore 'mûrir'.

6.2 Le FSE et la politique nationale en matière d'aide à l'embauche de groupes à risque

Tableau 16. Les mesures d'aide à l'embauche en 1990, tous niveaux de décision (1)

	Coût Mio. BEF	Nombre de personnes
1. Subventions pour des emplois permanents dans le secteur privé :		
1.1 Subventions directes :	?	599
- AR n° 123 et 258 (Mesures PME)	8,8	135
- Prime Plus	0	0
1.2 Allègement de cotisations :	14 431*	830 000*
- Opération Maribel (Réduction générale)	2 163*	6 789*
- AR n° 111 (Premier travailleur)		2 348*
- AR n° 498 (Chômeurs de longue durée)*		4 084*
- Loi-programme du 30/12/1988		290*
- AR n° 483 (Gens de maison)	35*	14 627*
- AR n° 495 (Formation en allemand)*		170*
- AR n° 499 (Jeunes défavorisés-EAP)	9*	
1.3 Déductions d'impôts		
- AR n° 483 (gens de maison)	p.m.	p.m.
2. Aide aux chômeurs qui lancent leur propre entreprise		
- Loi du 13 juillet 1983 (Fonds de participation)*	324	1 373
- Arr. de l'Exec. flam. 5 oct. 1988 (Prime pour la première installation)	?	?
3. Création directe d'emplois : régions		
3.1 Secteur public :		
- AR du 20 décembre 1963 (Chômeurs mis au travail dans des agences locales de l'emploi)		1 685 (2)
- AR n° 230 (Stage des jeunes)		34 370
- Loi-programme du 30 décembre 1988 (Système des ACS)		41 778
3.2 Secteur privé non-marchand		
- AR n° 25 (Fonds Budgétaire Interdépartemental)		8 114*
- AR n° 25 (Troisième Circuit de Travail)		22 424
- Décr. Région wal. 31 mai 1990 (Prime)		0
4. Régime d'interruption de carrière (avec remplacement du travailleur par un chômeur)		
- Loi de redressement du 22 janvier 1985 (Interruption de carrière)	5 076	45 655
- Loi-programme 1988	p.m.	p.m.

(1) Les mesures marquées d'une astérisque (*) sont subventionnées par le FSE; les chiffres marqués d'un * portent sur l'année 1989 (budgets) ou sur décembre 1989 (nombres de personnes)

(2) Septembre 1988

Le tableau 2 donne un aperçu de toutes les mesures concernées, quel que soit le niveau politique auquel elles se situent. Les FPTE ne sont pas incluses ici puisque nous les considérons comme une mesure 'hors catégorie'. Les autres chiffres sont provisoires et plutôt indicatifs.

En ce qui concerne les *jeunes*, l'accent de la politique belge est mis, d'une part sur le système de stages, une forme d'embauche obligatoire compensé par des charges salariales et des cotisations de sécurité sociale réduites, et d'autre part sur des systèmes associant travail et formation (formation en alternance, contrat d'apprentissage industriel, entreprises d'apprentissage professionnel), où des réductions de cotisations de sécurité sociale contribuent à comprimer le coût salarial. C'est ce deuxième type de mesures qui est co-financé par le FSE (partiellement, du moins). La suppression de ces réductions de cotisations sociales pour les ex-stagiaires pourrait être la raison pour laquelle les stages des jeunes ne figurent pas dans le cadre des mesures communautaires d'appui.

Pour les *chômeurs de longue durée*, l'éventail des mesures est bien plus large ²⁷. De pratiquement chaque type de mesure prise en la matière, on trouve en Belgique au moins un exemple. En outre, il existe un certain nombre de formes intermédiaires entre la formation et l'aide à l'embauche (par ex. la FPIE, le 0,18% ou les projets EPFD) qui sont, elles aussi, financées par le FSE, tantôt à titre d'aide à l'embauche, tantôt comme programme de formation. La création directe d'emplois et les réductions de cotisations sociales forment cependant l'élément central du système.

Malgré le fait que les réductions sélectives de cotisations de sécurité sociale constituent le prototype de l'aide à l'embauche, le nombre d'emplois et le budget qu'elles représentent n'en font pas les mesures prédominantes de la politique belge en cette matière. Cela est peut-être dû à la complexité de la réglementation et aux 36 définitions différentes de groupe-cible. De plus, ces mesures ne sont subventionnées que fort partiellement par le FSE.

Le centre de gravité de la politique belge à l'égard des groupes à risque se situe toujours - malgré la diminution quantitative - dans la création directe d'emplois (près de 60% des emplois concernés) : il s'agit principalement du Troisième Circuit de Travail et des agents contractuels subventionnés. Dans le passé, la Belgique a longtemps concentré ses efforts sur ces systèmes. A l'heure actuelle, ce type d'intervention est jugé 'trop onéreux', 'peu efficace' et 'artificiel' dans la plupart des pays. Bien que, théoriquement le système du ICTI et celui des ACS entrent tous deux en ligne de compte pour des subventions du FSE, les autorités belges n'en ont pas fait la demande. Cependant, nous voudrions émettre les considérations suivantes à ce propos :

- le système du TCT est (tout comme d'ailleurs le Fonds Budgétaire Inter-départemental) uniquement réservé aux personnes qui chôment depuis plus de 2 ans. Il est donc par excellence sélectif;
- le système récent des ACS est déjà bien moins coûteux que les systèmes antérieurs de création directe d'emplois. Comme l'autorité prend toujours une partie du coût salarial à son compte, nous pourrions tout aussi bien parler d'emplois subventionnés;

²⁷ Il s'agit la plupart du temps de mesures non sélectives, qui cependant 'privilégient' parfois les chômeurs de longue durée.

- dans la discussion sur l'effectivité du coût, il faut tenir compte non seulement du coût par unité de la mesure proprement dite, mais également et surtout du coût par emploi net créé. Le fait que la création directe d'emplois produise apparemment les effets les plus tangibles sur la résorption du chômage (Bellman, 1990) justifierait peut-être des dépenses plus importantes pour ce type de mesure;
- bon nombre d'emplois de ce type peuvent effectivement être qualifiés de productifs et de stables.

Ce n'est pas notre intention de plaider en faveur d'une concentration exclusive de la politique belge sur ce type d'intervention. Une diversification de la politique s'avérerait plus que souhaitable. D'autre part, il serait imprudent de s'écarter totalement de la ligne de conduite suivie par le passé. Bien qu'il semble que la création directe d'emplois ne soit plus autant 'à la mode', elle pourra sans doute continuer à jouer un rôle important pour les chômeurs de longue durée.

D'autre part, des évolutions récentes qui se dessinent dans le système des ACS mettent en relief plusieurs fonctions que peut remplir la création directe d'emplois.

- La fonction initiale consiste (toujours) à créer des emplois stables dans le secteur public et le secteur privé non marchand. A ce niveau, on ne fait pas de distinction entre les chômeurs ordinaires et des groupes à risque plus spécifiques;
- pour ces derniers, la création directe d'emplois peut également jouer un rôle 'redynamisant', à savoir : empêcher qu'une longue inactivité ne rompe définitivement les liens avec le marché du travail. Il ne doit pas s'agir d'emplois stables : on pourrait opter, au contraire, pour une rotation maximale (comme dans l'action 'Weer-Werk', en principe);
- en Flandre, le statut des ACS se voit propagé depuis peu comme forme d'emploi 'social' pour les chômeurs les plus défavorisés, c'est-à-dire une occupation permanente dans des activités productives, quasi commerciales, mais non lucratives, réservées à des personnes qui, autrement, n'auraient guère de chances d'accéder au marché du travail ordinaire. Précisons, à ce propos, que la probabilité de réinsertion dans le marché de l'emploi régulier dépend également des efforts que l'on consentira pour ces groupes et de la conjoncture économique. Il serait dangereux de développer ce type d'emplois comme piste tout à fait distincte pour les intéressés.

A côté des diminutions de cotisations de sécurité sociale et des créations directes d'emploi, on a, du moins en Wallonie et à Bruxelles, 'redécouvert' les primes à l'embauche. A côté de la régionalisation des compétences en matière de primes à l'embauche, le système de subvention de FSE peut avoir influencé cette évolution. Il est encore trop tôt pour se prononcer sur les effets de cette nouvelle tendance vu que les mesures sont encore toutes récentes. La Flandre n'a curieusement encore rien entrepris sur ce terrain et elle a même mis les mesures nationales en veilleuse.

L'impact global de toutes les mesures d'aide à l'embauche en Belgique est assez considérable. Ainsi, si on se rapporte au tableau 16 environ 184 400 chômeurs (c'est à dire 4,3% de la population active) étaient en 1990 d'une manière ou d'une autre intégrés dans la vie active par l'intermédiaire de ces mesures ²⁸.

La part du lion de cette embauche subventionnée n'est pas dirigée de façon sélective sur les groupes à risque parmi les chômeurs : 26,8% sont réservés exclusivement aux jeunes (et ce grâce aux stages) et 21% aux chômeurs de longue durée.

Parmi les 184 400 emplois concernés, environ 2 400 seraient subventionnés dans le cadre des objectifs 3 et 4 (selon les chiffres provisoires de suivi du CCA), à côté des 1 100 emplois des FPIE.

L'intervention du FSE dans l'aide à l'embauche est donc demeurée fort restreinte en Belgique. Au niveau national, elle ne couvre qu'une fraction des efforts belges, ce qui est imputable aux restrictions budgétaires; au niveau régional, les systèmes régionaux de primes à l'embauche ne parviennent pas à démarrer. De plus, la création directe d'emplois - une stratégie très largement utilisée en Belgique - n'a pas été prise en compte pour les subventions du FSE. On pourrait dès lors difficilement faire état d'une influence notable du co-financement du FSE sur la politique nationale. Pour réorienter effectivement la politique belge vers d'autres formes d'aide à l'embauche, il serait indiqué 1°) d'opérationnaliser rapidement le PO de la Région wallonne; 2°) de mettre davantage l'accent, dans le cadre communautaire d'appui actuel, sur le co-financement des réductions de sécurité sociale; 3°) de poursuivre l'harmonisation et la simplification de la réglementation; et 4°) de s'attacher à nouveau, en Flandre, à encourager les primes à embauche.

²⁸ Les FPIE exclus. L'opération Maribel n'est, elle non plus, pas prise en considération.

CHAPITRE IV

AVIS SUR LA FAISABILITE DE CES ACTIONS, SUR LEUR COHERENCE AVEC LES POLITIQUES NATIONALES ET EUROPEENNES, ET SUR LEUR EFFICACITE PROBABLE

1. Introduction

Nous examinerons, dans ce chapitre, dans quelle mesure il est possible de faire une évaluation correcte des mesures belges. Si, à cet effet, nous ne prétendons certainement pas à la perfection, nous devrions quand même pouvoir dégager les principales caractéristiques de l'efficacité. Les mesures sont étudiées par type : d'une part les subventions à l'emploi dans le secteur privé octroyées sous forme de primes ou de réductions des cotisations patronales, et d'autre part l'aide aux indépendants débutants. Comme les FPIE ne sont pas classées comme aide à l'embauche d'après la classification proposée, l'évaluation se limitera à des données concrètes. Elle ne portera pas sur les initiatives de formation en général. Pour chaque (sous-)programme ou mesure, nous aurons à répondre aux questions indicatives suivantes¹ :

- la faisabilité : la faisabilité des mesures touche de près le volet administratif, mais dans ce contexte, elle sera également confrontée aux objectifs. Les différences observées au niveau de l'exécution des mesures seront examinées et expliquées;
- un autre aspect de la faisabilité se rapporte au *groupe cible*. Aussi préterons-nous une attention toute particulière aux bénéficiaires effectifs des mesures, en dressant un profil des participants (sexe, âge, qualification, statut, durée du chômage, etc.);

¹ Seuls les aspects de la faisabilité et de l'efficacité sont pris en considération sous cette question. Le troisième aspect, celui de la cohérence, sera traité dans les chapitres III et V.

- l'efficacité : l'efficacité 'ex-ante' sera analysée à partir d'études d'évaluation connues tirées de la littérature internationale et de quelques éléments de recherche réalisables dans le délai de cette étude. Cette évaluation de l'efficacité portera sur :
 - l'impact direct sur la création d'emplois : nous nous intéresserons non seulement aux aspects quantitatifs, mais également, dans la mesure du possible, à la durabilité et à la qualité des emplois créés;
 - la 'perte sèche' ('deadweight effect') : combien d'emplois auraient également été créés sans la mesure ?
 - les effets de substitution : les nouveaux emplois sont-ils créés au détriment d'emplois existants dans d'autres entreprises ou secteurs ? Ou encore, remplace-t-on des employés 'normaux' par des chômeurs à risques ?
 - le coût par participant.

Nous étudierons également les conditions susceptibles d'accroître l'efficacité des mesures et la manière dont les autorités nationales et européennes peuvent les influencer.

