Rapport au Fonds Social Européen

LES POLITIQUES BELGES DE LUTTE CONTRE LE CHOMAGE DE LONGUE DUREE ET LE ROLE DU FONDS SOCIAL EUROPEEN

Evaluation ex-ante des Cadres Communautaires d'Appui 1990-1992

Koen De Vos *
Martine Eloy *
Ides Nicaise *
Adinda Vanheerswynghels **

Promoteur : Ides Nicaise

* Hoger Instituut voor de Arbeid, KU Leuven
** Centre de Sociologie et d'Economie Régionales, Université Libre de Bruxelles

- Leuven 1992 -

CIP Koninklijke Bibliotheek Albert I

De Vos, Koen

Les politiques belges de lutte contre le chômage de longue durée et le rôle du fonds social européen / Koen De Vos, Martine Eloy, Ides Nicaise & Adinda Vanheerswynghels. - Leuven : Katholieke Universiteit Leuven. Hoger Instituut voor de Arbeid. Brussel : Université Libre de Bruxelles. Centre de Sociologie et d'Economie Régionales. 1992.

ISBN 90-71712-53-2.
D/1992/4718/16.

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

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd 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 Belgique [1]. Le présent rapport (en collaboration avec le Centre de Sociologie et d'Economie Régionale - Université Libre de Bruxelles) évalue les différents CCA approuvés pour la Belgique sous l'angle de la lutte contre le chômage de longue durée. 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; les équipes TEN (Paris), 'Research voor Beleid' (Leiden) et PACEC (Cambridge), coordinateurs scientifiques des études nationales; toutes les personnes (énumérées dans la liste ci-après) qui nous ont livré des renseignements et des données utiles; Patrick Vanhaverbeke et Eric Gos pour des aides occasionnelles, 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., Evaluation ex-ante des politiques belges d'aide à l'embauche cofinancées par le Fonds Social Européen, Leuven, HIVA, 1991.

LISTE DES PERSONNES INTERROGEES

MR. AENDEKERK, MR. RIGUELLE, Ministère Région wallonne, Cellule FSE

MME. BASTYNS C., Coordinateur wallon ERGO

MR. BEAUDOUX, MME. DE BECKER, MR. DIMITREVSKY, 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. ISTASSE, FOREm

MR. JACQUERIE P., Inspecteur Général, Direction Emploi, Région Wallonne

MR. LODDEWIJCKX E., MR. VAN DEN BOSSCHE 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

MME. NICKS, Coordination Emploi-Formation, FOREm

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

MR. VERMOORTELE, MR. DE BIE, MR. KHIM, Etudes et Statistique, ONEm

MME. VERSTRAETE L., MR. STERRENBURG K., MME. SPECHT, 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

Listes des abreviations

Introduction 1

1. Aperçu de la situation économique du pays 1

2. Le chômage de longue durée en Belgique 2
   - 2.1 Le constat 2
   - 2.2 Définition du 'chômage' : limites et variabilité des sources administratives 3
   - 2.3 La spécificité de l'assurance chômage en Belgique 6
   - 2.4 Distribution du risque de CLD 7
   - 2.5 Critères d'éligibilité et de priorité des chômeurs de longue durée pour les actions de réinsertion professionnelle ? 10
     - 2.5.1 Les diverses définitions administratives 10
     - 2.5.2 Analyse dynamique du chômage pour la détermination de groupes cibles prioritaires 11
     - 2.5.3 Une approche combinée : analyse dynamique et cumul des précarités 13
     - 2.5.4 Eligibilité en fonction de 'l'employabilité' des demandeurs d'emploi ? 14
     - 2.5.5 Détermination en fonction de la demande des chômeurs 14

3. Tendances générales des politiques belges de lutte contre le CLD 15
   - 3.1 Les mesures générales 15
   - 3.2 Les mesures spécifiques de lutte contre le chômage de longue durée 17

Chapitre I / Aperçu des programmes destinés aux CLD et co-financés dans les différents CCA 21

1. Le contexte institutionnel belge 21

2. Les interventions du FSE et des autres Fonds Structurels Européens en Belgique : un aperçu général 23

3. Mesures en faveur des CLD dans les objectifs autres que l'objectif 3 25

4. Mesures en faveur des CLD dans le cadre de l'objectif 3 26
4.1 Le Cadre communautaire d'appui (CCA) 26
4.2 Aperçu général 27
4.3 Aperçu quantitatif et qualitatif par type de mesure 28
4.3.1 Mesures de formation 32
4.3.2 Mesures de création d'emploi 33
4.3.3 Mesures d'orientation, d'intégration sociale et d'accompagnement 34

5. Conclusions 34

Chapitre II / Mise en oeuvre et structures de suivi 37

1. Préparation du CCA 37

2. Exécution et suivi 38

3. Evaluation 42

Chapitre III /Relations entre les actions co-financées et les politiques nationales 43

1. 'Les' politiques nationales : concertations et divergences 43

2. Le FSE et les stratégies belges de lutte contre le CLD 45
2.1 Remise à niveau et formation professionnelle 49
2.2 Les aides à l'embauche 50
2.3 Autres types d'intervention 51

3. Conclusion 51

Chapitre IV / L'efficacité des actions 53

1. Introduction 53

2. Problèmes liés à l'évaluation 54

3. Mesures de formation 56

3.1 Remise à niveau et formation professionnelle 56
3.1.1 Remise à niveau 56
3.1.1.1 Les projets EFD 56
3.1.1.2 Les 'formations-pivot' (schakelopleidingen) du VDAB 57
3.1.1.3 Formations préparatoires du secteur secondaire 57
3.1.1.4 Les formations dans le cadre de l'action Weer-Werk 57
3.1.1.5 Les formations des 'tiers' (ASBL) 58
3.1.2 Les formations professionnelles 59
3.1.2.1 Les '0,18%' 59
3.1.2.2 Les formations professionnelles du VDAB et du FOREm 60
3.1.2.3 Les formations professionnelles individuelles en entreprises (FPIE) 62
3.1.3 Conclusions par rapport aux stratégies de formation 63
3.2 Aides à la création d'emplois 65
3.2.1 Création directe d'emplois 66
3.2.2 Les aides à la création d'emplois : un bilan 69
3.3 Orientation, guidance, recherche d'emplois, structures d'accompagnement 71
3.3.1 Les Centres d'accueil, d'orientation et d'initiation socio-professionnelle (CA/COISP) du FOREm 71
3.3.2 Le volet 'guidance' de l'action Weer-Werk 71
3.3.3 Jobclubs 74

4. Conclusions 75
4.1 Ciblage des programmes 75
4.2 Efficacité 75
4.3 Intégration des stratégies 76
4.4 Evaluation 77

Chapitre V / Les actions de lutte contre le CLD et les autres actions et programmes Européens 79

1. Introduction 79

2. Coordination avec les autres fonds structurels 79
2.1 Coordination des objectifs 79
2.2 Le niveau de la coordination 81
2.3 Les tâches du coordinateur 82

3. Coordination avec d'autres programmes d'action 82
3.1 ERGO 83
3.2 NOW et EUROFORM 83
3.3 HELIOS et HORIZON 84

4. Conclusion 84

Chapitre VI / Recommandations **87**

1. Redéfinir les groupes-cible 87
2. Diversifier les stratégies de réinsertion 88
3. Un modèle intégré 89
4. Une structure de coordination des actions et programmes européens aux niveaux national et régional 90
5. L'évaluation a posteriori 90

Annexes **93**

Annexe I 95

Annexe II 96

Annexe III 106

Annexe IV 111

Références bibliographiques **121**

LISTE DES ABREVIATIONS

ACS	:	Agents Contractuels Subventionnés
AE	:	Aide(s) à l'embauche
AR	:	Arrêté Royal
ASBL	:	Association Sans But Lucratif
BIT	:	Bureau International du Travail
CCA	:	Cadre Communautair d'Appui
CCT	:	Convention Collective de Travail
CCI	:	Chômeur Complet Indamnisé
CCIDE	:	CCI Demandeur d'emploi
CE	:	Communauté Européenne
CERA	:	Coordination des Equipes de Recherche-Action
CF	:	Communauté Française
CG	:	Communauté Germanophone
CGER	:	Caisse Générale d'Epargne et de Retraite
CLD	:	Chômeur(s) de Longue Durée, Chômage de Longue Durée
CMT	:	Chômeurs Mis au Travail
CNCP	:	Caisse Nationale du Crédit Professionnel
CPAS	:	Centre Public d'Aide Sociale
CST	:	Cadre Spécial Temporaire
EF	:	Exécutif Flamand
EFD	:	Emploi et Formation pour les Défavorisés
EP	:	Enseignement Primaire
EPS	:	Enseignement de Promotion Sociale
ESI	:	Enseignement Secondaire Inférieur
ESNV	:	Enseignement Supérieur Non Universitaire
ESS	:	Enseignement Secondiare Supérieur
FBI	:	Fonds Budgétaire Interdépartemental pour la Promotion de l'Emploi

FCRSH	:	Fonds Communautaire pour l'Intégration Sociale et Professionnelle des Personnes Handicapées
FNRSH	:	Fonds National de Reclassement Social des Handicapés (vient d'être regionalisé)
FOREm	:	Office Communautaire et Régional de la Formation Professionelle et de l'Emploi
FPIE	:	Formation Professionelle Individuelle en Entreprise
FSE	:	Fonds Social Européen
GN	:	Gouvernement National
IBO	:	Individuele Beroepsopleiding in de Onderneming (voir FPIE)
INAMI	:	Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité
IVVM	:	Institut de Formation Continue des Classes Moyennes
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
RB	:	Région Bruxelloise
RW	:	Région Wallonne
SIM	:	Société d'Investissements Sociaux du Limbourg
TCT	:	Troisième Circuit de Travail
UNIV	:	Enseignement Universitaire
VDAB	:	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (Equivalent flamand du FOREm et ORBEm)
VFIPH	:	Fonds Flamand d'Integration des Personnes Handicapées

INTRODUCTION

1. Aperçu de la situation économique du pays

Pour tracer en quelques mots le portrait de l'économie belge, on peut dire qu'elle ne se porte pas trop mal.

La croissance en volume du PNB en 1990 était de 3,5%, pour une moyenne européenne de 2,7%. Les prévisions pour l'année 1991 sont moins optimistes : la croissance ne devrait plus s'élever qu'à 2%, une tendance qui suit l'évolution des autres pays européens (on prévoit une croissance dans la CE de 1,4%). Après la conjoncture très favorable de ces trois dernières années, marquée par une forte croissance des investissements, de la production industrielle et par un secteur de la construction en ébullition, la guerre du Golf et les bouleversements successifs dans les pays de l'Est ont fait sentir leurs effets.

La Belgique est un tout petit pays très largement influencé par le contexte international. Le volume des exportations, qui avait connu une forte croissance ces dernières années, a été marqué par un léger ralentissement en 1990 (solde négatif des exportations nettes). Toutefois, le solde courant de la balance commerciale de l'Union économique belgo-luxembourgeoise est largement positif (160 milliards en 1990), ce qui place la Belgique dans un position relativement confortable par rapport à ses voisins. Des industries dynamiques, aussi bien sur le marché intérieur qu'extérieur - un marché qui est notamment stimulé par l'union économique européenne toute proche et par une hausse des exportations vers l'Allemagne - et la bonne santé du franc belge qui est à présent solidement attaché au DM, influencent favorablement les exportations.

La hausse de l'inflation (3,5% en 1990), due essentiellement à la crise du Golf (et à la hausse du prix de l'énergie), a toutefois été relativement bien contrôlée en Belgique, par rapport aux 5,6% d'inflation moyenne dans la CE.

La bête noire de l'économie belge reste le trou considérable dans les finances publiques : la dette totale s'élève à 119,8% du PNB (en 1990) et le remboursement des intérêts de la dette pompe à lui seul plus de 10% du PNB. Le solde net à financer devrait encore être de 6,1% du PNB en 1991, ce qui est toutefois déjà beaucoup mieux que les 10% d'il y a une dizaine d'années. L'effet boule de neige

est à présent maîtrisé, mais l'évolution des finances publiques n'est pas vraiment teintée de rose dans un contexte de conjoncture économique moins favorable, avec des taux d'intérêts en hausse et des dépenses publiques difficilement compressibles.

Depuis 1985, la reprise du marché de l'emploi a permis une certaine diminution du chômage. En 1986, le taux de chômage, selon les données standardisées de la CE (cf. infra) s'élevait en Belgique à 11,7% pour une moyenne européenne de 10,7%. Ces chiffres étaient respectivement de 8,0 et 8,4% en 1990. Comme on le verra plus loin, il faut toutefois tenir compte de la multiplication des catégories de chômeurs pour se faire une idée tout à fait précise de l'évolution du chômage. La tertiarisation de l'économie se poursuit avec un secteur des services qui génère de plus en plus d'emplois. Deux autres caractéristiques du marché du travail sont sa féminisation (environ 40% de la population active en 1990 était constitué de femmes) et l'importance croissante du travail à temps partiel (environ 17% de la population active).

2. Le chômage de longue durée en Belgique

2.1 Le constat

En Belgique, la persistance et l'importance du chômage de longue durée constituent, depuis de longues années, un problème majeur.

Si, au cours des années de crise plus profonde, il n'a pas toujours été perçu comme tel à cause de l'accroissement massif et généralisé du nombre total de chômeurs, son acuité réapparaît à nouveau depuis quelques années. En effet, malgré une diminution importante des effectifs du chômage, la part relative des chômeurs de plus d'un an oscille toujours entre 60 et 75% [1]. Cette proportion, bien que inférieure à celle observée au cours des années 75-85 reste trop élevée et surtout, elle n'a pas bénéficié d'un recul proportionnel et comparable à celui du chômage global.

Simultanément, au plan international, la Belgique a mauvaise réputation en matière de chômage de longue durée et les statistiques la désignent comme un des pays où cette situation est particulièrement préoccupante. Ainsi, dans Ergo News[2] nous trouvons, pour l'année 1988, les taux de chômage de longue durée suivants.

1 Selon les chiffres de l'ONEm (Office National de l'Emploi).
2 *Ergo News*, 1990 (7), p. 4-5.

Tableau 1. Part des CLD dans la population totale des chômeurs

B	I	IRL	E	P	NL	G	RFA	F	UK	L	DK
75,6%	67,5%	63,3%	57,4%	47,2%	46,8%	45,9%	45,6%	44,6%	42,3%	31,1%	22,7%

Sans nier ici la réalité de ce constat, nous voudrions le resituer dans son contexte spécifique afin que les comparaisons et appréciations se fassent avec toutes les nuances requises.

2.2 Définition du 'chômage' : limites et variabilité des sources administratives

Le chômage est, d'une part, comptabilisé dans des statistiques administratives produites, notamment, par les organismes qui assurent la gestion de diverses branches de la sécurité sociale.

D'autres sources existent, telles les enquêtes sur les forces de travail, toutefois celles-ci ne constituent pas, selon nous, un outil suffisamment fiable pour mesurer et différencier dans le détail les diverses catégories de demandeurs d'emploi auxquelles nous nous intéressons ici.

C'est donc à des données administratives, et plus particulièrement celles des divers organismes qui assurent la gestion du chômage (ONEm), ou le placement des travailleurs (ORBEm, FOREm, VDAB) que nous nous ferons référence dans ce rapport.

Celles-ci sont inévitablement tributaires de l'évolution des diverses mesures réglementaires liées aux politiques d'emploi qui sont mises en place pour tenter, entre autre, de résorber le chômage ou de limiter son impact budgétaire. De plus, elles ne comptabilisent de fait que les individus qui, pour l'un ou l'autre motif, s'inscrivent comme demandeur d'emploi. La notion 'd'actif inoccupé' est dans ce cas subordonnée à une démarche de type administrative.

Parmi les effets des politiques, on notera la multiplication des statuts particuliers et des sous-catégories de 'chômeurs' qui découle de la mise en oeuvre successive des diverses mesures de promotion de l'emploi et de résorption du chômage élaborées au cours des années de crise d'abord et depuis la reprise ensuite (figure 1).

Ainsi, dans la catégorie des chômeurs au sens strict du terme on peut déjà distinguer : les 'chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi' (CCIDE), les chômeurs non indemnisés (qui pour l'une ou l'autre raison ne remplissent pas – ou pas encore – les conditions pour bénéficier d'indemnités) et les chômeurs en formation professionnelle.

S'y ajoutent toute une série de catégories intermédiaires[3] :

- entre le chômage et l'emploi : les chômeurs qui occupent un emploi à temps partiel à défaut d'un temps plein, les chômeurs bénéficiant de l'un ou l'autre

3 Cette classification est reprise de : Nicaise I. (1991).

des nombreux statuts crées dans le cadre des programmes de mise au travail dans le secteur non-marchand;
- entre chômage et travail informel ou domestique : les personnes qui sollicitent une 'pause-carrière', les chômeurs qui sont dispensés du contrôle pour des raisons sociales ou familiales ou parce qu'ils ont repris des études;
- entre chômage et retraite : les préretraités et certains chômeurs âgés qui ne sont plus considérés comme des demandeurs d'emploi tout en continuant à percevoir des indemnisations.

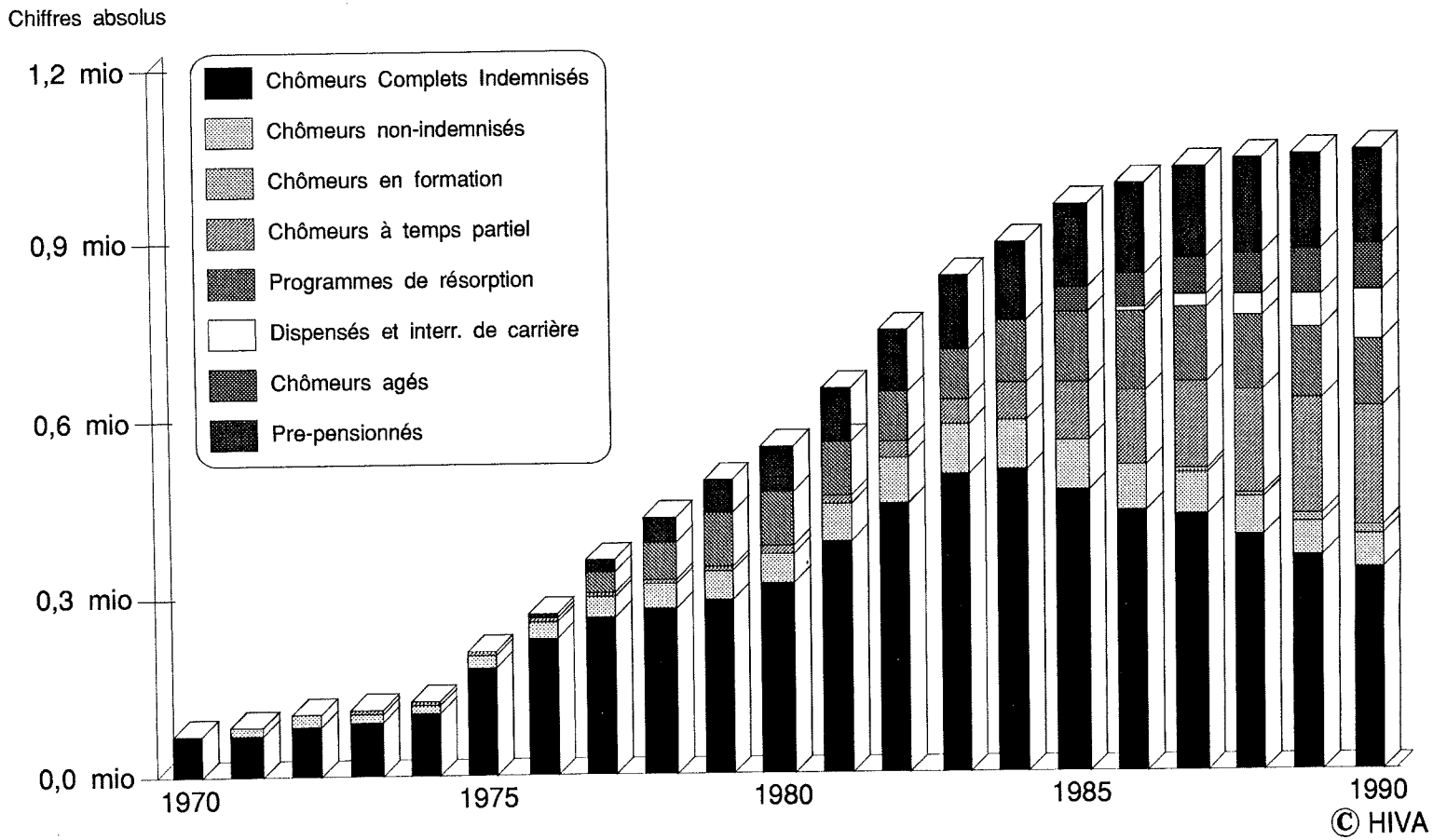
Dès lors, la ou les catégories qui vont servir de référence pour l'estimation quantitative du chômage de longue durée vont nécessairement affecter son volume. Cette remarque, triviale au premier abord, acquiert toutefois de l'importance si l'on sait que le 'chômage au sens large', c'est à dire qui engloberait l'ensemble des groupes tels que définis ci-dessus, n'a cessé de croître au cours de la deuxième partie des années 80 et ce malgré la reprise économique. Par contre, le chômage explicite ou défini au sens strict est quant à lui en diminution au cours de la même période (figure 1). Toutefois, les chiffres indiquent que, quels que soient les regroupements de catégories opérés, les durées moyennes de chômage ne cessent de s'allonger au fil des années.

Par ailleurs, et malgré les taux de chômage de longue durée déjà très élevés dans ce pays, nous pouvons avancer que les chiffres fournis sont parfois sous-estimés. Suivant la définition choisie, le nombre de chômeurs peut varier considérablement. Nous pouvons illustrer cela pour l'année 1990.
- La définition au sens strict du chômage en Belgique fait référence aux CCIDE. Ils étaient 363 937 en 1989 et 344 502 en 1990.
- Eurostat a retenu deux présentations différentes des statistiques de chômage [4]. Selon la définition adoptée, on arrivait pour 1989 à 332 000 ou 419 331 unités [5].

---

4 Le 'chômage enregistré' fait référence aux 'chômeurs inscrits auprès des bureaux de placement nationaux des Etats membres'. Etant donné les grandes différences entre les législations et les pratiques administratives de chaque pays, on estime que la comparabilité de ces chiffres est très limitée. Pour la Belgique, cela correspond (i) aux chômeurs complets indemnisés, (ii) aux chômeurs inscrits obligatoirement, y compris les jeunes en stage d'attente et (iii) aux demandeurs d'emploi libres inoccupés inscrits à l'ONEm. Les chômeurs appartenant à ces trois groupes étaient au nombre de 399 444 en 1990.
Par l'intermédiaire d'une enquête annuelle sur les forces de travail auprès de tous les Etats membres, Eurostat est en mesure de publier des données qui sont comparables d'un pays à l'autre. Le concept retenu pour définir le chômage est celui qui a été adopté lors de la conférence du BIT en 1982 : 'toutes les personnes sans travail, disponibles pour travailler, à la recherche d'un emploi'. Plus précisément, pour réaliser les enquêtes sur les forces de travail, on prend en considération 'les personnes qui, au cours de la semaine de référence étaient sans travail et
1) recherchaient un travail rémunéré et étaient immédiatement disponibles, ou
2) étaient sur le point de créer leur propre entreprise ou d'installer leur propre cabinet, ou
3) attendaient d'être rappelées à un emploi qu'elles occupaient avant leur mise à pied, ou
4) devaient exercer un nouvel emploi après la semaine de référence'
Eurostat, Emploi et chômage, 1989.

5 Eurostat, Enquêtes sur les forces de travail, 1990 et Statistiques de base, 1990.



Source : Nicaise (1991)

Figure 1. Evolution des nombres de divers groupes d'allocataires

- La définition du 'chômage au sens large' (cf. supra) fait état de 1 028 304 chômeurs en 1989 et de 1 033 047 chômeurs en 1990, soit environ trois fois plus que la définition au sens strict !

La sous-estimation découle précisément de l'application de procédures administratives et des sous-populations prises en considération : ainsi à telle époque on a décidé que des chômeurs de longue durée âgés pouvaient, moyennant certaines conditions, continuer à percevoir leurs indemnisations mais qu'ils ne seraient plus comptabilisés comme demandeurs d'emplois, ils échappent donc à la statistique. A d'autres moments, les critères permettant l'exclusion du chômage pour cause de 'chômage anormalement prolongé' deviennent plus stricts ou concernent des catégories de chômeurs plus étendues ... Enfin, certains chômeurs de longue durée, dont l'inscription aurait été interrompue, pour des motifs divers, pendant un laps de temps suffisant (6 mois par exemple) pourraient être réinscrits administrativement comme 'nouvellement arrivés' dans le dispositif ...

D'autre part, si on se place dans la perspective d'une comparaison internationale, on peut aussi avancer que le chômage de longue durée, tel que mesuré dans les statistiques en Belgique, concerne des groupes plus larges de demandeurs d'emplois que ceux pris en considération dans les autres pays. En ce sens, on peut dire qu'il est en quelque sorte 'surestimé'. C'est bien évidemment dans les caractéristiques de l'assurance-chômage belge qu'il faut rechercher l'origine de cette assertion.

2.3 La spécificité de l'assurance chômage en Belgique

Les règles de base du système de chômage élaboré en Belgique peuvent, en partie tout au moins, expliquer les hauts taux de chômage de longue durée que l'on y observe.

En effet, tout demandeur d'emploi, qui remplit les conditions requises pour bénéficier des indemnités quotidiennes de chômage, peut percevoir celles-ci pour une durée illimitée. Ce principe reste de vigueur, même si, au fil des ans, les exceptions et les différentiations se sont multipliées, permettant, sous certaines conditions, d'écarter du bénéfice des allocations certaines catégories particulières de bénéficiaires.

La conséquence en est, que les chômeurs (contrairement à ce qui se passe dans les autres pays d'Europe où après une période fixée d'indemnisation les demandeurs d'emploi toujours sans travail sont pris en charge par d'autres structures d'aide sociale) restent enregistrés dans les statistiques officielles aussi longtemps qu'ils n'ont pas retrouvé un emploi, quitté le marché du travail ou accédé à la retraite ...

Du coté des bénéficiaires l'on imagine également, que même si l'espoir de réinsertion peut s'être fortement amenuisé au fil des ans, il reste une réelle motivation (la perception des allocations) à rester inscrit comme demandeur d'emploi.

Dès lors, l'importance persistante du chômage de longue durée résulte statistiquement à la fois :

- des faibles taux de sortie qu'on observe dans cette catégorie de bénéficiaires (les sorties se répartissant d'ailleurs en diverses catégories qui ne correspondent pas toutes à un retour vers l'emploi : à coté d'un accès à l'emploi ou d'un retour vers l'inactivité, on y retrouve des personnes qui arrivent à l'âge de la retraite, d'autres qui peuvent, pour des raisons de santé, émarger à l'assurance mutuelle; d'autres encore qui sont exclues temporairement ou définitivement du chômage ...) et de l'allongement des durées d'inactivité de ces mêmes personnes (dans ce cas, c'est le phénomène de file d'attente inversée qui se manifeste, attestant de la difficulté croissante d'accéder au marché de l'emploi au fur et à mesure que le chômage se prolonge);
- et, bien sûr, de l'arrivée dans ce groupe de 'nouveaux chômeurs de longue durée' dont le temps d'inactivité passe le seuil fatidique d'un an par exemple.

2.4 Distribution du risque de CLD

La figure 2 nous donne un aperçu de la durée moyenne du chômage en mois (de 0 à 10 ans), suivant les niveaux de formation et les classes d'âge (numérotées de 1 à 11 et allant des moins de 20 ans au plus de 64 ans). C'est le chômage au sens large qui est ici pris en considération.

Comme on peut logiquement s'y attendre, on constate que la durée moyenne du chômage augmente sensiblement avec l'âge et qu'un niveau de formation bas va de pair avec une durée du chômage plus longue. D'autre part, les différences entre hommes et femmes, après le contrôle des effets de l'âge et de la scolarisation, sont bien inférieurs à ce qu'on attendait.

Il convient de noter que la figure 2 ne nous informe que sur la durée moyenne du chômage par catégorie, et non pas sur la distribution du risque de CLD tel quel. Cette information complémentaire se trouve dans le tableau 2.

Une analyse de ces données révèle que le risque de CLD est entre autres fonction du niveau d'études. Ainsi, au fur et à mesure de l'élévation du niveau d'études, le chômage structurel tend à décroître.

Presque 45% des chômeurs de longue durée ont entre 25 et 35 ans et près de la moitié d'entre eux ont seulement un diplôme de niveau primaire (voir tableau 2). Des 467 174 chômeurs de longue durée [1], 66% sont des femmes. Ce pourcentage s'élève à 82,7% pour les chômeurs avec un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur et à 78,6% pour ceux qui ont un diplôme de l'enseignement supérieur non universitaire ! 6,7% des chômeurs de longue durée sont des migrants (principalement avec un diplôme de l'enseignement primaire et secondaire inférieur) et 10,8% sont des personnes dont l'incapacité de travail est partielle ou totale [2].

---

1 Chômeurs au sens large, au-delà de 25 ans.

2 Ce qui ne correspond pas nécessairement à la catégorie des 'chômeurs handicapés'.

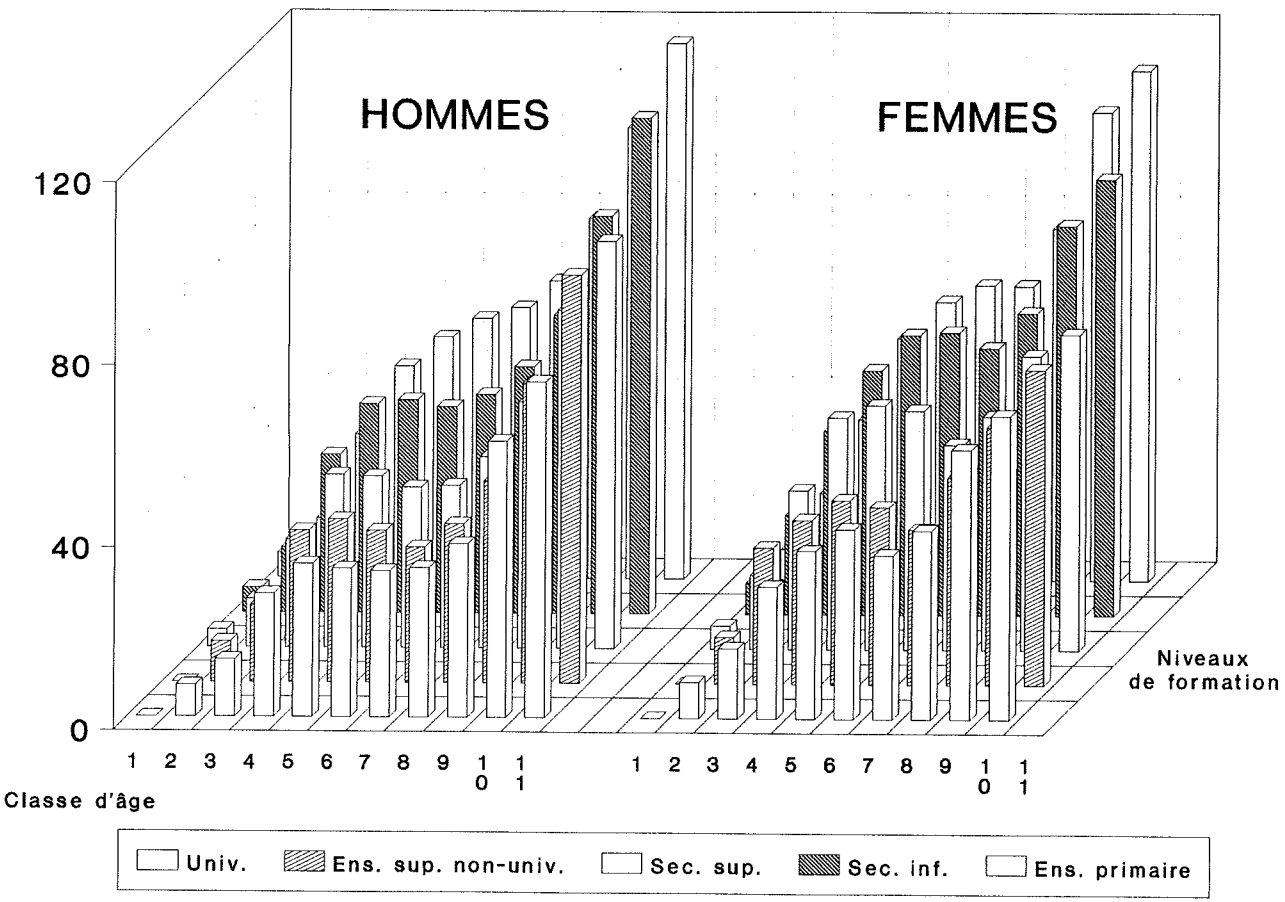


Figure 2. Durée moyenne du chômage, en mois (chômage au sens large, 1990)

Tableau 2. Chômeurs de longue durée de plus de 25 ans en 1990 (chômage au sens large)

1. Répartition par classe d'âge

	UNIV	ESNU	ESS	ESI	EP	Total	%
25-29	3 667	15 190	40 425	33 454	22 239	114 975	24,6
30-34	3 199	10 337	23 532	25 144	31 146	93 358	20,0
35-39	1 498	4 438	10 760	17 116	30 208	64 020	13,7
40-44	647	1 855	5 783	11 747	29 937	39 609	8,5
45-49	258	867	3 011	6 578	23 012	33 726	7,2
50-54	202	763	2 603	6 104	29 937	39 609	8,5
55-59	170	719	2 574	6 012	36 476	45 951	9,8
60-64	169	391	1 345	2 504	20 121	24 530	5,3
64+	10	25	92	147	1 278	1 552	0,3
Total(*)	9 820	34 585	90 125	108 806	223 838	467 174	100,0
%	2,1	7,4	19,3	23,3	47,9	100,0	

2. Importance de certaines classes spécifiques (en %) par rapport au total des chômeurs de longue durée (*)

	UNIV	ESNU	ESS	ESI	EP	Total
% femmes	62,8	78,6	82,7	71,9	54,6	66,0
% migrants	0,9	1,2	3,7	6,4	8,6	6,5
% incap. de travail (a)	1,8	2,6	4,1	8,2	16,5	10,8

(a) Cette incapacité de travail est partielle ou totale

3. Répartition régionale (en %)

	UNIV	ESNU	ESS	ESI	EP	Total
Région brux.	5,6	9,2	17,7	20,1	47,5	100,0
Comm. germ.	1,7	7,4	17,1	25,4	48,3	100,0
Comm. flam.	1,9	8,4	20,8	21,1	47,7	100,0
Comm. franç.	1,5	5,5	17,3	27,4	48,3	100,0

Source : RVA, STAT92

La répartition régionale nous montre certaines disparités (cf. infra pour des précisions de ce qu'on entend ici par Communauté et Région). En Région bruxelloise, les chômeurs universitaires de longue durée sont surreprésentés en comparaison avec la situation des trois Communautés. Quant aux chômeurs de l'enseignement supérieur non universitaire, ils sont relativement nombreux à Bruxelles et en Communauté flamande. Et en Communauté française et germanophone, on trouve relativement beaucoup de chômeurs de longue durée avec un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur. Le surnombre de chômeurs avec un diplôme de l'enseignement primaire se retrouve de façon aussi aiguë dans les quatre territoires.