2. Problèmes liés à l'évaluation

Dans la littérature économique sur l'évaluation des mesures de promotion de l'emploi, on ne trouve pas une seule étude qui ait été réalisée dans des conditions idéales. Au contraire, ces évaluations présentaient dans la plupart des cas de graves manquements. L'évaluation des effets micro-économiques, c'est à dire des effets pour les chômeurs concernés, se heurte à une première série d'obstacles méthodologiques. Certaines études fondent leurs conclusions sur une simple comparaison entre les chances de trouver un emploi ou le niveau de revenu avant et après le programme, sans tenir compte de toutes sortes d'effets dynamiques ni des conditions économiques changeantes. Un des problèmes auxquels les évaluations se trouvent confrontées est celui qu'on appelle le 'preprogram dip'. Il s'agit du phénomène selon lequel le revenu ou l'emploi des participants connaît une baisse importante juste avant qu'ils ne prennent part à un programme. Le phénomène peut s'expliquer en partie par les conditions imposées par le programme lui-même. La difficulté réside dans le fait qu'on ignore si cette détérioration aurait été temporaire ou permanente dans le cas où l'intéressé n'aurait pas participé au programme. De plus, cette baisse soudaine de revenu empêche d'établir une comparaison ceteris paribus entre les deux moments-clé, faute de point de référence stable. Un second problème est la difficulté de constituer un groupe témoin valable. Il est en effet tout à fait plausible que des participants diffèrent de manière systématique mais non observable des non-participants. C'est pourquoi les conclusions relatives à la variation du revenu suite à l'entrée sur le marché du travail ne peuvent pas être interprétées de manière uniforme : on ignore si elles résultent de la participation au programme ou de la différence

d'ordre systématique. Enfin, il y a le problème de la 'contagion' des groupes témoins disponibles. Cette 'contagion' se produit lorsque des participants (temporaires) aux programmes sont intégrés dans le groupe témoin.

Une évaluation correcte au niveau micro-économique des programmes axés sur le marché du travail requiert dès lors un groupe témoin soigneusement sélectionné, dont la 'contagion' et la sélection non arbitraire auront été contrôlées. Comme ces conditions d'évaluation ne sont pratiquement jamais réunies dans la pratique, les effets définitifs des programmes ne peuvent être évalués avec précision.

Il n'est guère plus facile de mesurer les effets au niveau macro-économique. La littérature spécialisée (Bassi and Ashenfelter, 1986) attire en particulier l'attention sur les effets 'deadweight' inévitables et les effets de substitution qui sont très difficiles à cerner à l'aide des modèles économétriques.

3. Subventions marginales à l'emploi

3.1 Caractéristiques des mesures

Les subventions en faveur de l'emploi peuvent revêtir des formes diverses. Pour indiquer à quel groupe appartiennent les mesures belges, nous commenterons brièvement quelques types importants de mesures. Une première distinction concerne les bénéficiaires de la mesure. La subvention peut, en effet, être octroyée aussi bien à l'employeur qu'au travailleur. Une seconde distinction porte sur les subventions à l'embauche de type marginal ou général. Dans le premier cas, la subvention n'est octroyée qu'en cas d'augmentation nette de l'emploi². L'employeur ne peut donc pas engager un travailleur subventionné et licencier en même temps³ un travailleur non subventionné. Par contre, dans le cadre de subventions à l'embauche de type général, comme l'opération Maribel, il a en principe la possibilité de le faire. Enfin, on distingue les mesures sélectives et les mesures non ponctuelles. Le premier type de mesures s'adresse à des groupes cibles spécifiques de la population active, tandis que les mesures non sélectives peuvent s'appliquer à tous les travailleurs.

La plupart des mesures belges pour lesquelles l'intervention du FSE a été sollicitée peuvent être qualifiées de subventions à l'embauche *sélectives de type marginal*, qui sont octroyées à l'employeur. Toutefois, la forme sous laquelle les subventions sont accordées diffère selon qu'il s'agit de mesures nationales ou de mesures régionales. Le gouvernement national accorde des réductions des cotisations de sécurité sociale, tandis que les Exécutifs allouent des primes à l'embauche. La forme (Bassi and Ashenfelter, 1986; Björklund, 1989) n'influence cependant pas

2 Des subventions peuvent également être octroyées afin d'éviter des licenciements. Dans ce cas, le niveau de l'emploi doit être maintenu.

3 La littérature spécialisée parle de l'effet 'churning'.

sur la politique d'embauche des entreprises. Dans les deux cas, la durée du subventionnement est de un à deux ans, mais le montant des subventions diffère. L'exemption des cotisations patronales rapporte en deux ans de 297 600 à 313 200 BEF, tandis que les primes octroyées par la Région wallonne et la Région bruxelloise se chiffrent respectivement à 160 000 BEF et 180 000 BEF.

Ce type de subventions est en principe tout à fait destiné à combattre les problèmes de chômage structurel, vu que ceux-ci sont essentiellement spécifiques à des groupes bien déterminés de la population active. Aussi approfondirons-nous dans le paragraphe suivant les effets escomptés des subventions de type marginale en faveur de l'emploi.

3.2 Attentes

Les subvention marginale à l'emploi produisent divers effets économiques. Outre la création d'emplois supplémentaires ou la redistribution des possibilités d'emploi entre les chômeurs, on peut encore citer comme principaux effets, la diminution de l'inflation, le redressement des finances publiques, l'amélioration de la balance des paiements et une hausse générale de la prospérité. Dans cette évaluation, nous nous limiterons toutefois aux aspects touchant à l'emploi. Une subvention marginale à l'emploi réduit le coût d'un emploi supplémentaire. De ce fait, les employeurs seront enclins à embaucher des travailleurs subventionnés pour remplacer le capital ou pour compléter le nombre de travailleurs non subventionnés. Par ailleurs, la subvention peut donner lieu à la création de nouvelles activités, à l'augmentation du taux d'occupation ou à une baisse du prix du produit fini. Ainsi, la réduction du coût salarial produit directement ou indirectement un effet net sur l'emploi. En plus de l'additionnalité pour l'emploi *total*, les subventions marginales à l'emploi conduisent également à une additionnalité pour le *groupe cible*, via une composition différente de la population des travailleurs ou des chômeurs en faveur des groupes cibles plus faibles. Il se produit, par conséquent, une redistribution de l'emploi et des revenus. Lors de l'évaluation de l'efficacité de la mesure, il importe de distinguer l'additionnalité nette de l'additionnalité du groupe cible. Comme il s'agit avant tout de la mise au travail de chômeurs structurels, l'emploi supplémentaire n'entraînera pas de pression inflationniste importante.

D'autre part, ces attentes sont tempérées par les aléas du système. Ainsi, tout l'édifice des stimulants à l'embauche dépend de la mesure dans laquelle les employeurs sont disposés, en échange de la subvention, à créer des emplois supplémentaires et à recruter par-dessus le marché des membres du groupe cible. La boutade de l'ancien patron de la FEB⁴ est on ne peut plus éloquent : 'Point n'est besoin de donner à boire à un cheval qui n'a pas soif'. Aussi l'effet des mesures est-il en bonne partie fonction des prévisions conjoncturelles des entreprises et de l'importance des subventions. Plus les perspectives économiques seront pres-

⁴ La Fédération des Entreprises Belges regroupe toutes les organisations patronales belges.

simistes, plus les primes à l'embauche devront augmenter. D'autre part, le risque d'une 'perte sèche' augmente à mesure que la conjoncture s'annonce plus favorable car les emplois seraient de toutes façons créés, avec ou sans l'aide des subventions.

Un des effets *contraires* des subventions sélectives serait qu'elles aboutissent à une stigmatisation du groupe cible. Une expérience (Burtless, 1985) menée à Dayton (Ohio, Etats-Unis) avec des assistés 'soldés' et 'non soldés' a révélé que les subventionnés trouvaient plus difficilement du travail et que leurs employeurs omettaient même souvent de demander la subvention salariale.

On peut se demander si les stimulant financiers jouent à priori un rôle lors du recrutement du personnel. La décision d'embaucher un chômeur est déterminée par le rapport relatif entre le coût marginal et le rendement *escompté* du travailleur. Des études récentes (Van den Berg et Van der Veer, 1990) nous apprennent que les instruments qui répondent directement aux attentes des chefs d'entreprise en matière de rendement, comme par exemple un accompagnement assuré tant du travailleur que de l'employeur, peuvent influencer davantage la décision d'embaucher qu'un stimulant financier (limité). Ce faisant, on évite en même temps d'éventuels effets stigmatisants dus aux subventions à l'embauche.

Un autre problème est celui de l'effet de substitution, un effet secondaire négatif des subventions marginales à l'embauche. L'embauche subventionnée peut en effet avoir comme conséquence de compromettre l'emploi d'autres travailleurs 5, étant donné que la production des travailleurs nouvellement engagés entre en concurrence avec la production de ces derniers. Il s'ensuit que l'effet net sur l'emploi ne représente qu'une fraction de l'emploi total subventionné. Des études empiriques effectuées à l'échelle internationale 6 évaluent la création nette d'emplois entre 15 et 40%. Le coût réel des programmes par poste de travail est donc égal au coût administratif du programme, multiplié par un facteur compris entre 2,5 et 6. Un calcul du coût 'effectif', du programme s'avère donc fort compliqué et dépend d'hypothèses relatives à l'importance des effets de substitution. En outre, le coût d'un programme doit également être vu dans le contexte macro-économique des mouvements de prix, de la compétition internationale et de la croissance de la productivité.

Enfin, il y a le problème de la qualité des emplois créés. La plupart des subventions ont un caractère temporaire. Les emplois créés pourraient donc, eux aussi, être temporaires. En outre, les emplois doivent être adaptés au niveau de formation peu élevé des groupes cibles plus faibles, d'où le danger de voir se créer des emplois astreignants et monotones qui se situent surtout dans ce qu'on appelle le segment secondaire du marché du travail dual.

5 Comme il s'agit d'une création nette d'emplois, les autres emplois dans l'entreprise ne sont sans doute pas menacés. Il s'agit ici de l'emploi dans d'autres entreprises.

6 OCDE, 1982, p. 30; OSA, 1990.

3.3 Evaluation des réductions de cotisations patronales

3.3.1 Faisabilité

Dans les publications internationales, la subvention marginale à l'embauche de type sélectif est considérée comme le type de subvention le plus approprié pour s'attaquer au chômage structurel. Tous les employeurs sont assujettis au paiement de cotisations patronales. Comme celles-ci représentent un pourcentage fixe de la rémunération (financement basé sur la feuille de paye), leur perception est relativement aisée et sûre ⁷.

Le tableau 17 présente le nombre effectif de personnes embauchées sous le régime des mesures subventionnées. Le nombre de personnes qui ont bénéficié d'une subvention ⁸ est d'ores et déjà supérieur à ce que prévoyait le PO. Cependant, le tableau 17 nous montre qu'il ne s'agit là que d'une fraction du nombre qui théoriquement peut entrer en ligne de compte pour les mesures. Un groupe plus important satisferait donc aux critères des objectifs 3 et 4 pour cette mesure. L'ONSS a chiffré qu'en 1990, 12 894 personnes pouvaient entrer en ligne de compte pour l'objectif 4, en vertu de l'AR n° 495, et 5 115 personnes en vertu des AR n° 498 et n° 111. Pour l'objectif 3, 9 604 personnes seraient susceptibles de bénéficier de la mesure en vertu des AR n° 498 et n° 111. Il reste donc assurément une marge suffisante pour étendre l'application de la subvention du FSE.

⁷ Sauf pour le travail au noir et les négriers, mais ces phénomènes sont peu importants.

⁸ Voir le tableau 6.

Tableau 17. Nombre de bénéficiaires des AR n° 111, 195 et 498 et de la loi-programme *

	AR n° 111	AR n° 495	AR n° 498	Loi-progr.
1/1987	11 799	-	175	-
2/1987	12 180	-	808	-
3/1987	12 282	-	1 444	-
4/1987	13 246	46	2 286	-
1/1988	14 213	10 985	3 946	-
2/1988	14 598	14 001	3 530	-
3/1988	14 598	16 007	3 474	-
4/1988	14 871	15 097	3 755	-
1/1989	12 721	15 142	3 548	820
2/1989	10 283	15 081	2 959	2 097
3/1989	8 461	15 725	2 625	3 589
4/1989	6 789	14 627	2 348	4 084

* La loi-programme a harmonisé les AR n° 111 et 494 (Engagement d'un premier et d'un deuxième travailleur)

Source : ONSS

La *marginalité* des subventions peut être vérifiée à l'aide des cotisations à l'ONSS. Ces cotisations permettent en effet de savoir exactement combien de travailleurs étaient en service pendant l'année de référence et si l'on peut donc parler d'une création nette d'emplois. Pour l'application des différentes mesures, des normes strictes ont été décrétées à l'usage des agents de contrôle.

3.3.2 Profil des chômeurs bénéficiaires

La procédure à suivre pour pouvoir bénéficier d'une réduction de cotisations patronales se fait à l'initiative de l'employeur. L'employeur introduit une demande lorsqu'il engage un travailleur qui satisfait aux conditions légales. Après avoir mené une enquête, l'ONEm délivre les attestations nécessaires et veille au respect des caractéristiques qualitatives du bénéficiaire. Sur base des demandes, l'ONSS approuve automatiquement les réductions de cotisations. Le déroulement de la procédure explique pourquoi l'ONSS ne publie pas des données sur le nombre de travailleurs qui entrent en ligne de compte pour une réduction des cotisations patronales. Le rapport annuel ne publie que des données relatives au nombre d'employeurs. En outre, l'ONSS ne dispose pas de données concernant les caractéristiques qualitatives des travailleurs. Après avoir obtenu l'accord de l'ONEm, la réduction est automatiquement appliquée. L'ONSS subit passivement la législation et ignore donc, strictement parlant, s'il s'agit d'un chômeur de longue durée, d'un jeune chômeur, d'un travailleur qui réintègre le marché du travail ... Les données concernant le nombre des travailleurs qui bénéficient de certaines réductions sont uniquement tenues à jour au niveau *interne*.

Les conditions d'admission aux différents régimes concernés et des estimations se rapportant au nombre de chômeurs qui entraient théoriquement en ligne de compte pour une subvention en 1990 sont les seuls éléments dont nous disposons pour dresser le profil des bénéficiaires. Et ces données se font plutôt rares. En supposant que le nombre de bénéficiaires des mesures (co-financées par le FSE) soit pratiquement identique en 1989 et en 1990, et compte tenu du nombre de personnes théoriquement susceptibles de bénéficier de subventions (cf. supra), quelque 32% des bénéficiaires seraient chômeurs de longue durée (définition de l'objectif 3) et 60% auraient moins de 25 ans.

3.3.3 Efficacité

Comme nous venons de le voir, le déroulement de la procédure explique la pénurie de données sur les travailleurs individuels. Cela ne nous permet pas de nous prononcer sur l'efficacité des mesures. L'idéal serait de disposer de données individualisées, de sorte qu'on puisse savoir ce qu'il advient des travailleurs bénéficiaires *après* la période pendant laquelle les réductions sont octroyées. Ces données seront bientôt disponibles à la 'Banque-carrefour de la sécurité sociale'. La 'loi relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale' a été adoptée par le Parlement le 15 janvier 1990 et est entrée en vigueur le 1er janvier 1991. La Banque-carrefour permet d'informatiser en détail toutes les données qui se rapportent à la sécurité sociale. Les travailleurs peuvent être suivis de façon trimestrielle au moyen d'un numéro d'identification individuel. Les premières données devraient être disponibles à partir de 1992 et – en théorie, du moins – une évaluation postérieure approfondie devrait pouvoir être réalisée.

On a toutefois déjà examiné, il y a quelques années, à une échelle réduite, combien de travailleurs ont bénéficié des réductions pendant la période complète dans le cadre de l'AR n° 111. Ces données partielles⁹ montrent que bon nombre des contrats de travail sont conclus pour une *brève durée*, c'est-à-dire pour une durée plus courte que la période couverte par la réduction des cotisations patronales. La durée moyenne des contrats de travail a été estimée à environ 30 semaines. Cette constatation confirme la règle générale selon laquelle l'octroi de primes n'influe pas substantiellement sur la politique d'embauche, à moins que la prime ne soit substantielle. La plupart des emplois créés sont temporaires et visent à faire face à une demande accrue pendant une période limitée. Dans ce sens, l'AR n° 111 ne conduirait pas toujours à la création d'emplois stables dans le secteur privé. D'autre part, nous ne pouvons pas conclure de ces données que toutes les personnes engagées dans les liens d'un contrat de courte durée sont de nouveau au chômage à l'issue de cette période d'occupation.

Ces données partielles montrent qu'une 'perte sèche' est possible. En effet, le recrutement temporaire se serait peut-être de toute façon effectué vu l'accrois-

⁹ Pour l'AR n° 111, il était théoriquement possible de suivre individuellement les employés, mais le suivi n'a pas été suffisamment développé.

sement de la demande. Pour pouvoir se prononcer sur l'importance de ce phénomène, il faudrait cependant mener une enquête sur la politique d'embauche suivie par l'employeur ou évaluer l'élasticité salariale (de substitution) de la demande. Dans le cadre de la présente évaluation, il ne nous est pas possible de recueillir pareilles informations.

Il n'est pas vraiment évident d'estimer dans quelle mesure les conclusions applicables à l'AR n° 111 peuvent être généralisées aux autres mesures. Le groupe cible des employeurs et des travailleurs visé à l'AR n° 111 peut, en effet, sensiblement différer du groupe d'employeurs et de travailleurs visés par les autres mesures. Dans le cas de l'AR n° 111, il ne s'agit que d'entreprises unipersonnelles et d'indépendants qui essaient de répondre à moindres frais à une demande accrue, tandis que les entreprises des groupes cibles visés par les autres mesures sont de taille plus importante. Les grandes entreprises peuvent répartir la charge de variations soudaine de leur production sur un grand nombre de travailleurs et ne sont dès lors pas aussi sensibles aux éléments conjoncturels que les petites entreprises. Elles parviennent donc à adapter davantage leur politique d'embauche aux évolutions plus structurelles qui se dessinent sur leur marché. Par ailleurs, le groupe cible des chômeurs pour l'AR n° 111 est défini de façon plutôt large. Les motifs justifiant l'engagement peuvent différer selon qu'il s'agit d'un recrutement de chômeurs parmi un groupe cible défini plus ou moins largement. L'employeur se laissera sans doute moins tenter par des considérations opportunistes s'il doit choisir parmi un groupe de chômeurs nettement délimité.

Ces données ne nous permettent pas non plus de nous prononcer sur d'éventuels effets de substitution. Autant que nous sachions, il n'a nulle part été vérifié dans quelle mesure le travail subventionné se substitue aux heures supplémentaires, au travail intérimaire ou à la sous-traitance. A plus forte raison, les effets de substitution sur l'emploi dans d'autres entreprises ou secteurs sont encore plus difficiles à chiffrer. D'autre part, la redistribution du travail disponible en faveur des groupes cibles les plus faibles étant elle aussi une plus-value en soi, la substitution ne peut être jugée négativement sans plus. Cet argument de discrimination positive des chômeurs structurels se trouve encore renforcé dans le contexte belge où une part importante des sans-emploi sont des chômeurs de longue durée.

3.3.4 Cohérence avec d'autres tendances de la politique du marché de l'emploi

La réduction des cotisations patronales n'a aucun rapport avec d'autres interventions sur le marché du travail. Cependant, des exemples de l'étranger nous ont déjà montré qu'il est possible d'accroître l'efficacité de la réduction du coût salarial en l'intégrant dans une politique active de placement ou d'accompagnement. Ainsi, le projet 'Noord-Helmond (Van den Berg et Van der Veer, 1990)' recourt à des primes à l'embauche variables pour stimuler l'engagement de certains types de chômeurs. L'actuelle répartition des compétences en Belgique entre les auto-

rités nationales qui se chargent des réductions des cotisations et les Régions compétentes en matière de placement ne semble guère propice à une telle approche intégrée.

3.3.5 Coût

Quelques indications sur le coût du programme clôtureront cette partie. Il convient d'établir une distinction claire et nette entre le coût administratif et le 'coût effectif'. Le coût administratif se définit comme étant le coût formel de la mesure. Dans ce cas, l'employeur est dispensé de toutes les cotisations patronales pour la pension, le chômage, l'incapacité de travail et les allocations familiales¹⁰. Les cotisations pour le pécule de vacances (qui font partie de la rémunération) doivent, elles, être payées. Concrètement, il s'agit de 32,20 % du salaire brut pour les entreprises de moins de dix travailleurs, et de 33,89 % pour les grandes entreprises. Les réductions se calculent sur base d'un salaire minimum moyen, et non sur la rémunération réellement payée. Comme ce salaire minimum se chiffre actuellement à quelque 38 500 BEF¹¹, l'employeur bénéficie d'une réduction mensuelle du coût salarial de 12 400 à 13 050 BEF, soit une réduction de 25% maximum. Étalées sur deux ans – les huit trimestres pendant lesquels les réductions sont accordées – celles-ci varient, par conséquent, de 297 600 à 313 200 BEF¹².

Pour calculer le 'coût effectif', il convient de multiplier par un facteur déterminé le coût administratif par poste de travail. Ce facteur est fonction de la mesure dans laquelle la substitution et la 'perte sèche' réduisent l'emploi net. Certaines études¹³ avancent des chiffres de 15 à 40% d'emploi net, de sorte qu'il faudrait multiplier le coût administratif par un facteur de 2,5 à 6 pour calculer le 'coût effectif'. Cela nous donne des estimations qui varient entre 317 000 BEF et 940 000 BEF sur une base annuelle. Ce raisonnement est toutefois plutôt spéculatif; une étude approfondie de la 'perte sèche' et de l'effet de substitution s'impose dès lors.

3.4 Evaluation de la politique régionale en matière de primes

En ce qui concerne les systèmes de prime dans la Région wallonne et la Région bruxelloise, nous pouvons être relativement brefs : ils ne sont toujours pas opérationnels. Les attentes sont toutefois parallèles au régime national de réductions des cotisations patronales : comme nous l'avons déjà dit, des études nous apprennent que la forme de réduction du coût salarial n'a aucun effet sur l'efficacité. Une autre différence entre le régime régional et le régime national concerne l'instance qui sélectionne les bénéficiaires. Au niveau des primes régionales, les chômeurs

¹⁰ Y compris les cotisations de modération salariale.

¹¹ Si le travailleur est âgé de plus de 21,5 ans et qu'il a au moins 6 mois d'ancienneté.

¹² S'y ajoute, le cas échéant, le remboursement des frais d'adhésion à un secrétariat social, un avantage de quelque 6 000 BEF/an.

¹³ OCDE, 1988.

ne sont pas sélectionnés par l'ONEm (national), mais respectivement par le FOREm (wallon) et l'ORBEM (bruxellois). Ces instances sont dès lors tenues de délivrer les pièces justificatives requises relatives aux caractéristiques qualitatives du chômeur et versent elles-mêmes la prime. Une procédure de demande par trop rigoureuse pourrait dissuader les employeurs de recourir au nouveau régime. On n'a cependant aucune idée des appréhensions concernant la procédure de demande. Une troisième différence réside dans la nouveauté des mesures régionales. Un facteur qui influencera très largement le succès de la mesure est la 'promotion' dont elle bénéficiera. La mesure nationale de réduction des cotisations patronales est déjà appliquée depuis quelques années et peut continuer à évoluer à sa vitesse de croisière. Les mesures wallonnes et bruxelloises sont toutes nouvelles, il est donc indispensable d'en informer le public cible des employeurs.

3.5 Evaluation globale des subventions marginales à l'emploi

Les subventions ponctuelles de type marginal constituent potentiellement un instrument adéquat pour réduire le chômage structurel dans certains groupes de la population. Elles peuvent accroître les chances du groupe cible de trouver un emploi. Cependant, il ne faut pas non plus trop en attendre. Les résultats dépendent de la mesure dans laquelle les employeurs réagiront aux stimulants financiers qui doivent les inciter à intégrer les chômeurs des groupes cibles dans le processus du travail. Par ailleurs, le pouvoir organisateur devra veiller à éviter autant que possible des effets de substitution et contrôler la qualité des emplois nouvellement créés.

Somme toute, les résultats des réductions du coût salarial justifient un optimisme modéré. Bien qu'il ne soit pas toujours question d'un effet net sur l'emploi, les groupes de chômeurs les plus faibles ont quand même nettement plus de chances de trouver un emploi (temporaire). La redistribution du travail disponible en faveur des groupes cibles est déjà une plus-value en soi. Et le cercle vicieux du chômage de longue durée avec ses effets pervers aux niveaux psychosocial et social est ainsi rompu.

Cet optimisme est toutefois tempéré par la 'perte sèche' et l'effet de substitution. Des données partielles concernant l'AR n° 111 mettent en évidence que ces effets réduisent incontestablement les résultats nets de l'emploi. Il n'est cependant pas possible de se faire une idée exacte de l'importance de ces effets. En outre, les conclusions ne se prêtent pas à une généralisation pure et simple pour les autres mesures : la spécificité de l'AR pourrait renforcer ces effets. En raison de la 'perte sèche' et de l'effet de substitution, le 'coût effectif' est de loin supérieur au coût administratif.

Un autre inconvénient des régimes actuels est toujours leur complexité, malgré un début d'harmonisation réalisé par le regroupement de quelques AR numérotés dans la loi-programme du 20 décembre 1988. L'approche de ces problèmes à une plus grande échelle est sans aucun doute entravée par la description trop détaillée

des groupes cibles, les modifications trop fréquentes apportées à la réglementation et les chevauchements entre les initiatives nationales et régionales.

4. Les emprunts subordonnés

4.1 Type de mesure

Bon nombre de pays ont promulgué des mesures visant à aider les indépendants débutants. Cette aide peut consister à payer anticipativement les allocations de chômage en tant que somme forfaitaire, à octroyer des emprunts à des taux d'intérêt très avantageux ou à organiser des formations spécifiques pour les indépendants débutants. Dans le premier cas, il s'agit d'une simple extension du système de chômage; dans le deuxième et le troisième cas, il s'agit d'un programme distinct. La participation à ce programme peut cependant entraîner la perte des droits à des allocations futures en cas de faillite. C'est ce qui se passe en Espagne et aux Etats-Unis. Une autre distinction concerne la personne à qui l'emprunt est octroyé. Dans certains pays, il ne peut l'être qu'à des personnes physiques; dans d'autres, une personne morale peut aussi y prétendre.

Dans le système belge des emprunts subordonnés, les chômeurs¹⁴ qui comptent au moins trois mois de chômage peuvent bénéficier d'un emprunt d'un montant de 450 000 BEF à un taux avantageux. L'octroi de l'emprunt n'est subordonné à aucune condition de garantie. Les cinq premières années, seuls les intérêts - calculés à un taux fort intéressant - doivent être remboursés. Après cinq ans, l'indépendant commence à rembourser le capital. En cas d'échec, l'ex-indépendant conserve ses droits aux allocations de chômage pendant les six années qui suivent son installation, mais l'emprunt est considéré comme une avance (fictive) sur les allocations. Dans la pratique, une longue période¹⁵ s'écoule donc entre la faillite et la reprise des allocations. Aucune forme d'accompagnement n'est prévue.