En annexe, nous avons repris sous une structure similaire à celle du tableau 2, le nombre de chômeurs de longue durée de plus de 25 ans qui sont CCIDE (voir tableau 1.1).

2.5 Critères d'éligibilité et de priorité des chômeurs de longue durée pour les actions de réinsertion professionnelle ?

2.5.1 Les diverses définitions administratives

L'estimation du nombre de chômeurs de longue durée (+ 1 an - tous âges confondus) basée sur la seule catégorie des chômeurs complets indemnisés inscrits comme demandeurs d'emploi s'élève à 186 000 unités[1]. La même estimation en fonction du nombre de chômeurs 'au sens large'[2] donnera un résultat de 534 000 unités. En excluant les personnes de moins de 25 ans, on obtient respectivement 160 399 et 467 000 CLD.

L'on constate par ailleurs des évolutions certaines dans la définition du chômage de longue durée.

Pendant plusieurs années, notamment pour l'analyse de l'évolution du chômage, la limite du CLD était généralement fixée à 2 ans. Progressivement, en grande partie sous l'influence de définitions internationales dont celle du FSE, cette durée a été ramenée à 12 mois d'inactivité.

Ailleurs, pour accéder à certains programmes de résorption du chômage (troisième circuit de travail (TCT) par exemple) il faut compter au moins 2 ans d'inactivité, mais la durée d'occupation dans un autre statut particulier de résorption (cadre spécial temporaire (CST) notamment) est comptabilisée comme telle.

Plus récemment encore, lors de la conclusion de l'accord interprofessionnel de 1988 et dans les articles de la loi programme de 1989 précisant les mesures à envisager pour lutter contre le chômage des groupes à risques, d'autres manières de circonscrire la notion de chômeur de longue durée apparaissent. Ces dernières, combinent à la fois des caractéristiques liées à l'âge, à la durée de la situation vécue avant l'accueil dans l'un ou l'autre programme et à leur statut administratif. Les catégories ainsi déterminées présentent, entre autres, la particularité de concerner des personnes qui ne sont pas des demandeuses d'emploi au sens administratif du terme, c'est à dire qui ne sont pas inscrites dans un des trois organismes officiels de placement.

Sur ces bases, sont chômeurs de longue durée :

- *les personnes âgées de 18 à 25 ans qui ont bénéficié* d'allocations pendant *12 mois* ininterrompus avant l'accès au dispositif;
- les personnes qui ont bénéficié d'allocations pendant *18 mois* ininterrompus précédent l'accès au dispositif;

1 Chiffres au 30/6/1990. Source ONEm (STAT92). Le CCA lui-même fait d'ailleurs référence à une définition du chômage au sens strict.

2 Tel que définis ci-dessus, prépensionnés non compris.

- les personnes de 40 ans au moins qui ont bénéficié d'allocations pendant *18 mois* (ou pendant *12 mois* suite à la perte d'un emploi à temps partiel) ininterrompus avant l'accès au dispositif;
- les personnes qui ont bénéficié du minimex pendant 6 mois interrompus avant l'accès au dispositif;
- les personnes handicapées inscrites au Fonds National de Reclassement des Handicapés au moment de l'accès au dispositif.

Dès lors, c'est toute la question de la délimitation des groupes cibles à associer aux programmes opérationnels qui se pose.

Et, au travers de ces choix se profilent les enjeux concernant l'employabilité, le chômage volontaire, la non disponibilité sur le marché de l'emploi de telle ou telle catégorie de demandeurs d'emploi ...

2.5.2 Analyse dynamique du chômage pour la détermination de groupes cibles prioritaires

Généralement, les catégories de demandeurs d'emploi éligibles pour des actions de réinsertion sont circonscrites sur base de données statistiques 'classiques'. Il s'agit en l'occurrence de données de stock qui, à date fixe, dénombrent les chômeurs, les demandeurs d'emploi; ces chiffres sont généralement répartis selon certaines caractéristiques : âge, sexe, durée d'inactivité ...

Toutefois, ces données ne se prêtent pas aisément à une approche en termes de durée moyenne de chômage et de flux de passage. Or, les estimations de la mobilité dans le chômage peuvent précisément mettre en évidence certains traits caractéristiques sur base desquels la sélectivité du marché de l'emploi s'organise. Il en résulte que les chances d'insertion et de réinsertion professionnelle et les risques de chômage des diverses catégories de demandeurs d'emploi ne sont pas comparables (Desmarez e.a., 1985).

En effet, les évolutions du stock des chômeurs entre deux dates sont fonction de la durée moyenne du chômage et de l'intensité des flux de passage sur le marché du travail. Ainsi, si le chômage augmente entre deux dates, cet accroissement est soit le résultat de l'allongement de la durée moyenne du chômage ou de l'augmentation des entrées, soit d'une combinaison entre ces deux processus.

Si au cours d'une période donnée, la durée moyenne varie peu alors que le chômage croît, c'est que les flux de passage sont plus nombreux : le risque de chômage est plus grand suite à des pertes d'emplois et à des alternances plus rapides entre périodes d'emploi et d'inactivité. De même, si pour un laps de temps donné, les flux de passage restent plus ou moins stables alors que le chômage augmente, cela signifie que la durée moyenne de chômage s'allonge et l'insertion ou la réinsertion professionnelle devient plus difficile.

Si l'on estime, pour diverses catégories de chômeurs, les taux de sortie, les taux d'entrée et les accroissements du chômage entre deux dates, plusieurs situations peuvent se présenter.

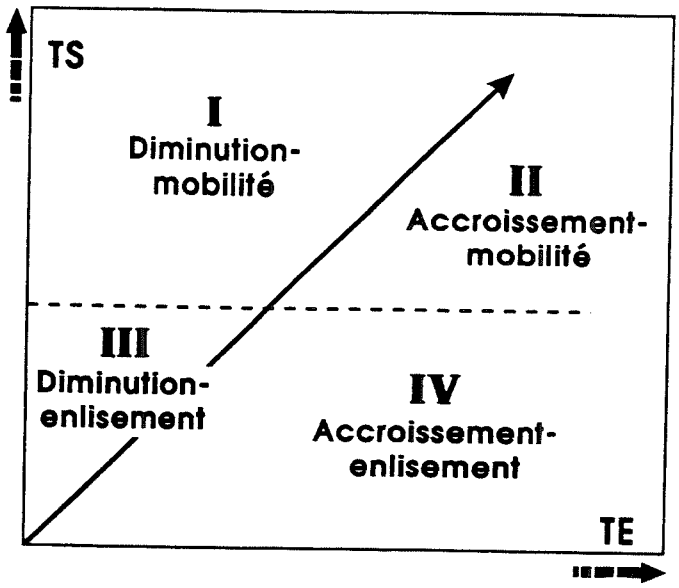


Figure 3. Relation entre les taux d'entrée et de sortie, le niveau et la durée du chômage

Les diverses situations possibles peuvent s'illustrer graphiquement comme dans la figure 3. Au-dessus de la bissectrice, les taux de sortie (TS) sont supérieurs aux taux d'entrée (TE) : le chômage *diminue*. Sur la bissectrice, TS = TE et le niveau du chômage est stable; en dessous de le bissectrice (TS < TE) on observe un *accroissement*. D'autre part, si les taux de sortie sont élevés (partie supérieure du graphique), on parle de mobilité dans le chômage; tandis que des taux de sortie réduits indiquent un enlisement.

Les quatre 'cadrans' distingués dans le graphique représentent les combinaisons possibles entre ces situations. En général, la situation globale des pays d'Europe occidentale en ce moment se présente comme dans la cadran III : le niveau de chômage est en baisse, mais en même temps on observe un enlisement des chômeurs en inactivité. Si cette menace d'enlisement a été brusquement constaté vers la fin des années 80, cela n'empêche pas qu'elle existait déjà auparavant. La situation du début des années 80 (représentée par le cadran IV) se caractérisait essentiellement par l'accroissement du nombre de chômeurs, qui occultait en quelque sorte cet enlisement : en effet la durée moyenne *observée* du chômage était 'comprimée' par de grands nombres de nouveaux venus dont la durée de chômage (encore inachevée) était nécessairement courte. Seule une analyse en termes de flux d'entrée et de sortie pouvait révéler la portée du problème; cependant, ce

type d'analyse ne se faisait que dans quelques laboratoires universitaires (Alaluf e.a., 1988; De Smedt et Spinnewyn, 1988).

Le même type d'analyse peut s'effectuer à des niveaux plus détaillés, pour différents sous-groupes de chômeurs. Ainsi par exemple, le chômage des jeunes en Belgique se caractérise par une baisse et une très forte mobilité, même si leur taux d'entrée est relativement élevé (cadran I); le chômage parmi les travailleurs peu qualifiés est plutôt du type III (diminution-enlisement), etc. L'intérêt de l'analyse en termes de flux consiste surtout à identifier des groupes de demandeurs d'emploi qui relèvent des catégories vulnérables, vouées à 'l'enlisement' dans le chômage, *et ce même avant qu'ils n'atteignent le seuil de la longue durée.*

Ainsi, dans le rapport belge d'évaluation ex-ante du CCA, l'approche dynamique est prônée en vue de la détermination à priori de groupes à risques qui pourraient de manière prioritaire être associés aux mesures de réinsertion pour chômeurs de longue durée. Les auteurs y déterminent par ce biais comme catégorie supplémentaire à privilégier de manière prioritaire : les chômeuses de courte durée peu qualifiées (Delvaux e.a., 1991).

2.5.3 Une approche combinée : analyse dynamique et cumul des précarités

Toujours dans ce même rapport, les auteurs insistent aussi sur la nécessité d'une prise en considération prioritaire des individus qui sont à la fois privés d'emploi et confrontés à une situation de pauvreté[3].

Il s'agit par exemple de personnes dont certaines échappent aux statistiques du chômage, une partie des bénéficiaires du minimex, d'autres qui y figurent mais dont les allocations sont particulièrement peu élevées[4].

Dès lors, combinant à la fois l'analyse dynamique et les critères de pauvreté et plaidant pour une plus grande sélectivité des groupes éligibles pour les actions de réinsertion, les catégories opérationnelles proposées sont les suivantes :

'des bénéficiaires du minimex,
diverses catégories de chômeurs se situant sous le seuil de pauvreté,
des chômeurs inoccupés depuis plus de deux ans,
des chômeurs peu qualifiés inoccupés depuis plus d'un an, avec une attention toute particulière aux femmes,
des femmes chômeuses depuis peu et peu qualifiées,
des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans peu qualifiés, tout particulièrement ceux du sexe féminin[5]',

quelques-uns de ces groupes présentant la particularité de n'être pas repris ou faiblement représentés dans le CCA actuel.

---

3 Ibidem p. 195 à 197.

4 Ibidem p. 4 et sqq. Une énumération des catégories de chômeurs concernés ainsi que des estimations chiffrées quant au nombre de personnes concernées sont également fournies dans cette partie du rapport.

5 Ibidem p. 195.

2.5.4 Eligibilité en fonction de 'l'employabilité' des demandeurs d'emploi [6] ?

Le chômeur de longue durée, dont on dit qu'il fait partie du noyau dur du chômage, est-il bien souvent considéré comme inemployable, peu formé, voire installé dans le chômage ... dans la foulée l'on postule par ailleurs que cette population présente, à tous égards, des traits caractéristiques parfaitement homogènes.

Et l'on constate de plus en plus fréquemment que les décideurs, ou les responsables de programmes, considèrent les chômeurs sous l'angle de leur employabilité en les répartissant en trois sous-groupes:

- les chômeurs 'faciles à placer' immédiatement réintégrables dans le marché du travail régulier, moyennant un recyclage minimal et des mesures classiques d'orientation et de médiation;
- les chômeurs 'difficiles à placer' qui exigent un accompagnement plus intensif: sessions d'encouragement, formations de base ... mais dont on estime qu'ils pourront, en partie, réintégrer le marché du travail régulier;
- les chômeurs inemployables, qui ne peuvent plus réintégrer le marché régulier et dont les débouchés se situent dans le secteur de l'économie sociale ou dans le système d'allocations inconditionnelles (comme l'écartement des plus âgés devenus 'non demandeurs d'emploi').

Outre son caractère très pragmatique, une telle approche se caractérise par son côté arbitraire et stigmatisant pour les ressortissants du troisième groupe, alors que certaines expériences de réinsertion destinées à des 'chômeurs difficiles à placer' ont donné de bons résultats en termes d'accès au marché du travail régulier et démontré la relativité de la notion d'employabilité. En plus, le classement est opéré une fois pour toutes comme si les situations restaient définitivement figées.

La politique menée vis à vis de ces diverses catégories de demandeurs d'emploi ne pourra qu'être fortement conditionnée par les présupposés de la classification opérée et les initiatives concrètes de réinsertion prises sur base de telles prémisses ne pourront, en fin de compte, que conforter le classement opéré a priori.

2.5.5 Détermination en fonction de la demande des chômeurs

L'on pourrait envisager d'autres appréhensions que celles basées sur des critères purement quantitatifs et, à titre d'exemple, celle qui prendrait en compte les motivations et la situation concrète des demandeurs d'emploi à un moment donné. A partir de la littérature psycho-sociale sur le vécu des chômeurs, on pourrait grosso modo distinguer (Nicaise, 1991):

- des chômeurs (en majorité de 'courte durée') actifs qui mettent tout en oeuvre pour sortir de l'inactivité;
- des chômeurs 'découragés' emprisonnés dans une spirale négative; 'résignés' par leurs échecs successifs qui voient, au fur et à mesure que s'allonge la durée de leur inactivité, diminuer leurs opportunités de réintégrer le marché

6 Voir à ce propos Nicaise I. (1991).

du travail. Bien que désirant retravailler, leur comportement explicite ne traduit plus cette volonté;

- des chômeurs 'retirés' du marché du travail. Bien qu'ayant perdu leur emploi de manière involontaire, ils acceptent temporairement ou définitivement leur situation et trouvent, hors du marché formel de l'emploi, d'autres activités : éducation des enfants, études, travail volontaire ...

Cette catégorisation différente, outre qu'elle est nécessairement évolutive (on ne se résigne pas d'emblée, on peut être remotivé, on ne désire pas se retirer définitivement du marché de l'emploi ...) implique qu'on considère à priori que, sur base de sa volonté personnelle, chaque individu puisse avoir accès aux programmes d'actions destinés à une réinsertion sur le marché de l'emploi classique. La conception, les objectifs, les modalités d'exécution, la durée, le coût des procédures à mettre en oeuvre dans cette perspective seront donc à apprécier au cas par cas.

3. Tendances générales des politiques belges de lutte contre le CLD

Fin des années septante et début des années quatre-vingts, la montée du chômage était devenu un problème essentiel en Belgique. Les efforts du gouvernement pour en freiner l'expansion se sont peut-être diversifiés mais n'ont manifestement pas suffi à endiguer sa croissance.

3.1 Les mesures générales

D'une manière générale, on enregistre une intensification des programmes de formation professionnelle et la mise en place d'une série de dispositifs somme toute relativement classiques qui vont de l'allégement des charges patronales à la création d'emplois à statuts particuliers dans le secteur non-marchand en passant par des mesures ayant pour but de gérer les flux de main-d'oeuvre.

En matière de formation professionnelle, bien que l'effort consenti soit réel, par rapport au volume du chômage le nombre des personnes qui en bénéficie est encore très réduit (moins de 3% des demandeurs d'emploi inoccupés). De toutes manières quoiqu'on en dise parfois, la formation, si elle accroît les opportunités d'insertion ne crée pas l'emploi. C'est sans doute la raison pour laquelle l'obligation de se former, prévue dans la réglementation de l'assurance-chômage et concrétisée dans un projet de formation obligatoire pour les jeunes CLD peu qualifiés en 1989, n'a pas été réellement imposée.

A la fin des années septante (1977 précisément), lorsqu'on commence à réaliser que le chômage prend un caractère structurel, on assiste d'abord à une multiplication des plans de résorption du chômage par le biais de la mise au travail de chômeurs dans le secteur non-marchand. D'une part, le recours à une mesure existante est accru (il s'agit des CMT ('chômeurs mis au travail') et une autre est créée, c'est le CST (cadre spécial temporaire). Ces programmes s'adressent de

manière indifférenciée à l'ensemble des chômeurs. Leur successeur, le Troisième Circuit du Travail (TCT) sera réservé aux CLD, comme on le verra plus loin.

Dans la foulée, une mesure destinée à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes est mise en place, il s'agit du 'stage des jeunes'. Elle prévoit que toute entreprise doit occuper pour une période déterminée un quota de jeunes n'ayant pas encore exercé d'activité professionnelle, quels que soient par ailleurs la durée de leur inactivité, leur niveau de formation, etc. Seul l'âge est dans ce cas un critère discriminant. Le salaire qu'ils perçoivent équivaut à 90% du salaire payé à un travailleur exerçant la même activité.

Après la phase 'd'improvisation' (1973-1977), et la phase intermédiaire (1977-1982) où l'accent est mis sur la redistribution de l'emploi, une troisième période s'annonce en 1982 : celle de la flexibilité croissante des salaires, des carrières et du temps de travail.

Devant la persistance de la crise de l'emploi et l'aggravation du déficit budgétaire, tout en maintenant les mesures existantes, c'est sur une formule combinant une réduction du temps de travail (moins 5%), une diminution des salaires (moins 3%) et une embauche compensatoire (plus 3%), le plan '5-3-3' qui date de 1982, que les décideurs fondent tous leurs espoirs. Malgré un résultat peu satisfaisant en matière de création d'emploi, la modération salariale restera en vigueur.

Les actions de lutte contre le chômage comporteront également tout un volet de gestion des flux d'actifs.

D'une part, la prolongation de la scolarité obligatoire qui, associée à 'l'allongement spontané' des taux de scolarité, postpose quelque peu l'arrivée des jeunes sur le marché du travail. D'autre part, l'arsenal assez complexe des mises à la retraite anticipée; compensées dans certains cas par l'embauche de chômeurs; a contribué à écarter du marché du travail les travailleurs plus âgés dans des cas de licenciements collectifs, c'est devenu un des dispositifs les plus fréquents des volets sociaux négociés en cas de restructurations. Enfin, les possibilités offertes aux travailleurs d'interrompre temporairement leur carrière, à condition qu'ils soient tout aussi temporairement remplacés par des chômeurs, ont également été proposées.

Les décideurs ont aussi élaboré des formules diverses d'incitations à la création d'emplois par le biais d'allégements fiscaux notamment. Tout comme ils ont, par la voie législative, encouragé le développement du travail à temps partiel, les possibilités de recours aux diverses formes de flexibilité de l'emploi, l'installation des chômeurs comme travailleur indépendant, etc.

On notera enfin la mise en vigueur d'une mesure de réduction de cotisations patronales, 'le plan plus un', visant à encourager les indépendants ou les sociétés à embaucher un premier travailleur. En 1986, on ajoutera à cette mesure le 'plan plus deux' qui visera l'embauche d'un deuxième travailleur.

3.2 Les mesures spécifiques de lutte contre le chômage de longue durée

Malgré l'importance et la persistance du chômage de longue durée, peu de mesures spécifiques destinées à le combattre ont été prises par les pouvoirs publics.

La plupart des initiatives existantes, telles que celles décrites ci-dessus, se sont inscrites dans des programmes plus larges et s'adressent, en effet, à l'ensemble des chômeurs. Progressivement, certaines d'entre elles sont cependant orientées vers des chômeurs de longue durée.

Début des années 80, deux programmes de création d'emplois visant au départ la mise au travail des chômeurs de longue durée dans des projets d'utilité sociale ou dans des administrations, ont été élaborés.

Il s'agit de la création en 1982 du 'Troisième Circuit du Travail (TCT) destiné à résorber le chômage structurel, donc en principe réservé à des inactifs depuis deux ans au moins. La totalité ou une part essentielle de la rémunération des travailleurs est prise en charge par les pouvoirs publics. Ce qui est néanmoins frappant dans ce programme, c'est que de véritables durées de chômage (périodes sans emploi) et des durées d'occupation dans un autre programme de remise au travail (CST ou CMT par exemple) sont assimilées pour satisfaire à la qualité de chômeur structurel [7].

La même année, le 'Fonds budgétaire interdépartemental pour la promotion de l'emploi' (FBI) est instauré. Il s'agit également d'emplois subventionnés dans le secteur non-marchand, s'adressant aussi aux chômeurs structurels (2 ans d'inactivité ou de période assimilée). Toutefois, en 1984, un Arrête Royal prévoit que pour pouvoir occuper un emploi FBI, il suffira d'être chômeur complet indemnisé depuis un an au moins. La modification se justifie par le fait que 'certaines conventions prévoient l'engagement de travailleurs possédant des qualifications déterminées que n'ont pas nécessairement les chômeurs de longue durée mais que possèdent les chômeurs complets indemnisés desquels aucune durée de chômage n'est requise ou qui ont connu seulement un an de chômage complet' [8].

En 1986, un statut 'particulier' nouveau apparaît, il s'agit de 'l'agent contractuel subventionné' (ACS) destiné à remplacer au sein des administrations publiques les autres statuts (CMT, CST, TCT). Ce statut est réservé aux chômeurs complets indemnisés depuis 6 mois (les périodes de mise à l'emploi dans un autre statut de résorption sont également valables pour le calcul de cette durée). Une part (variable selon les cas) de la rémunération de ces travailleurs est également prise en charge par le budget de l'assurance chômage.

---

7 Depuis la régionalisation de 1989, les Actions des Régions se sont diversifiées. Ainsi, la Région Wallonne a remplacé les TCT par le programme PRIME, en Flandre l'action Weer-werk a été mise en place. Ces mesures sont toutes destinées à contrer le chômage structurel.

8 Rapport au Roi de l'AR 255 modifiant l'AR. 25 créant un programme de promotion de l'emploi dans le secteur non marchand (MB 21/1/1984).

Diverses mesures de réduction des cotisations de sécurité sociale de l'employeur ont été introduites en 1987, elles sont valables jusqu'en 1992, pour des employeurs qui embauchent certaines catégories de chômeurs de longue durée.

La Loi-programme du 30 décembre 1988 prévoit diverses mesures de promotion de l'emploi - prise en charge par les pouvoirs publics des indemnités de stagiaires occupés dans le secteur non marchand, réduction temporaire des cotisations patronales de sécurité sociales, occupation d'agents contractuels subventionnés, etc - à réserver totalement ou en partie à des personnes ressortissant aux 'groupes à risques' parmi lesquels figurent des 'chômeurs de longue durée'. Ceux-ci sont définis à la fois par la durée d'inactivité (qui peut varier selon le cas de 6 à 18 mois) et par l'âge des personnes considérées.

Cette même Loi-programme prévoit que le Fonds pour l'Emploi, qui sera alimenté par une cotisation au départ de 0,18% (portée en 1991 à 0,25%) de la masse salariale, doit servir à la promotion d'initiatives en faveur des groupes à risques, donc aussi de chômeurs de longue durée tels que définis ci-dessus.

Enfin, un programme intitulé '1+1=3' a été mis au point dans le but de développer l'offre de formation destinée aux chômeurs de longue durée. Il devait devenir opérationnel en 1990. Il vise à coordonner l'action de l'Etat central qui paie les indemnités de chômage, celles des Communautés chargées de la formation, des Régions chargées du placement, des partenaires sociaux qui font de la formation et des employeurs dont dépend l'embauche des travailleurs. Dans un premier temps, l'opération serait limitée à une population de quelque 110 000 chômeurs depuis plus d'un an et âgés de moins de 35 ans.

Pour résumer ce chapitre introductif, il convient d'accentuer que malgré les bonnes performances économiques de la Belgique dans la deuxième moitié des années 80, le chômage de longue durée demeure un des problèmes majeurs. Suivant la définition adoptée, la proportion des CLD dans la population totale des chômeurs varie entre 60 et 75%; leur nombre absolu varie de 186 000 à 534 000 en 1990 (jeunes CLD inclus). Le problème du CLD est particulièrement aigu parmi les personnes peu qualifiées, les femmes et (sous des formes plutôt déguisées) les chômeurs âgés.

Il est très difficile de cerner parmi cette multitude des groupes 'prioritaires'. Comme règles générales, nous proposerions de désigner comme prioritaires les groupes à faibles taux de sortie et ceux frappés par un cumul de précarités. D'autre part, des règles 'mathématiques' peuvent cacher des vécus très différents ... En tout cas, une approche qui sous-divise les CLD selon leur 'degré d'employabilité' nous semble néfaste et injuste envers les plus défavorisés.

La lutte contre le CLD en Belgique n'a pris forme qu'à partir des années 80, et essentiellement à travers la création directe d'emplois dans le secteur non-marchand. La portée des différentes mesures est resté limitée, en partie à cause des contraintes budgétaires qui pèsent particulièrement lourd en Belgique. Elles s'inscrivent en fait dans le cadre des modifications structurelles qui, avec la crise,

ont infléchi les rapports à l'emploi en Belgique. En fait, entre 1975 et 1983, le secteur industriel a diminué sa part dans l'emploi, alors que le secteur des services a augmenté sa part relative. Progressivement, l'industrie manufacturière à forte intensité de main-d'oeuvre s'est transformée en secteur à forte intensité de capital. Au contraire, le secteur des services, et surtout celui des services non marchands, est devenu de plus en plus intensif en main-d'oeuvre. Le chômage, par son importance, a eu un effet dépressif sur les salaires et un effet de détérioration des conditions d'emploi. D'une part, les mesures de résorption du chômage et d'autre part, les politiques de main-d'oeuvre des entreprises, ont rendu le marché de l'emploi plus précaire.

Dans ce contexte, la reprise de l'emploi depuis 1983, ne pouvait avoir d'effets sensibles sur le chômage de longue durée. C'est pourquoi les mesures d'accompagnement spécifiques destinées aux chômeurs de longue durée paraissent à présent devoir être considérées comme prioritaires.

CHAPITRE I
APERÇU DES PROGRAMMES DESTINES AUX CLD ET CO-FINANCES DANS LES DIFFERENTS CCA

1. Le contexte institutionnel belge

Il existe en Belgique, depuis la mise en oeuvre de la réforme de l'Etat (concrétisée respectivement en 1970, 1980 et 1988) trois niveaux de pouvoirs qui sont non hiérarchisés entre-eux : le pouvoir national, le pouvoir régional, le pouvoir communautaire.

Pour ce qui a trait aux questions liées à l'emploi, au chômage et à la formation professionnelle la répartition des compétences peut se schématiser comme suit :

- Le pouvoir national est responsable de certains aspects de la politique d'emploi, de l'élaboration et de la gestion de la sécurité sociale.
  Il fixe donc les règles d'attribution des revenus de remplacement dont les allocations de chômage; les dispositions et l'application de la législation en matière de chômage.
  Il pourra donc intervenir sur la limitation de l'offre (écartement des chômeurs âgés comme demandeurs d'emploi, préretraite, interruption de carrière, promotion du temps partiel ...), concevoir des incitants à l'embauche (par le biais de l'exonération du paiement de charges patronales par exemple ...) ou encore consacrer des prélèvement spéciaux sur la masse salariale à la formation professionnelle de certaines catégories de demandeurs d'emploi.
- Les régions (qui sont au nombre de trois : la région wallonne, la région flamande et la région bruxelloise) sont investies de compétences économiques et de politiques d'emploi.
  Elles sont responsables en matière de placement des travailleurs (donc de leur orientation, de l'aide à la recherche d'emploi, ...) et peuvent mettre en oeuvre des mesures de stimulation de la demande (primes, création d'emploi directe dans les secteurs public et non-marchand ...).

- Les communautés (qui sont également au nombre de trois : française, flamande et germanophone) [1] sont responsables, entre autre, des politiques d'enseignement et de formation professionnelle.
  Elles auront donc en charge directement ou par voie de subvention les initiatives en matière de formation professionnelle et de recyclage des adultes, mettront en oeuvre une part des mesures relevant des dispositifs de formation alternée (apprentissage professionnel ...).

En termes d'organisation et de partage de compétences, la communauté et la région flamande ont été fusionnées en vue de gérer la région flamande.

La région wallonne et les Communautés française et germanophone sont restées distinctes. La première exerce donc ses compétences sur l'ensemble du territoire de la région, les Communautés française et germanophones exercent les leurs respectivement dans les territoires de langue française et de langue allemande.

Quant à la région de Bruxelles, elle relève des autorités régionales bruxelloises et des communautés française et flamande, vu son statut de région bilingue.

En vue de mettre en oeuvre les compétences régionales relatives au placement des travailleurs et celles, communautaires, qui ont à voir avec la formation professionnelle des travailleurs des institutions nouvelles ont été crées. Parallèlement, il existe toujours une institution centrale qui a en charge la gestion de la réglementation du chômage.

Concrètement la situation se présente comme suit :

- au plan national : l'Office National de l'Emploi gère l'assurance chômage;
- en Flandre : le VDAB gère le placement des travailleurs et leur formation professionnelle;
- en Wallonie : le FOREm gère le placement des travailleurs et leur formation professionnelle;
- à Bruxelles : l'ORBEm gère la placement des travailleurs, le VDAB et le FOREm sont compétents pour la formation des travailleurs en fonction de l'appartenance linguistique de ceux-ci.

En matière de participation aux programmes opérationnels, ces diverses institutions sont les partenaires principaux de leur mise en oeuvre.

Les réformes brièvement évoquées ci-dessus révèlent qu'il n'existe pas moins de 6 pouvoirs différents qui interviennent dans les domaines relatifs à la politique d'emploi. Ces pouvoirs ont chacun leurs compétences et ne sont nullement subordonnés entre-eux. Cependant, ils sont de fait amenés à collaborer entre eux lors de la conception de programmes d'action qui conjuguent entre autres placement, formation, dispenses de contrôle pour les chômeurs, primes accordées lors de la participation à des initiatives de réinsertion ...

---

1 En matière linguistique la situation est la suivante : il existe un territoire francophone, un territoire néerlandophone, un territoire germanophone et un territoire bilingue (français-néerlandais) : la région bruxelloise.

Cette concertation est d'ailleurs impérieuse dans l'élaboration et la mise en oeuvre des PO puisque la CCE ne reconnaît comme interlocuteur des pays membres que l'autorité nationale.

2. Les interventions du FSE et des autres Fonds Structurels Européens en Belgique : un aperçu général

Afin de permettre au lecteur de se faire une idée de l'importance relative des interventions du FSE en faveur des CLD en Belgique, le tableau 3 donne un aperçu général de toutes les interventions du FSE et des autres fonds structurels européens (FEDER et FEOGA). Les interventions du FSE sont ventilées par objectif et par niveau de pouvoir.

Rappelons d'abord brièvement le contenu des différents objectifs qui concernent la Belgique :

- objectif 2 : développement régional;
- objectif 3 : lutte contre le chômage de longue durée;
- objectif 4 : insertion socio-professionnelle des jeunes;
- objectif 5B : développement rural.

Le FSE est le fonds structurel le plus important en Belgique. Avec environ 210 millions d'ECU, il apporte à lui seul environ les trois-cinquièmes du total des subsides européens. Ceux-ci sont répartis de manière à peu près égale entre les objectifs 3 et 4 qui sont du domaine exclusif du FSE - la lutte contre le CLD absorbant presque 25% du total des moyens. Presque tous les moyens du FEDER sont destinés à l'objectif 2. Ces moyens, combinés à ceux du FSE qui concernent essentiellement les subsides aux arrondissements de Turnhout et à la province du Limbourg, font de l'objectif 2 l'objectif clé, avec plus de la moitié de la masse totale des subventions. L'objectif 5B, également financé par le FEOGA, prend une place plutôt restreinte, avec à peine 8% des subventions.

Le tableau 3 nous donne également une idée en ce qui concerne la répartition communautaire des subsides. Suite à la réforme institutionnelle, plus de 95% des moyens ont été transférés aux communautés et aux régions. La Communauté française et la Région wallonne se partagent presque la moitié des moyens, l'Exécutif flamand reçoit 45% et environ 2% sont partagés par la Communauté germanophone et la Région bruxelloise. Les régions flamandes et wallonnes reçoivent autant de subsides sous l'objectif 2, la Wallonie ayant plutôt opté pour un subventionnement via le FEDER. Le FSE a tenu compte du taux de chômage plus élevé en Wallonie dans la répartition de son intervention financière.

La seconde partie du tableau 3 nous permet de situer les différentes subventions par rapport à leur objectif. Le chômage reste un problème préoccupant. Celon les sources d'informations utilisées, le taux de chômage varie quelque peu, mais on peut dire qu'il est grosso modo de 12% pour l'ensemble de la Belgique. Les dis-

parités entre les régions sont énormes : de 9% en Région flamande pour presque 20% en Région wallonne.

Tableau 3. L'importance de l'objectif 3 par rapport aux autres objectifs et son groupe cible

Montant des interventions européennes (mio d'ECU) [1]							
Niveau	**Obj. 3 FSE**	Obj. 2 FSE	Obj. 2 FEDER	Obj. 4 FSE	Obj. 5B [2] FSE+FEDER +FEOGA	Total	%
Gouv. nat. [3]	**7,04**	0,00	0,00	6,28	0,00	13,32	3,8%
Exéc. flamand	**35,45**	30,00	50,00	32,84	11,43	147,29	45,2%
Comm. franç.	**32,58**	—	—	29,05	0,00	61,63	17,4%
Rég. wallonne	**8,81**	4,00	76,00	7,85	15,70	96,66	31,8%
Rég. brux.	**2,50**	0,00	0,00	2,50	0,00	5,00	1,4%
Comm. germ.	**0,88**	—	—	0,79	0,00	1,67	0,5%
Total	**87,26**	34,00	126,00	79,31	27,13	353,70	100,0%
Pourcentage	**24,7%**	9,6%	35,6%	22,4%	7,7%	100,0%	

Groupe cible						
Niveau	Nombre Chômeurs	Taux de chômage ONSS (*)	Taux de chômage INAMI (*)	CLD/Nb. total de chômeurs	Sous l'obj. 2 [4] ONSS	Chômage Jeunes [5] INAMI
Belgique	352 337	11,4%	13,2%	57,4%	—	17,8%
Rég. flamande	150 428	8,8%	9,3%	54,0%	13,2%	10,4%
Rég. wallonne	157 968	19,6%	19,6%	60,7%	20,9%	31,6%
Rég. brux.	43 941	7,7%	17,9%	57,1%	—	23,9%

1 Interventions du FSE cumulées entre 1990-1992 sous les objectifs 3 et 4 et entre 1989-1991 sous l'objectif 2 (pour lequel le FEDER intervient aussi); interventions sous l'objectif 5B entre 1991-1993 du FSE, FEDER et FEOGA.

2 Le PO wallon du FSE sous l'objectif 5B n'a pas encore été approuvé.

3 Une partie des subventions du FSE et FEDER sous l'objectif 2 est attribuée par le gouvernement national aux cinq régions défavorisées (Limbourg, Turnhout, quelques communes et arrondissements des provinces du Luxembourg, du Hainaut, et de Liège); l'autre partie est attribuée par les régions. Nous avons choisi de les classer dans leur entièreté sous les dépenses respectives de la région wallonne et de l'Exécutif flamand. La même remarque peut être faite pour les subventions sous l'objectif 5B.

4 Taux de chômage dans les régions défavorisées qui bénéficient des subventions sous l'objectif 2. Pour les régions de Wallonie, seul le taux des arrondissements de Liège et de Charleroi est donné. Ce taux ne peut être calculé que sur base des statistiques de l'ONSS.

5 Ce taux de chômage fait référence au rapport entre le nombre de jeunes chômeurs et le nombre de jeunes actifs assurés par l'INAMI.

*: Ces deux taux font référence au même concept, mesuré au moyen d'une base différente de comparaison : selon le lieu de travail ou le domicile.

—: Non pertinent pour les instances en question.

Source : CCA obj. 3-4, CCA obj. 2, PO obj. 5B, et calculs à partir des données de l'ONEm juin 1991, de l'ONSS 1989 et de l'INAMI 1989.

De façon à peu près constante pour les 3 régions, environ 57% des chômeurs sont depuis au moins un an au chômage. Le moins qu'on puisse dire est que le problème du CLD est particulièrement aigu et qu'il mériterait sans doute plus d'attention. Le taux de chômage dans certaines régions défavorisées est un peu plus élevé que le taux global. Pourtant, l'objectif 2 reçoit la part du gourmand dans le gâteau des 4 interventions. Le chômage des jeunes représente surtout en Wallonie et à Bruxelles un gros problème. Il s'élève globalement à 17,8% (pour une moyenne de 13,2% pour l'ensemble des chômeurs).

3. Mesures en faveur des CLD dans les objectifs autres que l'objectif 3

La Belgique reçoit donc des aides du FSE dans le cadre des objectifs 2, 3, 4 et 5B. La section 4 de ce chapitre passera à la loupe de toutes les mesures relevant de l'objectif 3. Nous laissons ici de côté l'objectif 4, car celui-ci a trait aux chômeurs de moins de 25 ans, une catégorie qui, suivant la définition du FSE, n'est pas susceptible d'être subventionnée sous la forme de chômeurs de longue durée.

Comme on l'a dit, l'objectif 2 consiste à stimuler le développement régional. Il a été concrétisé en Belgique par le choix de cinq régions et la définition de quatre priorités (voir p. 2-3 du rapport AE [2]). Si ces mesures sont indirectement génératrices d'emplois - l'aide aux investissement des PME ou le développement des zones industrielles par exemple jouent un rôle déterminant pour l'emploi - elles ne donnent cependant pas la priorité à la lutte contre le chômage de longue durée. Ainsi Turnhout, un arrondissement flamand qui bénéficie d'aide sous l'objectif 2, a défini quatre priorités, dont une concerne la formation. Ce volet ne touche probablement que peu de CLD, car il s'agit surtout de formations relativement spécialisées, suivies par des gens qui pour la plupart ont déjà un emploi. En ce qui concerne la Wallonie, on peut de la même façon supposer que l'objectif 2 ne touche pas beaucoup les CLD, d'autant plus que les objectifs 2 et 3 relèvent respectivement des régions et des communautés, deux instances qui vivent une cohabitation plutôt difficile. Les régions se concentrent plutôt sur le développement économique et elles collaborent peu avec les communautés qui sont chargées de la lutte contre le CLD.

De la même façon, l'objectif 5B qui s'accorde à favoriser le développement rural, ne prévoit pas de mesures spécifiques pour les CLD. Les seules formations qui sont organisées sous cet objectif, touchent principalement les agriculteurs et le personnel des petites entreprises locales.

---

2 Le terme AE renvoie au rapport 'Evaluation ex-ante des mesures belges d' aides à l'embauche co-financées par le FSE'.

4. Mesures en faveur des CLD dans le cadre de l'objectif 3

4.1 Le Cadre communautaire d'appui (CCA)

Le gouvernement national et les Régions wallonne et bruxelloise ont opté pour un PO se rapportant à la fois aux objectifs 3 et 4 [3]. La Communauté française a fait de même mais son PO est appelé 'PO commun' car il est du ressort de la Communauté et des Régions wallonne et bruxelloise. La Communauté flamande a en revanche choisi de définir quatre PO relatifs aux quatres axes de l'objectif 3 et la Communauté germanophone a, quant à elle, adopté un seul PO pour l'objectif 3 [4].

On ne peut pas vraiment dire que les autorités belges se soient particulièrement distinguées par leur originalité dans l'élaboration du CCA et des PO. Elles se sont en effet la plus part du temps contentées de reprendre telle quel la classification du FSE sans mettre explicitement l'accent sur l'une ou l'autre priorité, même si dans la pratique, ce sont les mesures de formation qui se sont vu attribuer la toute grande part des moyens. La ventilation entre objectifs est identique pour tous les promoteurs alors que les différences de compétence laissaient parfaitement la place à des choix différents. Ainsi, les priorités reprises par les différentes instances sont :

1. la remise à niveau, la formation de base et la formation professionnelle;
2. la formation aux professions du secteur technologique;
3. les groupes-cible : les handicapés, les femmes et les migrants;
4. l'aide à l'embauche.

Les mesures prises au niveau national touchent les quatre axes, celles des communautés les trois premiers et l'aide à l'embauche est réservée aux régions.

On peut affirmer que la présentation et la lisibilité des PO est globalement satisfaisante en ce qui concerne le PO national, les quatre PO flamands, le PO de la Communauté germanophone et les PO des Régions wallonne et bruxelloise. Les noms des mesures nationales, régionales ou communautaires y figurant sont nommés explicitement et les objectifs de ces PO sont généralement bien définis. Il en va autrement pour le PO commun de la Communauté française qui ne comporte que très peu de précisions en ce qui concerne les mesures de formation : aucune distinction n'est faite suivant les différents niveaux de formation et une partie du budget n'a pas été ventilée, dans le but de préserver une marge de manoeuvre.

---

3 Ces deux PO régionaux ne canalisent qu'une toute petite part des subsides alloués à la Wallonie, le PO commun recevant presque la totalité de ces moyens.

4 Pour de plus amples détails concernants ces PO, voir le rapport CCA, p. 45-48.

4.2 Aperçu général

Tableau 4. Répartition des dépenses totales par poste (mio d'ECU)

Type	Description	Dépenses totales (*)			Pourcentage		
		1990	1991	1992	1990	1991	1992
1.	**Mesures de formation**	**59,493**	**66,931**	**75,579**	**92,0**	**84,8**	**83,6**
1.1	Remise à niveau/formation prof.	38,858	44,153	49,640	60,1	55,9	54,9
1.2	Métiers technologiques	8,629	10,211	11,648	13,3	12,9	12,9
1.3.1	Handicapés	8,193	8,056	9,173	12,8	10,2	10,1
1.3.2	Femmes	2,122	2,500	2,839	3,3	3,2	3,1
1.3.3	Migrants	1,662	1,982	2,250	2,6	2,5	2,5
1.4	Actions transnationales	0,029	0,029	0,029	0,0	0,0	0,0
2.	**Mesures de création d'emplois**	**3,379**	**3,522**	**4,006**	**5,2**	**4,5**	**4,4**
2.1.1	Subventions directes	0,802	0,978	1,098	1,2	1,2	1,2
2.1.2	Réduction de cotisations patron.	2,391	2,319	2,650	3,7	2,9	2,9
2.2.1	Aide pour les indépendants	0,186	0,225	0,258	0,3	0,3	0,3
3.	**Orientation & intégration soc.**	**1,162**	**3,872**	**3,875**	**1,8**	**4,9**	**4,27**
3.1	Orientation et guidance	1,159	2,321	2,321	1,8	2,9	2,6
3.3	Ateliers de recherche d'emplois	0,003	1,517	1,520	0,0	1,9	1,7
3.4	Intégration sociale	0	0,034	0,034	0,0	0,0	0,0
4.	**Mesures d'accompagnement**	**0,226**	**1,702**	**1,632**	**0,3**	**2,2**	**1,8**
4.1	Accueil et structures d'info	0,226	0,752	0,526	0,3	0,9	0,9
4.2	Structures de support	0,000	0,950	1,105	0,0	1,2	1,2
	Autres mesures	**0,394**	**2,887**	**5,312**	**0,6**	**3,7**	**5,9**
	Coordination	0,242	2,251	3,852	0,4	2,8	4,3
	Evaluation	0,152	0,636	1,460	0,2	0,8	1,6
	Total	**64,654**	**78,914**	**90,404**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Source : PO

(*) Les dépenses totales par une mesure font référence non seulement à l'intervention du FSE, mais aussi à toutes les autres sources de financement.

L'attention consacrée aux CLD a été renforcée dans la politique actuelle. Comme nous le montre le tableau 4, le budget total consacré à la lutte contre le CLD devrait s'accroître de 40% de 1990 à 1992 (de 64,7 à 90,4 millions d'ECU).

C'est le volet remise à niveau/formation professionnelle qui absorbe le plus de 60% des moyens financiers en 1990. Etant donné que ce sont les communautés qui sont compétentes dans ce domaine, elles donnent inévitablement le ton en matière d'aide aux CLD. Par ordre d'importance décroissante viennent ensuite les métiers technologiques (13,4%) et les handicapés (12,7%). Toutes les autres mesures reçoivent chacunes moins de 4% du budget total.

L'accroissement des dépenses totales a permis de réduire l'importance relative de la formation au sens strict (1.1) - qui reçoit cependant encore presque 55% des moyens - tout en accroissant l'importance absolue de ce poste (de 38,9 a 49,6 millions d'ECU). Il en va de même mais dans une moindre mesure, pour les autres domaines de type 1 et 2. L'importance relative des type 3 et 4 a au contraire augmente de 1990 à 1992, mais la part de l'orientation-guidance (type 3) et des structures d'accompagnement (type 4) reste minime : 6,1% du total des moyens financiers (1992). Les autres mesures font référence à l'organisation administrative : elles devraient canaliser 5,8% des dépenses en 1992.

4.3 Aperçu quantitatif et qualitatif par type de mesure

Les mesures prises en Belgique par les différentes autorités compétentes pour lutter contre le CLD et co-financées par le FSE ont été rassemblées dans le tableau 5 suivant la typologie du FSE. Pour chacune de ces mesures, on trouve le montant des moyens financiers qui y sont consacrés de 1990 à 1992 et la part de l'intervention du FSE. L'annexe donne un aperçu similaire du financement et du nombre de personnes concernées par niveau de pouvoir. Le tableau 6 nous donne la synthèse du nombre total de CLD concernés par ces mesures.

Nous allons passer en revue chacune de ces mesures en spécifiant son contenu et son importance. Une description approfondie de la plupart de ces mesures a déjà été faite dans deux rapports précédents [5]. Il nous a paru superflu de répéter cet exercice. Nous renverrons donc systématiquement le lecteur à ces rapports.

5 Il s'agit des rapports Delvaux, e.a. (1991) - désigné ici par l'abréviation CCA - et Nicaise & De Vos (1991) - désigné par l'abréviation AE.

Tableau 5. Dépenses totales pour les mesures de qualification (mio d'ECU)

Type[a]	Description	1990		1991		1992	
		Dép. tot.	FSE	Dép. tot.	FSE	Dép. tot.	FSE
1.	**Mesures de formation**	**59,493**	**24,560**	**66,931**	**27,673**	**75,579**	31,590
1.1	*Remise à niveau/form. prof.*	*38,858*	*15,534*	*44,153*	*17,737*	*49,640*	*20,269*
	Entre autres[b]:						
1.1.1	Remise à niveau						
GN	CPAS (EFD)	0,686	0,309	0,840	0,378	0,970	0,437
EF	Formation-pivot	1,212	0,545	1,389	0,625	1,625	0,731
EF	Formation préparatoire	0,876	0,394	1,270	0,571	1,399	0,630
CG	Alphabétisation	0,020	0,009	0,021	0,010	0,021	0,010
	Total 1.1.1	2,794	1,257	3,520	1,584	4,015	1,808
1.1.2	Formation prof.						
GN	Formation prof. (0,18)	4,184	0,628	5,107	0,766	5,830	0,874
EF	Formation prof. (VDAB)	6,067	2,730	5,332	2,399	6,272	2,822
EF	Formation technol. (Tiers)	2,630	1,183	3,809	1,714	4,198	1,889
EF	Formation sec. + ter. (Tiers)	5,793	1,913	6,272	2,223	6,523	2,616
EF	Défavorisés (Tiers)	2,236	1,004	2,491	1,121	2,660	1,196
CG	Formation commerciale	0,222	0,100	0,232	0,104	0,232	0,104
CG	Cours par correspondance	0,016	0,007	0,017	0,008	0,017	0,008
	Total 1.1.2	21,148	7,565	23,260	8,335	25,732	9,509
1.2	*Métiers technologiques*	*8,629*	*3,652*	*10,211*	*4,314*	*11,648*	*4,921*
GN	Formation technol.	0,693	0,104	0,847	0,127	0,972	0,146
EF	Formation prof. (VDAB)	1,409	0,634	1,739	0,783	1,994	0,897
EF	Profession technol. (EPS)	0,384	0,153	0,440	0,175	0,472	0,189
EF	IBO (VDAB)	0,693	0,308	0,849	0,378	0,970	0,431
CF	Formation technol.	5,351	2,408	6,233	2,805	7,137	3,212
CG	Bureautique	0,099	0,045	0,103	0,046	0,103	0,046
1.3	*Groupes prioritaires*	*11,977*	*5,361*	*12,538*	*5,609*	*14,262*	*6,387*
1.3.1	Handicapés						
GN	Handicapés (CPAS)	0,185	0,083	0,224	0,101	0,255	0,115
EF	Handicapés (VFIPH+Tiers)	3,724	1,676	2,494	1,121	2,596	1,167
EF	Handicapés (Tiers)	1,442	0,644	2,050	0,918	2,584	1,163
CF	Handicapés (FCRSH)	2,667	1,200	3,106	1,398	3,556	1,600
CG	Handicapés (C1+C2)	0,175	0,079	0,182	0,082	0,182	0,082
	Total 1.3.1	8,193	3,682	8,056	3,620	9,173	4,127
1.3.2	Femmes						
GN	Femmes (CPAS)	0,030	0,013	0,031	0,014	0,031	0,014
EF	Femmes (Tiers)	0,844	0,359	1,039	0,442	1,191	0,507
CF	Femmes	1,111	0,500	1,287	0,579	1,474	0,663
CG	Femmes (C3+C4)	0,137	0,061	0,143	0,064	0,143	0,064
	Total 1.3.2	2,122	0,933	2,500	1,099	2,839	1,248
1.3.3	Migrants						
GN	Migrants (CPAS)	0,030	0,013	0,031	0,014	0,031	0,014
EF	Migrants (Tiers)	0,454	0,203	0,579	0,259	0,648	0,291
CF	Migrants	1,178	0,530	1,372	0,617	1,571	0,707
	Total 1.3.3	1,662	0,746	1,982	0,890	2,250	1,012
1.4	*Actions Internationales*	*0,029*	*0,013*	*0,029*	*0,013*	*0,029*	*0,013*

Tableau 5. Suite

Type	Description	1990		1991		1992	
		Dép. tot.	FSE	Dép. tot.	FSE	Dép. tot.	FSE
2.	**Mesures de création d'emplois**	**3,379**	**1,543**	**3,522**	**1,584**	**4,006**	**1,802**
2.1	*Mesures d'aide à l'embauche*	*3,193*	*1,459*	*3,297*	*1,483*	*3,748*	*1,686*
2.1.1	Subventions directes						
RB	Prime à l'embauche	0,802	0,361	0,978	0,440	1,098	0,494
RW	Prime Plus	0	0	0	0	0	0
	Total 2.1.1	0,082	0,361	0,978	0,440	1,098	0,494
2.1.2	Réduction des cotisations patr.						
GN	ONSS	2,391	1,098	2,319	1,043	2,650	1,192
2.2	*Créateurs d'activités indép.*	*0,186*	*0,084*	*0,225*	*0,101*	*0,258*	*0,116*
GN	Prêts subordonnés	0,186	0,084	0,225	0,101	0,258	0,116
3.	**Mesures d'orientation et d'intégration sociale**	**1,162**	**0,523**	**3,872**	**1,510**	**3,875**	**1,581**
3.1	*Orientation et guidance*						
EF	Guidance Weer-Werk	1,159	0,522	2,321	1,044	2,321	1,044
3.3	*Ateliers de recherche d'emplois*						
RB	Ateliers de recherche active (ORBEm)	0	0	1,503	0,451	1,503	0,520
CG	Club de l'emploi	0,003	0,001	0,014	0,006	0,017	0,008
3.4	*Intégration sociale*						
RW	Intégration sociale	0	0	0,034	0,009	0,034	0,009
4.	**Mesures d'accompagnement**	**0,226**	**0,090**	**1,702**	**0,703**	**1,632**	**0,649**
4.1	*Accueil et structures d'info.*						
RW	Magazine de l'Emploi (FOREm)	0,226	0,090	0,752	0,301	0,526	0,211
4.2	*Structures de support*	*0*	*0*	*0,950*	*0,402*	*1,105*	*0,438*
GN	0,18% & EFD	0	0	0,065	0,029	0,101	0,046
CF	Structures de support	0	0	0,885	0,373	1,005	0,392

Tableau 5. Suite

Type	Description	1990		1991		1992	
		Dép. tot.	FSE	Dép. tot.	FSE	Dép. tot.	FSE
	Autres mesures	**0,394**	**0,144**	**2,887**	**0,902**	**5,312**	**1,589**
	Coordination	*0,242*	*0,103*	*2,251*	*0,659*	*3,852*	*0,975*
GN	Coordination	0,034	0,015	0,145	0,065	0,248	0,112
EF	Coordination	0,067	0,030	0,473	0,213	0,491	0,221
CF	Coordination	0,092	0,035	1,556	0,346	3,033	0,605
CG	Coordination	0,049	0,023	0,077	0,035	0,080	0,037
	Evaluation	*0,152*	*0,041*	*0,636*	*0,243*	*1,460*	*0,614*
GN	Evaluation	0	0	0,046	0,021	0,184	0,083
CF	Evaluation	0,152	0,041	0,572	0,214	1,253	0,521
CG	Evaluation	0	0	0,018	0,008	0,023	0,010
	Total objectif 3	**64,654**	**26,860**	**78,914**	**32,372**	**90,404**	**37,211**

(a) Pour les abréviations relatives aux pouvoirs organisateurs, voir la liste d'abréviations au début de ce rapport.
(b) Il s'agit seulement des chiffres nationaux, flamands et germanophones. Il était impossible de désagréger le chiffre pour la Wallonie.

Tableau 6. Nombre de CLD concernés par les différentes mesures

		Nombre de participants 1990			1991	1992
Type	Description	Proposé	Hommes	Femmes	Proposé	Proposé
1.	**Mesures de formation**	**16 415**	**8 659**	**7 756**	**18 024**	**20 339**
1.1	Remise à niveau/form. prof.	11 359	5 562	5 797	12 489	14 004
1.2	Métiers technologiques	3 335	2 313	1 022	3 891	4 442
1.3.1	Handicapés	916	598	318	717	849
1.3.2	Femmes	476	0	476	544	611
1.3.3	Migrants	309	173	136	363	413
1.4	Actions internationales	20	13	7	20	20
2.	**Mesures de création d'emplois**	**1 295**			**1 121**	**1 278**
2.1	Mesures d'aide à l'embauche	1 121			918	1 045
2.2	Créateurs d'activités	174	90	84	203	233
3.	**Mesures d'orient. et d'intégr. soc.** [a]	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
4.	**Mesures d'accompagnement** [a]	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
	Total	**17 710**			**19 145**	**21 617**

(a) Il n'est pas possible de connaître le nombre exact de personnes concernées par ces mesures.

4.3.1 Mesures de formation

Remise à niveau et formation professionnelle

En ce qui concerne la *remise à niveau*, on peut distinguer 4 initiatives différentes.

- Le gouvernement national intervient via l'ASBL EFD qui propose des formations spécifiques à des chômeurs dont l'insertion professionnelle est très difficile (rapport CCA, p. 66-69).
- Les formations-pivot (schakelopleiding) du VDAB visent les personnes à faible niveau de scolarité et mettent surtout l'accent sur la formation technique. Ces sont au nombre de 27 en Flandre (rapport CCA, p. 90).
- On vient récemment de décider de fusionner les formations-pivot avec les formations préprofessionnelles du secteur secondaire (rapport CCA, p. 90-92).
- Pour la Communauté germanophone, on peut mentionner comme formation de remise à niveau les projets d'alphabétisation.

La *formation professionnelle* absorbe une part des moyens financiers disproportionnée en rapport avec le nombre de participants (tableau 2.9 en annexe) : en 1991, le coût par participant à une formation de remise à niveau était d'environ 2 000 ECU contre 4 000 ECU pour un participant d'une formation professionnelle.

- Le mesure nationale du 0,18% fait référence aux 0,25% (depuis 1991) de la masse salariale que les employeurs sont tenus de consacrer à l'encouragement des initiatives d'intégration professionnelle des chômeurs à risque soit en prenant ces initiatives eux-même, soit en versant ce montant au Fonds pour l'Emploi (rapport CCA, p. 59-63).
- En Flandre, on distingue d'une part les formations professionnelles dans les centres du VDAB ou dans des entreprises avec lequel il a conclu un accord. Ces formations varient entre 3 et 6 mois et sont essentiellement orientées vers les professions manuelles (rapport CCA, p. 90-92). D'autre part, des formations sont organisées par des tiers, principalement des CPAS et des promoteurs privés dans les secteurs secondaires et tertiaires et pour les défavorisés (rapport CCA, p. 97-100).
- Les initiatives de la Communauté germanophone sont les formations commerciales et les cours par correspondance.

Le total 1.1 du tableau 5 n'a pas oublié les initiatives de la Communauté française, mais vu qu'on ne peut ventiler le montant de celles-ci, on ne les a pas mentionnées séparément (pour la description de ces programmes, le rapport CCA, p. 139-153 et p. 174 une vision succincte).

Métiers technologiques

Ce volet a essentiellement été concrétisé par la formation technologique de la Communauté française.

On retrouve sous une forme plus ou moins similaire ce type de formation au niveau national et en Flandre par l'intermédiaire des formations professionnelles organisées par le VDAB (rapport CCA, p. 106) et de la Formation Professionnelle Individuelle en Entreprises (FPIE, ou encore IBO) qui est une formation donnée par le VDAB lui-même ou dans un centre ou une entreprise avec lequel il a conclu un accord. Cette formation doit permettre au chômeur d'obtenir un travail d'une durée au moins équivalente dans l'entreprise en question (rapport AE, p. 17-18). La Communauté germanophone a quant à elle développé un cours de bureautique.

Groupes prioritaires

Les groupes prioritaires handicapés, femmes et migrants sont pris en charge par les CPAS pour le niveau national (rapport CCA, p. 66-68), par le VFIPH et des tiers en Flandre (rapport CCA, p. 110-118) et en Wallonie par le FCRSH pour les handicapés (rapport CCA, p. 149-151). Dans la Communauté germanophone, des programmes ne sont prévus que pour les femmes et les handicapés.

4.3.2 Mesures de création d'emploi

Le nombre de chômeurs concernés par les mesures de création d'emplois ne représentent même pas un dixième du nombre de participants aux programmes de formation (tableau 6). De plus, ce nombre diminue légèrement de 1990 à 1991. Cependant, c'est la seule mesure pour laquelle le taux de réalisation a été largement supérieur aux objectifs. En conséquence, on a proposé des transferts financiers du Fonds de l'Emploi, transferts initialement destinés à la mesure du 0,18%, en vue d'élargir la portée des mesures visant à réduire les cotisations patronales.

Au niveau national, deux initiatives peuvent être rangées dans les mesures de création d'emploi : d'une part les réductions de cotisations patronales versées à l'ONSS pour les employeurs qui engagent différents types de chômeurs à risque, dont les CLD (rapport CCA, p. 70-73 et AE, p. 13-14) et d'autre part les emprunts subordonnés à un taux d'intérêt très avantageux accordés aux jeunes chômeurs et aux CLD qui veulent créer leur propre entreprise (rapport CCA, p. 74-77 et AE, p. 15-16).

La mesure co-financée par le FSE en Flandre (IBO = FPIE) n'est pas traitée ici parce qu'elle est classée plus haut dans la rubrique 'formation'. Les régions wallonne et bruxelloise ont chacune un système de primes à l'embauche accordées aux entreprises qui engagent un chômeur pour une période indéterminée (rapport AE, p. 19-21).

4.3.3 Mesures d'orientation, d'intégration sociale et d'accompagnement

Du montant total des PO, 5% sont consacrés à l'assistance technique, un terme qui désigne les différentes initiatives d'orientation, d'intégration sociale et d'accompagnement des CLD. Ce principe est d'application pour les objectifs 3 et 4. La ventilation de ces moyens financiers pour chacuns des deux objectifs séparément n'est pas possible. Ces 5% sont répartis entre les mesures d'orientation et d'intégration sociale (type 3), les mesures d'accompagnement (type 4) et les autres mesures de coordination et d'évaluation. Une partie de cet argent est donc destinée à soutenir les CLD et l'autre partie va à l'administration. Au vu du tableau 5, on constate que le montant des fonds destiné à l'assistance technique est relativement marginal.

Sous le *type 3 (orientation et intégration sociale)* nous trouvons les ateliers de recherche active d'emploi, combinés aux haltes garderies d'enfants, qui en principe seront mis sur pied par la Région bruxelloise, un programme d'information et de conseil de l'Exécutif flamand avec un premier volet pour la guidance dans le cadre de l'action Weer-Werk et un second volet de promotion de l'emploi en guidant les CLD à se réintégrer, et enfin un encadrement des CLD qui devrait être organisé par la Région wallonne (rapport CCA, p. 162-163).

Les mesures de *type 4*, c'est à dire les mesures *d'accompagnement* ont été concrétisées en Région wallonne par une structure d'accueil et d'information via les magazines de l'emploi et de la formation. Les structures de support mises en place par le gouvernement national sont destinées à promouvoir et à accompagner les mesures du 0,18% et d'EFD, des mesures qui ne rencontrent pas toujours le succès escompté par manque d'information (rapport CCA, p. 56 et 58). La Communauté française a l'intention de mettre en place une structure de coordination sur le plan local, mais la concrétisation de ce projet se fait toujours attendre. En Communauté germanophone, ces crédits servent à l'acquisition de matériel didactique pour les clubs de l'emploi.

Certaines de ces mesures mériteraient donc une place dans les PO mêmes.

5. Conclusions

Nous pouvons en conclusion tirer quelques tendances de cette présentation des PO dans le cadre de l'objectif 3.

1. Les subventions du FSE à la Belgique représentent environ les trois-cinquièmes du flux financier total venant des fonds structurels européens.
2. Dans le total de 210 millions d'ECU de soutien du FSE à la Belgique dans les CCA courants (répartis sur trois ans), environ deux-cinquièmes sont destinés à l'objectif 3. Mis à part cet objectif, les aides du FSE ne sont pas spécifiquement destinées aux chômeurs de longue durée.
3. On prévoit pour la période 1990-1992 une augmentation (nominale) des moyens financiers pour l'objectif 3.

4. La fédéralisation a marqué profondément la politique en matière d'emploi et de formation. Le gouvernement national ne se voit attribuer que 10% des subventions du FSE, tandis que les communautés reçoivent la plus grosse part du gâteau (plus de 85% des moyens). Celles-ci sont en effet compétentes pour la formation professionnelle qui a été choisie comme instrument prioritaire. Les régions n'ont en matière de lutte contre le CLD pas grand chose à dire car à peine 5% des subventions du FSE sont destinées à financer des initiatives d'aide à l'embauche.
5. La part des moyens qui revient aux mesures d'orientation, d'intégration sociale et d'accompagnement est négligeable. Alors que ce sont des instruments pertinents et efficaces de lutte contre le CLD, ils ne sont pas repris comme tels dans les PO.

CHAPITRE II
MISE EN OEUVRE ET STRUCTURES DE SUIVI

1. Préparation du CCA

On l'a vu, en Belgique les mesures de lutte contre le CLD mettent beaucoup de monde autour de la table étant donné que les compétences en matière d'emploi sont depuis 1989 partagées entre 6 pouvoirs (gouvernement national, Exécutif flamand, Communautés française et germanophone, Régions wallonne et bruxelloise). Une description succincte de cette réforme institutionnelle a été faite dans la première section du chapitre précédent.