4.2 Attentes

"Dans le meilleur des cas, le statut d'indépendant peut procurer à un individu une grande autonomie ainsi que la possibilité d'exploiter son potentiel et d'être récompensé proportionnellement aux efforts physiques et intellectuels fournis, aux risques pris et aux investissements réalisés. Dans le pire des cas, ce statut correspond à des activités de survie en marge de la société¹⁶". La plupart des indépendants doivent se situer quelque part entre ces deux extrêmes. La question

¹⁴ L'emprunt est donc personnel et ne peut être accordé à des personnes morales.

¹⁵ Cette période se calcule en divisant le solde de l'emprunt par l'allocation dont le chômeur bénéficiait précédemment.

¹⁶ OCDE, 1990, *The Promotion of self-employment* (La promotion du statut d'indépendant), p. 1.

est toutefois de savoir quels chômeurs de longue durée sont susceptibles de devenir des entrepreneurs dynamiques.

La réussite d'un indépendant débutant dépend d'un grand nombre de facteurs personnels et institutionnels. Travailler comme indépendant exige une personnalité déterminée et des aptitudes professionnelles qui ne sont pas données à tout le monde : beaucoup se sentent appelés, mais il y a peu d'élus. Ainsi, les conditions essentielles de l'esprit d'entreprise sont, outre le caractère psycho-social de l'entrepreneur, l'expérience ou le savoir-faire adéquat ainsi que les moyens financiers nécessaires. La question est de savoir si les chômeurs de longue durée répondent à ces conditions contraignantes. En plus des conditions définies au niveau micro-économique, les chances de réussite d'un indépendant débutant sont également déterminées par le cadre institutionnel. Par cadre institutionnel, on entend tout d'abord la situation macro-économique. Une inflation élevée ou des marchés à la baisse peuvent constituer une sérieuse menace pour les activités des indépendants débutants. Parmi les autres obstacles institutionnels, citons également les charges administratives, les barrières dressées par les entreprises existantes en vue d'écarter les nouveaux arrivants, ou encore les marchés en difficulté, comme par exemple le marché du crédit pour les PME.

4.3 Evaluation

4.3.1 Faisabilité

On peut établir une distinction entre 'la faisabilité administrative' (la capacité institutionnelle et la marge budgétaire permettant d'adopter la mesure qui vise à la mise en oeuvre de la subvention) et 'la faisabilité économique' (l'utilité) de la mesure.

En ce qui concerne le premier point, il s'agit d'une mesure qui existe depuis 1984 et qui touche un nombre bien plus élevé de chômeurs que ceux bénéficiant d'une subvention du FSE : en 1990, par exemple, 720 demandeurs d'emploi ont obtenu un prêt, mais seulement 122 se sont vu octroyer une subvention. Pourtant, il ressort du tableau 9 qu'on prévoyait un nombre de subventions accordées par le FSE plus élevé (263). Le fait que ce chiffre n'a pas été atteint n'est pas à imputer à un encadrement institutionnel défectueux mais peut-être davantage au profil du groupe cible de la mesure. En effet, tant les jeunes chômeurs que les chômeurs de longue durée ne font que relativement peu appel à cette possibilité (cf. infra).

Quant à la faisabilité économique, il faut bien reconnaître que ce type de mesure ne s'adresse pas spécifiquement aux groupes de chômeurs défavorisés. Le système est ouvert à tous ceux qui sont au chômage depuis au moins 3 mois¹⁷. On trouve donc également dans ce groupe cible des chômeurs sans expérience professionnelle ainsi que des personnes qui ont acquis une certaine expérience dans un

¹⁷ Cette condition a été introduite en 1989. Auparavant, seule la condition de chômage était appliquée, sans aucune spécification de durée.

secteur sans avenir. De plus, on constate (Mangez, 1989) que la majorité des débutants créent des entreprises qui se situent dans le prolongement de leurs activités antérieures. Les débutants se lancent essentiellement dans le secteur de l'horeca, du commerce et des réparations (code NACE n° 6), en majeure partie sous forme de commerces de détail. Ces activités peuvent donc difficilement être considérées comme innovatrices. Le groupe cible et la nature de l'activité réduisent les chances de réussite en tant qu'indépendant. C'est pourquoi la mesure ne semble utile que si l'on fait preuve de suffisamment de sélectivité lors de l'octroi des prêts subordonnés. Cette condition s'est en fait avérée indispensable au cours de ces dernières années eu égard au nombre croissant d'échecs. Cette sélectivité se traduit par le nombre de refus d'octroi d'un prêt subordonné, ce nombre ayant augmenté au fil des ans pour atteindre environ 50%. Depuis peu (Arrêté ministériel du 15 juillet 1991), on attend des candidats qu'ils apportent aussi des fonds propres, équivalant à 50% au moins de la somme prêtée.

Tableau 18. Nombre de refus d'octroi de prêts subordonnés

Année	Taux de refus
1984	20,51%
1985	30,46%
1986	33,30%
1987	44,40%
1988	49,75%

Source : Mangez P., 1989

4.3.2 Profil de l'indépendant débutant

Nous avons déjà mentionné plus haut que les conditions d'octroi ont été renforcées : les candidats-débutants doivent désormais être chômeurs depuis au moins 3 mois au moment de la demande du prêt. La réglementation du FSE est donc, d'une part, plus contraignante pour les chômeurs de longue durée et, d'autre part, plus souple pour les jeunes.

Sur base de l'enquête réalisée par l'ASBL Coordination des Equipes de Recherche-Action (CERA)¹⁸ (fût-ce sur un échantillon limité de 56 cas), on peut dresser un profil des participants en fonction de l'âge, du sexe et du niveau d'études. L'âge moyen des participants au moment de l'enquête était de 35 ans. La majorité d'entre eux avaient entre 25 et 40 ans. L'octroi de prêts subordonnés ne vise donc pas vraiment à résorber le chômage chez les jeunes.

¹⁸ A noter que l'enquête a été réalisée pour la Région bruxelloise en février 1988. La législation concernant les conditions d'octroi a été adaptée depuis lors.

Tableau 19. Age des indépendants débutants *

	Chômeurs	Echantillon
Moins de 25	18,2%	17,9%
Entre 25 et 40	47,5%	62,5%
Entre 40 et 50	20,1%	14,3%
Plus de 50	14,2%	5,4%

* L'échantillon a été comparé aux chômeurs bruxellois à ce moment-là
Source : Mangez P., 1988

Deux tiers des débutants sont des hommes. Les femmes, qui constituent l'écrasante majorité des chômeurs de longue durée, sont donc sous-représentées. Le niveau de formation des débutants est considérablement plus élevé que le niveau de formation moyen de l'ensemble des chômeurs. Un quart des débutants interrogés au cours de l'enquête avait un diplôme de l'enseignement supérieur. Par ailleurs, le pourcentage des personnes ayant un diplôme de l'enseignement primaire n'est que de 18%, alors qu'ils constituent presque 50% de l'ensemble des chômeurs. La formation supérieure s'accompagne en outre d'une expérience professionnelle d'une durée moyenne de 7 ans, variant entre 6 mois et 22 ans.

La nature même de la mesure fait que ce sont d'abord les chômeurs les plus favorisés qui saisissent la chance de s'établir comme indépendant. Ceci est donc en contradiction avec d'autres mesures qui se concentrent essentiellement sur les groupes cibles les moins favorisés du marché du travail. Il en résulte que la mesure provoque une 'perte sèche' considérable (cf. infra). La faible durée de chômage précédant la demande est une des indications dans ce sens.

Tableau 20. Durée de chômage * avant l'introduction de la demande de prêt

1 mois ou moins	20,2%
2 mois ou moins	33,3%
3 mois ou moins	42,2%
4 mois ou moins	53,3%
6 mois ou moins	64,4%
9 mois ou moins	73,3%
12 mois ou moins	80,0%

* En ce qui concerne les personnes qui ont chômé pendant un mois au moins, il faut encore mentionner le cas de 7 personnes qui ont déclaré avoir dû attendre leur prêt pendant une période plus longue que la durée durant laquelle elles étaient au chômage. En théorie, cela est impossible, car le statut de chômeur constitue une condition d'octroi du prêt. Cependant, cela ramènerait à 30,8% le nombre de cas qui ont déposé leur demande de prêt au cours du mois où ils sont devenus chômeurs. A noter toutefois qu'il s'agit d'un échantillon limité à 56 cas de la Région bruxelloise

Source : Mangez P., 1988

4.3.4 Coût

L'importance budgétaire de la mesure est facile à calculer : le coût du prêt (actuellement 450 000 BEF) multiplié par le nombre de participants. Le coût est cependant inférieur, car le prêt représente en réalité la somme capitalisée des allocations de chômage futures (environ trois ans d'allocations moyennes ²⁴). En outre, le prêt est en principe remboursé par l'indépendant :

- le remboursement est, soit anticipé, soit il s'effectue après 6 ou 10 ans en cas de réussite de l'indépendant;
- en cas d'échec de l'indépendant, le prêt est considéré comme un acompte (fictif) sur les allocations de chômage et le failli ne peut prétendre à des allocations de chômage pendant une période déterminée (3 ans au maximum). Il peut alors s'adresser au CPAS s'il ne trouve pas d'emploi. On peut donc parler d'un transfert partiel ²⁵ vers les autorités locales.

Le coût direct de la mesure équivaut donc à la différence entre le taux d'intérêt du marché, taux auquel les autorités empruntent pour financer leurs dettes, et le taux d'intérêt de faveur auquel le prêt subordonné est octroyé. En outre, une partie des prêts est considérée comme irrécupérable. L'approche du coût réel est donc déterminée par les éléments suivants :

- si on admet que les pouvoirs publics peuvent prêter à du 10% ²⁶, la différence entre le taux débiteur et le taux créditeur s'élève à 5%. Le prêt à une durée moyenne de 8 ans ²⁷. Le coût annuel par débutant équivaut à environ 450 000 x 5% = 22 500 BEF, soit environ 120 000 BEF en valeur actualisée;
 - à cela s'ajoute, en cas d'échec, le minimum si l'ex-indépendant ne trouve pas d'emploi. Celui-ci varie à l'heure actuelle entre 146 892 BEF/an pour un cohabitant et 293 784 BEF pour un chef de famille;
 - une partie des prêts n'est pas récupérable;
 - la 'perte sèche', qui a été estimé dans la réglementation initiale à 63,5% au moins, doit probablement se trouver maintenant à un niveau inférieur (cf. supra);
- les indépendants débutants qui réussissent peuvent éventuellement employer à terme d'autres personnes, ce qui implique à nouveau un rendement supérieur (ou, en d'autres termes, un prix de revient inférieur par emploi créé);
- tous ces éléments réunis doivent être confrontés les uns aux autres dans une perspective dynamique, d'où surgit toute une série d'éléments inconnus, dont l'évolution des chances de survie au fil des ans, la durée de dépendance vis-à-vis du minimex dans le chef de ceux qui ont échoué, la part des prêts non récupérables, le remboursement retardé, etc.

²⁴ On ne se base donc pas sur le frais d'établissement possibles de l'indépendant.

²⁵ Tout le monde ne fera pas appel au CPAS; la moitié du minimum est suppléée par les pouvoirs publics nationaux.

²⁶ C'est à peu près le taux d'intérêt que l'Etat paie pour les obligations qu'il émet.

²⁷ La durée normale est de 10 ans; mais on commence les remboursements du capital à partir de la 6ème année.

Ce n'est que sur base d'hypothèses très simplifiées qu'on peut estimer le coût réel par emploi créé. Supposons (a) que la moitié des débutants échoue au cours de la cinquième année (c'est-à-dire qu'ils ne remboursent pas le capital) et ensuite que plus personne n'échoue²⁸; (b) que ceux qui ont échoué coûtent autant en allocations (de minimex) que ce qu'ils auraient coûté en allocations de chômage, s'ils n'avaient pas commencé à travailler comme indépendants; (c) que la 'perte sèche' est de 50 à 60%; et (d) que l'effet d'embauche indirect est nul.

Le coût financier par emploi créé s'élèvera alors (en valeur actualisée) à :

- pour une 'perte sèche' de 50% : $327\ 650 \times 2 = 655\ 300$ BEF;
- pour une 'perte sèche' de 60% : $327\ 650 \times 2,5 = 819\ 125$ BEF.

Il va de soi que les calculs précités relèvent une fois de plus de la spéculation. Une étude longitudinale ainsi qu'un échantillon et un groupe témoin bien choisis sont nécessaires si l'on souhaite fournir à cet égard des éléments de réponse définitifs.

4.4 Conclusion

Certains chômeurs, en s'appuyant sur une formation de base ou sur une qualification acquise dans leur passé professionnel, sont animés par la volonté d'accéder à une profession indépendante ou de créer une entreprise. Une intervention financière peut s'avérer déterminante quant à la décision de faire démarrer le projet d'entreprise. L'objectif est de déclencher une dynamique qui génère la création d'emplois durables et en nombre croissant²⁹. Lors de l'introduction du système des prêts subordonnés, la mesure a été présentée comme un moyen universel pour lutter contre le chômage. Les attentes du législateur ne se sont pas réalisées.

Toutefois, les prévisions, basées sur des études réalisées au niveau international et sur la connaissance du groupe cible n'auraient pas dû être aussi optimistes. On ne peut attendre de jeunes chômeurs ou de chômeurs exclus de secteurs obsoletés qu'ils mettent sur pied des activités innovatrices dans une économie où les marchés sont en régression. Suite à un manque de sélectivité lors de l'octroi des prêts, un grand nombre d'entre eux ont été condamnés à l'échec. Par ailleurs, la législation a favorisé la 'perte sèche' faute d'avoir instauré des exigences en matière de durée de chômage. Les échecs et la 'perte sèche' augmentent d'ailleurs sensiblement le coût réel de cette mesure.