L'élaboration du CCA belge s'est dès lors effectuée de façon assez périlleuse car elle était simultanée à ces changements institutionnels profonds. La CE ne reconnaît comme seuls interlocuteurs valables et responsables du développement du CCA que les pouvoirs publics nationaux. L'élaboration du CCA a été réalisée conjointement par des représentants (i) au niveau national, du MET, de l'ONSS, du Fonds pour l'Emploi, de la CNCP et du Secrétaire d'Etat à l'Emancipation Sociale, et (ii) au niveau régional, des communautés et des régions, du VDAB et du FOREm, de l'enseignement, du VFIPH/FCRSH et des tiers. C'est le FSE qui a proposé la ventilation budgétaire entre promoteurs et celle-ci a été acceptée sans beaucoup de discussions, chacun des promoteurs étant plus occupé à chercher sa propre voie dans le domaine où il venait de recevoir des compétences, au lieu d'entamer un réel débat de fond sur les orientations à prendre. Le manque de communication entre les promoteurs n'a pas cependant empêché le développement d'une collaboration relativement satisfaisante entre les responsables belges et la Commission, aussi bien en ce qui concerne l'élaboration du CCA et des PO, qu'à l'intérieur des Comités de Suivi.

2. Exécution et suivi

La figure 4 donne un aperçu des mesures de lutte contre le CLD par promoteur, des instances chargées de faire fonction d'opérateur, du contrôle financier, du suivi et de l'évaluation des mesures. Au niveau du contrôle financier, il convient d'ajouter trois instances pour chacun des niveaux : la Cour des Comptes, le Comité Supérieur de Surveillance et l'inspection des finances. Pour compléter cette figure, notamment en ce qui concerne la description des mesures, nous renverrons systématiquement le lecteur aux rapports précédents.

Au niveau *national*, un Comité de suivi et une cellule FSE supervisent les 4 mesures du PO national (voir l'organigramme du PO national dans le rapport CCA, p. 57). En ce qui concerne la mesure du 0,18% qui émane du ministère de l'Emploi et du Travail, une Commission d'Evaluation s'est vue attribuer les tâches du Comité de Suivi (rapport CCA, p. 62-63). La CNCP évalue les demandes d'emprunts subordonnés et verse les fonds. L'aide à l'embauche est accordée par l'ONSS et elle est contrôlée plus spécifiquement par le ministère des Affaires sociales. Cette mesure est théoriquement encadrée par un Comité de surveillance.

L'encadrement des mesures destinées à lutter contre le CLD en *Flandre* est également décrit par la figure II.3 du rapport CCA, p. 83. La mise en oeuvre est assurée par différentes instances : le Ministère flamand de l'emploi, le VDAB, diverses ASBL, des CPAS, etc. Pour chapeauter les 7 PO flamands, un Comité de Surveillance, assisté d'un Groupe de travail technique, a été mis en place. Sa mission est d'assurer la sélection et le suivi des projets, ainsi que l'actualisation des PO et leur gestion financière. On trouve dans ce Comité des représentants de la CE, de l'Exécutif flamand, du MET, du ministre communautaire de l'Emploi, celui de l'Education et celui de l'Aide sociale et de la Famille, ainsi que de différents opérateurs (VDAB, IVVM, VFIPH, etc.).

En *Communauté française,* le PO commun a deux structures de suivi : le Comité de suivi intercabinets et le Comité d'accompagnement (rapport CCA, p. 138-139). Les dossiers FSE sont gérés par une cellule de 9 équivalents temps plein qui ont essentiellement pour mission de contrôler les ASBL. A côté de cette cellule au niveau du promoteur, les opérateurs disposent également tous d'une cellule administrative chargée de traiter les dossiers FSE (rapport CCA, p. 184). Les différentes formes de formations sont coordonnées par 9 Comités subrégionaux de l'emploi et de la formation. Pour plus de détail concernant la collecte des documents administratifs, le contrôle des opérateurs, le rapport de suivi et les procédures de payement, le lecteur peut se référer au rapport CCA, p. 186-188.

Le contrôle administratif du PO de la *Communauté germanophone* n'a jusqu'à présent pas encore vraiment été mis sur rails et c'est le FOREm qui porte la responsabilité de l'introduction, du contrôle et de l'exécution du PO (rapport CCA, p. 126 pour un organigramme de ce PO). Aucun Comité de suivi n'a jusqu'à présent été créé.

Plus spécifiquement pour les programmes d'aide à l'embauche, la procédure de déroulement a été reprise de façon synoptique dans l'organigramme du rapport AE, p. 25, par promoteur et par mesure.

La réforme des fonds structurels européens a permis de remplacer la situation antérieure, à tout le moins confuse, d'attribution des subsides, par une politique plus systématique et mieux planifiée, ce qui a favorisé une meilleure sélection des groupes-cibles et a renforcé la coopération entre les opérateurs et le FSE. La réforme des Fonds n'est cependant pas une rose sans épines. Ainsi, la principale critique de toutes les administrations est la montagne de papier qu'elles ont à manipuler. Des services compétents doivent passer 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 en 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 dès lors une connaissance sur papier qui ne reflète pas nécessairement 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 retards dus à la complexité de l'administration.

De plus, l'administration de la Commission, l'administration nationale, régionale ou communautaire et les opérateurs sont souvent confrontés à de nombreux problèmes en ce qui concerne la mise en fonctionnement des projets (problèmes d'ouverture de compte, de payement tardif, etc.). Les opérateurs importants sont financièrement assez solides pour supporter ces problèmes, ce qui n'est pas le cas des tiers qui sont généralement de petits promoteurs n'ayant souvent pas les moyens de financer eux-mêmes le lancement d'un projet. De plus, ceux-ci sont confrontés à des problèmes de type structurel. La plupart du temps, il ne peuvent pas satisfaire aux procédures : il leur est par exemple difficile de prévoir le nombre de participants à leurs programmes. Un signe évident de ces

difficultés des petits opérateurs est le nombre peu élevé de demandes pour 1991. Pour sauvegarder leur présence, il est urgent d'introduire des procédures plus souples et des quota qui leur garantiraient une part conséquente des moyens financiers.

3. Evaluation

Des dispositifs d'évaluation interne et/ou externe sont prévus pour la plupart des mesures co-financées. Un examen plus approfondi au niveau de la Communauté flamande nous montre cependant dès à présent certaines lacunes.

Un instrument essentiel est constitué par les fiches individuelles de suivi, qui doivent être remplies par les opérateurs dans le cadre de la préparation des dossiers de soldes. Ces fiches risquent de manquer leur but dans la mesure où les opérateurs ne sont pas motivés ou manipulent leurs données.

- Dans le rapport CCA (p. 205) des suggestions sont faites par rapport au contenu de ces fiches : elles devraient entre autres contenir des informations sur la formation antérieure et sur la situation familiale des participants.
- Les petits opérateurs (surtout les ASBL) devraient être incités d'une ou l'autre manière à remplir correctement ces fiches. Nous avons vu des exemples de négligence qui rendraient les données inutilisables si ils deviendraient la règle.
- Les grands opérateurs ont tendance à sélectionner a posteriori les individus subsidiables en fonction des critères retenus et des résultats attendus par le FSE. Ces données ne sont donc plus représentatives de la population-cible des programmes. Il vaudrait mieux d'élaborer ensemble (et de subventionner si nécessaire) un système informatisé de suivi touchant toute la clientèle des services en question, afin d'assurer une évaluation objective.
- Il conviendrait d'imposer aux grands opérateurs des évaluations externes.

CHAPITRE III
RELATIONS ENTRE LES ACTIONS CO-FINANCEES ET LES POLITIQUES NATIONALES

1. 'Les' politiques nationales : concertations et divergences

Dans le premier chapitre de ce rapport, nous avons décrit comment la répartition des compétences en matière d'emploi a évolué suite aux différentes étapes de la fédéralisation du pays.

Cette évolution en Belgique, coïncidant en partie avec la réforme des fonds structurels européens et avec la rédaction des premiers CCA, a donné lieu tant à de nouvelles structures de concertation qu'à des divergences et tiraillements politiques. C'est dans ce contexte toujours mouvant qu'il faut interpréter les différentes politiques menées aux niveaux national, communautaire et régional.

Les difficultés et enjeux qui surgissent lors des concertations touchent au fait que chacun veille à préserver ou à accroître des prérogatives et droits de compétences aux limites parfois mal précisées. Ils portent aussi sur la manière dont les ressources nécessaires pour financer les actions seront redistribuées. Qu'il s'agisse de la ventilation des subventions du Fonds Social Européen ou des droits de tirage sur le budget national [1] dont Communautés et Régions peuvent user proportionnellement au nombre de chômeurs mis au travail par le biais de leurs programmes de résorption du chômage respectifs.

Un exemple concret de (difficile) collaboration entre les pouvoirs : national, communautaire et régional c'est le *'Plan 1+1=3'* [2].

---

1 Dans l'accord gouvernemental de mai 1988, il est prévu que les Régions bénéficieront d'un droit de tirage sur l'intervention financière de l'Etat. Le principe appliqué est le suivant : le montant ristourné correspond à une indemnité de chômage pour chaque emploi (équivalent temps plein) pris en charge par la Région à condition que le bénéficiaire soit un chômeur complet indemnisé (ou une personne assimilée).

2 Pour une description plus détaillée de son contenu voir rapport d'évaluation ex-ante du CCA de la Belgique (Delvaux e.a., 1991).

Il s'agit au départ d'une initiative du Ministre (national) de l'Emploi destinée à lutter contre le chômage de longue durée. Ce programme combine des actions d'information et de réorientation des chômeurs vers des formations professionnelles ou vers des emplois. A ces initiatives sont associées des mesures d'accompagnement destinées à faciliter l'accès des personnes concernées aux actions, mais aussi des possibilités de sanctions pour ceux qui feraient preuve d'une réelle réticence vis-à-vis de ce qui leur est proposé et, des primes d'encouragement pour ceux qui réalisent un réel effort de formation.

Les négociations pour la mise en oeuvre de ce programme ont été laborieuses. En effet, le plan intégrait d'emblée des actions relevant des régions et des communautés. Des accords de coopération ont donc dû être signés entre ces instances; des difficultés et réticences ont surgi en ce qui a trait à la transmission d'informations concernant les chômeurs 'réticents' par exemple, des contreparties financières supplémentaires ont été exigées pour le surcroît de travail occasionné ...

En ce qui a trait aux *droits de tirage*, l'incidence de ce mécanisme de financement pourrait se traduire par un choix préférentiel pour des mesures de lutte contre le CLD qui prendraient la forme d'une mise au travail dans des statuts particuliers (plans de résorption du chômage), au détriment d'autres instruments telles les primes à l'embauche par exemple. En effet, les droits de tirage portent uniquement sur les mesures de création directe d'emplois, et non pas sur d'autres instruments comme p.ex. les primes à l'embauche.

En tout état de cause, les structures mises en place pèsent à la fois sur les choix des mesures et sur leur mise en oeuvre; en Belgique, par exemple, des programmes intégrés, sont difficiles à manier. En outre, leur opportunité, efficacité, intérêt pourront le cas échéant peser de peu de poids face aux logiques institutionnelles.

Nous ne nous attarderons pas à commenter à nouveau in extenso les diverses stratégies de base adoptées par les pouvoirs nationaux, communautaires et régionaux pour combattre le CLD. Elles ont déjà été décrites dans les rapports CCA et AE. C'est pourquoi nous nous limiterons à énumérer ci-dessous les principaux programmes et leurs 'philosophies' sous-jacentes.

Au niveau *national*, mentionnons surtout le 'Plan 1+1=3' qui a pour but de coordonner les politiques des pouvoirs national, communautaires et régionaux, de stimuler l'effort individuel des chômeurs à la formation et de sanctionner les chômeurs qui se montrent manifestement indisponibles pour le marché de l'emploi (rapport CCA, p. 41-43; rapport AE, p. 35-36). Ce plan n'est pas accompagné d'efforts budgétaires substantiels et n'entre donc pas en ligne de compte pour un co-financement de la part du FSE.

L'accord de coopération, conclu le 5 juin 1991 entre les différents pouvoirs concernés dans le cadre du Plan '1+1=3' est reproduit dans l'annexe III de ce rapport :

il donne par ailleurs un bon aperçu de toutes les mesures envisagées par les parties concernées.

Les autres mesures nationales (0,18%; réductions de cotisations patronales; projets EFD) sont, quant à elles, co-financées dans une certaine mesure (voir le chapitre premier).

En *Flandre*, la lutte contre le CLD s'est cristallisée autour de l'action 'Weer-Werk' ('Remise au travail' - rapport CCA, p. 93-97). Cette action se base sur une philosophie d'accompagnement individuel combinant plusieurs types d'intervention 'sur mesure'.

Dans certaines petites régions défavorisés ('impulsgebieden') non reconnues comme zones de reconversion, des efforts supplémentaires en matière de formation et de réinsertion sont également prévus.

En *Wallonie*, une partie du 'Programme Plus' est constituée par des primes à l'embauche réservées aux groupes particulièrement vulnérables parmi les CLD (rapport AE, p. 19-20 et p. 43-44). Par ailleurs, des campagnes d'information, de redynamisation et de d'orientation sont envisagées.

A côté de leurs programmes spécifiques, les régions utilisent une très grande part de leurs budgets à la création directe d'emplois. Il s'agit principalement du 'Troisième Circuit du Travail', qui finance des emplois quasi-normaux dans le secteur non-marchand pour des personnes ayant une durée d'inactivité d'au moins deux ans. En Région wallonne, le TCT est actuellement remplacé par le programme PRIME, dans lequel la durée d'inactivité ne sert plus de condition d'accès mais détermine plutôt le degré de subventionnement.

Le Fonds Budgétaire Interdépartemental est un programme similaire au TCT, qui est réservé au secteur des soins de santé (hôpitaux et IMP). Les agences locales de l'emploi, quant à elles, sont des structures par le biais desquelles des CLD peuvent exercer une activité professionnelle limitée tout en gardant leur droit aux allocations de chômage. Aucun de ces programmes de création directe d'emplois n'est co-financé par le FSE.

Enfin, au niveau des Communautés, les CLD occupent une place relativement importante dans les programmes de formation, mais aucun programme ne leur est exclusivement réservé, même si certains leur accordent une place prioritaire (p.ex. les 'formations-pivot' du VDAB).

2. Le FSE et les stratégies belges de lutte contre le CLD

Dans le tableau 7, nous avons tenté de répertorier toutes les mesures de lutte contre le CLD en Belgique en comparant leur poids quantitatif dans le budget national et dans celui du FSE. L'analyse détaillée se trouve dans l'annexe IV.

L'exercice est particulièrement complexe pour plusieurs raisons :

- d'abord parce que la distinction entre les mesures d'ordre général et celles ciblées sur les CLD est parfois arbitraire (ainsi pour certaines mesures d'ordre

général, on ne connaît pas la proportion de CLD parmi les bénéficiares, ce qui entraîne inévitablement des sous-estimations dans la colonne 'CLD');
- ensuite, parce que le processus de fédéralisation du pays rend la collecte de données de plus en plus difficile;
- en troisième lieu, certains chiffres concernent des données de 'stock' (p.ex. le nombre de chômeurs engagés dans des programmes de résorption) tandis que d'autres représentent des 'flux' (p.ex. nombre de formations 'terminées avec fruits'); en plus, les données de stock se réfèrent parfois à des dates différentes, alors que les fluctuations sont parfois importantes;
- enfin, les chiffres relatifs aux nombres de CLD concernés par diverses mesures se chevauchent, puisqu'un chômeur peut en principe participer à plusieurs programmes au cours d'une même année.

Toutes ces difficultés appellent à la prudence lors de l'interprétation du tableau. Quelques lignes de force se dégagent cependant de cet aperçu.

Tableau 7. Comparaison quantitative des politiques nationales et des interventions du FSE

	Type de mesure	Participants				Budget BEFMECU			
		Total	Chômeurs	CLD (1)	FSE (2)	Total	Total	FSE	% FSE
1.	**Formation**								
1.1	Remise à niveau/formation professionnelle								
1.1.1	Remise à niveau	11 980	11 980	9 814	5 406	707,126	16,184	6,094	37,7
1.1.2	Formation professionnelle	33 788	24 762	9 248	6 723	2 767,770	63,344	9,507	15,0
	Total 1.1	*45 768*	*36 742*	*19 062*	*12 129*	*3 474,896*	*79,528*	*15,602*	*19,6*
1.2	Métiers technologiques	22 506	6 957	3 360	2 606	1 876,697	43,146	3,240	7,5
1.3	Groupes prioritaires								
1.3.1	Handicapés	1 333	1 333	1 333	885	684,900	15,746	3,598	22,9
1.3.2	Femmes	p.m.	p.m.	p.m.	471	p.m.	p.m.	0,920	???
1.3.3	Migrants	p.m.	p.m.	p.m.	304	p.m.	p.m.	0,760	???
	Total 1.3	*1 333*	*1 333*	*1 333*	*1 660*	*684,900*	*15,746*	*5,279*	*33,5*
Total 1.	Formation	69 607	45 032	23 755	16 395	6 036,493	138,420	24,121	17,4
2.	**Mesures de création d'emplois**								
2.1	Mesures d'aide à l'embauche								
2.1.1	Subventions directes	3 796	3 796	???	370	1 092,401	25,115	0,361	0,0
2.1.2	Allégements de cotisations	35 909	35 909	9 604	600	1 936,200	44,514	1,193	2,7
2.1.3	Déduction d'impôts	p.m.	p.m.	p.m.	0	???	???	0,000	0,0
	Total 2.1	*39 705*	*39 705*	*9 604*	*970*	*3 028,601*	*69,629*	*1,554*	*2,2*
2.2	Indépendants débutants	1 373	1 373	275	174	324,000	7,449	0,116	1,6
2.3	Création directe d'emplois								
2.3.1	Secteur public	61 833	61 833	???	0	15 843,239	364,246	0,000	0,0
2.3.2	Secteur non-marchand	54 530	54 530	32 830	0	16 992,655	390,672	0,000	0,0
2.3.3	Secteur privé (hors catégorie	24 905	24 905	???	0	???	???	0,000	0,0
	Total 2.3	*141 268*	*141 268*	*32 830*	*0*	*32 835,894*	*754,918*	*0,000*	*0,0*
2.4	Régime d'interruption liée à l'embauche	45 655	45 655	???	0	5 076,100	116,703	0,000	0,0
Total 2.	Mesures de création d'emplois	228 001	228 001	42 709	1 144	41 264,595	948,699	1,670	0,2

Tableau 7. Suite

	Type de mesure	Participants				Budget BEFMECU			
		Total	Chômeurs	CLD (1)	FSE (2)	Total	Total	FSE	%
3.	**Orientation, guidance, intégration, recherche**								
3.1	Orientation et guidance	21 436	15 462	6 317	0	111,607	2,566	0,522	20,3
3.2	Familiarisation au travail	p.m.	p.m.	p.m.	0	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
3.3	Clubs de l'Emploi	1 786	1 786	???	0	12,630	0,290	0,001	0,3
3.4	Intégration sociale	9 044	???	???	0	24,099	0,554	0,000	0,0
Total 3.	Orientation, guidance, intégration, recherche	32 266	17 248	6 317	0	148,336	3,410	0,523	15,3
4.	Information								
4.1	Accueil et information	15 434	6 975	???	???	19,830	0,456	0,90	19,7
4.2	Structures de support	???	???	???	???	1,856	0,043	???	???
Total 4.	Information	15 434	6 975	???	???	21,686	0,499	0,090	18,1
TOTAL	Total mesures pour les CLD	345 308	297 256	72 781	17 539	47 471,110	1 091,390	26,404	2,4

(1) (2) Voir annexe IV

Budget BEF = millions de BEF

2.1 Remise à niveau et formation professionnelle

Le point de gravité des interventions du FSE se situe très nettement dans toutes les stratégies de pré-formation et de formation professionnelle. Plus d'un tiers de toutes les formations dispensées aux chômeurs en Belgique pourrait (d'après les PO) être co-financé par le biais de l'objectif 3, et cette proportion est encore bien plus élevée si l'on se limite aux CLD. Les subventions aux formations absorbent à elles seules environ 90% de la totalité des moyens FSE dans le cadre de l'objectif 3.

La distinction entre la remise à niveau et les formations pré-qualifiantes d'une part, et les formations professionnelles proprement dites d'autre part, pose des problèmes de définition tant au niveau national qu'européen, ce qui rend plus ou moins arbitraire toute estimation des parts relatives des deux 'niveaux' de formations [3]. Seules des évaluations ultérieures permettront de conclure si les 'pré-formations' occupent une place plus importante dans les actions co-financées par rapport à leur poids dans l'offre nationale. Un argument en faveur de ce type de formations est sans doute le déficit scolaire de la plupart des CLD, qui les rend particulièrement vulnérables sur le marché du travail et les empêche quelquefois d'accéder aux formations qualifiantes. D'autre part, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, les résultats concrets des pré-formations en termes de placement *et de transition* vers d'autres formations sont souvent peu convaincants. Une question importante à délibérer reste de savoir dans quelle mesure on peut optimaliser les parcours de formation en intégrant les différents niveaux.

Un autre aspect des interventions concerne le partage des moyens entre les circuits de formation VDAB/FOREm et celui des 'tiers' (CPAS, ASBL, ...). Comme ce secteur des tiers est en pleine croissance et peu coordonné, il est très difficile d'en estimer l'ampleur et l'impact : dans l'annexe IV, nous estimons la 'part de marché' des tiers à 16% du nombre total de formations offertes aux chômeurs. Il existe en tous cas un certain consensus sur le fait que ces formations ont un rôle à jouer, en particulier en faveur des groupes défavorisés (minimexés, immigrés, etc.). La coopération croissante entre p.ex. le VDAB et les 'tiers' au sein de l'action Weer-Werk en témoigne. Pour autant que les PO mentionnent les parts relatives des montants réservés aux différents secteurs, il est rassurant de constater que les tiers y occupent une place relativement importante. Même si les budgets destinés aux tiers sont loin d'être épuisés en 1990 - principalement à cause des retards dans la mise en oeuvre du CCA - il nous semble important de maintenir la répartition actuelle.

---

3 Dans le PO de la Communauté française on ne trouve pas de ventilation par niveau de formation pour le FOREm; par ailleurs une partie des budgets 'formation' n'est même pas ventilée entre opérateurs. Cette procédure a certes l'avantage d'être souple, mais ne garantit nullement une répartition équilibrée entre les deux niveaux de formation.

2.2 Les aides à l'embauche

Si la quasi-totalité des subventions du FSE est absorbée par les formations, l'inverse vaut évidemment pour les autres types d'intervention en faveur des CLD. Une estimation brute nous indique qu'à peine 0,5% des postes de travail subventionnés en Belgique [4] sont co-financés par des moyens du FSE sous l'objectif 3 [5]. Dans le budget du CCA relatif à l'objectif 3, l'aide à l'embauche représente 6% des moyens FSE.

Ces interventions, très limitées, concernent essentiellement les réductions de cotisations patronales à la sécurité sociale. Une analyse plus détaillée de cette stratégie dans le rapport AE révèle comme premier inconvénient l'énorme complexité de la législation à cet égard. Une enquête en cours de notre institut comprend entre autres des questions relatives à l'information et l'utilisation des mesures dans ce domaine : l'hypothèse est que la complexité de la réglementation constitue déjà en soi un obstacle non négligeable à l'efficacité de cette stratégie. Cela n'empêche que le principe même des subventions à l'embauche peut s'avérer utile. Il serait désirable à cette fin de simplifier et d'harmoniser davantage les différentes mesures dans ce domaine.

L'aide aux indépendants débutants (concrétisée par le système de 'prêts subordonnés') occupe une place minime dans les subventions du FSE; malgré cela, l'objectif quantitatif (174 CLD en 1990) n'a pas été atteint, pour la simple raison que cette mesure n'est pas vraiment appropriée pour combattre le CLD. Des études partielles indiquent que ce sont surtout les chômeurs de courte durée et qualifiés qui lancent leur propre entreprise.

Depuis la fin des années 70, la Belgique a consacré la majeure partie de son budget (dans le domaine des politiques actives d'emploi) au troisième type d'aide à l'embauche, notamment la création directe d'emplois. Le système du Troisième Circuit du Travail, réservé aux chômeurs ayant une durée d'inactivité de plus de deux ans et peu qualifiés, et caractérisé en plus par un statut relativement favorable (contrats à durée indéterminée, salaire normal ...) constitue à cet égard un modèle au niveau européen. Cette stratégie n'est pas seulement restée complètement hors considération dans le CCA relatif aux objectifs 3 et 4; elle est également de plus en plus contestée, tant au niveau national qu'international. L'OCDE (1990) considère la création directe d'emplois comme une politique active mais d'un ordre plutôt 'social' qu'économique. D'autres (p.ex. De Wachter et Visser, 1986) mettent le doigt sur le coût relativement élevé et le caractère 'artificiel' des emplois concernés. Sans vouloir à priori contredire ces critiques, nous pensons qu'il serait utile d'évaluer en profondeur les différentes modalités de création d'emplois avant de juger définitivement de l'(in)efficacité relative de cette stratégie. Des évalua-

---

4 L'opération Maribel est laissée hors considération dans tous nos calculs, puisqu'il s'agit d'un allégement général des cotisations sociales compensée par une augmentation de la TVA.

5 Les FPIE en Flandre (l'équivalent de 0,3% des postes subventionnés) sont considérées comme des formations dans nos calculs. Pour l'objectif 4, les proportions sont comparables.

tions sérieuses sont en effet quasiment inexistantes. Nous reviendrons sur ce point dans le chapitre IV.

Il convient de rappeler qu'en principe la création directe d'emplois dans le secteur non-marchand est éligible au co-financement de la part du FSE pendant la première année, tant qu'il s'agisse d'emplois nouveaux, 'stables' et productifs. La plupart des fonctionnaires et décideurs belges consultés ne semblent pas en être conscients.

2.3 Autres types d'intervention

Les actions d'orientation, de guidance, de recherche active d'emplois, d'intégration sociale, d'information et de support aux initiatives locales d'emploi sont en général moins bien structurées, et par conséquent plus difficiles à quantifier et à évaluer que les deux stratégies de base discutées ci-dessus. Elles sont également relativement récentes en Belgique. Mentionnons essentiellement :

- les primes d'encouragement aux chômeurs qui terminent une formation, prévus dans le plan '1+1=3';
- le volet 'guidance' de l'action Weer-Werk, qui absorbe 8% du budget total de l'action, et qui est considéré comme le 'moteur' de l'action;
- les ateliers de recherche active d'emploi (jobclubs, clubs de l'emploi), introduits en Flandre en 1987 et récemment en Wallonie et à Bruxelles, et qui semblent obtenir un succès considérable, également parmi les CLD;
- la mise en place des Comités Subrégionaux de l'Emploi et de la Formation en Wallonie (ils existent depuis longtemps en Flandre) et enfin
- les campagnes d'information du FOREm, destinées aux employeurs et aux chômeurs (p.ex. le programme télévisé 'Magazine de l'Emploi'), ainsi que l'amélioration des services d'accueil, d'orientation et de 'redynamisation'.

La liste n'est certes pas exhaustive. Ces actions sont dans une certaine mesure reprises dans les PO relatifs à l'assistance technique du CCA, qui absorbent environ 5% des moyens du FSE dans le cadre des objectifs 3 et 4. Il est d'ailleurs impossible de distinguer les parts réservées aux jeunes et aux CLD. Toutefois, le traitement de ces types d'actions comme faisant partie de 'l'assistance technique' (art. 1, par. 2 de la directive 4255/88) fait croire qu'on leur accorde une place secondaire dans la lutte contre le CLD. Pourtant, l'accompagnement individualisé et le soutien actif des activités de recherche des CLD apparaissent comme des conditions nécessaires pour réactiver des personnes découragées et enlisées dans le chômage.

3. Conclusion

Dans les comparaisons internationales des politiques de l'emploi (OCDE, 1990) la Belgique apparaît comme un des pays qui, en pourcentage du PNB, dépensent le

plus pour les mesures 'actives' de lutte contre le chômage. Cependant, la plupart de ces dépenses concernent la création directe d'emplois (ACS, TCT, FBI, stages des jeunes, ...), une stratégie de plus en plus contestée, soi-disant à cause de son coût élevé, de son caractère artificiel et de son inefficacité. Ce jugement nous paraît prématuré puisqu'il existe peu d'évaluations sérieuses qui tiennent compte des différentes modalités d'application de cette stratégie ainsi que des effets pervers et inconvénients d'autres stratégies.

Quoiqu'il en soit, il faut avouer que la création directe d'emplois pèse très lourd dans le budget belge de l'emploi. L'intervention du FSE signifie à cet égard un véritable renversement des priorités, même si l'impact budgétaire des subventions du FSE reste globalement modeste. Le FSE pour sa part semble miser unilatéralement sur la stratégie 'formation' qui est actuellement très à la mode, mais qui, nous le verrons dans le chapitre IV, présente elle aussi des inconvénients.

Si l'intention est de redresser la balance et d'arriver à une politique globale plus équilibrée, il ne faut pas oublier que d'autres approches, telles que les subventions marginales à l'embauche et les services de guidance intensive paraissent tout aussi valables à priori. Il serait donc approprié d'accorder à l'avenir une place à part entière à ces stratégies dans les budgets du FSE.

Une autre remarque concerne le cadre institutionnel belge, qui fut l'objet d'importantes réformes à la fin des années 80 et le sera peut-être encore à l'avenir. Les principaux objectifs de la décentralisation furent (a) la responsabilisation des Communautés et des Régions, et (b) la scission entre le 'contrôle' et l'aide aux chômeurs. Ces principes constituent sans doute des acquis importants dans la politique de réinsertion des chômeurs. Dans la pratique, les réformes ont toutefois posé plusieurs problèmes de démarcation des compétences et de coordination. Même si le Plan '1+1=3' signifie un premier pas vers une politique plus coordonnée, il reste un besoin urgent de concertation et d'intégration, surtout entre les pouvoirs communautaire et régionaux. Quels que soient les accents dans les politiques menées, une approche globale et intégrée au niveau de chaque chômeur individuel nous semble être une condition 'sine qua non' de succès.

CHAPITRE IV
L'EFFICACITE DES ACTIONS

1. Introduction

Dans ce chapitre nous examinerons l'efficacité des actions cofinancées, soit sur base des expériences dans le passé, soit par analogie avec des mesures existantes dans d'autres pays. Pour les actions d'aide à l'embauche, un examen systématique a déjà été fait dans le rapport AE; c'est pourquoi nous nous attarderons ici plutôt sur les autres types d'intervention. Une synthèse sera présentée à l'aide d'une série de paramètres dans le tableau x à la fin de ce chapitre. Les critères utilisés pour évaluer les différentes actions sont les suivants :

- portée de la mesure (nombre de participants, CLD) en chiffres absolus;
- pour les nouveaux programmes : faisabilité en fonction de la capacité administrative des opérateurs, du budget, etc.;
- effets distributifs : profil des participants;
- effet direct et indirect sur l'emploi;
- spécifiquement pour les programmes de remise à niveau et de pré-formation : taux de 'transition' vers d'autres formations ou vers des emplois;
- durabilité des emplois créés;
- 'perte sèche' (pourcentage des embauches qui auraient été réalisées sans la mesure);
- effets de substitution : dans quelle mesure les emplois créés le sont-ils au détriment d'autres emplois existants ?
- spécifiquement pour les mesures de formation : consistance entre les formations dispensées et les besoins du marché de l'emploi;
- coût par participant;
- effets en termes d'épanouissement individuel et social.

Il est bien évident qu'il sera impossible de vérifier tous ces effets pour chacune des mesures considérées. Nous nous limiterons essentiellement à une synthèse des évaluations existantes, ainsi qu'à une collecte des données faciles à recueillir.

2. Problèmes liés à l'évaluation

Ces problèmes concernent non seulement les difficultés méthodologiques mais aussi, en premier lieu, l'accessibilité des données et les ressources allouées aux études d'évaluation.

Du point de vue méthodologique, deux questions nous semblent particulièrement difficiles à résoudre :

- dans quelle mesure une action quelconque aboutit-elle à la création d'un emploi nouveau ? Les décideurs ont l'habitude de mesurer le succès de leurs mesures en termes de 'taux de placement', un critère qui peut en pratique s'avérer très volatile et plutôt dangereux. Trop souvent on raisonne comme s'il y avait un rapport de causalité évident entre la mesure et le placement. Il faut tenir compte d'un pourcentage de 'perte sèche' (c.à.d. de dépenses inutiles ou de placements qui auraient de toutes façon eu lieu sans l'intervention publique) entre 20 et 100%, et ceci tant pour les mesures de formation que pour les subventions à l'embauche ou pour les autres types d'intervention. Le degré de 'perte sèche' varie énormément d'une mesure à l'autre et peut totalement renverser l'image que l'on se fait à priori de l'efficience du coût des interventions.

  De plus, les taux de placement, nous le verrons plus loin, évoluent dans le temps et par conséquent, il est essentiel de comparer des taux de placement dans une perspective dynamique (après un mois, trois mois, six mois ...). Ils varient aussi avec la conjoncture économique : en périodes de récession, les taux de placement baissent et toutes les mesures apparaissent du coup moins efficaces; en périodes de hausse, le phénomène inverse se produit.

  Enfin, il est très difficile d'évaluer dans quelle mesure le placement d'un chômeur appartenant à un groupe-cible particulier se fait au détriment d'autres demandeurs d'emploi. Cet effet pervers est appelé 'effet d'éviction' voire de 'substitution', ou encore dans la littérature relative aux formations, l'hypothèse du 'screening'.
- La deuxième question méthodologique concerne la durabilité des emplois créés. Toutes les mesures, sauf quelques programmes de création directe d'emplois, sont de nature temporaire, et en général il faut tenir compte d'un effet limité dans le temps, vu l'accroissement de la mobilité sur tous les marchés de l'emploi. Ainsi une mesure peu coûteuse avec un taux de placement élevé et relativement peu de 'perte sèche' peut après coup s'avérer moins efficiente que d'autres si les embauches qui en ont résulté sont de très courte durée. Jusqu'à présent on a trop peu évalué les programmes de réinsertion sous cet angle. Cependant, l'aspect 'durabilité' est tout aussi important que celui de la perte sèche : il peut complètement renverser l'ordre des préférences par rapport aux différentes stratégies adoptées.

Comme si cela ne suffisait pas, des difficultés supplémentaires surgissent déjà lors de la collecte des données. Il y a partout en Europe un manque absolu de

données de base pour des évaluations rigoureuses. D'habitude on se contente de mesurer les taux de placement parmi les chômeurs touchés par telle ou telle mesure, sans se soucier du contexte économique global ou intertemporel. La première règle de toute évaluation est la constitution d'un groupe-témoin, ne participant pas au programme évalué, pour pouvoir en estimer l'effet net. Mieux vaut encore contrôler les différences dans les caractéristiques personnelles observées entre participants et groupe-témoin, et - ceci est encore plus complexe - créer les conditions statistiques pour pouvoir éliminer les effets des différences non-observables entre les deux groupes. Tout cela implique des coûts d'évaluation supplémentaires et entraîne parfois même des difficultés éthiques (tirage au hasard des participants).

Le coût le plus élevé est sans doute lié à la nécessité d'études-panel pour évaluer les effets des mesures dans le temps. Ici surgit le dilemme entre le processus de décision politique, dominé par la loi du court terme, et les contraintes de la science qui, elle, se produit toujours trop lentement. Une solution partielle à ce dilemme serait de créer le plus possible de banques de données administratives interdépartementales (telles que la Banque-Carrefour en Belgique) qui permettront de collecter à l'avenir des données longitudinales sans trop d'efforts et de délais.

A court terme, il est indispensable de créer parmi les opérateurs des politiques de l'emploi une 'culture de l'évaluation', qui commence par la collecte rigoureuse de données et par l'ouverture à l'évaluation externe. Trop souvent, hélas, il faut constater que des services publics refusent l'accès à leurs banques de données à des évaluateurs, même si ceux-ci disposent d'une mission officielle et si leurs propres services d'études ne sont pas en mesure de produire des analyses statistiquement avancées. On peut seulement espérer que le principe de 'publicité' des administrations publiques, promu par le dernier gouvernement en Belgique, suscitera une nouvelle ouverture à cet égard.

Pour ce qui est des promoteurs privés (ASBL), le sens de l'évaluation est très souvent nul. Les interventions du FSE exigent un minimum de discipline en matière de registrement et de suivi, ce qui doit être applaudi. Reste à savoir dans quelle mesure les instruments administratifs créés à cette fin seront utilisés avec rigueur. Il serait sans doute préférable de prévoir des incitants financiers pour encourager les efforts requis.

3. Mesures de formation

3.1 Remise à niveau et formation professionnelle

3.1.1 Remise à niveau

3.1.1.1 Les projets EFD

Malgré une réduction drastique des objectifs quantitatifs entre la rédaction du plan initial et celle du CCA, le nombre de participants en 1990 est resté sensiblement inférieur aux attentes (124 personnes). Il s'agit bien sûr de personnes très défavorisées, qui dépendent de l'assistance sociale ou même du minimex. La moitié des participants sont des femmes, et presque deux-tiers sont âgés entre 26 et 40 ans. Les trois-quarts n'ont pas de diplôme au-delà du niveau secondaire inférieur. En comparaison avec la clientèle totale du minimex, on compte parmi les stagiaires EFD relativement plus d'hommes, de ménages avec enfants et d'immigrés; par rapport au niveau d'études et à la durée de la dépendance du minimex, on n'observe pas de différences entre les deux groupes.

Des enquêtes menées par le HIVA (Van Meensel, 1991) auprès de 84 participants en 1990 font apparaître que :

- le taux de décrochage est situé entre 20 et 25%;
- parmi ceux qui terminent normalement la formation, plus de la moitié trouvent du travail, mais pour un certain nombre d'entre eux il s'agit d'un emploi temporaire;
- si on y ajoute les personnes qui entament une formation professionnelle en sortant, on arrive à un taux de transition de 2/3;
- en comparaison avec un groupe de chômeurs défavorisés (ayant fait l'objet d'une autre étude), les stagiaires EFD semblent mieux intégrés socialement.

Ces résultats sont, nous le verrons, favorables en comparaison avec d'autres programmes, compte tenu du cumul de handicaps des stagiaires.

Les dossiers de solde du programme pour le FSE mentionnent un coût unitaire par heure-stagiaire de 13,8 ECU's, ce qui est presque le double du coût prévu. Cela est probablement dû au fait que les coûts fixes du démarrage et de l'accompagnement n'ont pas pu être étalés sur un nombre suffisant de participants.

3.1.1.2 *Les 'formations-pivot' (schakelopleidingen) du VDAB* [1]

Sur les 27 projets existants, 2 204 chômeurs ont au total terminé une formation en 1990. Selon les chiffres du VDAB, 675 CLD entraient en ligne de compte pour des subventions du FSE (90% des prévisions).

Nous ne disposons pas de données spécifiques concernant le profil des stagiaires des formations-pivot; par contre celui des participants aux 'formations spéciales' du VDAB, parmi lesquelles les formations-pivot constituent environ la moitié des effectifs, est connu. 70% de ces stagiaires sont des CLD, 50% sont au chômage depuis au moins 2 ans et 24,5% depuis au moins 5 ans. Les trois-quarts sont des femmes, et plus de 60% se trouvent dans les classes d'âge de 25-40 ans. 54% ont atteint au maximum un niveau de scolarisation égal au secondaire inférieur.

L'efficacité des formations a été évaluée par le VDAB pendant une année en 1988-1989.

Cette étude a révélé que 25 à 30% des participants aux formations-pivot interrompent leur formation, soit parce qu'ils ont trouvé un emploi, soit pour quelque autre raison.

Le taux de placement 3 mois après la formation est de 55%, mais 12% n'ont travaillé que temporairement. 10% entament une autre formation, ce qui est encore relativement peu si l'on considère que le but des formations-pivot est d'orienter les stagiaires soit vers un emploi, soit vers une formation professionnelle. Cependant, compte tenu du profil plutôt 'défavorisé' des participants, les résultats semblent loin d'être mauvais. Malheureusement ces résultats n'ont pas été comparés avec la situation d'un groupe-témoin, ce qui aurait permis d'estimer l'effet 'pur' des formations. On ne sait par ailleurs rien sur la durabilité des emplois obtenus, ni sur la relevance de la formation pour ces emplois. Il est par conséquent difficile d'établir un bilan définitif des résultats.

3.1.1.3 *Formations préparatoires du secteur secondaire*

Ce type de formations n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation. Il convient de signaler que le VDAB a décidé de fusionner les formations préparatoires aux formations-pivot, et de développer des formations similaires pour le secteur tertiaire.

3.1.1.4 *Les formations dans le cadre de l'action Weer-Werk*

Une étude du RIAT [2] sur l'Action Weer-Werk (Arryn, 1991) qui sera prochainement publiée, contient un chapitre sur les effets des formations dans une région-pilote de l'action.

---

1 Nous remercions le service des formations et le service d'études du VDAB pour avoir mis à notre disposition des données non publiées sur les formations-pivot, les FPIE et les formations professionnelles dans ses propres centres.

2 Research Instituut voor Arbeid en Tewerkstelling

Dans cette région 26% des personnes enregistrées comme 'clients' de l'Action Weer-Werk[3] ont suivi une formation. L'objectif était de former 33%. Les formations sont de type très divers (pré-formations et formations professionnelles, ateliers de recherche active; formations dispensées par le VDAB et par des 'tiers').

Les formations semblent atteindre sans trop d'écrémage les publics visés : 88% sont CLD, deux-tiers du sexe féminin, et 56% n'ont pas de diplôme du niveau secondaire supérieur (le niveau primaire étant sous-représenté). Par contre les résultats sont plutôt maigres : 34% seulement des formations débouchent sur un emploi[4], un chiffre qui est confirmé par les données de suivi du VDAB, 6 mois après la formation. A part la reprise du travail, on enregistre un taux de transition vers d'autres formations de 12% après 3 mois et de 9% après 6 mois. Pour 57% d'ex-stagiaires les formations ne semblent pas avoir eu d'effet. De plus, en analysant les résultats par type de formation, Arryn constate que plus de la moitié des placements sont réalisés après participation à un 'Club de l'emploi', ce qui ne peut pas être considéré comme une formation au sens strict.

Il faut toutefois se garder de tirer des conclusions trop hâtives, vu le stade précoce de l'action et la situation économique peu favorable de la région.

Un aspect positif des formations Weer-Werk est sans doute le développement de liens de collaboration entre le VDAB et les 'tiers', liens qui étaient quasiment inexistants auparavant. Ce progrès se mesure très nettement en termes de raccourcissement des files d'attente aux formations.

3.1.1.5 Les formations des 'tiers' (ASBL)

Cette catégorie recouvre une telle diversité d'initiatives non-coordonnées, qu'il est impossible d'en donner une évaluation globale. Il s'agit notamment de projets de formation gérés par des ASBL, des associations de chômeurs, des communes et des CPAS. Un inventaire pour la Flandre a été dressé par Wouters et Struyven (1991), dont il ressort entre autres qu'il n'existe pas moins de 6 circuits différents de financement, et qu'au total le nombre de participants atteindrait 3 500 personnes annuellement, ce qui correspond à 20% du volume de formations dispensées par le VDAB aux chômeurs dans ses propres centres. En Région wallonne, on estime également à 3500 le nombre de chômeurs atteints par les 'ASBL d'insertion'.

Les 'tiers' s'adressent en général à un public plus défavorisé car ils sélectionnent beaucoup moins leurs candidats, si ce n'est par des critères 'négatifs'. On peut donc supposer que la part des CLD, des femmes, des immigrés, des minimexés dans le public-cible sera plus grande, même en comparaison avec les 'formations spéciales' du VDAB ou avec les COISP en Wallonie. Par ailleurs, dans le rapport CCA (p. 97-100), nous avons également mis l'accent sur les différences sur le plan

---

3 La clientèle de Weer-Werk ne constitue qu'une partie des CLD, notamment des personnes qui répondent au premier appel (par écrit) des équipes.

4 Malheureusement le délai entre la fin de la formation et le sondage n'est pas connu.

institutionnel et pédagogique entre les formations des tiers et celles du circuit officiel.

Le point faible des formations du secteur privé est sans doute le manque (ou même l'absence totale) de suivi des stagiaires. Des études fragmentaires portant sur cinq projets 'renommés' (Nicaise e.a., 1990) indiquent que le taux de décrochage varie entre 25 et 50%. Le taux de placement parmi ceux qui terminent la formation se situe entre 20 et 78%, et dépend essentiellement des objectifs des formations dispensées : les unes ont clairement pour but de préparer les participants à un emploi, les autres mettent plutôt l'accent sur l'épanouissement social. En plus, une partie plus ou moins grande des placements passent par des circuits informels (ateliers sociaux, CPAS, ACS, TCT ...). A côté des placements, on observe des taux de transition assez substantiels vers d'autres formations : de 8 à 30% pour les projets étudiés.

Le coût moyen d'une formation est lui aussi fort variable : il va du simple au triple (152 000 à 435 000 BEF par stagiaire, soit 3 500 à 10 000 ECU). Ces chiffres représentent le 'coût social', c.à.d. l'addition des dépenses des ASBL et des autorités qui les subventionnent. Le coût par heure-stagiaire, quant à lui, varie entre 200 et 500 BEF (4,5 à 11,5 ECU). Certaines formations de tiers sont donc plus coûteuses, d'autres moins coûteuses que les formations du VDAB ou du FOREm.

3.1.2 Les formations professionnelles

3.1.2.1 Les '0,18%'

La mesure étant très récente et décentralisée, il est très difficile d'en faire une évaluation à l'heure actuelle. Quelques réflexions générales peuvent cependant être avancées.

Le processus pénible des négociations et l'élargissement du public-cible aux femmes rentrantes sur le marché de l'emploi et aux travailleurs âgés démontrent la difficulté à convaincre les employeurs de prendre en charge le noyau dur des CLD. En plus, un quart des contributions n'ayant pas fait l'objet d'initiatives au niveau sectoriel, on a versé cet argent dans le Fonds pour l'Emploi où il attend - trop longtemps - une destination dans des initiatives publiques. Le souci des autorités compétentes, de garantir une utilisation efficace dans des projets significatifs, ne peut que partiellement servir d'excuse.

Ceci n'empêche pas qu'un certain nombre d'initiatives sectorielles marquent de véritables succès : il s'agit surtout des formations organisées en collaboration avec le VDAB/FOREm, et dans lesquelles les stagiaires se voient offrir une quasi-garantie d'emploi (plus quelquefois une prime) après la formation. Voilà un modèle de formation induit par le côté 'demande' du marché du travail.

On peut d'autre part s'interroger sur certaines modalités financières, étant donné que les employeurs sont à la fois vendeurs et clients des formations offertes. Du point de vue du gouvernement, il serait préférable de fixer des

normes forfaitaires de coût par heure-stagiaire, comme c'est le cas dans d'autres pays (France, Danemark), pour éviter que les coût des formations offertes ne soient artificiellement gonflés.

3.1.2.2 Les formations professionnelles du VDAB et du FOREm

Nous parlons ici des formations des secteurs secondaire et tertiaire, y compris les 'formations technologiques', dispensées par le VDAB et le FOREm dans leurs propres centres : ces formations constituent la majorité de leurs effectifs. Elles atteignent en effet 23 000 chômeurs par an [5], dont la majorité sont des CLD.

Nous disposons de données plus détaillées pour les formations du *VDAB*, qui nous indiquent d'abord que les CLD occupent 52% des stages dans le secteur secondaire et 57% dans le secteur tertiaire. Cette part semble diminuer dans le temps, contrairement aux attentes. Les femmes sont très peu représentées dans les formations secondaires (à peine 22%) mais sont par contre majoritaires dans le secteur tertiaire (74%). Les stagiaires masculins étant généralement plus âgés que leurs homologues féminins, on ne constate pas d'autres différences d'âge selon le type de formation, même en comparant les formations professionnelles aux formations-pivot ou aux autres formations de rattrapage. Par contre, les plus grandes différences se situent au niveau de la scolarité : 59% des stagiaires des formations secondaires ont au maximum un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur, contre 14% seulement dans les formations tertiaires.

Le système de suivi informatisé du VDAB permet d'évaluer la situation des ex-stagiaires de chaque formation après 1 mois, 3 mois et 6 mois. Cela permet de constater que le taux de placement augmente de 36% à 65% en moyenne au cours des 6 mois qui suivent les formations - ce qui démontre l'importance du choix de la période d'observation pour l'interprétation des résultats.

Apparemment les différences entre sexes et niveaux de scolarité se compensent, puisque les taux de placement évoluent pratiquement en parallèle dans les deux secteurs : de 36 à 66% dans le secteur secondaire, et de 36 à 64% dans le secteur tertiaire. Il faut cependant remarquer que les femmes débouchent plus souvent sur des emplois à temps partiel, ce qui se reflète également au niveau sectoriel : 12% dans le tertiaire et 4% dans le secondaire.

Les taux de placement étant supérieurs à ceux observés dans les 'formations spéciales' (formations de base), on s'attendrait à ce que les taux de transition vers d'autres formations soient inférieurs dans les formations professionnelles classiques. En réalité le phénomène inverse se produit : 30% des ex-stagiaires de formations secondaires et 25% de ceux ayant suivi une formation tertiaire entament une formation supplémentaire après coup; le chiffre correspondant parmi les ex-stagiaires des pré-formations est de 5% seulement. Après 6 mois l'écart reste visible : 11 à 12% pour les formations professionnelles et 6% pour les pré-formations. On constate donc une différence très nette en termes de transition entre les forma-

5 16 000 formations 'normales' et 6 200 formations technologiques.

tions classiques et les pré-formations; il est cependant difficile de dire si cette différence est attribuable à la conception même des deux types de formation ou au profil des participants. On n'a pas non plus de certitude quant au fait de savoir si des formations successives sont réellement utiles pour les chômeurs.

Nous ne disposons malheureusement pas de données comparables relatives aux formations du FOREm. Les seules données d'évaluation sont des taux de décrochage, qui représentent l'écart entre le nombre de formations 'terminées' et le nombre de formations 'terminées avec fruit'. Le taux de décrochage ainsi calculé est de 17% parmi les formations secondaires et de 15,5% dans le secteur tertiaire. Ce sont les taux les plus bas que nous ayons enregistrés parmi toutes les formations étudiées.

La question essentielle de l'évaluation des formations, à savoir l'impact 'pur' des formations sur l'emploi, n'a jamais été examinée en profondeur en Belgique. La méthode la plus appropriée pour ce faire, à savoir la comparaison rigoureuse des débouchés entre des stagiaires et un groupe-témoin, n'a été utilisée qu'une seule fois par le VDAB [6]. Une façon partielle et indirecte d'aborder le problème est l'étude de l'adéquation entre les formations dispensées et le marché du travail. Pour les formations professionnelles du FOREm, nous disposons à peine de quelques indications indirectes, datées et non-représentatives à cet égard. Une enquête de B. Lux (1984), parmi des ex-stagiaires dans quelques sous-régions de Wallonie, révéla p.ex. que 30% de ceux qui avaient retrouvé un emploi exerçaient une profession qui ne correspondait nullement à la formation reçue. Lux constata également que trop souvent les formations étaient axées sur des professions traditionnelles qui offraient peu de perspectives d'emploi. Aucune étude rigoureuse n'a été entreprise depuis lors. La planification de l'offre des formations se déroule d'une manière plutôt informelle (notamment par le biais des Comités Subrégionaux de l'Emploi et sur demande des employeurs). Une difficulté méthodologique pour l'analyse scientifique est liée aux différentes classifications utilisées dans les études quantitatives des postes vacants et dans les statistiques relatives aux formations.

Pour les types précédents de formations, nous avons à peine abordé la question du coût unitaire. La raison en est que les comptabilités du VDAB (et du FOREm) sont très centralisées, et que par conséquent, nous ne connaissons que le coût unitaire moyen par heure-stagiaire pour toutes les formations et pré-formations dispensées par le VDAB. Il n'est donc possible d'estimer le coût par type de formation qu'en multipliant ce coût unitaire par la durée des formations de chaque type. Debrabander e.a. (1991) estiment le coût moyen par heure-stagiaire en 1988 à 268 BEF (6,2 ECU), ou 308 BEF (7,1 ECU) si on y ajoute la prime de 40 BEF/heure

6 Il s'agit d'une étude non-publiée du VDAB sur les premières expériences des formations-pivot. Nous n'avons pas rapporté les résultats ici puisque les formations-pivot ont depuis lors été profondément transformées.

payée aux stagiaires [7]. Etant donné que les formations secondaires du VDAB sont organisées à plein temps et durent entre 3 et 10 mois, le coût d'une formation doit se situer entre 130 000 et 430 000 BEF (3 000 à 10 000 ECU), ou en ajoutant les primes aux stagiaires, entre 150 000 et 493 000 BEF (3 450 à 11 335 ECU).

3.1.2.3 Les formations professionnelles individuelles en entreprises (FPIE)

Malheureusement nous disposons de beaucoup moins de données sur ce type de formations dont la formule semble être très intéressante à première vue. Une description et une évaluation détaillées du système en Flandre sont insérées dans notre rapport AE (p. 70-74), puisque la mesure est co-financée dans cette région sous forme d'aide à l'embauche. Nous en résumons l'essentiel ici, en complétant au maximum les informations concernant la Wallonie.

La FPIE touche environ 5 000 chômeurs (2 817 en Flandre et 2 173 en Wallonie). On observe depuis quelques années une forte baisse des effectifs, qui pourrait être due à une plus grande sélectivité du VDAB et du FOREm par rapport aux entreprises demandeuses.

Le profil des chômeurs participants est, quant à lui, très différent de celui des stagiaires des autres formations : en Flandre 21% seulement sont des CLD, et à peine 33% des femmes. Les chômeurs non-indemnisés (parmi lesquels on retrouve entre autres les minimexés) ne représentent que 1% des participants. Les catégories à faible scolarité (au plus un diplôme du niveau secondaire inférieur) représentent 55% de la totalité des stagiaires, mais le niveau 'primaire' est fortement sous-représenté. Cette dernière constatation s'explique également par le fait que 45% des stagiaires ont moins de 25 ans. On peut conclure de ce profil que la FPIE est (jusqu'à présent) plutôt axée sur les jeunes que sur les CLD et d'autres groupes défavorisés parmi les chômeurs.

En comparant le nombre de 'formations terminées' à celui des 'formations terminées avec fruits', nous estimons le taux de décrochage (en Wallonie) à 24%, ce qui est nettement supérieur aux taux de décrochage dans d'autres types de formations. Ceci s'explique évidemment par le fait que la formation peut également être interrompue à l'initiative de l'employeur : ce dernier peut en effet utiliser la FPIE comme un instrument de sélection.

A part ces données sur le profil des participants et sur les formations interrompues, nous ne disposons pas (encore) d'autres indications concernant l'efficacité de la FPIE. Les conditions contractuelles obligent cependant l'employeur à embaucher la personne formée pour une période au moins équivalente à celle de la formation. Etant donné que c'est l'employeur qui prend en charge une grande partie des frais de la formation, celui-ci sera également motivé

7 Tous les frais d'infrastructure sont inclus dans ces chiffres; les allocations de chômage payées aux stagiaires sont exclus. Le VDAB lui-même avance un chiffre de 240 BEF en 1988 et de 315 BEF en 1990, sans compter les frais des bâtiments, les allocations de chômage et la prime de 40 BEF.

à prolonger ce contrat pour récupérer le coût de son investissement. On peut donc supposer que le taux de placement est très haut dès la fin de la formation. Reste à savoir quel est l'impact net de la formule (subventionnée) de la FPIE, ou en d'autres mots, dans quelle mesure les formations en entreprises auraient eu lieu sans l'intervention publique.

Pour ce qui est du coût unitaire, l'ONEm ne paye l'allocation de chômage que pendant la période de formation. Pour une FPIE de 3 mois, avec une allocation moyenne de 18 200 BEF, nous estimons le coût modal à 54 600 BEF, soit 1 255 ECU.

3.1.3 Conclusions par rapport aux stratégies de formation

Le tableau 8 résume les principaux résultats de notre tour d'horizon. Nous n'avons retenu dans ce tableau que les indicateurs pour lesquels des données suffisantes sont disponibles. Des paramètres importants, comme par exemple la perte sèche ou le taux d'adéquation entre les formations suivies et les emplois obtenus, restent éminemment absents, ce qui est significatif de la qualité médiocre de la plupart des évaluations. D'autres sont estimés sur base de données partielles ou même d'échantillons peu représentatifs. Pour toutes les difficultés de comparaison, nous renvoyons le lecteur aux commentaires ci-dessus et aux sources mentionnées.

En étudiant le profil des participants, il ne faut pas trop s'étonner de la part importante des CLD et des femmes dans presque tous les programmes énumérés. N'oublions pas que, suivant la définition, les CLD constituent 60 à 75% des chômeurs en Belgique, et que 63 à 66% des CLD sont des femmes (cette proportion étant d'ailleurs identique parmi les chômeurs de courte durée). Il convient également de comparer le profil des participants aux divers programmes avec celui des CLD, tel qu'il a été esquissé dans le tableau 2 et dans l'annexe 1.

On constate ainsi :

- que les CLD sont sur-représentés dans les programmes de formation pré-professionnelle, et sous-représentés dans les formations professionnelles;
- que les femmes restent sous-représentées, sauf dans les formations aux métiers tertiaires, les formations-pivot et les formations Weer-Werk;
- les jeunes sont relativement moins présents dans les pré-formations, mais demeurent sur-représentés dans tous les programmes sauf les projets EFD; les chômeurs âgés par contre sont nettement sous-représentés sur toute la ligne;
- en corollaire, on trouve dans toutes les formations relativement moins de stagiaires qui ne disposent que d'un diplôme de l'enseignement primaire. Parmi les chômeurs 'au sens large' (CLD et autres), 41% n'ont pas dépassé le niveau primaire; par contre, même dans les projets EFD on ne trouve 'que' 36% de stagiaires dans cette catégorie.

Tableau 8. Indicateurs de performance de différents types de formations en Belgique

Indicateurs	Remise à niveau				Formations profess. VDAB/FOREm		
	EFD	Formations-pivot	Weer-Werk	ASBL	Sec.	Tert.	FPIE
Nombre de chômeurs formés par an	124,0	2 204,0	980,0	7 000,0	11 725,00	11 625,00	4 990,0
Profil							
% CLD :							
Total	100 ?	70,2	88,2	90 ?	51,69	56,10	21,3
1-2 ans	?	20,0	26,7	?	23,04	24,50	12,9
2-5 ans	?	25,8	27,4	?	18,73	22,40	7,1
+5 ans	?	24,4	34,1	?	9,92	9,20	3,4
% femmes	50,0	63,0	65,9	?	21,67	74,01	33,2
Scolarité							
% Ens. Prim.	36,0	28,0	30,4	?	26,38	2,42	21,5
% Ens. Sec. Inf.	37,7	25,5	25,9	?	32,64	11,43	33,1
Age							
-25	12,7	28,4	24,5	?	31,00	36,40	45,3
25-40	63,7	62,5	61,5	?	58,00	54,90	49,4
40+	23,7	8,8	14,0	?	10,80	7,40	5,3
% Décrochage	22,6	25 à 30%	?	25 à 50%	17,20	15,50	24,0
Résultats							
Taux de Placement							
après 1 mois	?	?	?	?	36,10	35,80	100 ?
après 3 mois	?	55,0	?	?	53,20	52,30	?
après 6 mois	59,7	?	34,1	20 à 78%	66,50	63,70	?
% transition vers d'autres formations							
après 1 mois	?	?	?	?	30,50	25,40	0 ?
après 3 mois	?	10,0	12,0	?	20,70	19,70	?
après 6 mois	6,5	?	9,0	8 à 30%	10,70	12,30	?
Coûts (ECUS)							
coût par heure-stagiaire	13,8	6,0	?	4,5-11,5	6,2-7,10	6,2-7,10	-
coût par stagiaire	11 100,0	2 150,0	?	3 500 à 10 000,0	3 000 à 11 335,00	3000 à 11 335,00	1 240,0

En admettant la logique que les stratégies de formation soient en premier lieu ciblées sur les chômeurs relativement jeunes, on peut se demander si l'effet d'écrémage observé est uniquement attribuable à l'âge, ou par contre, s'il se manifeste également dans d'autres dimensions. Pour y répondre, il faudrait appliquer des analyses multivariantes, ce qui nécessiterait des recherches plus approfondies.

En général, il faut tenir compte d'un taux de décrochage aux alentours de 25%, un taux que l'on constate également dans d'autres types d'éducation d'adultes. A première vue, le phénomène est plus manifeste dans les programmes de pré-formation, mais les données sont peu fiables.

Il est également très difficile de se prononcer sur les taux de placement : ceux-ci sont généralement mesurés de façon peu précise, et ils sont très variables surtout parmi les pré-formations. Malheureusement, des taux de placement peu élevés dans certaines pré-formations ne sont pas nécessairement compensés par un plus grand taux de transition vers des formations professionnelles. Une des rares leçons à tirer de notre analyse est qu'il serait souhaitable d'intégrer au maximum les différents niveaux de formation pour éviter que les pré-formations ne débouchent sur de nouvelles périodes de chômage.

Du reste, les taux de placement nous apprennent très peu. Dans la plupart des programmes, il semble être envisageable de réaliser 60% de placements dans un délai de 6 mois après la formation. Rien ne prouve cependant que ces placements soient dus aux formations : peut-être obtiendrait-on des résultats comparables avec un groupe-témoin qui ne participe pas à des formations ? Tant que des évaluations sérieuses n'auront pas été effectuées, on ne pourra pas se prononcer sur l'efficacité en ces termes. Il reste encore un long chemin à parcourir en ce sens.

Nos estimations ne semblent pas permettre non plus de conclure que la formation serait une stratégie 'bon-marché'. Compte tenu des 'fuites' en différentes points du parcours (sélection des participants, décrochage, formations qui débouchent soit sur de nouvelles périodes de chômage, soit sur des emplois précaires ou des emplois non-correspondants), il faudra multiplier le coût unitaire d'une formation par un facteur x pour estimer le coût d'un emploi créé grâce à la formation. Il n'est alors pas certain que ce coût effectif soit inférieur à celui d'autres stratégies de réinsertion.

3.2 Aides à la création d'emplois

Parmi les quatre types de mesures de création d'emplois retenus dans la typologie du FSE - aides à l'embauche, aides aux chômeurs créateurs d'activités, création directe d'emplois et stimulants à l'interruption de carrière en cas de remplacement par un chômeur - les deux premières catégories ont été évaluées dans le rapport AE. Les principaux résultats seront repris dans le tableau 9. Pour la quatrième catégorie (interruption de carrière), nous disposons que de très peu d'informations, étant donné que ce type de stimulant est 'fusionné' avec les aides à l'em-

bauche dans la loi-programme du 30 décembre 1988. Dans ce paragraphe, nous tenterons tout d'abord de mettre le doigt sur les 'oublis' dans l'aperçu des évaluations, notamment par rapport aux mesures de création directe d'emplois (le troisième type d'intervention). Ensuite, un aperçu général de toutes les mesures de création d'emplois sera donné à l'aide d'un tableau de synthèse.

3.2.1 Création directe d'emplois

Rappelons qu'aucune mesure de ce type n'est co-financée par le FSE en Belgique. Cependant, nous tenons à discuter de cette stratégie à cause de son poids énorme dans les politiques belges d'emploi et, en même temps, à cause de son statut contesté.

Les programmes belges de résorption temporaire du chômage (Cadre Spécial Temporaire et Chômeurs Mis au Travail) ont été graduellement remplacés par des programmes 'structurels' s'adressant surtout aux CLD peu qualifiés. Aussi les statuts et les rémunérations ont-ils été sensiblement améliorés. A l'heure actuelle on connaît surtout :

- les Agents Contractuels Subventionnés (ACS), un programme non-sélectif pour le secteur public;
- le Troisième Circuit du Travail (TCT), un programme pour le secteur non-marchand qui s'adresse aux personnes au chômage depuis plus de 2 ans;
- le programme PRIME en Communauté française, qui remplace le TCT et élargit le groupe-cible tout en privilégiant les CLD;
- le Fonds Budgétaire Interdépartemental, un programme analogue réservé au secteur des soins de santé et
- les stages des jeunes, un système de quota obligeant les entreprises à embaucher 3% de jeunes sans expérience professionnelle par rapport au nombre de travailleurs dans l'entreprise. Ces stages sont organisés en partie dans le secteur public, et en partie dans le secteur privé.

Au total environ 121 000 personnes bénéficiaient de l'un de ces programmes en 1990, sans compter les handicapés employés en atelier protégé. Pour la présente étude, ce sont surtout les programmes TCT et FBI qui sont importants [8], quoiqu'un grand nombre d'ACS sont sans doute également des CLD.

Il est déconcertant de constater combien les évaluations des 'programmes de résorption' sont peu nombreuses. Une étude sur le TCT en cours à l'Université de Mons [9], a pour but d'analyser le profil des participants en Région Wallonne ainsi que leur suivi lorsqu'ils quittent le programme. Ce sera la première étude de suivi exécutée en Belgique. En attendant les résultats, il faut se contenter d'une évaluation ad hoc exécutée par le Cabinet du Ministre flamand de l'Emploi (De Wulf, 1990).

---

8 Selon la réglementation actuelle du FSE, la création directe d'emplois dans le secteur public (en l'occurrence, le programme ACS) ne peut être subventionné.