Au cours de ces dernières années, le Comité de gestion du Fonds de participation est devenu plus sélectif en matière d'octroi de prêts et une période de 3 mois de chômage a été fixée comme condition d'octroi. Cette condition permet de réduire le coût réel de la mesure et on pourra peut-être procéder à une aug-

²⁸ Ces personnes ont perçu des subventions en intérêts pendant 5 ans (85 300 BEF en valeur actualisée) et ont, en outre, représenté un coût à charge des autorités à concurrence du capital. Le coût moyen par indépendant débutant (déduction faite de la 'perte sèche') s'élève à $0,5 (120\ 000) + 0,5 (85\ 300 + 450\ 000) = 327\ 650$ BEF.

²⁹ Rapport au Roi, note du Conseil des Ministres du 30 septembre 1982, p. 1.

mentation sensible des prêts. Le montant du prêt devrait davantage être basé sur les besoins réels de l'indépendant débutant plutôt que sur l'actuel critère administratif et budgétaire. En outre, la mesure devrait également pouvoir être associée à une formation spécifique ou à un encadrement des débutants. Cela pourrait augmenter sensiblement le taux d'emploi net et ainsi réduire le coût de la mesure pour les pouvoirs publics. Les ressources du FSE pourraient peut-être servir à créer un encadrement qui aidera les indépendants débutants à développer leurs activités.

5. La FPIE

5.1 Type de mesure

A strictement parler, la Formation Professionnelle Individuelle en Entreprise (FPIE) ne peut être qualifiée d'aide à l'embauche, parce qu'il s'agit en fait d'une forme de formation combinée à une expérience professionnelle en entreprise (mesure du type 1.1.3)³⁰. Etant donné que l'Exécutif flamand présente quand même la mesure comme une aide à l'embauche vis-à-vis du FSE, mais nous la repreneons dans notre analyse. L'évaluation sera cependant limitée à la FPIE même, sans évaluation de la formation dans l'ensemble.

5.2 Attentes concernant la mesure

Une formation professionnelle parfaite n'existe pas, mais elle doit cependant satisfaire à un certain nombre d'exigences pour atteindre un degré suffisant d'efficacité. Il faut tout d'abord que la formation professionnelle offre des perspectives d'avenir. Les connaissances acquises doivent donc être utilisables dans un secteur offrant des perspectives d'emploi favorables. Il est préférable que le transfert des connaissances se fasse en alternance avec l'acquisition d'une expérience concrète en entreprise, et de préférence dans une entreprise offrant, par son parcours, des chances d'emploi concrètes. La formation ne peut être ni trop courte ni trop longue et doit prévoir un encadrement suffisant.

La FPIE jouit d'une bonne réputation et satisfait grosso modo aux conditions suivantes :

- Elle est axée sur l'avenir : la formation dans le cadre de la FPIE est donnée au sein de l'entreprise, soit parce que le VDAB ne dispense pas cette formation dans son centre, soit parce que la distance entre le domicile de la personne qui suit les cours et le centre de formation du VBAB est trop grande. Un centre de formation ne peut être en mesure de proposer toutes les formations parce que la gamme est trop vaste ou parce que les équipements exigés ne sont pas

³⁰ Selon la classification de l'OCDE pour les mesures en faveur de l'emploi.

présents. Dans ce dernier cas, il s'agit souvent de formations techniques, offrant sans doute des perspectives d'avenir favorables.

- Elle vise un secteur : les connaissances acquises peuvent être spécifiques à l'entreprise ou au secteur. Dans le premier cas, les connaissances acquises sont uniquement utilisables dans une entreprise déterminée; dans le second cas, la personne qui suit les cours a accès au secteur tout entier. Cela ouvre naturellement davantage de perspectives pour la personne concernée. La FPIE devrait en principe être orientée vers un secteur.
 - Encadrement : la FPIE est sollicitée par une entreprise. Au moment de l'entrée en service d'une personne qui suit des cours, l'entreprise et le VDAB signent un contrat définissant strictement les obligations en matière d'encadrement et de suivi à charge de l'entreprise. Des inspecteurs du VDAB sont autorisés à procéder à des contrôles sur place.
 - Durée : la durée de la formation peut varier de un à six mois, selon le type de formation. Puisque la formation est organisée par l'entreprise et que le directeur du Comité Sous-régional de l'Emploi décide de la durée, celle-ci peut être fixée au cas par cas.
 - Perspectives d'emploi : la personne qui suit les cours est en principe engagée pour une durée indéterminée. La période d'emploi suivant la formation doit en tous cas être au moins aussi longue que la durée de la formation. Les conditions sont stipulées dans le contrat conclu entre le VDAB et l'entreprise.
- La FPIE satisfait donc dans une large mesure aux caractéristiques essentielles d'une formation professionnelle optimale. C'est pourquoi on a fondé beaucoup d'espoirs dans cette mesure.

5.3 Evaluation

5.3.1 Faisabilité

On peut formuler les mêmes remarques que pour les prêts subordonnés accordés aux indépendants débutants. La FPIE est un canal de réintégration bien établi, qui est utilisé à une échelle beaucoup plus grande que le PO ne suggère. On compte pour 1990 plus de 3 300 bénéficiaires, alors que l'objectif du PO s'élevait à 1 120. Toutefois, moins de 900 participants sont entrés en ligne de compte pour les subside FSE, parce que la plupart des participants avaient plus de 25 ans et qu'ils n'étaient pas des chômeurs de longue durée. En d'autres termes, il n'y a pas de problème de faisabilité administrative ou budgétaire mais bien de sélectivité. Au cours des années à venir, il va falloir axer cette mesure sur des groupes cibles prioritaires.

5.3.2 Groupe cible

Le tableau 10 est repris ci-dessous et comparé avec les différents groupes de la population des chômeurs en Flandre.

Tableau 22. Comparaison entre les personnes en FPIE la population flamande des chômeurs *

	Hommes		Femmes		Total	
	FPIE	CCI	FPIE	CCI	FPIE	CCI
En fonction de l'âge moins de 25 ans plus de 25 ans	28,0% 38,8%	6,1% 29,1%	17,2% 15,9%	11,8% 52,9%	45,3% 54,3%	17,9% 82,1%
En fonction du niveau de formation						
enseignement primaire	13,9%	17,0%	7,5%	26,5%	21,5%	43,6%
enseignement sec. inférieur	23,9%	7,6%	9,1%	16,4%	33,1%	24,0%
enseignement sec. supérieur	18,2%	4,6%	8,2%	14,8%	29,8%	19,4%
enseignement supérieur	5,5%	2,7%	3,6%	4,4%	9,2%	7,2%
autres	5,3%	3,3%	1,3%	2,5%	6,6%	5,8%
En fonction de la durée de chômage						
moins de 1 an	55,8%	18,5%	20,9%	25,9%	78,7%	44,4%
de 1 à 2 ans	6,8%	5,6%	6,1%	10,3%	12,9%	15,8%
de 2 à 5 ans	3,2%	6,1%	3,9%	12,9%	7,1%	19,1%
plus de 5 ans	1,1%	5,7%	2,2%	15,0%	3,4%	20,7%

Source : Service d'études VDAB, ONEm

Les FPIE sont réparties de manière presque égale entre les jeunes chômeurs et les chômeurs plus âgés, alors que les jeunes ne représentent pas un cinquième de la population globale. Les jeunes femmes sont également sur-représentées, bien que cela ne soit pas aussi marqué que chez les jeunes gens (presque 50%). En comparaison avec leur niveau de formation, on constate que les chômeurs possédant un diplôme de l'enseignement primaire sont sous-représentés. Cela s'explique par le fait que ce sont surtout les chômeurs plus âgés qui possèdent un tel diplôme. De même, les femmes possédant un diplôme de l'enseignement secondaire ne sont pas non plus représentées de manière proportionnelle, alors que les hommes sont nettement en surnombre. Enfin, il faut signaler que presque quatre-cinquièmes des FPIE sont dispensées à des chômeurs (hommes) de courte durée, alors que les chômeurs de longue durée représentent plus de 55% du nombre total de chômeurs en Flandre.

La cause de cet écrémage des 'meilleurs' chômeurs réside dans le fait que les entreprises sélectionnent elles-mêmes en grande partie les candidats. Dans de nombreux cas, une entreprise vient elle-même soumettre un projet de FPIE au VDAB.

5.3.3 Efficacité

L'effet brut de la FPIE sur l'emploi est en théorie proche de 100%. Dans le contrat établi entre le VDAB et l'entreprise, il est en effet stipulé que la personne qui suit les cours doit être engagée dans l'entreprise pendant une période au moins aussi longue que la période de formation. Dans certains cas exceptionnels, on ne prend pas la règle à la lettre et ce pour des motifs urgents ou clairement motivés et valables.

Le danger de la 'perte sèche' est bien réel. Celui-ci peut avoir deux causes :

- Les entreprises font payer au VDAB des formations spécifiques à l'entreprise. Si la formation aboutit à l'acquisition de connaissances qui peuvent uniquement être utilisées au sein de l'entreprise, les frais devraient être entièrement facturés à l'entreprise.
- Les entreprises peuvent abuser des FPIE en les considérant comme une forme de période d'essai bon marché.

Le directeur du bureau de placement local décide de l'attribution ou non d'une FPIE. Il peut éventuellement limiter la 'perte sèche' par sa connaissance qu'il a des entreprises où sont placées des personnes qui suivent des cours. Au moment de l'introduction d'une demande de FPIE par de nouvelles entreprises, le VDAB effectue une enquête préliminaire, de sorte que la procédure d'attribution empêche les abus. De plus, il décide de la durée de l'attribution de la FPIE. En général, on constate une diminution ³¹ de la durée moyenne.

Dans la pratique, la FPIE est utilisée par des médiateurs du VDAB en vue de combler les postes vacants ouverts. Si on ne trouve personne qui convient pour un certain poste vacant, le médiateur peut proposer de fournir à un chômeur les connaissances exigées par le biais de la FPIE.

5.3.4 Coût

Le coût de la mesure est partagé entre l'entreprise et le VDAB qui paie les allocations de chômage de la personne en formation. L'entreprise paie la différence entre l'allocation perçue par la personne et le salaire normal. La FPIE ne représente pas pour les pouvoirs publics de coût supplémentaire en termes administratifs. Le coût réel comprend l'allocation, multipliée par un facteur qui représente la 'perte sèche'. Cet effet est, en tous cas, parfaitement contrôlé en fixant, en cas de doute, une durée aussi courte que possible pour la FPIE. Dans la pratique, on travaille de façon pragmatique et on décide assez rapidement de l'attribution ou non d'une FPIE. Pour les pouvoirs publics, cela signifie un chômeur de moins à court terme. Pour une FPIE de 3 mois, avec une allocation moyenne de 18 200 BEF ³² et une 'perte sèche' (purement hypothétique) de 30%,

³¹ La durée est, à présent, plus restreinte et se situe bien souvent entre 1 et 4 mois.

³² Dans le cadre du PO, on utilise un coût de 460 heures x 90 BEF/heure = 41 400 BEF. Ce montant se base cependant sur les allocations de 1989. Le coût que nous avons calculé sur base de l'allocation moyenne est apparemment légèrement surestimé.

nous estimons le coût réel à 78 000 BEF, ce qui est peu onéreux en comparaison avec les autres mesures. Même si la 'perte sèche' s'élève à 50%, le coût n'atteindra que 105 200 BEF.

5.4 Conclusion

En ce qui concerne l'aide à l'embauche, en Flandre, seules les formations professionnelles individuelles du VDAB ont été reprises dans le CCA. Sans douter de l'utilité d'un tel instrument, nous constatons toutefois que la gamme de compétence et même des instruments est beaucoup plus importante dans la Région flamande. En ce moment, on néglige apparemment ce volet de la politique du marché du travail ou on compte sur les pouvoirs publics nationaux.

La formation professionnelle individuelle est une mesure qui entre depuis des années en considération pour l'obtention de subventions du FSE. Par conséquent, il était possible de déterminer de façon assez précise l'ampleur de la mesure lors de l'établissement des plans et du PO. L'importance de cette mesure est claire : en fonction des besoins du marché du travail, les chômeurs peuvent être recyclés en travailleurs spécialisés avec des perspectives d'emploi réelles. La demande de subventions du FSE n'est introduite que si le participant a effectivement suivi l'ensemble de sa formation. En outre, l'employeur doit déclarer en tout bien tout honneur qu'il crée des emplois supplémentaires. En d'autres mots, il ne peut s'agir de remplacements. Les fonds du FSE sont donc utilisés en parfaite conformité avec le PO. Il existe cependant un risque de 'perte sèche', dans le sens où la FPIE est utilisée pour des formations spécifiques à une entreprise ou comme une période de stage peu coûteuse. Afin de contrôler ces effets secondaires, il est préférable de ne pas trop étendre cette mesure.

Jusqu'à présent, on peut dire que les subventions du FSE n'ont pas fondamentalement influencé le recrutement d'un certain groupe cible, ni le nombre de formations dispensées. Bien que les stagiaires qui peuvent être subventionnés par le FSE répondent aux critères fixés, les FPIE restent également accessibles aux autres chômeurs. En effet, ce système répond à une logique purement économique, à savoir celle de satisfaire la demande en main-d'oeuvre des entreprises et de placer les chômeurs. Cependant, à l'avenir, une plus grande sélectivité en faveur des jeunes et des chômeurs de longue durée sera requise afin de réaliser les objectifs quantitatifs avancés dans le PO flamand.

6. Conclusion

Le tableau 23 donne un aperçu de quelques indicateurs d'évaluation relatifs aux cinq mesures belges qui ont été proposées au FSE en vue de l'octroi de subventions. Les chiffres sont, il est vrai, incomplets ou peu fiables, car ils sont basés sur différentes sources et bon nombre d'hypothèses. De plus, deux des cinq pro-

grammes en sont à peine à leurs débuts. Les conclusions sont dès lors provisoires et spéculatives.

La première impression que l'on en retire est que certains programmes subventionnés sont insuffisamment adaptés aux chômeurs de longue durée ou aux jeunes. Tant les FPIE que les prêts subordonnés sont destinés à tous les chômeurs et même à ceux qui sont relativement plus favorisés. On constate ainsi un paradoxe : d'une part la capacité des programmes est de loin supérieure aux chiffres à réaliser qui sont soumis au FSE, alors que, d'autre part, on n'arrive pas à réaliser ces chiffres.

En ce qui concerne les prêts subordonnés accordés aux indépendants débutants, on peut se demander si cette mesure répond bien à une stratégie réaliste mise en place en vue de réinsérer les groupes de chômeurs plus défavorisés. La FPIE, pour sa part, peut cadrer dans une telle stratégie, mais, dans ce cas, elle doit être utilisée de manière plus sélective.

Une seconde remarque d'ordre général concerne la fragmentation et l'approche trop stricte de certains programmes, comme les réductions des cotisations patronales et le 'Programme Plus'. La multitude de groupes cibles (restreints) et la complexité de la réglementation portent sans aucun doute atteinte à leur efficacité. Le partage des compétences en matière d'aide à l'embauche entre l'Etat et les Régions a encore davantage contribué à la fragmentation des initiatives et a entravé une approche intégrale de la problématique.

Une dernière remarque concerne le manque évident d'études d'évaluation relatives à l'efficacité des programmes. C'est surtout en matière d'effectivité du coût, de 'perte sèche', d'effet de substitution et de rapport entre le coût et le résultat d'une mesure que l'on ignore encore où on en est. La 'perte sèche' et l'effet de substitution des subventions sélectives à l'embauche se font très nettement sentir (selon les publications internationales, de 60 à 85%), et ils portent de ce fait un coup sérieux à l'efficiencia relative de certaines mesures. A l'heure actuelle, aucune enquête n'a encore été menée à ce sujet en Belgique.

Pour ce qui est de l'effectivité du coût, le tableau ci-dessous nous permet uniquement de conclure que la FPIE est sans doute la mesure la plus efficace en matière de coût, et ce, même si elle devrait aller de pair avec des 'pertes sèches' très importantes. Par contre, les réductions des cotisations patronales constituent probablement le programme le plus coûteux, d'autant plus que l'aide est accordée pendant 2 ans.

Tableau 23. Aperçu de quelques indicateurs d'évaluation relatifs à l'aide à l'embauche

Programme	Année de référence	Nombre de participants	Chômeurs de longue durée	Jeunes	Perte sèche	Coût administratif ¹	Coût effectif/job/année
Réduction de cotisations patronales	1989	30 224	32% ²	60% ³	?	297 600 à 313 200	371 000 à 940 000 *
Programme Plus	1991	?	?	?	?	160 000 (2 ans)	400 000 à 960 000
Primes à l'embauche Brux.	1991	?	?	?	?	180 000 (1 an)	450 000 à 1080 000
Prêts subordonnés	1990	722	20% ⁴	18% ⁵	63 à 75% ⁶	327 650 (1 an)	655 000 à 819 000 **
FPJE	1990	3 363	20%	40%	?	54 600 ⁷ (8 ans)	78 000 à 105 200 ⁸

1. Bn BFR

2. Nombre de chômeurs de longue durée ou de jeunes, basé sur des dossiers individuels en 1990. Total des bénéficiaires, basé sur des moyennes trimestrielles de 1989. Seuls les chômeurs de longue durée au-delà de 25 ans sont repris

- 3. Idem pour les jeunes
- 4. Chiffres peu fiables à cause de l'échantillon trop restreint
- 5. Idem pour les jeunes
- 6. Ce chiffre est valable pour l'ancienne réglementation. Dans la nouvelle réglementation, ce pourcentage est sans doute moins important
- 7. Basé sur une durée de formation supposée s'élevant à 3 mois
- 8. Perte sèche oscillant entre 30 et 50%

(**) Coût actualisé sur 8 ans

(*) A multiplier par 2, étant donné que la réduction est accordée pendant deux ans

CHAPITRE V

AVIS SUR LES EVENTUELS LIENS ENTRE LES AIDES A L'EMBAUCHE ET D'AUTRES ACTIONS ET PROGRAMMES EUROPEENS

1. Introduction

Dans ce chapitre, nous examinerons si les aides à l'embauche ont un lien quelconque avec les mesures des autres fonds structurels ou avec d'autres actions du FSE (par ex. NOW, HORIZON et EUROFORM). En coordonnant toutes ces actions, on pourrait créer des effets multiplicateurs ou, au moins, éviter de financer deux fois la même action. Nous nous concentrerons principalement sur la recherche de synergies entre les différents types de mesures qui sont susceptibles d'être subventionnées. S'il n'existe pas encore de liens de collaboration, nous examinerons de quelle façon une structure de coordination pourrait être mise en place.

2. Coordination avec les autres fonds structurels

2.1 Coordination des objectifs

Il y a toujours un certain degré de coordination entre les mesures reprises sous les objectifs 3 et 4 et les mesures des autres fonds structurels (objectifs 2 et 5B), étant donné que les responsables chargés de l'élaboration des PO sont les mêmes : l'administration centrale du ministère de l'Emploi et du Travail, assistée de ses antennes régionales. De plus, les principaux promoteurs sont également les mêmes : le VDAB, le FOREm ou l'ORBEm, les ministères de l'Education, le VFIPH et le FCRSH. Au sein des grandes organisations, certains membres du personnel sont spécialisés dans les affaires européennes. Ces spécialistes siègent dans dif-

férents comités de suivi et groupes d'experts¹ dans lesquels sont également représentées les administrations européennes et régionales². Ce faisant, il y a un flux permanent d'informations entre les décideurs et les exécutants. Au niveau des projets, ce sont les promoteurs qui décident de l'objectif sous lequel un projet est introduit. Cette décision dépend du type de projet (par ex. l'expansion industrielle ou l'aide à l'embauche) et du groupe cible. Ce faisant, on exploite pleinement la complémentarité des objectifs.

Pour les aides à l'embauche, par contre, la coordination est très limitée. Etant donné que les mesures de ce type ressortissent presque exclusivement des objectifs 3 et 4, il n'y a pas de chevauchements possibles avec les objectifs 2 et 5B. De plus, toutes les aides à l'embauche sont concrétisées sous forme de mesures distinctes avec un groupe cible spécifique, bien déterminé. Les mesures ne sont souvent pas reprises dans un parcours d'accompagnement offrant un éventail de possibilités au chômeur.

2.2 Le niveau de la coordination

Toute structure de coordination doit tenir compte de la répartition des compétences entre les Communautés et les Régions. Concrètement, il faudrait prévoir des structures de coordination tant au niveau national qu'au niveau régional. Au niveau national, le ministre de l'Emploi et du Travail est la personne tout indiquée pour coordonner toutes les actions nationales. De plus, le coordinateur national devrait faire fonction d'intermédiaire entre les institutions régionales et la Commission. Cependant, étant donné que le coordinateur national n'est plus compétent pour la plupart des matières en question, il faudra également désigner des coordinateurs régionaux. Pour la Flandre, le choix est évident. Au sein de l'administration flamande, une cellule spéciale pour les Affaires sociales européennes a été créée. Celle-ci est déjà largement impliquée dans l'élaboration des PO flamands sous les objectifs 3 et 4 et des derniers programmes d'action. Le choix du VDAB, qui, en tant qu'institution, est aussi impliqué dans presque toutes les actions de la CEE, s'avèrerait moins propice parce que le VDAB, en tant que promoteur, ne serait pas un coordinateur désintéressé.

A Bruxelles et en Wallonie, les données de départ sont tout à fait différentes. Etant donné que la Communauté et la Région ne sont pas fusionnées, la situation est complexe. Trois instances sont, en effet, concernées par les mesures : la Communauté française³ et les Régions wallonne et bruxelloise⁴. On pourrait dès lors désigner un coordinateur à chaque niveau décisionnel. Cette situation entraînerait toutefois un trop grand éparpillement des tâches de coordination. La formule la

1 La commission de coordination du FSE du Limbourg en est un exemple.

2 Pour la Flandre, il s'agit de la Direction des Affaires sociales européennes. Les Cellules FSE sont le pendant wallon.

3 En tant que chaînon intermédiaire.

4 Pour la formation professionnelle, il y a une quatrième instance, à savoir la Communauté germanophone.

plus indiquée serait de créer une structure de collaboration entre ces trois instances. Cette formule rejoint d'ailleurs le PO commun dans ses fondements puisqu'il a été élaboré par les trois instances sur demande de la Commission. Suite à ce PO commun, la Communauté française et les Régions wallonne et bruxelloise ont conclu un protocole de coopération dans lequel ils déclarent 'défendre conjointement auprès des instances européennes un PO reprenant l'ensemble des actions ...'. Il existe donc déjà un forum où les trois instances sont supposées suivre une politique commune. En toute logique, cela pourrait donner lieu à la formation d'une 'Cellule FSE' commune comprenant des représentants des Communautés et Régions concernées. On pourrait éventuellement également confier la coordination des actions dans la Communauté germanophone à ce coordinateur étant donné qu'en Communauté germanophone, la formation professionnelle dépend du FOREM, l'institution qui est responsable de la formation professionnelle et du placement en Communauté française. A ce niveau aussi, le choix du FOREM comme coordinateur serait moins heureux, car personne ne peut être à la fois juge (coordinateur) et partie prenante à la discussion (lors de la répartition des budgets).

2.3 Les tâches du coordinateur

La principale tâche du coordinateur consiste à dresser un aperçu de toutes les actions européennes, comprenant tant les mesures classiques sous les objectifs 2, 3, 4 et 5B que les programmes d'action spéciaux. En principe, le coordinateur n'a pas de tâches à remplir au niveau du contenu. L'élaboration et l'exécution des mesures relèvent de plusieurs responsables. Il peut s'agir d'administrations et/ou d'institutions privées. Toutefois, le coordinateur devrait avoir droit à un 'contrôle marginal' pour le cas où la personne désignée n'accomplirait pas convenablement sa tâche. Les abus peuvent ainsi être communiqués à la Commission.

Une deuxième tâche du coordinateur consiste à transmettre les informations à tous les niveaux concernés :

- le coordinateur national : étant donné que seul le coordinateur national est reconnu par la Commission, il sera un important intermédiaire entre l'administration de la CE et les administrations régionales;
- le coordinateur régional : il coordonne l'approche des différents promoteurs et responsables des actions et transmet ces informations (par le biais du coordinateur national) à la Commission, et inversement.

Les informations transmises ne peuvent se limiter au fonctionnement des procédures des programmes mêmes. Il est important de diffuser des données d'évaluation à toutes les instances qui pourront ainsi profiter de ces expériences.

Enfin, la fonction de coordinateur peut être utilisée comme sonnette d'alarme ou comme 'ombudsman' pour les 'tiers' (Les petits promoteurs semi-publics et privés) qui constituent la partie la plus faible lors de la répartition des budgets entre tous les promoteurs. Les tiers sont, en effet, d'une taille trop peu importante pour se

permettre d'avoir des spécialistes 'européens' et sont rarement représentés dans les comités de suivi. C'est pourquoi ils ne sont pas aussi bien informés sur les procédures et les habitudes. Le coordinateur peut, en tant qu'instance neutre, fournir l'information nécessaire et défendre les intérêts des tiers.

3. Coordination avec d'autres programmes d'action

3.1 ERGO

Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de coordination officielle entre le responsable (flamand) du programme ERGO et les actions FSE. Toutefois, à la demande de PA Cambridge Economic Consultants, le coordinateur du programme ERGO, des évaluations ont déjà été réalisées concernant l'Action Weer-Werk, les 'formations-pivot' (schakelopleidingen) et les clubs d'emplois.

Avec EUROFORM, par contre, il existe une collaboration formelle. ERGO a introduit, conjointement au VDAB et à la Société d'Investissements Sociaux du Limbourg (SIM), un projet intitulé 'ERGOFORM'. Un début de réseau informel de personnes qui sont responsables de toutes sortes d'initiatives européennes est déjà en place.

3.2 NOW et EUROFORM

NOW et EUROFORM sont, conjointement à HORIZON, des nouveaux venus d'une longue série de programmes d'action. L'organisation de ces programmes se base chaque fois sur le même modèle. Chaque programme est développé en deux programmes opérationnels : un pour la Flandre et un pour la Wallonie et Bruxelles. Pour chaque PO régional, il y a un responsable régional. De plus, pour le projet NOW, on a désigné un responsable national, à savoir la Commission du Travail féminin, créée au sein de l'administration de l'Emploi et du Travail. La Commission du Travail féminin représente la Belgique au sein de la Commission pour l'Égalité des Chances.