9 Mailly B. e.a., sous la direction du Prof. Vandeville.

Nous retenons de cette étude les données suivantes concernant le TCT :

- le programme est en principe réservé aux personnes ayant une durée de chômage d'au moins 2 ans. Dans la pratique, un petit pourcentage (2%) ne satisfont pas à cette condition, tandis que 30% étaient au chômage depuis plus de 5 ans. Cette constatation doit être nuancée en ce sens que les stages dans des programmes de résorption sont assimilés à des périodes de chômage : il est donc possible d'être considéré comme CLD et d'avoir accès au TCT en passant d'un programme de résorption à l'autre;
- la part des chômeurs à faible niveau de scolarité est, elle aussi, considérable : 73,5%. A cet égard, le TCT en Flandre semble occuper une position unique en comparaison avec la totalité du pays : en effet, dans le TCT 'belge' les chômeurs peu qualifiés ne constituent que 50% des effectifs;
- 82% des stagiaires sont des femmes (75% pour le pays entier);
- les bénéficiaires appartiennent en grande majorité aux classes d'âge moyennes : tant les jeunes que les chômeurs âgés sont sous-représentés.

Toutes ces caractéristiques laissent croire que le TCT atteint, plus que n'importe quel programme de formation, le noyau dur des CLD. En plus, une grande partie des projets concernés offrent des services à des publics relativement défavorisés. Toutefois il faut ajouter que les (ex-)bénéficiaires du minimex constituent moins de 2% des effectifs, en partie à cause des conditions d'accès plutôt restrictives pour cette catégorie. C'est pourquoi on a depuis lors élargi l'accès à tous les minimexés et imposé des quota par rapport à l'embauche des 'groupes à risque' à l'avenir.

Il est vrai qu'il ne faut pas s'attendre à une grande mobilité des travailleurs dans ce circuit. Un échantillon (décrit dans la même note) portant sur 150 contrats terminés démontre que dans 64% des cas, on passe simplement d'un projet subventionné à l'autre ou d'un statut de résorption à l'autre; 26% des stagiaires redeviennent chômeurs, 1,3% interrompt sa carrière, tandis que les 8,6% restants passent dans le circuit de travail régulier.

Ce constat ne signifie pas nécessairement que les programmes de résorption conduisent à l'immobilité : il démontre également que ces programmes garantissent une certaine continuité, ou en d'autres mots des emplois relativement stables dans des projets significatifs. De ce fait, le système TCT offre une réponse à une des critiques avancées dans la littérature, que les emplois créés seraient trop temporaires et freineraient ainsi la réinsertion des stagiaires.

D'autres critiques relatives au statut précaire des personnes embauchées, à leur faible rémunération et à l'effet stigmatisant des programmes de création directe d'emplois semblent être moins pertinentes dans le contexte des programmes belges. Au fil des années le statut et la rémunération des bénéficiaires ont été systématiquement améliorés, si bien qu'à l'heure actuelle on peut difficilement parler de statut précaire. Beaucoup d'emplois dans le secteur privé sont bien plus précaires que des postes TCT.

Pourquoi maintenir alors des projets intéressants sous forme de programmes de résorption, alors qu'ils pourraient éventuellement être subventionnés dans le

cadre d'un décret ou d'un arrêté ministériel ? L'explication réside probablement dans la souplesse des programmes concernés. Selon l'évolution de la conjoncture économique, le gouvernement pourra décider d'augmenter ou de réduire ses subventions en tenant compte de la capacité des ASBL à partager les coûts. Ainsi le programme TCT convergera probablement avec le système des ACS pour lequel l'intervention publique a été réduite à un forfait couvrant seulement une partie des coûts salariaux. En fait, le système des ACS peut être considéré comme un type d'aide à l'embauche adapté au secteur non-marchand.

Une autre explication pour le maintien des programmes de résorption peut être la tendance à la diversification des fonctions de ces projets. Comme nous l'avons décrit dans le rapport AE (p. 42), on peut envisager plusieurs types de fonctions :

- permettre le développement d'initiatives nouvelles dans le secteur non-marchand;
- familiariser au travail des chômeurs de longue durée à titre de transition vers le circuit marchand;
- développer des projets d'économie sociale, à caractère productif mais non-rentable, pour des groupes de travailleurs très défavorisés à cause de leur faible productivité.

La première fonction domine actuellement dans la philosophie des programmes de résorption; la deuxième s'est concrétisée dans le système 'ACS-Weer-Werk'; et la troisième représente une piste de réflexion ouverte récemment par le Ministre flamand de l'Emploi.

Quant à l'efficacité de la création directe d'emplois, il n'existe pas encore d'étude rigoureuse en Belgique. Dans la littérature internationale on trouve des arguments opposés. Plusieurs études (De Wachter et Visser, 1986; OCDE, 1990) mettent le doigt sur le coût élevé de cette stratégie. Par contre, selon une étude récente de Bellman (1990), comparant les effets de différents types de dépenses sur les taux de sortie du chômage, seule la création directe d'emplois semblerait avoir un impact notoire. Bassi et Ashenfelter (1986) argumentent que des programmes 'conjoncturels' de résorption sont inefficaces à cause du retard dans leurs effets et des contraintes budgétaires; par contre les programmes 'structurels', bien ciblés sur des groupes défavorisés, seraient plus efficaces parce qu'ils auraient moins d'effets de substitution que d'autres mesures. Malgré tout, Bassi et Ashenfelter croient eux aussi que le rapport coût-bénéfice serait plus favorable parmi les programmes de formation que dans la stratégie de création directe d'emplois.

Avant de conclure cette section sur la création directe d'emplois, il faut attirer l'attention sur une mesure un peu atypique dans ce cadre, à savoir les stages des jeunes. Tout le monde sera d'accord sur le fait que l'obligation d'embaucher un certain pourcentage de jeunes n'a pas d'effets notoires sur l'emploi à long terme. En d'autres mots, la perte sèche et l'effet de substitution doivent se situer près de 100%. D'autre part, ce type de mesure a certainement un effet redistributif et ce, à un coût très modeste pour les finances publiques (diminution des recettes fiscales

et parafiscales suite aux réductions de salaires, mais aussi réduction des coûts salariaux pour les stagiaires dans le secteur public).

N'est-ce pas en premier lieu une redistribution du travail en faveur des CLD que l'on vise par le biais de toutes les mesures de réinsertion ? Nous ne nous attarderons pas sur cette piste, mais il convient de signaler que des négociations ont déjà eu lieu entre les partenaires sociaux à l'initiative du Ministre (national) de l'emploi, visant à élargir le système de stages en faveur des CLD (hélas, sans résultat).

3.2.2 Les aides à la création d'emplois : un bilan

Dans le tableau 9 une série de paramètres relatifs à l'évaluation des mesures d'aide à l'emploi sont synthétisés. Les données de base sont reprises du rapport AE et de l'analyse des programmes de résorption ci-dessus.

Le nombre de points d'interrogation dans le tableau illustre le manque d'informations élémentaires concernant différents programmes importants. Malgré tout on peut conclure :

- que les programmes de résorption (création directe d'emplois) contiennent trois-quarts des effectifs;
- que ces programmes sont en général plus axés sur les CLD peu qualifiés, que les réductions de cotisations patronales et surtout, que les aides aux indépendants débutants;
- par rapport aux coûts, il faut tenir compte du fait que le coût unitaire des ACS est inférieur à celui des FBI et des TCT et qu'en plus il s'agit d'un coût récurrent. La création directe d'emplois est donc une stratégie coûteuse. D'autre part, s'il est vrai que beaucoup d'emplois créés dans le secteur privé avec des réductions de cotisations sociales sont de courte durée (rapport AE, p. 58), il faut pratiquement considérer ce coût comme étant lui aussi récurrent. Dans ce cas, la balance ne penche pas tellement en défaveur des programmes de résorption.

Tableau 9. Indicateurs de performance relatifs aux mesures d'aide à l'emploi

	Primes à l'embauche	Réductions cotis.patron.	Aide aux indép.débutants	Création directe d'emplois			
				TCT	FBI	ACS	Autres
Nombre d'emplois subventionnés	135	36 942	1 373,0	23 273	8 114	52 065	32 437
Profil des travailleurs embauchés							
% CLD	?	32 (1)	20,0	100,0	100	?	?
% femmes	?	?	33,0	74,7	?	55,7	?
% ens. prim. + sec. inf.	?	?	16,0 (2)	50,0	?	53,4	?
âge -25	?	?	17,9	4,7	?	10,2	98,6 (3)
25-40	?	?	62,5	75,3	?	64,7	?
+40	?	?	19,7	20,0	?	25,1	?
Coût public (ECUs)	3 680 à 4 140	± 13 800 (sur 2 ans)	7 530,0 (sur 8 ans)	?	?	9 200/an	?

(1) Définition FSE de CLD (+ 25 ans)
(2) Enseignement primaire uniquement
(3) Ce chiffre porte sur la classe d'âge - 30 ans (stages des jeunes)

3.3 Orientation, guidance, recherche d'emplois, structures d'accompagnement

On observe ces dernières années une attention renouvelée pour les types d'intervention autres que la formation ou la création d'emplois : il s'agit de services plus individualisés aux chômeurs, qui visent en premier lieu à les redynamiser sans nécessairement agir de façon structurelle sur les forces qui régissent le marché de l'emploi. Il va de soi que ces services à eux seuls ne créent pas d'emplois; cependant, pour les personnes risquant de s'enliser dans le CLD, ils peuvent avoir à très court terme des effets de redistribution des chances. De ce fait, ces actions peuvent parfois éviter des coûts inutiles de formation ou d'aide à l'embauche. Pour d'autres, elles peuvent rouvrir ou raccourcir le chemin vers l'emploi. Nous examinerons dans cette section trois types de services : les Centres d'accueil, d'orientation et d'initiation socio-professionnelle (CA/COISP), le volet 'guidance' de l'action Weer-Werk et les clubs de recherche active d'emploi (CRAE).

3.3.1 Les Centres d'accueil, d'orientation et d'initiation socio-professionnelle (CA/COISP) du FOREm

Ces centres sont des lieux institutionnels où les demandeurs d'emploi peuvent s'informer, se documenter, faire le point de leurs capacités, demander conseil pour mieux opérer leurs choix de formations à suivre ou pour organiser de manière plus efficace leurs démarches de recherche d'emploi. Ils peuvent également vivre des situations de formation ou des expériences de travail sous la conduite de spécialistes. Les sessions d'accueil durent de 1 à 5 jours, tandis que les sessions d'orientation varient de 1 à 7 semaines. Le FOREm, disposant de 8 centres de ce type, a accueilli 8 963 demandeurs d'emploi dans ses sessions d'accueil, et 3 342 stagiaires dans les cycles d'orientation en 1990. Le VDAB connaît des sessions comparables aux séances d'accueil, qui s'appellent 'profielbepalingen' (examens de profil), et auxquelles ont participé 6 975 chômeurs en 1990.

On dispose malheureusement de très peu de matériel pour évaluer ce type de services. Le FOREm mène chaque année, au cours du mois de mai, une enquête de suivi parmi les stagiaires des COISP de l'année précédente. L'enquête de 1990 révèle que 64% des participants de 1989 sont (au moment de l'enquête) au travail ou en formation; ces chiffres sont peu révélateurs puisqu'ils ne permettent aucune comparaison avec des demandeurs d'emplois qui ne sont pas passés par les centres, et puisque la période entre les stages et l'enquête varie de 5 à 17 mois.

3.3.2 Le volet 'guidance' de l'action Weer-Werk

Les formations de l'action Weer-Werk commentées plus haut ne constituent qu'un élément d'une approche plus vaste qui intègre la guidance individualisée, l'expérience de travail, la formation et la médiation pour les CLD en Flandre. On pourra trouver une description du programme dans le rapport CCA (p. 93-94).

L'originalité de l'action réside surtout dans le concept de 'parcours d'accompagnement individualisé' : chaque demandeur d'emploi est suivi par une équipe spécialisée depuis le premier contact jusqu'à sa réinsertion ou jusqu'à l'interruption de l'accompagnement à sa propre initiative. Au-delà des objectifs quantitatifs (10 000 participants par an à partir de 1991, 33% de formations et un maximum de placements dans des emplois stables) une attention particulière est accordée à l'égalisation des chances (entre hommes et femmes, CLD et chômeurs de très longue durée, qualifiés et non-qualifiés ...) et au raccourcissement de l'itinéraire vers la réinsertion.

Fin 1990, l'action atteignait 4 660 personnes. 73% d'entre eux avaient été personnellement invités ou envoyés par d'autres services du VDAB. 71% sont du sexe féminin, 62% appartiennent à la classe d'âge de 25-40 ans, et 62% n'ont pas dépassé le niveau secondaire inférieur de scolarisation. Environ 13% sont sans emploi depuis moins de 12 mois, mais parmi eux se trouve un groupe assez important de bénéficiaires du minimex, qui appartiennent eux aussi au groupe-cible indépendamment de leur durée d'inactivité. Les 'minimexés' constituent 10% de la clientèle totale de l'action.

L'étude déjà citée de Peter Arryn (1991) porte sur les résultats de l'action dans la région-pilote d'Eeklo, une région relativement désavantagée de Flandre. Dans cette région, la clientèle de Weer-Werk représente à peu près 40% de la population (officielle [10]) des CLD. Le profil des participants reflète de manière générale celui du groupe de référence, sauf pour ce qui est des chômeurs âgés, les diplômés de l'enseignement primaire et les étrangers.

Le taux de décrochage est de 19%. D'après Arryn, les décrocheurs ne se distinguent nullement des autres participants, sauf par le fait qu'apparemment ils n'obtiennent pas de résultats après une période plus ou moins longue d'accompagnement.

Contrairement aux activités traditionnelles des personnes chargées du placement, les consultants de l'action Weer-Werk effectuent si nécessaire des visites à domicile, accompagnent le chômeur dans ses démarches et entretiennent un contact plus intensif avec les clients (la fréquence moyenne étant d'une fois par mois environ). Un aspect intéressant de l'action est l'analyse systématique (hélas sans résultat jusqu'à présent) des relations entre la fréquence et les types d'intervention d'une part, et les résultats en termes d'itinéraires des clients d'autre part. Il serait souhaitable également de confronter les itinéraires des participants à ceux des non-participants.

10 Chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi.

Tableau 10. Action Weer-Werk : profil des participants et résultats (fin 1990)

	%
Nombre de participants	4 660
Profil	
Recrutement	
Campagnes d'information	19,3
Voie informelle	7,1
VDAB	36,0
Invitation personnelle	37,4
% CLD :	
Total	87,4
1-2 ans	22,1
2-5 ans	27,8
5-10 ans	23,0
+ 10 ans	10,6
% femmes	71,4
Niveau de scolarité	
Primaire	28,6
Secondaire inférieur	33,5
Secondaire supérieur	27,0
Supérieur	7,0
Autres	3,9
Classe d'âge	
- 25 ans	17,8
25-40 ans	62,1
+ 40 ans	20,1
Décrochage	19,0
Résultats d'insertion	
taux de placement	23,0
Marché du travail régulier	19,9
ACS-Weer-Werk	1,8
Autres	1,3
Formation	21,4
Form. professionnelle	8,2
VDAB	3,8
Tiers	4,4
Form. pré-professionnelle	10,5
VDAB	3,9
Tiers	6,6
Jobclub	2,7

Les résultats assez médiocres en termes de placements (23%) et de formations (21%) doivent être interprétés dans le contexte de la situation économique défavorable des régions-pilotes. Ce n'est qu'à partir de la phase de généralisation de l'action (1991) qu'on pourra juger de l'efficacité réelle de l'action. Pour ce qui est des effets redistributifs, Arryn ne constate aucun rapport entre la probabilité de réinsertion et le sexe, et une relation faible avec la durée d'inactivité [11] et le niveau

11 Seulement une relation indirecte.

de scolarisation. Parmi les caractéristiques personnelles des chômeurs, le facteur de réinsertion le plus déterminant reste l'âge.

Un problème croissant est posé par le groupe non-inséré, qui risque de constituer à long terme un fardeau lourd à porter pour les consultants. Le futur nous dira s'il est possible de réduire, ou même d'anéantir le noyau dur du CLD par le biais d'un accompagnement intensif.

On peut donc conclure en général que les résultats de l'action Weer-Werk sont jusqu'à présent modestes, sauf en termes d'égalisation des chances.

3.3.3 Jobclubs

Les jobclubs ou clubs de recherche active d'emploi (CRAE) ont été introduits en Belgique en 1987 et sont inspirés du modèle britannique bien connu. Ils s'adressent principalement à des CLD en leur offrant un entraînement intensif et un soutien dans leurs démarches de recherche. La participation à un 'club' requiert du demandeur d'emploi un engagement très explicite.

Si les participants appartiennent à toutes les catégories de chômeurs, on peut cependant constater que les femmes sont surreprésentées (73%), et qu'en général le club recrute plus facilement les chômeurs relativement qualifiés. Les femmes réintégrant le marché du travail après avoir consacré une longue période à l'éducation des enfants constituent un public privilégié dans ce type de service. Il ne faut cependant pas sous-estimer l'impact des CRAE parmi les catégories plus défavorisées.

Les résultats en termes de placements sont, en Belgique comme ailleurs, sensationnels : 55% des participants trouvent un emploi dans les deux mois qui suivent l'entraînement; et 10% après cette période. En Belgique on n'a pas confronté ces résultats à la situation d'un groupe-témoin, mais des études à l'étranger (de Beurs et Den Uyl, 1988; PACEC, 1989) ont démontré une plus-value très nette, la probabilité de placement étant 50 à 85% supérieure en comparaison à un groupe de contrôle. L'étude de Beurs et Den Uyl révèle en outre que, contrairement aux attentes, les emplois obtenus par le biais des jobclubs sont d'une qualité supérieure à ceux obtenus par le groupe-témoin (en termes de stabilité, d'adéquation avec la formation du candidat, etc.). Les résultats sont d'autant plus étonnants au vu du coût relativement modeste de la formation (celle-ci dure à peine quelques semaines).

Il est vrai que les résultats sont dans une certaine mesure biaisés par un effet d'auto-sélection des candidats : ils sont plus motivés que la moyenne des chômeurs (de Beurs et Den Uyl, 1989). En revanche, la formation elle-même renforce la motivation des participants.

On peut se demander aussi si l'amélioration des perspectives d'emploi des participants ne va pas au détriment des non-participants qui, eux, voient leurs chances d'emploi diminuer. Pour autant qu'il s'agisse d'une redistribution en faveur de groupes relativement défavorisés, il nous semble que les CRAE

atteignent leur but : il va de soi que leur mission n'est pas de créer des emplois, mais de les redistribuer. Pour les CLD en particulier, ils aident à contrer une image de soi négative et le fatalisme dans lequel ils risquent de s'enliser. Ils contribuent également à redresser les préjugés des employeurs envers les groupes vulnérables.

4. Conclusions

Un certain nombre de conclusions ayant déjà été formulées dans les sous-sections du paragraphe 3, nous mettrons l'accent dans ce dernier paragraphe sur une vue d'ensemble des différentes stratégies.

4.1 Ciblage des programmes

Du point de vue quantitatif, les aides à la création d'emplois ont plus de poids en Belgique que les autres stratégies. Ce sont notamment les programmes de résorption (création directe d'emplois) qui comptent le plus de bénéficiaires. Du point de vue des CLD, les programmes les mieux ciblés sont les pré-formations (où ils occupent entre 70 et 100% des postes), et certains programmes d'emploi (le TCT et le FBI) qui leur sont exclusivement réservés. On peut dès lors se demander si ces types d'intervention ne mériteraient pas une plus grande attention du FSE à cause de leur 'efficacité sociale'. Comme nous l'avons mentionné à plusieurs reprises, le TCT et le FBI sont en principe subsidiables, mais ont été exclus des négociations sur le CCA relatif à l'objectif 3, probablement suite à un malentendu sur la réglementation du FSE.

Par contre, les programmes où les CLD n'occupent qu'une position marginale sont la formation professionnelle individuelle en entreprise (FPIE) et les prêts subordonnés aux indépendants débutants. Vu le coût très modéré et le rendement relativement élevé des FPIE, il ne serait pas souhaitable d'exclure ce type de formations des futurs plans de lutte contre le CLD, mais plutôt de le réorienter afin d'améliorer son accessibilité aux CLD. Le système de prêts subordonnés a, quant à lui, très peu d'impact sur le CLD, ce qui se traduit par le nombre dérisoire de CLD éligibles dans le cadre du subventionnement du FSE. Il faut d'ailleurs avouer que ce système comporte de grands risques pour les groupes défavorisés. Par conséquent, on pourrait envisager d'abandonner cette stratégie à l'avenir.

4.2 Efficacité

Les données que nous avons recueillies ne nous permettent pas de nous prononcer sur la supériorité de telle ou telle stratégie. La seule conclusion que nous puissions tirer de l'analyse des différents types de formations, est que cette approche n'est pas *nécessairement* supérieure en termes de coûts ni de résultats. Le coût unitaire des formations est très variable, et certains 'plafonds' estimés dans le

tableau 8 excèdent les coûts des mesures de subventions à l'emploi. D'autre part, il faut tenir compte d'un taux important de décrochage et du fait qu'au niveau individuel une formation offre des garanties d'accès à l'emploi de loin inférieures à celles d'une subvention à l'emploi. S'il est vrai qu'une formation constitue un 'investissement' à long terme, il conviendrait d'étudier la durabilité relative des emplois créés par différentes approches avant de se prononcer définitivement.

La FPIE, pour autant qu'elle soit organisée et contrôlée avec précaution, est nettement plus 'prometteuse' que toutes autres mesures en termes de coût direct et d'effets sur l'emploi.

La même conclusion vaut pour les clubs de l'emploi, qui connaissent des succès notoires en termes de taux de placement dans des délais relativement courts, et ce, à un coût modeste. Il serait cependant souhaitable d'étudier plus à fond l'équilibre entre ciblage et efficacité de cette mesure.

A première vue, la création directe d'emplois semble être la stratégie la plus coûteuse. En contrepartie, son 'efficacité sociale' (c.à.d. son ciblage) est très élevée, et à notre avis, il n'est pas exclu que ce type d'intervention soit finalement plus efficace, compte tenu des effets de substitution et de la perte sèche dans d'autres mesures d'aide à l'emploi. Sur base du peu de données de suivi disponibles, on pourrait conclure que le passage des programmes de résorption au marché régulier de l'emploi mériterait une attention particulière : en-soi, la continuité des programmes n'est certes pas un point négatif, mais il faudrait éviter que les bénéficiaires ne s'installent dans des circuits séparés.

4.3 Intégration des stratégies

Dans la littérature internationale sur la réinsertion des CLD, on accentue souvent la nécessité d'intégrer plusieurs stratégies (accompagnement individualisé, développement communautaire, aide sociale, pré-formation, expérience de travail, atelier de recherche active d'emplois, etc.) pour remplir au maximum les conditions de réinsertion.

L'idée n'est certes pas nouvelle, mais elle n'a été appliquée dans le passé que par les ASBL qui, dans la plupart des cas, offrent une gamme de services à leurs clients. Au niveau des grandes institutions (VDAB/FOREm) les premières expériences dans cette direction sont en cours. L'action Weer-Werk en est le plus bel exemple, même si elle ne fonctionne pas encore de façon optimale. La coopération croissante entre le VDAB et les 'tiers' offre simultanément des possibilités de coordination, de spécialisation, de professionnalisation des initiatives privées, et de meilleures garanties d'accompagnement des stagiaires. L'intégration des pré-formations et des formations professionnelles mérite dans ce cadre une attention particulière, vu les faibles taux de transition actuels.

4.4 Evaluation

Les évaluations existantes des programmes de réinsertion sont largement insuffisantes. Il existe à cet égard un clivage énorme entre la théorie scientifique et les études empiriques. Les difficultés se situent à différents niveaux :

- la collecte de données de base, surtout en ce qui concerne le suivi des bénéficiaires, particulièrement dans le secteur privé (ASBL);
- l'accessibilité des données disponibles dans les grandes institutions;
- le manque d'intérêt des autorités publiques vis-à-vis des recherches à long terme;
- les méthodologies primitives utilisées dans la plupart des études existantes.

Deux exemples peuvent illustrer la portée de ce constat. Tout d'abord, on se limite la plupart du temps à mesurer les effets des mesures en termes bruts, c.à.d. sans tenir compte de la perte sèche, des effets de substitution, etc., ce qui implique une sur-estimation générale de l'efficacité de tous les programmes, mais aussi une vision biaisée de leur efficacité relative. Dès lors, on peut supposer que les priorités accordées à certaines stratégies sont mal fondées. Deuxièmement, il y a un manque aigu d'informations sur la qualité des résultats en termes d'emploi, et surtout de leur durabilité.

C'est pourquoi nous estimons qu'il serait prudent à court terme

- de diversifier les stratégies adoptées, et
- d'investir dans des évaluations en profondeur au niveau international (pour bénéficier des économies d'échelle et des spécialités de centres de recherches renommés).

CHAPITRE V
LES ACTIONS DE LUTTE CONTRE LE CLD ET LES AUTRES ACTIONS ET PROGRAMMES EUROPEENS

1. Introduction

Dans ce chapitre, nous examinerons si les programmes destinés aux CLD ont un lien quelconque avec les mesures des autres fonds structurels ou avec d'autres actions de la DGV (p.ex. ERGO, 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 co-financées par le FSE reprises sous l'objectif 3 et d'autres objectifs (2, 4 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 communautaires et régionales. De plus, les principaux promoteurs sont également les mêmes : le VDAB, le FOREm ou l'ORBEm, le VFIPH et le FCRSH. Au sein des grandes organisations, certains membres du personnel sont spécialisés dans les affaires européennes. Ces spécialistes siègent dans différents comités de suivi et

groupes d'experts[1] dans lesquels sont également représentées les administrations européennes et régionales [2]. Ce faisant, il y a un flux permanent d'informations entre les décideurs et les exécutants et on exploite pleinement la complémentarité des objectifs.

Cette règle générale vaut certainement au niveau national et pour la Flandre, mais s'applique moins - il faut l'avouer - dans la partie francophone du pays.

En effet, dans les actions financées directement par le FSE, et plus particulièrement en ce qui concerne celles destinées à lutter contre le chômage de longue durée, on dénombre pour l'essentiel des programmes de formation [3]. Côté francophone et germanophone, un des acteurs prépondérant de leur mise en oeuvre est le département de la Formation professionnelle du FOREm, et la coordination des projets relève de la Communauté française.

Par contre les initiatives susceptibles d'être financées par le FEDER ou le FEOGA s'inscrivent dans le cadre de compétences régionales et en l'occurrence ne s'appliquent l'un et l'autre qu'à certaines parties du territoire wallon.

Il existe par conséquent peu de concertation entre les actions FSE et celles du FEDER ou du FEOGA en matière de lutte contre le chômage de longue durée pour une raison très simple, c'est que dans les programmes FEDER et FEOGA il n'y en a aucun qui soit spécifiquement destiné aux chômeurs de longue durée.

Indépendamment de ce constat, relevons malgré tout que dans l'objectif 5B, là où des co-financements FEOGA-FEDER-FSE sont prévus [4], des problèmes se posent en termes de réalisation puisque les montants réservés à la formation n'ont pas été épuisés. Des négociations sont en cours avec la CCE pour envisager que ces sommes initialement prévues pour former les participants puissent être affectées à des parties d'actions éligibles par le FEDER.

Tout se passe donc comme si la lutte contre le chômage de longue durée restait pour l'essentiel un domaine réservé de la Communauté française et ne pouvait donc se concevoir qu'au travers d'un dispositif de formation. En outre, même si des actions menées dans le cadre des objectifs 3 et 4 recouvrent de fait des zones géographiques éligibles pour les objectifs 2 et 5B il y a clairement gestion séparée des initiatives.

Enfin, rappelons qu'au niveau des projets eux-mêmes, ce sont les promoteurs qui gardent le libre choix de l'objectif dans lequel ils désirent s'inscrire. Celui-ci sera bien évidemment fonction du type de projet élaboré (actions de formation, aides à l'embauche, etc.) et du public cible visé (femmes, chômeurs de longue durée, jeunes, etc.).

---

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 Les volets 'aides à l'embauche' sont en effet nettement moins importants que ce soit en termes financiers ou en nombre de personnes concernées.

4 Toujours dans le cadre d'initiatives non spécifiques aux chômeurs de longue durée.

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 française et la Région wallonne ne sont pas fusionnées, la situation est complexe. Quatre instances sont, en effet, concernées par les mesures : les Communautés germanophone et française et les Régions wallonne et bruxelloise [5]. 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 plus indiquée serait de créer une structure de collaboration entre ces quatre instances. Cette formule rejoint d'ailleurs le PO commun des trois dernières 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).

---

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

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

Théoriquement, les programmes d'action tels que ERGO, HORIZON, NOW, etc. pourraient jouer un double rôle complémentaire aux actions co-financées :

- par leur caractère 'pilote', les projets impliqués dans les programmes peuvent préparer le terrain en indiquant la voie à suivre dans l'élaboration des CCA et des PO;
- par rapport à l'évaluation, les promoteurs et les bénéficiaires des programmes se situent plus comme 'acteurs' que comme 'clients' et peuvent mieux refléter la voix du terrain que les administrations ou même les promoteurs privés impliqués dans les CCA.

Dans la pratique, cependant, on constate peu d'interactions entre les programmes et les actions co-financées. Nous les passerons brièvement en revue.

3.1 ERGO

Il n'existe aucune coordination officielle entre les activités développées dans le cadre d'ERGO et celles du FSE. Aucune concertation ni consultation n'ont été menées entre ces diverses instances.

Pour rappel, les missions qui devaient être assumées dans le cadre d'ERGO consistaient en la (re)diffusion d'information, à recueillir des avis sur la problématique du chômage de longue durée et de l'information sur certaines actions menées sur le terrain.

Le correspondant francophone d'ERGO, au même titre que toute une série d'autres candidats institutionnels et privés, a introduit des projets d'action dans le cadre d'EUROFORM; l'un en collaboration avec le consultant PA CEI, l'autre dans le cadre d'un partenariat international plus restreint. Aucun de ces deux projets ne s'est toutefois développé dans une perspective de collaboration formelle avec des partenaires publics.

En Flandre, il n'y a pas eu non plus 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'Egalité 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'Economie 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'Egalité 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.

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 mul-

titude 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 officieuse : 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
RECOMMANDATIONS

1. Redéfinir les groupes-cible

Dans l'introduction du rapport, nous nous sommes attardés longuement sur la définition du CLD. Un examen en profondeur des statistiques du chômage nous apprend que, même en maintenant le critère d'une durée d'inoccupation supérieure à un an, on peut jongler avec les chiffres de façon à minimaliser ou à gonfler le problème du chômage. Dans les textes officiels et dans le CCA on se réfère implicitement à la catégorie 'chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi' (CCIDE), ce qui, à notre avis, est une définition du chômage au sens tout à fait strict du terme. Dans certains cas, on y ajoute les ayant droit au minimex ou du moins les personnes aptes au travail parmi eux. D'autre part les chômeurs en formation, les chômeurs non-indemnisés, les personnes engagées dans des programmes de résorption ... et surtout les chômeurs à temps partiel et les chômeurs âgés semblent ne pas entrer en ligne de compte pour les mesures en question. Il ne s'agit pas de détails, puisque le nombre de personnes concernées peut varier de 186 000 à 534 000 selon la définition de chômage adoptée. En adoptant une définition tout à fait stricte, on se fixera automatiquement des objectifs quantitatifs plus modestes, et en plus, certaines catégories sont de fait exclues des mesures envisagées. Est-ce un choix délibéré, ou l'expression d'un ordre de priorités implicite ? Il nous semble indispensable, dans la fixation des objectifs des programmes, d'être clair sur les groupes inclus et exclus.

Quant au critère de délimitation du CLD, le cap d'un an de chômage a certainement l'avantage de la simplicité, un avantage important pour la transparence des politiques menées. En plus cette définition plutôt large évite la stigmatisation du groupe-cible, qui entraînerait des effets pervers dans l'application de politiques bien intentionnées. D'autre part, étant donné l'ampleur du problème du CLD en Belgique, il serait intéressant d'appliquer des critères supplémentaires pour définir parmi les CLD des groupes prioritaires. Un exercice similaire a été réalisé dans le rapport CCA.

Nous y suggérions concrètement :
- de tenir compte de critères 'dynamiques', notamment les taux de sortie par (sous–)catégorie de chômeurs. Ce faisant, une priorité particulière sera accordée aux chômeurs peu qualifiés et aux femmes;
- d'adopter comme critère supplémentaire le cumul de plusieurs formes de précarités, comme p.ex. un bas revenu familial, une mauvaise santé, etc.;
- de tenir compte également du vécu subjectif du chômage : cela implique d'une part que l'on n'exclue pas d'emblée des catégories telles que les chômeurs âgés, et d'autre part que l'on respecte la liberté du chômeur de ne pas participer à un programme si il n'est pas vraiment motivé pour rechercher un emploi (ou pour le faire par le biais de tel ou tel programme).