Le déroulement des actions est en grande partie coordonné avec les actions sous les objectifs 3 et 4. Lors de l'élaboration des actions, on a recouru à la même structure et on a désigné les mêmes responsables. En Flandre, il s'agit de la Direction des Affaires sociales européennes de l'administration de l'Économie et de l'Emploi. Ce service est également chargé de la coordination des mesures FSE sous les objectifs 2, 3, 4 et 5B, ce qui favorise une meilleure harmonisation entre les différentes actions. Le coordinateur peut jouer le rôle d'intermédiaire entre tous les responsables d'action, de sorte qu'on établit une structure fonctionnelle capable de créer des synergies. Les responsables d'autres programmes d'action ont également collaboré à l'élaboration des programmes. Ainsi, en Wallonie, on s'est

adressé au responsable d'IRIS pour qu'il émette un avis durant la phase préparatoire des PO et de NOW.

En plus de la coordination dans la phase préparatoire, on peut également prévoir un feed-back des programmes d'action vers les mesures de l'axe 3B des objectifs 3 et 4. Ainsi, le coordinateur national de NOW et la Commission du Travail féminin réaliserait une évaluation des projets NOW. Cette évaluation peut servir d'avis au sein de la Commission pour l'Égalité des Chances chargée d'élaborer les nouveaux PO pour l'axe 3B des objectifs 3 et 4.

Une plus grande coordination permet également de favoriser la reconnaissance de la spécificité des programmes. Ainsi, l'action internationale prévue à l'art. 1 par. 2 des PO sous les objectifs 3 et 4 sera probablement transférée vers EUROFORM qui a été créé tout spécialement dans ce but.

Tout comme c'est le cas pour le programme ERGO, il existe, pour NOW et EUROFORM, des formes de coopération informelle entre les responsables des programmes européens.

3.3 HELIOS et HORIZON

Le programme HELIOS a récemment été renforcé par HORIZON, avec un volet pour les handicapés et un pour les défavorisés (lien avec le Programme Pauvreté). Il existe une forme de coordination entre ce programme et les mesures classiques sous les objectifs 3 et 4, dans ce sens qu'HORIZON a été créé par les mêmes administrations (régionales). La complémentarité des mesures peut donc en principe être exploitée :

- sous les objectifs 3-4, on peut financer la formation professionnelle, mais non les frais de déplacement propres aux programmes d'échange;
- les programmes d'action financent justement le coût de l'échange et non les formations professionnelles mêmes.

La question reste toutefois de savoir dans quelle mesure des programmes distincts doivent être créés et si les programmes peuvent être intégrés dans les objectifs classiques moyennant une adaptation de la réglementation relative aux conditions de financement et moyennant l'attribution d'une part du budget au groupe cible.

En matière d'aide à l'embauche, il est à peine question d'un échange entre HORIZON et les objectifs classiques. Il existe une mesure qui accorde des emprunts subordonnés aux handicapés qui veulent s'établir en tant qu'indépendant. Etant donné que durant ces dix dernières années, on n'a pas eu recours à cette mesure du FCRSH, il n'y a pas de connaissances à échanger en la matière. La création de coopératives pour handicapés n'est pas non plus une technique très répandue en Belgique. On travaille plutôt via des ASBL qui emploient des handicapés. Le subventionnement n'est pas direct, mais indirect par l'attribution de missions, telles que l'entretien d'un bâtiment ou d'un parc. Mais ici aussi, le volume des échanges reste relativement restreint.

Les principales formes d'échange ne se situent pas au niveau de l'aide à l'embauche, mais ont trait à la connaissance du segment de marché. Ainsi, beaucoup de petites entreprises s'occupent de l'assemblage de composants électroniques. Le transfert concerne surtout les connaissances techniques et ne relève donc pas du domaine de l'aide à l'embauche.

4. Conclusion

Ces dernières années, beaucoup d'initiatives européennes ont vu le jour. Les initiatives correspondaient chaque fois à un besoin spécifique. Entre-temps, la multiplicité des actions est devenue un labyrinthe, avec chaque fois des procédures, des conditions d'admission et des groupes cibles spécifiques. Pour garder un aperçu d'ensemble, une certaine forme de coordination nationale et régionale s'impose, au-delà de la coordination européenne existante.

Dans la pratique, il existe déjà diverses formes de coordination officielle et officielle : les mêmes procédures sont utilisées, les mêmes grands promoteurs sont associés, etc. Même les responsables de certains programmes d'action cherchent spontanément à nouer des contacts avec d'autres responsables ou grands promoteurs. Toutefois, il est indispensable d'aller plus loin dans l'harmonisation et la coordination.

Le projet de coordination au niveau belge se compose de trois coordinateurs, un au niveau national et deux, respectivement pour la Flandre et pour la partie francophone du pays. Les tâches du coordinateur doivent être précisément décrites pour garantir une répartition claire des tâches entre les responsables des programmes d'action ou des mesures sous les objectifs classiques.

CHAPITRE VI CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Aides à l'embauche : encore sous-estimées ...

Pour les objectifs 3 et 4, le CCA belge n'accorde qu'un rôle mineur à l'aide à l'embauche : à peine 7% des moyens du FSE y sont consacrés, alors que le reste est entièrement attribué aux formations professionnelles. Ce phénomène doit-il être interprété comme une indication des préférences propres à la Commission européenne en matière de politique à suivre ? Ou bien reflète-t-il la nouvelle orientation donnée à la politique belge à l'égard des chômeurs à risques, pour lesquels on considère que la formation est par excellence le levier de leur réinsertion ?

En tous cas, le poids de l'aide sélective à l'embauche dans la politique belge est limité. Certes, au cours des années 80, quelques mesures sélectives ont été prises en matière d'aide à l'embauche, mais elles avaient plutôt une signification symbolique. Elles ont été élargies par la loi-programme de 1988. Par contre, on constate également qu'au cours des dernières années, un certain nombre d'instruments en matière d'aide à l'embauche ont été restreints ou sont tombés en désuétude : l'ancien système de prépension¹, les primes à l'embauche en Flandre et les réductions des cotisations de sécurité sociale pour les jeunes (ex-)stagiaires.

Cette évolution s'inspire peut-être de l'idée suivant laquelle la reprise économique résoudrait d'elle-même le problème du chômage structurel. En tous cas, les faits ne vont pas dans ce sens. Alors, la Belgique suit peut-être la tendance internationale, qui considère que la formation professionnelle est plus efficace que toute autre stratégie. Pourtant, on est peu informé sur l'efficacité relative des diverses stratégies. Certaines expériences soulignent le succès des formes intégrées d'aide à l'embauche et d'initiatives intensives de placement et d'encadrement. La formation n'est utilisée dans ce contexte que comme instrument complémentaire. De plus, le niveau de formation des chômeurs augmente constamment, et ceci indépendamment de tous les efforts entrepris en matière de for-

1 Mesure en vertu de laquelle un départ anticipé est lié à l'embauche de jeunes - voir chapitre 3, section 2.2.

mation professionnelle. On parle de plus en plus de sur-éducation, de mécanismes d'éviction sur le marché du travail, etc. Vu ces éléments et ces incertitudes, une approche plus diversifiée (en insistant davantage sur l'aide à l'embauche) semble indiquée.

2. ... également sous les objectifs 2 et 5B

Les subventions à l'embauche restent également en retrait dans la politique régionale de promotion de l'emploi. Avec l'aide du FSE, on accorde en Flandre (à savoir pour le Limbourg sous l'objectif 2) une aide à l'embauche sous forme de formations professionnelles individuelles; l'objectif 5B ne prévoit pas de mesures de ce type. On ne trouve aucune mesure d'aide à l'embauche dans les PO de la Région wallonne relatifs aux objectifs 2 et 5B.

Ladite loi d'expansion économique, qui constitue le noyau de la politique de reconversion, prévoit l'octroi d'importantes subventions en capital et en intérêts en cas de nouveaux investissements, ce qui est surtout intéressant pour les entreprises à forte intensité de capital. Selon nous, cette loi doit mener à un type de croissance très intensif en capital dans les régions où il existe précisément un important excédent de main-d'oeuvre - bien que cette évolution n'ait pas encore été prouvée noir sur blanc.

3. Les handicaps du contexte institutionnel

Les compétences en matière d'aide à l'embauche sont réparties en Belgique entre les pouvoirs publics nationaux (qui sont responsables des réductions des cotisations patronales et de l'aide octroyée aux indépendants débutants) et les Régions (qui se chargent de l'emploi direct et des primes à l'emploi). Les glissements constatés à ce niveau sont encore très récents, ce qui a pour conséquence qu'un certain nombre d'instruments et de mécanismes de coordination ne sont pas encore opérationnels. Dans l'état actuel des choses, cette situation présente plusieurs désavantages :

- une fragmentation des instruments utilisés, qui conduit à une complexité d'autant plus grande en matière de réglementation;
- la difficulté de passer à des projets équilibrés et intégrés de lutte contre le chômage (de longue durée). C'est ainsi qu'un volet 'aide à l'embauche' fait défaut dans l'Action de Remise au Travail ('Weer-Werk') en Flandre parce qu'il n'existe pas (ou plus) de primes à l'emploi en Flandre, alors que les pouvoirs publics nationaux disposent d'instruments en la matière;
- l'inadaptation du système des 'droits de tirage' pour les Régions. Celles-ci reçoivent des pouvoirs publics nationaux des stimulants financiers pour l'embauche directe de chômeurs, mais pas pour les primes à l'emploi. Par conséquent, le système des primes à l'emploi n'est plus encouragé.

Une répartition logique des compétences et une collaboration plus étroite entre les différents niveaux politiques est donc indispensable. Le plan 1 + 1 = 3 constitue, à cet égard, une première étape, qui aboutira, espérons-le, à une nouvelle convergence des plans politiques.

4. Un financement plus équilibré des mesures nationales et régionales

A l'heure actuelle, les pouvoirs publics nationaux disposent des instruments d'aide à l'embauche les plus 'développés', ce qui a permis d'embaucher beaucoup plus de chômeurs que ce qui était prévu dans le CCA, alors que les Régions (principalement la Wallonie et Bruxelles) sont encore en pleine phase de développement des instruments mis à leur disposition. En Flandre, la FPTE reçoit - à défaut d'autres instruments ? - des subventions à titre d'aide à l'embauche, bien que cette mesure puisse tout aussi bien être considérée comme étant destinée à la formation professionnelle. On en arrive à une situation paradoxale : plus de la moitié des fonds du FSE en matière d'aide à l'embauche sont en principe octroyés aux Régions, qui actuellement n'utilisent pas la totalité des fonds, alors que, d'autre part, les pouvoirs publics nationaux reçoivent trop peu de moyens en comparaison avec les efforts fournis. Une réorientation partielle des subventions vers les pouvoirs publics nationaux serait, en tous cas au cours de la phase initiale, une opération équitable.

5. Des instruments trop peu sélectifs

Dans cette étude, on distingue 4 stratégies types d'aide à l'embauche : les subventions marginales du coût salarial², l'aide octroyée aux indépendants débutants, la création directe d'emplois et les primes octroyées pour le remplacement de personnes en interruption de carrière ou de personnes pensionnées par des chômeurs. De plus, au niveau de chaque stratégie, on peut établir une distinction entre les mesures générales et les mesures sélectives.

Le tableau 24 donne un aperçu approximatif de l'ampleur des différentes stratégies. A cette fin, les chiffres sur l'emploi du tableau 2 ont été résumés. Les chiffres ne sont pas tout à fait exacts parce que les sources ne sont pas homogènes; ils donnent cependant une certaine idée de l'ordre de grandeur de chaque rubrique.

Les colonnes 'CLD' et 'jeunes' portent uniquement sur les mesures qui sont *exclusivement* axées sur ces groupes. Parmi les chômeurs visés par des mesures

2 Comme dans le chapitre III, nous faisons ici abstraction des subventions générales du coût salarial (à savoir de l'opération Maribel) et des FPTE.

'générales' (1re colonne) on compte également un nombre (inconnu) de CLD et de jeunes.

Tableau 24. Importance relative des diverses stratégies d'aide à l'embauche (Nombre de personnes)

Stratégie	Générale	CLD	Jeunes	Total CA	%
Subventions du coût salarial	7 678	6 567	14 797	29 042	15,7
Aide aux indépendants débutants	1 373	0	0	0	0,7
Création directe d'emplois	41 778	32 223	34 778	108 371	58,7
Remplacement des personnes qui quittent le marché de l'emploi	45 655	p.m.*	0	45 655	24,8
Nombre total de personnes %	96 484 52,3	38 790 21,0	49 575 26,8	184 441 100,0	100,0

* Inclus dans les subventions du coût salarial

On constate tout d'abord que 52% des aides à l'embauche ne sont pas orientées de manière sélective vers certains groupes cibles. Les chômeurs de longue durée, plus précisément, entrent relativement peu en ligne de compte, en dépit de l'existence de certaines mesures sélectives. Cela est peut-être dû à la complexité et à la fragmentation de ces mesures. En tous cas, une des conséquences est que notre pays a également introduit auprès FSE des mesures non sélectives de cofinancement sous l'objectif 3 : l'aide aux indépendants débutants et la FPFE (Formation Professionnelle Individuelle en Entreprise). Evidemment les demandes de subvention sont uniquement introduites pour autant que les mesures évoquées visent les chômeurs de longue durée. La pratique démontre cependant que les chômeurs de longue durée n'entrent que marginalement en ligne de compte pour l'octroi d'aides aux indépendants débutants : au fond, cette mesure n'est pas vraiment adaptée à leurs besoins. En ce qui concerne la FPFE, on constate également un effet d'écrémage. Si, à l'avenir, la priorité n'est pas accordée aux chômeurs de longue durée, il est à craindre que les objectifs formulés dans les CCA ne soient pas atteints.