2. Diversifier les stratégies de réinsertion

85 à 90% des interventions du FSE (objectif 3) sont concentrés sur des stratégies de formation, 5% se rapportent à l'aide à l'emploi, et le reste est consacré aux mesures de guidance, d'orientation, etc. Comme il a été démontré dans le chapitre III, cette répartition des moyens ne correspond pas du tout à la structure des budgets consacrés à l'emploi en Belgique. Il faut avouer que jusqu'à présent, la Belgique a probablement dépensé trop de ressources à la création directe d'emplois en optant pour une politique quasi unilatérale. Vraisemblablement l'objectif du CCA était de redresser la balance, mais cela aurait pu se faire d'autres manières. Il faut croire que les rédacteurs du CCA belge ont une confiance énorme en l'efficacité des stratégies de formation.

L'aperçu des évaluations existantes en Belgique n'est pas de nature à renforcer cette confiance. A vrai dire, on sait très peu sur l'efficacité relative des différentes stratégies. Les comparaisons des coûts unitaires ne sont pas décisifs en faveur des stratégies de formation; et les résultats en termes de placements et de transition vers des formations plus avancées ne prouvent pas vraiment une relation causale entre les formations dispensées et les sorties du chômage. Il est vrai qu'on peut trouver dans la littérature économétrique internationale des indications plus fondées et rassurantes concernant l'efficacité des formations, mais les débats méthodologiques ne sont certainement pas clos. Même si on admet que la formation des chômeurs est un investissement rentable, rien ne prouve qu'il est réellement plus rentable que d'autres types d'intervention.

La prudence devrait donc obliger les décideurs à ne pas trop miser sur une seule stratégie. Cela vaut autant pour les autorités belges que pour les responsables du FSE. Concrètement, il conviendrait de mieux répartir les ressources entre les mesures de formation, de subventions à l'emploi, de guidance, d'aide sociale, etc. A court terme, le FSE pourrait assouplir les normes d'éligibilité dans le cadre des budgets alloués aux diverses stratégies afin de permettre plus d'expériences. A long terme, toute une série de mesures qui ressortent actuel-

lement de l'assistance technique' mériteraient une place à part entière parmi les autres stratégies de base.

Il serait même souhaitable de stimuler les innovations non seulement au niveau des projets, mais aussi au niveau des politiques : pourquoi ne pas prévoir par exemple des quota obligatoires et subventionnés de stagiaires CLD dans les entreprises, comme c'est le cas pour le stage des jeunes en Belgique ?

3. Un modèle intégré

Dans notre rapport précédent sur l'aide à l'embauche, nous avons déjà accentué l'importance d'une approche intégrée. L'idée de départ serait celle d'un 'parcours d'accompagnement' inspiré par le système danois où chaque chômeur, selon son niveau de qualification et sa classe d'âge, serait convoqué à des intervalles précis pour un entretien d'orientation, et aurait droit à des offres de formation et même d'emploi temporaire après une certaine période de chômage. Le système danois n'est pas conçu pour éliminer le chômage, mais pour redistribuer les probabilités de réinsertion et flexibiliser l'offre de main d'oeuvre. Il n'est pas étonnant que le Danemark soit le pays avec le moins de CLD en Europe. Il se caractérise aussi (tout comme d'autres pays Scandinaves) par une probabilité individuelle de réinsertion croissante avec la durée du chômage.

L'intérêt du système danois réside d'une part dans l'équilibre réalisé entre droits et devoirs des chômeurs (ce qui garantit l'engagement tant du chômeur que des services de formation et de médiation). D'autre part, la philosophie de départ du système est un parcours planifié débouchant sur le réemploi et combinant divers types d'intervention (formation, clubs de l'emploi, expérience de travail, subventions à l'embauche ...).

Dans tout cela, il ne faut pas oublier le rôle crucial que joue le médiateur. Il se sentira responsable de ses clients, ira les visiter à domicile, les accompagnera dans leurs démarches, les aidera à trouver des pistes réalistes de réinsertion. Dans le projet de Helmond-Noord aux Pays-Bas, le médiateur va jusqu'à participer aux entretiens de sélection pour aider à convaincre l'employeur des capacités des candidats. Le résultat du projet est que le taux de placement des groupes défavorisés dans cette ville se rapproche de la moyenne pour l'ensemble des chômeurs dans tout le pays.

Cette approche intégrée peut être renforcée par le FSE : celui-ci pourrait à l'avenir demander aux autorités des états-membres de préparer leur CCA en élaborant une vision cohérente en synergie avec les autorités régionales. Il pourrait aussi financer des plans intégrés plutôt que des actions isolées, ce qui nécessiterait inévitablement la suppression des cloisonnements entre axes, PO et sous-programmes.

Une approche intégrée ne pourra se réaliser en Belgique que si on arrive à une répartition plus logique des pouvoirs, et à une collaboration étroite entre les

responsables nationaux, communautaires et régionaux. Le 'Plan 1+1=3' est une première étape importante dans cette direction; il faudra continuer à intensifier la coordination entre formation, guidance, emploi, politique salariale, sécurité sociale, subventions à l'embauche, etc. Dans l'état actuel des choses il est à peine imaginable de réaliser des actions vraiment intégrées.

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

En général la coordination des actions co-financées par les fonds structurels de la CE est assurée d'office, étant donné que ce sont les mêmes instances qui sont chargées de la gestion des divers CCA. Des améliorations qui sont possibles à deux niveaux :

- la structure de coordination entre Communautés française et germanophone et Régions Wallonne et Bruxelloise;
- la coordination entre les actions co-financées par les Fonds structurels et les programmes d'échanges et d'informations. La manque de concertation entre les responsables nationaux et régionaux du programme ERGO et ceux des actions co-financées est à cet égard un exemple négatif.

5. L'évaluation a posteriori

Soulignons d'abord que les conditions imposées par le FSE par rapport au suivi et à l'évaluation sont des acquis importants de la réforme des Fonds structurels.

L'évaluation a priori nous a permis de tâter le terrain en matière de conditions de réussite d'une évaluation a posteriori. Tout au long de ce rapport, des questions sont restées sans réponse à cause du caractère superficiel de la plupart les études menées jusqu'à présent. Une liste de questions de recherche est présentée dans le rapport AE (p. 89-90). Dans ce paragraphe, nous allons commenter brièvement les dispositifs d'évaluation.

Les fiches individuelles de suivi, remplies par les opérateurs dans le cadre de la préparation des dossiers de soldes, constituent un instrument essentiel d'évaluation. Ce système de fiches risque de ne pas atteindre son but si les opérateurs ne sont pas motivés ou manipulent leurs données.

- Dans le rapport CCA (p. 205) des suggestions sont faites par rapport au contenu de ces fiches : elles devraient entre autres contenir des informations sur la formation antérieure et sur la situation familiale des participants.
- Les petits opérateurs (surtout les ASBL) devraient être incités d'une manière ou d'une autre à remplir correctement ces fiches. Si les exemples de négligence que nous avons pu constater dans certains cas se multiplient, ils risquent de rendre les données inutilisables.

- Les grands opérateurs ont tendance à sélectionner a posteriori les individus subsidiables en fonction des critères retenus et des résultats attendus par le FSE. Ces données ne sont donc plus représentatives de la population-cible des programmes. Il vaudrait mieux élaborer ensemble (et de subventionner si nécessaire) un système informatisé de suivi touchant toute la clientèle des services en question, afin d'assurer une évaluation objective.
- Il conviendrait d'imposer aux grands opérateurs des évaluations externes.

Une certaine rationalisation des évaluations est également souhaitable. A l'heure actuelle, des études d'évaluation uniformes sont commanditées dans tous les Etats membres sous différents angles. Sans vouloir mettre en doute l'utilité de ces évaluations, nous estimons qu'elles constituent pour les administrations une charge supplémentaire du fait des visites successives d'équipes de consultants demandant chacune à peu près les mêmes données et les mêmes documents de base. Il serait préférable de constituer dans chaque pays une équipe coordinatrice des évaluations, qui pourrait à son tour créer un réseau de correspondants spécialisés dans certains domaines ou de 'généralistes' de la politique de l'emploi au niveau régional.

Une plus-value scientifique pourrait être réalisée si on envisageait une division des tâches au niveau international. Telle équipe scientifique serait spécialisée en matière de formation, telle autre en matière de politique industrielle, etc. En organisant des évaluations transnationales, on pourrait jouir d'économies d'échelle. Bien sûr, cette formule ne pourra avoir de succès que si les antennes nationales ont en mesure de procurer les données nécessaires, d'informer les experts internationaux sur le contenu et la philosophie des mesures étudiées, et de participer aux comités d'accompagnement des études.

ANNEXES

Annexe I

Tableau 1.1 Chômeurs de longue durée (CCIDE) de plus de 25 ans en 1990

1) Répartition par classe d'âge

	UNIV	ESNU	ESS	ESI	EP	Total	Pourcentage
25-29	383	1 107	6 972	11 522	9 439	29 423	17,7
30-34	346	1 071	5 375	9 351	14 585	30 728	18,5
35-39	272	826	3 424	7 470	15 510	27 502	16,6
40-44	189	603	2 571	6 220	17 325	26 908	16,2
45-49	120	367	1 668	4 114	15 649	21 918	13,2
50-54	99	318	1 209	2 620	11 866	16 112	9,7
55-59	62	251	806	1 367	6 653	9 139	5,5
60-64	56	117	356	468	2 898	3 895	2,3
64+	5	11	21	17	210	264	0,2
Total	1 532	4 671	22 402	43 149	94 135	165 889	100,0
Pourcentage	0,9	2,8	13,5	26,0	56,7	100,0	
% femmes	50,1	66,2	78,3	72,4	55,8	63,4	

2) Répartition régionale (en %)

	UNIV	ESNU	ESS	ESI	EP	Total
Région brux.	3,0	4,9	12,7	21,5	57,9	100,0
Comm. germ.	0,3	1,5	11,0	29,3	57,8	100,0
Comm. flam.	0,8	3,1	14,8	23,9	57,4	100,0
Comm. franç.	0,6	2,1	12,5	28,9	55,9	100,0

Source : RVA, STAT92

Annexe II : Tableaux 2.1 à 2.9 (Actions co-financées objectif 3)

Tableau 2.1 Nombre de participants par mesure et par année (proposé et réalisé) au niveau national

Niveau national		Nombre de participants					
		1990				1991	1992
Type	Description	Proposé	Hommes	Femmes	Réalisé	Proposé	Proposé
1.1	Formation de base						
1.1.1	CPAS	115	58	57	124 *	135	156
1.1.2	0,18	175	87	88	0	205	234
1.2	Formation technologique	29	15	14	0	34	39
1.3	Groupes cibles						
1.3.1	Handicapés (CPAS)	31	16	15		36	41
1.3.2	Femmes (CPAS)	5	0	5		5	5
1.3.3	Migrants (CPAS)	5	3	2		5	5
2.	Aide à l'embauche						
2.1.2	Réduction cot. patr.	751	501	250	2 193	700	800
2.2.1	Prêts subordonnés	174	90	84	122	203	233
	Total	1 285	770	515	2 439	1 323	1 513

Source : PO

* : Il s'agit du total des projets du CPAS (l'axe 3 inclus).

Tableau 2.2 Dépenses totales et financement du FSE au niveau national par mesure et par année (en mio d'ECU)

Niveau national		Dépenses totales et intervention du FSE						
Type	Description	1990		1991		1992		
		Dép. tot.	FSE	Dép. tot.	FSE	Dép. tot.	FSE	% FSE
	Formation de base							
1.1.1	CPAS	0,686	0,309	0,840	0,378	0,970	0,437	45
1.1.2	(0,18)	4,184	0,628	5,107	0,766	5,830	0,874	15
1.2	Formation technol.	0,693	0,104	0,847	0,127	0,972	0,146	15
1.3.1	Handicapés (CPAS)	0,185	0,083	0,224	0,101	0,255	0,115	45
1.3.2	Femmes (CPAS)	0,030	0,013	0,031	0,014	0,031	0,014	45
1.3.3	Migrants (CPAS)	0,030	0,013	0,031	0,014	0,031	0,014	45
	Aide à l'embauche							
2.1.2	ONSS	2,391	1,098	2,319	1,043	2,650	1,192	45
2.2.1	Prêts subordonnés	0,186	0,084	0,225	0,101	0,258	0,116	45
	PO art. 1 par. 2							
4.2	Structures de support	0	0	0,065	0,029	0,101	0,046	45
	Autres mesures							
	Coordination	0,034	0,015	0,145	0,065	0,248	0,112	45
	Evaluation	0	0	0,046	0,021	0,184	0,083	45
	Total	8,420	2,347	9,880	2,659	11,530	3,149	27

Source : PO

Tableau 2.3 Nombre de participants par mesure et par année (proposé et réalisé) dans la Région flamande

Région flamande		Nombre de participants					
		1990				1991	1992
Type	Description	Proposé	Hommes	Femmes	Réalisé	Proposé	Proposé
1.1	VDAB						
1.1.1	Formation-pivot	750	247	503		825	965
1.1.2	Formation professionnelle	1 897	1 234	663		1 520	1 788
	Sous-total	2 647	1 491	1 171	1 893	2 345	2 753
1.1	Weer-Werk						
1.1.1	Formation préalable	705	205	500		980	1 080
1.1.2	Formation technique	705	205	500		980	1 080
	Sous-total	1 410	410	1 000	425	1 960	2 160
1.1	Tiers						
1.1.2	Formation sec.	455	260	195		473	492
1.1.2	Formation ter.	1 716	491	1 225		1 782	1 853
1.1.2	Défavorisés	374	180	194		400	427
	Sous-total	2 545	931	1 614	396	2 655	2 772
1.2	Formation prof.(VDAB)	558	362	196		661	758
1.2	Profession technologique	154	0	154		168	182
	Sous-total	712	362	350	426	829	940
1.2	IBO	700	420	280	288	823	940
1.3.1	Handicapés (FCRSH)	472	316	156	410	160	178
1.3.1	Handicapés (Tiers)	215	112	103	146	293	371
1.3.2	Femmes (Tiers)	180	0	180	78	204	225
1.3.3	Migrants (Tiers)	76	38	38	34	93	104
	Sous-total	943	466	477	668	750	878
1.4	Actions Internationales	15	10	5	0	15	15
1.4	Actions Internationales	5	3	2	0	5	5
	Sous-total	20	13	7	0	20	20
	Total	8 977	4 083	4 894	4 096	9 382	10 463

Source : PO

Tableau 2.4 Dépenses totales et intervention du FSE en Région flamande par mesure et par année (en mio d'ECU)

Région flamande		Dépenses totales et intervention du FSE						
Type	Description	1990		1991		1992		
		Dép. tot.	FSE	Dép. tot.	FSE	Dép. tot.	FSE	% FSE
1.1	VDAB							
1.1.1	Formation-pivot	1,212	0,545	1,389	0,625	1,625	0,731	45
1.1.2	Formation prof.	6,067	2,730	5,332	2,399	6,272	2,822	45
1.1	Weer-Werk							
1.1.1	Formation préalable	0,876	0,394	1,270	0,571	1,399	0,630	45
1.1.2	Formation technique	2,630	1,183	3,809	1,714	4,198	1,889	45
1.1	Tiers							
1.1.2	Formation sec.	3,121	1,136	3,381	1,214	3,517	1,428	35 à 40
1.1.2	Formation ter.	2,672	0,777	2,891	1,009	3,006	1,188	29 à 40
1.1.2	Défavorisés	2,236	1,004	2,491	1,121	2,660	1,196	45
1.2	Formation prof.(VDAB)	1,409	0,634	1,739	0,783	1,994	0,897	45
1.2	Profession. technol.	0,384	0,153	0,440	0,175	0,472	0,189	40
1.2	IBO (VDAB)	0,693	0,308	0,849	0,378	0,970	0,431	45
1.3.1	Handicapés (FCRSH)	3,724	1,676	2,494	1,121	2,596	1,167	45
1.3.1	Handicapés (Tiers)	1,442	0,644	2,050	0,918	2,584	1,163	45
1.3.2	Femmes (Tiers)	0,844	0,359	1,039	0,442	1,191	0,507	42,5
1.3.3	Migrants (Tiers)	0,454	0,203	0,579	0,259	0,648	0,291	45
1.4	Actions Internationales	0,022	0,010	0,022	0,010	0,022	0,010	45
1.4	Actions Internationales	0,007	0,003	0,007	0,003	0,007	0,003	45
3.	Orientation et intégration							
3.1	Guidance	1,159	0,522	2,321	1,044	2,321	1,044	45
	Autres mesures Coordination	0,067	0,030	0,473	0,213	0,491	0,221	45
	Total	29,019	12,311	32,574	13,999	35,974	15,809	42 à 44

Source : PO

Tableau 2.5 Nombre de participants par mesure et par année (proposé et réalisé) dans la Communauté française, Région wallonne et bruxelloise

		Nombre de participants					
		1990				1991	1992
Type	Description	Proposé	Hommes	Femmes	Réalisé	Proposé	Proposé
1.1	Formation de base	4 382	2 542	1 840		5 104	5 844
1.2	Formation technologique	1 886	1 508	378		2 197	2 515
1.3.1	Handicapés CF	186	145	41		216	247
1.3.2	Femmes CF	278	0	278		322	368
1.3.3	Migrants CF	228	132	96		265	304
2.	Aide à l'embauche						
2.1.1	Prime à l'embauche RB	370				218	245
2.1.1	Prime Plus RW	0	0	0	0	0	0
	Total	7 330				8 322	9 523

Source : PO

Tableau 2.6 Dépenses totales et intervention du FSE dans la Communauté française et les Régions wallonne et bruxelloise par mesure et par année (en mio d'ECU)

		Dépenses totales et intervention du FSE						
Type	Description	1990		1991		1992		
		Dép. tot.	FSE	Dép. tot.	FSE	Dép. tot.	FSE	% FSE
1.1	Formation de base	14,916	6,712	17,373	7,818	19,893	8,952	45
1.2	Formation technique	5,351	2,408	6,233	2,805	7,137	3,212	45
1.3.1	Handicapés CF	2,667	1,200	3,106	1,398	3,556	1,600	45
1.3.2	Femmes CF	1,111	0,500	1,287	0,579	1,474	0,663	45
1.3.3	Migrants CF	1,178	0,530	1,372	0,617	1,571	0,707	45
2.	Aide à l'embauche							
2.1.1	Prime à l'embauche RB	0,802	0,361	0,978	0,440	1,098	0,494	45
2.1.1	Prime Plus RW	0	0	0	0	0	0	
3.	Orientation et intégration							
3.3	Ateliers de recherche d'emplois	0	0	1,503	0,451	1,503	0,520	30 à 35
3.4	Intégration sociale	0	0	0,034	0,009	0,034	0,009	26,5
4.	Insertion							
4.1	Accueil et struct. d'info	0,226	0,090	0,752	0,301	0,526	0,211	40
4.2	Structures de support	0	0	0,885	0,373	1,005	0,392	39 à 42
	Autres mesures							
	Coordination	0,092	0,035	1,556	0,346	3,033	0,605	20 à 40
	Evaluation	0,152	0,041	0,572	0,214	1,253	0,521	27 à 42
	Total	26,495	11,877	35,651	15,351	42,083	17,886	

Source : PO

Tableau 2.7 Nombre de participants par mesure et par année (proposé et réalisé) dans la Communauté germanophone

Communauté germanophone		Nombre de participants					
		1990				1991	1992
Type	Description	Proposé	Hommes	Femmes	Réalisé	Proposé	Proposé
1.1	Formation de base						
1.1.1	Alphabétisation	5	3	2		5	5
1.1.2	Formation commerciale	20	20	0		20	20
1.1.2	Cours par correspondance	60	30	30		60	60
1.2	Bureautique	8	8	0		8	8
1.3.1	Handicapés						
1.3.1	C1	8	5	3		8	8
1.3.1	C2	4	4	0		4	4
1.3.2	Femmes						
1.3.2	C3	10	0	10		10	10
1.3.2	C4	3	0	3		3	3
	Total	118	70	48		118	118

Source : PO

Tableau 2.8 Dépenses totales et intervention du FSE dans la Communauté germanophone par mesure et par année (en mio d'ECU)

Communauté germanophone		Dépenses totales et intervention du FSE						
Type	Description	1990		1991		1992		
		Dép. tot.	FSE	Dép. tot.	FSE	Dép. tot.	FSE	% FSE
1.1	Formation de base							
1.1.1	Alphabétisation	0,020	0,009	0,021	0,010	0,021	0,010	45
1.1.2	Formation commerciale	0,222	0,100	0,232	0,104	0,232	0,104	45
1.1.2	Cours par correspondance	0,016	0,007	0,017	0,008	0,017	0,008	45
1.2	Bureautique	0,099	0,045	0,103	0,046	0,103	0,046	45
1.3.1	Handicapés							
1.3.1	C1	0,076	0,034	0,079	0,036	0,079	0,036	45
1.3.1	C2	0,099	0,045	0,103	0,046	0,103	0,046	45
1.3.2	Femmes							
1.3.2	C3	0,105	0,047	0,110	0,049	0,110	0,049	45
1.3.2	C4	0,032	0,014	0,033	0,015	0,033	0,015	45
4.	Insertion							
4.2	Structures de support	0,003	0,001	0,014	0,006	0,017	0,008	45
	Autres mesures							
	Coordination	0,049	0,023	0,077	0,035	0,080	0,037	45
	Evaluation	0	0	0,018	0,008	0,023	0,010	45
	Total	0,723	0,326	0,807	0,363	0,818	0,369	45

Source : PO

Tableau 2.9 Nombre de CLD concernés par les différentes mesures

		1990			1991	1992
Type	Description	Proposé	Hommes	Femmes	Proposé	Proposé
1.	**Mesures de formation**	**16 415**	**8 659**	**7 756**	**18 024**	**20 339**
1.1	*Remise à niveau/form. prof.*	*11 359*	*5 562*	*5 797*	*12 489*	*14 004*
	Entre autres *:					
1.1.1	Remise à niveau					
GN	CPAS (EFD)	115	58	57	135	156
EF	Formation-Pivot (VDAB)	750	247	503	825	965
EF	Formation préparatoire	705	205	500	980	1 080
CG	Alphabétisation	5	3	2	5	5
	Total 1.1.1	1 575	513	1 062	1 945	2 206
1.1.2	Formation professionnelle					
GN	Formation prof. (0,18)	175	87	88	205	234
EF	Formation prof. (VDAB)	1 897	1 234	663	1 520	1 788
EF	Formation technol. (Tiers)	705	205	500	980	1 080
EF	Formation sec.+ ter. (Tiers)	2 171	751	1 420	2 255	2 345
EF	Défavorisés (Tiers)	374	180	194	400	427
CG	Formation commerciale	20	20	0	20	20
CG	Cours par correspondance	60	30	30	60	60
	Total 1.1.2	5 402	2 507	2 895	5 440	5 954
1.2	*Métiers technologiques*	*3 335*	*2 313*	*1 022*	*3 891*	*4 442*
GN	Formation technologique (0,18)	29	15	14	34	39
EF	Formation prof. (VDAB)	558	362	196	661	758
EF	Formation technologique	154	0	154	168	182
EF	IBO (VDAB)	700	420	280	823	940
CF	Formation technologique	1 886	1 508	378	2 197	2 515
CG	Bureautique	8	8	0	8	8
1.3	*Groupes prioritaires*	*1 701*	*771*	*930*	*1 624*	*1 873*
1.3.1	Handicapés					
GN	Handicapés (CPAS)	31	16	15	36	41
EF	Handicapés (FCRSH)	472	316	156	160	178
EF	Handicapés (Tiers)	215	112	103	293	371
CF	Handicapés	186	145	41	216	247
CG	Handicapés (C1+C2)	12	9	3	12	12
	Total 1.3.1	916	598	318	717	849
1.3.2	Femmes					
GN	Femmes (CPAS)	5	0	5	5	5
EF	Femmes (Tiers)	180	0	180	204	225
CF	Femmes	278	0	278	322	368
CG	Femmes (C3+C4)	13	0	13	13	13
	Total 1.3.2	476	0	476	544	611
1.3.3	Migrants					
GN	Migrants (CPAS)	5	3	2	5	5
EF	Migrants (Tiers)	76	38	38	93	104
CF	Migrants	228	132	96	265	304
	Total 1.3.3	309	173	136	363	413
1.4	*Actions internationales*	*20*	*13*	*7*	*20*	*20*

Tableau 2.9 Suite

		1990			1991	1992
Type	Description	Proposé	Hommes	Femmes	Proposé	Proposé
2.	**Mesures de création d'emplois**	**1 295**			**1 121**	**1 278**
2.1	*Mesures d'aide à l'embauche*	*1 121*			*918*	*1 045*
2.1.1	Subventions directes					
RB	Prime à l'embauche	370			218	245
RW	Prime Plus	0	0	0	0	0
	Total 2.1.1	370			218	245
2.1.2	Réduction des cotisations patr.					
GN	ONSS	751	501	250	700	800
2.2	*Indépendants débutants*	*174*	*90*	*84*	*203*	233
GN	Prêts subordonnés	174	90	84	203	233
	Total objectif 3	**17 710**			**19 145**	**21 617**

* : Il s'agit seulement des chiffres nationaux, flamands et germanophones. Il était impossible de désagréger le chiffre pour la Wallonie.

Annexe III

Accord de coopération du 5 juin 1991 entre l'Etat, les Communautés et les Régions relatif à la réinsertion des chômeurs de longue durée

Vu les articles 59 bis, § 2, et 107 quater de la Constitution;
Vu la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, notamment les articles 4, 6 et 92bis, § 1er ;
Vu la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, notamment l'article 42 ;
Vu la loi de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone du 31 décembre 1983, notamment l'article 55bis ;
Vu le programme de coopération du 12 mars 1990 auquel ont adhéré les différents pouvoirs compétents et les partenaires sociaux concernant la réinsertion des chômeurs de longue durée dans le cadre du plan 1 + 1 = 3 ;
Vu le programme d'action du 10 décembre 1990 relatif au plan 1 + 1 = 3 relatif à la réinsertion des chômeurs de longue durée ;

Considérant qu'il est nécessaire qu'un accord de coopération entre l'Etat, les Communautés et les Régions soit conclu pour offrir aux chômeurs structurels les possibilités supplémentaires de formation et pour stimuler l'offre d'emploi en faveur de ces chômeurs et qu'un soutien de l'Etat s'impose à côté des efforts supplémentaires en ce sens fournis par les Communautés et les Régions ;

Considérant également qu'une campagne d'information commune s'impose sur les possibilités d'insertion mises à la disposition de ces demandeurs d'emploi ;

Considérant la nécessité de traduire positivement dans la réglementation du chômage les efforts de réinsertion des chômeurs ;

Considérant que ce qui précède suppose la poursuite d'un système d'échanges d'informations entre l'Etat, les Communautés et les Régions et notamment l'application effective du système d'échanges d'informations entre l'Etat, les Communautés et les Régions déjà décidé le 10 décembre 1990 ;

L'Etat représenté par le Ministre de l'Emploi et du Travail, Luc Van den Brande,

La Communauté flamande, représentée par son Exécutif, en la personne du Président, Gaston Geens, et en la personne du Ministre communautaire de l'Emploi, Roger De Wulf, et du Ministre Communautaire de l'Enseignement, Daniel Coens,

La Communauté française, représentée par son Exécutif, en la personne du Ministre-Président, Valmy Féaux, et en la personne du Ministre de l'Enseignement, Jean-Pierre Grafé,

La Communauté germanophone, représentée par son Exécutif, en la personne du Président, Joseph Maraite et en la personne du Ministre communautaire, Karl-Heinz Lambertz,

La Région flamande, représentée par son Exécutif, en la personne du Président, Gaston Geens, et en la personne du Ministre de l'Emploi, Roger De Wulf,

La Région wallonne, représentée par son Exécutif, en la personne du Ministre-Président, Bernard Anselme, et en la personne du Ministre de l'Emploi, Edgard Hismans,

La Région de Bruxelles-Capitale, représentée par son Exécutif, en la personne du Président, Charles Picqué,



Ont convenu ce qui suit :

Article 1 : Les coopérations et la politique spécifique mises en place par les parties contractantes doivent avoir pour résultat un accroissement de l'offre d'emploi pour les chômeurs de longue durée.
Les parties contractantes s'engagent à lancer une campagne d'information commune permettant d'informer aussi bien les demandeurs d'emploi que les employeurs sur les opportunités de réinsertion qui sont offertes aux premiers cités.
En particulier, les possibilités supplémentaires de réinsertion pour les chômeurs seront expliquées via la distribution de dépliants d'informations et la diffusion de spots-radio.
Les parties contractantes s'engagent à interpeller les employeurs afin que ceux-ci s'efforcent d'offrir aux chômeurs des emplois ou des formations supplémentaires. Les employeurs seront à ce sujet également mis au courant des avantages et des interventions financières dont ils peuvent bénéficier.

Article 2 : Les parties contractantes s'engagent à offrir aux chômeurs structurels des possibilités supplémentaires de formation et à stimuler l'offre d'emploi destinée à ces chômeurs. Ces possibilités sont énoncées aux articles 5, 6, 7, 8 et 9.

Article 3 : Les parties contractantes s'engagent à l'application effective du système d'échanges d'informations tel qu'il a été décidé le 10 décembre 1990 dans le programme d'actions.

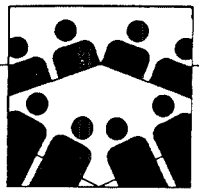
Article 4 : L'Etat affectera 150 millions de FB pour 1991 et prendra les mesures réglementaires nécessaires pour assurer le soutien financier des initiatives prises par les Communautés et Régions et visant à favoriser l'insertion des chômeurs.
Les projets introduits dans ce cadre nécessitent l'accord unanime du Ministre de l'Emploi et du Travail et des Ministres communautaires et régionaux compétents.

Article 5 : L'Etat s'engage :

- à accorder en application de la réglementation relative à l'assurance chômage, suivant les modalités qui s'y rapportent un montant de 10.000 FB au chômeur qui réalise un effort substantiel de formation ;
- à rendre la convention emploi-formation plus attractive et à l'aménager en fonction de la durée des cycles de formation habituellement offerts. Pour ce faire, le nombre d'heures de formation théorique sera ramené de 500 heures à 240 heures et pour les employeurs, la réduction des cotisations patronales sera étendue ;
- à poursuivre l'humanisation du contrôle journalier des chômeurs. A cet effet, le contrôle pour tous les chômeurs s'effectuant encore journellement sera remplacé au plus tard à partir du 1er octobre 1991 par une présentation tous les 15 jours auprès des services communaux.

Article 6 : La Communauté flamande, conformément à l'accord gouvernemental de l'Exécutif flamand du 2 février 1989, a décidé :

- d'élargir à partir du mois d'avril 1991 l'action "Weer-Werk" à travers la Flandre entière. A cet effet, un budget de 1.078 millions de FB a été dégagé pour l'installation des équipes "Weer-Werk" et antennes "Weer-Werk" dans tous les services subrégionaux pour l'emploi du "Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding" en vue de la mise sur pied d'une organisation d'environ 4.000 formations nouvelles en faveur des chômeurs de longue durée ou des chômeurs peu qualifiés et de la création d'environ 1.500 emplois nouveaux en qualité d'agent contractuel subventionné dans le cadre des projets "Weer-Werk" ;



- d'accorder un budget complémentaire de 250 millions de FB pour l'année 1991 pour l'organisation d'environ 1.200 formations nouvelles qui seront en premier lieu orientées vers les groupes à risques ;
- de dégager un budget de 300 millions de FB pour les années 1991 à 1993 dans le cadre de la politique de promotion dans certains domaines d'initiatives sélectives pour la formation et l'emploi notamment au profit de chômeurs de longue durée ou de chômeurs peu qualifiés ;
- d'adapter de façon optimale et durable les moyens du "Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding" aux besoins de formation et d'emploi des secteurs d'entreprises, en particulier par la conclusion des accords de coopération avec les divers secteurs d'entreprises dans le cadre des mesures en faveur de l'insertion des groupes à risque prévues aux accords interprofessionnels du 3 novembre 1988 et du 27 novembre 1990 et par l'introduction des projets dans le cadre du Fonds pour l'emploi ;
- d'imposer au "Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding" des efforts afin de concrétiser le droit à la formation du demandeur d'emploi par l'introduction de la Charte du demandeur d'emploi.

Article 7 : La Communauté française, la Communauté germanophone et la Région wallonne en exécution des décisions de l'Exécutif de la Communauté française du 29 mai 1991, de l'Exécutif de la Région wallonne du 30 mai 1991 et de l'Exécutif de la Communauté germanophone du 29 mai 1991 ont pris ou s'engagent à prendre les mesures suivantes :

§ 1er. La Communauté française, la Communauté germanophone et la Région wallonne ont mis sur pied des dispositifs d'accompagnement et de suivi des opérations de lutte contre le chômage de longue durée au niveau sous-régional :

- les comités subrégionaux de l'emploi et de la formation (60 millions de FB) ;
- le magazine "Insertion" produit par les télévisions communautaires ;
- une campagne d'accueil, d'information et d'orientation des demandeurs d'emploi et des chômeurs de longue durée ;
- des actions et projets communs (cercles de recherche active d'emploi et actions spécifiques de promotion de l'emploi).