Concrètement, on pourrait opter pour :

- une activation des mesures sélectives (telles que les primes Plus de la Région wallonne);
- une simplification, un élargissement et une harmonisation des diverses mesures sélectives;
- dans la mesure où on utilise quand même des stratégies non sélectives, on pourrait fixer des quotas et des règles de priorité afin que ces mesures privilégient au moins les chômeurs de longue durée.

6. Une plus grande diversification des stratégies, tant au niveau national qu'europpéen

Une deuxième constatation ressort de l'examen du tableau 24 : les deux premières stratégies types (subventions du coût salarial et aides aux indépendants débutants) représentent ensemble à peine 20% des instruments. Or, ce sont précisément ces stratégies-là qui sont encouragées par le FSE. Cela signifie-t-il que la Belgique mène une 'mauvaise' politique ou que le FSE est borné dans ses choix ? Il est difficile de se prononcer à ce sujet.

L'élément prioritaire de l'approche belge est, comme nous le savons, la création directe d'emplois (59%). Beaucoup de gens ont tendance à affirmer que la création directe d'emplois coûte cher, qu'elle absorbe une part excessive des finances publiques et qu'en outre, elle crée des postes de travail artificiels et non productifs.

Il est vrai que la création directe d'emplois est onéreuse en comparaison avec les autres stratégies, mais cela ne signifie pas pour autant qu'elle manque d'efficacité. L'effectivité du coût dépend non seulement de l'ampleur des subventions par poste de travail en soi, mais également, dans une large mesure, de la 'perte sèche' et des effets de substitution. S'il s'avère que ces effets sont beaucoup moins importants en cas de création directe d'emplois, cela ferait peut-être le contre-poids du coût budgétaire plus élevé. Peu ou pas d'enquêtes n'ont été menées à ce sujet. Une étude récente de Bellman (1990) démontre cependant que la création directe d'emplois en Allemagne est effectivement la seule stratégie qui ait un effet macro-économique positif déterminant sur l'emploi. Il serait certainement souhaitable de mener d'autres études à ce sujet.

De même, l'argument que la création directe d'emplois serait nécessairement artificielle semble peu fondé. Bon nombre de ces postes de travail dans les secteurs public et privé non marchand sont sans aucun doute productifs.

Enfin, la création directe d'emplois a non seulement une fonction de stimulation de la demande mais également de stimulation de l'offre : des chômeurs de longue durée peuvent être 'réactivés' par le biais d'un emploi temporaire, ce qui leur permet d'accéder plus rapidement au marché régulier de l'emploi; et les chômeurs très défavorisés qui, à court terme, ne conviennent pas pour le marché régulier de l'emploi peuvent obtenir un droit au travail par le biais de l'emploi subsidié. Les faits prouvent qu'en tous cas, les chômeurs défavorisés et les chômeurs de longue durée ont plus de chances de sortir de l'impasse avec des mesures favorisant la création directe d'emplois qu'à titre d'indépendants débutants, par exemple.

Sans vouloir plaider explicitement en faveur d'une politique unilatérale et massive de création directe d'emplois, nous pensons qu'il n'y a aucune raison valable de désavouer cette stratégie.

Tant qu'il n'est pas possible de se prononcer définitivement sur la supériorité de l'une ou l'autre stratégie, on pourrait opter en faveur d'une diversification des mesures, tant en Belgique qu'au niveau du FSE.

7. Vers une approche plus intégrée

Dans de nombreuses études récentes, on conclut que la réinsertion des chômeurs à risques exige une approche intégrale et planifiée (Laczko e.a., 1989, Van den Berg et Van der Veer, 1990; Nicaise e.a., 1991). Par 'approche intégrale', on veut dire qu'il ne faut pas exclusivement faire appel à des primes financières à l'embauche, ni exclusivement à des programmes de formation, mais qu'il y a lieu de combiner l'aide à l'embauche, la formation, l'accompagnement individuel, les projets d'expérience professionnelle et les activités socio-éducatives pour avoir les meilleures chances de réussite. Par approche planifiée, on veut dire qu'il faut établir pour chaque chômeur un plan en plusieurs phases, en indiquant, étape par étape, le trajet vers le marché régulier de l'emploi. Nous renvoyons à cet égard au système danois de 'parcours d'accompagnement' des chômeurs et au projet de mise au travail de Helmond-Noord aux Pays-Bas.

En Belgique, on retrouve, dans une certaine mesure, ce principe de planification du trajet dans l'action flamande de remise au travail (Weer-Werk), ainsi que dans la FPTE et dans certaines initiatives du FOREm en Wallonie. D'une part, force est de constater qu'en Belgique, la répartition actuelle des compétences entre les gouvernements national, communautaires et régionaux entrave la réunion de divers éléments dans une telle approche intégrale et planifiée: par exemple, le volet manquant des 'incitants à l'embauche' (qui ne relève pas de la compétence du ministre qui en a pris l'initiative) constitue le talon d'Achille de l'action Weer-Werk. Une collaboration plus étroite entre les niveaux politiques concernés s'impose et, éventuellement, même une révision de la répartition des compétences au profit des groupes cibles.

D'autre part, si l'est vrai que le FSE subventionne en priorité des programmes qui combinent plusieurs types d'action, il faut cependant avouer que l'approche intégrale n'est pas non plus encouragée par la structure même des CCA. La fragmentation en 2 objectifs, 4 axes et différents groupes prioritaires est elle-même à l'origine de la subdivision d'une seule action (par ex. l'action Weer-Werk et la FPTE) en 2 ou plusieurs mesures, pour n'être finalement subsidiable que partiellement. Nous plaçons dès lors en faveur d'une simplification et d'un assouplissement des mesures du FSE, avec l'accent sur une approche ciblée et sur les effets (financement de l'output) plutôt que sur les instruments utilisés (financement de l'input).

8. Une structure de coordination des actions et programmes européens aux niveaux national et régional

En Belgique la coordination des actions co-financées par les fonds structurels de la CE se fait d'elle-même, tant au niveau national que régional car ce sont en effet les mêmes cellules administratives qui gèrent les CCA des divers objectifs. Il n'en va

pas toujours de même pour les programmes, dont les responsables nationaux sont, soit d'autres fonctionnaires ou cellulés, soit même des personnes privées.

Même si des réseaux informels se sont constitués pour assurer la communication et la coopération, il semble préférable de renforcer ces liens au moyen d'une structure de coordination à trois niveaux : l'échelon national, la Flandre et Wallonie-Bruxelles.

9. Une évaluation a posteriori approfondie

Un des principaux mérites (unanimentement reconnus) de la nouvelle méthode de travail mise en oeuvre par les Fonds Structuels Européens est sans aucun doute l'approche rationnelle et planifiée exigeant des évaluations tant antérieures que postérieures.

Lors de l'examen des instruments de la politique belge en matière d'aide à l'embauche, on remarque qu'un certain nombre de mesures sont déjà en vigueur depuis longtemps, alors que les informations administratives les plus élémentaires à ce propos sont particulièrement difficiles à trouver (coût budgétaire, nombre et profil des bénéficiaires, données relatives au suivi, ...). Dans certains cas, ces informations n'ont pas (encore) été rassemblées, mais dans d'autres, elles sont même occultées par des procédures bureaucratiques d'une lenteur décourageante. La Belgique n'est, à cet égard, peut-être pas le seul pays, car les ouvrages publiés en Europe occidentale à ce sujet sont très rares, en comparaison, par exemple, avec la littérature américaine ou suédoise. Entre-temps, les mesures les plus créatives se succèdent au rythme des vicissitudes de la politique, et elles n'ont même pas la possibilité de prouver leur utilité ou leur inutilité.

L'évaluation a posteriori des divers CCA en perspective est une chance unique d'effectuer une évaluation en profondeur des stratégies suivies. Certaines questions cruciales devraient pouvoir être approfondies, comme par exemple :

- dans quelle mesure atteint-on les groupes cibles escomptés et les plus défavorisés dans ces groupes cibles ? Non seulement il faudrait analyser le profil des chômeurs qu'on a pu atteindre, mais aussi celui des chômeurs qui n'ont pas été atteints, et mesurer l'importance relative des deux groupes. Il faudrait, en outre, chercher des explications éventuelles aux 'effets d'écrémage';
- comment réagissent les employeurs face à ces diverses dispositions ? Dans quelle mesure sont-ils informés ?
- combien coûte une mesure (en termes de budget) par chômeur mis au travail ?
- quel effet obtient-on avec la mesure et est-il durable ? Les mesures sélectives ont-elles aussi, par exemple, des effets contraires, comme la stigmatisation du groupe cible ?
- quels sont les facteurs qui co-déterminent les chances de réussite ? Quelles sont les synergies entre les différentes formes d'aide ?

- et enfin, last but not least, quelle est l'importance réelle de la 'perte sèche' et des effets de substitution de chaque mesure ? Ces effets évoluent-ils dans le temps ?

La perte sèche et les effets de substitution exercent, comme nous l'avons dit, une très grande influence sur l'efficacité relative des diverses stratégies. Cependant, on ne sait que très peu de choses à ce propos. Selon nous, cet aspect devrait constituer, conjointement à l'impact des mesures, le point central de l'évaluation postérieure. Il faudrait un programme de recherche bien réfléchi et concerté en la matière, dans lequel différentes méthodes pourraient être utilisées en parallèle :

- enquêtes auprès des employeurs ou travailleurs concernés;
- études macro-économétriques (d'après l'exemple de Bellman e.a.);
- estimations des élasticités salariales (croisées) de la demande en diverses catégories de travail.

De cette manière, l'évaluation postérieure pourrait non seulement constituer une sorte de contrôle de l'exécution des CCA, mais également contribuer de façon substantielle à une meilleure compréhension de la politique à suivre dans l'avenir.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BASSI L. and ASHENFELTER O. (1986), *The effect of direct job creation and training programs on low-skilled workers*, in Danziger S. and Weinberg D. (eds.), *Fighting poverty: what works and what doesn't*, Harvard UP, 1986, p. 133-51.
- BELLMAN L. (1990), *Evaluation of Measures to combat long-term unemployment*, in Applied Econometrics Association, *Modeling the labour market*, Proceedings of the Strasbourg Conference, Dulbea, vol. II, p. 145-151.
- BURTLESS G. (1985), *Are targeted wage subsidies harmful? Evidence from a wage voucher experiment*, *Industrial Labour Relations Review*, 39, 1985.
- CERA (1988), *Enquête auprès de bénéficiaires bruxellois du prêt-chômeur*, Bruxelles.
- CENTRE DE RECHERCHES ET DE DOCUMENTATION PME (1988), *Le prêt subordonné aux chômeurs: un premier bilan*, Univ. Liège, août 1988.
- DEFEYT P. (1990), *L'emploi et le coût du travail: Pourquoi, pour qui et comment réduire le coût du travail?*, IRES, Louvain-la-Neuve, 34 p.
- DE KONING J. en GELDERBLOM A. (1990), *Werkgelegenheidseffecten van verlaging van de kosten van laag-gekwalificeerde arbeid*, OSA-werkdokument W 74, Den Haag, 90 p.
- DELVAUX B., DE VOS K., NICAISE I., PACOLET J. et VAN DER LINDEN B. (1991), *Evaluation ex-ante du CCA de la Belgique relatif aux objectifs 3 et 4*, HIVA et IRES, Louvain, Louvain-la-Neuve, 260 p.
- DE WACHTER M. en VISSER E. (1986), *Arbeidsvoorzieningsbeleid in België*, SEO, Amsterdam, 76 p.
- HIVA (1986), *Met een stempel door het leven*, *Werkloosheid en tewerkstelling van jongeren: beschrijving, gevolgen en perspectieven*, Leuven, 426 p.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION (1990), *The Promotion of Self-employment*, International Labour Conference, 77th Session, report VII.
- LACZKO, e.a. (1989), *L'emploi et le marché du travail*, *Programme Européen de lutte contre la pauvreté*, Document de Travail n° 37.
- MANGEZ P. (1989), *Le prêt subordonné aux chômeurs: essai d'évaluation*, *Dokumentatieblad*, Ministerie van Financiën, nov.-dec. 1989, p. 53-120.

- MICHEL (1988), Centre de Recherche et de Documentation PME, Université de Liège.
- NICAISE I., e.a. (1991), *Profil van de werklozenpopulatie en consequenties voor het beleid*, in : Dillemans R. (ed.), *De werkloosheidsverzekering in de jaren 90*, 1991 (en presse).
- OECD (1988), *Measures to assist long-term unemployed*. Recent experience in some OECD Countries, Paris.
- OECD (1990), *Labour market policies for the 1990's*, Paris.
- OECD (1990), *Local initiatives for job creation : enterprising women*, Paris, 99 p.
- VAN DEN BERG H. en VAN DER VEER C.G. (1987), *Hoezo onbemiddelbaar ? Een evaluatie van een nieuwe methode van arbeidsbemiddeling voor moeilijk plaatsbare werklozen*, Free University Press, Amsterdam, 123 p.
- VERBEKE L. en STEVENS A. (1990), Met laaggeschoolden aan het werk, Viboso, Brussel, 132 p.