§ 2. La Région wallonne s'est engagée dans un programme de (re)mise au travail destiné aux chômeurs de longue durée dans le secteur non-marchand. Le budget prévu pour l'année 1991 est de 4,1 milliards de FB.

La Région wallonne s'est engagée dans le cadre du programme "Plus" à débloquer en 1991 une somme de 185,9 millions pour :

- assurer l'information des chômeurs de longue durée en particulier sur les aides et services mis à leur disposition en matière d'emploi et de formation ;
- stimuler l'embauche de chômeurs de longue durée par les entreprises ;
- favoriser le recrutement et la formation des chômeurs de longue durée au sein des entreprises industrielles.

La Région wallonne s'engage à promouvoir une action de prévention contre le chômage de longue durée par l'intermédiaire de l'Office régional et communautaire de la formation professionnelle et de l'emploi : le projet consiste en une rencontre systématique (information-action) avec tous les demandeurs d'emploi durant leur septième mois d'inoccupation.

§ 3. La Communauté française, par une réaffectation d'une partie de ses moyens, et en synergie avec les Communautés européennes, a permis une extension des moyens destinés à la lutte contre le chômage de longue durée en passant de 1 milliard de FB en 1989 à 1 milliard 500 millions de FB en 1993.

La Communauté française s'engage à réaliser par l'intermédiaire de l'Office régional et communautaire de la formation professionnelle et de l'emploi et en accord avec la Région wallonne, des actions supplémentaires visant par des projets de formation-insertion à enrichir les dispositifs existants à l'Office Régional et Communautaire de la formation professionnelle et de l'emploi pour les groupes à risques en faveur des entreprises :

- accueil : . . . . . .2.500 personnes
- module de redynamisation : . . . . . .1.700 personnes
- cycles d'orientation professionnelle : . . . . . .1.200 personnes
- recherche d'offres d'emploi et consolidation de l'emploi : . . . . . .1.000 personnes

La Communauté française s'engage à préparer en collaboration avec les centres publics d'aide sociale un programme opérationnel spécifique pour l'insertion socio-professionnelle des minimexés à concurrence d'un montant de 10 millions de FB.

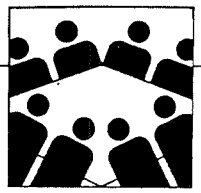
Ces actions se réalisent en concertation et avec l'aide de la Région wallonne. Son financement nécessitera notamment l'introduction d'un dossier au Fonds pour l'emploi et au Fonds Table Ronde.

§ 4. La Communauté germanophone s'engage à :

- mettre à la disposition de l'Office régional et communautaire de la formation professionnelle et de l'emploi, les moyens nécessaires pour améliorer l'accueil et la guidance continuée individualisée de chômeurs de longue durée dans la recherche d'une formation et d'un emploi adéquats ;
- adapter le budget de l'Office Régional et Communautaire de la formation professionnelle et de l'emploi, afin de mieux répondre encore aux demandes de formation et d'emploi des entreprises de la région. Ainsi, des formations supplémentaires destinées à des chômeurs peu qualifiés seront organisées, notamment en collaboration avec les divers secteurs d'entreprises, afin de fournir à ceux-ci une main-d'oeuvre qualifiée ;
- augmenter sensiblement l'éventail des formations offertes aux demandeurs d'emploi - et par là-même, les possibilités de réinsertion professionnelle - en intensifiant la collaboration transfrontalière avec les partenaires de formation allemands ;
- réaliser un programme urgent de reconversion professionnelle destiné aux personnes perdant leur emploi à cause de la suppression des frontières en 1993 ;
- intensifier et structurer la coopération entre toutes les offres de formation professionnelle et les infrastructures y relatives en région de langue allemande.

Article 8 : Conformément à l'ordonnance budgétaire votée le 11 janvier 1991, l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale s'engage à développer les initiatives qu'il a prises en matière de lutte contre l'exclusion socio-professionnelle et mobilisera, en 1991, 150 millions de FB en vue de :

- la mise en oeuvre d'une ordonnance spécifique visant à créer un système de prime à l'embauche pour certaines catégories de demandeurs d'emplois. A cet effet, un budget de 35,3 millions de FB, cofinancé pour un montant de 28,7 millions de FB par le Fonds social européen, a été dégagé ;
- la mise en oeuvre, par deux arrêtés spécifiques autorisant l'Office régional bruxellois de l'emploi à conclure des conventions de partenariat, d'actions de recherche active d'emploi d'une part, d'actions programmées et coordonnées d'insertion socio-professionnelle portées par les missions locales en concertation avec le Comité régional bruxellois à l'insertion socio-professionnelle d'autre part. A cet effet, un budget de 67 millions de FB a été dégagé ;
- créer deux antennes décentralisées de l'Office régional bruxellois de l'emploi dans deux zones jugées prioritaires de la Région de Bruxelles-Capitale pour un montant de 6 millions de FB ;



- préparer, en collaboration avec les centres publics d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale, un programme opérationnel spécifique pour l'insertion socio-professionnelle des minimexés à concurrence d'un montant de 10 millions qui sera cofinancé par le Fonds Table Ronde en exécution de l'article 4 du présent accord ;
- soutenir les efforts de dynamisation des services de l'Office régional bruxellois de l'emploi et notamment la création, pour les chômeurs à la recherche d'un emploi, d'une halte-garderie à l'Office (3 millions de FB) ;
- optimaliser, par une collaboration entre les secteurs professionnels, l'Office régional bruxellois de l'emploi, l'Office régional et communautaire de la formation professionnelle et de l'Emploi, le "Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding", et les acteurs de la formation à Bruxelles, l'utilisation des moyens dégagés en faveur des groupes à risques par les accords interprofessionnels du 3 novembre 1988 et du 27 novembre 1990.

Article 9 :

§ 1er : Les parties contractantes s'engagent également à ajouter à ces possibilités supplémentaires, l'optimalisation de quelques mesures existantes qui ont pour objectif l'insertion des groupes à risque envisagés.

§ 2 : Dans cette optique, l'Etat signera une convention par laquelle seront engagés deux spécialistes - 1 néerlandophone et 1 francophone - qui accompagneront les futurs introducteurs de projet auprès du Fonds pour l'emploi dans les démarches de montage et d'exécution des initiatives pour l'emploi.
Un protocole entre l'Etat, les Communautés et les Régions règlera les rapports entre ces deux spécialistes et les hommes de terrain appartenant aux Communautés et aux Régions.

§ 3 : L'Etat signera également une convention dans laquelle il stipulera qu'un rapport intermédiaire sera rédigé pour l'année 1991 relatif aux frais engagés par les Communautés dans le cadre des projets déposés au Fonds social Européen.

Article 10 : Sous réserve des dispositions contenues à ce sujet dans les lois spéciales, l'octroi des droits de tirage a bien en droit positif un caractère automatique lorsqu'il s'agit de la remise au travail de chômeurs complets indemnisés.

Article 11 : Un Comité d'accompagnement constitué des représentants des signataires du présent accord veillera à l'application et au suivi des engagements pris.

Article 12 : Cet accord de coopération produit ses effets le 1er juin 1991.

Source : Revue du Travail, juillet-septembre 1991, p. 74-78.

Annexe IV : Aperçu détaillé des mesures de réinsertion et des interventions du FSE dans le cadre de l'objectif 3 (estimations 1990)

Remarques préliminaires

Des sous-totaux et totaux ont été calculés même en cas de données manquantes. Par conséquant, il faut considérer les sous-totaux comme des minima, et être prudent en calculant et en interprétant des ratios.

Pour la conversion des budgets en ECU, un taux de conversion 1 ECU = 43,496 BEF a été utilisé.

		Participants				Budget BEF	MECU		
		Total	Chômeurs	CLD (1)	FSE (2)	Total	Total	FSE	%
1	Formation								
1.1	Remise à niveau/ formation professionnelle								
1.1.1	Remise à niveau								
GN	0.18 (3)	0	0	0	175	0.000	0.000	0.604	???
GN	EFD	124	124	96	156	59.884	1.371	0.419	30.6
EF	VDAB Pré-formations (4)	2652	2652	1862	0	163.886	3.751	0.000	0.0
EF	Formation-Pivot	2204	2204	1556	750	135.689	3.105	0.546	17.6
EF	Dont Pré-formation Weer-Werk (5)	2000	2000	2000	705	262.667	6.012	0.394	6.6
EF	Tiers (6)	3500	3500	3150	2545	???	???	4.123	???
CF	Tiers (7)	3500	3500	3150	1070	85.000	1.945	p.m.	???
CG	Alphabétisation (8)	p.m.	p.m.	p.m.	5	p.m.	p.m.	0.009	???
Total 1.1.1		11980	11980	9814	5406	707.126	16.184	6.094	37.7
1.1.2	Formation professionnelle								
GN	0.18	0	0	0	29	0.000	0.000	0.104	???
EF	Sec.-VDAB (9)	9786	6181	3289	930	602.475	13.789	1.338	9.7
EF	Tert.-VDAB	10177	5368	3011	967	626.547	14.339	1.392	9.7
EF	Autres Centres/entreprises	2990	2990	???	700	67.343	1.541	0.308	20.0
EF	Dont Formation professionnelle Weer-Werk	1000	1000	1000	705	131.333	3.006	1.183	39.4
CF	Sec.-FOREm (10)	3016	2918	1506	922	356.416	8.157	1.412	17.3
CF	Tert.-FOREm	2570	2056	1442	786	303.710	6.951	1.204	17.3
CF	Autres Centres	5249	5249	???	1605	619.946	14.188	2.458	17.3
CG	Formation (8)	p.m.	p.m.	p.m.	80	60.000	1.373	0.107	7.8
Total 1.1.2		33788	24762	9248	6723	2767.770	63.344	9.507	15.0
Total 1.1		45768	36742	19062	12129	3474.896	79.528	15.602	19.6
1.2	Métiers technologiques								
EF	Sec.-VDAB	3298	1793	925	137	203.041	4.668	0.155	3.3
EF	Tert.-VDAB	10170	1519	852	421	626.116	14.395	0.479	3.3
EF	Autres Centres/entreprises	3506	273	???	0	153.278	3.524	0.000	0.0
EF	Tiers (11)	p.m.	p.m.	p.m.	154	p.m.	p.m.	0.153	???
CF	Sec.-FOREm (10)	1533	833	430	523	271.027	6.231	0.667	10.7
CF	Tert.-FOREm	2570	2056	1153	876	454.363	10.446	1.119	10.7
CF	Autres Centres/entreprises	1429	483	???	487	168.872	3.882	0.622	16.0
CG	Burotique (8)	p.m.	p.m.	p.m.	8	p.m.	p.m.	0.045	???
Total 1.2		22506	6957	3360	2606	1876.697	43.146	3.240	7.5

		Participants				Budget BEF	MECU		
		Total	Chômeurs	CLD (1)	FSE (2)	Total	Total	FSE	%
1.3	Groupes prioritaires								
1.3.1	Handicapés								
EF	VFIPH	504	504	504	472	271.172	6.234	1.676	26.9
EF	Tiers (11)	p.m.	p.m.	p.m.	215	p.m.	p.m.	0.644	???
CF	FCRH	829	829	829	186	413.728	9.512	1.200	12.6
CG	FCRH (8)	p.m.	p.m.	p.m.	12	p.m.	p.m.	0.079	???
Total 1.3.1		1333	1333	1333	885	684.900	15.746	3.598	22.9
1.3.2	Femmes (12)								
EF	Tiers	p.m.	p.m.	p.m.	180	p.m.	p.m.	0.359	???
CF	Initiatives CF	p.m.	p.m.	p.m.	278	p.m.	p.m.	0.500	???
CG	Initiatives CG	p.m.	p.m.	p.m.	13	p.m.	p.m.	0.062	???
Total 1.3.2		p.m.	p.m.	p.m.	471	p.m.	p.m.	0.920	???
1.3.3	Migrants (12)								
EF	Tiers	p.m.	p.m.	p.m.	76	p.m.	p.m.	0.230	???
CF	Initiatives CF	p.m.	p.m.	p.m.	228	p.m.	p.m.	0.530	???
Total 1.3.3		p.m.	p.m.	p.m.	304	p.m.	p.m.	0.760	???
Total 1.3		1333	1333	1333	1660	684.900	15.746	5.279	33.5
Total 1.		69607	45032	23755	16395	6036.494	138.421	24.120	17.4

		Participants				Budget BEF	MECU		
		Total	Chômeurs	CLD (1)	FSE (2)	Total	Total	FSE	%
2	Mesures de création d'emplois								
2.1	Mesures d'aide à l'embauche								
2.1.1	Subventions directes								
EF	AR 5 juillet 1963–Handicapés	65	65	???	0	5.829	0.134	0.000	0.0
CF	AR 5 juillet 1963–Handicapés	35	35	???	0	1.332	0.031	0.000	0.0
CG	AR 5 juillet 1963–Handicapés	0	0	???	0	0.000	0.000	0.000	0.0
EF	CCT 26–Handicapés	1994	1994	???	0	384.117	8.831	0.000	0.0
CF	CCT 26–Handicapés	853	853	???	0	140.745	3.236	0.000	0.0
CG	CCT 26–Handicapés	40	40	???	0	7.524	0.173	0.000	0.0
EF	AR 123 (13)	127	127	???	0	40.000	0.920	0.000	0.0
RW	AR 123	274	274	???	0	291.408	6.700	0.000	0.0
RB	AR 123	46	46	???	0	49.580	1.140	0.000	0.0
EF	AR 258 (13)	94	94	???	0	24.444	0.562	0.000	0.0
RW	AR 258	124	124	???	0	120.408	2.768	0.000	0.0
RB	AR 258	9	9	???	0	18.213	0.419	0.000	0.0
RW	Prime Plus	135	135	???	0	8.800	0.202	0.000	0.0
RB	Prime à l'embauche	0	0	0	370	0.000	0.000	0.361	???
Total 2.1.1		3796	3796	???	370	1092.401	25.115	0.361	0.0
2.1.2	Allégements de cotisations (14)								
GN	AR 111	9555	9555	???	600	954.400	21.942	1.193	5.4
GN	Loi Programme	2731	2731	???	p.m.	p.m.	0.000	p.m.	p.m.
GN	AR 483	290	290	???	0	35.000	0.805	0.000	0.0
GN	AR 495	15144	15144	???	p.m.	812.600	18.682	p.m.	0.0
GN	AR 498	2870	2870	2472	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
GN	AR 499	170	170	???	0	9.000	0.207	0.000	0.0
GN	Stagiaires	5150	5150	???	0	125.200	2.878	0.000	0.0
Totaal 2.1.2		35909	35909	9604	600	1936.200	44.514	1.193	2.7
2.1.2	Hors Catégorie (15)								
GN	Maribel	830000	0	0	0	14431.000	331.778	0.000	0.0
GN	Réduction cotisations pour les PME	???	???	???	0	596.000	13.702	0.000	0.0
2.1.3	Déduction d'impôts								
GN	Engag. du personnel affecté à la rech. scient.	???	???	???	0	???	???	0.000	0.0
GN	AR 483	p.m.	p.m.	p.m.	0	???	???	0.000	0.0

		Participants				Budget BEF	MECU		
		Total	Chômeurs	CLD (1)	FSE (2)	Total	Total	FSE	%
2.2	Indépendants débutants								
2.2.1	Individus								
GN	Prêts subordonnés	1373	1373	275	174	324.000	7.449	0.116	1.6
2.2.2	Entreprises								
EF	Prime de premier établissement	???	???	???	0	???	???	0.000	0.0
Total 2.2		1373	1373	275	174	324.000	7.449	0.116	1.6
2.3	Création directe d'emplois								
2.3.1	Secteur public								
GN	CMT–Système général	204	204	???	0	209.400	4.814	0.000	0.0
GN	CMT–Remplaçants Interruption de carrière	452	452	???	0	264.400	6.079	0.000	0.0
GN	CMT–Agences Locales d'Emploi	910	910	???	0	187.454	4.310	0.000	0.0
	CMT (16)	1566	1566	???	0	661.254	15.203	0.000	0.0
GN	Stage jeunes entreprises publiques	433	433	???	0	150.000	3.449	0.000	
EF	Stages jeunes aut. publiques (17)	4917	4917	???	0	1703.347	39.161	0.000	0.0
RW	Stages jeunes aut. publiques	4157	4157	???	0	1440.068	33.108	0.000	0.0
RB	Stages jeunes aut. publiques	391	391	???	0	135.450	3.114	0.000	0.0
	Stages Sous–total	9898	9898	???	0	3428.865	78.832	0.000	0.0
GN	ACS–National	4756	4756	???	0	1464.500	33.670	0.000	0.0
EF	ACS aut. publiques	26794	26794	???	0	9007.739	207.094	0.000	0.0
EF	Système Général	3722	3722	???	0	521.881	11.998	0.000	0.0
EF	Dont ACS Weer–Werk	1500	1500	1500	0	759.000	17.450	0.000	0.0
RW	ACS aut. publiques	13239	13239	???	0	???	???	0.000	0.0
RW	Système Général	???	???	???	0	???	???	0.000	0.0
RB	ACS aut. publiques	1858	1858	???	0	???	???	0.000	0.0
RB	Système Général	???	???	???	0	???	???	0.000	0.0
	ACS–Total (18)	50369	50369	???	0	11753.120	270.212	0.000	0.0
Total 2.3.1		61833	61833	???	0	15843.239	364.246	0.000	0.0

		Participants				Budget BEF	MECU		
		Total	Chômeurs	CLD (1)	FSE (2)	Total	Total	FSE	%
2.3.2	Secteur Non–Marchand								
EF	FBI (19)	5253	5253	3467	0	1109.307	25.504	0.000	0.0
RW	FBI	3018	3018	1992	0	637.330	14.653	0.000	0.0
	FBI–Total	8271	8271	5459	0	1746.637	40.156	0.000	0.0
EF	TCT	10042	10042	10057	0	3824.918	87.937	0.000	0.0
RW	TCT	9967	9967	10786	0	4102.175	94.312	0.000	0.0
RB	TCT	2415	2415	2430	0	924.187	21.248	0.000	0.0
RW	PRIME	4098	4098	4098	0	???	???	0.000	0.0
	TCT–Total (20)	26522	26522	27371	0	8851.281	203.496	0.000	0.0
EF	Ateliers Protégés–Handicapés	12591	12591	???	0	4328.181	99.508	0.000	0.0
RW	Ateliers Protégés–Handicapés	7006	7006	???	0	2036.257	46.815	0.000	0.0
RB	Ateliers Protégés–Handicapés	140	140	???	0	30.299	0.697	0.000	0.0
	Ateliers Protégés–Total	19737	19737	???	0	6394.737	147.019	0.000	0.0
Total 2.3.2		54530	54530	32830	0	16992.655	390.672	0.000	0.0
2.3.3	Secteur Privé (Hors catégorie) (21)								
EF	Stages Privé	16180	16180	???	0	???	???	0.000	0.0
RW	Stages Privé	6838	6838	???	0	???	???	0.000	0.0
RB	Stages Privé	1887	1887	???	0	???	???	0.000	0.0
	Stages Sous–total	24905	24905	???	0	???	???	0.000	0.0
Total 2.3		141268	141268	32830	0	32835.894	754.918	0.000	0.0
2.4	Régime d'interruption liée à l'embauche d'un CLD								
GN	Interruption de carrière	45655	45655	???	0	5076.100	116.703	0.000	0.0
GN	Loi Programme 30 décembre 1988 (22)	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Total 2.4		45655	45655	???	0	5076.100	116.703	0.000	0.0
Total 2		228001	228001	42709	1144	41264.595	948.699	1.670	0.2

		Participants				Budget BEF/ECU			
		Total	Chômeurs	CLD (1)	FSE (2)	Total	Total	FSE	%
3	Orientation, guidance, intégration, recherche								
3.1	Orientation et guidance								
EF	Orientation–Handicapés	38	38	???	0	0.757	0.017	0.000	0.0
CF	Orientation–Handicapés	58	58	???	0	1.151	0.026	0.000	0.0
EF	VDAB–Dir. Serv. Soc.	7500	7500	???	0	???	???	0.000	0.0
EF	Guidance Weer–Werk	4660	4660	4073	???	109.699	2.522	0.522	20.7
CF	FOREm–Centres d'Accueil/COISP	3286	3206	2244	p.m.	???	???	p.m.	???
CF	FOREm–Centres d'Information et d'Orientation	5895	???	???	0	???	???	p.m.	0.0
Total 3.1		21436	15462	6317	0	111.607	2.566	0.522	20.3
3.2	Familiarisation au travail								
EF	Tiers (23)	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
CF	Tiers (23)	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Total 3.2		p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
3.3	Clubs de l'Emploi								
EF	VDAB–Clubs de l'Emploi	1786	1786	???	???	12.500	0.287	???	???
CG	FOREM–Clubs de l'Emploi	???	???	???	???	0.130	0.003	0.001	33.5
Total 3.3		1786	1786	???	???	12.630	0.290	0.001	0.3
3.4	Intégration sociale								
EF	Intégration–Handicapés	1980	???	???	0	6.199	0.143	0.000	0.0
CF	Intégration–Handicapés	2524	???	???	0	5.851	0.135	0.000	0.0
CG	Intégration–Handicapés	18	???	???	0	0.000	0.000	0.000	0.0
	Intégration Sous–total	4522	???	???	0	12.050	0.277	0.000	0.0
Total 3.4		9044	???	???	0	24.099	0.554	0.000	0.0
Total 3		32266	17248	6317	0	148.336	3.410	0.523	15.3

		Participants				Budget BEF	MECU		
		Total	Chômeurs	CLD (1)	FSE (2)	Total	Total	FSE	%
4	Information								
4.1	Accueil et information								
EF	Information Weer–Werk	???	???	???	???	10.000	0.230	???	???
EF	VDAB–Détermination du profil	6975	6975	???	???	???	???	???	???
RW	Services Psych.–FOREm	8459	???	???	???	???	???	???	???
RW	Magazine de l'Emploi	???	???	???	???	9.830	0.226	0.090	39.8
Total 4.1		15434	6975	???	???	19.830	0.456	0.090	19.7
4.2	Structures de support								
EF	Structures Weer–Werk	???	???	???	???	1.856	0.043	???	???
Total 4.2		???	???	???	???	1.856	0.043	???	???
Total 4		15434	6975	???	???	21.686	0.499	0.090	18.051
TOTAL 1+2+3+4		345308	297256	72781	17539	47471.111	1091.390	26.403	2.4

Notes

(1) Le nombre des CLD est souvent estimé sur base de pourcentages qui sont quelque fois 'hypothétiques' ou dérivés d'échantillons restreints. Certaines catégories défavorisées sont d'office considérées comme des CLD, sans que l'on vérifie réellement leur durée d'inactivité (par exemple les minimexés ou les handicapés).

(2) Le nombre de formations co-financées concerne des prévisions. Pour l'année 1990, il est en général sur-estimé de 20 à 30%.

(3) Pour 1990 le Fonds pour l'Emploi n'a encore approuvé aucune initiative.

(4) La comptabilité du VDAB et du FOREm ne prévoient aucune ventilation par type de formation. C'est pourquoi on a calculé sur base du budget total un coût moyen qui est multiplié par le nombre de participants par type de formation. On suppose donc ici que les différences de coût au sein de chaque type de formation se compensent mutuellement.

(5) Le nombre de pré-formations 'Weer-Werk' recouvre en partie des pré-formations habituelles du VDAB (secteurs secondaire et tertiaire), des formations-pivot et des préformations dispensées par des tiers. Etant donnés ces chevauchements, les 2000 pré-formations prévues dans le cadre de l'action Weer-Werk ne sont pas ajoutées au sous-total 1.1.1. Les budgets correspondants, quant à eux, ont pu être sous-divisés.

(6) Estimation approximative (Wouters et Struyven, 1991). Le coût de ces projets est donc déjà partiellement compris dans les autres postes du tableau, par exemple parce que les accompagnateurs des projets ont un statut de contractuels subventionnés.

(7) Cabinet du MET, suivi de la Table Ronde, décembre 1990.

(8) Les données concernant les participants et le budget sont mentionnées pour mémoire, vu qu'elles sont déjà incluses dans les formations de la Communauté française.

(9) Dans les PO, aucune distinction n'est faite entre les pré-formations co-financées et les formations secondaires et tertiaires de VDAB (à part celles dans le cadre de l'action Weer-Werk et les formations-pivot). Nous avons repris la totalité des formations co-financées sous la rubrique 1.1.2. (troisième ligne).

(10) La répartition des formations secondaires et tertiaires du FOREm entre 'formations professionnelles' et 'formations technologiques' a été calculée suivant la clé de répartition du VDAB. Dans les PO on ne fait aucune distinction entre les formations de base et les formations professionnelles. Les participants subventionnés par le FSE et les budgets sont repartagés proportionnellement.

(11) Ces formations sont incluses dans les formations sous 1.1.1.

(12) Ces formations sont incluses dans les formations, resp. des tiers, de la communauté française et de la communauté germanophone.

(13) En Flandres ces mesures sont amenées à disparaître, car elles sont essentiellement destinées à des chômeurs relativement qualifiés. Cela explique la diminution du budget en Flandre.

(14) Les informations sur les allégements des cotisations sont données pour 1989 (budget) et 1990 (nombre de participants). Il était impossible de ventiler les participants co-financés aux différentes mesures. Le nombre de CLD (définis selon les critères de l'objectif 3, donc jeunes exclus) a été estimé par l'ONSS.

(15) Ces mesures sont 'hors catégorie', parce qu'elles ne s'adressent pas à un groupe bien spécifique.

(16) Le système CMT est progressivement amené à disparaître, à quelques exceptions près. Le nombre des participants dans les ALE à été calculé sur base des heures assurées par le ONEm. Le budget est composé par les primes d'assurance et par les allocations de chômage.

(17) La répartition régionale des stagiaires publics a été calculée suivant la répartition des stagiaires publics et privés ensemble. Le budget pour la Flandre, la Wallonie et Bruxelles a été calculé sur base du budget national.

(18) Les CMT, TCT et CST ont été transformés en ACS (niveau national et autorités publiques). Les autorités régionales peuvent en outre établir un 'Système général' d'ACS. Les ACS sont employés dans le secteur public et le secteur non-marchand. Les informations concernant le deuxième type et la répartition entre secteurs ne sont pas encore disponibles. Etant donné que la majorité des ACS est employée par les autorités publiques, ceux-ci sont classés dans le secteur public.

(19) Il s'agit de chiffres pour le dernier trimestre de 1988. On peut par ailleurs admettre que ces chiffres ne subissent pas de grandes variations. Les données font référence au nombre de places FBI qui se trouvent respectivement en territoire néerlandaise et francophone. Les tofitaux bruxellois sont donc inclus dans ces chiffres. On n'a pas de précisions quantan fait de savoir si les 3 000 places 'nationales' doivent ici encore être ajoutées à ces chiffres. Le budget wallon a été estimé sur base du budget flamand.
(20) Les TCT sont passés sous le statut PRIME en Wallonie et (partiellement) ACS en Flandre.
(21) Les entreprises de plus de 50 travailleurs ont l'obligation d'engager des stagiaires pour un durée de 6 mois, renouvable une fois. 3% du nombre total des travailleurs doit être constitué de stagiaires.
(22) Les chômeurs embauchés sous ce régime sont comptabilisés dans la rubrique 2.1.2 (deuxième ligne).
(23) Les formations sont incluses dans les formations de base.

Sources :

Cabinet du Ministre d'Emploi et du Travail, 1990;
Cabinet du Secrétariat d'Emancipation sociale, 1990;
VDAB, Services Statistiques, 1990;
Fondation Roi Baudouin, 1990;
Note du Ministre flamand d'Emploi et du Travail, 1990;
FOREm, Rapport Annuel 1990;
PO 1990, prévisions;
FCRH, Rapport Annuel, 1990;
Ministère d'Emploi et du Travail, 1990;
Suivi de la table ronde, 1990;
Ministère de la Région wallonne, 1990;
ONSS, Rapport Annuel, 1989;
ONSS, Lettre des Services statistiques, 1990;
CNCP, 1990;
ONEm, Rapport Annuel, 1990;
ONEm, Statistiques 91.1309, 1990;
Budget Exécutif flamand, 1990;
Ministère de la Prévoyance sociale, 1988.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ALALUF M. et VANHEERSWYNGHELS A., *Adéquation enseignement-marché de l'emploi*, Fondation Roi Bandouin, 1988.

ARRYN P., *De Weer-Werk Aktie.* Analyse van de bereikte resultaten. Een case-study in de Weer-Werk regio Eeklo, Bruxelles, RIAT, 1991, 134 p.

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.

COMMISSION DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE, Mesures de lutte contre le chômage de longue durée dans la Communauté Européenne depuis la résolution du Conseil de 1984, *Europe Sociale*, Supplément, 89 (5).

DE BEURS R.J., DEN UYL R., *Effectmeting sollicitatietraining*, Leyden, Research voor Beleid, 1988, 36 p.

DEBRABANDER K., STRUYVEN L., NICAISE I., *Vlaanderen leert*, deel 1 : Doelstellingen organisatie en kostprijs van het Onderwijs voor Sociale Promotie, Leuven, HIVA, 1991.

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, Leuven, Louvain-la-Neuve, 208 p.

DESMAREZ P., STROOBANTS M., VANHEERSWYNGHELS A., La mobilité dans le chômage en Belgique. Contribution à une approche dynamique des processus de marginalisation sur le marché du travail, *Espace Populations Société*, 1985-II, p. 339-347.

DE SMEDT M. et SPINNEWYN F., *Le marché du travail de l'économie et de l'entreprise. L'approche quantitative*, De Boeck-Wesmael, Bruxelles, 1988.

DE WACHTER M. en VISSER E. (1986), *Arbeidsvoorzieningsbeleid in België*, SEO, Amsterdam, 76 p.

DE WACHTER M. en VISSER E., Doelmatigheid intredingbevorderende arbeidsmarktinstrumenten. Onderzoek naar ervaringen met intredingbevorderende arbeidsmarktinstrumenten in vijf verschillende landen, Den Haag, COB/SER, 1986, 100 p.

DEWAELE A., *Schakelopleidingen voor laaggeschoolde werkzoekenden : van een evaluatie naar een nieuw concept*, Leuven, HIVA, 1988.

DEWAELE A., *Maatregelen voor langdurig werklozen. Een verkenning van heroriënteringsacties en specifieke tewerkstellings- en opleidingsmaatregelen in enkele West-Europese landen*, Leuven, HIVA, 1988.

DE WULF R., Evaluatie Tewerkstellingsprogramma's. Nota aan de Commissie voor Economie, Energie en Tewerkstelling, Brussel, Kabinet Vlaamse Gemeenschapsminister van Tewerkstelling, 29/10/1991.

EUROSTAT, *Emploi et chômage*, Série 3c, Luxembourg, 1989.

EUROSTAT, *Enquête sur les forces de travail*, Résultats 1989, Série 3c, Luxembourg, 1990.

EUROSTAT, *Statistiques de base de la Communauté, Comparaison avec quelques pays européens, les USA, le Japan et l'URSS.* 27e édition, Série 1A, 1990.

FOREM, Rapport annuel 1989-1990, Bruxelles 1991.

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.

LUX B., La formation professionnelle par l'ONEm dans : *Les finances publiques belges. 6ème Congrès des Economistes belges de Langue française*, Charleroi, CIFOP, 1984, p. 179-232.

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., GEERS F., COSSEY H., HEEMAN R. et VAN REGENMORTEL T., *Opleidings- en vormingsprojecten voor langdurig werklozen in België*, Leuven, HIVA, 1990, 90 p.

NICAISE I., e.a. (1991), *Profiel van de werklozenpopulatie en consequenties voor het beleid*, in : Dillemans R. (ed.), De werkloosheidsverzekering in de jaren 90, 1991 (en presse).

NICAISE I., *Vers une différenciation de l'assurance-chômage ? Allocations de chômage 'volontaire' et 'involontaire'*, Troisième Congrès Européen des Economistes du Travail, Madrid, septembre 1991.

NICAISE I., DE VOS K., *Evaluation ex-ante des politiques belges d'aide à l'embauche co-financées par le Fonds Social Européen*, Leuven, HIVA, 1991, 90 p.

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.

P.A. CAMBRIDGE ECONOMIC CONSULTANTS, *Evaluation of Jobclubs and the Enterprise Allowance Scheme in Great-Britain*, Cambridge, PACEC, 1989, 55 p.

VAN MEENSEL R., Evaluatie van de TOK-projecten (Tewerkstelling en Opleiding voor Kansarmen), HIVA, Leuven 1991 (en presse).

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.

WOUTERS M. et STRUYVEN L., *Kansarm op de arbeidsmarkt, kansrijk in opleidings-initiatieven*, Fondation Roi Bandoum, HIVA, 1991 (en presse).